



Eesti õigushariduse ja juristikutse probleemidest ning võimalikest lahendustest

Sissejuhatus

Demokraatliku õigusriigi püsimiseks ning majandusliku heaolu ja innovatsiooni tagamiseks on riigis vältimatult vajalik tippasemel õiguslaselise ülikoolihariduse andmine. Rahvuslikku õigusharidust ja -teadust ei ole võimalik sisse osta, sest Eesti õigust teiste riikide ülikoolides ei uurita, arendata ega õpetata. Õiguse rahvusvahelistumisele ja euroopastumisele vaatamata on kehtivate õigusnormide põhimass omamaine, nii nagu on igas riigis eripärane õiguse rakendamise praktika.

Meie põhikorra järgi põhinevad riigisiselisel õigusel kõik riigi alusfunktsioonid: seadusandlus, riigivalitsemine ja kohtupidamine. Õigusel rajaneb majanduse arenguks hädavajalik usaldus ning nõrgemate ühiskonnaliikmete kaitse. Kehvad õigusteadmised toovad kaasa ebakvaliteetsed seadused, haldusametuste korraldused ja kohtuotsused, sh seaduste vohamise, nende pideva muutmise ja ülereguleerimise. Õiguslikult läbi kaalumata karmid haldusmeetmed võivad mõnel juhul majandustegevuse lüüa, teisalt võib liigne leebus tuua kaasa korruptsiooni, rahapesu, looduskeskkonna hävitamise, tehnilise ohutuse taseme langemise jms. Asjatundmatud ja reaalsuses mitteorienteeruvad juriidilised nõuanded seavad tõsisesse ohtu ettevõtlusvabaduse ja investeeringud.

Ka riigil endal tuleb oma õiguslikke positsioone kaitsta nii Euroopa Liidus (EL) kui globaalselt lepingupartnerina ning rahvusvaheliste organisatsioonide ja võrgustike liikmena. Võimatu on nt olla eesistujaks ÜRO julgeolekunõukogus või EL nõukogus, tundmata nende institutsioonide õiguslikke toimemehhanisme. Võhiklikkus EL õiguse rakendamisel võib tuua kaasa otsese ja suure majandusliku kulu trahvide, toetuste tagasinõudmise ja kahjuhüvitiste näol, kaudsemalt aga võimaluste kasutamata jätmisest tingitult hüvedest ilmajäämise.

Järgneva analüüsi peamine eesmärk on tõsta Eesti akadeemilise õigushariduse kvaliteeti. Selleks on vaja suunata ühiskonda õigushariduses ringlevaid ressursse paremini kasutama ja teha õppes mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Teiseks on eesmärk tõsta ka Eesti muu õigusõppe taset, et oluliselt paremini ära kasutada nõudlust tasulise õigushariduse järele, st tudengite ja erasektori valmisolekut õigusõppesse ressursse panustada. Kolmandaks otsitakse lahendusi nii kutsealastele kui õigusnõustamise probleemidele, mis on seotud õigushariduse kvaliteediga.

Analüüsi on koostanud Villu Kõve, Ivo Pilving ja Ene Andresen ning toimetanud Karin Leichter-Tammisto.



1. Kehtiv õigus

1.1. Juristina tegutsemise kvalifikatsiooninõuded

Juristina tegutsemise kvalifikatsiooninõuded on ette nähtud mitmes valdkonnas ja mitmete õigusaktidega. Nii sisalduvad nt kvalifikatsiooninõuded kohtunikele, kohtunikuabidele ja kohtujuristidele kohtute seaduses (KS)¹, advokaatidele advokatuuriseaduses (AdvS)², prokuröridele prokuratuuriseaduses (ProkS)³, notaritele notariaadiseaduses (NotS)⁴, kohtutäituritele kohtutäituri seaduses (KTS)⁵, pankrotihalduritele pankrotiseaduses (PankrS)⁶ ning patendivolinikele patendivoliniku seaduses (PatVS)⁷. Tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS)⁸ ja halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)⁹ näevad ette isikud, kes võivad esindada menetlusosalisi lepinguliste (volitatud) esindajatena vastavas kohtumenetluses. Kriminaalmenetluse seadustik (KrMS)¹⁰ näeb ette nõuded kaitsjale ja muude kriminaalmenetluse osaliste lepingulistele esindajatele, väärteomenetluse seadustik (VTMS)¹¹ aga nõuded kaitsjale väärteomenetluses. Riigi õigusabi seadus (RÕS)¹² näeb ette nõuded isikule, kelle kaudu osutab riik õigusabi. Abivajajatele üldist õigusnõustamist läbi viivate õigusnõustajate kvalifikatsiooninõuded on sätestatud RÕS § 31 lg 3 alusel kehtestatud justiitsministri 25. veebruari 2021 määruses nr 4 „Riigi toetatav õigusnõustamine“ (JM määrus nr 4)¹³.

Kohtunikuks võib KS § 47 lg 1 p 1 järgi nimetada Eesti Vabariigi kodaniku, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS)¹⁴ § 28 lg 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Maa- või halduskohtunikuks saamise eelduseks on lisaks pärast ettenähtud kvalifikatsiooni omandamist 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 samuti 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), eksamikohustust ei ole.

Kohtunikuabi peab vastama kohtuniku haridusnõuetele ja täitma kohtunikuabi ettevalmistuskava (või olema sellest vabastatud) või on sooritanud kohtunikueksami (KS § 115 lg-d 1 ja 2). **Kohtujurist** peab samuti vastama kohtuniku haridusnõuetele (KS § 125¹ lg 4); vanemkohtujuristik nimetatakse isik, kes on vähemalt kolm aastat töötanud kohtujuristina ja sooritanud kohtunikueksami (KS § 125¹ lg 7).

¹ [Kohtute seadus](#). – RT I, 28.01.2021, 2.

² [Advokatuuriseadus](#). – RT I, 22.12.2020, 38.

³ [Prokuratuuriseadus](#). – RT I, 02.06.2020, 7.

⁴ [Notariaadiseadus](#). – RT I, 22.12.2020, 36.

⁵ [Kohtutäituri seadus](#). – RT I, 22.12.2020, 41.

⁶ [Pankrotiseadus](#). – RT I, 04.01.2021, 49.

⁷ [Patendivoliniku seadus](#). – RT I, 22.12.2020, 44.

⁸ [Tsiviilkohtumenetluse seadustik](#). – RT I, 04.01.2021, 41.

⁹ [Halduskohtumenetluse seadustik](#). – RT I, 13.03.2019, 54.

¹⁰ [Kriminaalmenetluse seadustik](#). – RT I, 29.12.2020, 10.

¹¹ [Väärteomenetluse seadustik](#). – RT I, 10.12.2020, 37.

¹² [Riigi õigusabi seadus](#). – RT I, 22.12.2020, 45.

¹³ [Riigi toetatav õigusnõustamine](#). – RT I, 17.02.2021, 4.

¹⁴ [Eesti Vabariigi haridusseadus](#). – RT I, 16.06.2020, 3.

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 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. ProkS § 15 näeb ette ka muid kvalifikatsiooninõudeid, kuid mitte eksamikohustust.

Notariks võib NotS § 6 lg 1 järgi saada kandidaaditeenistuse läbinud ja notarieksami sooritanud teovõimeline Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, kes mh vastab kohtunikule esitatavatele haridusnõuetele.

Kohtutäituriks võib KTS § 17 lg 1 järgi nimetada Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes mh on omandanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või läbinud riiklikult tunnustatud rakenduskõrgharidusõppe õiguse õppesuunal või omandanud vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2² 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 tööl ja sooritanud kohtutäiturieksami (vt ka KTS § 95).

Pankrotihaldurina tegutsemise õigus antakse PankrS § 57 lg 1 p 1 järgi teovõimelisele füüsilisele isikule, kes on omandanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2² 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 2² tähenduses ning on sooritanud halduri eksami (PankrS § 57 lg 1 p 4, KTS § 95) ja läbinud halduri väljaõppe (PankrS § 57 lg 1 p 5, KTS § 96). Bakalaureuse- või magistrikraadi asemel võib isik olla omandanud ka bakalaureuse- või magistikraadile vastava välisriigi kvalifikatsiooni (PankrS § 57 lg 2). PankrS § 57 lg-tes 3 ja 4 on ette nähtud võimalused saada halduriks eksamit ja/või väljaõpet läbimata.

Patendivolniku kutse võib PatVS § 14 lg 1 p 3 järgi saada isik, kes mh omab vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastavat kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2² tähenduses või sellele vastavat välisriigi kvalifikatsiooni ning on p 5 järgi töötanud enne patendivolniku kutse taotlemist selles valdkonnas, milles ta kutset taotleb, vähemalt neli aastat viimase kümne aasta jooksul patendivolniku juures või patendivolniku äriühingus. PatVS §-s 14 on ette nähtud ka erireegleid patendivolnikuks saamiseks. PatVS § 17 näeb ette patendivolniku kutseeksami nõude.

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 2² 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 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. **Kriminaalmenetluses** võib kannatanu, tsiviilkostja ja kolmanda isiku lepinguliseks esindajaks olla kohtumenetluses KrMS § 41 lg 4 järgi advokaat või muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Kaitsjaks võib kriminaalmenetluses KrMS § 42 lg 1 järgi olla advokaat või muu lepingulisele esindajale kehtestatud haridusnõuetele vastav isik menetleja loal. Menetlusalusel isikul ja süüdlasel võib **väärteomenetluses** olla kaitsjaks advokaat või menetleja loal muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Riigi õigusabi andmisel peab riigi õigusabi osutaja olema advokaat (RÕS § 5 lg 1). Lisaks toetab riik Justiitsministeeriumi kaudu konkursi korras üldist **õigusnõustamist** (RÕS § 31). RÕS § 31 lg 3 alusel kehtestatud JM määruse nr 4 § 16 lg 3 kohaselt peab abivajajaga kohtumise või veebilehe kaudu õigusnõustamist osutav õigusnõustaja omama õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastavat kvalifikatsiooni HaS § 28 lg 2² tähenduses või sellele vastavat välisriigi kvalifikatsiooni.

1.2. Õiguslase kõrghariduse andmise korraldus ja nõuded õigusharidusele

Õigushariduse andmist reguleerivad seaduse tasandil esmajoones Eesti Vabariigi haridusseadus ja kõrgharidusseadus (KHaS)¹⁵. Ülikoolide tegevust on reguleeritud eraldi seadustega, Tartu Ülikooli tegevust reguleerib Tartu Ülikooli seadus (TÜKS)¹⁶. Oluliseks õigusaktiks on ka Vabariigi Valitsuse 11. juuli 2019 määrus nr 62 „Kõrgharidusstandard“ (KHS)¹⁷. Vähemasti kaudselt mõjutab õigushariduse andmist ka teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus (TAKS)¹⁸.

Eesti haridussüsteemi põhialused ja korraldus sisalduvad **Eesti Vabariigi haridusseaduses**, mille § 3 lg 2 loetleb haridusasutustena mh nii ülikoolid kui rakenduskõrgkoolid. Haridust tõendavate dokumentide väljaandmist Eestis kontrollib HaS § 28 lg 4 järgi Haridus- ja Teadusministeerium (HTM). HaS § 5 lg 1 p 2 näeb mh ette, et õppemaksu kehtestamine avalik-õiguslikes ülikoolides on Riigikogu ainupädevuses.

Kõrgharidusseadus täpsustab kõrgharidusega seonduvat. KHaS § 3 lg 1 näeb ette, et kõrgharidustaseme õpe koosneb kolmest astmest: esimese astmena bakalaureuseõppest ja rakenduskõrgharidusõppest, teise astmena magistriõppest ja kolmanda astmena doktoriõppest. KHaS § 3 lg 2 järgi on kõrgharidustaseme õppe aluseks õppekava, milles määratakse kindlaks õppe eesmärgid ja õpiväljundid, selle nominaalkestus ja -maht, alustamise ning lõpetamise tingimused, õppeainete loetelu ja spetsialiseerumisvõimalused. KHaS § 3 lg 4 järgi kehtestab Vabariigi Valitsus kõrgharidusstandardi, milles määratakse mh kõrgharidustaseme õppele esitatavad ühtsed nõuded. Õppekorralduse alused kehtestab kõrgkool KHaS § 3 lg 6 järgi kõrgharidusstandardist lähtudes. KHaS § 5 näeb ette üldised nõuded bakalaureuseõppele ja § 6 magistriõppele. KHaS § 7 näeb aga ette integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe, mille alusel toimub arstiõpe, loomaarstiõpe, proviisoriõpe, hambaarstiõpe, arhitektiõpe,

¹⁵ [Kõrgharidusseadus](#). – RT I, 16.06.2020, 9.

¹⁶ [Tartu Ülikooli seadus](#). – RT I, 19.12.2019, 17.

¹⁷ [Kõrgharidusstandard](#). – RT I, 12.07.2019, 17.

¹⁸ [Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus](#). – RT I, 19.03.2019, 92.

ehitusinseneri õpe ning klassiõpetaja õpe. Kõrgharidustaseme õppesse vastuvõtu täpsemad tingimused kehtestab kõrgkool ise (KHaS § 13). Kõrgharidustaseme õppes saab õppida täis- või osakoormusega või ka eksternina (KHaS § 14). Eestikeelse õppekava alusel õppimine on üliõpilase jaoks tasuta juhul, kui ta õpib täiskoormusega ja täidab kumulatiivselt igal semestril nõutava õppe mahu (KHaS § 16 lg 1). Kõrghariduse kvaliteedi hindamiseks korraldatakse kõrgkoolis institutsionaalset akrediteerimist ja temaatilisi kvaliteedihindamisi kõrghariduse kvaliteediagentuuri poolt (KHaS §-d 37 ja 38). Kõrgkool võib saada toetust riigieelarvest, tulu õppekulude hüvitamisest, põhitegevusest tulenevate tasuliste teenuste osutamisest või teadus- ja arendustegevusest ning muid tulusid (KHaS § 40 lg 1). Toetus riigieelarvest on HTM eelarve kaudu kõrgkoolidele eraldatav tegevustoetus ja sihttoetus (KHaS § 40 lg 2, §-d 41 ja 42). Valdkonna eest vastutav minister sõlmib ülikooliga kolmeks kuni viieks aastaks halduslepingu, kus lepatakse kokku ülikooli missioonist, eesmärkidest ja riigi vajadustest lähtuvad kohustused ning nende täitmiseks toetuste määramine ning selle lisana sõlmitakse ülikoolile toetuste eraldamiseks igal kalendriaastal rahastuskokkulepe (KHaS § 43 lg-d 1 ja 2).

Nõuded kõrgharidusele ja täpsemalt mh õppekavadele, õppekorraldusele ja akadeemilistele töötajatele on ette nähtud **kõrgharidusstandardis**. KHS lisa 1 „Kõrgharidustaseme õpete õpiväljundid“ näeb ette bakalaureuse-, magistri- ja doktorikraadikraadi saamiseks vajalikud üldised nõuded.

Tartu Ülikooli seadus (sarnaselt teiste ülikoolide kohta käivate seadustega) täpsustab TÜ tegevusega seonduvat. TÜKS § 2 lg 1 järgi on TÜ Eesti rahvusülikool.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus reguleerib mh teadus- ja arendustegevuse finantseerimist, sh baasfinantseerimist. Baasfinantseerimine toimub riigieelarvest HTM eelarve kaudu (TAKS § 15¹ lg 1). Selle määramisel lähtutakse mh kõrgetasemeliste publikatsioonide arvust rahvusvahelist tuntust omavates ajakirjades, kõrgetasemeliste teadusmonograafiate arvust ning rahvusteaduste arendamise vajadusest (TAKS § 15¹ lg 3 p-d 1 ja 4).

Baasfinantseerimise määramise tingimused ja kord on kehtestatud **haridus- ja teadusministri 21. märtsi 2005 määrusega nr 11 „Teadus- ja arendusametuste baasfinantseerimise määramise tingimused ja kord“ (HTM määrus nr 11)**.¹⁹ Selle määruse § 2 lg 2 kohaselt eraldatakse baasfinantseerimisele riigieelarves ette nähtud vahendite kogumahust viis protsenti rahvusteaduste täiendavaks toetamiseks. Rahvusteadustena selle määruse tähenduses käsitatakse Eesti ajalugu, folkloristikat, keeleteadust, kunstiteadusi (sh muusika- ja teatriteadusi) ja kirjandusteadust, aga ka teisi teadusi, mille uurimistulemustel on otsene mõju eestlaste enesemääratlusele ning mis sellega aitavad kujundada ja säilitada eestlaste identiteeti (määruse § 4 lg 2).

