



Õiguskantsler

Minister Lea Danilson-Järg
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teienr

Meie17.11.2022 nr 6-10/221608/2206035

Ettepanek riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu määrade kohta

Austatud justiitsminister

Leian, et riigi õigusabi seaduse § 21 lõike 3 ja § 22 lõike 4 alusel kehtestatud justiitsministri 26.07.2016 määruse nr 16 „[Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord](#)“ (edaspidi tasu maksmise kord) sätted, mis puudutavad riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu määrasid, on Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) vastuolus. Kehtiv tasumäärade süsteem ei taga enam õigust õiglasele kohtumenetlusele (PS § 15 lg 1) ega kuriteos kahtlustatava õigust kaitsele (PS § 21 lg 1).

Probleem, millele juhtis tähelepanu juba president Lennart Meri üle kahekümne aasta tagasi, ei ole paraku süsteemset lahendust saanud. Tõllal jättis riigipea advokatuuriseaduse välja kuulutamata märkides mh: „[p]ädev ja usaldusväärne õigusabi on kättesaamatu suurele osale vaesemast elanikkonnast. Isikutevahelisi suhteid iseseisvas demokraatlikus riigis on palju ja seega on paljudel juhtudel keerulised ka reeglid, mis inimese elu korraldavad. Taolistel juhtudel on õiguste tõhusaks kaitseks kutseline õiguslane abi möödapääsmatu. Tänapäev Eestis ei ole suurel osal elanikkonnast praktilist võimalust saada õiguste rikkumise korral kvaliteetset õigusabi, mis on õiguste kaitse eelduseks. Isik ei saa oma õigusi kaitsta, kui ta ei suuda hinnata, kuidas tema õigusi rikutakse ning millised on tema vabaduste ja õiguste kaitse vahendid.“¹

Õiguskantsleri ametkonna kogemus kinnitab, et olukord on paljude inimeste jaoks jätkuvalt kehv. Neil inimestel, kellel ka parima tahtmise korral ei ole võimalik asjatundliku õigusabi eest üldse või täielikult tasuda, jääb vajalik õigusabi liialt sageli õigel ajal saamata, samuti venivad kohtumenetlused. See kahjustab õigusriiki tervikuna. Olukord muutub üha keerulisemaks, kui advokaadid riigi õigusabi osutama ei nõustu (ja küsimus ei ole ühiskonna üldist jõukust ja arengut arvestades ebaõiglase kõrge tasusoovis, vt nt allpool p 6) või nõuab nõustuva advokaadi leidmine nii kaua aega, et õiguste kaitsmiseks on juba hilja. Näiteks võib nõnda hätta jääda kuriteo ohver või hooldusõiguse vaidluses laps. Mõnel juhul võib esindaja mitteleidmine tähendada ka ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, näiteks siis, kui kinni peetud isikule ei leita vahistamistaohtluse lahendamise ajaks kaitsjat ja ta tuleb sisulise aruteluta vaatamata ränga kuriteo kahtlusele vabastada (vt lähemalt p 4).

¹ Vabariigi President Lennart Meri 14.03.2001 otsus nr 1015 „[Advokatuuriseaduse“ väljakuulutamata jätmine](#)“.

[Põhiseaduse](#) § 142 lõike 1 alusel palun Teil põhiseadusega kooskõlla viia tasu maksmise korra § 2 lõige 1; § 6 lõiked 1, 2, 3, 4 ja 5; § 7 lõiked 1, 2, 3 ja 4; § 8 lõiked 1, 2, 3 ja 4; § 9 lõiked 1, 2 ja 3; § 10 lõiked 1, 2, 3 ja 4; § 11 lg 1; §-d 13, 14 ja 15.

