

## **Eesti Juristide Liidu Ettevõtlusjuristide Ühenduse juhatuse**

### **ARVAMUS JURISTIEKSAMI VTK OSAS**

**21.03.2022**

Eesti Juristide Liidu Ettevõtlusjuristide Ühenduse juhatus arutas 14.03.2022 Eesti Juristide Liidule arvamuse avaldamiseks esitatud juristieksami regulatsiooni väljatöötamise kavatsust ning 17.03.2022 otsustas EEJÜ juhatus esitada EJL presidendile VTK osas järgneva sisuga arvamuse taotlusega arvestada EJL arvamuse koostamisel meie seisukohti.

### **ARVAMUS JURISTIEKSAMI VTK OSAS**

Eesti Juristide Liidu Ettevõtlusjuristide Ühendus (EEJÜ) ning suuresti just selle ühenduse initsiatiivil ja osalusel ka Eesti Juristide Liit (EJL) on ca kahekümne viimase aasta jooksul oluliseks pidanud rakendada kutseksamite süsteemi kõigile praktiseerivatele juristidele, kes osutavad õigusteenust. Õigusteenuseks oleme seejuures pidanud kutsetegevusena kliendi või tööandja õigusnõustamist, kliendi või tööandja esindamist või kaitsmist kohtuvälises ja kohtueelses menetluses, vahekohtu menetluses, kohtus või mujal ning kliendile või tööandjale dokumendi koostamist ja tema huvides muude õigustoimingute tegemist või muu õigusteenuse osutamist ning suhtlemist kolmandate isikutega, sh avaliku võimu organitega, ning vajaduse korral kliendi või tööandja huvides tõendite kogumist.

Kutseksami rakendamist pidasime vajalikuks, sest õigusteenus peab olema asjatundlik, põhinema asjaolude, tõendite, õigusaktide, kohtupraktika ja õigusteooria põhjalikul uurimisel ja

tundmisel ning tagama õigusnõuniku kliendi ja/või õigusnõuniku tööandja tegevuse seaduslikkuse ja nõuetelevastavuse ning nende õiguste ja huvide parimal viisil kaitstuse.

Oleme olnud arvamusel, et kutseeksameid rakendamata ei ole õigusnõustamise kvaliteet tagatud, sest õppekavade läbimine ei hinda ega tõenda (vähemasti mitte vajalikul määral) suutlikkust õigusteenust osutada. Seda silmas pidades oleme teinud koostööd SA-ga Kutsekoda.

Kutseeksamite läbiviimiseks ja kutse andmiseks vajalikud kutsestandardid töötati meie esindajate osalusel välja ja võeti kasutusele 2006. a ning kehtisid mõnevõrra täiendatud versioonides kuni 12.04.2021.a. Nendele tuginedes toimusid ka kutseeksamid, kuid praktika näitas, et kutseeksamite vastu oli huvi järjest väiksem, sest puudus reaalne vajadus kutseeksameid sooritada. EJL ettepanekud kaaluda kutseeksami sooritamise nõude kehtestamist seaduste tasemel ei leidnud kuni 2021. a alguseni vajalikku toetust ning seetõttu loobus EJL 2021.a õigusnõuniku kutseeksami korraldamise jätkamiseks vajalike taotluste esitamisest. Samas ei muutnud EJL oma seisukohti selles osas, et selline kutseksam oleks vajalik õigusteenuse kvaliteedi tagamiseks. Oleme olnud seisukohal, et vajalik on analüüsida, kas kutseeksamite süsteem peaks laienema kõigile praktiseerivatele juristidele, kes osutavad õigusteenust, ning rakendada selline kutseeksamite süsteemi kõigile praktiseerivatele juristidele, kes osutavad õigusteenust, kui selleks on olemas vajalik avalik huvi. Esimese sammuna tegime korduvalt ettepaneku kaaluda kutseeksami nõude kehtestamist esindajana kohtus tegutsevatele juristidele.

