

## Juristieksami regulatsiooni väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

### I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

#### **1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

Viimaste aastatega on oluliselt muutunud juristide ja õigushariduse, laiemalt aga õigusteaduse positsioon Eesti ühiskonnas. Pädevate juristide puudumine on riiklik probleem, kuna ilma pädeva juristkonnata kannatavad kõik õigusega seotud valdkonnad – seadusloome, süüteo menetlus, avalik haldus, õigusnõustamine, õigusemõistmine jne.

OSKA raportis<sup>1</sup> on probleemkohtadena välja toodud nii see, et ülikooli lõpetajate õiguslaselise tõlgendusoskuse ja üldoskuste tase vajab tööandjate hinnangul parandamist, kui see, et magistriõppe lõpetajate oskuste tase võiks õiguse õppekavade võrdluses olla ühtlasem. Raportist jäeldub, et lõpetajad ei oska piisavalt hästi seostada eri õigusvaldkondi ega lahendada kaasuseid, ülikoolidest ei saada kaasa olemasolevate õppemeetoditega tugevaid üldoskusi ega ole piisavalt arendatud tudengite kontseptuaalset ega strateegilist mõtlemist, argumenteerimisoskust ega läbirääkimistehnikat, puudulik on dokumentide (nt lepingud, arvamused) koostamise oskus.

Õigushariduse kvaliteedi langusel on mitmeid põhjuseid, nende hulgas:

- 1) Õigushariduse alusbaas ehk juristi käsitööoskuste treening (normiõpetus, subsumeerimine, tõlgendamise alused jne) on puudulik/liiga nõrk. Nende asemel võib õppekavades leida pigem üldharivaid teoreetilisi aineid.
- 2) Tänapäevane õigusharidus soodustab juristide liiga varajast spetsialiseerumist – see hakkab Tartu Ülikooli (TÜ) õppekava näitel toimuma juba magistriastmes, kus iga üliõpilane valib välja omale meelepärase erikursuse ja eriseminari (eraõigus, haldusõigus, karistusõigus või rahvusvaheline ja Euroopa Liidu õigus), et siis üksnes seda valdkonda arendada. Tulemuseks on magistriastme lõpetanud juristid, kes valdavad ühte õigusvaldkonda, kuid teisi valdkondi üksnes bakalaureuse astme tasemel. Võttes arvesse, et tänapäeva õigusmaailmas on erinevad õigusharud omavahel tihedalt seotud ja läbipõimunud ning väikeriigis on üldiselt vaja paindlikke ja kõigis valdkondades pädevaid juriste, on liigvarajane spetsialiseerumine õigusteenuste taseme üldise languse üks põhjuseid. Nimelt on tekkinud olukord, kus erivaldkondadele spetsialiseerunud juristid ei räägi paljudes küsimustes enam ühte keelt ega saa seetõttu enam üksteisest aru. See aga tekitab õigusloome ja -praktika protsessides tarbetut möödarääkimist, mis kahjustab lõppastmes õiguskorda tervikuna. Ideaalis peaks iga näiteks karistusõiguslane valdama vähemalt heal tasemel nii avaliku õiguse (nt riigiõigust ja haldusõigust) kui ka eraõiguse olulisemaid küsimusi ja vastupidi.
- 3) Oskus lahendada (kompleks)kaasuseid on puudulik, kuna seda ei treenita. Magistriastmes on põhirõhk magistritööle. Kaasuste lahendamise oskus ei ole magistriastme lõpetamise eeldus. Viimane kord, kui kaasuste lahendamise oskust kontrollitakse on bakalaureuseksam. Sealgi on kaasuste lahendamiseks antud 2 kuni 3 tundi, ehk siis, tegemist on väikesemahuliste kaasustega,

<sup>1</sup> Tööjõuvajaduse seire ja prognoosisüsteem OSKA „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadustele: siseturvalisus ja õigus. Õiguse alavaldkond“, Tallinn 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA\\_%C3%B5iguse-alavaldkond\\_terviktekst\\_L%C3%95PLIK.pdf](https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA_%C3%B5iguse-alavaldkond_terviktekst_L%C3%95PLIK.pdf)

mis ei ole piisava raskusastmega, et valmistada õigustudengeid ette õiguspraktika nõuetele vastavalt.

- 4) Ka õigusõpetuse pihustatus erinevate õppeasutuste vahel on avaldanud oma mõju õigushariduse kvaliteedile. Õigusteadust õpetatakse kõrgharidusena peale TÜ koos TÜ õigusteaduskonna Tallinna osakonnaga veel Tallinna Tehnikaülikoolis (TTÜ) ja Tallinna Ülikoolis (TLÜ). Lisaks klassikalistele eestikeelsetele õigusteaduse õppekavadele on võimalik õppida ka erineva spetsialiseerumisega ingliskeelsete õppekavade alusel, näiteks „Äriõigus“ või „Tehnoloogiaõigus“ (MA, TTÜ). Kutsehariduses (tase 5) on võimalik õigusharidust omandada Tallinna Majanduskoolis („Õigusassistent“). 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 ülikoolid (sh välisülikoolid) lõpetanud. Õigusõpetuse pihustatusega kaasneb ka olukord, kus paljud juristidiplomi saanud inimesed ei ole valdkonna terviklikuks mõistmiseks läbinud õigusteaduse baasaineid.

Õigushariduse kvaliteediprobleemiga tegelemise ajendiks on ka 7. juunil 2021. aastal esitatud Riigikohtu esimehe, õiguskantsleri, riigi peaprokuröri, Eesti Advokatuuri esimehe, Notarite Koja esimehe, Eesti Juristide Liidu tegevpresidendi, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja esimehe ning Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi esimehe pöördumine<sup>2</sup> seoses vajadusega tõsta õigushariduse ja õigusteenuse kvaliteeti. Pöördumise koostajad leiavad, et senine juristide ettevalmistussüsteem ei taga kvaliteetse juristkonna järelkasvu, takistab tippasemel õigusteadlaste järelkasvu, raiskab väärtuslikke ressursse ega vasta Eesti vajadustele. Pöördumise koostajad on esitanud mitmeid ettepanekuid, kuidas olukorda parandada. Üheks neist on ettepanek kehtestada ühine kutseksam kõrgemat juriidilist kvalifikatsiooni nõudvatel ametikohtadel (vähemasti kohtuniku, advokaadi, prokuröri ja notari ametikohtadel) töötamise eeldusena selliselt, et eri kutsevaldkondades jääks võimalus kontrollida lisaks isiksuseomadusi ja/või korraldada suulisi vestlusi ehk säilitada ka valdkonnaspetsiifilised teadmiste kontrollid.

Lahendamist vajab ka kohtus lepingulise esindamise kvaliteediprobleem. Tsiviil-, kriminaal- ja halduskohtutes võib praegu professionaalse lepingulise esindajana tegutseda ja kliente esindada lisaks advokaadile ka muu isik, kellele peale haridusnõude muid nõudeid kehtestatud ei ole<sup>3</sup>. Advokaatide poolt osutatava õigusteenuse nõuetele vastava kvaliteedi tagab avalik-õiguslik advokaatur, sh on advokaadile, advokaadibüroole ja osutatavatele õigusteenustele advokaaturiseaduses ette nähtud vastavad nõuded, meetmed ja tagatised (sh kutseksam, täiendõppekohustus, kohustuslik vastutuskindlustus, järelevalve jne). Õigusbüroode kaudu või füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate mitteadvokaatidest juristide tegevus on aga riiklikult reguleerimata ning sisuline ülevaade ja kontroll riigil nende teenuste, sh kohtus esindamise, üle puudub.

Seega püütakse käesoleva VTK-ga lahendada kahte probleemi. Esiteks leida lahendus küsimusele, kuidas tagada ühtlasem teadmiste ja oskuste tase õigusteaduse lõpetanute vahel ning teiseks, kuidas tagada, et kohtumenetluses osalevate lepingulist esindajate teadmised vastaksid teatud kvaliteedinõuetele.

## 2. Sihtrühm

Juristihariduse kvaliteet ja kvaliteeti tõstvad meetmed mõjutavad kaudselt kogu Eesti elanikkonda. Vahetult mõjutavad meetmed neid isikuid, kes soovivad tulevikus reguleeritud õigusametitesse asuda ja isikuid, kes soovivad tegutseda kohtus lepingulise esindajana (olemata Eesti Advokatuuri liige).

<sup>2</sup> Pöördumisega on võimalik tutvuda Riigikohtu kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/P%C3%B6%C3%B6rdumine\\_%C3%B5igushariduse\\_teemal\\_1.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/P%C3%B6%C3%B6rdumine_%C3%B5igushariduse_teemal_1.pdf)

<sup>3</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 218 lg 1 p 2, halduskohtumenetluse (HKMS) § 32 lg 1 p-d 1-3

Õigusteaduse magistriõppe lõpetanud inimeste hulka, kes soovivad tulevikus juristina reguleeritud õigusametis tegutseda, on raske hinnata. Kui võtta aluseks OSKA alusandmestik, kus tööjõu-uuringu hõiveandmed on ühendatud 2011. a rahva- ja eluruumide loenduse (REL2011) ametialade andmestikuga, siis on õiguse valdkonna põhikutsealadel hõivatud 5 230 inimest<sup>4</sup>.