1. Riigikohus analüüsis tasu maksmise korra § 2 lõike 1 (see võimaldab tasu piirmäära suurendada kuni 500 protsenti) põhiseaduspärasust 07.11.2022 [otsuses nr 5-22-2](#). Kohus leidis, et advokaadi seisukohast hinnates ei olnud konkreetsel juhul tasu piirmäär põhiseadusega vastuolus, sest advokaadil oli võimalus eelnevalt välja selgitada, kui töömahuka kaasusega on tegemist, ning sellest lähtudes ka võimalus kaasusest loobuda. Ühtlasi leidis Riigikohus, et kuna konkreetsel juhul oli advokaat advokaadibüroo juhatuse liige, mitte palgaline töötaja, võis ta riigi õigusabi osutada muu tegevuse (eeldatavalt tasuvama lepingulise õigusabi osutamise) kõrvalt ja arvel. Samas tõdes Riigikohus, et praeguste tasumääradega ei pruugi riigi õigusabi osutamine olla jätkusuutlik. Riigikohus näib eristavat konkreetset ja abstraktset normikontrolli ka kohtu taotluse lubatavuse hindamise järgsetes analüüsietappides. See tähendab, et kohtu algatatud järelevalvemenetluse puhul hinnatakse normi põhiseaduspärasust kitsalt kohtuasjas käsitletud juhtumi vaatenurgast. Kui sellises olukorras leitakse, et konkreetsel juhul ei too norm kaasa põhiseadusvastast tagajärge, jäetakse norm kehtima ka siis, kui muudel juhtudel oleks norm põhiseadusvastane ja tuleks tunnistada kehtetuks. Riigikohtu argumentatsioon tasu maksmise korda käsitlevas lahendis näib viitavat sellele, et praegu ongi tegemist juhtumiga, kus normid on põhiseadusvastased. Seetõttu pean vajalikuks teha Teile ettepanek normide muutmiseks Riigikohtu seisukohtade valguses ja vajadusel olen valmis pöörduma Riigikohtusse eelviidatud tasu maksmise korra põhiseaduspärasuse kontrollimiseks.
2. Eesti Advokatuuril (edaspidi ka advokatuur) on keeruline leida advokaate, kes oleksid vabatahtlikult nõus riigi õigusabi asja endale võtma (vt Eesti Advokatuuri kodulehelt „[Advokatuur tegutseb riigi õigusabi kriisi ennetamise nimel](#)“ ja „[Advokatuur: õigusemõistmine rippus juuksekarva otsas juba septembris](#)“). Nii on advokatuuris välja kujunenud kindlad riigi õigusabi osutavad advokaadid, aga isegi nemad ei ole enam nõus iga juhtumiga tegelema. Suurem osa advokaatidest, kes on väga hinnatud lepinguliste esindajatena, ei osuta üldse riigi õigusabi. Kuna riigi õigusabi osutajaid pole kerge leida, toob see kaasa viivituse riigi õigusabi saamisel, mille tõttu jäävad isikute põhiõigused viivitamatu kaitseta ja venib ka kohtumenetlus.
3. Põhiseaduse § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigus õiglasele kohtumenetlusele hõlmab õigust saada vajaduse korral kvaliteetset õigusabi. Kuriteos kahtlustatava õigus kaitsele on ette nähtud ka PS § 21 lõike 1 teises lauses. Kui isiku põhiõiguste kaitseks on vaja anda õigusabi, kuid isik ei ole suuteline selle eest tasuma, peab talle õigusabi tagama riik. See õigusabi peab olema pädev ja usaldusväärne. Riigi õigusabi osutatakse riigieelarvest selleks eraldatud rahast. Riik peab kindlustama, et riigi õigusabi osutamise eest tasumiseks oleks eraldatud piisavalt raha ([riigi õigusabi seaduse](#) (RÕS) § 30). Ebapiisav rahastus ei taga kvaliteetset õigusabi.
4. Vajadus saada kiiresti õigusabi võib tekkida väga erinevates asjades. Näiteks ei ole võimalik võtta kuriteos kahtlustatavat või süüdistatavat vahi alla, kui tal ei ole kaitsjat. Kui kaitsjat ei leita 48 tunni jooksul pärast inimese kinnipidamist, tuleb kinnipeetu vabastada, kuigi tegelikult võib alus tema vahistamiseks olemas olla. Samuti ei ole võimalik määrata inimesele eestkostjat või kohaldada tahtest olenematut ravi, kui inimesel ei ole esindajat. Riigi õigusabi korras tuleb alati määrata esindaja ka lastele, kui kohtus otsustatakse lapse hooldusõigusega seotud küsimusi.