Tänaseks arhiveeritud kutsestandardis kasutatud õigusnõuniku mõiste hõlmas kõiki juriste, kes töötavad majandustegevuse ja/või avaliku halduse valdkondades osutades iseseisvalt õigusteenust ettevõtjana, era- või avalik-õigusliku organisatsiooni töötajana või ametnikuna või juhtorgani liikmena nõustades kliente või oma tööandjat ega tegutse reguleeritud kutsealal, seega siis juriste, kes ei ole advokatuuri liige, kohtunik, notar, prokurör või pankrotihaldur või kohtutäitur või kohtutäituri abi.

Kõik eeltoodu on esitatud, et kinnitada EEJÜ ja EJL toetust ettepanekule kaaluda vajadusi ja võimalusi juristi kutseeksami nõude laiendamiseks. Samas oleme sunnitud siinkohal jätkama sellega, et kahjuks ei saa me esitatud VTK-d sellise otsuse tegemiseks piisavaks pidada.

Põhjusi selleks on mitmeid. Esiteks ei täida VTK meie hinnangul vähemalt päris mitmes osas hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas sätestatud nõudeid. VTK ei esita meie hinnangul piisavalt selgelt lahendamist vajavat probleemi. Samuti on küsitav seatud eesmärk ja selle saavutamise teed ning valitud lahenduste sobivus kehtivasse õiguskorda. Praktiliselt täielikult puudub analüüs, kuidas selline regulatsioon on kooskõlas põhiõiguste piiramise lubatavuseks rakendatavate kriteeriumitega.

Küsimusi tekitab, kas analüüs selles osas, millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda, on kõiki olulisi asjaolusid arvesse võttes.

Leiame, et kavandatava seaduseelnõu sisul võib selle võimalikku mõju arvesse võttes olla Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus, mistõttu tuleks asjaomasel ministeeriumil pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist siiski koostada ka eelnõu õiguslikke valikuid kajastav kontseptsioon. (VTK-s on märgitud, et eelnõule kontseptsiooni koostamist ei kavandata.)

Eeltoodu annab ülevaate meie põhilistest seisukohtadest. Ülaltoodu selgitamiseks lisame mõned näited ja küsimused, mis meie hinnangul vastust vajavad. Arvesse võttes arvamuse esitamiseks antud lühikest aega piirdume hetkel järgnevaga. Seda siiski koos taotlusega pikendada arvamuse esitamiseks antud tähtaega ning anda võimalus osaleda VTK-ga seonduvate küsimuste aruteludel.

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

VTK-s väidetakse, et *“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.”*

VTK algab seejuures järgmiselt:

*“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, süüteomenetlus, avalik haldus, õigusnõustamine, õigusemõistmine jne.”*

Veel on VTK-s kirjas, et:

*“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 põhiorõhk magistritööl. 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, 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.”*

Kas eelkirjeldatud olukorras ei peaks eesmärgiks olema kõigi õigusteenust pakkuvate juristide pädevus ja selle tõendamine? Seda ka töölepingu alusel või avalikus teenistuses olijatel (sh asutust esindav ametnik)? Seega siis VTK-s sisalduv lahendus, mille kohaselt *“tulemuslikuks meetmeks võiks olla magistriõppejärgse üldise kutseeksami kehtestamine, mis oleks eelduseks juriidilist kõrgekvalifikatsiooni nõudvatele ametikohtadele kandideerimiseks, muu hulgas kohtumenetluses esindajana tegutsemiseks”*, laiendades seda kõigile avalikus ja erasektoris õigusteenust pakkuvatele juristidele.

Vastust vajab aga küsimus, kas sellise eksami kohustuslikuks tegemine VTK-s välja pakutud või meie poolt nimetatud laiemale juristide ringile on kooskõlas kehtivate põhiõigustega ning kes peaks ja saaks selliseid eksameid korraldada, kui sellise eksami korraldamine on aktsepteeritav ja vajalik?

VTK peaks sisaldama asjakohase analüüsi, mis tõendab, et kavandatav piirang on vajalik ja põhjendatud. Et juristide õigusi kavandataval või ka laiemas ringis ikka saab piirata. Seejärel saab analüüsida, kellele sellise eksami korraldamise õigused ja ülesanded anda.

Kas võiksime eeldada, et kohtute andmete põhjal saab anda täpsemad andmed fookuses olevatest juristidest? Mh peaks olema täpsemad arvud selle kohta, kes ei ole kohtu hinnangul pädev ja milles see seisneb. Esialgses VTK-s esitatud andmed paarikümne juristi kohta jätavad põhjust kahtlusteks, kas probleem esitatud kujul tegelikult üldse oluline on. Vajalikku selgust ei lisa ka nüüd uues VTK-s esitatud arvandmed. Samas ilmneb nendest, et paarikümne negatiivse näite alusel kavandatakse olulisi piiranguid kaheksasajale või enamale juristile, mis läbi saab mõjutatud õigusabi kättesaadavus.

Selge on, et kutseeksami läbimise kohustuse seadusega sätestamine tähendab vajadust reguleerida ka kutseeksami korraldamise ja kutse andmise täpsem kord. Arusaamatuks jääb VTK-s esitatud põhjendus lahendusena EJL poolt korraldatud kutseeksamite kõrvale jätmisest.

Kuni 2021. a kehtinud õigusnõuniku kutsestandard ja kutseeksami sooritamise kord vajaksid tänase seisuga täiendamist, kuid see ei ole liialt keeruline ega töömahukas protsess. Seega suudaks EJL kutse andmiseks vajalikud ettevalmistused suhteliselt lühikese ajaga ära teha. Sama suudaksid ka teised organisatsioonid, kes rajaksid kutse andmise kutseaduses sätestatud alustele. Küsimus on aga selles, milline oleks siinkohal parim lahendus.

Riigikohtule sellise ülesande panemise kaalumise tekitab mitmeid küsimusi. Mis annab aluse VTK-s esitatud väiteks, mille kohaselt *“haridussüsteemi välise juristieksami korraldamise toimimise eest vastutab Riigikohus”*? Kas kohtusüsteemile sellise eksami korraldamise ülesande panemine on kooskõlas kohtute ülesannetega, laiemas plaanis ka võimude lahususe põhimõttega? Kuidas tagatakse Riigikohtu juures eksami sooritamise tulemuslikkuse vaidlustamine?

Kas lahenduseks oleks uue avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamine, mis võiks korraldada kutseeksameid ka laiemalt?

Kas see võiks olla uus sihtasutus, mis korraldaks kutseeksameid juristidele, kinnisvaramaakleritele, kindlustusmaakleritele jne?

Lahendusi pakkudes ei tohi unustada, et õigushariduse võimalikult lai levik, seda ka erinevate erialade osana, ja konkurents on ühiskonnas vajalik ja tagatud peab olema ka ülikoolide akadeemiline vabadus otsustada, mida ja keda õpetatakse. Seetõttu ei pea me antud VTK-s asjakohaseks arutelusid teemal, kas mitmes ülikoolis õigusteaduse õpetamine ja arendamine toetab spetsialistide juurdekasvu ja arengut. Eesmärk on aidata omandada juristina tegutsemiseks vajalik pädevus. Seda ka Euroopas ja laiemalt toime tulemiseks. Läbimõeldud viisil

kutsestandardite ja kutseksamite kasutamine ning praktikas vajalike pädevuste omandamise toetamine aitaks sellele kindlasti kaasa.

Viimatinimetatuga seonduvalt vajaks selgitamist, miks ei saa kasutada Saksamaal toimivat süsteemi?

Kui jätame kõrvale finantseerimisega seonduva, siis on VTK-s vastuseta jäänud küsimus, kuidas Saksamaal on lahendatud probleem EL teenuste ja tööjõu vaba liikumise nõudega, mis seisneb selles, et *“haridussüsteemi osaks olevat eksamit ei saa kohustuslikuks teha teistes liikmesriikides juristihariduse saanud isikutele”*?

Aga vastust sellele küsimusele oleks oluline teada.

Ülaltoodud asjaoludel oleme arvamisel, et arvamuse avaldamiseks esitatud juristieksami regulatsiooni väljatöötamise kavatsus vajab täiendavat analüüsi ning teeme ettepaneku jätkata olukorra ja võimalike lahenduste laiapõhjalise analüüsiga. Oleme valmis osalema VTK-ga seonduvate küsimuste aruteludel, et käsitleda ka ülejäänud praktilisi küsimusi, mis vajavad eelnõuga lahendamist.

Lugupidamisega

Victoria Mets

*/allkirjastatud digitaalselt/*

EEJÜ juhatuse esimees