Kohtus pidevalt lepingulise esindajana tegutsevad õigusteaduse magistrikraadiga juriste, kes ei ole advokatuuri liikmed, on kokku umbes 200<sup>5</sup>.

### 3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Käesoleva VTK-ga kavandatavatel muudatustel on kaks eesmärki. Esiteks tagada ühtlasem teadmiste ja oskuste tase õigusteaduse lõpetanute vahel ning teiseks tagada, et kohtumenetluses osalevate lepinguliste esindajate teadmised vastaksid teatud kvaliteedile.

Allpool esitatud alternatiivsete meetme analüüsi tulemusel on jõutud järeldusele, et eesmärgi saavutamiseks oleks kõige mõistlik kehtestada juristieksam.

#### Juristieksami sisu:

- 1) juristieksam on ühtne riiklik eksam, millega hinnatakse üksnes õigusametisse (lepingulised esindajad kohtus) või reguleeritud õiguselukutsesse pürgija võimet rakendada oma töös Eestis kehtivat õigust õigusteaduse magistri tasemel;
- 2) juristieksami sooritamine ei välista kitsama sisuga eksami sooritamise nõuet ega muid tingimusi, mis on kehtestatud kindlasse õigusametisse või -elukutsesse pürgimiseks;
- 3) juristieksam tõendab isiku, kes ei ole Eesti Advokatuuri liige ega ametnik, kes esindab asutust kohtumenetluses oma teenistusülesannete raames, võimet olla kohtumenetluses lepinguliseks esindajaks;
- 4) juristieksami tulemused võimaldavad kogumis võrrelda õppeasutustes antud õigushariduse taset.

Juba reguleeritud kutsealadel tegutsevad juristid (advokaadid, kohtunikud, kohtunikuabid, notarid, prokurörid, kohtutäiturid, pankrotihaldurid jt) oma tegevuse jätkamiseks juristieksamit sooritama ei pea. Reguleeritud õigusametite vaheline paindlik liikumine säilib, s.t edasisel liikumisel reguleeritud õigusametite vahel lähtutakse tegutsevate juristide puhul sellest, et juristieksam on juba sooritatud.

Õigusharidus ja juristide ettevalmistus muutuvad juristieksami rakendamisel avatumaks, läbipaistvamaks ja paindlikumaks. Juristieksam aitab välja sõeluda nii kandidaadid, kes täidavad miinimumstandardi kui ka parimad kandidaadid ja kindlustab konkursi tulemusel kohtade täitmise parimal võimalikul viisil. Juristieksami nõude kehtestamine aitab saavutada õigushariduse kvaliteedi võrreldavust. Eksami sooritamisega tekib ülevaade, millise õppeasutuse lõpetajad sellega paremini või halvemini toime tulevad, s.t erinevate õppeasutuste poolt antava õigushariduse kvaliteet muutub paremini võrreldavaks, mis on oluline nii erinevate koolide vahel valivale isikule kui ka tööandjale. Sellega seonduvalt saab juristieksamist ka mõõdupuu välismaa ülikoolist õigushariduse omandanud isikule, kes soovib Eestis konkreetses õigusametis tööle asuda.

Juristieksam avaldab mõju nii õppekavade koostamisele kui õppetöö läbiviimisele. Juristieksami nõude kehtestamine muudab õppeasutuste jaoks kergemaks õppejõudude töö hindamise ning

<sup>4</sup> Tööjõuvajaduse seire ja prognoosisüsteem OSKA „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadustele: siseturvalisus ja õigus. Õiguse alavaldkond“, Tallinn 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA\\_%C3%B5iguse-alavaldkond\\_terviktekst\\_L%C3%95PLIK.pdf](https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA_%C3%B5iguse-alavaldkond_terviktekst_L%C3%95PLIK.pdf), lk 13

<sup>5</sup> Eelnõu väljatöötamise kavatsusega on võimalik tutvuda eelnõude infosüsteemis. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3772afef-b790-4615-b741-dbcf8e9574cf>, lk 10

üliõpilaste jaoks selgemaks, mida on vaja õppida. Selle eelduseks on eksami korraldamine selliselt, et eksamiga ei kontrollita mitte faktiteadmisi, vaid juriidilise mõtlemise oskust.

Eeltoodut arvestades on oluline, et ühtne juristieksam oleks kaasuste lahendamisele keskenduv eksam, mis sisaldab endas nii avaliku-, era- kui ka karistusõiguse valdkondi. Eksamikaasused peavad olema komplekskaasused, s.t kaasused, mis kontrollivad üksikute õigusvaldkondade vahel seoste loomist. Seda põhjusel, et praktikas ei esine peaaegu kunagi kaasust, mis puudutaks üksnes ühte ainet. Eksamikaasused peavad olema oma mahult sellised, mis võimaldavad teadmisi ka tegelikult kontrollida. See tähendab, et iga kaasuse lahendamise jaoks peaks andma aega 4 kuni 5 tundi. Ka kaasuse raskusaste peab olema lahenduseks antavale ajale vastav.

Pärast eksami toimumist ja tulemuste teatavastegemist avalikustatakse lahendatud kaasused ja nende näidislahendused. Sellega antakse ka oluline panus Eesti õigusteaduse arengusse, sest eksamikaasuste lahendused moodustavad väärtusliku õppematerjali nii üliõpilastele kui ka juba tegutsevatele juristidele.

Eksami sooritamise tulemusena saab iga jurist kindla punktisumma, mille tulemusel saab koostada üldise juristide pingerea. Juristieksami positiivne sooritamine on eeldus selleks, et jurist saaks kandideerida reguleeritud õigusametisse. Hea positsioon juristieksami pingereas võib anda kandideerijale konkursil eelise. Juristieksamil ebaõnnestumisel on võimalik eksamit tasu eest uuesti sooritada. Ausa ja erapooletu eksamineerimismenetluse tagamiseks hinnatakse kirjaliku eksami töid anonüümselt.

Juristieksamit korraldab Riigikohus. Eksami korraldamise kulud kaetakse eksamil osalemise tasust. Eksamit viib läbi eksamikomisjon. Eksamikomisjoni kuuluvad ameti- või kutseeksameid korraldavate asutuste esindajad ja vajadusel Justiitsministeeriumi esindaja. Eksamikomisjon vastutab eksami sisulise läbiviimise eest, sh kaasuste kokkupanemise ja eksamitööde hindamise eest. Juristieksami komisjon kehtestab omale töökorra<sup>6</sup>. Eksamikava kinnitab minister komisjoni arvamust ära kuulates. Juristieksami ese ja täpne teemadejaotus võiks olla seadusandja pädevusse kuuluvad küsimused ning teatud täpsustuste tegemise võib seadusandja delegeerida täitevvõimule piisava ja täpse volitusnormi alusel.

## **II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid**

### **4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad**

#### **4.1 Kehtiv regulatsioon**

Juristina tegutsemise kvalifikatsiooninõuded on ette nähtud mitmete õigusaktidega. Kvalifikatsiooninõuded kohtunikele, kohtunikuabidele ja kohtujuristidele on kohtute seaduses (KS), advokaatidele advokatuuriseaduses (AdvS), prokuröridele prokuratuuriseaduses (ProkS), notaritele notariaadiseaduses (NotS), kohtutäituritele kohtutäituri seaduses (KTS), pankrotihalduritele pankrotiseaduses (PankrS). Tsiiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS), halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) ja kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) näevad ette isikud, kes võivad esindada menetlusosalisi lepinguliste (volitatud) esindajatena vastavas kohtumenetluses.

KS § 47 lg 1 p 1 järgi võib kohtunikuks nimetada Eesti Vabariigi kodaniku, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistriraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Maa- või halduskohtunikuks saamise eelduseks on lisaks ettenähtud kvalifikatsiooni omandamist

<sup>6</sup> Vrdl kohtunikueksamikomisjoni töökorda. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/kohtunikueksamikomisjoni%20TOOKORD\\_15.04.2021.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/kohtunikueksamikomisjoni%20TOOKORD_15.04.2021.pdf)

vähemalt kolmeaastane kohtunõuniku või kohtujuristi töö kogemus või viieaastane muu juriidilise töö kogemus (KS § 50 lg 1 p 1) ning kohtunikueksami sooritamine või sellest vabastamine (KS § 50 lg 1 p 2). Ringkonnakohtunikuks võib nimetada nõutava haridusega isiku, kes on sooritanud kohtunikueksami või sellest vabastatud ja lisaks on hinnatav kogenud ning tunnustatud juristina (KS § 51 lg 1). Riigikohtunikuks võib nimetada nõutava haridusega isiku, kes on kogenud ja tunnustatud jurist (KS § 52).

Kohtunikuabi peab vastama kohtuniku haridusnõuetele ja täitma kohtunikuabi ettevalmistuskava (või olema sellest vabastatud) või olema sooritanud kohtunikueksami (KS § 115 lg-d 1 ja 2).

Kohtujurist peab samuti vastama kohtuniku haridusnõuetele (KS § 125<sup>1</sup> lg 4); vanemkohtujuristik nimetatakse isik, kes on vähemalt kolm aastat töötanud kohtujuristina ja sooritanud kohtunikueksami (KS § 125<sup>1</sup> lg 7).