5. Väga oluline on anda vajadusel õigeaegselt õigusabi kannatanule kriminaalmenetluses. Näiteks on teada juhtum, kus kannatanutele määras riigi õigusabi korras esindaja alles kohtunik kohtumenetluse käigus, aga siis ei olnud kannatanutel enam võimalik esitada süüdistatava vastu tsiviilhagi ([kriminaalmenetluse seadustiku](#) § 225 lg 1 järgi tuleb tsiviilhagi esitada kümne päeva jooksul kriminaaltoimiku tutvumiseks esitamisest), samuti ei olnud tsiviilhagi esitamine enam võimalik tsiviilkohtumenetluses, sest selleks ajaks oli kannatanute nõue juba aegunud ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 150 lg 1 järgi on kahju õigusvastasest tekitamisest tuleneva nõude aegumistähtaeg kolm aastat ajast, mil õigustatud isik kahjust ja kahju hüvitama kohustatud isikust teada sai või pidi teada saama).
6. Tasu maksmise korra § 6 lõike 1 kohaselt võib maksta määratud kaitsjale riigi õigusabi osutamise eest kriminaalasja kohtueelses menetluses 27 eurot poole tunni kohta, kuid mitte üle 81 euro ühe toiminguga eest. Tasu maksmise korra § 2 lõike 1 kohaselt võib kohus, uurimisasutus või prokuratuur advokaadi põhjendatud taotluse alusel suurendada 2. peatükis riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasu piirmäära kuni 500 protsenti, kui riigi õigusabi osutamine on olnud eriti töömahukas. Näiteks oli Riigikohtus analüüsitud kohtuasjas tegemist eriti töömahuka kaasusega, mille kohtueelses menetluses pidi advokaat tutvuma äärmiselt suuremahulise kriminaaltoimikuga, milles oli vähemalt 11 000 lehekülge materjali. Toimikuga tutvumiseks kulus advokaadil 76,5 tundi, kuid tasustada oli sellest võimalik vaid üheksa tundi tööd, mis tähendab, et advokaat oleks riigi hinnangul pidanud ühe tunni jooksul tutvuma 1222,22 leheküljega (ühe leheküljega tutvumiseks oleks aega järelikult vähem kui kolm sekundit). Selle töö eest oli võimalik maksta tasu 486 eurot, mis ei ole aga konkreetse advokaadi palk, vaid selle tasu saab advokaadibüroo ning sellest tasust kaetakse ka näiteks büroo üüri-, kommunaal- ja muud kulud ning makstakse sekretäri või assistendi töötasu.
7. Töömahukaid kriminaalasju on palju. Näiteks on tavaliselt keskmisest mahukamad mitme kahtlustatava või süüdistatava kriminaalmenetlused või kohtuasjad, mida on arutatud juba mitmes kohtuastmes. Arvestades muu hulgas Riigikohtu põhjendusi, et advokaadil on võimalik eelnevalt välja selgitada, kui mahuka asjaga on tegemist, ning soovi korral töömahukatest kaasustest loobuda, siis võib oletada, et tulevikus ei ole võimalik väga töömahukates asjades riigi õigusabi osutajat leida. Tulemusena võib juhtuda, et riigi õigusabi osutavate advokaatide nimekirja ei jää ühtki advokaati. Järelikult ei taga praegune süsteem isikute kaitseõigust.
8. Advokaadil ei ole siiski alati võimalik hinnata, kui mahuka asjaga võib tegemist olla. Kui advokaat saab kutse kahtlustatava ülekuulamisele, siis ei saa ta enne seda tutvuda isegi kahtlustuse sisuga. Samuti on tavaline kriminaalasjade ühendamise, mis tähendab, et esialgu näiteks ühe kahtlustatava kahest kõitest toimikust koosnevast kriminaalasjast võib saada kümne süüdistatava kriminaalasi, mis lisaks määratakse Tallinna asemel arutamisele Viru Maakohtu Narva kohtumajja ([kohtute seaduse](#) § 45¹ lg 1 alusel võivad ringkonnakohtute esimehed oma ühise otsusega maa- või halduskohtu esimehe taotlusel suunata üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratava kohtuasja lahendamiseks teise sama astme kohtusse, kui see on vajalik õigusemõistmise korrakohaseks toimimiseks).
9. RÕS § 21 lõikes 3 on sätestatud, et advokaadile tasu maksmise korra kehtestab minister, arvestades seda, kui palju on riigieelarvest selleks eraldatud raha ja milline on riigi õigusabi eeldatav maht, ning olles eelnevalt ära kuulunud advokatuuri juhatuse seisukoha. Kehtestatud tasumäärad peavad võimaldama tagada, et igas menetluses, kus osutatakse riigi õigusabi, on õigusteenus usaldusväärne, õigeaegne ja piisav (RÕS § 2).

