



JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 08.07.2022 nr 5-22-2
Meie 02.09.2022 nr 10-3/4961

Arvamus

Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 5-22-2

Tartu Maakohus tunnistas 20.05.2022. a määrusega kohtuasjas nr 1-22-2123 põhiseadusega vastuolus olevaks justiitsministri 26.07.2016. a määruse nr 16 „Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord“ (edaspidi *tasumäärus*) § 2 lõike 1 osas, mis võimaldab riigi õigusabi osutanud advokaadile kriminaaltoimikuga tutvumise eest makstava tasu piirmäära suurendada vaid kuni 500%.

Tasumääruse § 2 lõige 1:

- (1) *Kohus, uurimisasutus või prokuratuur võib riigi õigusabi osutanud advokaadi põhjendatud taotluse alusel suurendada 2. peatükis riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasu piirmäära kuni 500 protsenti, kui riigi õigusabi osutamine on eriliselt töömahukas.*

Tartu Maakohus on vaidlusaluse sätte tunnistanud põhiseadusvastaseks põhjusel, et konkreetsetes kriminaalasjas ei ole kohtu hinnangul tasumääruse regulatsioon piisavalt paindlik, et tasu hüvitamisel saavutada õiglane ja põhiseaduspärane tulemus (kohtu määruse punkt 33). Seega põhineb põhiseadusvastasuse väide konkreetse kriminaalasja erilistel asjaoludel (kohtu määruse punkt 21). Kohus leidis, et kriminaaltoimiku suure mahu tõttu tuli kaitsjal teha mitme nädala vältel valdavas osas tasustamata tööd (kohtu määruse punkt 32).

Esmalt selgitan tasumäärusega seonduvalt, et riigi õigusabi seaduse (RÕS) § 21 lg 3 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise korra ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatuse ja korra, arvestades riigieelarvest selleks eraldatud vahendite suurust ja riigi õigusabi eeldatavat mahtu ning olles eelnevalt ära kuulunud advokatuuri juhatuse seisukoha. See tähendab, et riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu määrade ja hüvitatavate kulude ulatuse kindlaksmääramisel tuleb arvestada selleks riigieelarvest eraldatud vahendite suurust. Tasumääruse puhul on täiendavalt oluline, et menetleja määrab isikule riigi õigusabi korras advokaadi omal algatusel, kui see kohustus tuleneb seadusest, või isiku taotlusel, kui riigi õigusabi andmine on isiku õiguste ja huvide kaitseks vajalik ja põhjendatud. Seega riigi õigusabi määramiste arv aastas ei ole prognoositav. Ka ei ole prognoositav riigi õigusabi osutamiseks igal aastal vaja minevate vahendite maht, kuna advokaadile määratava tasu suurus sõltub konkreetsetes asjas esindamisele kulunud töötundidest ja hüvitatavate kulude suurus riigi õigusabi osutamisega seoses kantud tegelikest kuludest. Minister võib eelarveaasta kestel õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise aluseid, maksmise korda ja tasumäärasid ning kulude hüvitamise ulatust ja korda muuta.

Rahastamise mudeli taustainfoks: riigi õigusabi eraldis suurenes järk-järgult aastatel 2015-2019. 2019. aastal oli eraldis 4,23 mln eurot. Võrdluses 2015. aastaks eraldatud toetusega oli 2019. aastaks riigi õigusabi valdkonna tegevuste elluviimiseks planeeritud toetus kasvanud umbes 10%, kuid alates 2019. aastast on eelarve suurus jäänud samale tasemele. Viimastel aastatel on riigi õigusabi vahendite eelarve olnud puudujäägis. 2019. a puudujääk oli 70 tuhat eurot, 2020. aasta puudujääk 144 tuhat eurot ning 2021. aasta puudujääk 111 tuhat eurot. Eelarvepuudujääkide katmiseks on eraldatud vahendeid justiitsministeeriumi eelarvest ja Vabariigi Valitsuse reservist, kuid seda on kaetud ka järgnevate aastate vahendite arvelt.

Vaidlusalusest sättest (tasumääruse § 2 lg 1) tuleneb, et riigi õigusabi osutamise erilise töömahukuse korral on võimalik riigi õigusabi osutamise tasu piirmäärat suurendada, kuid seda maksimaalselt kuni 500 protsenti. Regulatsiooni eesmärk on võimaldada tasude määramisel võtta arvesse konkreetse kohtuasja keerukusest tulenevat töömahtu ja samas arvestada seejuures riigi rahaliste võimalustega. Protsendimäärat taustainfoks: piirmäärat suurendamise maksimaalset protsendimäärat on aastate vältel olulises ulatuses tõstetud. Alates 1. juulist 2017 oli lubatud suurendamine kuni 300 protsenti ning alates 29. jaanuarist 2018 kuni 500 protsenti.