1.3. Varasemal ajal omandatud hariduse ja diplomite tunnustamine

Varemandatud kvalifikatsioonide võrdsustamine on ette nähtud HaS § 28 lg 2² alusel antud **Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005 määrusega nr 120 „Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus“ (määrus nr 120)**²⁰.

Varasemate kvalifikatsioonide tunnustamine võrdselt kaasaegsetega HaS § 28 lg 2² alusel on täiendavalt ette nähtud ka eriseadustes kvalifikatsiooninõuete kohta. Nii on see ette nähtud

¹⁹ [Teadus- ja arendusametuste baasfinantseerimise määramise tingimused ja kord](#). – RT I, 09.10.2020, 13.

²⁰ [Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus](#). – RT I, 28.07.2020, 6.

kohtunikele KS § 47 lg 1 p-s 1 ning viiteliselt seega ka kohtunikuabidele (KS § 115 lg 1 p 1), kohtujuristidele (KS § 125¹ lg 4), advokaatidele (AdvS § 23 lg 1 p 3) ja notaritele (NotS § 6 lg 1), eraldi ka prokuröridele (ProkS § 15 lg 1 p 1), kohtutäituritele (KTS § 17 lg 1), pankrotihalduritele (PankrS § 57 lg 1 p 1) ja patendivolinikele (PatVS § 14 lg 1 p 3). Samuti lubab TsMS § 218 lg 1 p 2 menetlusosalise lepinguliseks esindajaks kohtus olla varem omandatud ja HaS § 28 lg 2² järgi võrdsustatud kvalifikatsiooniga isikutel. Sarnaselt reguleerib halduskohtumenetluses volitatud esindaja varasema hariduse tunnustamist magistrikraadi kõrval HKMS § 32 lg 3 ning kriminaalmenetluses kannatanu, tsiviilkostja ja kolmanda isiku lepingulise esindaja puhul KrMS § 41 lg 4. KrMS § 42 lg 1 p 1 laiendab seda ka kaitsjale, mitteadvokaat võib selleks olla küll vaid menetleja loal. Sama näeb VTMS § 20 lg 1 ette kaitsjale vääртеomenetluses.

1.4. Välisriigis omandatud hariduse ja diplomite tunnustamine

Kohtunikuks võib KS § 47 lg 1 p 1 järgi nimetada ka isiku, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadile vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Sama kehtib viiteliselt nii **kohtunikuabidele** (KS § 115 lg 1 p 1), **kohtujuristidele** (KS § 125¹ lg 4) kui ka **notaritele** (NotS § 6 lg 1). **Kohtutäituriks** võib KTS § 17 lg 1 järgi nimetada isiku, kes on omandanud välisriigi kvalifikatsiooni, mis vastab riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadile või riiklikult tunnustatud rakenduskõrgharidusõppele õiguse õppesuunal. **Pankrotihaldurina** tegutsemiseks võib õigusbakalaureuse- või magistrikraadi asemel olla omandatud ka bakalaureuse- või magistrikraadile vastav välisriigi kvalifikatsioon (PankrS § 57 lg 2). **Patendivoliniku** kutse võib PatVS § 14 lg 1 p 3 järgi saada isik, kes omab vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadile vastavat välisriigi kvalifikatsiooni. Erireegleid **advokaatide** kohta vt allpool.

TsMS § 218 lg 1 p 2 lubab **lepinguliseks esindajaks** kohtus olla ka magistrikraadile vastava välisriigi kvalifikatsiooniga isikutel. Sarnaselt reguleerib halduskohtumenetluses volitatud esindaja välisriigi hariduse tunnustamist magistrikraadi kõrval HKMS § 32 lg 3 ning kriminaalmenetluses kannatanu, tsiviilkostja ja kolmanda isiku lepingulise esindaja puhul KrMS § 41 lg 4 (KrMS § 42 lg 1 p 1 laiendab seda ka kaitsjale; mitteadvokaat võib selleks olla küll vaid menetleja loal). Menetlusalusel isikul ja süüdlasel võib vääртеomenetluses olla VTMS § 20 lg 1 järgi kaitsjaks menetleja loal ka muu isik kui advokaat, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadile vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Välismaal omandatud hariduse ja diplomite tunnustamist reguleerivad 11. aprilli 1997 kõrgharidustunnistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate tunnistuste Euroopa regioonis tunnustamise konventsioon (Lissaboni konventsioon)²¹, HaS § 28¹ 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“ (määrus nr 89)²².

Lissaboni konventsiooni art IV.1 järgi tunnustab konventsiooniosaline üldjuhul tema kõrgharidussüsteemi õppekavadele juurdepääsu loomiseks teiste konventsiooniosaliste antud kvalifikatsioone, mis vastavad nende kõrgharidusele juurdepääsu üldnõuetele.

²¹ [Kõrgharidustunnistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate tunnistuste Euroopa regioonis tunnustamise konventsioon](#). – RT II 2006, 9.

²² [Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord](#). – RT I, 28.07.2020, 7.

Määrus nr 89 reguleerib nii välisriigi kvalifikatsiooni ja õppeperioodi hindamist kui ka akadeemilist tunnustamist. Õppeasutus või tööandja teeb akadeemilise tunnustamise tulemusena tunnustamisotsuse. Otsuse tegemisel tuleb lähtuda määruses sätestatud põhimõtetest ning üldjuhul ka Eesti ENIC/NARIC Keskuse hinnangust omandatud kvalifikatsiooni Eesti kvalifikatsioonile vastavuse kohta (määruse § 13 lg 1).

Välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamist reguleerib **välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus (VKTS)**²³. Selle aluseks on omakorda kutsekvalifikatsioonide tunnustamist EL-s üldiselt reguleeriv **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005 direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta**²⁴. Kui ametikoht või kutseala on reguleeritud nii Eestis kui ka välisriigis, kus taotleja kutsekvalifikatsioon on omandatud, tunnustab pädev asutus taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni, kui taotlejal on välisriigis sellel reguleeritud ametikohal või kutsealal töötamiseks vajalik kutsekvalifikatsioon ja taotleja kutsekvalifikatsiooni tõendava dokumendi on välja andnud välisriigi pädev asutus (VTKS § 10 lg 1). Kui taotleja on välisriigis läbinud õppekava, mis oluliselt erineb reguleeritud ametikohal või kutsealal töötamise eelduseks olevast Eesti õppekavast, võib pädev asutus nõuda taotlejalt sobivustesti sooritamist või kuni ühe aasta pikkuse kohanemisaja läbimist taotleja enda valikul (VTKS § 13 lg 1 p 1).

Erireeglid kehtivad **advokaatidele**, seda juba EL õiguse järgi. Advokaatide piiriülest tegevust reguleerivad täiendavalt **EL nõukogu 22. märtsi 1977 direktiiv õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta (77/249/EMÜ)**²⁵ ning **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998 direktiiv 98/5/EÜ, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon**²⁶. Eestis võib **advokaadina** tegutseda ja Advokatuuri liikmeks saada 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). Isik, kellel on õigus täieõigusliku advokaadina välisriigis tegutseda, võetakse kirjaliku taotluse alusel vandeadvokaadina advokatuuri liikmeks vandeadvokaadiksamita, kui tema kutsekvalifikatsiooni on vastavalt välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusele sobivustestiga tunnustatud (AdvS § 65 lg 1). Välisriigi advokaat ei või Eestis alaliselt advokaadina tegutseda (AdvS § 74 lg 3). Eestis võib välisriigi advokaat klienti kohtus esindada või kaitsta üksnes koos vandeadvokaadiga (AdvS § 74 lg 4).

2. Õigushariduse andmise korraldus, sellega seonduvad probleemid, nende põhjused ja muudatusettepanekud

2.1. Praegune olukord

Õigushariduse korralduse osas on tuginetud suuresti SA Kutsekoda eestvedamisel 2019. aastal koostatud uuringus „Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: siseturvalisus ja õigus.

²³ [Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus](#). – RT I, 10.07.2020, 61.

²⁴ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta](#). – ELT L255, 30.9.2005, lk 22–142.

²⁵ [Nõukogu direktiiv, 22. märts 1977, õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta \(77/249/EMÜ\)](#). – ELT L 078, 26/03/1977, lk 17–18.

²⁶ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/5/EÜ, 16. veebruar 1998, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon](#). – ELT L 077, 14/03/1998, lk 36–43.

Õiguse alavaldkond“ (OSKA raport)²⁷ esitatud andmetele 2018/2019 õppeaasta kohta. Hilisemad andmed ei tohiks olla põhimõtteliselt teistsugused.

Selle järgi (raporti p 6.1) andsid õiguse valdkonnas **kõrgharidust** Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool ja Tartu Ülikool kokku kümnel õppekaval. Bakalaureuseõppes toimus vastuvõtt neljal ja magistriõppes viiel õppekaval. Valdkondliku doktorikraadi sai omandada ainult Tartu Ülikoolis. Bakalaureuse- ja magistriõppes kokku oli neli eesti- ja viis ingliskeelset õppekava. Lisaks pakub Tallinna Majanduskool 2016/2017. õppeaastast võimalust omandada keskhariduse järel kutsehariduse 5. tasemel õigusassistendi eriala.

Õppeaastal 2018/2019 **võeti neile õppekavadele vastu** kokku 680 õppijat, kellest 38 Tallinna Majanduskooli, 89 Tallinna Tehnikaülikooli (71 ingliskeelsele bakalaureuseõppele ja 18 ingliskeelsele magistriõppele), 118 Tallinna Ülikooli (28 eestikeelsele ja 60 ingliskeelsele bakalaureuseõppele ning 30 eestikeelsele magistriõppele) ja 435 Tartu Ülikooli (258 eestikeelsele bakalaureuseõppele, 137 eestikeelsele magistriõppele ja 37 kahele ingliskeelsele magistriõppekavale, 3 doktoriõppesse). Raporti järgi (p 6.2.1) on alates 2013/2014–2018/2019 õppeaastani kahanenud õiguse valdkonna kõrghariduse õppekavadel vastuvõtt ligi kümnendiku võrra. Nii bakalaureuse- kui ka magistriõppes on sisseastujate arv vähenenud samas proportsioonis. Välisüliõpilaste osakaal sisseastujatest on vaadeldaval perioodil kasvanud 17%lt 24%ni.

Raporti järgi (p 6.2.2) püsis õiguse valdkonna **kõrghariduse õppekavade lõpetajate** arv ajavahemikul 2014/2015–2016/2017 umbes 600 inimese juures aastas, 2017/2018. õppeaastal aga langes 560-ni (ehk u 7%). Nii bakalaureuse- kui ka magistriõppe lõpetajate arv on vähenenud samas proportsioonis (12–13%). Välisüliõpilaste osakaal lõpetajate hulgas on viimase viie aasta jooksul tuntavalt kasvanud (viie aastaga 6%-lt 20%-ni), viimastel aastatel on nad moodustanud 9% MA ja 27% BA lõpetajatest. 2017/2018. õppeaastal lõpetas esimeses lennus 39 inimest Tallinna Majanduskooli õigusassistendi õppekava alusel.

Õigusharidust antakse ülikoolides nn Bologna süsteemi järgi, st kolm aastat bakalaureuseõpet ja kaks aastat magistriõpet (3+2). Vähemasti Tartu Ülikoolis on senini domineerinud (tasuta) päevane (kontakt)õpe, mis pandeemiaolukorras on aastatel 2020–2021 muutunud olulises osas e-õppeks. Inglisekeelsed õppekavad on olnud tasulised. Tartu Ülikooli õigusõpe toimub paralleelselt nii Tallinnas kui Tartus. Tartu Ülikooli õigusteaduskonnal on kavas suurendada oluliselt (tasulise) sessioonõppe osakaalu magistriastmes, nii et tasuta õppekohti oleks 70% Tartus ja 30% Tallinnas.

2.2. Juristide üleproduktioon ja ressursi raiskamine

2.2.1. Õiguse valdkond vajab vähem spetsialiste, kui koolitatakse

OSKA raporti järgi muutub Eestis ja laiemalt kogu Euroopas elanikkonna demograafiline struktuur: nooremate ja keskealiste osakaal väheneb ja vanemate inimeste osakaal suureneb, inimesed püsivad kauem tööjõuturul, seega vabaneb eelduslikult ka vähem töökohti. Raporti järgi jääb prognoositav uue tööjõu pakkumine valdkonna põhikutsealadele suurusjärku 180 inimest aastas, sellest alla kümnendiku (7%) moodustavad kutsehariduse, umbes viiendiku (21%) BA ja veidi alla kolmveerandi (72%) MA lõpetajad. Valdkond vajab raporti järgi igal aastal kokku üle 70 uue töötaja, sh ligikaudu kolmveerand erasektoriga ja veerand avaliku haldusega seotud kutsealadele. Seega ületab valdkonna tööjõupakkumine (560–600 lõpetajat

²⁷ [Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA. Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: siseturvalisus ja õigus. Õiguse alavaldkond. Uuringu terviktekst. Tallinn 2019, Kutsekoda.](#)

aastas) raporti järgi märkimisväärselt nõudlust. Vaid klassikalistel õiguserialadel kohtutes, prokuratuuris, õigusloomes ja vabade õiguselukutsete esindajate seas on tööjõuvajadus ja koolituspakkumine prognoosi järgi tasakaalus. Ülejäänud kõrgharidust eeldavatel kutsealadel (kuhu teoreetiliselt peaksid sobima nii bakalaureuse- kui ka magistriõppe lõpetajad) ületab koolituspakkumine tööjõuvajadust ligi 90 inimese võrra aastas. Raporti järgi oleks õppekohtade arvu otstarbekas vähendada nii kutsehariduses (poole võrra) kui ka kõrghariduse esimesel (kolmandiku võrra) ja teisel astmel (neljandiku võrra).

Samas ei saa märkimata jätta, et kuigi üldises plaanis on näha juristide üleproduktiooni, siis tipptasemel juriste ja eriti õigusteadlasi, kes suudaks võtta vastutuse mõne konkreetsema õigusharu süsteemse arendamise eest või vähemalt suudaks töötada piisvalt innovatiivselt üksikprobleemidega, on ilmselgelt liiga vähe. Üldine häda on see (paraku ka kohtusüsteemis), et juristid on heal juhul võimelised otsima näiteid Riigikohtu, EIK ja EK praktikast, aga uutes olukordades ei suudeta ise üldpõhimõtetest lahendusi tuletada ega eri valdkondi omavahel seostada. Ka näitavad institutsioonidelt kutseeksamite kohta kogutud andmed, et tööjõuvajadus võib olla sektoriga (nt prokuratuuris) siiski suurem OSKA raportis märgitust. Samuti tuleb märkida, et lisaks „loomulike lahkujate“ asendamisevajadusele tuleks kvalifitseeritumate juristide saadavuse korral sektoris välja vahetada ka paljud need, kes ise sooviks jätkata.

ETTEPANEKUD:

- **Analüüsida põhjalikult, kui palju on Eestis juriste juurde vaja ning eraldi vajadust eri valdkondade ja eri profiiliga juristide järele.**
- **Eelduslikult võiks vähendada riigi finantseeritavate õppekohtade arvu, kuid panustada enam neil õppekohtadel õppivate tudengite kvaliteetsemaks õpetamiseks. Riik peaks finantseerima üksnes akadeemilise kõrgkvalifikatsiooniga juristide – sh tulevaste õigusteadlaste – ettevalmistamist, keda Eesti vajab esialgsel hinnangul mitte enam kui 50–60 inimest aastas. Riigitellimusel põhinev akadeemiline õigusõpe peaks säilima tudengite jaoks tasuta õigusõppena.**
- **Võimaldada riigitellimusel põhineva tasuta akadeemilise õigusõppe kõrval tasuliste õppekavade alusel õigushariduse andmist massharidusena vastavalt turunõudlusele (sh päevases vormis), eristades neid õppeid selgelt ka diplomites. Masshariduse võimalusi tuleks mitmekesistada ja kombineerida, pakkudes mh paindlikke spetsialiseeritud ainemooduleid, nt jurist-praktiku kutset või lihtsalt täiendusõpet juurateadmisi soovivatele ettevõtjatele, raamatupidajatele, riigiametnikele jne. Samuti tuleks arendada tasu eest pakutavaid välismaalastele suunatud võõrkeelseid programme.**

2.2.2. Töehõive struktuur ja ootused juristidele muutuvad

OSKA prognoosi järgi muutub ka hõivestruktuur, millega võib nõustuda osaliselt. Raportis toodud seisukohtadest on kaheldav, et ettenähtavas tulevikus väheneks juristide hõive avalikus halduses (v.a kohtud, prokuratuur, õigusloome). Automatiseerimine ja riigireform, millisel eeldusel raporti hinnang tõenäoliselt põhineb, ei näi ettenähtavas tulevikus reaalsete mõjuteguritena. Pigem muutuvad normistik ja ühiskondlikud suhted üha keerulisemaks ja õiguskord vajab toimimiseks üha enam kõrgkvalifitseeritud spetsialistide abi. Nõustuda võib raporti hinnanguga, et kasvavad ootused töötajate oskustele ning vähenevad tehnilisema

iseloomuga ja assisteerivad tööülesanded. Tehnoloogia, nagu pilvetehnoloogia, tehisintellekti ning liit- ja virtuaalreaalsuse areng muudavad nii tehtava töö laadi ja sisu kui ka töötamise viisi. Raportis viidatud Frey ja Osborne'i uuringu raames koostatud pingereast on õiguse valdkonna ametitest kõige väiksema, peaaegu olematu (3,5%) automatiseerimise tõenäosusega nt advokaadi amet ja keskmise automatiseerimise tõenäosusega (40–41%) kohtuniku ja kohtujuristi amet. Ettenähtavas tulevikus ei ole see siiski realistlik ja on pigem üksikute visionääride soovmõtlemine. Samas võib nõustuda hinnanguga, et väga suure automatiseerimise tõenäosusega (94–98%) ametite hulka kuuluvad abijuristid (ingl *paralegals*), õigusassistendid (ingl *legal assistants*) ja -sekretärid (ingl *legal secretaries*). Selline trend kahandab tulevikus valdkonda sisenevate noorte töövõimalusi õiguse valdkonnas, kuna seni on enamasti alustatud tööd juba õpingute kõrvalt just tugifunktsioone täitvatel töökohtadel. Üldiselt tähendab see aga vajadust just kõrgemalt kvalifitseeritud spetsialistide järele. Raportis viidatud Maailma Majandusfoorumi 2018. aasta aruandes leitakse, et juristi amet üldiselt muutub juba lähiaastatel vähem vajalikuks. Ka selles võib kahelda. Küll aga võib nõustuda, et vajadus madala kvalifikatsiooniga massjuristide järele väheneb.

Noorte soov töötada rahvusvahelisel tasandil kahandab raporti järgi tõenäoliselt klassikalise õigusteaduse valimist, kuna noored ei soovi ennast siduda peamiselt ühe riigi keskse valdkonnaga. Eriala populaarsuse vähenemine võib raporti järgi tekitada olukorra, kus kaugemas tulevikus on raske leida Eesti õiguse spetsialiste. Samas unustatakse seejuures, et just klassikaline akadeemiline haridus on vajalik ja kasulik ka rahvusvaheliselt töötades. Ka Eesti õigust tuleb akadeemilisel tasemel õpetada võrdlevalt, tuues maailmapildi avardamiseks pidevalt paralleele teiste õigusperekondadega. Enda õigust sügavuti tundes on lihtsam orienteeruda ka teistes õiguskordades. Ülikoolid peaks püüdma omamaise õiguse õpet muuta atraktiivsemaks võrdleva õiguse abil, nt arutades seminarides välismaa kaasuste üle läbi Eesti õiguse prisma.

Uued põlvkonnad pühendavad raporti järgi vähem aega tööle, kasvab osakoormusega töötajate arv, soovitakse võtta aega perele, õpingutele ja hobidele, millega võib nõustuda osaliselt, sest tipptasemel läbilöömiseks tuleb ka maksimaalselt pingutada. Küll võib nõustuda raporti seisukohaga, et töökeskkond ja töösuhted meenutavad kohati üha enam maatriksit, kus puudub harjumuspärane juhtide ja alluvate hierarhia. Järjest vajalikumaks muutuvad multidistsiplinaarsed oskused ja teadmised – kasvav trend on nõustamisteenuste loimimine, nt nõustamine äriprotsesside ja maksuõiguse vallas ning auditeerimine kompleksse teenusena. Eelnev viitab vajadusele, et vaja on üha erinevama profiiliga juriste eri valdkondades töötamiseks ja seega paindlikke ja interdistsiplinaarseid õppekavasid, samas ei tohi selle käigus unustada ära baasteadmistega tagamist kõigile. Juristi kõrgkvalifikatsiooni nõudvate ametite (nt kohtunik, advokaat, prokurör, notar, õppejõud, linnasekretär) puhul on vaja teistsugust lähenemist kui muude riigiametnike või ettevõttejuristide jaoks.

Tuleb ka rõhutada, et kõigi nende uute trendide kõrval ei kao vajadus klassikalise, tugeva teoreetilise vundamendiga õigushariduse järele. Ülikool ei peaks võtma suunda esmajoonel tehniliste oskuste vahendamisele, mida on kordades efektiivsem omandada praktilise tööelu esimestel aastate tööandjate juures. Ülikool saaks praktilist tööd vaid simuleerida, hoopis paremad tulemused annab noore inimese „vetteviskamine“ tegelikus õiguskäibes – loomulikult juhendaja järelevalve all. Nii nagu arstid käivad residentuuri raames päris haiglates ehtsat tööd tegemas, mitte harjutushaiglas või mänguoperatsioonidel – sisuliselt sama oleks vajalik ka meie kohtujuristide, vandeadvokaadi abide ja abiprokuröride puhul. Tegelik, mitte virtuaalne töökogemus on see, mida ka erasektor töötajate puhul hindab. OSKA raportis on tuginetud osade tööandjate sinisilmsele unistusele, et ülikool peaks andma neile „lõplikult valmis“ töötajad, nõnda et tööandja ise ei peaks oma töötajate väljaõppesse sentigi panustama. Kui ülikool läheb selle ootusega kaasa, ei saa ta keskenduda põhiülesandele – tugeva akadeemilise

taustaga juristide ja õigusteadlaste ettevalmistamisesse, kelle juriidilised võimed ei piirdu ette programmeeritud lahendustega ning kes suudavad uuenevas keskkonnas ise lahendusi välja töötada. Kui mõni jurist ei oska lepingut, hagi, haldusakti või seadust koostada, siis enamusel juhtudel on probleem ehtsate õigusteadmiste, mitte näputööoskuste nappuses. Mitte et õppekavas ei või üldse olla nt retoorikat, läbirääkimispsühholoogiat vms, aga sellised ained ei tohi domineerida – need saavad üksnes täiendada baasõpet.

ETTEPANEKUD:

- **Akadeemilises õigushariduses tuleks võtta suund õppe- ja ainekavades nõuete tõstmisele ning rangemale teadmiste kontrollile. Tudengeid tuleks suunata rohkem iseseisvale mõtlemisele ja omavahelisele koostööle.**
- **Õigusteaduse õpetamine tuleks süstemaatilisemalt kombineerida praktilise väljaõppega, mitte piirduda formaalse menetluspraktika läbimise nõudega.**

2.2.3. Juristide väljaõppe jagunemine eri ülikoolide vahel pihustab ressursi ja vähendab õppe kvaliteeti

Praegu annavad õiguse valdkonnas kõrgharidust Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool ja Tartu Ülikool kokku kümnel õppekaval. OSKA raportis on märgitud, et oma õppekavade lõpetanute võimalusi tööturul peaksid Tallinna Tehnikaülikool ja Tallinna Ülikool täpsemalt selgitama nii tööandjatele kui ka õppuritele. Kuigi õigusteadus on n.ö vastutusvaldkonnana antud Tartu Ülikooli korraldada, finantseerib riik ka Tallinna Ülikooli.

N-ö turuolukorras peaks konkurents soodustama kvaliteeti ja viima alla hinda. Õigusvaldkonnas see nii kahjuks ei ole olnud. Siin on määrav eelkõige pädevate õppejõudude nappus, aga ka piisava tasemega tudengite nappus. Napi ressursi pihustamine mitme ülikooli vahel kahandab võimalusi kuskilgi korralikku kvaliteetset haridust tagada, seda enam, kui suund on võetud tudengitele meelepärasemale töölkäimise kõrvalt toimuvale sessioonõppele ja e-õppele ning üha enam valmistame ette pooliku haridusega „säastujuriste“ (vt õppemeetodite puuduste kohta lähemalt allpool). TÜ näitel tekitab lisakulusid teiste ülikoolidega konkureerimiseks õiguse õpetamine lisaks Tartule ka Tallinnas (vt lähemalt allpool). Riigipoolne kvaliteedikontroll ei ole õppekavade akrediteerimise kaudu piisav, seal ei hinnata esmajoonel Eesti praktika jaoks vajalikke ainete kvaliteetset ja süstemaatilist õpetamist. Rahvusvahelise akrediteerimise raames hinnatakse küll kindlasti mitmeid olulisi aspekte, kuid fookusest võib välja jääda kõige olulisem: kas tagatud on just Eesti jaoks vajalike kõrgtasemel juristide ja õigusteadlaste väljaõpetamine. Välismaine vaade on kindlasti tervitatav ja värskendav, kuid see ei saa asendada meie oma vaadet.

ETTEPANEKUD:

- **Lõpetada ressurside raiskamine, mis seisneb riikliku tellimuse ja kvalifitseeritud õppejõudude jagamises mitme ülikooli vahel (eriti olukorras, kus vastutusvaldkond on antud ühele). Eesti väiksuse ja ressurside nappuse tõttu peaks riik rahastama õigusõpet eelistatavalt vaid ühes ülikoolis, mis ühtlasi vastutab akadeemilise õigushariduse andmise eest. Soovitavalt on selleks Tartu Ülikool kui suurim ja tugevaim õigushariduse andja.**
- **Tagada riigis akadeemilise õigushariduse eest vastutavas ülikoolis õigusteaduse õpetamise piisav ja jätkusuutlik rahastamine koos selgete ning adekvaatselt**

mõõdetavate ülesannete ja kohustustega õppe- ja teadustöö osas. Seada sisse rangem haldusjärelevalve rahastamisel, tagamaks, et akadeemilise õigushariduse eest vastutaja oma ülesandeid korralikult täidaks. TÜKS § 2 võiks lisada, et ülikool peab tagama riigi põhifunktsioonide täitmiseks vajalike kõrgharidusega asjatundjate ettevalmistamise – vähemalt selles ulatuses, milles sellega ei ole huvi tegeleda teistel maailmas tegutsevatel kõrgkoolidel.

2.3. Juristide tase ja oskused ei vasta ühiskonna vajadustele

2.3.1. Nii OSKA raport kui juristide kutseksamite halvad tulemused kinnitavad õigushariduse üldist madalat ja kõikuvat kvaliteeti

OSKA raportis on kitsaskohtadena välja toodud nii see, et ülikooli lõpetajate õiguslase tõlgendusoskuse ja üldoskuste tase vajab tööandjate hinnangul parandamist, kui see, et magistriõppe lõpetajate oskuste tase võiks õiguse õppekavade võrdluses olla ühtlasem. Raportist järeldub, 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. Sellega võib põhimõtteliselt nõustuda, kuid see näitabki esmajoonel õigusteadmiste puudlikkust, mitte halba väljendusoskust. Dokumentide formaalse koostamise oskusest on vähe abi, kui nende sisu ei mõisteta. Just sisuliste teadmiste puudus on praegu fundamentaalne probleem. Tõlgendus- ja üldoskusi võib briljantseks lihvida, aga kui jurist õigust ei tunne, siis ei ole sellest suurt kasu. Enim nimetati raportis kitsaskohti Tallinna Tehnikaülikooli ja Tallinna Ülikooli, harvem Tartu Ülikooli lõpetajate puhul. Tööandjad ei pruugi endale teadvustada, et tööle kandideerijate seas on lõpetajaid, kelle õiguslase magistrikraad tugineb mõne teise valdkonna haridusele ja seetõttu võivad nende konkreetsel ametialal töötamiseks vajalikud õigusteadmised olla lünklikud. Ka üliõpilased ei pruugi täiel määral teadvustada, et nende õiguslase magistrikraad võib küll täita formaalse õigushariduse nõude, kuid ei ole sisuliselt piisav mõnel õigusala elukutsel töötamiseks. Ülikoolid peaksid teavitama nii tööandjaid kui ka üliõpilasi erineva spetsialiseerumisega õiguse õppekavade õpiväljundite täpsemast suunitlusest tööturul.

Praktika on kinnitanud, et ainuüksi seaduses sätestatud õigusteaduse magistrikraadi nõue ei taga juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudvatel ametialadel tegutsemise eeldusena Eesti õiguse baasteadmiste kvaliteetset omamist. Senine haldusjärelevalve pole suutnud tagada, et iga magistrikraadi saav üliõpilane oleks juristina töötamiseks vajalikud baasained läbinud, samas puudub ka üldine arusaam, mis on need baasained ja riiklikud nõuded õiguse õppekavadele. Eri ülikoolide antavad magistikraadid ei ole sisuliselt piisavalt võrreldavad. Puuduvad selged kriteeriumid, mille alusel tuleks lubada magistriõppesse neid, kes on läbinud bakalaureuseõppe muus valdkonnas kui õigusteadus. Välismaiste kõrgkoolide diplomite või ka nt üldiste LL.M. kursuste tunnustamise alusel on Eesti õigusteenuste turul liiga palju Eesti õiguse teadmiste osas kontrollimata ja tihti puuduliku kvalifikatsiooniga isikuid, kes kohati isegi takistavad õigusemõistmist ning kahjustavad kogu õigussüsteemi ja sellega ka riigi mainet.

Analüüsile lisatud andmed juristide **kutseksamite läbimise** kohta kinnitavad eelöeldut üheselt. Advokaadieksamit (vandeadvokaadi abi ja vandeadvokaadi eksamid) tehti aastatel 2016–2020 802 korral, millest eksam sooritati vaid 341 korral. Aastatel 2017–2020 tegi kohtunikueksamit 131 isikut, kellest esimesel korral sooritas eksami vaid 35 (27%), teisel korral tegi eksami positiivselt lisaks vaid 8. Notarieksami ja notari asendaja eksamit tegi aastatel 2011–2020 40 inimest, kellest läbis eksami vaid 19, sh esimesel korral vaid 15. Prokuröride

puhul on kirjalikul eksamil (see oli vaid osadele ametikohtadele) osalenud aastatel 2018–2020 179 inimest, kellest eksami sooritasid vaid 76; suulise eksami sooritas samal ajavahemikul kandideerinud 251 inimesest vaid 98. Kohtutäituri abi ja pankrotihalduri eksamil osales ajavahemikul 2015–2020 66 isikut, kellest eksami sooritasid edukalt vaid 12, sh aastatel 2017–2019 ei suutnud eksamit keegi sooritada.

Andmetest nähtub, et juristi kutseeksami suudab ära teha vaid alla poole õigusteaduse kvalifikatsiooni omandanuist. Eriti märkimisväärsed on tulemused advokaadieksamitel, kus on osalenud enim noori juriste, kes ka teinud eksamit tihti vahetult ülikooli lõpetamise järel, kui teadmised peaksid olema kõige värskemad.

2.3.2. Tiptasemel õigusteadlaste ja kõrgemate riigiametnike järelkasvu puudumine võib hakata takistama riigi toimimist

Õigusteaduse kui rahvusteaduse tähendust ei mõisteta piisavalt ülikoolides ega kahjuks ka ühiskonnas tervikuna. On justkui ununenud, et meie riik nii rajati kui ka taastati olulises osas just meie oma juristide panustamisel. Hädasti on vaja tiptasemel õigusteadlaste järelkasvu nii kvaliteetse õiguse loomiseks (õigussüsteemi kui terviku ja selle mõjude mõistmiseks) kui õigusemõistmiseks, kõrgetasemeliste ametikohtade täitmiseks, rahvusvahelistes institutsioonides Eesti hääle ja teo võimendamiseks, iseäranis aga noorte õpetamiseks. Eesti õiguse asjatundjaid saab koolitada vaid Eestis ja Eesti õiguse tundjate poolt. Praegu puudub süstemaatiline töö sellise järelkasvu kasvatamisel, kes Eesti riigi hoidmise ja arendamise ühel päeval enda kätte võtaksid. Tegu on riikliku suveräänsuse olulise küsimusega. Eesti sõjaline võimekus ei ole suur, seda suurem roll peaks iseseisvuse hoidmisel olema rahvusvahelisel õigusel. Rahvusvahelise kogukonna kaitsele ei saa aga loota, kui Eesti pole sisemiselt toimiv õigusriik. Ainuüksi säästuharidusega massiliselt koolitatud rakendusjuristidele riiki rajada ei saa.

