



Õiguskantsler

Teie 26.08.2016 nr

Meie 28.09.2016 nr 6-3/161067/1603924

Riigi õigusabi tasumääradest

Austatud avaldajad

Palusite analüüsida [riigi õigusabi seaduse](#) (edaspidi *RÕS*) § 21 lõike 3 ja § 22 lõike 4 alusel justiitsministri 26. juuli 2016 määrusega nr 16 kehtestatud „[Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord, tasumäärad, riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord ning taotluse esitamise tingimused](#)“ (edaspidi *määrus*) võimalikku vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi ka *PS*). Täpsemalt valmistas Teile muret määruse § 2 lõike 1 lause 2, mis välistab ühemõtteliselt kohtuistungil osalemise tasu suurendamise. Samuti leidsite, et määruse § 6 lõigetes 1 ja 3 ning § 7 lõikes 1 sätestatud toimingute tegemise eest on ette nähtud põhjendamatult madalad tasumäärad.

Läbiviidud analüüsi tulemusena ei ilmnenu vastuolu põhiseadusega.

1. Määruse § 2 lõike 1 teine lause

Määruse § 2 lõige 1 näeb kohtule, uurimisasutusele või prokuratuurile ette võimaluse riigi õigusabi osutanud advokaadi põhjendatud taotluse alusel suurendada riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasu piirmäära kuni 100 protsenti, kui riigi õigusabi osutamine on eriliselt töömahukas. Sama lõike teise lause kohaselt kohtuistungil osalemise tasu ei suurendata. Tõite oma avalduses välja, et praktikas võib ette tulla kriminaalmenetlusi, milles on mitu süüdistatavat (nt nn Pauluse kohtuasi) ja mis eeldavad seetõttu väga mahukat eeltööd – läbitöötamist vajavate materjalide hulk on suur, kohtusse kutsustavaid tunnistajaid on palju jne. Leidsite, et sellistel juhtumitel on kohtuistungil ettevalmistamiseks kuluva aja tõttu põhjendamatult (ja ühtlasi riigi õigusabi osutaja põhiõigusi riivav) regulatsioon, mis ei võimalda kohtuistungil osalemise tasu suurendada.

Teie kirjeldatud juhtumil kõnealune säte siiski ei kohaldu. Nimelt tuleneb määruse § 1 lõikest 5, et kohtuistungil ettevalmistamiseks tehtud töö eest tasustatakse advokaati 2. peatükis vastava õigusabi eest (st vastavalt kas üldmenetluses või lihtmenetluses) ette nähtud tasumäära alusel, välja arvatud kohtuistungil osalemine. Sama on selgitatud ka määruse [eelnõu seletuskirjas](#). Ühtlasi on võimalik ka tasu suurendamine, kui riigi õigusabi osutamine on eriliselt töömahukas (määruse § 2 lg 1). Samuti on tasu suurendamine võimalik juhul, kui määratud kaitsjal on samas kriminaalasjas rohkem kui üks kaitsealune (määruse § 6 lg 6).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Kohtuistungil osalemise eest on nii kriminaal-, tsiviil- kui ka halduskohtumenetluses ette nähtud 20 eurot iga poole tunni kohta. Ei ole kaalukaid põhjendusi, miks peaks mitme süüdistatava või paljude toimikute või mitmete tunnistajate ülekuulamine tegema kohtuistungil osalemise oluliselt keerulisemaks. Pigem eeldab see tõepoolest ühest küljest mahukat eeltööd (nt toimikute süstematiseerimine, võimalike küsimuste kaardistamine jne), mis on tasustatav teistel alustel, ning teisest küljest tuleb ilmselt arvestada kohtumenetlusele kuuluva suurema ajakuluga, kuna kogu kohtumenetlus võib venida (istungid on pikad ja neid on ilmselt palju). Istungitel osalemise tasul piirmäär aga puudub.

2. Määruse § 6 lõigete 1 ja 3 ning § 7 lõike 1 põhiseaduspärasus

Nimetatud sätted näevad ette tasumäärad erinevates menetlustes tehtavate toimingute eest. Määruse § 6 lõike 1 kohaselt on määratud kaitsja tasu riigi õigusabi osutamise eest kriminaalasja kohtueelses menetluses 20 eurot iga poole tunni kohta, kuid mitte üle 60 euro ühe toimingu kohta. Määruse § 6 lõikest 3 tulenevalt on määratud kaitsja tasu riigi õigusabi osutamise eest kriminaalasja kohtulikult arutamisel üldmenetluses, sealhulgas kaitseakti koostamine ja esitamine, kuid välja arvatud kohtuistungil osamine, 20 eurot iga poole tunni kohta, kuid kokku mitte üle 240 euro ühes kohtuastmes. Määruse § 7 lõike 1 kohaselt on määratud kaitsja tasu määruskaebuse esitamise eest on 20 eurot iga poole tunni kohta, kuid mitte üle 120 euro.