Peaa oluliseks viidata, et riigi rahaliste vahendite säästliku kasutamise kaalutlusele piirmäärade kontekstis on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus. Riigikohtu kriminaalkolleegium on 2021.a 18. juunil kohtuasjas nr 1-16-6179 märkinud, et riigi õigusabi tasu piirmäärat teenivad eeskätt riigi raha säästliku kasutamise eesmärki. Kolleegiumi hinnangul ei saa sel põhjusel riigi õigusabi tasu piirmäärat kehtestamist pidada põhiseadusvastaseks pelgalt seetõttu, et mõnel juhul ei pruugi kaitsjale makstav tasu vastata tema tegelike töötundide arvule. Riigi õigusabi tasu hüvitamist reguleerivad sättest on üldjuhul piisavalt paindlikud, saavutamaks õiglane ja põhiseaduspärane tulemus ka juhtudel, mil kriminaalasi osutub keskmisest keerukamaks ja eeldab tavapärast suuremas mahus õigusabi osutamist.

Samuti on oluline, et piirmäärade kehtestamisel tuleb arvestada ka riigi õigusabi saaja võimaliku hüvitamiskohustusega. Riigi õigusabi on suunatud vähekindlustatud inimestele ja mõeldud hädavajalike õigusabikulude katmiseks.

Nõustun Tartu Maakohu 20.05.2022.a määruse kohtuasjas nr 1-22-2123 punktides 34-38 esitatud selgitava osaga: käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalveasjas on kaalukausil advokaatide õigus tasu saada (omandipõhiõigus) ja advokaatide kutsevabadus, teiselt poolt riigieelarvevahendite säästlik kasutamine. Riive legitiimseks eesmärgiks on riigieelarve vahendite säästlik ja otstarbekohane kasutamine, mis on põhiseaduse järku väärtus. Riigi õigusabitasule piirmäärade kehtestamine on riive eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik abinõu.

Lisaks kohtu poolt viidatud määruse punktides väljatoodule olen seisukohal, et tasu piirmäärat suurendamisele seatud piiri kehtestamine tasumääruse § 2 lõikes 1 sätestatud kujul (s.o *tasu piirmäärat saab suurendada kuni 500 protsenti*) on ka **möödukas abinõu** arvestades piirangu eesmärgi tähtsust: tagada riigi õigusabiks ettenähtud vahendite piisavus. Riigi õigusabile piirmäärade kehtestamine riigi piiratud rahaliste ressursside kontekstis teenib laiemalt nii kaitseõiguse (PS § 21 lg 1) kui ka kohtusse pöördumise õiguse (PS § 15) tagamise eesmärki. Riigi eelarveliste vahendite olemasolu erineb aastate lõikes (seda ilmestab ka eelviidatud riigi õigusabi eraldiste näide) ja see avaldab paratamatult mõju riigi poolt rahastatavatele teenustele.

Kokkuvõttes olen seisukohal, et tasumääruse § 2 lõige 1 on põhiseadusega kooskõlas ka osas, milles võimaldab riigi õigusabi osutanud advokaadile kriminaaltoimikuga tutvumise eest makstava tasu piirmäärat suurendada kuni 500%.

Lisaks palus Riigikohus Justiitsministeeriumil selgitada, kuidas tuleb sisustada (ja on praktikas sisustatud) vaidlusaluse määruse § 2 lõike 2 esimest lauset, mille järgi juhul, kui advokatuuril ei õnnestu tavapärases korras leida riigi õigusabi osutamiseks advokaati, võib advokatuuri kantsler õigusabi katkematu osutamise ja mõistliku kättesaadavuse tagamiseks ühekordselt kehtestada advokaadile makstavale tasule koefitsiendi 1,5 kuni 2. Sealhulgas paluti selgitada, mida tuleb mõista selles sättest nimetatud „tavapärase korra“ all.

Tasumääruse § 2 lõige 2:

(2) *Kui Eesti Advokatuuril (edaspidi advokatuur) ei õnnestu tavapärases korras leida riigi õigusabi osutamiseks advokaati, võib advokatuuri kantsler õigusabi katkematu osutamise ja mõistliku kättesaadavuse tagamiseks ühekordselt kehtestada advokaadile makstavale tasule koefitsiendi 1,5 kuni 2. Kohus, uurimisasutus või prokuratuur kohaldab riigi õigusabi tasu suuruse kindlaksmääramisel advokaadile makstavale tasule kehtestatud koefitsiendi advokaadi taotluse alusel, kui sellele on lisatud advokatuuri kantsleri esildis koefitsiendi kohaldamise põhjendatuse kohta.*

Selgitan, et tasumääruse § 2 lg 2 esimeses lauses nimetatud „tavapärase korra“ all peetakse silmas advokatuuri poolt riigi õigusabi osutaja leidmist ja nimetamist riigi õigusabi seaduse (edaspidi RÕS) § 18 sätete alusel riigi õigusabi osutava advokaadi nõusolekul ehk advokaadi vabatahtlikkuse alusel.

Advokatuur korraldab riigi õigusabi osutamist täisdigitaalse infosüsteemi (edaspidi RIS) abil (RÕS § 18¹), mille vahendusel esitatakse ja võetakse vastu õigusabi osutaja määramise taotlusi (tellimusi). Praktikas toimub see nii, et menetleja (kohus, prokuratuur või uurimisasutus) esitab advokatuurile riigi õigusabi osutava advokaadi määramiseks õigusabi andmise määruse elektrooniliselt RIS-i kaudu. Nimetatud riigi õigusabi osutaja määramise taotlus edastatakse RIS-is riigi õigusabi osutatavatele advokaatidele (s.o advokaatidele, kes on RIS-iga liitunud ja märkinud end infosüsteemis riigi õigusabi osutavaks advokaadiks) vastuvõtmiseks. Riigi õigusabi osutamise tellimuse saanud advokaat tutvub tellimuse sisu ja sellele lisatud materjalidega veendumaks, et ei esine asjaolusid, mis välistavad riigi õigusabi osutamist, sealhulgas, et advokaadil on piisav kompetents ja ajaline ressurss asjaga nõuetekohaseks tegelemiseks ning otsustab tellimuse vastuvõtmise üle. Kui advokaat on tellimuse vastu võtnud ja andnud seeläbi nõusoleku riigi õigusabi osutamiseks, nimetab advokatuur vastava nõusoleku andnud advokaadi kohtu, prokuratuuri või uurimisasutuse määruse alusel konkreetses asjas riigi õigusabi osutajaks.

Kui advokatuurile ei õnnestu leida riigi õigusabi osutajat eelkirjeldatud tavapärasel korral ehk advokaadi nõusolekul (st ükski riigi õigusabi osutav advokaat ei võta RIS-is tellimust vastu), määrab advokatuur riigi õigusabi osutava advokaadi kohustuslikus korras (nt kui õigusabi tuleb osutada piirkonnas, kus advokaadibüroosid ei ole üldse või on neid vähe). See tähendab, et advokatuur saadab RIS-i vahendusel riigi õigusabi osutamise piirkonnas riigi õigusabi osutavale advokaadile tellimuse kohustuslikus korras täitmiseks. Advokaat on kohustatud kohustuslikus korras täitmiseks saadetud riigi õigusabi osutamise tellimuse viivitamata vastu võtma.

Sellisel juhul on advokatuuri kantsleril tasumääruse § 2 lg 2 alusel õigusabi katkematu osutamise ja mõistliku kättesaadavuse tagamiseks võimalik ühekordselt suurendada riigi õigusabi osutaja tasu ehk kehtestada riigi õigusabi osutajale makstavale tasule koefitsiendi 1,5 kuni 2. Koefitsiendi kohaldamiseks koostab advokatuuri kantsler esildise, milles esitatakse kinnitus tavapärasel korral riigi õigusabi advokaadi leidmise võimatuse kohta ning seisukoht koefitsiendi kohaldamise ja ulatuse põhjendatuse kohta.

Seega tuleb tasumääruse § 2 lg 2 esimest lauset sisustada selliselt, et kui advokatuurile ei ole võimalik RÕS § 18 sätete alusel riigi õigusabi osutavat advokaati tema nõusolekul nimetada ning advokatuur on seetõttu kohustatud määrama tellimuse täitmiseks konkreetsel riigi õigusabi osutavale advokaadile kohustuslikus korras, võib advokatuuri kantsler ühekordselt suurendada riigi õigusabi osutaja tasu ehk kehtestada riigi õigusabi osutajale makstavale tasule koefitsiendi 1,5 kuni 2.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lea Danilson-Järg
Minister

Signe Reinsalu 620 8130
Signe.Reinsalu@just.ee