Noortele õppejõuks saamiseks esitatavad nõuded ja ootused ei ole kuidagi tasakaalus selle eest pakutavaga (vt lähemalt allpool). Andekate tudengite ülikooliga sidumise asemel on töö noortega kulude kokkuhoiu ja kohati ehk ka senise personali hoiakute tõttu taandunud. See, et tipud võetakse õppejõuks ja teadlaseks saamise perspektiivi puudumise tõttu varakult ja enamasti pöördumatult erasektorisse ning sisuliselt puudub töö järelkasvuga, tähendab kokkuvõttes seda, et tekibki puudus neist juristidest, kes Eesti õigusteadust tiptasemel edasi veaksid ja arendaksid, kes panustaksid kvaliteetselt õigusloomesse ja oleksid valmis kaasa rääkima rahvusvahelisel areenil.

Tiptasemel õigusteadlaste nappuse tulemuseks on vigased, detailidest üle koormatud, pidevalt muutuvad ja vastuolulised ning põhiseadusega vastuolus olevad õigusaktid, samuti tervikvisiooni puudumine eri valdkondade arendamisel ja eriti nende koostoimimise mõistmisel; kokkuvõttes aga Eesti riigi konkurentsivõime alanemine ja riigi toimimise jätkusuutmatus, kui olulisi probleeme lahendavad puuduliku haridusega, põhiõigusi sisuliselt ja süsteemselt mittetundvad ning teinekord ka keskpäraste võimetega (kuid kohati vägagi häälekad) inimesed. Eraldi probleemina tuleks välja tuua juristide (nagu ühiskonna üldine) madal võõrkeeleskus, kus inglise keele kõrval ei osata juuramaailmas teisi olulisi võõrkeeli (saksa, prantsuse, aga ka vene), mis ahendab maailmapilti ja takistab nii tööd allikatega kui ka meie enda õigusajaloo omandamist.

Nii nagu ülikoolil on puudu õppejõude, ei ole ka kõrgetasemelisi ametnikke vajav riik võimeline konkureerima parimate tudengite pärast, ehkki ise tagab tudengitele tasuta kõrghariduse. Tudengitel on võimalus teenida erasektoris suuremat sissetulekut ja kiiremini karjääri teha. Mingis ulatuses on see paratamatu ja sellega tuleb leppida (sama ka teistes

riikides), kuid samas näib riik oma personalipoliitikaga kohati eriti abitu. Seda eelkõige põhjusel, et ranged avaliku teenistuse nõuded nõuavad noorte kaasamiseks enamasti juba magistriharidust ja avalikku konkurssi. Kuna suur osa andekatest noortest seotakse erasektoriga (eelkõige advokaadibüroodega) juba bakalaureuseastmes, saab riik seda vaid kõrvalt vaadata. Puudulik on ka tudengite teavitamine karjäärivõimalustest riigitööl. Ka OSKA raportis on kitsaskohana välja toodud, et avalik haldus pole võrreldes erasektoriga (nt advokaadibüroodega) piisavalt atraktiivne tööandja, üliõpilastel võiks olla rohkem infot töö sisu ja karjäärivõimaluste kohta.

ETTEPANEKUD:

- **Andekad noored tuleks varakult ära tunda ja nendega ülikoolis süstemaatiliselt tööd teha. Vajadusel tuleks võimaldada motiveerivaid eriprogramme, stipendiume ja ettevalmistust doktoriõppeks. Välismaal õppimine ja enesetäiendus tuleks muuta parimate tudengite väljaõppe loomulikuks osaks.**
- **Õppejõu või teadlase perspektiiviga noored tuleks lisaks eeltoodule varakult ülikooliga siduda. Neile tuleks pakkuda motiveerivaid lepinguid ja anda selge karjääriperspektiiv. Samuti tuleks neid õppetöösse kaasata (sh õppeassistentide ja seminaride juhendajatena), kuid nii, et see ei takistaks nende õpinguid ja karjäärivõimalusi.**
- **Alustavale õppejõule tuleb tagada muude õiguselukutsetega võrreldes konkurentsivõimeline sissetulek.**

2.3.2. Probleemid õigushariduse andmisel

2.3.2.1. Ülikoolieelsete õigusteadmiste madal ja kõikuv kvaliteet

Ühiskonna üldine õigusteadlikkus ei ole ülearu kõrge. Tänapäeval peaks aga iga inimene täisväärtusliku ühiskonna liikmena omama vähemalt üldist arusaama oma õigustest ja kohustustest, ühiskonna ja riigi toimimisest, põhiseadusest ja selle tähendusest. Ühiskonna harimise ülesanne on suuresti nii koolidel kui ka ajakirjandusel, mille põhjal tihti kujundatakse hoiakud ja arvamused, teinekord paraku ka eelarvamused. Gümnaasiumi ja kutsekooli lõpetajatel peaks olema elementaarsed süsteemsed teadmised igapäevases elus hakkamasaamiseks, olgu need siis nii riigist, põhiõigustest, karistusõigusest (mis on keelatud ja millised on riskid saada õigusrikkujaks) kui ka nt perekonnaõigusest, krediidisuhetest, maksejõuetusest, haldus- ja kohtumenetlustest. Tegelikult peaksid baasteadmised tulema juba põhikoolist. Seda paraku süstemaatiliselt ja ühtselt tagatud ei ole. Eeltoodut on tõdetud ka OSKA raportis, mille kohaselt peaksid noored omandama teadmised õiguse alustest juba üldhariduskoolis osana sotsiaalsest ja kodanikupädevusest ning järeleaitamist vajaks digiajastu noorte koostöö- ja analüüsi oskus, otsuste langetamise ning info tõlgendamise oskus. Õiguse baasõpet saavad toetada ka ülikoolid, nt Tartu Ülikool pakub gümnaasistidele e-kursust „Õiguse alused mittejuristile.“²⁸

Paraku pole ka ajakirjandus suutnud alati oma rolli alati täita, kujundades sageli väärhoiakuid ja eelarvamusi, mh juristide ülesannete ja rolli kohta ühiskonnas. Universaalajakirjanikud ei oma reeglina õigusteadmisi ega suuda või ei jõua uudiseid „jahtides“ süveneda teemadesse piisavalt, nii spetsialiseeritud pädevaid ja harivaid ajakirjanikke kui lugusid napib.

²⁸ <https://sisu.ut.ee/oigusealused/avaleht>.

Muude negatiivsete mõjude hulgas tähendab eelnev seda, et noored ei pruugi oma tulevase edasiõppevõimalusi kaaludes omada adekvaatset pilti, mis neid ootab õigusteadust õppima asudes, mida neilt eeldatakse ja millised võimalused on neil edasises elus selle hariduse baasil tööd leida. Mõju võib olla mitmetine. Õigushariduse sidumine välise kuvandina nn klassikaliste õiguselukutsetega nagu kohtunik, advokaat või prokurör võib jätta õppima tulemata neid andekaid noori, kes oma tulevikku sellena ei näe, kuid ei oma adekvaatset pilti, mida muud võiks selle haridusega peale hakata. Teisalt võivad tulla õppima n-ö õnnekütid, kes on ehk pimestatud juuraametitega teinekord kaasnevast avalikust tähelepanust, omamata ise selleks tööks piisavalt võimeid või oskuseid ja satuvad raskustesse juba õpingute ajal või hilisemal tööotsingul. Ei mõisteta kõrgeid ootusi juristidele ja õigusteadlastele, mille täitmiseks ei olda võimelised või piisavalt pühendunud. Lisaks on eri ülikoolide tasemed ja kuvandid ebaühtlased, mida tudengid ei pruugi esialgu samuti mõista, olles hiljem turukonkurentsis seetõttu halvemas seisus. Nootele antakse liialt vähe informatsiooni selle kohta, milliseid isikuomadusi ja võimeid juristidelt oodatakse (loogika, valdkondade seostamine, probleemide äratundmine, argumenteerimisoskus, tähelepanuvõime jne). Samuti räägitakse vähe sellest, kas ja millist tööd võib leida muus vallas, kui õiguse valdkonnas on omandatud poolik haridus.

Ebapiisav on ka noorte võõrkeelte oskus. Lisaks inglise keelele osatakse vaid harva piisavalt muid võõrkeeli. Samas takistab see arengut tippu, kui allikatega töötamiseks tuleks osata ka saksa keelt, rahvusvahelisel arenil läbilöömiseks prantsuse keelt, õigusajaloo omandamiseks kui ka praktikas vähemusrahvustega seotud asjaajamiseks vene keelt.

Riik ei ole kehtestanud õigusteadust õppima tulnutele tingimusi, jättes need ülikoolide otsustada. Võimalik aga, et kvaliteetse juristkonna saamise huvides tuleks ülikoolidele siiski rohkem ette kirjutada, milliste teadmiste ja annetega noori tuleks vähemasti riigi rahastusega õppima võtta, kasvõi rahastamislepingute raames. Üha enam on õigusteaduses vajalik loogika ja reaalinete tundmine, mis peaks kindlasti kajastuma ka vastuvõtutingimustes. Ülikoolide ja nn pearahade konkurentsi tingimustes võidakse lasta sisseastumislävendid liiga madalale (eriti just mujal, sest TÜ õigusteaduskonna sisseastumislävend on praegu siiski kõrgem muudest erialadest), et tagada õppekavadele üldse piisav arv tudengeid, mitte ei pöörata tähelepanu nende tasemele. Välistatud ei peaks vajadusel olema ka sisseastumiseksam.

ETTEPANEKUD:

- Püüda sinnapoole, et gümnaasiumi ja kutsekooli lõpetajal oleksid elementaarsed teadmised nii õiguskorrast, põhiseadusest kui ka menetlus- ja materiaaõigusest (nt krediidisuhted, omandisuhted, perekonnasuhted, üldine arusaam karistusõigusest, kohtumenetlustest ja maksejõuetusõigusest). Tuleks aidata kaasa noortele adekvaatsema kuvandi loomisele juristitööst ja selle rakendusalaadest. Panustada õpetajate teadmiste suurendamisele õiguse valdkonnas. Kaasata õpetusse enam õiguspraktikuid. Panustada korralikku ja atraktiivsesse õppematerjali.
- Erinevate võõrkeelte omandamise vajadust tuleks propageerida juba põhikooli- ja gümnaasiumiõppe ajal, näidates ära võimalusi neid edasises töös kasutada ja võimalikke konkurentsieeliseid saada.
- Püüda harida ajakirjanikke rohkem õigusteemadel, et nad mõistaksid paremini ühiskonna toimimist ja õigusriigi põhimõtteid, seda juba nii ülikooliõppes kui ka hiljem praktilisi täiendõppemoduleid pakkudes, ning kaasata neid enam juristkonna tegemistesse (ümarlauad, konverentsid).

- Vajadusel tuleks riigi rahastatavate õppekohtade täitmisel tõsta sisseastumislävendeid ning senisest veelgi enam hinnata teadmisi loogikas ja reaalinetes.

2.3.2.2. Õiguse õppekavad ei arvesta piisavalt õigusruumi ja ühiskonna pidevat keerukamaks muutumist ja rahvusvahelistumist

Nagu eespool märgitud, kasvavad edaspidi õigusteenuste turul spetsialiseerumisvajadus, klientide ootused, ostujõud ja tehingute keerukus, ootused töötajate oskustele ettevõttejuristide kutsealal. Seejuures vähenevad aga õigusvaldkonnas tehnilisema iseloomuga ja assisteerivad tööülesanded (arvuti võtab üha enam üle lihtsamat juristitööd). Järjest olulisemad on tugevad alusteadmised praktiseeritavast õigusvaldkonnast, samuti õigusvaldkondade vaheliste seoste tundmine ja rakendamine, erialane võõrkeelte oskus.

Konkreetselt on raportis kitsaskohana välja toodud, et ülikooli lõpetajate õiguslase tõlgendusoskuse ja üldoskuste taset on vaja parandada, et lõpetajad oskaksid hästi seostada eri õigusvaldkondi ja lahendada kaasuseid. Samuti on eraldi välja toodud, et valikainete pakkumine õiguse õppekavadel peaks paremini vastama töömaailmas toimuvatele muutustele ja vajadustele. Raske on leida konkreetse spetsialiseerumisega (nt pangandus- ja finantsõigus, riigihankeõigus) töötajaid. Puudust tuntakse ka vene keele oskusega ülikoolilõpetajatest. Lisaks on õiguslase magistriõppe lõpetajate oskused tööandjate hinnangul õppekavade lõikes ebaühtlase tasemega. Demograafiliste ja majanduslike muutuste toimet liigub suurem osa valdkonna tööst suurematesse linnadesse, tööd tehakse kõrgema vanuseni, eakama elanikkonna osakaalu kasv suurendab nõudlust õigusteenuste järele. Nende seisukohtadega võib nõustuda. Teatud ülekantavaid oskusi tuleb arendada ka akadeemilises õppes ja seda oleks parem teha, kui õpetamiseks oleks rohkem aega (viis aastat).

Koroonaaeg on juba muutnud töökorraldust ja tööharjumusi, suur osa tööst tehakse kaugtööna, töökohad ei ole enam püsivad ja täiskoormusega igapäevaselt täidetud. Pidevas kvalifitseeritud õppejõudude puuduses ja rahapuuduses sõltub nii õppekavade koostamine ja uute ainete õpetamine kui ka õppemeetodite muutmine ja inimeste asendamine suuresti sellest, kes on üleüldse saadaval ning milleks õpetamisel valmis. Mitte alati pole ka õppejõud valmis loobuma kunagi ammu välja töötatud, vananenud sisuga aine õpetamisest ega toimu õpetamise rotatsiooni. Uue aine loomine või senise ümberkorraldamine võib tähendada tülikat asjaajamist ja ülikoolile ka täiendavaid väljaminekuid, mistõttu ei ole ülikoolipoolne huvi selleks tagatud. Vajalike ainete õpetamine sõltub ennekõike sellest, kas, millises mahus ja õppeastmes need üldse õppekavasse mahuvad. Loomulikult ei tohiks liikuda ka teise äärmusse, kus valdkonnapõhiste teadmiste keskseks tõstmisel unustatakse hädavajalikud baasteadmised, mis võimaldavad üldiselt orienteeruda ja ka valdkondade vahel liikuda. Senine kogemus näitab, et ka tudengite endi teadlikkus mingite teadmiste omandamise vajalikkusest või kasulikkusest on napp. Pigem eelistatakse võimalikult minimaalse pingutusega ülikool läbida ja valikaineid võimalikult palju vältida, püüdes samal ajal võimalikult varakult tööle asuda. Teatav mõju on loomulikult ka õppejõu madalal atraktiivsusel ja veenmisoskusel. Positiivset motivaatorit õppejõudude jaoks uute ainete avamiseks või senise ümberkorraldamiseks ei ole. Nii ei õpetatagi mitmeid ühiskonnas hakkamasaamiseks vajalikke aineid või ei tehta seda kohustuslikuna. Näiteks võiks siinkohal tuua tarbijakrediidisuhted, mida Tartus sisuliselt üldse ei õpetata või maksejõuetusõiguse, mida õpetatakse vaid valikainena. Ometi oleks tänapäevases ühiskonnas elementaarne neid õigussuhteid õigusteaduskonna lõpetajal teada ja tunda. Riigi poolt ei ole õppekavadele ainete osas nõudeid kehtestatud, mh ei ole nõutud konkreetsete ainete õpetamist ega edendamist (vt allpool lähemalt).

Nii ei suudagi ülikooli lõpetajad sooritada edukalt juristi kutseeksameid, ei mõista piisavalt seoseid õiguse eri harude ning õiguse ja majanduse vahel, ei oska koostada lepinguid ega kaebusi, ei oma piisavaid baasteadmisi menetlustest ega süstemaatiliselt õigusest, põhiõigustest, EL õigusest, rääkimata n-õ uutest valdkondadest. Paradoksaalselt võib öelda, et ehkki ühiskonna ootused juristide teadmistele üha kasvavad, toimub tegelikult nende õpetamine üha enam säästupõhimõttel ehk uute juristide teadmised mitte ei parane, vaid pigem vastupidi, muutuvad üha pealiskaudsemaks. Seda ei kompenseeri ka ainuüksi edasine praktika ja täiendõpe.

ETTEPANEKUD:

- Akadeemilises õigushariduses tuleks rohkem panustada baasainete ja nendevaheliste seoste õpetamisele. Selle kõrval tuleks sisse seada selgemad suunamoodulid, mis võimaldaksid tudengitel spetsialiseeruda ja süvendatud teadmisi saada. Õppe- ja ainekavasid tuleb ajaga kaasas käies pidevalt uuendada, jälgides suundasid, kus juriidilisi teadmisi ühiskonnas eriti vajatakse. Motiveerida tuleks uute ainete ettevalmistamist ja õpetamist ning ainete pidevat edasiarendamist.
- Kõigile olulistele põhiainetele tuleks leida pühendunud ja eelistatavalt koosseisulised õppejõud. Lisaks tuleks projektipõhiselt kaasata atraktiivseid tipptasemel teoreetikuid ja praktikuid, sh tunnustatud välisõppejõude, suurendamaks tudengite huvi ja laiendamaks nende silmaringi.
- Õppematerjalide ettevalmistamine ja selle töö toetamine tuleks muuta prioriteediks ning õppejõududele ka atraktiivseks.

2.3.2.3. Puuduvad selged riiklikud nõuded õiguse õppekavadele

Nagu eespool märgitud, ei taga formaalne magistrikraad täna õigushariduse kvaliteeti ega Eesti õiguse piisavat tundmist. Eri ülikoolide antavad bakalaureuse- ja magistrikraadid ei ole võrreldavad ega taga kõrgharidusstandardiga nõutavat kvaliteeti. Puudub riiklik järelevalve, et iga magistrikaadi saav üliõpilane oleks juristina töötamiseks vajalikud baasained läbinud, nagu ka üldine arusaam, mis need baasained on. Riigi poolt ei ole õppekavadele ainete osas sisulisi nõudeid kehtestatud, mh ei ole nõutud konkreetsete ainete õpetamist. Seda ei ole teadaolevalt tehtud ka ülikoolidega sõlmitud rahastuskokkulepetega. Aineid ei hinnata piisavalt ka akrediteerimise käigus, kus hinnatakse küll õppejõudude (formaalset) taset, teadustöid ja välismaist koostööd, kuid mitte Eesti õiguse omandamiseks vajalike ainete sisaldumist õppekavas ning nende kvaliteetsset ja süstemaatilist õpetamist. Institutsionaalse akrediteerimise fookus on tihti mujal kui õpetamisel, akrediteerijatel puudub teinekord ka sisuline pädevus hinnata, milliseid aineid millisena Eesti riigis vaja õpetada oleks. Üldiselt on jäämas mulje, et HTM ei suuda riigipoolset tellija funktsiooni piisavalt täita, kuna puudub piisav kompetents ja huvi õigushariduse vajaduste mõistmiseks, tagada ei suudeta vastutusvaldkondade finantseerimist ega arendamist.

Ehkki kõrgharidusstandardiga ette nähtud nõuded on iseenesest mõistlikud ja vajalikud, on need universaalsed ega kajasta õigusteaduse spetsiifilisi vajadusi teatud ainete omandamise kohta. Samuti võib arvata, et kõrgharidusstandardi nõuded hariduse tasemetele ei ole tegelikkuses suures osas täidetud. Probleemaatiline on olukord, kus õigusmagistriõppe

eeldusained on vaid ülikoolide endi määrata ja ei ole võimalik hinnata, kuivõrd muus valdkonnas bakalaureusekraadi omandanu, kes soovib õigusteaduse magistrikraadi saada, tegelikult õigusteaduses orienteerub. Baasainete nõue peaks olema ühtne. Riiklikult määratlemata ja ebaselge on, milliseid välisriigis läbitud õppeperioode ja aineid saab tunnustada Eesti õigushariduse osana. Küsitav on 3+2 õppekorraldus (vt allpool).

Ülikoolide autonoomia ei peaks tähendama vaid õppekavadega konkureerimist ja üldist sisulist kontrollimatust. Praegu on tõsine mure, et ülikoolide autonoomia tõttu ei anta kvaliteetset õigusharidust. Üldise alarahastuse tingimustes peavad ülikoolid säästlikud olema. Omavaheline konkureerimine õigushariduse andmisel sunnib tudengite saamiseks pakkuma neile mugavaid pakette sessioonõppe ja lihtsustatud programmide näol. Kvalifitseeritud õppejõudude värbamiseks on vahendeid vähe ja seegi mõjutab otseselt pakutava hariduse sisu ja taset.

ETTEPANEKUD:

- Kehtestada riigipoolsed sisulised raamnõuded akadeemilise õigusteaduse õppekavale nagu võimaldab KHaS § 7 lg 3 (kui ka TÜKS §-d 7–7²) nt arsti- ja arhitektiõppele.
- Riikliku koolitustellimuse lepingutes tuleks näha ette konkreetsemad ja järelevalvatavad nõuded.
- Akadeemilise õigushariduse sisulised baasnõuded tuleks sätestada õigusaktiga ning konkreetsemalt tellimuslepingutega, kohustades ülikooli tagama pidevalt muutuva ühiskonna ootustele vastava kõrgetasemelise akadeemilise õigushariduse andmise. Ülikoolile tuleks ette näha piisav motivatsioonipakett ka pidevaks arendustööks.
- Õigusaktides tuleks sätestada ka massharidusena antava õigusõppe baasnõuded ja nende erisused võrreldes akadeemilise õigusõppega.
- Karmistada õiguse õppekavade akrediteerimise tingimusi, keskendudes akrediteerimisel rohkem õpetatavate ainete sisule ja õpetamise tasemele (mh õppejõudude kvaliteedile) ning väärtustades rohkem Eesti vajadusi. Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteedi Agentuuri kõrvale tuleks kaasata Justiitsministeerium või anda osa ülesandeid sellele, teostamaks paremini järelevalvet õigusõppe kvaliteedi üle.

2.3.2.4. 3+2 õpe (BA+MA) ei taga nõuetekohast kvaliteeti

Tänane õigushariduse andmise korraldus 3+2 põhimõttel, st kolm aastat bakalaureuseõpet ja kaks aastat magistriõpet ei ole end õigustanud. Ei bakalaureuse- ega magistriastme lõpetajad ei vasta olulises osas kõrgharidusstandardi nõuetele, mida kinnitavad nii tööandjate tagasiside kui ka halvad tulemused kutseksamitel. Läbi aastate on eksperimenteeritud erinevate õpetamismudelitega (5-aastane täisstudium, 4-aastane täisstudium pluss võimalus teha teadusmagistrikraad ja nüüd 3+2), neist ühegi puhul ei ole ilmnenud selget paremust.

Õigusstudium on tervik, mille osadeks jagamine on kunstlik ega anna midagi peale kvaliteedilanguse. Sisulised valikukohad õiguse õpetamisel on mujal. Leida tuleb mõistlik kompromiss juristiksaamise eelduseks olevate kesksete ainete õpetamismahtude osas. Õiguse

baasõpetus peab selgelt domineerima n-ö käsitööoskuste üle, mida omandatakse valikainete ja hilisema täiendõppega; samuti n-ö pehmete valdkondade õppeainete üle. Tuleb leida mõistlik tasakaal Eesti õiguse ja rahvusvahelise õiguse, teooria ja praktika ning loengute ja praktikumide vahel. Sisuliselt ei anna bakalaureusekraad selle omandajale veel midagi, kuna paljud olulised oskused on omandamata. On enam kui küsitav, kas ainuüksi bakalaureusekraadist peaks piisama juriidilisel alal töötamiseks, sh kohtutäiturina või pankrotihaldurina. Ülikooli jaoks tähendab stuudiumi poolitamine raskusi õppetöö korraldamisel.

Kolm aastat on aga ilmselgelt liiga vähe õiguse baasainete korralikuks omandamiseks. Tudengitel on ometigi tihti arusaam nagu võiksidki nad bakalaureusekraadiga juba juristina töötada, ehkki töö kõrvalt õppimine kahandab edasise õppe kvaliteeti. See on toonud Tartu Ülikooli näitel kaasa selle, et Tartus bakalaureusekraadi omandanutest liigub suur osa mujale ega astugi Tartus magistriõppesse, soovides selle läbida pigem töö kõrvalt sessioonõppena Tallinnas. Nii nt õppis tsiviilkohtumenetlust bakalaureuseastmes Tartus üle saja tudengi, aine magistriastmesse liikumisel aga vaid kuni 40. See tähendab magistriastme päevaõppe vaikset hääbumist ja allakäiku. Seda eriti selles valguses, et TÜ-l on plaan teha magistriaste suures osas läbi sessioonõppe tasuliseks, st hakata magistriprogrammiga n-ö mugavusõppe vormis tulu teenima. Kokkuvõttes on need arengud viinud õigushariduse taseme alla ja edasiselt saab see samamoodi jätkates vaid süveneda. Kuna õppekavadele ei ole riiklikke nõudeid kehtestatud, ei ole eri ülikoolide ja õppekavade nõuded ja tasemed võrreldavad (sellele on juhitud tähelepanu ka OSKA raportis), mis teeb raskeks ka õppekavade vahelise liikumise, kaotamata kvaliteeti. Praegu on võimalik õigusvälise eriala bakalaureusekraadiga astuda juura magistriastmesse, ilma et kohustuslike õigusainete mahu läbimise osas oleks mingeid riiklikke nõudeid. Õigusteadust tuleks õpetada integreeritud õppekava alusel, mis lubaks kogu stuudiumi tervikuna paindlikult üles ehitada.

ETTEPANEK:

- **Akadeemilises õigusõppes tuleks loobuda 3+2 õpetamissüsteemist ja minna üle viieaastasele põhiõppele (vastavalt täiendada KHaS sarnaselt arstiõppega). Nii tagatakse baasainete kompaktne ja katkestuseta õpe ja paremad õigusteadmised.**
- **Igal juhul tuleks näha ette tingimused, millal võib muus valdkonnas kui õigus või muus riigis omandatud bakalaureusekraadiga võtta isikuid magistriõppesse (või integreeritud õppe raames), seda nii eksami, tasemetesti, läbitud ainete loetelu vms alusel.**

2.3.2.5. „Säästuõpe“ ei taga nõutavat kvaliteeti, sessioonõpe ei taga piisavat haritust, e-õpe ei saa asendada kvaliteetset kontaktõpet

Kulude kokkuhoiu eesmärgil on õigusõpet n-ö optimeeritud ja seda tehakse tõenäoliselt veel. See seisneb mh võimetuses palgata tippspetsialiste ning toetada jõuliselt kvaliteetsete õpikute ja õppematerjalide väljaandmist, mahukate ainete õpetamise ajalises kokkusurumises, koosseisulistele õppejõududele üha suuremate kohustuste panemises (sama palga eest), õppegruppide miinimumsuuruse ebamõistlikus tõstmises, koosseisuväliste seminarijuhendajate arvu vähendamises, auditoorse õppetöö vähendamises ning õpetamise viimises e- ja sessioonõppele, salvestatud loengute kasutamises, uute ainete õppekavasse lisamata jätmises, hindamismõõdikute allalaskmises ja nõrkadele tudengitele liigavarate võimaluste andmises ainete läbimiseks. Kõik see vähendab paratamatult õigushariduse kvaliteeti.

Selle asemel, et õppekava kujundataks eesmärgil tagada tudengitele integreeritud õppe järel süstemaatilised teadmised loogilises järgnevuses õpetatuna, ainetevaheliste seoste

selgekstegemine ja süvendatud eriteadmised tudengi valitud suunal, on õpetamine vähemasti kohati pigem kaootiline ja lähtub sellest, millise profiiliga õppejõud on parasjagu kättesaadavad, mida nad on valmis õpetama ning kuidas on mugavam tudengitele, et jõuda minimaalse pingutusega diplomini. Paljudes olulistest ainetes ei ole korralikke õpikuid ega õppematerjale, mis paneb õppejõududele suure lisakoormuse aine tudengiteni viimiseks. Seda eriti ainetes, mis on pidevalt suures muutumises (nt EL õigus) või kus lisandub rohkelt kohtupraktikat. Ei ole selget lähenemist, kas ja millised ained peaksid olema kaetud koosseisuliste õppejõududega ja kus võiks kasutada koosseisuväliseid spetsialiste. Ühelt poolt on mõisteta soov koosseisulisi õppejõude võimalikult palju kasutada, et vältida täiendavaid kulusid koosseisuvälistele. Samas võib nende kasutamine ainete õpetamisel, mida nad pädevalt teha ei suuda, õppe taset veelgi vähendada. Koosseisuvälised inimesed on samas ülikoolile odavamad, sest nendega ei kaasne püsikulud, vaid üksnes konkreetsed tasud õppetegevuse eest. Samas ei saa tähtajaliste lepingutega tagada ainete õpetamise stabiilset korraldust. Kui mingi vajaliku aine jaoks pole õppejõudu silmapiiril, võidakse see ka lihtsalt õppekavast välja jätta.

Avatud ülikooli (sessioonõppe) kontseptsioon on olnud algusest peale problemaatiline. Elu on näidanud, et sessioonõpe ei võimalda anda kvaliteetset õigusharidust. Ainemahud on tihti ebapiisavad ja aineid õpetatakse säästupõhimõttel kontsentreeritult pikkade päevadena (kus ainete omandamine ei saa juba objektiivselt olla efektiivne), suuremahuline kodutöö ei täida pandud ootusi. Tudengite kvaliteet on päevaõppest veel kõikumav ja tihti ka märksa madalam. Sessioonõppe tudengite võimalused töö kõrvalt õppele pühenduda ning huvi ja motivatsioon on tihti madalamad. Ette on tulnud ka kaastudengite seas praktikast pärinevate väärhoiakute levitamist ja üleolevat suhtumist teooriasse, mis on kaasa saanud puudulike teadmistega või ekslikku praktikat kultiveerivatelt töökaaslastelt, keda usaldatakse õppejõust enam. See omakorda takistab korralikku haridust omandada. Õppejõudude jaoks on sessioonõpe sageli ebameeldiv lisakoormus õhtuteks ja nädalavahetusteks. Sessioonõpe osakaalu oluline suurendamine tähendab olemuslikult avatud ülikooli kontseptsiooni laiendamist kogu õppele ja viib õpetamise taset üldiselt veelgi alla. Tasuline sessioonõpe soodustab nõrkade tudengite hoidmist, kuna neist sõltub sissetulek.

E-õpe sobib vaid osadele õppejõududele ja tudengitele, kõige tugevamatele neist, kel on olemas valmisolek ja motivatsioon mahukaks iseseisvaks tööks ning suur enesedistsipliin. Eksamite ja arvestuste tegemine kaugteel ei taga piisavat kontrolli, et välistada akadeemilist petturlust. Koroonaaegne kogemus kinnitab üldist eksamitulemuste paranemist, mis (arvestades e-õppega kaasnevat üldist taseme langust) omakorda annab kahtlust tudengite lubamatust koostööst vm lubamatu abi kasutamisest. Olemasolev üha enam säästuharidusele suunatud süsteem muudab õigushariduse rohkem rakenduskõrghariduseks, isegi n-õ turutooteks, kus ei oma enam tähtsust süstemaatilised teadmised, rääkimata interdistsiplinaarsetest teadmistest. Distantõppele üleminekul on üha vähem reaalselt kokkupuudet nii üliõpilastel õppejõududega kui omavahel (ka sõltumata viiruse levikust põhjustatud paratamatutest piirangutest). Ka tudengite omavahelise suhtluse olulisust teadmiste omandamisel ei tohiks alahinnata, kui on võimalik mh vahetu rühmatöö käigus vaielda või ühiselt probleeme arutada. Just nii õpib argumentatsiooni ja arendab väitlusoskust, nii õpitakse töötama kollegiaalselt. Üleminek suuresti tasulisele sessioonõppele tähendab suurele enamusele magistriastmes õppimist kontsentreeritult töö kõrvalt nädalalõppudel, mille efektiivsus on ilmselgelt madalam täiemahulise päevaõppest.

ETTEPANEKUD:

- **Akadeemiline õigusharidus peaks põhinema ülekaalukalt päevasel, tiheda süsteemse programmi ja rangete hindamiskriteeriumitega kontaktõppel, mis on kombineeritud iseseisva töö ja rühmatööga ning tudengitele atraktiivsete**

stipendiumite ja laenuvõimaluste pakkumisega õppimisele pühendumiseks. Distantsoõpevormid saavad seda vaid täiendada, kui on olemas hea materjal iseseisvaks tööks ja tudengites on tekkinud piisav harjumus sellises õppevormis pingutamiseks.

- **Masshariduse (tasulise hariduse) puhul tuleb kõne alla ulatuslikum sessioonõppe vorm ulatuslikuma distantsoõppega. Siiski ei saa ka seal latti väga alla lasta ja täita tuleks riiklikult kehtestatud miinimumnõuded, tagades samas tudengitele õppimiseks ka atraktiivsed laenuvõimalused.**
- **Panustada tuleks korralike õpikute väljatöötamisele põhivaldkondades, mis oluliselt lihtsustaks ja tõhustaks õpet (vähendaks loengute vajadust ja jätkaks rohkem aega seminarideks).**

2.3.2.6. Õppekorraldus soodustab ka nõrkade tudengite jõudmist diplomiteni

Üha enam jõuab õiguslase diplomini tudengeid, kelle võimed, teadmised ja oskused seda tegelikult ei vääricks. Selliselt devalveerivad nad üldiselt õigusharidust ja juuradiplomeid ning kahjustavad sedasi kogu valdkonna ja ülikoolide mainet. Just need diplomiomaniigid võivad kujundada inimestele riigivõimust negatiivse pildi ja suhtumise.

Põhjuseid, miks need noored ikkagi jõuavad diplomini, on mitmeid. Kõrgharidus on üldiselt devalveerinud ja mitte ainult Eestis. Soovides kõrghariduse jõudmist eliidilt massidesse, on lastud alla ka latti nõudmistes ja hariduse andmise korralduses. Selgeid riiklikke nõudeid õigusharidusele kehtestatud ei ole. Eelkõige tasulise hariduse puhul on oht, et ülikoolid on huvitatud võimalikult suure hulga tudengite vastuvõtmisest ja õpetamisest ning iga väljalangeja tähendab rahalist miinust. Igatahes saavad ülikoolis püsida ka nõrgemad tudengid, kes peavad olema vaid piisavalt visad, et õppejõud korduseksamitega ära tüüdata. Ka õppejõu vaates ei ole rangus hindamisel ja kõrged nõudmised ülikooli jaoks heas kirjas. Seda mitmest aspektist. Esiteks teevad sellised tudengid õppejõududele oma korduskatsetega peavalu ja takistavad keskendumist motiveeritud tudengitele. Teiseks võidakse hinnata õppejõu koormust ja tegevust selle järgi, kui palju tudengeid tema aine lõpetab, st iga läbikukkuja võib tähendada miinust. Kolmandaks tähendavad ranged nõudmised reeglina tudengite (tihti ebaobjektiivset ja asjatundmatut) halba tagasisidet, mida aga hoolsalt vaadatakse õppejõu atesteerimisel või lepingu sõlmimisel. Sessioonõpe pakub oma madalama tasemega nõrgematele tudengitele võimaluse saada läbi ainetest, millest nad päevases õppes ei ole läbi saanud ega saakski. Distantsoõpe lisab täiendavaid võimalusi jõuda tulemusteni (keelatud) välise abi toel.

ETTEPANEKUD:

- **Õigushariduse riiklik rahastamine ei peaks sõltuma lõpetajate arvust, st ülikoolil ei peaks olema motivatsiooni hoida nõrku tudengeid.**
- **Tuleks tõsta hindamislävendeid, vähemasti riigitellimuse alusel loodud õppekohtade suhtes. Tuleks tagada, et ainetest ei saaks läbi tudengid, kes juristi kutset ei vääri.**
- **Vaja on piirata eksamite korduvat sooritamist ja lihtsustada eksmatrikuleerimist, seda ka tasulise õppe puhul.**

- Õppejõude tuleks motiveerida olema tulemuste hindamisel karm ja õiglane.

2.3.2.7. Tudengite töötamine õppimise ajal takistab pühendumist hariduse omandamisele

On mõistetav, et õppimiseks on tudengil vaja ka raha. Seda ka siis, kui haridus ise on tasuta, st õppemaksu ei ole, kuid elamiskulud tuleb vähemasti kanda. Ja selle saamiseks on noortel kaks põhilist võimalust: vanemate rahakoti toel või ise varakult tööd leides. Jutt pole siinkohal ajutistest töötstest vaheajal või nädalavahetustel, mida on tudengid läbi aastakümnete ikka teinud. Paljud noored leiavad rakenduse hiljemalt bakalaureusekraadi saamisel assistentidena advokaadi- ja õigusbüroodes, mis aga pahatihti võtab suurema osas nende käsutuses oleva ajast. Kaotajaks jääb siinkohal paratamatult haridus. Tulevad puudumised, edasilükkamised, soov rohkem õppida päevase õppe asemel sessioonõppes, distantsõppel. Mugavusel on paraku oma hind ja see on kallis. Tasulise õppe tingimustes probleem veel vaid mitmekordistub.

Põhjuseks on laias laastus õppelaenusüsteemi ebaatraktiivsus ja tõhusa stipendiumisüsteemi puudumine võimekamate toetamiseks ja õppele pühendumise võimaldamiseks. Siia lisandub tudengite võimalik hirm, et ülikooli lõpetamise ajaks võib hea töökoht juba kaotatud olla, kui end varem ei seota, st töökoht tuleb leida võimalikult varakult.

ETTEPANEKUD:

- Õppelaenusüsteem tuleks muuta madala intressi ja soodamate tagastamistingimustega atraktiivsemaks ning tudengeid tuleks julgustada laenu võtma. Riigipoolse motivatsiooniallikana võiks taas kõne alla tulla riigiteenistusse läinud juristide õppelaenude (vähemasti osaline) kustutamine või intressitoetus.
- Tublidele õppijatele tuleks sisse seada lihtsalt kättesaadav atraktiivne stipendiumisüsteem ja tagada sellele riiklik finantseerimine.
- Tudengite seas tuleks teha aktiivset teavitustööd, selgitamaks, et õppetööle täiel määral pühendumisega tagatakse endale parem kvalifikatsioon ja edasised paremad väljavaated tööturul, ja et vaid osalise pühendumisega ei ole võimalik kraadini jõuda.
- Mitte tolereerida õppetööst puudumisi tööga seotud põhjustel.

2.3.2.8. Kvalifitseeritud õppejõudude nappus

Eelnevast ja eelkõige alarahastamisest tuleneb vähemalt TÜ õigusteaduskonnal võimetus piisavalt kaasata kõrgelt kvalifitseeritud õppejõude. Konkurentsivõimelist palka eriti alustavatele õppejõududele ei maksta (advokaadibüroo sekretäri palk alustavale lektorile), seega töötavad inimesed valdavalt mujal ja õppejõuamet on vaid lisatöö. Ka OSKA raportis on leitud, et ülikoolidel on raskusi õppejõudude värbamisega, kuna palgatasemelt ei suudeta konkureerida teiste valdkonna tööandjatega.

Õppejõuameti atraktiivsust vähendab ka õppejõudude töö hindamine vähemasti kohati demotiveerivate mõõdikute alusel, mille täitmise vajalikkus ei ole inimeste jaoks veenvalt põhjendatud. Lisaks ei hinnata välise teadusraha sissetoomise ja rahvusvaheliste publikatsioonide kõrval piisavalt õigusteadlaste tööd rahvusriigi vajaduste jaoks.

Õppejõududel oodatakse korraga põhitööd õpetamisel ja mahukat teadustööd. Samas, õppetöö osakaal koosseisuliste õppejõudude hindamisel on põhjendamatult madal, kuigi tegemist on ülikooli põhifunktsiooniga. Fookus on liikunud õpetamise kvaliteedi tõstmisel (mh uute ainete loomine, oma ala parimate ekspertide värbamine) rohkem (tihti näilistele formaalsetele) teadustöö nõudmisele koosseisuliselt õppejõududel. See toob pahatihti kaasa n-ö teadusnäivuse (näilised ühised artiklid teemadel, mis Eesti õiguse arendamisse suurt ei panusta, kunstlik ristviitamine jne). Tänapäevase õigusteaduse kvaliteedi mõõtmise süsteem tähtsustab selgelt üle teadustööna publikatsioonide välisajakirjades. Nn 1.1 publikatsioonide tegelik kvaliteet on sageli küsitav ning neis käsitletavat uurimisprobleemi Eesti jaoks (aga tihti ka rahvusvahelises plaanis) vähe- või ebaloalised. Kvantitatiivsed mõõtmismeetodid, publikatsioonide ja viidete arv, on manipuleeritavad ega pruugi peegelda tegelikku kasutegurit. Kõige sellega kaasneb üksjagu näilikkust ning meie tegelik õigusteadus (kommentaariid ja diskussiooniartiklid just siin Eestis) võib taanduda varjusurma. Omamaiste ning õiguspraktikaks ja õpetamiseks hädavajalike õpikute ning kommentaaride kirjutamist tuleks senisest enam väärtustada. Teaduslikud, süstemaatilised ja pidevalt täiendatavad kommentaarid on seaduste rakendamiseks olulised. Neis tehakse praktika pinnalt olulisi üldistusi ja toimub ka normide kriitiline peegeldamine. Õppejõududel oodatakse ebareaalseid tulemusi teadusgrandirahade saamisel (vähemasti professorid ja kaasprofessorid peaksid sisuliselt osa oma kuludest ise finantseerima), grantide saamise tõenäosus võrdub loteriivõiduga, kuid nõuab hulka (tihti asjatut) tööd. Grante jagatakse pealegi reeglina vaid n-ö trendikates valdkondades, mis ei aita kaasa baasainete õpetamisele ega panusta kokkuvõttes piisavalt ka õigusharidusse. Ülikool ei ole teadvustanud, et välismaiste ega rahvusvaheliste rahastuste eesmärk ei saa olla kõigi Eesti spetsiifiliste vajaduste rahuldamine, kuid ometi ootab grante. Kogu õpetamise korraldust koormab komplitseeritud, mahukas ja üha suurenev õppekorralduse regulatsioonide kogum.

Töökorralduses ei ole leitud selget lähenemist, kas ja millised ained peaksid olema kaetud koosseisuliste õppejõududega ning kus võiks kasutada koosseisuväliseid spetsialiste. Koosseisuliste õppejõudude osas puudub selge poliitika, milliseid kohti tuleks täita põhikohaga ülikoolis töötavate inimestega. Positiivset motivaatorit õppejõudude jaoks uute ainete avamiseks või senise ümberkorraldamiseks ei ole. Nii ei õpetatagi mitmeid ühiskonnas hakkamasaamiseks vajalikke aineid või ei tehta seda kohustuslikuna. Sessioonõppes õpetamine paneb õhtuste ja nädalavahetuste õpetamise aegadele õppejõududele ebaproportsionaalse täiendava koormuse. Ka erinevate õppegruppide paralleelselt õpetamine Tallinnas ja Tartus paneb õppejõule lisakoormuse.

Nimetatud põhjustel ei ole ülikool atraktiivne tööandja andekatele noortele, kes eelistavad oma teadmisi rakendada reeglina pigem märksa tasuvamas erasektoris. Raske on motiveerida noori end ülikooliga siduma, kui ei ole võimalik maksta konkurentsivõimelist tasu, pakkuda stipendiumeid ega ahvatlevaid võimalusi täiendamiseks välismaal. Pakkuda saab aga suurt bürokraatlikku aruandluskoormust, ebareaalseid kohustusi teadustöö ja grantide saamise vallas, töö hindamist ebamõistlike mõõdikute alusel, minimaalseid karjääriväljavaateid, ebasobivat tööajakorraldust ja pingelist töökollektiivi. Kuna konkurentsivõimelist palka ei maksta, töötavad inimesed valdavalt põhikohaga mujal ja õppejõuroll on vaid lisatöö (ega täida seetõttu ka ülikooli suuri nõudmisi teadustööks ja raha kaasamiseks). Süstemaatiline töö noortega on napp. Lisaks ülikooli enda järelkasvu kasvatamisele ei tegeleta ka andekate noorte süstemaatilise väljasõelumisega, kellega võiks tegeleda süvendatult, aidata otsida võimalusi eriprogrammiks, välisõppeks. Nende kasutamine õppeassistentidena või lektoritena on rahapuudusel ja gruppide kõrgete miinimumarvude nõuete tõttu samuti pärsitud. Doktoritõppeks tuleks noori aga varakult välja valida ja julgustada, otsida stipendiume teadustööks, sõltumata ka õppejõu olemisest ülikoolis. Sisuliselt puudub võimekus tuua siia õpetama rahvusvaheliselt tunnustatud tippspetsialiste. Kui neid vahel ka mingiks lühikursuseks tuua

saab, puudub pragmaatiliselt meelestatud tudengites enamuses tihti sisuline huvi nende õpetatava vastu.

Kui TÜ õppejõududeks on siiski enamasti oma alal Eestis tunnustatud asjatundjad, siis teiste ülikoolide õppejõudude kaader on ilmselgelt nõrgem. Põhikohti täidavad teadusmaailmas vähe silma paistnud isikud, reaõiguspraktikud või pensioneerunud praktikud. Kõrgetasemelise teooria õpetamist on raske sedasi oodata. Väikeses riigis on paratamatult raske leida igas valdkonnas tipp-tasemel õppejõude, eriti veel aga mitut konkureerivat tippu. Nappi ressursi pihustatakse tarbetult.

ETTEPANEKUD:

- **Õigusteaduse õppejõududele tuleks tagada juristide turul konkurentsivõimeline sissetulek.**
- **Õigusteaduse õppejõu töö hindamise mõõdikud peaksid enam arvestama rahvusteaduse eripära: väärtustama enam õppetööd ja omamaist teadust (õpikud, kommentaarid, artiklid Eestis).**
- **Koostada tuleks realistlik kava TÜ õigusteaduskonnas tipp-tasemel teadustöö taastamiseks ja viia see ellu, st tekitada võimekus rahvusvaheliseks teadustööks ja välisraha kaasamiseks kõigis olulistes õigusteaduse suundades (lisaks rahvusvahelisele õigusele ka era-, avalikus ja karistusõiguses), leida taaskäivitamisperioodiks vajalikud vahendid.**
- **Grantide ja väliste toetuste taotlemist tuleks motiveerida, kuid grantide ja toetuste saamist ei peaks seadma õppejõudude atesteerimistingimuste täitmise eelduseks.**
- **Vähendada administratiivset ja aruandluse koormust, võimaldamaks õppejõududel keskenduda rohkem põhitööle.**
- **Vähendada ja tõhustada õppekorralduse reeglistikku.**
- **Lua võimalused tipp-praktikute ja välismaiste õppejõudude kaasamiseks õppetöösse.**

2.3.2.9. Välismaalastele suunatud ja muude spetsialiseeritud õppekavade ning ingliskeelse õppe ületähtsustamine

Välitudengitele mõeldud programmide ja ingliskeelse õppe juurutamine saab väikese riigi nappi ressursi arvestades õigusteaduses kui rahvusteaduse vallas olla ja jääda vaid marginaalseks kõrvaltegevuseks. Ometigi hinnatakse just seda nii sisevaates kui ka akrediteerimisel.

Naiivseks jääb lootus, et me suudaks Eestis kunagi pakkuda maailma suurte ülikoolidega võrreldavat atraktiivset õigusõpet, seda juba põhjusel, et meie õpe baseerub Eesti õigusel, mille rakendusala maailmas on piiratud. Seega saamegi pakkuda vaid n-ö nišitooteid ja peame hoolega vaatama, mis õppekavad võiksid huvi pakkuda. Seni on suhteliselt edukad olnud nii IT-õigus kui ka rahvusvaheline õigus. Samas ei saa ka nende lõpetajate puhul rääkida sellest, et neil oleks võimalus kuskil riigis töötada ainuüksi selle hariduse baasil kvalifitseeritud

juristina. Seega on ja jääb see vaid täiendõppeks piiratud mahuks. Loomulikult ei tähenda eeltoodu, et selle valdkonnaga ei peaks üldse tegelema, kuid tegevus peab olema väga selgelt fokuseeritud.

ETTEPANEKUD:

- **Jätkuvalt tuleks aktiivselt tegeleda ka eriõppekavade ja välismaalastele suunatud õppekavadega, otsides nišše, mida võime neile pakkuda ning otsides ka raha nende käivitamiseks.**
- **Möönda samas, et erikursused ja võõrkeelne õpe ei saa olla õigushariduse alustalaks, vaid üksnes kõrvaltegevuseks. Selgitada ausalt ka huvilistele, millised on sellise mooduli läbimisel väljavaated tööturul.**

2.3.2.10. Süsteemse ja paindliku täiendusõppe puudumine

Elukestev täiendusõpe on juristide jaoks ülimalt oluline, sest pidevas muutumises on nii õigus kui selle rakenduspraktika. Lisanduvad üha uued valdkonnad, tihedamaks ja keerulisemaks muutuvad valdkondade vahelised seosed. Vaja on tunda uusi tehnoloogiaid ja nende suhet õigusega, IT-lahenduste kasutamist töös. Lisaks vajavad süstemaatilist koolitamist ka mittejuristid.

Mõned positiivse näitena toodavad projektid on ette näidata (nt õigus mittejuristile), kuid süstemaatiline lähenemine ja riigi kui tellija vajaduse kalkulatsioon ning tellimus puuduvad. Pigem on see ülikoolidele olnud seni täiendava ebasüsteemse tulu teenimise võimalus ja õppejõududele kohati vähemasti pealesunnitult lisatöö. Samas on nõudlus täiendusõppe järgi selgelt olemas. Paindlikke spetsialiseeritud ainemoduleid (täisstuudiumita) vajavad nii juuradiplomita ettevõtjad, raamatupidajad kui riigiametnikud. Paremad õigusteadmised tulevad kasuks kogu ühiskonnale. Täiendusõppe olulisusele on juhitud tähelepanu ka OSKA raportis.

ETTEPANEKUD:

- **Ülikoolis tuleks aktiivselt tegeleda eri valdkondade sihtrühmadele suunatavate (elukestva) täiendusõppe moodulite arendamisega. Motiveerida õppejõude selles aktiivsemalt osalema. Samas ei tohiks see olla ülikooli jaoks sellise kaaluga, et hakkaks varjutama ja ajaliselt konkureerima põhitegevusega.**
- **Kuigi üldiselt võiks täiendusõppe olla kommertsprojekt, võiks riik siiski rahastada teatud üldistes huvides läbiviidavaid projekte.**

2.3.3. Õigushariduse alarahastatus

Enamus eelkirjeldatud probleemidest on suuresti taandatav ühele juurpõhjusele: krooniline rahapuudus. See sai alguse tasulise kõrghariduse päevases vormis õpetamise keelamisest, mille järel ei ole suutnud vähemasti seni suuresti õppetasude arvel võrdlemisi hästi elanud TÜ õigusteaduskond toimivat finantseerimismudelit luua. Võimetus raha juurde hankida ja olemasoleva ressursi mitte alati kõige mõistlikum kasutamine on võtmesõnad. Probleemid saavad alguse sellest, et riikliku koolitusvajaduse analüüs juristide vajaduse osas tegelikult

puudub. Tellimuslepingud HTM-ga on lühiajalised, need ei taga stabiilset planeerimist ega rahastust, samuti ei ole nende aluseks adekvaatne analüüs juristide arvu ja profiili ega kvaliteetse koolitamise maksumuse kohta.

Seadus nõuab eestikeelse päevaõppe põhimõttel antava kõrghariduse tasuta andmist, st õppetasu kehtestada ei tohi (KHaS § 16 lg 1). See seab piirangud finantseerimisele ja täiendava tulu teenimisele. Keskseks tuluks on riigi poolt (tähtajalise) finantseerimislepingu alusel ülikoolile antav raha. Selle jagamisel ei ole olnud valmisolekut kohelda õigusteaduskonda erinevatel tingimustel teistest. Erinevat kohtlemist õigustaks aga võimetus maksta õigusteaduse õppejõududele konkurentsivõimelist tasu, mis on olnud ja on aga paljude teiste valdkondadega kõrgem, kuna turul on juristide tasud kõrgemal. Täiendava tulu teenimise võimalused on piiratud ja igaühega kaasnevad omad puudused. Põhiliselt on selleks tasulise õppe võimalused seadusega antud piirides: sessioonõpe, võõrkeelne õpe ja täiendusõpe. Lisaks raha hankimine projektidest ja grantidest.

Üleminek peamiselt tasulisele sessioonõppele tähendab suurele enamusele tudengitest magistriastmes õppimist kontsentreeritult töö kõrvalt nädalalõppudel, mille efektiivsus on ilmselgelt madalam täiemahulise päevaõppes. Seda võib pidada seaduse äärealal skeemitamiseks, mis madaldab õigushariduse kvaliteeti.

Ingliskeelsed õppekavad nt IT-õiguses ja rahvusvahelises õiguses on iseenesest olnud edukad. Samas, nagu eespool märgitud, ei saa sealt saadav tulu olla arvestatav, kuna Eesti väiksus ja õigussüsteemi rahvuslikkus panevad siin oma objektiivsed piirid, ükskõik palju ka ei pingutataks.

Tasulise täiendusõppe osakaal on seni olnud pigem marginaalne. Täiendkoolituse turg on võrdlemisi täis ja seal oma niši leidmine raske, lisaks võib tulla etteheiteid konkurentsitingimuste rikkumisest avaliku raha toel. Õppejõududelt ei saa ka oodata keskendumist just sinna valdkonda. Mingit tulu võib see süstemaatilisel lähenemisel tuua, kuid ka see ei saa olla arvestatav.

Lootused välisrahale, riigisisestele sihtotstarbelistele toetustele ja grantidele on üle paisutatud. Nagu eespool märgitud, on eriti grantide saamine õigusvaldkonnas pigem juhus. Tartu Ülikool on saanud riigilt ka sihtotstarbelist raha, nt IT-õiguse programmi käivitamiseks, kuid see on olnud tähtajaline ja projektipõhine. Justiitsministeeriumi kaudu on antud täiendav rahaline toetus õppejõudude palkade toetamiseks, kuid ka see on toimunud iga-aastase otsuse alusel, mis ei taga pikemas perspektiivis õppejõududele kindlust palgataseme osas.

Nagu muudes valdkondades, moodustuvad õigushariduse andmise kulud eelkõige kuludest õpetavale ja tugipersonalile, kinnisvarale, IT-le ja administreerimisele. Samas puudub adekvaatne ja sõltumatu väliskontrolliga hinnang, kui palju ja kuidas riik kvaliteetse õigushariduse tagamiseks panustama peaks. Õigushariduse andmisele ei ole rahastuslepingutega seatud ka piisavalt konkreetseid tingimusi, hindamaks, kui otstarbekalt raha kulutatakse.

Ka olemasolevat riigi ressursi ei kasutata alati kõige mõistlikumalt. Ei ole kindel, kas kulud administreerimisele ja tugiteenustele oleks optimaalsed ning vältimatud. Ka ei ole veendumust, et riigipoolseid sihtotstarbelisi rahaeraldiseid ei saaks kasutada optimaalsemalt, projektipõhiselt konkreetsete tulemuste saavutamiseks (nt õpikute kirjastamine, noorte ülikooliga sidumiseks stipendiumitega toetamine või välismaal õppimise võimaldamine, uute ainete sisseviimine, uued atraktiivsed õppemeetodid jne).

Kulude kokkuhoiuks on pakutud osadest õppehoonetest loobumist ja üüripindadele minekut. Pandeemia tingimustes on vajadus kommerts-kinnisvara järgi muidugi üldiselt dramaatiliselt vähenenud ja on ebaselge, mis ulatuses see ühiskonna loodetaval normaliseerumisel taastub. Samas on ülikooli füüsiline õppekeskkond omaette väärtus ja oma majas õppetöö läbiviimise asemel selle hajutamine eri pindadele võib mõjuda kokkuvõttes kvaliteeti halvendavalt. Distantõpe on siiski hädalahendus täismahus päevaõppe läbiviimiseks, sobida saaks see pigem täiendõppe moodulite jaoks.

Vajadus konkureerida Tallinnas tudengite pärast teiste ülikoolidega tekitab TÜ-le täiendavaid kulusid õppe ülalpidamisega Tartus ja Tallinnas (topeltkulud õppejõududele, administreerivale personalile, kinnisvarakulud). Dubleerimine tuleks lõpetada, orienteerides TÜ õigusteaduskonna Tartu ja Tallinna üksused erinevatele turusegmentidele (riiklikult õigusteaduslik kõrgharidus ja praktilisem turupõhine õigusõpe, seejuures ilma konkurentsi moonutava ristsubsideerimiseta).

ETTEPANEKUD:

- Nagu juba eespool märgitud, tuleks tagada pikaajaline piisav riiklik rahastus tiptasemel akadeemilise õigushariduse andmiseks tellimuslepingu alusel ühes ülikoolis koos selgete mõõdikutega osutatava teenuse kvaliteedi ja arendamise osas. HTM määrust nr 11 teaduse riigieelarvest täiendava finantseerimise kohta võiks täiendada selliselt, et ka õigusteadust käsitletaks selgelt rahvusteadusena ja tagada seeläbi täiendav finantseerimine.
- Lubada selgelt tasulist massharidust ka päevaõppe vormis, lõpetamaks „skeemitamine“ sessioonõppega. Võimaldada ülikoolidel seal konkureerida, kuid eristada see õppekavaliste nõuetega riigitellimuse alusel antavast haridusest. Samas peavad miinimumnõuded olema piisavalt kõrged, tagamaks elementaarse kvaliteedi.
- Eeldusel, et riigitellimuse alusel jääks akadeemilise õigushariduse andjaks üksnes Tartu Ülikool, tuleks TÜ õigusteaduskonnas läbi viia erapooletu väline audit õppekorralduse efektiivsuse, tulubaasi ja kuluefektiivsuse kohta. See võiks hõlmata mh alternatiive õppekorralduse kohta ning administratiivsetest ja rahalistest suhetest teaduskonna, valdkonna ja rektoraadi vahel, leidmaks kõige tõhusama ja säästlikuma viisi õigushariduse andmiseks. Samuti tuleks hinnata kinnisvara- ja IT-kulude optimaalse kandmise korraldust.
- Vähendada Tartu Ülikooli kulusid kahes kohas õiguse õpetamise konsolideerimisega või õpetamiskohtades selgelt eristuva jätkusuutliku tegevuse väljaarendamisega, keskendudes Tartus riigi kulul kõrgtasemel õigusteaduse õpetamisele ja Tallinnas turupõhilisele masshariduse andmisele.

3. Juristi kutseksamite korraldus on killustatud ja suunatud liigsele spetsialiseerumisele, osa kvalifikatsiooninõudeid on liiga madalad

Eespool kirjeldatud mured tähendavad ühtlasi seda, et erinevate juristiametite kutseksamitele langeb kvalifitseeritud juristide väljasõelumisel oluliselt suurem koormus, kui see peaks olema. Seda näitavad eespool kirjeldatud kutseksamite halvad tulemused. Tegelikult ei oleks paljud eksamitegijad ilmselt mitte kunagi pidanud õigusteaduse magistrakraadideni ülikoolides jõudma. Kutseksami korraldajate ees on mh mured, et riiklikud nõuded õigusmagistrikraadile

sisuliselt puuduvad, mistõttu ei ole eri ülikoolide magistrikraadid võrreldavad, neile võib eelneba bakalaureusekraad muus valdkonnas, välismaised kraadid ei taga Eesti õiguse piisavat tundmist jne.

Nagu eespoolsest kirjeldusest nähtub, on täna juristide kutseksamid killustatud ja iga valdkonna enda hinnata, st kutsekesksed. Nii ongi eraldi eksamikorraldus kohtunikele, advokaatidele, prokuröridele, notaritele, täituritele, halduritele ja patendivolinikele. Üksteist dubleerides raisatakse ressursi, kuigi tegelikult on eksamitel suur ühisosa baasteadmiste kontrollil. Ühe eksami tegemine ei ole ühitatav teise valdkonda kandideerimisega, mistõttu toimub varakult suur ja võib-olla liigne spetsialiseerumine ühele kutsealale, mis hiljem võib raskendada kutsealade vahelist liikumist. Eksamikriteeriumid ja nende raskusaste ei ole reglementeeritud ja need erinevad valdkonniti. Üldiselt ei ole eksamikorraldus professionaalne (advokaatur küll tellib TÜ-lt), vaid ühiskondlikel alustel. Eksamikaasuste ja hindamisega tegelemine on aga mahukas töö ning eeldaks professionaalset lähenemist. Lisaks ei kehti eksamite tulemused tähtajatult, kuid nende tegemine on vanemas eas üha raskem. Ka OSKA raportis on probleemile tähelepanu pööratud ja märgitud, et tööandjad sooviksid võimaluse korral ühildada nn klassikaliste õigusametite eksamite korralduse, et vähendada eksamite dubleerimist ja lihtsustada liikumist ametite vahel.

Küsitav on regulatsioon, mille kohaselt piisab ka praegu täituriks saamiseks õiguse õppesuuna bakalaureusekraadist või rakenduskõrgharidusest, pankrotihalduri puhul aga suisa igasugusest bakalaureusekraadist. Täituri töö on õiguslikult piisavalt sisuline, oluline ja keeruline, et võiks nõuda magistrikraadi õiguses, halduri puhul võiks ehk ka majandusharidus olla.

Märkida võib, et Justiitsministeerium on teinud kaks katset ühtse kutseeksami sisseviimiseks, töötades välja vastavad kontseptsioonid ja eelnõud: esmalt 1999. ja seejärel 2007. aastal. Mõlemad ebaõnnestusid, väidetavalt ülikoolide ja kohtusüsteemi vastuseisu tõttu.

Ühtse eksami puhul tuleb vältida ohtu, et eksamiks valmistumisel hakatakse pähe tuupima valmis lahendusi. Eksam peab näitama iseseisvat analüüsivõimet ja teadmiste rakendamise oskust, mitte ainult tüüpolekordadeks pähe õpitud teadmisi. Seda eesmärki peab toetama nii eksamikorraldus (põhjalikult läbimõeldud kaasusülesanded) kui ka ülikooliõpe. Erinevate õppeainete metoodika peab omavahel harmoneeruma ning moodustama terviku, mille alusel on võimalik komplekskaasus lahendada. Vältida tuleb situatsiooni, kus ülikoolistuudiumist ei piisa eksami edukaks läbimiseks ja kandidaadid peaksid hakkama võtma eratunde repetiitoritelt.

ETTEPANEKUD:

- **Kehtestada (JM 2007. aasta kavandist lähtuv) ühine kutseksam (juristieksam) juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudvatel ametikohtadel (vähemasti kohtunik, advokaat, prokurör, notar) töötamise eeldusena. See võimaldaks ühendada praegu killustatud eksamid ning neid professionaalselt ja sõltumatult korraldada. Eri kutsevaldkondades jääks võimalus täiendavalt läbi viia nt isikuomaduste kontroll või suulised vestlused (ehk n-õ valdkonnaspetsiifilised eksamid). Juristieksami tulemus võiks kehtida tähtajatult ja tagaks isikutele lihtsama liikumise juristikutsete vahel.**
- **Nõuda kohtutäituriks ja pankrotihalduriks saamise eeldusena täisstuudiumit (pankrotihalduri puhul ehk ma muus kui õigusvaldkonnas).**

4. Õigusnõustajate jm juristide teadmiste madal kvaliteet takistab inimestel oma õiguste realiseerimist ja suurendab riigist võõrandumist

Küllap pea iga inimene puutub elu jooksul õigussüsteemiga mingil viisil kokku ning vajab nõu ja selgitust suhtlemisel kohtu või haldusorganiga või oma õiguste kaitsmisel tarbijana. Selleks oleks hea, kui tal endal oleksid süsteemsed üldised baasteadmised, aga vähem oluline pole ka adekvaatse õigusabi ja nõustamise kättesaadavus. Iseenesest on õigusabi pakkumine laialdane ja konkurents suur. Seega võiks justkui väita, et olukord ei ole halb. Ehkki halenaljakas on lugeda advokaadibüroode kodulehtedelt klantspiltide alt mõne õige napilt hariduse latist üle saanud noore kohta tutvustust, et tegu on õigusteadlase ja mingi õigusvaldkonna eksperdiga, tuleb sellise eksitava infoga ilmselt leppida.

Samas on kvalifitseeritud õigusabi ometigi kallis ega ole paljudele kättesaadav. Piisavalt ei toimi Eestis ka Lääne-Euroopas levinud õigusabikulude kindlustus, inimesed ei taju selleks veel piisavalt vajadust. Õigusabi peaks inimesteni jõudma primaarselt läbi vastava valdkonna professionaalide, advokaatide. Riigi õigusabi on iseenesest olemas ja advokaaditeenuse osutamise kaudu peaks olema tagatud ka elementaarne kvaliteet ja selle kontroll. Samas on turul ka hulgaliselt n-õ halli tsooni tegijaid, kes pakuvad odavama hinnaga madalakvaliteedilist teenust. Ebapiisavate sisuliste juriidiliste teadmiste kõrval puudub neil teinekord kas piisav formaalne kvalifikatsioon juristina töötamiseks, õigusharidus üldse või on see omandatud riigi puuduliku akrediteerimissüsteemi varjus ebakvaliteetse õppekava või välismaal omandatud põhimõtteliselt kontrollimata õppekava alusel. Kui arstide puhul ei luba riik turul tegutseda n-õ nurgaarstidel, pole see õigusteenuse osutamisel riigile millegipärast piisavaks probleemiks olnud. Samas võivad ebaadekvaatsest õigusabist tingitud negatiivsed tagajärjed inimestele olla võrreldavalt halvad. Inimesed võivad asjatult algatada perspektiivituid menetlusi, kanda ebaproportsionaalseid kulusid, kaotada vara, pere, tervise. Irreaalseid ootusi ülesküttev ebaprofessionaalne õigusabi võib päädida inimeste frustratsiooni, ülekohtutunde ja oma riigis kibestumisega, eriti kui ebaõnnestunud asjaajamine aetakse asjaajaja poolt riigi kaela.

Tunnustada tuleb, et üldiselt on siiski püütud korraldada ja rahastada riigipoolset õigusnõustamist (RÕS § 31 alusel), samas on sellest kasu vaid siis, kui tagatud oleks professionaalse ja adekvaatse õigusnõu saamine. Vähemasti seaduses ei ole aga õiguslikke kvalifikatsiooninõudeid sellise teenuse osutajale üldse seatud, määrav on eelkõige võimalikult madal hind. Samas eeldavad inimeste probleemid tihti vägagi professionaalset teadmist ja suhtumist, mida kontrollimata õigusbürood tihti ei taga. Nii soodustab riik lisaks järelevalve puudumisele selles valdkonnas kaudselt ka ise ebaprofessionaalne õigusnõu andmist, lubades osutada riigi rahaga teadmata kvaliteediga õigusabiteenust. Ka OSKA raportis on leitud kitsaskohana, et õigusbüroodes osutatava õigusteenuse kvaliteet ei ole vajalikul määral tagatud, kuna õigusbüroode pidajatele ja töötajatele (kes ei ole vabade õiguselukutsete esindajad) ei ole kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid. Kusjuures õigusteenuste kvaliteet on väga kõikuv eeskätt Ida-Virumaal. Raporti hinnangul peaks õigusteenust osutama üksnes õigusharidusega isikud, et õigusteenuse kvaliteet oleks senisest parem – sellega võib vaid nõustuda.

Lisaks õigusabi osutajatele kujundavad riigi näo oma inimeste ees olulises osas ka õigusvaldkonna ametnikud, kellega inimene puutub kokku kohalikes omavalitsustes, riigiasutustes, kohtutes. Samuti kujundavad pilti õigussüsteemist inimestega vahetut suhtlemist äriühingutes (nt pangad) korraldavad sarnase pädevusega töötajad. Vahetu suhtlus sisuliselt ebapädeva (või vaid mingis väga kitsas lõigus orienteeruva), madala suhtlusoskusega formalistist ametnikuga ja tagakiusamise tundmine võib kujundada riigist samamoodi põhjendamatult negatiivse pildi. See võib kaasneda nii ehitusloa või põllumajandustoetuse taotlemisel, suhtluses maksude teemal või väärtemenetluses, aga nt ka suhtluses pankade või kindlustusseltsidega. Puudulik on tihti isiku jaoks negatiivse (või inimesele arusaamatuid

täiendavaid formaalseid nõudmisi esitava) haldusotsuse või kohtulahendi põhjendamine, et inimene sellest piisavalt aru saaks. Tihti ollakse vastamisi puuduliku õigusharidusega n-ö alumise otsa juristidega, kelle teadmised ja oskused ei ole ameti jaoks tegelikult piisavad. Sellistest negatiivsetest kogemustest võib alguse saada võõrandumine riigist ja omakohtule lootmine.

ETTEPANEKUD:

- Kehtestada advokatuurivälise õigusnõustamise teenuse osutamisele riiklik järelevalve, eelistatavalt tegevusloa või kutseksami kaudu. Tagama peaks õigusnõustajate piisava professionaalse taseme. Piisav ei ole OSKA raportis tehtud ettepanek ühtsest andmebaasist ja paremast klienditeavitusest, ehkki mõlemad võiksid nagunii olemas olla.
- Kui üldist litsentseerimist sisse ei seata, tuleks tagada riigi toetatav õigusnõustamine üksnes kontrollitud kvaliteediga (selleks ei piisa formaalsest haridusnõudest) õigusnõustajate kaudu, eelistatavalt advokaatide kaudu, või osutada teenust riigi palgal olevate ja kontrollitud nõustajate kaudu.
- Soodustada ja populariseerida õigusabikulude kindlustuse teenust kvaliteetse õigusabi kättesaadavuse suurendamiseks. Kaaluda teatud tingimustel ja valdkondades selle kohustuslikkust.

5. Välismaiste diplomite laustunnustamine on viinud õigusabi kvaliteedi alla

Kehtiv korraldus ei taga, et välisriigis õigushariduse omandanud isikud peaksid Eestis õigusnõustajana või muul juristi ametikohal töötamiseks tundma piisavalt Eesti õigust. Täna kehtiv HTM hallatav diplomite tunnustamise süsteem on puudulik ega arvesta vajadusega tunda Eestis juristina tegutsemiseks siinset õigust. Välisriigis omandatud kraadid ei ole võrreldavad, seal ei õpetata Eesti õiguse kohaldamiseks vajalikku, mh Eesti põhiseaduslikku korda ega menetlusi. Eriti problemaatiline on selliste isikute tegutsemine kohtus lepingulise (volitatud) esindajana, kuna määruse nr 89 järgne tunnustamine ei taga Eesti menetluses esindamiseks vajalikke teadmisi. Vajalik oleks eelnev juriidiline vastavuskontroll nagu advokatuuris (proovieksam vms kutsesobivustest). Nii osaleb meil menetlustes hulgaliselt just Venemaa eri õppeasutuste diplomitega „säätunõustajaid“, kel puuduvad piisavad teadmised Eesti õigusest ja menetlusest ning kes tekitavad menetlustes tihti segadust, kahjustades nii oma teadmatute klientide huve kui ka kokkuvõttes kohtu ja Eesti riigi mainet. Probleeme on ka lääneriikides omandatud LL.M. kraadide tunnustamisega võrdselt Eesti magistriskraadidega. Pahatihti jagatakse neid suuremate tingimusteta ja lõtvade kontrollimeetmetega aastaste pealiskaudsete kursuste läbimisel ülikooli juures üldise Euroopa või rahvusvahelise õiguse vallas. Eesti õiguse tundmine aga tagatud ei ole.

Ehkki sarnased probleemid on ka 1991. aasta eelsete kraadide tunnustamisega, on nende puhul tegu ajas mööduva probleemiga.

ETTEPANEKUD:

- Tuleks kehtestada selgemad ja rangemad sisulised kriteeriumid välismaiste õiguslaste diplomite tunnustamiseks võrdsena Eesti magistriskraadiga, mh läbitud

ainete suhtes. Näha ette vajadusel test või eksam, ilma milleta ei tohiks isikud Eestis kohtumenetluses esindajad olla ega osutada õigusnõustamise teenust.

- Tunnustamiskorralduses peaks osalema rohkem valdkonna asjatundjaid, olulisem roll võiks kogu süsteemis olla Justiitsministeeriumil.

6. Soolise tasakaalu kadumine juristkonnas

Viimastel aastakümnetel on sooline tasakaal juristkonnas nihkunud oluliselt paigast naiste poole, kes moodustavad olulise enamuse nt kohtunikest ja prokuröridest. Probleem algab juba sellest, et õigust tulevad õppima liiga vähesed noormehed. Nii osaleb nt 2021 TÜ Tartu päevases õppes magistriastme esimesel aastal kohustuslikus tsiviilkohtumenetluse aines 38-st tudengist vaid neli noormeest (sh üks varasema aasta kursuse kordaja). Tegemist on omamoodi delikaatse teemaga, mille põhjuseid ei ole korralikult uuritud ega otsitud ka võimalusi soolist tasakaalu edendada. Probleemi põhjuseks võivad olla juristiameti ja teenimisvõimaluste atraktiivsuse (st valdkonna konkurentsivõime) vähenemine noormeeste silmis, nende ootused kiiremini saada tasuvale tööle, halvemad õpitulemused vms. Igatahes võib väita, et sooliselt mõistlikult tasakaalus kollektiivid töötavad paremini, olgu siis kohtutes, advokaadibüroodes või prokuratuuris. Sellistes kooslustes on vähem pingeid ja meeskonnad on ühtsemad, kui paigast nihkunud tasakaaluga kollektiivides.

ETTEPANEK:

- Tuleks analüüsida põhjuseid, miks on noormeeste huvi juura õppimise vastu dramaatiliselt vähenenud ja vajadusel võtta meetmeid õigusteaduse üliõpilaste soolise tasakaalu poole püüdlemiseks.

7. Kokkuvõtlikult

7.1. Põhiprobleemid

- Inimeste üldine õigusteadlikkus ja baasteadmised õigusest on madalad, mis takistab neil ühiskonnas hakkamasaamist. Õigusnõustajate jm juristide teadmiste madal kvaliteet takistab inimestel oma õiguste realiseerimist ja suurendab riigist võõrandumist.
- Tiptasemel õigusteadlaste ja kõrgemate riigiametnike järelkasvu puudumine võib hakata takistama riigi toimimist.
- Õigusharidus on alarahastatud. Võimalused leida välist finantseerimist on piiratud nagu ka tasulise hariduse andmise võimalused.
- Õiguse valdkonnas koolitatakse rohkem inimesi, kui tegelikult vajatakse. Olemasolev napp ressurss pihustub eri ülikoolide vahel ja vähendab õppe kvaliteeti.
- Õigushariduse kvaliteet on kõikum ja madal, hariduse saanute õigusteadmised on pigem halvad ning ebasüsteemsed ega vasta ühiskonna muutuvatele vajadustele.

- Napib kvalifitseeritud, õpetamisele ja teadusele täiskoormusega pühenduvaid õppejõude.
- Puuduvad selged riiklikud nõuded õiguse õppekavadele.
- 3+2 õpe (BA+MA) ei taga õigusõppe lõpetajate nõuetekohast kvaliteeti.
- Tipptasemel õigusõpet ei saa viia läbi põhiosas distantõppe vormis.
- Õppekorraldus soodustab ka nõrkade tudengite jõudmist diplomiteni.
- Tudengite töötamine õppimise ajal takistab pühendumist hariduse omandamisele.
- Juristi kutseksamite korraldus on killustatud ja suunatud liigsele spetsialiseerumisele, osa kvalifikatsiooninõudeid on liiga madalad.
- Välismaiste diplomite laustunnustamine on viinud alla õigusabi kvaliteedi.

7.2. Põhiettepanekud

7.2.1. Riigile õigushariduse korraldamisel

- HTM määrust nr 11 teaduse riigieelarvest täiendava finantseerimise kohta tuleks täiendada selliselt, et ka õigusteadust käsitletaks selgelt rahvusteadusena.
- Riik peaks finantseerima üksnes akadeemilise kõrgkvalifikatsiooniga juristide ettevalmistamist ja üksnes ühes ülikoolis, eelistatult Tartu Ülikoolis. Riigitellimusel põhinev ja selgete kohustustega akadeemiline õigusõpe peaks säilima tudengite jaoks tasuta õigusõppena.
- Võimaldada ka tasuliste õppekavade alusel õigushariduse andmist massharidusena vastavalt turunõudlusele (sh päevases vormis), eristades neid õppeid selgelt ka diplomites.
- Akadeemilises õigusõppes tuleks loobuda 3+2 õpetamissüsteemist ja minna üle viieaastasele integreeritud põhiõppele (vastavalt täiendada KHaS sarnaselt arstiõppega). Tasulises õppes võiks lubada lühendatud magistriprogramme.
- Kehtestada riigipoolsed sisulised raamnõuded akadeemilise õigusteaduse õppekavale nagu võimaldab KHaS § 7 lg 3 (kui ka TÜKS §-d 7–7²) nt arsti- ja arhitektiõppele ning konkreetselt tellimuslepingutega, kohustades ülikooli tagama pidevalt muutuva ühiskonna ootustele vastava kõrgetasemelise akadeemilise õigushariduse andmise. Õigusaktides tuleks sätestada ka massiharidusena antava õigusõppe baasnõuded ja selle õppe erisused võrreldes akadeemilise õigusõppega.
- Karmistada õiguse õppekavade akrediteerimise tingimusi, keskendudes akrediteerimisel rohkem õpetatavate ainete sisule ja õpetamise tasemele (mh õppejõudude kvaliteedile) ning väärtustades rohkem Eesti vajadusi. Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteedi Agentuuri kõrvale tuleks kaasata Justiitsministeerium

või anda osa ülesandeid sellele, teostamaks paremini järelvalvet õigusõppe kvaliteedi üle.

- **Õppelaenusüsteem** tuleks muuta madala intressi ja soodamate tagastamistingimustega atraktiivsemaks. Riigipoolse motivatsiooniallikana võiks taas kõne alla tulla riigiteenistusse läinud juristide õppelaenude (vähemasti osaline) kustutamine või intressitoetus. Tublidele õppijatele tuleks sisse seada lihtsalt kättesaadav atraktiivne stipendiumisüsteem ja tagada selle riiklik finantseerimine.

7.2.2. Ülikoolile õigushariduse korraldamisel

- Akadeemilises õigushariduses tuleks võtta suund õppe- ja ainekavades nõuete tõstmisele ning rangemale teadmiste kontrollile. Tudengeid tuleks suunata rohkem iseseisvale mõtlemisele ja omavahelisele koostööle.
- Akadeemilises õigushariduses tuleks rohkem panustada baasainete ja nendevaheliste seoste õpetamisele. Selle kõrval tuleks sisse seada selgemad suunamoodulid, mis võimaldaksid tudengitel spetsialiseeruda ja süvendatud teadmisi saada.
- Akadeemiline õigusharidus peaks põhinema ülekaalukalt päevasel, tiheda süsteemse programmi ja rangete hindamiskriteeriumitega kontaktõppel, mis on kombineeritud iseseisva töö ja rühmatööga ning tudengid peaksid keskenduma täielikult õppimisele. Masshariduse (tasulise hariduse) puhul tuleb kõne alla ulatuslikum sessioonõppe vorm ulatuslikuma distantsõppega.
- Õigusteaduse õpetamine tuleks süstemaatilisemalt kombineerida praktilise väljaõppega, mitte piirduda formaalse menetluspraktika läbimise nõudega.
- Andekad noored tuleks varakult ära tunda ja nendega ülikoolis süstemaatiliselt tööd teha. Õppejõu või teadlase perspektiiviga noored tuleks varakult ülikooliga siduda, mh kaasates neid õppetöösse.
- Kõigile olulistele põhiainetele tuleks leida pühendunud ja koosseisulised õppejõud. Tagada õppejõududele (sh alustavatele õppejõududele) muude õiguselukutsetega võrreldav konkurentsivõimeline sissetulek.
- Õppematerjalide ettevalmistamine tuleks muuta prioriteediks ning õppejõududele atraktiivseks.
- Tuleks tõsta hindamislävendeid, vähemasti riigitellimuse alusel loodud õppekohtade suhtes. Vaja on piirata eksamite korduvat sooritamist ja lihtsustada eksmatrikuleerimist, seda ka tasulise õppe puhul.
- Õigusteaduse õppejõu töö hindamise mõõdikud peaksid olema enam rahvusteaduse eripära arvestavad: väärtustada enam õppetööd ja omamaist teadust (õpikud, kommentaarid, artiklid Eestis).
- Vähendada administratiivset ja aruandluse koormust, võimaldamaks õppejõududel keskenduda rohkem põhitööle.

- Vähendada ja tõhustada õppekorralduse reeglistikku.
- Aktiivselt tuleks tegeleda eri valdkondade sihtrühmadele suunatavate elukestva täiendusõppe moodulite arendamisega.
- Kui riigitellimuse alusel jääks akadeemilise õigushariduse andjaks üksnes Tartu Ülikool, tuleks TÜ õigusteaduskonnas läbi viia erapooletu väline audit õppekorralduse efektiivsuse, tulubaasi ja kuluefektiivsuse kohta.
- Vähendada Tartu Ülikooli kulusid kahes kohas õiguse õpetamise konsolideerimisega või õpetamiskohtades selgelt eristuva jätkusuutliku tegevuse väljaarendamisega. keskendudes Tartus riigi kulul kõrgtasemel õigusteaduse õpetamisele ja Tallinnas turupõhilisele masshariduse andmisele.

7.2.3. Riigile juristina tegutsemise nõuete ülevaatamisel

- Kehtestada ühine kutseksam (juristieksam) juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudvatel ametikohtadel (vähemasti kohtunik, advokaat, prokurör, notar) töötamise eeldusena. Eri kutsevaldkondades jääks võimalus täiendavalt läbi viia nt isikuomaduste kontroll või suulised vestlused (ehk n-õ valdkonnaspetsiifilised eksamid). Juristieksami tulemus võiks kehtida tähtajatult.
- Nõuda kohtutäituriks ja pankrotihalduriks saamise eeldusena täisstuudiumit.
- Kehtestada advokatuurivälise õigusnõustamise teenuse osutamisele riiklik järelevalve, eelistatavalt tegevusloa või kutseksami kaudu.
- Kehtestada selgemad ja rangemad sisulised kriteeriumid välismaiste õiguslaste diplomite tunnustamiseks võrdsena Eesti magistriskraadiga, mh läbitud ainete suhtes. Näha ette vajadusel test või eksam, ilma milleta ei tohiks isikud Eestis kohtumenetluses esindajad olla ega osutada õigusnõustamise teenust. Tunnustamiskorralduses peaks osalema rohkem valdkonna asjatundjaid, olulisem roll võiks kogu süsteemis olla Justiitsministeeriumil.