Advokaadina võib tegutseda (advokatuuri liikmeks saada) kohtuniku haridusnõuetele vastav isik või isik, kelle välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni on tunnustatud AdvS § 65 alusel (AdvS § 23 lg 1 p 3) ning kes on sooritanud advokaadieksami (AdvS § 23 lg 2). Eraldi eksamid tuleb teha vandeadvokaadi abiks (AdvS § 24 lg 1) ja vandeadvokaadiks saamiseks (vandeadvokaadiks saamiseks tuleb lisaks vähemalt kolm aastat tegutseda vandeadvokaadi abina) (AdvS § 26 lg 1). AdvS § 26 näeb ette ka mitmeid lihtsustatud võimalusi vandeadvokaadiks saamiseks.

Prokuröriks võib ProkS § 15 lg 1 p 1 järgi nimetada teovõimelise vähemalt 21-aastase Eesti Vabariigi kodaniku, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Notariks võib NotS § 6 lg 1 järgi nimetada kandidaaditeenistuse läbinud ja notarieksami sooritanud teovõimelise Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab kohtunikule esitatavatele haridusnõuetele.

Kohtutäituriks võib KTS § 17 lg 1 järgi nimetada Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes on omandanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või läbinud riiklikult tunnustatud rakenduskõrgharidusõppe õiguse õppesuunal või omandanud vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või vastava välisriigi kvalifikatsiooni ning kes on tegutsenud kohtutäituri abina, vandeadvokaadina, kohtunikuna, notarina või pankrotihaldurina vähemalt ühe aasta või töötanud enne kohtutäituri ametisse kandideerimist vähemalt viis aastat akadeemilist või rakenduslikku juriidilist kõrgharidust nõudval töö ja sooritanud kohtutäiturieksami.

Pankrotihalduriks võib PankrS § 57 lg 1 p 1 järgi nimetada teovõimelise füüsilise isiku, kes on omandanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses ja kellel on vähemalt kaheaastane töökogemus rahanduse, õiguse, juhtimise või raamatupidamise valdkonnas või kes on omandanud riiklikult tunnustatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses ning on sooritanud halduri eksami ja läbinud halduri väljaõppe. PankrS § 57 lg 2 järgi võib bakalaureuse- või magistrikraadi asemel isik olla omandanud ka bakalaureuse- või magistikraadile vastava välisriigi kvalifikatsiooni. PankrS § 57 lg-tes 3 ja 4 on ette nähtud võimalused saada halduriks eksamit ja/või väljaõpet läbimata. PankrS § 57 lg 3 järgi ei pea vandeadvokaat, vandeaudiitor ning KS § 47 lõike 1 punktile 1 vastava haridustasemega kohtutäitur haldurina tegutsemise õiguse saamiseks sooritama halduri eksamit ega läbima väljaõpet. Haldurina tegutsemise õiguse saab ta koja kutsekogu liikmeks vastuvõtmisega. Nimetatud isik võetakse koja kutsekogu liikmeks tema kirjaliku avalduse alusel. PankrS § 57 lg 4 kohaselt ei pea väljaõpet läbima halduri eksami sooritanud isik, kes on töötanud vähemalt kolm aastat õiguslast, majanduslast või finantsjuhtimislast kõrgharidust nõudval töö.

TsMS § 218 lg 1 p-de 1 ja 2 järgi võib (professionaalne) lepinguline esindaja tsiviilkohtumenetluses olla advokaat või muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Volitatud (professionaalseks) esindajaks võib halduskohtumenetluses HKMS § 32 lg 1 p-de 1–3 järgi olla advokaat, õigusteadusliku kõrgharidusega isik või majandusteadusliku kõrgharidusega maksu- või raamatupidamiskonsultant maksuasjades. Õigusteadusliku või majandusteadusliku kõrghariduse omandanuks loetakse HKMS § 32 lg 3 järgi isik, kes on omandanud asjaomasel õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

KrMS § 41 lg 4 kohaselt võib lepinguliseks esindajaks kohtumenetluses olla advokaat või muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. KrMS § 42 lg 1 p 1 järgi on kriminaalmenetluses kaitsja advokaat ja teised käesoleva seadusega lepingulisele esindajale kehtestatud haridusnõuetele vastavad isikud menetteleja loal, kelle pädevus kriminaalmenetluses tuleneb kokkuleppesest kaitsealusega (lepinguline kaitsja). Tunnistaja esindajaks võib KrMS § 67<sup>1</sup> lg 1 järgi olla tunnistaja taotlusel tema lepingulise esindajana advokaat või muu KrMS-iga lepingulisele esindajale kehtestatud haridusnõuetele vastav isik.

Lisaks võib asjassepuutuva regulatsioonina välja tuua järgmised diplomite tunnustamise põhimõtted:

- Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a. antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavuse kehtestamine on HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> alusel ette nähtud Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005 määruses nr 120.
- Välismaal omandatud hariduse ja diplomite tunnustamist reguleerivad 11. aprilli 1997 kõrgharidustunnistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate tunnistuste Euroopa regioonis tunnustamise konventsioon (Lissaboni konventsioon), HaS § 28<sup>1</sup> ja selle lg 2 alusel antud Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2006 määrus nr 89 „Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord“.

#### **4.2 Seotud strateegiad ja arengukavad**

Väljatöötamise kavatsus on seotud järgmiste strateegiadokumentidega:

1. Justiitsministeeriumi programm „Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum“ 2020–2023 meede 4 „Õiguste jõustamine“ tegevus 4.1 „Tõhusa kohtupidamise tagamine“;
2. Justiitsministeeriumi programm „Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum“ 2020–2023 meede 4, tegevus 4.2: „Õigusteenuste ja õigusteabe kättesaadavuse tagamine“;
3. Justiitsministeeriumi arengukava 2018–2021 punkt 3.3 „Õigusteenuste kättesaadavuse tagamine“;
4. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2021–2023 p 8.35 alapunkt „Riigi õigusabi ja esmase õigusnõustamise teenuse mahu ja viiside laiendamine“.

### **5. Tehtud uuringud**

Justiitsministeerium on 2007. aastal koostanud kontseptsiooni juristide kvalifikatsiooninõuete ühtlustamise ja õigusteenuse kvaliteedi tagamiseks<sup>7</sup>. Koostatud analüüsi eesmärk oli hinnata

<sup>7</sup> Kättesaadav Justiitsministeeriumi kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.just.ee/media/2954/download>

juridiliste elukutsete olemasolevaid ettevalmistussüsteeme, nende vastavust kogu õigussüsteemi vajadustele ja õigusteenuse kvaliteedi probleeme. Kontseptsiooni koostamisel võeti eeskuju ka teistes riikides kasutusel olevatest mudelitest. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et olemasolevad kutse-süsteemid on liiga suletud, läbipaistmatud ja jäigad. Teise probleemina toodi analüüsis välja õigusteenuse ja riigi õigusabi vähene kättesaadavus ja madal kvaliteet. Analüüsi lahenduseks on pakutud ühtse riikliku juristieksami kehtestamine, olemasolevate kandidaaditeenistuste ümberkujundamine ning advokatuuri kui õigusteenuse ja riigi õigusabi tagaja tegevuse üle rangema järelevalve teostamine. 27. septembril 2007 arutati kontseptsiooni ka valitsuskabineti nõupidamisel.

Lahenduseks ülal viidatud probleemidele pakuti välja järgmist:

- 1) olemasolevad erinevad kutse-süsteemi osaks olevad eksamid asendatakse ühtse riikliku juristieksamiga;
- 2) eksami sooritamise eelduseks on magistr kraad õigusteaduses;
- 3) kord sooritatud juristieksami tulemused on aluseks isiku kõigil edasistel kandideerimistel;
- 4) juristieksami tulemused ei määra lõplikult ära konkursi tulemust;
- 5) reguleeritud kutsealadel tegutsevad juristid oma tegevuse jätkamiseks juristieksamit sooritama ei pea;
- 6) reguleeritud kutsealadel tegutsevad juristid peavad juristieksami sooritama vaid juhul, kui nad soovivad kandideerida teise ametisse, mille puhul on eelduseks juristieksam;
- 7) eksamit vabastamine ehk senise töökogemuse võrdsustamine juristieksamiga on erandlik, see on võimalik riigikohtunike puhul;
- 8) kõik kutsetegevusena õigusteenuse osutajad peavad astuma advokatuuri liikmeks;
- 9) senised kandidaaditeenistusel põhinevad ettevalmistussüsteemid asendatakse vahetu konkursi ja katseaja süsteemiga, arvestades iga kutseala erisusi.

Kriitikana kontseptsioonile toodi välja, et ühtse juristieksami idee väljatöötamisel ei kaasatud asja arutellu ametkondi, keda idee puudutab. Kuna kohtunike, prokuröride, advokaatide ja notarite kvalifikatsioon on iga nimetatud elukutse puhul erinev, siis eksisteerib rida erinevusi ja -oskusi, mida ühtne eksam arvesse võtta ei saa – kavandatav ühtne massieksam oleks paratamatult kergem.

2007. aasta kontseptsioon jäi seega seisma eelkõige seetõttu, et kontseptsiooni koostamisel polnud konsulteeritud juridiliste kutsealade organisatsioonide ega teiste huvigruppidega. Käesoleva VTK koostamisele on kaasatud esindajad kõikidest praegu ameti- või kutseeksameid läbiviivatest asutustest – Riigikohtust, Eesti Advokatuurist, Notarite Kojast, Riigiprokuratuurist, Patendivolinike Kojast ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojast. Töörühma kohtumistel lepidi kokku kontseptsiooni tööversioon, millele põhineb käesolev VTK. Vastupidiselt 2007. a juristieksami kontseptsioonile näeb praegune VTK ette, et ühtne juristieksam ei asenda ühegi kutseala spetsiifilist eksamit vaid toimib kui nende baastaseme eksamina.

Justiitsministeerium on advokatuuriväliste õigusnõustajate kvaliteediprobleemiga tegelemiseks 15. juunil 2021. aastal esitanud ministeeriumitele arvamuse avaldamiseks seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse, millega pakutakse lahendust probleemile, kus inimesi esindavad kohtus juristid, kellel pole selleks piisavalt kvalifikatsiooni<sup>8</sup>. Lahendusena pakuti välja järgmised kohtumenetluse tõhustamist tagavad valikud:

1. võimaldatakse advokatuuri liikmeks mitteolevatel lepingulistel esindajatel tsiviil- ja halduskohtumenetlusest osa võtta üksnes kohtu loal (analoogselt advokaadiks mitteoleva lepingulise kaitsja regulatsiooniga KrMS § 42 lg 1 p 1);

---

<sup>8</sup> Eelnõu väljatöötamise kavatsusega on võimalik tutvuda eelnõude infosüsteemis. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/3772afef-b790-4615-b741-dbcf8e9574cf>



2. luuakse kohtule tehnilised võimalused esindajate nõ menetlusajaloo nägemiseks, mis abistaks kohut loa andmise otsustamisel;
3. lihtsustatakse kohtu tegevust menetlusse lubatud esindaja menetlusest kõrvaldamisel korduvate samasisuliste puuduste korral (samasisulise puuduse korral piisab puuduse tuvastamisest, ei pea motiveerima);
4. laiendatakse kohtu võimalusi määrata omal algatusel menetlusosalisele tema enda kulul esindaja riigi õigusabi korras, kui kohus leiab, et menetlusosalise olulised huvid võivad advokaadi abita jääda kaitseta.

VTK-le esitasid oma arvamuse Eesti Advokatuur, Riigikohus, Eesti Kohtunike Ühing ning osa I ja II astme kohtutest. Peamine kriitika VTK-s kavandatavatele abinõudele oli, et ettepanekud olid eesmärki silmas pidades poolikud. Riigikohus leidis, et advokatuuril kui advokaatide kutseorganisatsioonil on eelduslikult parimad võimalused tagada kohtumenetluses osalevate esindajate vajalik kvalifikatsioon ja sellega ühtlasi menetlusosaliste õiguste tõhusam kaitse. Teise võimalusena leidsid nii Riigikohus kui Eesti Kohtunike Ühing, et tulemuslikuks meetmeks võiks olla magistriõppejärgse üldise kutseeksami kehtestamine, mis oleks eelduseks juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudvatele ametikohtadele kandideerimiseks, muu hulgas kohtumenetluses esindajana tegutsemiseks.

Ringkonnakohtunik Kersti Kerstna-Vaks on 2018. aastal koostanud maksejõuetuse revisjoni<sup>9</sup> raames analüüsi pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükile<sup>10</sup>. Analüüsi raames käsitleti ka pankrotihaldurile esitatavaid nõudeid ning haldurina tegutsemise õigust. Analüüsi tulemusel tehti mh järgmine ettepanek halduri kvalifikatsiooninõuete parandamise eesmärgil seaduse muutmiseks: „Arvestades halduri rolli pankrotimenetluses ja sellele kutsele esitatavaid ootusi, oleks vajalik muuta haldurile esitatavat haridusnõuet (PankrS § 57 lg 1 p 1) ja lubada haldurina tegutseda üksnes isikul, kes on omandanud riiklikult tunnustatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Kuna advokaadi ega audiitorina ei ole võimalik tegutseda ilma magistrikraadi või sellega võrdsustatud haridustaset omamata, saaks haridusnõude tõstmine puudutada üksnes neid haldureid, kes ei ole Advokatuuri või Audiitorkogu liikmed. Toimuks haldurite haridusnõuete ühtlustamine.“.

Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA on 2019. aastal koostanud tulevikuvaate tööjõu- ja oskuste vajadustele õiguse alavaldkonnas<sup>11</sup>. OSKA õiguse valdkonna rakendusuring kirjeldab tänapäeva töandja ootusi juristile. Muu hulgas on uuringus ühe võimalusena, kuidas magistriastme lõpetajate teadmisi standardselt hinnata ja lihtsustada eri põhikutsealadele tööle kandideerimist, välja toodud ühtse juristieksami kehtestamine. Praegu on advokatuuril, prokuratuuril ja kohtutel erinev eksamite korraldus, kuid selleks, et soodustada klassikaliste õigusametite vahel liikumist, võiks nendesse ametitesse kandideerimise tingimusi ühtlustada. Vabamat liikumist peavad tähtsaks praegused töandjad ja ka tööturu üldised trendid näitavad, et järjest sagedamini vahetatakse töökohti ning uued põlvkonnad ei otsi endale ametit kogu eluks. Intervjueeritud leidsid, et õiguslase magistriõppe lõpetanutel võiks olla võimalik sooritada ühistel alustel eksam, mille korraldaksid töandjate esindusorganisatsioonid ja mille läbimine oleks ühtlasi vandeadvokaadi abi, abiprokuröri või esimese astme kohtuniku tööle kandideerimise tingimus. Samas märgiti ka, et praegune eksamikorraldus on siiski spetsiifilise rõhuasetusega sõltuvalt kutsealast ja kõigile sobivat lahendust on väga keeruline leida. Ühine eksam lihtsustaks mõnevõrra klassikalistesse õigusametitesse kandideerimist, kuid sellele ideele leiti siiski sisuliselt sama palju vastu- ja pooltargumente.

<sup>9</sup> Justiitsministeerium „Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt“, Tallinn 2016 Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse\\_revisjoni\\_lahteulesanne\\_loplik\\_13.06.2016.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf)

<sup>10</sup> Kersti Kerstna-Vaks, Maksejõuetuse revisjon „Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk“, Tallinn 2018. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kersti\\_kerstna-vaks\\_analuus-kontseptsioon.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kersti_kerstna-vaks_analuus-kontseptsioon.pdf)

<sup>11</sup> Tööjõuvajaduse seire ja prognoosisüsteem OSKA „Tulevikuvaate tööjõu- ja oskuste vajadustele: siseturvalisus ja õigus. Õiguse alavaldkond“, Tallinn 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA\\_%C3%B5iguse-alavaldkond\\_terviktekst\\_L%C3%95PLIK.pdf](https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA_%C3%B5iguse-alavaldkond_terviktekst_L%C3%95PLIK.pdf)



## 6. Kaasatud osapooled

Juristieksami kontseptsiooni koostamiseks on Justiitsministeerium kokku kutsunud töörühma, kus on esindajad kõikidest praegu ameti- või kutseeksameid läbiviivatest asutustest – Riigikohus, Eesti Advokatuur, Notarite Koda, Riigiprokuratuur, Patendivolinike Koda ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

### III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

#### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

#### 7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Kaalutud on rahastuse suurendamist. Kõrghariduse ja teaduse üheks peamiseks probleemiks on ebapiisav rahastus. Kõrgharidusseaduse (KHaS) § 37 lg 1 järgi korraldatakse kõrghariduse kvaliteedi hindamiseks kõrgkoolis institutsionaalset akrediteerimist ja temaatilisi kvaliteedihindamisi. Akrediteerimise käigus hinnatakse õppe- ja teadustegevuse vastavust õigusaktidele, kõrgkooli eesmärkidele ja arengukavale<sup>12</sup>. Akrediteerimise eesmärk on ka anda soovitusi õppekvaliteedi parandamiseks.

Rahastuse suurendamine võimaldaks palgata rohkem täiskohaga õppejõude, avaldades sellega ka mõju õppekavade sisule. OSKA raporti<sup>13</sup> järgi on hariduse kvaliteet otseselt seotud valdkonnas töötavate õppejõududega, keda on väga keeruline leida nii tööandjate kui ka ülikoolide hinnangul. Õppejõudude värbamisega seotud probleemide peamise põhjusena nimetati 2013. a kõrgharidusreformi, mis ülikoolide hinnangul vähendas tasulise õppe osakaalu kõikidel erialadel ning ühtlasi ülikoolide võimalusi tagada õppejõududele konkurentsivõimeline sissetulek (kuigi riik kompenseeris puudujäävad vahendid tegevustoetuse suurendamisega). Teiseks rõhutati Eesti väiksust ja seda, et kitsamates valdkondades ongi ainult paar spetsialisti, kes võiks spetsiifilisemaid õppeaineid õpetada, ning neid ei jagu kõikidesse ülikoolidesse.

Rahastuse suurendamisega puuduks endiselt ka objektiivne mõõdupuu õigushariduse (sh välisülikoolist omandatud õigushariduse) võrdlemiseks ning säiliks mittheadvokaatidest lepinguliste esindajate kvaliteediprobleem.

#### 7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Mured kõrghariduse kvaliteedi ja teaduse tasemega on omased paljudele erialadele, mitte üksnes õigusteadusele. Eesti kõrghariduse ja teaduse korralduse ning rahastuse probleemide üle otsustamine eeldab aga laiemat ühiskondlikku arutelu ja ei ole lahendatavad kitsalt ühes valdkonnas.

<sup>12</sup> KHaS § 38 lg 1

<sup>13</sup> Tööjõuvajaduse seire ja prognoosisüsteem OSKA „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadustele: siseturvalisus ja õigus. Õiguse alavaldkond“, Tallinn 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA\\_%C3%B5iguse-alavaldkond\\_tervikekst\\_L%C3%95PLIK.pdf](https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA_%C3%B5iguse-alavaldkond_tervikekst_L%C3%95PLIK.pdf), lk 71

Olemasoleva olukorra säilitamisega kaasneb oht, et juristihariduse kvaliteediprobleemid üksnes süveneivad, reguleeritud õigusametite kohti ei ole võimalik täita ilma baasteadmiste kontrollita, säiliks mitteamvokaatidest lepinguliste esindajate kvaliteediprobleem ning puuduks objektiivne mõõdupuu, millega võrrelda õigusharidust andvate koolide kvaliteeti.

Senise regulatsiooni parema rakendamise puhul tuleb ka välja tuua, et Kutseregistris on Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EKR) 7. taseme õigusnõuniku kutse eraldi kutsealana registreeritud. Kutsestandardi kohaselt on õigusnõuniku kutsetegevuse sisuks kliendi või tööandja õigusnõustamine, kliendi või tööandja esindamine või kaitsmine kohtuvälises ja kohtueelses menetluses, vahekohtu menetluses, kohtus või mujal ning kliendile või tööandjale dokumendi koostamine ja tema huvides muu õigustoimingu tegemine või muu õigusteenuse osutamine ning suhtlemine kolmandate isikutega, sh avaliku võimu organitega, ning vajaduse korral kliendi või tööandja huvides tõendite kogumine. Õigusnõustaja kutset võib taotleda isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni.

Alates 22.05.2013 kuni 21.05.2018 andis õigusnõuniku kutset Eesti Juristide Liit MTÜ, kelle volitused kutse andjana lõppesid riikliku kutseregistri andmetel 22.05.2018. Kutseregistri andmetel on 15.02.2022. a seisuga viiel juristil kehtiv 7. taseme õigusnõuniku kutse.

Praegusel hetkel puudub nõuetele vastav kutse andja, uuendamata on kutsestandard ja kutsestandardi andmise kord, sh hindamiskord ning õigusnõuniku kutse omandanud juriste praktiliselt ei ole (kehtiv 7. taseme õigusnõuniku kutse on üksnes viiel juristil). Seega leiame, et tegu ei ole sobivaima lahendusega, et tagada ühtlasem teadmiste ja oskuste tase õigusteaduse lõpetanute vahel ega kohtumenetluses osalevate lepinguliste esindajate teadmiste teatud kvaliteedinõuetele vastamine.

#### **IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

##### **8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida**

Saksamaal tuleb isikul, kes soovib saada juristiksi, sooritada kaks riiklikku eksamit, nn esimene ja teine riigieksam<sup>14</sup>. Enne esimese eksami sooritamist õpivad tudengit tavaliselt 4-8 aastat ülikoolis ning läbitud peavad olema 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). Pärast teise juristieksami sooritamist on tegemist täieõigusliku juristiga (*Volljurist*), kes võib pidada kõiki juriidilisi ameteid. Saksamaa süsteemil on aga kaks peamist puudust, esmalt 1) süsteemi kulukus, s.t kõigile soovijatele on tagatud võimalus riigi kulul õigusteadust õppida ja kõigile esimese riigieksami sooritanutele on tagatud võimalus läbida riiklikult tasustatud ettevalmistusteenistus; 2) EL teenuste ja tööjõu vaba liikumine, s.t haridussüsteemi osaks olevat eksamit ei saa kohustuslikuks teha teistes liikmesriikides juristihariduse saanud isikutele.

##### **9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus**

Analüüsi objektiks on küsimus, kas oleks otstarbekas luua erinevatele juriidilistele elukutsele kandideerimiseks ühtne baasteadmisi kontrolliv juristieksam ning kuidas oleks võimalik ühendada selline eksam olemasoleva haridus- ja kutseüsteemiga.

#### **9.1 Juristieksami kehtestamine**

<sup>14</sup> Euroopa Justiitsvärgustiku tsiviil- ja kaubandusajade kodulehekülj. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

### 9.1.1 Kehtestada juristieksam haridussüsteemi osana

Üks võimalus juristieksami regulatsiooni rakendamiseks oleks seda teha haridussüsteemi osana, s.t kehtestada juristieksami sooritamise võimalus õigusteaduse magistriõppe raames. Praegune õppekorraldus, kus magistriõppe lõpetamiseks tuleb kirjutada magistri- või lõputöö, toetab oskust süveneda, mõelda süsteemselt, analüüsida valitud õiguslikku küsimust süvitsi ja kirjutada. OSKA raporti kohaselt hindavad tööandjad neile vajalike teemade süvaanalüüsi kõrgelt ja peavad magistritöö nõude säilitamist oluliseks.<sup>15</sup> Seega magistri- või lõputöö kirjutamisest loobumine ei ole mõistlik. Selleks, et mahuka magistri- või lõputöö koostamise kõrvalt magistriõppe tudengite koormust mõningal määral vähendada, oleks võimalik sooritada juristieksam mitte üksnes magistriõppe lõpus, vaid magistriõppe jooksul, saades juristieksami tunnistuse kätte siis, kui magistriõppe on lõpetatud.

Haridussüsteemi sisene juristieksam muudab aga välisülikooli lõpetanu jaoks Eestis juristina tegutsemise keeruliseks. Kui juristieksam on magistriõppe õppekava osa, siis on vaja arvestada võimalusega, et ka varem õigusteaduse magistriõppe lõpetanud isikutel, kes on otsustanud nüüd reguleeritud õigusametisse tööle asuda (sh välisülikooli lõpetanud isikutel), oleks võimalik juristieksami tunnistust omandada. Haridussüsteemi sisene juristieksam sellist võimalust ei toeta. Selline valik ei lahendaks ka juba tegutsevate lepinguliste esindajate kvaliteediprobleemi. Lisaks tuleb silmas pidada kõrghariduse mitmekesisust, s.t õigusteaduse magistriõppes võivad õppida ka tudengid, kellel ei ole plaanis juristina (reguleeritud õigusametis) tegutseda. Seega tuleks vältida olukorda, kus eksami sooritamine oleks kõikidele õigusteaduse magistriõppe tudengitele kohustuslik.

### 9.1.2 Kehtestada juristieksam haridussüsteemi väliselt

Haridussüsteemi välise juristieksami korra kohase toimimise eest vastutab Riigikohus, kuid selle toimimise, kvaliteeti ja kaasuste koostamise panustavad kõik täna kutseeksameid korraldavad asutused koos – Riigikohus, Notarite Koda, Prokuratuur, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ning Eesti Advokatuur. Juristieksami kehtestamine väljaspool haridussüsteemi avaldaks mõju nii õppekavade koostamisele kui õppetöö läbiviimisele, olles haridusasutustest sõltumatu. Haridussüsteemi välise juristieksami nõude kehtestamine aitab saavutada õigushariduse kvaliteedi võrreldavust – eksami sooritamise tekitab ülevaade erinevate ülikoolide lõpetajate (sh välisülikooli lõpetanute) tasemest. Ülevaate põhjal on võimalik juristieksami tulemusi kasutada objektiivse mõõdupuuna õigushariduse kvaliteedi võrdlemisel (positiivne nii erinevate koolide vahel valivale isikule kui tööandjatele) ning täita vabad ametikohad parimate kandidaatidega. Haridussüsteemi välist juristieksamit on võimalik sooritada kõikidel inimestel, kellel on olemas õigusteaduse magistrakraad (või sellele vastav kvalifikatsioon HaS § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastav välisriigi kvalifikatsioon) ja eesti keele oskus.

## 9.2 Pankrotihaldurite ja kohtutäiturite haridusnõude tõstmine

PankS § 57 lg 1 p 1 kohaselt antakse haldurina tegutsemise õigus teovõimelisele füüsilisele isikule, kes on omandanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses ja kellel on vähemalt kaheaastane töökogemus rahanduse, õiguse, juhtimise või raamatupidamise valdkonnas või kes on omandanud riiklikult tunnustatud magistrakraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses.

---

<sup>15</sup> Tööjõuvajaduse seire ja prognoosisüsteem OSKA „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadustele: siseturvalisus ja õigus. Õiguse alavaldkond“, Tallinn 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA\\_%C3%B5iguse-alavaldkond\\_terviktekst\\_L%C3%95PLIK.pdf](https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/10/OSKA_%C3%B5iguse-alavaldkond_terviktekst_L%C3%95PLIK.pdf), lk 70

Efektiivse pankrotimenetluse tagamise jaoks on äärmiselt olulise tähtsusega, et haldur kui pankrotimenetluse juhtfiguur oleks piisavalt kompetentne<sup>16</sup>. Kehtivas õiguses on sätestatud üsna erinevad nõuded halduriks saamisele, mistõttu võib olla vastavate isikute ettevalmistus halduri kutseks erineva tasemega. PankS §-s 57 sisalduvaid nõudeid on järjepidevalt karmistatud (nt 2010. a jõustunud muudatustega sätestati kõrghariduse nõue ning kohustus läbida pankrotihalduri väljaõpe), kuid siiski on maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringus märgitud, et lisaks kõrge professionaalsusega pankrotihalduritele leidub palju neid, kellel esineb puudujääke majandusalastes või juriidilistes teadmistes<sup>17</sup>. Eeltoodust tulenevalt leiame, et selleks, et võrdsustada pankrotihalduri haridusnõue ka teiste õiguselukutsete esindajatega, on põhjendatud tõsta pankrotihalduri haridusnõuet õigusteaduse magistrakraadile. Sellest tulenevalt on, sarnaselt teiste reguleeritud õiguselukutsete esindajatega, edaspidi pankrotihalduriks kandideerimise eelduseks juristieksami sooritamine.

KTS § 17 lg 1 kohaselt võib kohtutäituriks nimetada Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes valdab kõnes ja kirjas eesti keelt, on aus ja kõlbeline ning on omandanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või läbinud riiklikult tunnustatud rakenduskõrgharidusõppe õiguse õppesuunal või omandanud vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses või vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Regulatsioon, mille kohaselt piisab praegu kohtutäituriks saamiseks õiguse õppesuuna bakalaureusekraadist või rakenduskõrgharidusest, ei ole ametikoha spetsiifikat arvestades piisav. Kohtutäiturite töö on õiguslikult piisavalt sisuline ja keeruline, et tõsta kvalifikatsiooninõuet õigusteaduse magistrakraadile.

### **9.3 Mittheadvokaadist lepingulisele esindajale juristieksami läbimise nõude kehtestamine**

Tsiviil-, kriminaal ja halduskohtutes võib praegu professionaalse lepingulise esindajana tegutseda ja kliente esindada lisaks advokaadile ka muu isik, kellele peale haridusnõude muid nõudeid kehtestatud ei ole<sup>18</sup>.

2020. aastal kaardistas ja analüüsis Justiitsministeerium kohtuesinduse kvaliteediprobleeme. Paljude esindajate õigusteadmiste tase ei vasta elementaarsetele kohtus esindajalt oodatavatele nõuetele. Esindaja ei saa aru vaidluse sisust ja kohtu selgitustest, ei osata formuleerida nõuetekohaseid nõudeid, esitada selgeid taotlusi, menetluskohustusel esineb vasturääkivusi ja loogikavigu asjaolude esitamisel, ei suudeta esitada asjakohaseid tõendeid jne. Paljudel juhtudel on kohus viidanud vajakajäämistele konkreetsetes õigusteadmistes (nt esindaja ei suuda teha vahet ühisomandil ja kaasomandil). Osadel menetlustest kõrvaldamise juhtudel on kohus välja toonud, et esindaja asjatundmatuse tõttu kahjustatakse esindatava menetluslikku positsiooni.

Nimetatud probleemi lahendamiseks pakutakse välja, et edaspidi saab tsiviil-, kriminaal- ja halduskohtumenetluses lepinguliseks esindajaks olla peale advokaadi ka „muu isik, kes on sooritanud juristieksami“. Juristieksami läbimise nõude kehtestamine tagab, et ilma piisava keeleoskuse ja õigusteadmisteta isikud kohtus esindama ei pääse. Juristieksami läbimise nõue ei laiene ametnikele, kes oma tööülesannete käigus esindavad riigiasutust kohtumenetluses.

## **10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega**

<sup>16</sup> Justiitsministeerium „Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt“, Tallinn 2016 Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse\\_revisjoni\\_lahteulesanne\\_loplik\\_13.06.2016.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf), lk 89

<sup>17</sup> Riigikantselei „Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring“, 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/maksejouetuse\\_menetlemise\\_tohususe\\_uuringu\\_okkuvote\\_0.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/maksejouetuse_menetlemise_tohususe_uuringu_okkuvote_0.pdf), lk 7

<sup>18</sup> TsMS § 218 lg 1 p 2, HKMS § 32 lg 1 p-d 1-3, KrMS § 41 lg 4

## määratud raamid

Hariduspoliitika valdkonnas on Euroopa Liidul toetav ja osaliselt koordineeriv roll. Liikmesriikidel on täisvastutus haridussüsteemi korralduse ning sisu eest. EL soodustab liikmesriikide vahelist koostööd ning seeläbi nende hariduse ja teaduse arengut. Lissaboni lepingu kohaselt on EL-i eesmärgiks arendada Euroopa-möödet hariduses<sup>19</sup>. Seda eelkõige liikmesriikide keelte õpetamise ja levitamise kaudu, kuid ka soodustades õppijate ja õpetajate õpirännet, haridusasutuste vahelist koostööd ja noorte rahvusvahelisi ettevõtmisi.

Välismaal omandatud hariduse ja diplomite tunnustamist reguleerivad 11. aprilli 1997 kõrgharidustunnistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate tunnistuste Euroopa regioonis tunnustamise konventsioon (Lissaboni konventsioon), HaS § 28<sup>1</sup> ja selle lg 2 alusel antud Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2006 määrus nr 89 „Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord“. Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise hõlbustamiseks on Euroopa Liidus vastu võetud direktiiv<sup>20</sup>, mille rakendamist koordineerib Eestis Haridus- ja Teadusministeerium.

Euroopa Liidus on liikmesriigiti erinevad kutsealad seadustega reguleeritud – riiklikult võib olla kehtestatud teatud hariduse või töökogemuse nõue. Reguleeritud kutse puhul vajab välisriigi kutsekvalifikatsioon enne vaba juurdepääsu tööturule tunnustamist vastuvõtva liikmesriigi pädeva asutuse poolt. Reguleerimata kutsealade puhul on juurdepääs teise riigi tööturule vaba.

## **V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.**

### **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud**

#### **11.1. Kavandatav muudatus 1 – juristieksami kehtestamine**

##### **11.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: eksamit korraldava asutuse töötajad ehk Riigikohtu teenistujad**

Muudatusest mõjutatud sihtrühma moodustavad juristieksamit korraldava asutuse töötajad ehk Riigikohtu teenistujad. Riigikohtu koosseisu moodustab 111 inimest, sh aktiivses töösuhtes olijaid on 103<sup>21</sup>. Eksami korraldamisega ei tegeleks eelduslikult õigusemõistmisega seotud teenistujad, vaid tugiosakonnad, seega on sihtrühma suurus veelgi väiksem. Kui võrrelda Riigikohtu aktiivses töösuhtes olijate koguarvu 103 kõikide riigi ametiasutuste teenistujatega, mis 2020. a andmetel oli 28 371 inimest<sup>22</sup>, moodustab sihtrühm sellest 0,36%. Muudatusest mõjutatud sihtrühm on seega väike.

**11.1.1.1 Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele**, mh mõju asutuste ülesannetele ja töökorraldusele, sh asutuse töökoormusele.

##### **11.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus selle olulisuse kohta**

Muudatusega kaasneb ajutine töökoormuse tõus Riigikohtu ametnikele juristieksami korralduse toimimise tagamiseks, kuid ülesannete ümbervaatomisega on võimalik ajutise töökoormuse tõusuga kohaneda. Kuivõrd KS § 69 lg 5 järgi tagab kohtunikueksamikomisjoni

<sup>19</sup> Euroopa põhiseaduse lepin, kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/1031532>

<sup>20</sup> Direktiiv on kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.hm.ee/sites/default/files/http\\_eur-lex.europa.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/http_eur-lex.europa.pdf). Direktiivi seletuskiri on kättesaadav ka eestikeeles, [https://www.hm.ee/sites/default/files/htm\\_veebilehe\\_kutu\\_tekst\\_-\\_et.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/htm_veebilehe_kutu_tekst_-_et.pdf)

<sup>21</sup> Andmed pärinevad Riigikohtult.

<sup>22</sup> Rahandusministeerium, Avaliku teenistuse 2020. aasta aruanne, Tallinn 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/atar\\_2020\\_final\\_.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/atar_2020_final_.pdf), lk 16

tehnilise teenindamise samuti Riigikohus, siis oleks juristieksami korraldamine Riigikohtule küll uus funktsioon, kuid mitte võõras funktsioon. Eelduslikult ei nõua juristieksami kehtestamine organisatsiooni struktuuris muudatusi, aga esialgne mõju uue funktsiooniga kohaldumisel võib olla ametnikele märgatav. Muudatusega kaasneva mõju ulatus on seega keskmine. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna eksam toimub eelduslikult korra või kaks aastas ning kui uus töökorraldus paika saab, siis ei vaja see pidevat ja igapäevast tähelepanu. Kui eksam hakkab regulaarselt toimuma, on sellega seotud teenistujatel võimalik oma tööülesandeid planeerida selliselt, et kontrollimise ajaks on igapäevane töökoormus väiksem. Eksami väljatöötamine võib tuua Riigikohtu teenistujatele kaasa ajutise töökoormuse suurenemise.

### **11.1.2. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: eksami sooritajad**

Muudatusest mõjutatud sihtrühma moodustavad kõik need inimesed, kes soovivad õigusteadust õppida ja Eestis reguleeritud õiguselukutses tegutseda ning kõik inimesed, kes on õigusteaduse magistrakraadi juba omandanud ning soovivad nüüd reguleeritud õigusametisse astuda (sh välisülikooli lõpetanud inimesed). Sihtrühma tegelikku suurust on keeruline kindlaks määrata, kuid võtame lähtealuseks, et õiguse valdkonna põhikutsealadel on hõivatud 5 230 inimest<sup>23</sup>. Kui võrrelda koguarvu 5 230 kogu Eesti tööealise elanikkonnaga, mis oli 2021. a andmete kohaselt 975 900 inimest<sup>24</sup>, siis moodustab sihtrühm sellest 0,54%. Seega on muudatusest mõjutatud sihtrühm väike.

#### **11.1.2.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: sotsiaalne mõju, mõju tööturule ja tööhõivele.**

##### **11.1.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus selle olulisuse kohta**

Reguleeritud õiguselukutsetel töötamiseks on edaspidi vaja sooritada juristieksam. See eeldab eksami sooritajal tasu maksmist (eksamitasu täpne suurus selgub eelnõu koostamise etapis) eksami korraldajale ning teadmiste kontrolli läbimist (kaasuste lahendamine). Seega toob muudatus kaasa rahalise mõju, eksami sooritamise kohustuse ning samuti võimaliku enesetäiendamise vajaduse. Kui juristieksami maksumus on liialt kõrge, võib ebasoovitav mõju olla see, et mõningatel huvilistel võib juristieksam vähese rahaliste vahendite tõttu sooritamata jääda (eestkätt noortel). Juristieksami täpne maksumus määratakse kindlaks eelnõu koostamise etapis.

Ebasoovitava riskina võib ka välja tuua, et kui isikul ei õnnestu juristieksamit läbida, on isikule kaasnev tagajärg negatiivne, sest ta ei saa tegutseda reguleeritud õigusametis. Võimaliku ebasoovitava riski kaalub aga üles juristieksami nõude kehtestamisega paranev juristiametite tööjõuturu liikuvus ja juristide mobiilsus. Võimalus kandideerida ühe baaseksami alusel mitmesse ametisse ja töökohta parandab tulevaste juristide turvalisust tööjõuturul. Leevendava asjaoluna saab välja tuua ka korduseksami sooritamise võimaluse. Muudatus puudutab igat isikut, kes on omandanud õigusteaduse magistrakraadi ning soovib reguleeritud õigusametis töötada. Mõju esinemise sagedus on väike, s.t kui juristieksam on sooritatud, siis saab isik reguleeritud õigusametis töötada ning edasistel ametite vahelisel liikumisel juristieksamit uuesti sooritama ei pea. Muudatuse ulatus on keskmine, kuna eeldab sihtrühmalt täiendava teadmiste kontrolli läbimist, kuid kuna ka praegu tuleb reguleeritud õigusametisse sisenemiseks sooritada eksameid, kutsesobivuskontrolle, vestlusi jm hindamisi, siis ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi ning muudatus ei ole sihtrühma jaoks sedavõrd oluline, et vajaks täiendavat analüüsimist.

## **11.2. Kavandatav muudatus 2 – mitteadvokaadist lepingulisele esindajale juristieksami nõude kehtestamine**

<sup>23</sup> Ibid, lk 13

<sup>24</sup> Andmed pärinevad Eesti Statistikaameti kodulehelt, <https://tooturg.stat.ee/>

### 11.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: mitteadvokaadist lepingulised esindajad

#### 11.2.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mh mõju kindla tegevusalaga seotud ettevõtjatele.

Muudatusest mõjutatud sihtrühm on kohtus pidevalt lepingulise esindajana tegutsevad õigusteaduse magistrikraadiga juristid, kes ei ole advokatuuri liikmed. Kohtute infosüsteemi andmetel esindas nt perioodil 2018–2019 lepingulise esindajana füüsilisi isikuid umbes 800 erinevat mitteadvokaadist juristi. Regulaarselt kliente esindavaid esindajaid on oluliselt vähem. Hinnanguliselt kuulub sihtrühma, kes ei ole Eesti Advokatuuri liikmed, kuid on esindanud isikuid kohtus kümnes või enam menetluses kahe aasta jooksul, umbes 200 juristi. Kõikide võimalike lepinguliste esindajate ega juristide koguarv ei ole teada, kuid arvestades kõikide vabade õiguselukutsete esindajate arvu (notareid 87<sup>25</sup>, kohtutäitureid 39<sup>26</sup>, pankrotihaldureid 69<sup>27</sup>, advokaate 1 075<sup>28</sup> ja patendivolinikke 58<sup>29</sup>), milleks on 1 328, siis on muudatusest mõjutatud sihtrühm keskmine.

#### 11.2.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus selle olulisuse kohta

Kohtus lepinguline esindamine eeldab advokatuurivälistel juristidel edaspidi juristieksami sooritamist. See omakorda eeldab tasu maksmist eksami korraldajale ning teadmiste kontrolli läbimist. Seega toob muudatus kaasa rahalise mõju, eksami sooritamise kohustuse ning samuti võimaliku enesetäiendamise vajaduse. Mõju avaldumise sagedus on väike. Kui juristieksam on korra sooritatud, siis saab isik oma tegevust endisel viisil jätkata.

Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib välja tuua, et need isikud, kes said varasemalt kohtumenetluses oma kliente esindada üksnes haridusnõude alusel, peavad nüüd sooritama juristieksami. Kui isikul ei õnnestu juristieksam edukalt sooritada, on isikule kaasnev tagajärg negatiivne, sest ta ei saa võtta tsiviil-, kriminaal- või halduskohtumenetlusest esindajana osa, mis omakorda võib tähendada isikule rahalist kaotust või ka töökoha kaotust (seda nii isikute puhul, kes töötavad enda õigusbüroos, mõne ettevõtja jaoks, mõne riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse jaoks). Ühtlasi võib see klientidele kaasa tuua hinna tõusu või vajaduse pöörduda teenuse saamiseks advokaadi poole, kelle pakutava teenuse hind on oluliselt kallim. Ühtlasi paneb muudatus ettevõtjale kohustuse palgata kohtuvaidlusteks eraldi inimene, kes on sooritanud juristieksami või palgata iga kohtuvaidluse jaoks advokaat. Muudatus eeldab sihtrühmalt täiendava teadmiste kontrolli läbimist. Muudatusega võivad sihtrühmale kaasneda kohanemiskulud. Muudatus on sihtrühma jaoks oluline, kuid mitte sedavõrd, et vajaks täiendavat analüüsimist.

### 11.2.2. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: kohtunikud jt kohtuametnikud

Muudatusest mõjutatud sihtrühma moodustavad 243 kohtunikku, 223 kohtujuristi, 19 riigikohtunikku ja 37 Riigikohtu nõunikku. Sihtrühma kuuluvaid kohtunikke ja kohtuametnikke on kokku 522. Kui võrrelda koguarvu 522 kõikide riigi ametiasutuste teenistujatega, mis 2020. a andmetel oli 28 371 inimest<sup>30</sup>, siis moodustab sihtrühm sellest 1,84%, seega on mõjutatud sihtrühm väike.

<sup>25</sup> Andmed pärinevad Notarite Koja kodulehelt, <https://www.notar.ee/et/notarid/nimekiri>

<sup>26</sup> Andmed pärinevad Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojalt

<sup>27</sup> Andmed pärinevad Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kodulehelt, <https://kpkoda.ee/>

<sup>28</sup> Andmed pärinevad Eesti Advokatuuri kodulehelt, <https://advokatuur.ee/est/advokatuur>

<sup>29</sup> Andmed pärinevad Patendivoliniike Koja kodulehelt, <https://pvkoda.ee/patendivoliniikekoda/patendivolinikud>

<sup>30</sup> Rahandusministeerium, Avaliku teenistuse 2020. aasta aruanne, Tallinn 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/atar\\_2020\\_final\\_.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/atar_2020_final_.pdf), lk 16



**11.2.2.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele**, mh mõju asutuste ülesannetele ja töökorraldusele, sh asutuse töökoormusele.

#### **1.2.2.2 Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus selle olulisuse kohta**

Mitteadvokaadist lepingulisele esindajale juristieksami nõude kehtestamine avaldab eelduslikult positiivset mõju kohtutes menetlusaja pikkusele ja kohtus esindamise kvaliteedile. Juristieksam koosneb praktiliste ülesannete (kaasuste) lahendamise eraõiguse, avaliku õiguse ja karistusõiguse valdkondades koos iga osaga kaasneva protsessiõigusega. Edaspidi pääseksid seega kohtumenetluses lepingulise esindajana osalema üksnes isikud, kellel on juristieksami sooritamiseks piisavad teadmised ja oskused (sh keeleoskus). Peamine risk seisneb selles, et juristieksami mittesooritanud jurist koostab endiselt kohtudokumente edasi, aga menetluses esindab inimene ennast ise. Risk on hüpoteetiline, kuivõrd puuduvad andmed kui palju seda ka täna tehakse ja kui suur on tõenäosus, et selliselt tegutsetakse. Muudatusega kaasneva mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väike. Sihtrühmal ei peaks esinema muudatusega kohanemisel kohanemiskursusi. Muudatus on sihtrühma jaoks ebaoluline.

### **11.3. Kavandatav muudatus 3 – kohtutäiturite ja pankrotihaldurite haridusnõude tõstmine bakalaureusekraadilt magistrikraadile**

#### **11.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: kohtutäituriks kandideerivad isikud**

Muudatusest mõjutatud sihtrühm on need isikud, kes soovivad saada kohtutäituriks. Eelduslikult moodustab kohtutäituriks kandideerivatest inimestest enamiku need, kes töötavad juba kohtutäituribüroos kohtutäituri abina, kohtutäituri asendajana või mõnel muul lähedasel töökohal. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja andmetel on 30.11.2021. a seisuga 25 kohtutäituri abi, ühtegi kohtutäituri asendajat ametis ei ole.

Võrreldes kohtutäituri abide arvu 25 kõikide vabades õiguselukutsetes tegutsevate isikute koguarvuga 1 328 (notareid 87, kohtutäituri abid 39, pankrotihaldureid 69, advokaate 1 075 ja patendivolinikke 58<sup>31</sup>), on muudatusest mõjutatud sihtrühm väike.

**11.3.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele**, mh mõju kindla tegevusalaga seotud ettevõtjatele.

#### **11.3.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus selle olulisuse kohta**

Muudatusega kehtestatakse nõue, et kohtutäituriks kandideeriv isik peab olema omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Kohtutäituriks kandideerival üksikisikul oleks edaspidi kohustus läbida õigusteaduse magistriõpe. Kui isikul ei ole võimalik õigusteaduse magistriõpet läbida, siis on isikule kaasnev tagajärg negatiivne, s.t ta ei saa kohtutäituriks kandideerida ega kohtutäiturina tegutseda. Riski maandab kohtutäituri seaduse §-s 12 ettenähtud erialase enesetäiendamise kohustus, mille kohaselt peavad nii kohtutäitur kui ka kohtutäituri abi oma erialateadmisi pidevalt täiendama ning läbima KTS §-s 97 ettenähtud perioodilise õigusosalase täiendusõppe.

<sup>31</sup> Andmed pärinevad Patendivolinike Koja kodulehelt. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pvkoda.ee/patendivolinikekoda/patendivolinikud>

Täiendusõppe kohustuse täitmist kontrollibksamikomisjon kord viie aasta jooksul. Mõju avaldumise sagedus ja ulatus on väikesed. Muudatus ei ole sihtrühma jaoks sedavõrd oluline, et vajaks täiendavat analüüsimist.

Juba ametis olevaid kohtutäitureid muudatus ei puuduta, s.t juba kohtutäiturina tegutsevatele isikutele täiendav haridusnõue ei rakendu. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja andmetel on 24.11.2021. a seisuga kõrgharidus õigusteaduses 39-st kohtutäiturist 27-l (kõrghariduse hulka on loetud ka rakenduslik kõrgharidus ja kesk-eriharidus). Täiendusõppe aruannetes on enda haridust magistristasemele vastavaks pidanud 33 kohtutäiturit.

### **11.3.2. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: pankrotihalduriks kandideerivad isikud**

Muudatusest mõjutatud sihtrühm on need isikud, kes soovivad saada pankrotihalduriks. Praegu on ametis 69 pankrotihaldurit (neist 5 isiku liikmeks olek on 25.10.2021. a seisuga peatatud). Võrreldes pankrotihaldurite arvu 69 kõikides vabades õiguselukutsetes tegutsevate isikute koguarvuga 1 328 (notareid 87, kohtutäitureid 39, pankrotihaldureid 69, advokaate 1 075 ja patendivolinikke 58), on muudatusest mõjutatud sihtrühm väike – pankrotihalduriks tulevikus kandideerivate isikute sihtrühm veelgi väiksem.

#### **11.3.2.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mh mõju kindla tegevusalaga seotud ettevõtjatele.**

##### **11.3.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus selle olulisuse kohta**

Muudatusega kehtestatakse nõue, et pankrotihalduriks kandideeriv isik peab olema omandanud vähemalt riiklikult tunnustatud magistriskraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lg 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Pankrotihalduriks kandideerival üksikisikul oleks edaspidi kohustus läbida õigusteaduse magistriõpe. Kui isikul ei ole võimalik õigusteaduse magistriõpet läbida, siis on isikule kaasnev tagajärg negatiivne, s.t ta ei saa pankrotihalduriks kandideerida ega pankrotihaldurina tegutseda. Riski maandab justiitsministri määrus „Nõuded pankrotihalduri täiendusõppele ja täiendusõppe maht“, mille kohaselt on pankrotihaldur kohustatud läbima perioodilise täiendusõppe. Mõju avaldumise sagedus ja ulatus on väikesed. Muudatus ei ole sihtrühma jaoks sedavõrd oluline, et vajaks täiendavat analüüsimist.

Juba ametis olevaid pankrotihaldureid muudatus ei puuduta, s.t juba pankrotihaldurina tegutsevatele isikutele täiendav haridusnõue ei rakendu. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja andmetel on 25.10.2021. a seisuga magistriskraad 60-l kutsekogu liikmel, neist 56-l on magistriskraad õigusteaduses (seda koos peatatud staatusega liikmetega).

## **12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele**

Juristieksami kehtestamisega suureneb kodanike halduskoormus, kuivõrd tekib täiendav nõue reguleeritud õigusametis töötamiseks, sh eksami sooritamise kohustus, tasu maksmise kohustus ja võimalik enesetäiendamise vajadus. Ettevõtete halduskoormus kasvab ajutiselt, kuna tekib vajadus oma personali üle vaatamiseks ja vajadusel uue isiku kohtuvaidlusteks palkamiseks (isik, kellel oleks sooritatud juristieksam).

Kohtutäiturite ja pankrotihaldurite haridusnõude tõstmisega bakalaureusekraadilt magistriskraadile ei kaasne olulist mõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele.

### 13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Seoses juristieksami kehtestamisega võib riigile tekkida ühekordne, kuid mitte olulise mõjuga kulu, mis kirjutatakse vajadusel täpsemalt lahti seletuskirjas. Riigikohtule tuleb juristieksami funktsiooni käima saamiseks ette näha ühekordne lisaraha, mis on võimalik katta Justiitsministeeriumi eelarvest. Edasised kulud eksami korraldamiseks kaetakse eksami osalustasust. Praeguse info kohaselt ei nõua juristieksami kehtestamine organisatsiooni struktuuris muudatusi ega püsivat lisarahastust.

Teiste kavandatud muudatustega seoses olulist lisakulu ega -tulu riigile teadaolevalt tekkima ei peaks.

### 14. Edasine mõjude analüüs

Edasise mõjude analüüsi vajalikkus selgub pärast asjassepuutuvatelt sihtrühmadelt tagasiside ja arvamuste saamist.

## VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

### 15. Valitav lahendus

#### Kehtestada juristieksam haridussüsteemi väliselt:

- 1) juristieksam on ühtne riiklik eksam, millega hinnatakse õigusametisse või -elukutsesse pürgija võimet rakendada oma töös Eestis kehtivat õigust õigusteaduse magistri tasemel;
- 2) juristieksami sooritamine ei välista kitsama sisuga eksami sooritamise nõuet ega muid tingimusi, mis on kehtestatud kindlasse õigusametisse või -elukutsesse pürgimiseks;
- 3) juristieksam tõendab isiku, kes ei ole Eesti Advokatuuri liige ega ametnik, kes esindab asutust oma teenistusülesannete raames, võimet olla kohtumenetluses lepinguliseks esindajaks;
- 4) juristieksami tulemused võimaldavad kogumis võrrelda õppeasutustes antud õigushariduse taset.

**Tõsta pankrotihaldurite ja kohtutäiturite haridusnõue õigusteaduse magistriskraadile:** kohtutäituri ja pankrotihalduri töö on õiguslikult piisavalt sisuline, oluline ja keeruline, et tõsta kvalifikatsiooninõuded õigusteaduse magistriskraadile.

**Mitteadvokaadist lepingulisele esindajale juristieksami läbimise nõude kehtestamine:** edaspidi saab kohtumenetluses lepinguliseks esindajaks olla peale advokaadi ning ametniku, kes esindab asutust oma teenistusülesannete raames, ainult selline isik, kes on sooritanud juristieksami.

<b>15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus</b>	X	<b>15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris</b>	X
--	---	--	---

<b>15.3 Selgitus</b>	Väljatöötamiskavatsus sisaldab juristieksami regulatsiooni kehtestamise põhimõtteid ja analüüsi, mille rakendamiseks muudetakse mõne senise seaduse struktuuri või töötatakse välja uus tervikseadus. Otsus langetatakse pärast asjassepuutuvatelt sihtrühmadelt tagasiside ja arvamuste saamist.
----------------------	---

### 16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Juristieksami nõude kohaldamiseks tuleb muuta advokatuuriseadust, kohtute seadust, kohtutäituri seadust, notariaadiseadust, pankrotiseadust, prokuratuuriseadust ja Riigi Teataja seadust. Mitteadvokaadist lepingulisele esindajale juristieksami nõude kehtestamise osas tuleb muuta kriminaalmenetluse seadustikku, halduskohtumenetluse seadustikku ja tsiviilkohtumenetluse seadustikku.

### 17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

Väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, I ja II astme kohtutele, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile,

Notarite Kojale, Riigiprokuratuurile, Patendivolinike Kojale, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Eesti Juristide Liidule, Tartu Ülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tallinna Tehnikaülikoolile, Eesti Kaubandus–Tööstuskojale ning Eesti Kohtunike Ühingule.

**18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg**

Põhjalikku mõjuanalüüsi ei kavandata.

**19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg** (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)

Eelnõule kontseptsiooni koostamist ei kavandata.

**20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg**

2022. a I poolaasta

**21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg**

2023. a 1. jaanuar

**22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed**

Viljar Peep,  
[Viljar.Peep@just.ee](mailto:Viljar.Peep@just.ee)  
Kertu Priimägi,  
[Kertu.Priimagi@just.ee](mailto:Kertu.Priimagi@just.ee)