Riigi õigusabi osutamine on advokaatidele seadusega pandud kohustus, mis riivab nende kutse- ja ettevõtlusvabadust (PS § 29 ja 31). [Advokatuuriseaduse](#) (edaspidi AdvS) § 64¹ lg 1 kohaselt nimetab igas riigi õigusabiga seotud asjas riigi õigusabi osutava advokaadi advokatuuri juhatus või juhatuse määratud isik. Advokatuuri nimetatud advokaat kohustub asuma viivitamata riigi õigusabi osutama (RÕS § 18 lg 2) ning võib keelduda temale määratud ülesande vastuvõtmisest ja täitmisest üksnes riigi õigusabi seaduses sätestatud alustel (RÕS § 19 lg 2, AdvS § 44 lg 4). PS § 29 lg 2 ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikli 4 lõike 2 kohaselt ei või kellelki nõuda sunniisilist või kohustuslikku töötamist, kuid advokaadi kutset valides peab inimene arvestama ka sellega, et teatud juhtudel võib tõusetuda vajadus teha ka tasuta tööd. See ei kujuta endast sunnitööd, vaid „tööd või teenistust normaalse kodanikukohustuse osana“ (Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi [Van der Mussele vs Belgia Kuningriik \(1983\)](#)).

Õigusnõustamine on advokaadi kutsetegevus ning ühtlasi elatusallikas. Kohustus pakkuda õigusnõustamist riigi ning advokatuuri poolt määratud tingimustel piirab advokaadi võimalust tegeleda õigusnõustamisega advokaadi enda poolt valitud ning kokkulepitud tingimustel. Riigi õigusabi osutamise kohustus võib riivata ka advokaadi või advokaadibüroo pidaja õigust omandi puutumatusse (PS § 32), kuna riigi õigusabi osutamisega kaasnevad paratamatult teatud väljaminekud (sõidu- ja majutuskulud, tõlkekulud jne). Kui advokaadile ei hüvitata riigi õigusabi osutamisel tekkivaid kulusid täielikult, siis peab ta oma kohustuse täitmist finantseerima oma omandi arvelt. See riivab advokaadi õigust omandi puutumatusse.

Advokaadi ettevõtlusvabaduse ning omandiõiguse riive intensiivsust vähendab asjaolu, et riigi õigusabi osutamise eest makstakse tasu ning hüvitatakse riigi õigusabi osutamise käigus tekkinud kulutused. Mida väiksem on advokaadile riigi õigusabi eest makstav tasu või mida väiksemas osas hüvitatakse advokaadile riigi õigusabi osutamisel tekkinud kulutused, seda intensiivsem on advokaadi õiguste riive.

Riive legitiimseks eesmärgiks on riigieelarve vahendite säästlik ja otstarbekohane kasutamine, mis on põhiseaduse järku väärtus.

Legitiimseks eesmärgiks on ka kohtumenetluses kaotanud poole õiguste (omandipõhiõiguse) kaitse, kuna lõppastmes võib menetlusseadustikes sätestatud regulatsioonist tulenevalt menetluskulud n-õ kaotanud poolelt sisse nõuda. Seejuures on piisav, et seadus näeb sellise võimaluse ette. Ka [kriminaalmenetluse seadustiku](#) § 175 lg 1 p 4 kohaselt moodustavad määratud kaitsjale makstud tasu ja kulud (kuni nende põhjendatud ulatuses) osa menetluskuludest, mille maksmise kohustuse võib panna süüdimõistetule.

Riigi õigusabi algne eesmärk ei olnud tasuta õigusabi osutamine vähekindlustatud inimestele, vaid riigi poolt antav abi, mis tuleks hiljem tasuda. Riigi õigusabi võidakse RÕS § 8 kohaselt määrata kolmel viisil:

- 1) kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud;
- 2) kohustusega hüvitada riigi õigusabi täielikult või osaliselt ühekordse maksena;
- 3) kohustusega hüvitada riigi õigusabi täielikult või osaliselt osamaksetena.

Kui riigi õigusabi määratakse kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud, siis puudub tasu ja kulude suurusel puutumus riigi õigusabi saaja õigustega.

Sobiv on abinõu, mis soodustab riive eesmärgi saavutamist. Riigi õigusabi osutamisele teatud rahaliste piirmäärade seadmine on riigieelarve mõistliku ja säästliku kulutamise seisukohalt kahtlemata sobiv abinõu. Kui arvestada võimalusega, et riigi õigusabi osutamise kulud tuleb riigi õigusabi saajal osaliselt või täielikult hüvitada, siis peavad olema õigusabile seatud teatud mõistlikud piirsummad. Eriti oluline on see arvestades riigi õigusabi saajate sihtgruppi, kes ei jõua turuhinnaga teenuse eest tasuda.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Riigi õigusabi kuludele piirmäärade seadmisele ei ole võrdväärset alternatiivi, mis tagaks teatava kontrolli hoidmise õigusabikulude suuruse üle ning üksnes põhjendatud kulutuste tegemise õigusabi osutamiseks. Seeläbi kindlustatakse riigi õigusabiks ettenähtud vahendite piisavus. Seega võib pidada piirsummade kehtestamist ka vajalikuks abinõuks.

Piirangu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Ühelt poolt on kaalul advokaatide õigus tasu saada (omandipõhiõigus) ja advokaatide kutsevabadus, teiselt poolt aga riigieelarve säästlikkus, riigi õigusabi saaja omandi puutumatus ja ka õigus kaitsjale (PS § 21 lg 1) ning lõppastmes kohtusse pöördumise õiguse kaitse (PS § 15).

Kohtusse pöördumise õigus tagab üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Tegemist on absoluutse põhiõigusega, mis kaalub üle nii omandiõiguse kui ka kutsevabaduse. Sellest tulenevalt tuleb väga hoolikalt kaaluda mistahes tasu summa numbrilist vastet ja selle tõstmist, kuna sellega intensiivistub koheselt riive muule õigusele või väärtusele.

Kui võrrelda määruses sätestatud riigi õigusabi osutamise tasu (poole tunni eest 20 eurot, ühe tunni eest seega 40 eurot) õigusnõustamise n-õ turuhinnaga, siis võib see ehk tõesti olla madal. Kui see asetada aga laiemasse ühiskondlikku taustsüsteemi, siis ei ole tegemist väikese summaga, eriti kui arvestada riigi õigusabi saaja võimalikku hüvitamiskohustust.¹ Riigi õigusabi on suunatud vähekindlustatud inimestele ja mõeldud hädavajalike õigusabikulude katmiseks.

¹ Näiteks oli keskmine riigi õigusabi kulu perioodil 01.06.2013-31.05.2014 sõltuvalt menetlusest 116,1 – 632,5 eurot. [Riigi õigusabi toimimismudeli kontseptsioon](#), lk 31. Ernst & Young Baltic AS poolt Eesti Advokatuuri tellimisel valminud analüüs.

[Statistikaameti andmetel](#) oli Eesti keskmine brutotunnipalk 2016. aasta II kvartalis 6,91 eurot ja keskmine brutokuupalk 1163 eurot, kusjuures keskmist palka saavad inimesed riigi õigusabi saamise formaalsetele tingimustele üldjuhul ei vasta.² Seetõttu ei saa pidada riigi õigusabi eest ette nähtud tasumäärasid liiga väikesteks ning advokaadi omandipõhiõiguse ja kutse- ning ettevõtlusvabaduse riivet liiga intensiivseks. Seejuures on advokaadi põhjendatud taotluse alusel võimalik riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasu piirmäära suurendada, kui riigi õigusabi osutamine on eriliselt töömahukas (määruse § 2 lg 1).

Arvesse tuleb võtta ka seda, et kuigi riigi õigusabi osutamine on ühelt poolt küll advokaadi kohustus, toimib riigi õigusabi osutaja nimetamise süsteem täna siiski vabatahtlikkuse alusel. Seetõttu on näiteks määruse § 2 lõikega 2 antud Eesti Advokatuurile võimalus kehtestada ühekordselt advokaadile makstavale tasule koefitsient 1,5 kuni 3, kui tavapärasel korras ei õnnestu leida riigi õigusabi osutamiseks advokaati.

Eeltoodule tuginedes on määruse § 6 lõiked 1 ja 3 ning § 7 lg 1 kooskõlas põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Marju Agarmaa 693 8447
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee

² Justiitsministeeriumis ette valmistatud [riigi õigusabi seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskirja](#) kohaselt saab Eestis riigi õigusabi praegu üksnes inimene, kes elab vaesuses või toimetuleku piiril.