10. Riigi õigusabi tasumäärad sõltuvad sellest, kui palju on selleks eraldatud raha. Ühelt poolt tuleb silmas pidada, et riigi raha kasutatakse tõhusalt ja otstarbekohaselt, teiselt poolt tuleb aga tagada kvaliteetne riigi õigusabi neile, kes teisiti oma õigusi kaitsta ei saa. Riigi õigusabi osutamise eest makstav tasu peab võimaldama advokaadil piisavalt pikalt ja põhjalikult asjasse süveneda, et esindatava õigused oleksid kaitstud parimal moel.
11. Tasu piirmäärade puhul tuleb samal ajal arvestada ka sellega, et esindataval võib tekkida kohustus riigi õigusabi käigus makstud tasud ja tehtud kulutused kas täielikult või osaliselt hüvitada (RÕS § 8). Kuivõrd riigi õigusabi on üldjuhul õigustatud saama inimene, kelle majanduslik seisund ei võimalda õigusteenust osta n-ö turuhinnaga, võib hüvitamiskohustus panna esindatava raskesse majanduslikku olukorda. Seega on tasumäärade piirmäärad kehtestatud menetlusosaliste huvides. Järelikult võib tasudele piirmäärade seadmine olla põhiseaduspärane. Küsimus on aga piirmäära suurus, sest riigi õigusabi peab olema kättesaadav ja kvaliteetne. Nende eesmärkide saavutamiseks peab tasu piirmäär olema piisavalt kõrge.
12. Riigikohtu kriminaalkolleegium on leidnud (18.06.2021 [otsuses nr 1-16-6179](#), p 97), et tasu maksmise korras ette nähtud riigi õigusabi tasu piirmäärad teenivad eeskätt riigi raha säästliku kasutamise eesmärki. Kolleegiumi hinnangul ei saa riigi õigusabi tasu piirmäärade kehtestamist pidada põhiseadusvastaseks pelgalt selle tõttu, et mõnel juhul ei pruugi kaitsjale makstav tasu vastata tegelikule töötundide arvule. Kohtu hinnangul on riigi õigusabi tasu maksmist reguleerivad sätted *üldjuhul* piisavalt paindlikud, et saavutada õiglane ja põhiseaduspärane tulemus ka sel juhul, kui kriminaalasi osutub keskmisest keerukamaks ja eeldab tavapärasest suuremas mahus õigusabi osutamist.
13. Leian, et tasu maksmise korra normid ei ole siiski piisavalt paindlikud, et tasu maksmisel oleks võimalik saavutada õiglane ja põhiseaduspärane tulemus *kõigil juhtudel*. Kaalul on RÕS §-s 2 sätestatud riigi õigusabi eesmärk tagada asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegne ja piisav kättesaadavus õigusabi vajajatele. Tasu piirmäära tõttu jääb väga mahukates asjades toimikuga tutvumise töö suures osas tasustamata ja oletatavasti ei taga see alati ka advokaadi pakutud õigusteenuse piisavat kvaliteeti. Sellistel tingimustel tugineb riigi õigusabi kvaliteet sisuliselt advokaadi missioonitundele. On selge, et riigi õigusabi kättesaadavust ja kvaliteeti üksnes missioonitundele rajada ei saa.
14. Tasu (sh suurendamise) piirmäärad peavad võimaldama õiglast lahendust ka erandlikel juhtudel. Tasu maksmise kord peaks andma avara kaalumisruumi, kui toimingu erakordse ajamahukuse tõttu on tarvis määrata üldjuhul kohaldatavast piirmäärast veel kõrgem tasumäär.
15. Põhiseaduspärasust tagavat tulemust ei paku ka tasu maksmise korra § 2 lõike 2 kohaldamise võimalus. Selle sätte esimene lause ütleb, et kui advokatuuril ei õnnestu tavapärasel korral riigi õigusabi osutamiseks advokaati leida, võib advokatuuri kantsler õigusabi katkematu osutamise ja mõistliku kättesaadavuse tagamiseks ühekordselt kehtestada advokaadile makstava tasu koefitsiendiks 1,5 kuni 2. Tasu kahekordne suurendamine ei pruugi olla piisav. Pealegi on see norm mõeldud kohalduma erandolukorras. Kui tasumäärad on põhjendamatult väikesed, siis muutub erand reegliseks. Selle normi pidevalt kohaldamise vajadus paneb advokatuurile märkimisväärse koormuse. Esiteks peab advokatuur olema teinud kõik võimaliku, et leida riigi õigusabi osutaja tavapärasel korral, teiseks tuleb tasu suurendamist põhjendada (vt tasu maksmise korra § 2 lg 2 teine lause). Sellisel viisil riigi õigusabi osutaja leidmine võtab ka aega, mille tõttu jäävad isikute põhiõigused viivitamatu kaitseta ja venib ka kohtumenetlus. Tõenäosus, et see võib kaasa tuua mõne isiku põhiõiguste korvamatu

rikkumise, on seda suurem, mida sagedamini tekib vajadus seda erandina mõeldud normi kohaldada (arvestades eelkõige selliste asjade kuhjumise võimalust: ühe tööpäeva jooksul esitatakse peaaegu 50 riigi õigusabi tellimust).

16. Leian, et normid, mis ei võimalda määrata riigi õigusabi osutamise eest õiglast tasu, pole põhiseadusega kooskõlas. Riik ei tohi jääda ootama riigi õigusabisüsteemi kokku kukkumist (vt ka RKPJKo 07.11.2022, [5-22-2](#), punktid 70–75).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Eesti Advokatuur

Marju Agarmaa 693 8447
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee