



EESTI VABARIIK

Riigi õigusabi süsteemi korraldamise stsenaariumid

Analüüs

Kristiina Rebane
Gunnar Vaikmaa
Sandra Tarum

Justiitsministeerium
Justiitshalduspoliitika osakond

Tallinn 2015

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1. RIIGI ÕIGUSABI EESTIS	5
1.1. KEHTIV REGULATSIOON.....	5
1.2. RIIGI ÕIGUSABI MAHUD JA EELARVE	6
2. RIIGI ÕIGUSABI EUROOPA LIIDUS	8
2.1. ISIKUD, KES RIIGI ÕIGUSABI OSUTAVAD	9
2.2. ÕIGUSABI OSUTAMISE KOHUSTUSLIKKUS.....	10
2.3. ÕIGUSABI LIIGITAMINE ERI TASANDITEKS	11
2.4. VALDKONNAD, KUS ÕIGUSABI EI ANTA	12
2.5. KOHUSTUS TASUDA OMAOSALUS.....	13
2.6. JÄRELEVALVE	14
2.7. ÕIGUSABI OSUTAJA TASUSTAMINE.....	14
2.7.1. Fikseeritud tasud	15
2.7.2. Tunnitasu	16
2.7.3. Riigi palgalised	17
2.7.4. Kulude hüvitamine.....	17
2.8. KOKKUVÕTE.....	17
3. RIIGI ÕIGUSABI SÜSTEEMI KORRALDAMISE STSENAARIUMID	19
3.1. RIIGI ÕIGUSABI OSUTAMINE TURUTINGIMUSTEL	19
3.2. RIIGI ÕIGUSABI KUI AVALIK-ÕIGUSLIK KOHUSTUS	24
3.3. RIIGI ÕIGUSABI OSUTAMISE HALDUSMUDELID	32
3.3.1. Riigi õigusabi osutamine riigi hallatava asutuse kaudu	33
3.3.2. Riigi õigusabi osutamise piiramine kehtiva süsteemi korral	36
3.3.3. Riigi õigusabi korraldamine hankemudelina.....	46
3.3.4. Esmatasandi õigusnõustamine ja riigi õigusabi	48
3.3.5. Ida-Virumaa riigi õigusabi advokaadibüroo	56
KOKKUVÕTE	58
ETTEPANEKUD	60
KASUTATUD KIRJANDUS	61
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	62
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	63
MUUD VIIDATUD ALLIKAD	64

Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi eesmärk on anda ülevaade riigi õigusabi osutamise ja süsteemi korralduse hetkeseisust, probleemidest süsteemi haldamisel ning analüüsida võimalikke stsenaariume riigi õigusabi teenuse osutamiseks ja teenuse osutamise süsteemi korraldamiseks. Viimati analüüsis Justiitsministeerium riigi õigusabi süsteemi toimivust 2007. aastal. Kaheksa aastat tagasi tehtud analüüsis „Määratud kaitsja kättesaadavus ja kvaliteet kriminaalmenetluses“ oli vaatluse all riigi õigusabi osutamine kriminaalmenetluses nii kohtueelses kui ka kohtumenetluses. Riigi õigusabi määramise asjade viimase kaheksa aasta sisemist dünaamikat jälgides torkab kõige enam silma kriminaalasjade mahu vähenemine ja samal ajal tsiviilasjade arvu märkimisväärne kasv. Arvestades vahepealse kaheksa aastaga toimunud muutust, on seekord vaatluse alla võetud riigi õigusabi süsteem tervikuna. Lisaks riigi õigusabi süsteemile on analüüsi osaks ka nn esmatasandi õigusnõustamise teenus, kuna selle riikliku õigusabiteenuse kaudu saavad nõu vähekindlustatud isikud eelkõige tsiviil- ja haldusasjades. Tsiviilasjade mahu kasvu üheks põhjuseks võib ilmselt pidada isikute teadlikkuse kasvu riikliku õigusabi olemasolust ning selle kasutamise võimalustest ka väljaspool väärteto- ja kriminaalmenetlust. Tsiviilasjade sisemist dünaamikat uurides ilmneb, et valdava enamuse riigi õigusabist tsiviilasjades moodustavad kohtute poolt piiratud teovõimega täisealistele ja alaealistele isikutele määratud esinduse juhtumid. Analüüsi käigus kohtunikega peetud vestluste põhjal ilmneb, et valdava enamuse tsiviilasjadest moodustavad perekonnaõiguslikud vaidlused. Sama trendi kajastab ka riigi õigusabi tsiviilasjade statistika. Üheksa aastat tagasi moodustas määratud kaitse kriminaalmenetluses üle 95% kogu riigi õigusabi mahust ja üle 90% riigi õigusabi eelarve mahust. Nüüdseks on kriminaalasjade osakaal riigi õigusabis üheksa aasta taguse ajaga võrreldes oluliselt kahanenud. 2014. aastal moodustasid kulud isiku kaitsesele kriminaalmenetluses 71% riigi õigusabi eelarvest.¹ Kulu riigi õigusabile tsiviilasjades moodustas 2014. aastal 26% eelarve kogumahust ning riigi õigusabi muudes asjades (haldusasjades, isiku muu õigusnõustamise asjades jmt) moodustas kokku 3% riigi õigusabi eelarve kulust. Viimastel aastatel on lisaks riigi õigusabile kriminaalasjades kahanenud ka riigi õigusabi maht üldiselt. 2014. aastal võttis Riigikogu vastu Justiitsministeeriumi eelnõu 578 SE, mis jõustub 01.09.2015 ja millega muudeti kriminaalmenetluse seadustikku ja riigi õigusabi seadust ning kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu Euroopa Liidu ohvrite direktiivi (2012/29/EL) rakendamiseks riigisisiselt, millest tuleneb täiendav koormus riigi õigusabi süsteemile. Seoses pagulaste kriisiga Euroopas ning sellest tulenevate Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisega on oodata nii 2015. aastal kui ka tulevatel aastatel haldusasjades riigi õigusabi mahu järsku suurenemist. Kriminaalasjades on senine kogemus näidanud, et maksumuudatused, eelkõige aktsiiside tõstmine, toovad kaasa varimajanduse ja salakaubaveo kasvu ning seetõttu ka kriminaal- ja haldusasjades riigi õigusabi mahu suurenemise.

Seega on ilmne, et riigi õigusabi mahule ja ka eelarvele avaldavad otsest mõju geopoliitilised sündmused ning riigi otsused, mis puudutavad majandus- ja maksukeskkonda. Ühest küljest lisandub rahvusvaheliste lepingute ja Euroopa Liidu õiguse toel Eestisse uusi isikute rühmi, kellele riik peab enda kulul õigusabiteenust osutama. Teisest küljest on probleemiks regionaalsed erisused

¹ Sealhulgas on ka isiku esindamine kriminaalasja ja väärtetoasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, vt tabel 2.

ja noorte advokaatide vähene huvi riigi õigusabi teenuse osutamise vastu. Regionaalselt on kõige teravam probleem Ida-Virumaal, kus on puudu piisaval hulgal kohalikke advokaate, kes valdaksid eesti ja vene keelt ning sooviksid osutada riigi õigusabi teenust. Riigi õigusabi osutamisele spetsialiseerunud advokaatide keskmine vanus Ida-Virumaal on 56 aastat ning viimasel viiel aastal ei ole sinna lisandunud uusi, riigi õigusabi osutavaid advokaate.

Analüüsi koostamisel on kasutatud riigi õigusabi teenuse osutamise statistilisi andmeid riigi õigusabi infosüsteemist, kohtute infosüsteemist, Eesti Advokatuuri esitatud andmeid 2014. aasta ja varasemate aastate riigi õigusabi aruannetest. Võrdlusandmed teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kohta on Justiitsministeerium kogunud kirjaliku küsitluse teel 21 liikmesriigist. Lisaks küsitleti analüüsi koostamise ajal suuliselt ja kirjalikult viit riigi õigusabi osutavat vandeadvokaati ning kahte kohtunikku, kes menetlevad nii tsiviil- kui ka kriminaalasju. Analüüsi koostajad külastasid koos Eesti Advokatuuriga Soome riikliku kaitse organisatsiooni ning neil õnnestus külastada Suurbritannia justiitsministeeriumi ja riikliku kaitse keskagentuuri.

Enne analüüsi koostamist vaidlustas Eesti Advokatuur halduskohtus justiitsministri 2014. aasta augusti ja septembri käskkirjad, millega justiitsminister kohustas advokatuuri viima riigi õigusabi tunnihinna vastavusse riigieelarvest riigi õigusabi osutamiseks eraldatud eelarve mahuga. Advokatuur leidis kaebuses, et riigi õigusabi eelarve kujunemine ja eelarve maht ei ole põhiseaduspärase ning piiravad ebamõistlikult advokaadi ettevõtlusvabadust ega võimalda advokatuuril tagada piisava kvaliteediga riigi õigusabi teenust. Kuna Justiitsministeerium on vaidluses asunud seisukohale, et riigi õigusabi osutamine on advokatuuri ja seega advokaadi avalik-õiguslik kohustus, siis oli algseks analüüsi hüpoteesiks väide, et riigi õigusabi eelarve on kujunemise aluste ja mahu poolest põhiseadusega kooskõlas. Hüpoteesi kontrollimiseks on analüüsis selgitatud riigi õigusabi teenuse olemust ja selle osutamise tingimusi, samuti teenuse hinna muutumist aja jooksul ja selle suhet üldisesse elukallidusse. Teenuse kvaliteeti on olemasolevate andmete põhjal paraku praktiliselt võimatu mõõta, kuna seadus sätestab ainsa kvalitatiivse nõudena selle, et teenust peab osutama advokaat. See tingimus on alati täidetud. Muus osas teenuse kvaliteedi mõõtmiseks peaks tegema riigi õigusabi infosüsteemi andmete süvaanalüüsi ning hindama teenuse osutamise otstarbekust ja piisavust iga teenuse alamliigi puhul eraldi. Kohtuvaidluse tingimustes ei ole mõistetavatel põhjustel Justiitsministeeriumil võimalik juurde pääseda kõigile riigi õigusabi infosüsteemi andmetele.² Analüüsi koostamise ajal tehtud küsitlused kohtunike ja advokaatidega ei kinnita advokatuuri väiteid riigi õigusabi teenuse kehva kvaliteedi kohta. Teenuse kvaliteedi põhjalikuks analüüsimiseks peaks advokatuur ja ministeerium täpselt ja detailselt kokku leppima teenusstandardi. Alles seejärel saab asuda hindama osutatud teenuse vastavust kehtestatud standardile. Kogutud andmete ning tehtud küsitluste põhjal on peale algse hüpoteesi analüüsitud ka võimalusi riigi õigusabi osutamise piiramiseks, kuna praegu eristub Eesti süsteem teiste EL-i liikmesriikide omast ka selle poolest, et valdavalt ei ole osutatavatele riigi õigusabi liikidele piiranguid seatud.

² Riigi õigusabi infosüsteemi vastutav töötaja on riigi õigusabi seaduse § 18¹ lg 2 kohaselt Eesti Advokatuur. Justiitsministeerium saab riigi õigusabi osutamise kohta osalist informatsiooni kohtute infosüsteemi kaudu, kuid seal ei kajastu riigi õigusabi info terviklikult.

1. Riigi õigusabi Eestis

1.1. Kehtiv regulatsioon

Riigi ülesandeks on luua põhiseadusele vastav õiguskord ning tagada selle toimimine. Põhiõiguste ja vabaduste teostamine peab olema võimalik kõigil isikutel. Põhiõiguste ja vabaduste teostamisel on määrava tähendusega juurdepääs õigusemõistmisele. Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 3 punkti c järgi tuleb kriminaalmenetluses tagada isikule tasuta õigusabi juhul, kui õigusabi on vajalik õigusemõistmise huvides ning isik majanduslikel põhjustel ei suuda ise endale kaitsjat palgata. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 teine lause ütleb, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Riigi õigusabi on üks sotsiaalabi liikidest, mida riik annab eelkõige puuduse korral eesmärgiga tagada kõigile isikutele võimalus oma põhiõiguste ja vabaduste realiseerimiseks.

Riigi õigusabi seaduse § 4 lõike 1 kohaselt on riigi õigusabi füüsilisele või juriidilisele isikule riigi kulul õigusteenuse osutamine. Riigi õigusabi eesmärgiks on riigi õigusabi seaduse § 2 kohaselt tagada kõigile isikutele asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegne ja piisav kättesaadavus. Riigi õigusabi seaduse § 4 lõike 3 kohaselt on riigi õigusabi liigid: määratud kaitse kriminaalmenetluses, isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus, isiku kaitsmine väärteoasja kohtuvälises menetluses ja kohtus, isiku esindamine tsiviilasja kohtuvälises menetluses ja kohtus, isiku esindamine halduskohtumenetluses, isiku esindamine täitemenetluses, isiku esindamine teistmismenetluses, õigusdokumendi koostamine ja isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine. Riigi õigusabi seaduse § 5 lõike 1 kohaselt osutab riigi õigusabi advokaat. Lisaks näeb riigi õigusabi seaduse § 31 lõige 1 ette, et riik toetab riigieelarves selleks ettenähtud vahendite piires mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, kelle tegevus on oluline üldise õigusnõustamise kättesaadavuse parandamiseks ning kes suudavad tagada abivajajatele kvaliteetse õigusabi andmise.

Riigi õigusabi antakse eelkõige füüsilistele isikutele, kelle majanduslik seisund ei võimalda endale kaitsjat või esindajat palgata või kes ei ole seda teinud kriminaal- või väärteomenetluses, kus kaitsja osalemine on kohustuslik. Peale füüsiliste isikute võivad abi saada ka maksejõuetud juriidilised isikud: sihtasutused ja MTÜd, kui lisaks ühingu maksejõuetusele on tegu oluliste ühingu põhikirjaliste eesmärkide kaitsmisega keskkonnakaitse, tarbijakaitse või mõnes muus valdkonnas juhul, kui on olemas oluline avalik huvi. Riigi õigusabi antakse riigi õigusabi seaduse § 8 punktide 1–3 kohaselt ühel kolmest viisist: kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud, kohustusega hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud ühekordse maksega täielikult või osaliselt, kohustusega hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud osamaksetena täielikult või osaliselt.

Riigi õigusabi osutamist korraldab riigi õigusabi infosüsteemi vastutava töötajana Eesti Advokatuur (riigi õigusabi seaduse § 18¹ lg 2). Riigi õigusabi taotlused esitatakse kohtu või uurimisasutuse poolt riigi õigusabi infosüsteemi ning süsteemiga liitunud advokaadid võtavad tellimusi vastu nimetatud infosüsteemi vahendusel. Taotlusi ei suunata konkreetsele teenuseosutajale. Enne 2010. aastat esitati riigi õigusabi taotlused kohtu või uurimisasutuse poolt advokaaturile ja/või otse advokaadile.

2007. aastal Justiitsministeeriumi tehtud analüüsis kritiseeriti tugevalt kaitsja määramise süsteemi. Analüüsis leiti, et tol ajal toimunud süsteem soodustas prokuröridel just endale sobiva kaitsja välja- valimist ning et kaitsja või esindaja määramine peaks toimuma läbipaistvalt ja objektiivsetel alustel. Riigi õigusabi infosüsteemi loomise ja käivitamisega on see kitsaskoht süsteemist kõrvaldatud.

1.2. Riigi õigusabi mahud ja eelarve

Riigi õigusabi kuluefektiivsuse analüüsimisel tuleb arvestada riigi õigusabi mahtude dünaamika, eelarve mahu ja dünaamika ning üldise elukalliduse muutumisega aja jooksul. Vaadeldavaks perioodiks on 2011–2014, kuna sellest perioodist on riigi õigusabi infosüsteemis olemas ühtsetel alustel võrreldavad andmed. Enne 2010. aastal käivitatud riigi õigusabi infosüsteemis peeti arvestust tasumääruste arvu üle ehk selle üle, kui mitu korda langetas kohus otsuse riigi õigusabi osutanud advokaadile tasu maksmise kohta. Kuna ühe ja sama asja raames on võimalik tasu välja maksta korduvalt, siis ei anna niisugune ülevaade tegelikku ettekujutust sellest, kui palju oli enne 2010. aastat riigi õigusabi määramise asju kokku. Samuti ei ole võimalik ühtsetel alustel võrrelda andmeid 2011. aastast varasema perioodiga. Alljärgnevalt on esitatud riigi õigusabi teenuse maht ja eelarve muutus perioodil 2011–2014.

Tabel 1. Riigi õigusabi maht 2011–2014

Riigi õigusabi liik	2014	2013	2012	2011
Määratud kaitse kriminaalmenetluses	11 201	12 068	12 949	13 937
Isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus	212	165	88	136
Isiku kaitsmine väärteoasja kohtuvälises menetluses ja kohtus	174	144	125	119
Isiku esindamine tsiviilasja kohtuvälises menetluses ja kohtus	4 139	3 719	3 612	4 373
Isiku esindamine halduskohtumenetluses	39	31	38	33
Isiku esindamine haldusmenetluses	9	3	5	8
Isiku esindamine täitemenetluses	10	3	7	14
Isiku esindamine teistmismenetluses	6	0	1	2
Õigusdokumendi koostamine	23	25	24	26
Isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine	297	325	182	176
Kokku	16 110	16 483	17 031	18 824

Allikas: Riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite kasutamise aastaaruanne. Eesti Advokatuur 31.03.2015

Tabel 2. Riigi õigusabi eelarve 2011–2014

	2011	2012	2013	2014
Eraldise suurus	2 982 213	3 835 000	3 835 000	3 835 000
Muutus perioodil 2011–2014				+22%

Allikas: Riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite kasutamise aastaaruanne. Eesti Advokatuur 31.03.2015

Riigi õigusabi maht on olnud viimastel aastatel langustrendis. Kui 2011. aastal määrati riigi õigusabi u 18 824 korral, kaitse kriminaalmenetluses sellest 13 937 korral, siis 2014. aastal määrati seda 16 110 korral, kaitse kriminaalmenetluses sellest 11 201 korral. Riigi õigusabi eelarve on võrreldes 2011. aastaga kasvanud 22%. Samal ajal on kasvanud ka elukallidus. Kui võtta elukalliduse mõõdu-
puuks tarbijahinnaindeks, siis Statistikaameti andmetel on aastail 2011–2014 tarbijahinnaindeks kasvanud 6,7%. Arvestades asjaolu, et riigi õigusabi maht on vaadeldaval perioodil vähenenud u 15% ning eelarve on samal perioodil 22% kasvanud, siis tuleb 6,7% tarbijahinnaindeksi kasvu kontekstis tõdeda, et riigi õigusabi teenuse hind on kasvanud kiiremini kui üldine elukallidus.

Pikaajalisema teenuse hinna muutuse kajastamiseks tuleks võrrelda eelmise analüüsi teostamise aja (2006) andmeid käesoleva analüüsi koostamise ajaga. Samaväärse võrdlusbaasi moodustamiseks tuleks õigusabi juhtude asemel kasutada osutatud teenuse tunde. 2006. aastal osutati riigi õigusabi 69 328 tundi (sh tasustamata töötunnid) ning 2014. aastal oli tunde 55 639,79 (sh tasustamata tunnid). Riigi õigusabi eelarve oli 2006. aastal 2 838 763 eurot ja 2014. aastal 3 835 000 eurot. Tarbijahinnaindeks on kaheksa aastaga kasvanud 35,6%. Riigi õigusabi teenuse hinna muutust ajas saab mõõta alljärgneva valemi kaudu:

$$\text{SHT (\%)} = 100 \times [(E_j : t_j) - (E_i : t_i)] : (E_i : t_i)$$

SHT – teenuse suhteline hinnatõus protsentides

E_j – teenuse eelarve aastal j

t_j – teenuse maht tundides aastal j

E_i – teenuse eelarve aastal i

t_i – teenuse maht tundides aastal i

Võrreldaval perioodil 2006–2014 on eelnevalt esitatud valemi kohaselt teenuse hind tõusnud järgmiselt: $\text{SHT (\%)} = 100 \times [(3\,835\,000 : 55\,639,79) - (2\,838\,763 : 69\,328)] : (2\,838\,763 : 69\,328) = 68,3\%$. Kuna tarbijahinnaindeks on samal perioodil kasvanud 35,6%, siis on riigi õigusabi teenuse hind samal perioodil kasvanud umbes kaks korda kiiremini kui tarbijahinnaindeks.

2. Riigi õigusabi Euroopa Liidus

Tulenevalt Justiitsministeeriumi koostatavast riigipoolse õigusabi korralduse süsteemi analüüsist oli vajalik ülevaade ka EL-i liikmesriikide riigi õigusabi korraldamise süsteemidest. Selleks koostati ja avaldati 4.02.2015 justiitskoostöö võrgustiku lehel küsimustik riigi õigusabi kohta, mille said kõik EL-i liikmesriigid. Kuna varasema praktilise kogemuse põhjal oli selge, et mahukate ja kirjeldamist nõudvate küsimuste saatmise puhul on tõenäosus saada vastus vaid üksikutelt liikmesriikidelt, siis otsustati saata 10 küsimusega küsimustik, pannes rõhu just küsimuste konkreetsusele. Liikmesriikidele edastati võrgustiku kaudu küsimustik järgmiste küsimustega:

1. Kas teie riigis on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded (nt peab olema advokaat) isikutele, kes saavad osutada riigi kulul õigusabi (riigi õigusabi)?
2. Kas riigi õigusabi osutamine on vastava kvalifikatsiooniga isikule kohustuslik (nt õigusaktist tulenev avalik-õiguslik kohustus) või vabatahtlik? Kui riigi õigusabi osutamine on kohustuslik, siis kuidas toimub riigi õigusabi osutaja määramine ning millisest õigusaktist see tuleneb (palun esitage sätteid ja viited aktile, võimalusel inglise keeles)?
3. Kas riigi õigusabi osutavad vabakutselised juristid või riigi palgal olevad juristid (nt sisuliselt ametnik) või on see korraldatud segasüsteemina?
4. Kas teie riigis liigitub riigipoolse õigusabi andmine eraldi tasanditeks (nt esmane õigusabiteenus, mis sisaldab üksnes nõustamist ja dokumentidega tutvumist ning teisene õigusabiteenus, mis sisaldab inimese esindamist, avalduste koostamist jm), ja kui liigitub, siis kuidas ning mis õigusabi vastaval tasandil osutatakse?
5. Kas mingites valdkondades on riigi õigusabi saamine välistatud või piiratud? Kui on, siis millistes valdkondades? Palun esitage asjakohased sätteid või viited neile.
6. Kas õigusabi taotleja peab tasuma riigi õigusabi saamiseks rahalise omaosaluse? Kui jah, siis kui suure?
7. Kes teostab järelevalvet riigi õigusabi kvaliteedi ja rahaliste vahendite sihipärase kasutamise ning hilisema riigile hüvitamise kohustuse üle? Palun esitage asjakohased sätteid või viited neile.
8. Kuidas tasustatakse riigi õigusabi osutajat (nt fikseeritud töötasu kuus, õigusteenuse turuhinnale vastav tunnitasu, kindel ühe õigusabiasja ajamise tasu, toimingute tasu vm alusel) ning kas on kehtestatud mingeid tasupiiranguid (nt ühe õigusabiasja ajamise eest tasustatakse kuni x tundi)? Kas tasud või hinnakiri on kehtestatud mingi õigusaktiga? Palun saatke meile see akt (võimalusel inglise keeles).
9. Kui tasu makstakse tunnitasu alusel, siis kui suur see on ning kas see sisaldab bürookulusid või hüvitatakse need eraldi?
10. Kas tunnitasu suurus erineb õigusabi valdkondade kaupa? Kui jah, siis kuidas?

Küsimustikule vastas tähtaegselt vaid paar riiki. Alles võrgustiku kontaktidega otsesuhtlemise ja vastamistähtaja pikendamise järel õnnestus saada vastus 19 riigilt. Vastasid Suurbritannia, Sloveenia, Malta, Poola, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Hispaania, Slovakkia, Austria, Ungari, Tšehhi, Soome, Rumeenia, Rootsi, Portugal, Küpros ja Saksamaa. Bulgaaria saatis üksnes riigi õigusabi seaduse teksti. Varasemate teiste riikide poolt võrgustikus avaldatud küsimuste vastuste põhjal saab mõningase ülevaate ka Hollandi ja Prantsusmaa süsteemist. Järgnevalt käsitletakse liikmesriikide riigi õigusabi süsteemi eri tahke, arvestades küsimustikule saadetud vastuseid.

2.1. Isikud, kes riigi õigusabi osutavad

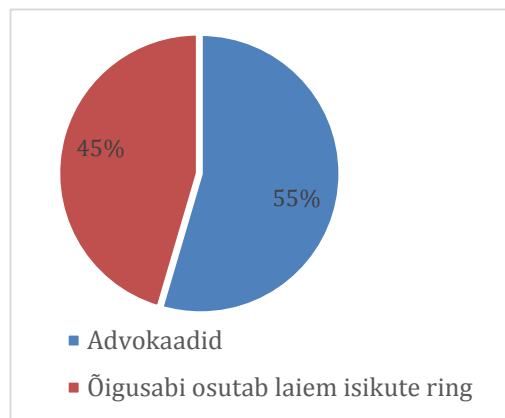
Enamikus liikmesriikides on riigi õigusabi osutavateks isikuteks üksnes või valdavalt advokaadid ehk advokatuuri liikmed, kuid mõnes riigis on antud pädevus ka laiemale isikute ringile. Riigi õigusabi osutavad üksnes advokaadid või üldjuhul advokaadid järgmistes liikmesriikides: Suurbritannia, Sloveenia, Malta, Poola, Itaalia, Läti, Leedu, Hispaania, Slovakkia, Austria, Saksamaa, Ungari, Soome, Rumeenia, Bulgaaria, Küpros, Rootsi, Holland, Prantsusmaa ja Portugal. Seega nähtub, et vastanud liikmesriikides kasutatakse riigi õigusabi osutamisel üldiselt advokaadi teenust. Siiski on paljudes riikides riigi õigusabi osutavate isikute ring laiem ega piirdu üksnes advokaadi osutatava õigusabiga. Nii on näiteks Suurbritannias loodud riikliku kaitse teenus (riigitöö), mis tähendab õigusabiteenuse osutamist osa kuritegude korral. Peale selle on neil valitsusasutusena olemas õigusabi agentuur (The Legal Aid Agency). Selle kaudu saab aastas õigusabi ligi 2 miljonit inimest tsiviil- ja kriminaalasjades. Iirimaal osutavad õigusabi ka õigusnõustajad. Tsiviilasjades määrab õigusabi sõltumatu riigiametina tegutsev õigusabivalitsuse (Legal Aid Board). Nad palkavad õigusabikeskustesse õigusnõustajad. 2013. aastal oli keskusi 33. Lätis annavad lisaks advokaatidele õigusabi ka vannutatud notarid ja kohtutäiturid. Õigusabi on õigustatud osutama ka õigusteaduse doktoriõpet pakkuv kõrgem koolitusasutus, registreeritud sihtasutus, samuti isik, kes on lõpetanud õpingud õigusteaduses, valdab keelt, on hea reputatsiooniga ning praktiseerinud õigust vähemalt viis aastat. Leedus võivad esmast õigusabi osutada riigiasutuse töötajad ja ka avalik-õiguslikud organid. Teisest õigusabi osutavad advokaadid. Sloveenias peavad riigi õigusabi osutama ka notarid asjades, mis tulenevad notari tegevust reguleerivast seadusest. Slovakkias saab õigusabi õigusabikeskusest (The Centre of Legal Aid) selle töötajate ja määratud advokaatide kaudu. Keskus ei tegele kriminaalasjadega. Austrias annavad õigusabi kohtuametnikud ja kui on vaja, siis vabakutselised advokaadid. Kriminaalasjades osutab õigusabi üksnes advokaat. Ka Saksamaal on õigusabi osutavate isikute ring laiem. Tsiviilasjades osutavad üldjuhul õigusabi üksnes professionaalsed advokaadid. Siiski on erinevusi finants-, sotsiaal- ja halduskohtu kohtueelse õigusabi osutamises. Näiteks isikule, kellele on antud õigusabi, võib teatud juhtudel määrata riigi õigusabi osutajaks maksukonsultandi, maksuasjade agendi, audiitori või vannutatud raamatupidaja. Sotsiaalkohtueelses menetluses võib nõustada pensioninõustaja. Kõikidel juhtudel lähtutakse tasustamisel määratud advokaatide tasustamise seadusest. Kriminaalasjades võivad õigusabi osutada ka kohtus praktiseerivad advokaadid ja õigusteaduse professorid, kes võivad pidada õigusbürood. Väljaspool kohut antakse õigusabina õigusnõu ja abi. Kõigil advokaatidel, samuti mitteadvokaatidest nõustajatel, kes kuuluvad kutseühendusse, on õigus anda õigusnõu. Ungaris osutavad lisaks advokaatidele õigusabi ka vabaühendused, fondid ja vähemuste õigustega tegelevad kohalikud valitsused ning õigusõpet andvad ülikoolid. Tšehhis on kohustuslik advokaadi kasutamine üksnes rasketes asjades ja juhul, kui

esindaja on kohustuslik. Põhimõtteliselt võib õigusabi anda iga isik ja riik hüvitab nende rahalised kulud. Eelnevast nähtub, et mõnes liikmesriigis osutavad õigusabi ka selleks loodud õigusabi-keskused, kuid need ei tegele kriminaalasjadega. Samuti selgub, et üldjuhul osutavad keerulisemates asjades õigusabi advokaadid. Valdkonnapõhiselt võimaldatakse õigusabi anda ka nt notaritel, kohtutäituritel ja maksukonsultantidel.

Joonisel 1 on näidatud laiem isikute ring, kes lisaks advokaatidele õigusabi osutab.

Joonis 1. Riigi õigusabi osutavad isikud

- õigusabikeskused
- notarid
- kohtutäiturid
- õigusõpet pakkuvad ülikoolid
- valitsusvälised organisatsioonid
- riigiasutuste töötajad
- avalik-õiguslikud organid
- kohtuametnikud
- maksuspetsialistid
- pensioninõustajad
- õigusteaduse professorid
- vähemuste õigustega tegelevad kohalikud valitsused
- õigusnõustajad

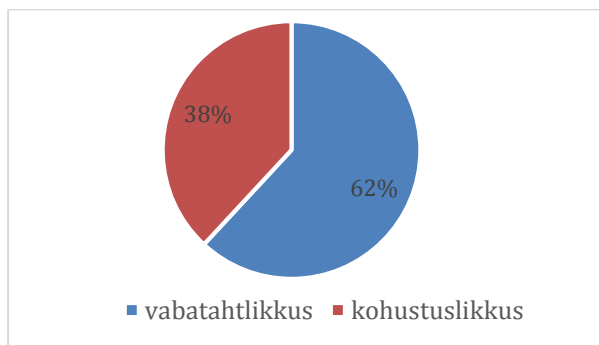


Allikas: Euroopa Liidu liikmesriikide justiitsministeeriumite õigusloomealase koostöö võrgustik
https://intra.legicoop.eu/node/2406/full_view

2.2. Õigusabi osutamise kohustuslikkus

Vastuste põhjal selgub, et enamikus vastanud liikmesriikides on riigi õigusabi osutamine vabatahtlik tegevus. Sellised riigid on Suurbritannia, Iirimaa, Läti, Leedu, Hispaania, Ungari, Holland, Soome (eraadvokaat), Küpros, Prantsusmaa, Bulgaaria, Rootsi ja Portugal. Nendes liikmesriikides avaldavad advokaadid ise, kas nad soovivad valdkonnas tegeleda ja advokatuuri poolt vastavasse nimekirja kandmist. Siiski on ka liikmesriike, kus riigi õigusabi osutamine on kvalifitseeritud juristile kohustuslik. Need isikud on liikmesriikide antud vastuste põhjal advokatuuri liikmed. Siin tuleb tuua välja vastanute seast Sloveenia, Malta, Poola, Itaalia, Austria, Saksamaa, Tšehhi ja Rumeenia. Näiteks Maltas võidakse määrata riigi õigusabi osutama iga advokaat. Poolas on reegel, et kohalikku advokatuuri kuuluv ja tema nimetatud advokaat peab riigi õigusabi andma. Kui Austria kohus määrab riigi õigusabi osutamise advokaadi kaudu, siis on advokatuuri nimetatud advokaat kohustatud esindama kohtus. Saksamaal peab advokaat nii tsiviil- kui ka kriminaalasjades olukorras, kus kohus on määranud ülesande temale, seda ka aktsepteerima.

Joonis 2. Riigi õigusabi osutamise kohustuslikkus ja vabatahtlikkus



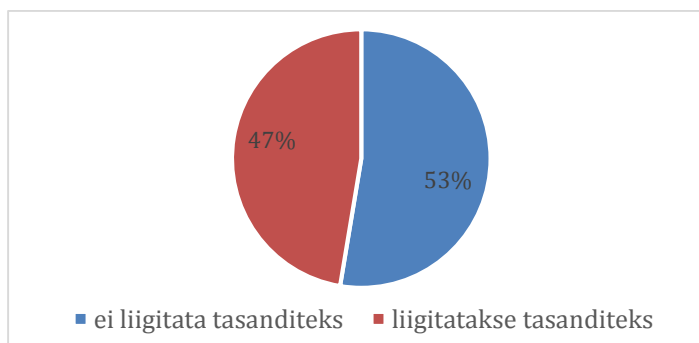
Allikas: Euroopa Liidu liikmesriikide justiitsministeeriumite õigusloomealase koostöö võrgustik https://intra.legicoop.eu/node/2406/full_view

Seega nähtub eelnevast, et suuremas osas vastanud liikmesriikides on riigi õigusabi osutamine vabatahtlik tegevus, kuid on ka liikmesriike, kus riigi õigusabi osutamine on kvalifitseeritud juristile kohustuslik.

2.3. Õigusabi liigitamine eri tasanditeks

Õigusabi osutamine on umbes pooltes vastanud liikmesriikides käsitletud ühtse abina kõigis võimalikes valdkondades, kus ei liigitata õigusabi nn esmaseks õigusabiks ja teiseseks õigusabiks. Sellised riigid on Poola, Itaalia, Läti, Tšehhi, Soome, Rumeenia, Bulgaaria, Küpros, Rootsi ja Portugal. Õigusabi on liigitatud eri tasanditeks järgmistes liikmesriikides: Suurbritannia, Sloveenia, Leedu, Hispaania, Slovakkia, Saksamaa, Ungari, Holland ja Prantsusmaa.

Joonis 3. Õigusabi liigitamine tasanditeks



Allikas: Euroopa Liidu liikmesriikide justiitsministeeriumite õigusloomealase koostöö võrgustik https://intra.legicoop.eu/node/2406/full_view

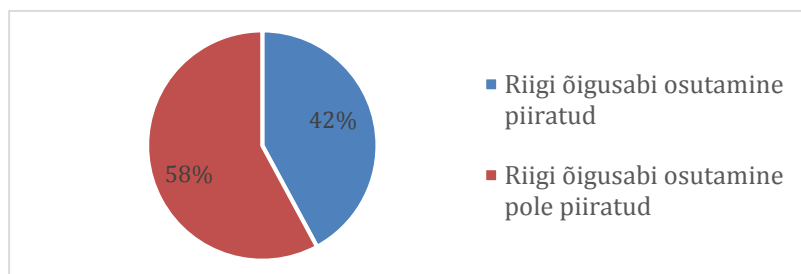
Suurbritannias liigitatakse kriminaalasjades õigusabi andmine õigusnõu andmiseks (nt nõustamine politsei toimetataval ülekuulamisel) ja esindamiseks (nt kohtus). Tšehhis liigitatakse selline abi õigusabiks (nt esmane nõustamine) ja esindamiseks (nt kohtus). Sloveenias vastavalt esialgseks õigusabi andmiseks ja siis õigusabi andmiseks, mis ületab eelneva. Ka Leedus liigitatakse õigusabi andmine esmaseks ja teiseseks õigusabiks. Samuti märgib Hispaania oma vastuses, et nad liigitavad

abi eri tasanditeks, ja täpsustavad, et esimese tasandi puhul saab õigusabi advokatuurilt. Slovakkias on õigusabi osutamine esmane ja teine õigusabi. Esialgset õigusabi osutab õigusabi keskus oma töötajate kaudu, teisest õigusabi annavad üksnes advokaadid. Lihtsamates asjades võib keskus osutada õigusabi ka kohtule eelnevas menetluses. Saksamaal sisaldab esimene tasand üksnes juriidilisi protseduure ning teine tasand kohtueelset nõustamist ja ka esindamist. Ungari liigitab õigusabi mitmeks tasandiks. Kõigepealt nõustatakse ja antakse abi dokumendi koostamisel. Tsiviil- ja kriminaaltoiminguteks määratakse esindamine. Hollandis on õigusabi mudel kolmeastmeline. Esiteks on esialgne nõustamine interaktiivselt interneti kaudu – seda kutsutakse juhiseks õiguse juurde (*Roadmap to Justice*). Sellega aidatakse inimestel leida lahendusi oma õigusprobleemidele interaktiivsel teel. Selleks on loodud eraldi internetilehekülg echtscheidingsplan.nl, mis on mõeldud elanikele, kes kavatsevad abielu lahutada ning tahavad ja oskavad teha seda internetis. Teine aste on esialgne õigusabi osutamine õigusteenuse osutajate poolt (The Legal Services Counters), mida tuntakse kui eeskontorit. Seal selgitatakse kliendile õigusasjaolusid, antakse informatsiooni ja nõu. Kui vaja, juhatakse klient teise eksperdi või abistava agentuuri poole. Samuti võib kliendi saata advokaadi või lepitaja (*mediator*) juurde, kes tegutsevad õigusabi teise liinina. Vabakutselised advokaadid ja lepitajad annavad õigusabi raskemates ja aeganõudvamates asjades. Prantsusmaal koosneb õigusabi andmine kahest komponendist. Esiteks õigusabist, mille puhul riik maksab täielikult või osaliselt kohtukulud (esindaja, ekspert jne) ja teiseks on abi õigusele juurdepääsuks, mis sisaldab õiguselukutse esindajate antavat konsultatsiooni ja õigusabi. Eelneva põhjal selgub, et liikmesriigid eristavad tasandeid eeskätt sel viisil, et esmatasandi puhul on tegu peamiselt õigusnõu, dokumentide koostamise ja muu sellisega ning teine tasand hõlmab keerukamaid asju, kohtus esindamist jmt. Selleks on mõned riigid loonud esmatasandi õigusabi katmiseks eraldi bürood, kuhu on palgatud õigusnõustajad.

2.4. Valdkonnad, kus õigusabi ei anta

Suurem osa vastanud liikmesriikidest märkis, et neil puuduvad valdkonnad, kus õigusabi andmine on välistatud või piiratud. Sellised riigid on: Suurbritannia, Malta, Poola, Iirimaa, Hispaania, Slovakkia, Austria, Tšehhi, Rumeenia, Küpros ja Portugal. Neist viimane täpsustas, et ka taotlemiste arv ei ole piiratud. Suuremal või vähemal määral on õigusabi saamist piiranud Itaalia, Läti, Leedu, Saksamaa, Ungari, Soome, Bulgaaria ja Rootsi.

Joonis 4. Riigi õigusabi osutamine on piiratud või piiramata



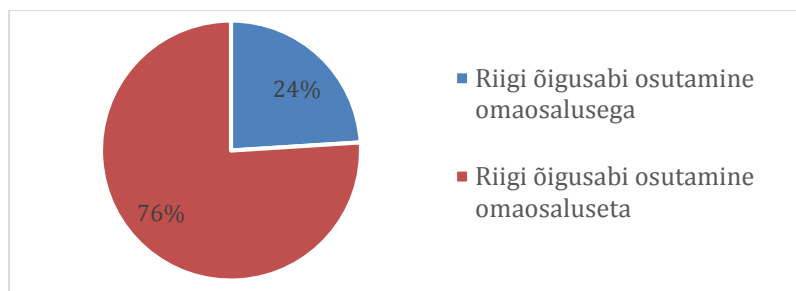
Allikas: Euroopa Liidu liikmesriikide justiitsministeeriumite õigusloomealase koostöö võrgustik
https://intra.legicoop.eu/node/2406/full_view

Näiteks Itaalias on välistatud õigusabi andmine kuriteoasjades, mis puudutavad maksudest kõrvalehoidmist, narkootikumide ja tubakatoodete salakaubandust. Samuti ei anta õigusabi, kui taotletakse rohkem kui kahte advokaati. Lätis ei anta õigusabi, kui isik taotleb seda otseselt oma äritegevuse või professionaalse tegevusega seotud asjas. Lisaks ei anta õigusabi juhul, kui asi puudutab tollindust ja maksundust, samuti solvamise asjus. Õigusabi ei saa ka juhul, kui seda soovib laenuandja seoses antud laenuga või kui asi puudutab luksusesemeid. Leedus ei ole kindlaid valdkondi määratud, kuid esmast õigusabi ei anta maksuhalduri otsustest tingitud asjades, kui asi puudutab isiku ärilist või professionaalset tegevust või kui taotletakse teisest õigusabi enam kui kolmes asjas. Piirangud ei puuduta kriminaal- ja haldusasju. Saksamaal ei anta õigusnõu, kui kohaldada tuleks teise riigi õigust või kui faktilistel asjaoludel ei ole Saksamaaga seost. Piirangud on ka juriidilistele isikutele õigusabi andmisel. Ungari puhul on välistatud õigusabi andmine ärilise tegevuse asjus, tolliasjades, ühiskondlike organisatsioonide toimimise ja asutamise küsimustes. Samuti ei anta õigusabi, kui isik ei ole maksnud varasemat õigusabikulu. Soomes ei anta õigusabi kohtusse pöördumiseks, kui asi on lihtne ja isik peaks ise hakkama saama (lihtsustatud vaidlused, nagu vaidlustamata abielulahutus, lihtsad kriminaalasjad, kus eeldatakse karistusena trahvi, teised selged asjad, nagu joobes juhtimine, riigi nõuded või makse puudutavad asjad). Siiski annavad riigi õigusabibürood ka nendes asjades õigusnõu. Bulgaarias ei anta õigusabi kaubandus- ja finantsasjades maksukindlustuse seaduse kohaselt. Rootsis on välistatud õigusabi lihtsates asjades, nagu tavapärase dokumendi koostamine, õigusliku seisundi taotlemine, hüpoteegi seadmine, maksu tagastamine, testamendi koostamine, abielueelse lepingu koostamine, kinnisvara inventuuri teostamine ja kinkimine. Teatud juhtudel peavad esinema kindlad põhjendused, et õigusabi saada, näiteks abielu lahutamisel ja juhul, kui taotleja on ettevõtte juht. Kokkuvõtlikult võib täheldada, et õigusabi saamisele piiranguid seadnud liikmesriigid peavad oluliseks välistada õigusabi andmine asjades, mis on seotud riigi maksudega, tollindusega, äritegevusega, professionaalse tegevusega, solvamisega ning lihtsa abielulahutamisega. Üksikud liikmesriigid on välistanud õigusabi andmise laenuandja tegevusest tuleneva asjaga, enam kui kolmel korral taotlemise puhul, kui tuleb kohaldada teise riigi õigust või ei ole faktilistel asjaoludel seost riigiga, ei ole makstud varasemat õigusabikulu ja joobes juhtimise asjad.

2.5. Kohustus tasuda omaosalus

Enamik vastanud liikmesriike märgib, et neil ei pea isik õigusabi saamiseks mingit lõivu või omaosalust tasuma. Omaosalus tuleb eri moel kanda viie liikmesriigi õigusabi taotlejatel ja seda järgmistes liikmesriikides: Suurbritannia, Iirimaa, Slovakkia, Soome ja Rootsi.

Joonis 5. Riigi õigusabi osutamine omaosalusega ja omaosaluseta



Allikas: Euroopa Liidu liikmesriikide justiitsministeeriumite õigusloomealase koostöö võrgustik https://intra.legicoop.eu/node/2406/full_view

Suurbritannias peab teatud juhtudel tasuma omaosaluse, kuid neid juhte ei ole täpsustatud. Iirimaal tuleb omaosalus tasuda tsiviilasjades, kui just ei esine äärmuslikku viletsust. Omaosalus puudub alati lapseõiguste asjades. Näiteks kui aastasissetulek on alla 11 500 euro, siis on omaosaluse suurus 130 eurot. Kriminaalasjades ei ole omaosalust ette nähtud. Slovakkias maksab esialgne õigusnõustamine 4,50 eurot ja seda ei anta üle ühe tunni. Soomes on õigusabi tasuks 70 eurot, kuid kui on määratud tasuta õigusabi andmine, siis tasu ei võeta. Tasuta saab abi üksnes siis, kui isikul on vabu vahendeid alla 600 euro. Õigusabi ei anta, kui isikul on vabu vahendeid üle 1300 euro. Rootsis antakse õigusabi kuni 100 tundi, kuid kohus võib seda erijuhtudel pikendada. Kui isiku nn finantsseisund on alla 5494 euro, siis on õigusabi omaosalus 2%, kui finantsseisund on vahemikus 5494 – 10 988 eurot, siis omaosalus on 5%, kui finantsseisund on vahemikus 10 989 – 13 186 eurot, siis omaosalus on 10%, kuid mitte vähem kui 109 eurot. Omaosaluse protsent kasvab olenevalt finantsseisundist kuni 40%. Eelnevast nähtub, et liikmesriikidel, kes on kehtestanud õigusabi saamiseks omaosaluse tasumise kohustuse, on see sätestatud võrdlemisi erinevalt. Siiski võib täheldada, et omaosaluse suurus on mitmel liikmesriigil seatud sõltuvusse õigusabi taotleja finantsseisundist. Samal ajal nähtub, et üks liimesriik on kehtestanud fikseeritud tasu, mis on mõõdukalt väike.

2.6. Järelevalve

Suur osa küsimustikule vastanud liikmesriike on märkinud õigusabi kvaliteedi üle järelevalvajaks advokatuuri (Poola, Itaalia, Leedu, Tšehhi, Soome, Rumeenia, Küpros, Portugal) ja osa on lisanud, et teatud juhtudel teeb seda justiitsministeerium (nt Poola, Hispaania, Portugal). Suurbritannias teeb valitsusasutusena õigusabi osutajate üle järelevalvet õigusabi agentuur ja seda tulenevalt sõlmitud lepingulistest kokkulepetest õigusabi osutamiseks. Sloveenias otsustab ja kontrollib tasutaotlust õigusabi määraja ehk see toimub sarnaselt Eestis kehtiva süsteemiga. Ka Poolas, Rootsis ja Austrias kontrollib tasu põhjendatust kohus kui õigusabi määraja. Iirimaal maksab tasu riigiametina tegutsev õiguse ja võrdsuse osakond (The Department of Justice and Equality). Lätis teostab kontrolli õigusabi juhatuse (Legal Aid Administration). Hispaanias kontrollivad peale justiitsministeeriumi ka kohalikud valitsused, Slovakkias kõrgem auditibüroo (The Supreme Audit Office). Saksamaal esitab tsiviilasjades õigusabi osutaja täieliku arvestuse justiitsametnikule. Ungaris teevad esimese tasandi kontrolli maakondlikud õigusbürood ja teise tasandi puhul justiitsministeeriumi juurde kuuluv õiguskontor. Soomes kontrollib lisaks advokatuurile ka õiguskantsler. Bulgaarias on kontrollijaks riigi õigusbüroo (The National Legal Aid Bureau), Rootsis kontrollivad kohus ja õigusabi ametkond (The Legal Aid Authority). Seega on järelevalvet tegevate organite pilt üpris kirju, kuid paljudel juhtudel on kontrollijaks advokatuur, kohtud ja justiitsministeerium.

2.7. Õigusabi osutaja tasustamine

Liikmesriikidelt vastuste põhjal võib tuua esile järgmised tasustamise viisid: fikseeritud tasu (toimingu, või asja ajamise eest), tunnitasu, sh miinimum- ja maksimumtasu, ning riigi palgalised. Fikseeritud tasu praktiseeritakse nt Suurbritannias, Poolas, Iirimaal (peamiselt), Hispaanias, Slovakkias, Saksamaal, Tšehhis, Küprosel, Hollandis ja Prantsusmaal. Tunnitasu alusel tasustatakse Sloveenias, Suurbritannias, Iirimaal (harva), Lätis, Leedus, Ungaris, Soomes ja Rootsis. Riigi palgalisena oleva õigusnõustajana võimaldavad õigusabi osutamist Malta, Leedu, Soome, Suurbritannia,

Iirimaa, Saksamaa, Ungari ja Slovakkia. Riigi õigusabi advokaadi osutatud õigusabi eest ei toimu riigi otsetasustamist üksnes Austrias. Kui õigusabi saaja võidab, võib esindaja esitada arve teisele poolele. Riik maksab advokatuurile summa, mis on nähtud ette advokaatide sotsiaalkindlustuseks.

2.7.1. Fikseeritud tasud

Eelmises punktis märgitu kohaselt kasutatakse paljudes liikmesriikides õigusabi osutajate tasustamisel kas siis üksnes või enamikul juhtudel fikseeritud tasumäärasid. Suurbritannias on väga põhjalik tasustamise regulatsioon. Seal tuntakse nii fikseeritud tasu, asja lõpetamise tasu kui ka tunnitasu. Eri õigusabi valdkondades on erinev tasustamise kord. Tsiiviilasja ajamise eest on ette nähtud olenevalt õigusabi liigist erinev fikseeritud standardtasu ning on kehtestatud ka tasude ülempiirid. Lisaks on kehtestatud erinevad tunnitaksud õigusabi liigiti ning tasu suurus sõltub veel ka asjaolust, kas õigusabi osutati Londonis või väljaspool. Viimasel juhul on tasu 10% väiksem. Tasustatakse ka ooteaega, reisimiseks kulutatud aega jms. Näiteks on tsiiviilasja võlanõudeasja standardtasu 250 eurot. Õigusabi eest avalikus perekonnaasjas³ on tasu 183 eurot, eraperekonnaasja⁴ ajamise eest 119 eurot. Üksnes lahutamise asja tasustatakse 203 euroga ning lapseasja ajamise eest makstakse Londonis 335 eurot ja väljaspool seda 289 eurot. Poolas on tasukord justiitsministri kehtestatud. Tasustamine sõltub mitmest tegurist, näiteks kohtuasja eseme väärtusest, kohtuasja sisust, kohtutoimingute sisust, töökoormusest, samuti panusest asja lahendamisse. Sealne regulatsioon sätestab miinimum- ja maksimumtasud. Kohtuasjas, mille väärtus jääb alla 120 euro, on nähtud ette tasu kuni 14 eurot. Kohtuasja eest väärtusega 1216–2433 eurot on nähtud ette tasu kuni 291 eurot. Iirimaal on tasud erinevad. Näiteks on kriminaalasjas ühe konsultatsiooni eest kestusega alla ühe tunni nähtud ette tasu 88 eurot. Kui konsultatsioon kestab 1–2 tundi, on tasuks 130 eurot. Hispaanias on tasustamise aluseks kuninga määrus (Royal Decree 996/2003 annex II), mis sisaldab fikseeritud tasusid eraldi kriminaal- ja tsiiviilasja ajamise eest. Näiteks tsiiviilasjas tasustatakse tavalise kohtuasja puhul 240 euroga. Perekonnaasja ajamise eest tasustatakse 200 euroga ja kokkuleppeasi tasustatakse 120 euroga. Slovakkias on Hispaaniaga sarnane tasusüsteem, kus määratud advokaadile makstakse tavalise kaasuse eest 130 eurot, tsiiviilkoodeksis reguleeritud asja eest 200 eurot, perekonnaseadusega reguleeritud asja eest 130 eurot ja töökoodeksist tuleneva asja eest 150 eurot. Tasu võidakse suurendada kuni 100%, kui on keerukas asi. Saksamaal saab advokaat tsiiviilasjas fikseeritud tasu kohtuasja kohta, mis sõltub vaidluse mahukusest. Tunnitasu ei ole kehtestatud. Kriminaalasjades ei ole samuti tunnitasu ette nähtud ja seal arvestatakse toiminguid ning tasud kasvavad, millele lisandub asja kohtus kuulamise tasu iga päeva eest. Kui standardtasu ei ole aktsepteeritav asja mahtu jms arvestades, tuleb täiendav tasu heaks kiita. Tšehhis kehtestab tasud justiitsminister. Määratud õigusabi puhul vähendatakse advokaadi tasumääräjärgset tasu 20%. Seal on kehtestatud ka mitmed piirangud, nt ühe juriidilise teenuse maksimumtasu on 183 eurot. Tasud on seotud vaidluse hinnaga. Näiteks kuni 366 euro väärtuses vaidluse puhul on tasu suuruseks 55 eurot. Küproses on konkreetse tasud ja need erinevad kohtuastmete kaupa ja kohtu liigiti. Ülemkohus annab välja tasukorra ning sisustab tasustamise tasemed ja hüvitatavad kulud. Näiteks kriminaalasjades saab advokaat enne kõrgemat kohut kriminaalasja kohtus arutamise (tapmine) esimese päeva tasu 417 eurot ja järgmiste päevade eest 178–267 eurot päevas. Muude raskete

³ Nn avalik on perekonnaasi, kui on kahtlus lapse väärkohtlemises.

⁴ Nn eraperekonnaasi on juhtum, kui vanemad vaidlevad hooldusõiguse üle.

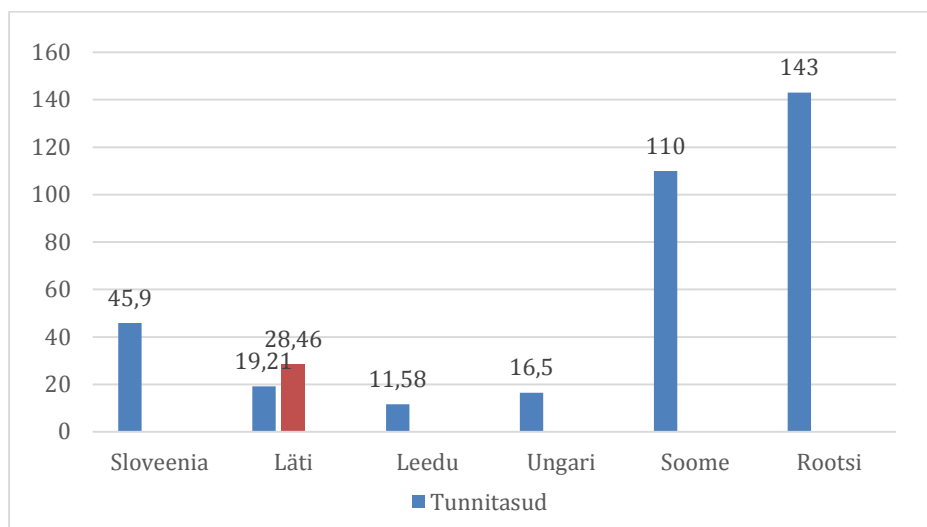
kuritegude eest on kohtus asja arutamise esimese päeva eest tasuks 279 eurot ja edasi 111–166 eurot päevas. Hollandis makstakse advokaadile fikseeritud tasu sõltuvalt asja liigist. Erandeid võidakse teha ulatuslike kaasuste puhul. Prantsusmaal oli 2013. aasta vastuse järgi standardne teenustasu 22,50 eurot, mis korrutati fikseeritud koefitsiendiga sõltuvalt toimingust. Näiteks lahutusasjas oli koefitsient 30, seega tasustati advokaati 675 euroga ($30 \times 22,50 = 675$), v.a maksud. Vahialuse ülekuulamisel osalemise eest oli fikseeritud tasu 61 eurot, v.a maksud. Liikmesriikide antud vastustest selgub, et tasude kehtestamisel arvestatakse eeskätt asja keerukust, mahukust ja vaidluseseme väärtust.

Neid asjaolusid arvestades on liikmesriikide tasud diferentseeritud nii, et vähem keeruka asja ajamise eest tasustatakse väiksema summaga kui keerulisema ja mahukama asja ajamise eest. Tuntakse nii kindlat ja selget tasu suurust kui ka fikseeritud teenustasu korrutamist koefitsiendiga olenevalt asja iseloomust.

2.7.2. Tunnitasu

Sloveenias on poole tunni õigusteenuse tasu 22,95 eurot. Tasu ei erine õigusabi valdkondade kaupa. Tuuakse välja, et riigi õigusabi advokaat saab 50% advokatuuri vastuvõetud tasu tariifist ja selles ulatuses ka kulude hüvitist. Tasu korra kehtestab advokatuur, selle peab heaks kiitma justiitsminister. Lätis tuleneb õigusabi tasu suurus seadusest. Tsiviil- ja haldusasjades on õigusnõu tasu ühes tunnis 19,21 eurot. Kohtuvälise dokumendi koostamise eest makstakse 32,01 eurot, apellatsioonkaebuse koostamise eest 38,42 eurot ja kassatsioonkaebuse koostamise eest 45,53 eurot. Kohtus esindamisel tasutakse tunnis 28,46 eurot. Riik tasub õigusabi maksimaalselt 5 tunni ulatuses ja asjas maksimaalselt 5 dokumendi koostamise eest. Kohtuistungil osalemine on tasustatud maksimaalselt 40 tunni ulatuses. Leedus makstakse vastavalt nõudmisele, näiteks advokaat, kes ei osuta riigi õigusabi põhitööna, saab tunnis 11,58 eurot. Tunnitasu puhul ei ole erinevusi. Näiteks on eriti keerulises kriminaalasjas esindamise tasu kuni 359,98 eurot. Advokaadi abi saab sellest 80%. Ungaris võtab igal aastal parlament vastu tunnihinna suuruse. 2015. aastal on tunnihinnaks 16,50 eurot. Sellele lisandub 15% kulude katteks. Näiteks makstakse esimeses kohtuastmes kriminaalasjas esindamise eest 100 eurot, hagimenetluses esindamise eest 100 eurot ja hagita menetluses esindamise eest 50 eurot. Menetluses teistes kohtuastmetes makstakse 50% esimese astme tasust. Soomes on tunnitasku 110 eurot. Õigusabi tasustatakse kuni 80 tunni ulatuses, kui just kohus ei otsusta erilistel põhjustel jätkata tasu andmist. Maakohtus kriminaalasjas esindamise eest on miinimumtasu 415 eurot ja tsiviilasjas eest 515 eurot. Tasud on 200 euro võrra suuremad, kui istung kestab üle 3 tunni. Bürookulud sisalduvad tasus. Rootsis kehtestab tunnitasku valitsus ja see on 143 eurot, kaasa arvatud maksud. Tunnitasu ei erine õigusabi valdkondades.

Joonis 6. Riigi õigusabi osutamise tunnitasad



Allikas: Euroopa Liidu liikmesriikide justiitsministeeriumite õigusloomealase koostöö võrgustik
https://intra.legicoop.eu/node/2406/full_view

Eelnevast tuleb selgelt välja erinevus tunnihindades regiooniti. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tunnitasad on selgelt väiksemad kui Põhjamaades. Kui Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tunnitasad algavad 11,58 eurost ja ulatuvad 28,46 euroni, siis Soomes ja Rootsis on tunnitasad üle 100 euro. Kui esimestena nimetatud riikidel on tasupiirangud (maksimumtasud), siis nt Soomes on vastupidiselt nähtud ette miinimumtasud. Samal ajal ei tulene ühestki vastusest, et liikmesriigis tasustatakse õigusabi osutajat turutingimustele vastava tasuga või seda tehakse sellele ligilähedaselt.

2.7.3. Riigi palgalised

Malta vastusest ilmneb, et riigi palgal olevad õigusabi advokaadid saavad väikest kuutasu ja neid võidakse nimetada teatud kohtutoimingute juhtijaks, mille eest saavad ka tasu. 2013. aasta küsimustiku vastuse kohaselt maksti lepingulises suhtes advokaadile kindel summa iga 3 kuu tagant. Summaks oli 2329,36 eurot. Leedus makstakse advokaadile, kes tegeleb üksnes riigi õigusabi osutamisega, kuus 1894,49 eurot. Ülejäänud riikide vastustest, kus õigusabi osutatakse riigi loodud asutuse vm organi kaudu, ei tulene andmeid nendes töötavate õigusnõustajate tasu kohta.

2.7.4. Kulude hüvitamine

Suurbritannias ei ole nähtud ette bürookulude hüvitamist. Hüvitatakse vajalikud kulud, nagu ooteaeg, sõit jms. Iirimaal hüvitatakse tõlkekulu (22 eurot lk) ja sõidukulu (0,24 eurot km), kui advokaat on väljastpoolt Dublini. Soomes hüvitatakse põhjendatud kulud. Samuti hüvitatakse kulud Rumeenias ja Bulgaarias. Ülejäänud vastustes ei ole seda eraldi käsitletud, kuid ei ole ka öeldud, et õigusabiga seonduvaid kulusid ei hüvitata.

2.8. Kokkuvõte

Enamikus liikmesriikides on riigi õigusabi osutavateks isikuteks üksnes või valdavalt advokaadid ehk advokatuuri liikmed, kuid osas riikides on antud pädevus ka laiemale isikute ringile. On riike,

kus riikliku kaitse teenus, õigusnõustamise keskused jmt asutused on isikutele peamiselt esmatasandi õigusabi osutamiseks, s.o õigusele juurdepääsu võimaldamiseks. Samuti on osas liikmesriikides õigusabi andmise pädevus selliste elukutsete esindajatel nagu notarid ja kohtutäiturid. Suurem osa liikmesriike ei ole teinud riigi õigusabi osutamist kohustuslikuks. Vastuste põhjal on kõnesoleva abi osutamine kohustuslik siiski mitmes riigis ja seda advokatuuri kuuluvatel advokaatidel. Pooled vastanud liigitavad õigusabi eri tasanditeks. Tuntakse esmatasandi õigusabi, mis sisaldab peamiselt konsultatsiooni ja õigusdokumentide koostamist. Teine tasand kätkeb endas peamiselt esindamist, sh kohtus, ja üldist õigusnõustamist keerukamates asjades. Riigid, kes on õigusabi saamisele piiranguid seadnud, on välistanud õigusabi andmise asjades, mis on seotud riigi maksudega, tollidusega, äritegevusega, professionaalse tegevusega, solvamisega ning lihtsa abielulahutamisega. On ka näiteid liikmesriikidest, kes on välistanud õigusabi andmise laenuandja tegevusest tuleneva asjaga, enam kui kolmel korral taotlemise puhul, juhul, kui tuleb kohaldada teise riigi õigust või ei ole faktilistel asjaoludel seost riigiga, ei ole makstud varasemat õigusabikulu ja jooles juhtimise asjad. Üksnes viis liikmesriiki on kehtestanud õigusabi saamiseks omaosaluse tasumise kohustuse, kuid see on sätestatud võrdlemisi erinevalt. Siiski võib täheldada, et omaosaluse suurus on mitmel liikmesriigil seotud sõltuvusse õigusabi taotleja finantsseisundist. Valdkonna üle järelevalvet tegevate organite pilt on üpris kirju, kuid paljudel juhtudel on kontrollijad siiski advokaat, kohtud ja justiitsministeerium. Liikmesriikidelt saadud vastustest saab tuua välja järgmised tasustamise viisid: fikseeritud tasu (toimingu, või asja ajamise eest), tunnitasu, sh miinimum- ja maksimumtasu ning riigi palgalised. Riigi õigusabi osutaja antud õigusabi eest mittetasustamist tuntakse üksnes Austrias. Kui õigusabi saaja võidab, võib esindaja esitada arve teisele poolele. Riik maksab advokaatidele summa, mis on nähtud ette advokaatide sotsiaalkindlustuseks. Liikmesriikide antud vastustest selgub, et fikseeritud tasude kehtestamisel arvestatakse eeskätt asja keerukust, mahukust ja vaidluseseme väärtust. Neid asjaolusid arvestades on liikmesriikide tasud diferentseeritud nii, et vähem keeruka asja ajamise eest tasustatakse väiksema summaga kui keerulisema ja mahukama asja ajamise eest. Eelnevast tuleb selgelt välja erinevus tunnihindades regiooniti. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tunnitasad on selgelt madalamad, kui seda on Põhjamaade riikidel. Ühestki vastusest ei tulene, et liikmesriigis tasustatakse õigusabi osutajat turutingimustele vastava tasuga või seda tehakse sellele ligilähedaselt. Mitmed liikmesriigid võimaldavad õigusabi osutamist ühel või teisel moel riigi palgalisena, näiteks õigusabikeskuses õigusnõustajana töötamist või riigilt palka saava riigiadvokaadina või kaitsjana. Ükski vastanuist ei ole märkinud, et nad ei hüvita õigusabi osutamisega kaasnevat kulu. Üldiselt hüvitatakse tõlkekulud, transport ja ooteaeg.

3. Riigi õigusabi süsteemi korraldamise stsenaariumid

Riigi õigusabi süsteemi korraldamisel on kesksel kohal küsimus osutatava teenuse kättesaadavusest ja kvaliteedist ning süsteemi kuluefektiivsusest. Teenuse kvaliteeti saab tinglikult mõõta teenuseosutaja professionaalsete võimete ja teenuse osutamisele kuluva aja kaudu. Teenuse kättesaadavuseks peab turul tegutsema isikuid, kes on huvitatud teenuse osutamisest ning huvi teenust osutada on vähemalt osaliselt seotud teenuse osutamise eest saadava tasu olemasolu ja suurusega. Teenuseosutaja kvalifikatsiooninõue riigi õigusabi puhul on kehtestatud riigi õigusabi seaduse § 5 lõikes 1, mille kohaselt võib riigi õigusabi osutada vaid advokaat. Advokaadiks saamisele ja advokaadina tegutsemisele on advokatuuriseadusega kehtestatud nii haridusnõuded kui ka nõuded varasemale töökogemusele. Samuti kontrollitakse kvalifikatsiooni kutsealal tööle asumise korral. Advokaadid läbivad iga aasta täiendkoolitusi. Lisaks teeb advokatuur järelevalvet riigi õigusabi osutavate advokaatide üle. Riigi õigusabi osutavate advokaatide seas läbi viidud küsitluse raames uuris Justiitsministeerium muu hulgas, kas ja kuidas tagada riigi õigusabi kvaliteet ning kas riigi õigusabi osutavad advokaadid sooviksid spetsialiseeruda spetsiifilistele õigusvaldkondadele. Üldiselt leidsid riigi õigusabi osutavad advokaadid, et teenuse kvaliteet on tagatud sellega, et teenust osutab advokaat, kes lähtub kutse-eetikast ning teeb oma tööd kliendi huvides. Pärnu Maakohtu tsiviil- ja kriminaalajade kohtunikega vesteldes pidasid kohtunikud riigi õigusabi osutavate advokaatide kvalifikatsiooni üldjuhul võrdväärseks turutingimustel lepingulist esindamisteenust osutajatega. Kohtunikud juhtisid tähelepanu vajadusele suunata advokaate valdkondlikult spetsialiseeruma, eriti perekonna- ja muudes piiratud teovõimega isikute esindamise asjades. Teatud siht-rühmade puhul, nagu alaealised, muud piiratud teovõimega isikud ja ohvrid, on riigi õigusabi osutamisel peale väga heade õigusteadmiste oluliseks eelduseks teenuse kvaliteetsel osutamisel ka teatud isiksuseomadused. Samuti juhtisid kohtunikud tähelepanu vajadusele kaaluda riigi õigusabi osutamisel mahu ülempiiri seadmist, kuna teenuse kvaliteetseks osutamiseks on vaja aega, mida ülekoormatud advokaatidel ei pruugi olla.

3.1. Riigi õigusabi osutamine turutingimustel

Riigi õigusabi osutamine turutingimustel lähtub kontseptuaalselt ideest, et riigi õigusabi on tipp-spetsialisti poolt riigi kulul osutatav õigusabiteenus, mille tasu peab olema analoogne samaväärse õigusteenuse keskmise turuhinnaga. Sisuliselt lähtub riigi õigusabi turutingimustel osutamise kontseptsioon ettevõtlusvabaduse ideest. Ettevõtlusvabadus on üks demokraatliku õigusriigi põhiõigusi ja vaba turumajanduse toimimise alus. Ettevõtlusvabadus on Eestis tagatud põhiseaduse §-ga 31, mis sätestab selle põhiõigusena. Ettevõtlusvabadus on kõigi ja igaühe õigus, millele vastab riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtlusvabaduse teostamiseks. Riik ei pea andma ettevõtjale ainelisi vahendeid ettevõtlusega tegelemiseks, kuid peab looma õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.⁵ „Euroopa Ühenduste asutamislepingutega loodud ühisturg, mida iseloomustab kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumine riikide vahel, vaba konkurents ning ühine tolli-poliitika, rajaneb suures osas ettevõtlusvabaduse tunnustamisel./---/ EL-i põhiõiguste harta mainib

⁵ E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, teine täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2008, lk 321, punkt 6.

art-s 16 sõnaselgelt ka ettevõtlusvabadust, mida tunnustatakse EL-i õiguse ja riigisiseste õigusaktide tavade järgi.⁶ Euroopa tasandil on seega ettevõtlusvabadus tunnustatud ja see on vaba konkurentsi tagamise peamisi aluseid, kuid samas viitab EL-i põhiõiguste harta tagasi riigi oma õigusele. Avaliku huvi kaitseks lubab ka EL-i asutamisleping liikmesriikidel teha erandeid asutamislepinguga tagatud ühisturu toimimise aluspõhimõtetes, kuid kohtupraktika on siiani selliseid erandeid lubanud väga piiratud juhtudel, seda isegi sotsiaal- ja ravikindlustuse valdkonnas mitte täielikult tunnustades.⁷ Ettevõtlusvabaduse kaitseala täpsemaks määratlemiseks tuleb analüüsida ettevõtluse ja ettevõtja mõistet.⁸

Ettevõtluse üheks levinud definitsiooniks nii teoorias kui ka praktikas on ettevõtluse määratlemine kui tulu teenimisele suunatud tegevus.⁹ Ettevõtja peaks seega olema isik, kelle tegevuse eesmärgiks on tulu teenimine ning kasumi maksimeerimine. Kuigi enamik ettevõtjatest tegutsevad ilmse sooviga tulu teenida ja võimalikult suurt kasumit saada, ei saa tulu ja kasumi keskne definitsioon siiski olla piisav, kuna see jätab tähelepanuta muud olulised aspektid, eelkõige ettevõtja iseseisva majandamise ehk iseseisva otsustusõigus ettevõttes kasutada olevate ressursside suhtes. A. Mitt on ettevõtjat defineerinud järgmiselt: „Ettevõtja mõiste oluliseks tunnuseks ei ole tulu taotlemine, vaid iseseisev otsustusõigus majandusaladel kasutada olevate ressursside suhtes. Selle õiguse raames peab saama ettevõtja toetuda ettevõtlusvabadusele sellest sõltumata, milline on tema tegevuse aktuaalne või potentsiaalne eesmärk. Oluline on iseseisva korraldamise fakt ja tegevuse majanduslik iseloom.“¹⁰ Tsiteeritud definitsioon põhineb Mark Cassoni majanduskäsitlusel, mille kohaselt on ettevõtja isik, kes on spetsialiseerunud hinnanguliste otsuste tegemisele nappide ressursside koordineerimisel.¹¹ Kui kõrvutada kaht ettevõtja defineerimise alust: tulu teenimist ja iseseisvat otsustusõigust kasutada olevate ressursside üle, ilmneb, et sisulist vastuolu neis definitsioonides ei ole, sest ilma iseseisva otsustusõigusega kasutada olevate ressursside üle ei saa rääkida ka võimalusest tulu teenida. Tulu mitte teenimine ei saa iseenesest välistada isiku defineerimist ettevõtjana, kuna eri isikute võime mis tahes elualal edukas olla on kahtlemata erinev. Samal ajal oleks aga ka keeruline isegi üritada tulu teenida olukorras, kus isikul (ettevõtjal) puuduks iseseisev otsustusõigus talle kasutada olevate ressursside üle. Seega moodustavad iseseisev otsustusõigus, olemasolevad ressursid ja soov ehk taotlus teenida ettevõtluses tulu ettevõtja defineerimise baasi. Soov tulu teenida on eesmärk, ressursid on vahend ning iseseisev otsustusõigus on meetod. Ettevõtlusvabaduse kui põhiõiguse kaitsealasse kuulub niisiis „isiku iseseisev majandustegevus, mille põhisisuks on majanduslike ressursside koordineerimine ja selleks vajaliku majandusorganisatsiooni kujundamine“.¹²

Nagu igal põhiõigusel, on ka ettevõtlusvabaduse teostamisel piirid ja piirangud. Riigikohus on leidnud, et „põhiseaduse § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse

⁶ Truuväli. *Op. cit.*, lk 320, punkt 3.

⁷ K. Rebane. Regulaatori roll ja diskretsiooniõiguse piirid üldhuviteenuste osutamise reguleerimisel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2013, lk 25–26.

⁸ Rebane. *Op. cit.*, lk 26.

⁹ RKPJKo 3-4-1-1-02 ning Truuväli. *Op. cit.*, lk 321, punkt 5.

¹⁰ A. Mitt. Ettevõtlusvabaduse õiguslik olemus. *Juridica* VI/2006, lk 387.

¹¹ M. Casson. Ettevõtja. Majanduslik käsitlus I. Tallinn: LetraSepp 1994, lk 22.

¹² Mitt. *Op. cit.*, lk 387.

kasutamise tingimused ja korra, annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused¹³. Põhiseaduse kommentaatorid täpsustavad, et: „[s]eadusereservatsioon ei kohusta seadusandjat kõiki piiranguid detailselt seaduses kirjeldama, vaid võib üksikasjad jätta täitevvõimu otsustada. Küll peab seadus määrama raamid, mille piirides võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada“¹⁴.

Eesti Advokatuuri juhatus on asunud seisukohale, et riigi õigusabi süsteemi korraldus ning teenuse osutamise eest kehtestatud kulude ja tasude regulatsioon vajab põhimõttelist muutmist. Advokatuuri juhatuse hinnangul peaks muudatuste peamiseks eesmärgiks olema riigi õigusabi kvaliteedi tõstmine ning tasude ühtlasem jaotumine.¹⁵ 2013. aasta detsembris tõstis advokatuuri juhatus oluliselt riigi õigusabi tunnitasu, seniselt 20 eurolt 30 eurole poole tunni eest. Advokatuuri poolt 2014. aasta kohta koostatud riigi õigusabi aastaaruandest ilmneb, et kuigi riigi õigusabi tunnitasu oli 2014. aastal (kuni septembrini) senisest oluliselt kõrgem, ei toonud tasu tõus kaasa olulisi muudatusi teenust osutavates advokaatides.

Advokatuur on avaldanud, et ajal, mil riigi õigusabi tasu oli 30 eurot poole tunni eest, lisandus riigi õigusabi osutajate ringi 10 uut advokaati. Viimane kajastub küll arvuliselt, kuid mitte sisuliselt. Nimelt üksnes kuuel advokaadil oli vastu võetud tellimusi enam kui paarkümmend ning ainult ühe advokaadi tellimuste arv annab alust rääkida valdkonnale spetsialiseerumisest. Seega kajastus muutus eelkõige riigi õigusabi osutamisele juba eelnevalt spetsialiseerunud advokaatide tasus ning ainuüksi raha valdkonda lisamine ei taga olukorra paranemist.

Advokatuur tellis 2013. aastal Ernst & Young Baltic AS-lt (edaspidi *EY*) riigi õigusabi osutava advokaadibüroo majandusmudeli analüüsi. Selles asuti seisukohale, et riigi õigusabi osutava advokaadibüroo jätkusuutlikkuse tagamiseks peab büroo teenima vähemalt 20% kasumit. Nimetatud kasumimarginaali teenimiseks ning teenuse üle-eestilise kättesaadavuse tagamiseks peaks riigi õigusabi teenuse tunnihind olema 66 eurot. Nimetatud summale lisanduks käibemaks. Juhul kui riigi õigusabi teenuse tunnihind oleks 66 eurot (koos käibemaksuga 79,2 eurot), siis peaks 2013. aastal osutatud riigi õigusabi teenuse mahtude juures riigi õigusabi eelarve olema kokku 5 757 959 eurot. Advokatuuri tellimusel arendas EY edasi 2013. aastal koostatud kontseptsiooni ning 2015. aasta alguseks valmis uus analüüs „Riigi õigusabi toimimismudeli kontseptsioon“ (edaspidi *EY analüüs*), kus jõuti järeldusele, et 20% kasumi teenimiseks peaks riigi õigusabi tunnihind olema 100,13 eurot (summa sisaldab käibemaksu) ning arvestades riigi õigusabi 2014. aasta mahtusid oleks nimetatud tunnihinna korral riigi õigusabi aasta eelarve 9 092 705 eurot. *EY* analüüsis on asunud seisukohale: „Analüüsid advokaatide mõistlikku töökoormust ja võimalikku kehtiva tunnitasu eest teenitavat tulu, on ilmne, et antud olukorras tekib risk õigusabi osutamise kvaliteedi languseks. Näiteks esineb oht, et advokaadid ristsubsideerivad eri toiminguid ja püüavad kasutada süsteemi nii, et teha

¹³ RKPJKo 3-4-1-3-02.

¹⁴ Truuväli. *Op. cit.*, lk 322 ning RKPJKo 3-4-1-1-99.

¹⁵ Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudeli kontseptsioon. Tallinn 2015, lk 19.

vähima võimaliku ajakuluga üksnes hädapäraseid toiminguid. Samuti ei võimalda seni kehtiv tunnitasu advokaatidel tegelikkuses hädavajalikku abipersonali palkamist, mis võimaldaks advokaadil keskenduda sisulisele õigusabiteenuse osutamisele, mitte tehniliste ja õigusabi osutamisega paratamatult seotud korralduslike küsimuste lahendamisele.¹⁶ Nimetatud seisukoha paikapidavust kriminaalasjades kinnitas ka üks Justiitsministeeriumi küsimustele vastanud riigi õigusabi osutamisele spetsialiseerunud advokaat. Kuna tunnihinna suurendamine tõi 2014. aastal kaasa vaid mõne uue advokaadi lisandumise riigi õigusabi teenuse osutajate hulka, on kaheldav, kas lihtsalt eelarve mitmekordne suurendamine aitaks saavutada advokatuuri juhatuse püstitatud eesmärgi – parandada riigi õigusabi kvaliteeti ning tagada tasude ühtlasem jaotumine. Kvaliteedi parandamiseks tuleks esmalt välja tuua konkreetset kvalitatiivsed puudused, mis vajavad lahendamist ning tasude ühtlasema jaotumise saavutamiseks tuleks ilmselt süsteemisiseselt läbi mõelda ressursi jaotamise reeglid. Juhul kui soovida vähenevate teenuse mahtude juures saavutada ühtlasemat ressursi (tulu) jaotust, tuleks muu hulgas ilmselt mõelda ka sellele, kas oleks otstarbekas kehtestada teenuse osutamisele teatud tingimustel mahu ülempiir, nagu oli kohtunike ettepanek. Teenuse kvaliteedi tagamisel tuleb lisaks teenuse hinnale arvesse võtta ka teenuse osutamiseks kuluvat aega, sest raha lisandumine süsteemi ei loo täiendavat ajaressursi, kui teenuseosutajate ring jääb senisega võrreldes samale tasemele. Lisaks ajamahu ülempiiri seadmisele saab teenuse kvaliteedi parandamiseks rakendada muid kvaliteedijuhtimissüsteeme. Üheks võimaluseks võib olla süsteemis töötavate isikute, nagu kohtunikud, prokurörid ja advokaadid, omavaheline hindamissüsteem, kus tunnustatakse parimaid hästi tehtud töö eest. Sellise tunnustamissüsteemiga on võimalik selekteerida konkreetsetes valdkondades parimal võimalikul tasemel teenust osutavad advokaadid. Menetlejate või kohtunike tunnustuse pälvinud advokaatidele võib luua ka eripreemia fondi või erikoefitsiendi. Need on mõned näited võimalikust kvaliteedijuhtimissüsteemist, mida intervjuude käigus on intervjuueeritavad ise välja pakkunud. Kuna senine kogemus näitab faktiliselt, et isegi märkimisväärne teenuse hinna tõus ei too kaasa uute advokaatide süsteemiga liitumist, vaid pigem motiveerib advokaate, kes on juba varem spetsialiseerunud riigi õigusabi osutamisele, tegema veel rohkem töötunde, et teenida suuremat tulu, siis jääb raha lisamisest väheks, kui ei võeta kasutusele muid kvaliteedijuhtimise instrumente.

2011. aastal teenis 94 advokaati või advokaadibürood vähemalt 10 000 eurot (neto), neist 56 advokaati või advokaadibürood teenis vähemalt 20 000 eurot (neto), neist 28 advokaati või advokaadibürood vähemalt 30 000 eurot (neto) ning 10 bürood teenis 40 000 – 95 000 eurot (neto) aastas riigi õigusabi osutamise eest. Kuna alates 2012. aastast suurendas riik riigi õigusabi eelarve mahtu üle 850 000 euro ning 2014. a kehtis üheksa kuu vältel 60 euro suurune tunnitasu määr, siis on viimaste aastate riigi õigusabi osutamisest saadava tulu määrad aastati ilmselt oluliselt erinevad 2011. aastaga võrreldes. Kuna Justiitsministeeriumil ei ole õnnestunud saada advokatuurilt riigi õigusabi osutavate advokaatide tulu ja töötundide mahu arvestust alates 2012. aastast, siis ei ole neid andmeid siin võimalik kajastada. 2011. aasta andmed näitavad selgelt, et riigi õigusabi maht jaotub advokaatide vahel ebavõrdselt. Riigi õigusabi eelarve maht 2011. aastal oli 2 982 213 eurot, millest maksti tasu 178 advokaadile, kellest 94 teenis vähemalt 12 000 eurot aastas riigi õigusabi osutamise eest, kuid 17 advokaati ehk 9,5% kõigist riigi õigusabi osutavatest advokaatidest teenis

¹⁶ Ernst & Young Baltic AS. *Op. cit.*, lk 20.

vähemalt 34 000 eurot netosummas aastas (s.o üle 2800 euro kuus netosummas) ning neile 17 advokaadile maksti välja 1 023 871,1 eurot ehk u 35% kogu riigi õigusabi eelarve mahust. Eeldusel, et riigi õigusabi eelarve jaotumise proportsioon on jäänud samaks ka 2011. aastale järgnevatel aastatel, tuleks teenuse kvaliteedi aspekti analüüsidest lähemalt uurida võimalusi seada ülempiiri riigi õigusabi osutamise mahule ja pigem suunata advokaate detailsemalt spetsialiseeruma riigi õigusabi liikide siseselt, nt tsiviilasjades alaealiste eestkoste vaidlustele jm alaealiste esinduse asjadele või kriminaalasjades ohvrite valdkonnale.

Tabel 3. Riigi õigusabi tasud 2011 (17 kõige enam tasu saanud advokaati)

Jrk nr	Advokaat	Advokaadibüroo	Makstud tasu (eurot)	Makstud tasu koos käibemaksuga (urot)
	Anti Aasmaa	Anti Aasmaa Advokaadibüroo	1206,52 32 509,98 61 278,67 127,84	1447,824 39 011,976 73 534,404 153,408
1	Anti Aasmaa kokku		95 123,01	114 147,61
	Leelo Viil	Vanalinna Advokaadibüroo	85 760,34 127,84 479,4	102 912,408 153,408 575,28
2	Leelo Viil kokku		86 367,58	103 641,10
	Galina Tšelnokova	Advokaadibüroo Galina Tšelnokova	73 948	88 737,6
3	Galina Tšelnokova kokku:		88 737,60	
	Tiina Mare Hiob	Advokaadibüroo T.M. Hiob	70 063,393	84 076,0716
4	Tiina Mare Hiob kokku		70 063,39	84 076,07
	Owe Ladva	Advokaadibüroo Eva Rivis	56 773,797 351,55 364,32	68 128,5564 421,86 437,184
5	Owe Ladva kokku		57 489,67	68 987,60
	Sergei Politšev	Ida-Viru Advokaadibüroo	255,674 29530,9 19 520,507	306,8088 35437,08 23 424,6084
6	Sergei Politšev kokku		49 307,08	59 168,50
	Aivar Kello	Advokaadibüroo In Jure	47 512,533 127,84 367,535	57 015,0396 153,408 441,042
7	Aivar Kello kokku		48 007,91	57 609,49
	Igor Belugin	Advokaadibüroo Lillo & Lõhmus, OÜ	40 937,35 175,78	49 124,82 210,936
8	Igor Belugin kokku		41 113,13	49 335,76
	Oleg Gorškaljov	Ida-Viru Advokaadibüroo	38 588,75	46 306,5
9	Oleg Gorškaljov kokku		38 588,75	46 306,50
	Veljo Viilol	Veljo Viiloli Advokaadibüroo	345,16 11 219,99 508,07 24 947,42 1041,04	414,192 13 463,988 609,684 29 936,904 1249,248
10	Veljo Viilol kokku		38 061,68	45 674,02
	Jugans Grossmann	Advokaadibüroo Jugans Grossmann	37 677,963 47,94	45 213,5556 57,528
11	Jugans Grossmann kokku:		45 271,08	
	Irina Gromtsev	Ida-Viru Advokaadibüroo	533,75 8507,14	640,5 10 208,568

			28 370,034 194,94	34 044,0408 233,928
12	Irina Gromtsev kokku		37 605,86	45 127,04
	Rein Napa	Advokaadibüroo Rein Napa	29 983,11 6256,33 961,944	35 979,732 7507,596 1154,3328
13	Rein Napa kokku		37 201,38	44 641,66
	Matti Reinsalu	Advokaadibüroo Matti Reinsalu	27 229,23 9569,35	32 675,076 11 483,22
14	Matti Reinsalu kokku		36 798,58	44 158,30
	Jekaterina Jevšina	Narva Advokaadibüroo Jevšina ja Manjuk	36 795,778	44 154,9336
15	Jekaterina Jevšina kokku:		44 154,93	
	Tatjana Massalina	Narva Esimene Advokaadibüroo	34 588,585 105,46	41 506,302 126,552
16	Tatjana Massalina kokku:		41 632,85	
	Arri Tooming	Advokaadibüroo Arri Tooming	34 133,313 201,32	40 959,9756 241,584
17	Arri Tooming kokku		34 334,63	41 201,56
KOKKU:			853 226,37	1 023 871,1

Allikas: Riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite kasutamise aastaaruanne. Eesti Advokatuur 31.03.2015

3.2. Riigi õigusabi kui avalik-õiguslik kohustus

Avalik-õiguslik kohustus saab olemuslikult tuleneda avalikust huvist ning isikute põhiõigustest ja vabadustest. Riigi õigusabi kui sotsiaalse iseloomuga riikliku teenuse osutamine puudust kannatavatele isikutele lähtub üldisest võrdsuspõhiõigusest ehk ideest, et seaduse ees on kõik inimesed võrdsed. Eesti Vabariigi põhiseaduses on üldine võrdsuspõhiõigus sätestatud §-s 12. Avalik huvi on kõnealusel juhul tagada kõigile isikutele võrdsed võimalused oma põhiõiguste ja vabaduste realiseerimiseks. Põhiseaduse kommentaatorid on leidnud, et „[k]ui vabaduspõhiõigus tagab selle kandjale otsustamisvabaduse midagi teha või tegemata jätta, siis võrdsuspõhiõigus kaitseb võrdseid ebavõrdse kohtlemise eest.“ Siinjuures tuleb eristada õiguslikku ja faktilist võrdsust. Õiguslik võrdsus on üldnormina sätestatud põhiseaduse § 12 esimeses lauses. Faktilise võrdsuse saavutamiseks tuleb seevastu kasutada muid meetodeid, sest seda ei ole võimalik saavutada vaid võrdsust nõudva või konstateeriva õigusnormi kehtestamise kaudu. „Faktilise võrdsuse edendamiseks võetavaid meetmeid nimetatakse positiivseteks erimeetmeteks /---/. Kasutatud on ka positiivse diskrimineerimise mõistet /---/.“ Positiivsete erimeetmete põhiseadusliku alusena tuleb kõne alla muu hulgas põhiseaduse § 28. Riigi poolt tasuta õigusabi andmine puudust kannatavatele inimestele on seega sotsiaalteenus, mille osutamist riigi kulul või tasuta peab ühiskond vajalikuks, et tagada üldise võrdsuspõhiõiguse toimimine. Võrdsuspõhiõiguse toimimise tagamiseks on olemas kaalukas avalik huvi ning seetõttu saab sellel eesmärgil teenuse osutamist pidada avalik-õiguslikuks kohustuseks, mis tuleneb otse põhiseadusest ja sellest lähtuvalt antud seadustest.

Teatud isikute rühmadele riigi õigusabi tasuta osutamise vastu on seega avalik huvi ja sellest tuleneb riigi kohustus tagada teenuse osutamine. Avaliku teenuse doktriini on kõige põhjalikumalt uuritud

Prantsusmaal¹⁷, kus see mõiste on võetud isegi põhiseadusesse.¹⁸ Prantsusmaalt on see juhtmõte jõudnud ka Euroopa Liidu õigusesse.¹⁹ Avaliku teenuse doktriini peamine oponent on anglosaksi päritolu vaba konkurentsi ja vaba avatud turu põhimõte.²⁰ Vaba turu kontseptsiooni rakendamine sotsiaalse iseloomuga teenuse või sotsiaalabi korraldamisel on küsitav, sest selliste teenuste loomise ja korraldamise ajend ja põhjus on olemuselt vastupidine vaba turu mehhanismidele, kuna teenuse väljaarendamise ja pakkumise peamine põhjus on sotsiaalset või majanduslikku toimetulekut või tervist puudutav puudus. Sotsiaalteenuseid pakub klassikaliselt riik. Samas ei jõua riik üldjuhul ise kõiki vajalikke teenuseid riigiametnike kaudu pakkuda ning kasutab sageli eri vormides teenuse tellimist erasektorilt või avaliku ja erasektori partnerlusmudeleid. Avaliku teenuse eesmärk on tagada üldise huvi elluviimine. Sellise määratluse kohaselt on tegu ühiskonna üldiste huvide tagamisega.²¹ „Avalik teenus [*service public*] on avaliku võimu alus ja piir“ – nii määratleb avaliku teenuse mõistet Duguit.²² Avaliku teenuse doktriin põhineb seega avaliku huvi mõistel.²³

Riik on üldmõistena üsna lai ning seetõttu peab seadusandja kõnealuse täitevvõimu funktsiooni elluviimise panema konkreetsele organile. Riigi õigusabi seaduse § 5 lõike 1 kohaselt osutab riigi õigusabi advokaat, sama seaduse § 18¹ lõike 1 kohaselt on riigi õigusabi infosüsteem riigi info-süsteemi kuuluv andmekogu, mida peetakse riigi õigusabi osutamise korraldamiseks. Riigi õigusabi infosüsteemi kaudu esitatakse ja võetakse vastu riigi õigusabi tellimusi. Samuti toimub advokaadi poolt tasu taotlemine ja maksmine sama infosüsteemi vahendusel. Riigi õigusabi seaduse § 181 lõike 4 kohaselt on riigi õigusabi infosüsteemi vastutav töötleja Eesti Advokatuur. Advokatuuriseaduse § 2 lõike 1 kohaselt on Eesti Advokatuur 1919. aasta 14. juunil asutatud advokaatide omavalitsuslikel põhimõtetel tegutsev kutseühendus õigusteenuse osutamise korraldamiseks era- ja avalikes huvides ning advokaatide kutsealaste õiguste kaitsmiseks. Advokatuuriseadus märgib sõnaselgelt avalik-õigusliku advokaatuuri ühe eesmärgina õigusteenuse osutamise korraldamise avalikes huvides.

Advokaatuuri kuulumine annab liikmele eelise teiste juristide ees, kuna seadusandja on menetlusseadustega piiritletud teatud menetlustes esindusõiguse advokaatuuri liikmesusega. Kliendi vaatevinklist tähendab see aga seda, et oma põhiõiguste ja vabaduste täielikuks realiseerimiseks on lõppastmes vaja advokaadist esindajat, sest jurist, kes ei kuulu advokaatuuri, ei saa Riigikohtus klienti esindada. Riigi õigusabi seaduse § 5 lõike 1 piirang on seega otseselt seotud isikute põhiõiguste tagamisega – seda saab lõpuni teha vaid advokaat, mitte muu õigusteadmistega isik.

Kellel on siis kohustus tagada riigi õigusabi osutamine ja mida see kohustus endas kätkeb? Lähtudes kehtivast regulatsioonist alates põhiseadusest kuni sellega kooskõlas riigi õigusabi seaduse ja advokatuuriseaduse viidatud sätetest, on Eesti Advokatuuril avalik-õiguslik kohustus tagada riigi

¹⁷ T. Prosser. *Limits of Competition Law*. Oxford University Press 2005, lk 97.

¹⁸ Praegu kehtiva Viienda Vabariigi põhiseadus ütleb: „Kogu omand ja kõik ettevõtted, mille tegevus on olemuslikult rahvuslik avalik teenus, või mis on loomulikud monopolid, võib muuta avalikuks omandiks.“ (Autori tõlge)

¹⁹ Prosser. *Op. cit.*, lk 3.

²⁰ Rebane. *Op. cit.*, lk 19.

²¹ D. Linotte, A. Mestre, R. Romi. *Services publics et droit public économique*, deuxième édition. Litec: 1992, lk 50.

²² Linotte. *Op. cit.*, lk 47.

²³ Rebane. *Op. cit.*, lk 19.

õigusabi osutamine. Advokatuuri liikmesuse kaudu on see kohustus igal advokaadil. Seadusandja ei määratle detailselt, kuidas advokatuur peaks riigi õigusabi osutamise korraldama, mistõttu võib asuda seisukohale, et see on advokatuuri ja selle liikmete siseküsimus. Avalike teenuste mandri-euroopaliku teooria kohaselt peab avaliku teenuse osutamisel tagama teenuse jätkusuutlikkuse, teenuse kasutajate võrdse kohtlemise ja teenuse dünaamilisuse.

Avalike teenuste jätkusuutlikkus tähendab avalikes huvides loodud teenuse katkematut osutamist.²⁴ Üldisest huvist kantud teenuse osutamine ei saagi olla muud kui pidev.²⁵ Riik peab tegema kõik endast oleneva, et vältida avalike teenuste osutamise katkestusi. Avalike teenuste katkematu osutamine on administratiivsel tasandil riigi kestvuse kehastus.²⁶ Avalike teenuste jätkusuutlikkus tähendab, et teatav teenuseosutaja on kohustatud teenust alati ja selleks määratud piirkonnas osutama.²⁷ Riigi õigusabi seaduse § 17 on pealkirjastatud „Riigi õigusabi jätkuvus“. See paragrahv tervikuna reguleerib eespool kirjeldatud põhimõtte kohaselt riigi õigusabi katkematut osutamist. Juhul kui isikule on riigi õigusabi määratud, tuleb selle osutamist jätkata, kuni esinevad alused, mis on riigi õigusabi saamisel vajalikud. Riigi õigusabi seaduse § 19 lõige 1 keelab riigi õigusabi osutama asunud advokaadil teenuse osutamise katkestada enne asja lõplikku lahendamist. Riigi õigusabi seaduse § 20 võimaldab riigi õigusabi osutajat vahetada, kuid see on praktikas pigem erandlik olukord. Üldjuhul osutab riigi õigusabi advokaat, kes tellimuse algselt vastu võttis.

Teenuse kasutajate võrdne kohtlemine tähendab kõigi isikute võrdset ligipääsu avalikele teenustele, avalike teenuste võrdväärset kvaliteeti ja sisu eri piirkondades ning avalike teenuste ühtlast hinnakujundust. Võrdne kohtlemine tähendab seega, et kõigile isikutele ja kõikjal tuleb võrdsetel alustel tagada ligipääs teenustele. Võrdse kohtlemise põhimõttega on seotud ka avaliku teenuse neutraalsuse põhimõte. Selle põhimõtte kohaselt peab avalik teenus oma sisult olema erapooletu.²⁸

Avalike teenuste dünaamilisus tähendab võimet kohaneda pidevalt muutuvate oludega. Selle all tuleb ühelt poolt mõista teenuse kvaliteedi kohandamist muutuvate tingimustega, näiteks nüüdisaegse tehnoloogia kasutussevõttu. Teiselt poolt annab see põhimõtte riigile õiguse muuta avalike teenuste iseloomu, et kohandada uute ja muutuvate vajadustega juhul, kui muudatust on vaja turutingimustega kohanemiseks ja see on teenuse tarbijatele kasulik.²⁹ „Seega ei ole teenuse osutajatel, isegi kui tegu on eraõiguslike ettevõtetega, õigust keelduda kohanemast uute sotsiaalsete vajadustega (isegi kui see toob kaasa mittevajaliku teenuse osutamise lõpetamise); avalikul võimul võib aga seevastu tekkida kohustus kompenseerida sellest tulenev täiendav kulu (eraettevõttele).“³⁰ Viimasest tsitaadist nähtub aga veel üks väga oluline põhimõte: riik võib avaliku teenuse osutamise eraettevõttele üle anda, kuid ta ei vabane sellega täielikult avalike teenuste osutamisele iseloomulikest kohustustest. See tähendab, et eraettevõtte poolt avalike teenuste osutamisel tekkivad muudatused ja nende muudatustega seotud kulud, mis ei tulene tavapärasest majandamisest, vaid

²⁴ Prosser. *Op. cit.*, lk 103.

²⁵ Linotte. *Op. cit.*, lk 77.

²⁶ Linotte. *Op. cit.*

²⁷ Rebane. *Op. cit.*, lk 22.

²⁸ Rebane. *Op. cit.*, lk 23–24.

²⁹ Linotte. *Op. cit.*, lk 86.

³⁰ Prosser. *Op. cit.*, lk 105.

näiteks muutuvatest ühiskondlikest ja poliitilistest oludest, võivad jääda osaliselt riigi kanda, kuna lõppastmes on avalike teenuste korrektse osutamise garantiks riik.³¹

Riigi õigusabi korras teenuse osutamist rahastab riik ning on viimase kolme aasta jooksul leidnud ka võimaluse riigi õigusabi eelarve suurendamiseks. Sellest hoolimata on riigi ja advokatuuri vahel erimeelsused seoses eelarve mahu piisavusega. Tõstatatud on küsimus riigi õigusabi eelarve mahu vastavusest põhiseadusele ehk küsimus sellest, kas praeguse eelarve mahu juures on võimalik osutada piisavat, katkematut ja kvaliteetset riigi õigusabi teenust. Lisaks advokatuuri poolt korraldatavale riigi õigusabi süsteemile rahastab Justiitsministeerium vähekindlustatud isikutele juriidilise nõustamisteenuse osutamist mittetulundussektori kaudu. Raha eraldatakse avaliku konkursi kaudu üheks või kaheks perioodiks. Toetuse maht summaarselt on u 125 000 eurot aastas, mis jaguneb konkursi tulemusel mitme mittetulundusorganisatsiooni vahel. Lisaks finantseerib Notarite Koda oma eelarvest vähekindlustatud isikute notariteenuse arvete tasumist kohtuotsuse alusel. Notariaadiseaduse § 44 lõike 1 punkti 7 ning lõike 2 punkti 7¹ kohaselt hüvitab Notarite Koda oma eelarvest (peamiselt liikmemaksust) notarile notari tasu sellisele kliendile osutatud teenuse eest, kelle kohus on eelnevalt kas täielikult või osaliselt vabastanud notari tasu maksmisest. Seega toetab riik advokatuuri, notariaadi ja mittetulundussektori kaudu vähekindlustatud isikute juurdepääsu õigusemõistmisele. Tähelepanuväärne on asjaolu, et notariteenuse puhul ei hüvitata notarile saamata jäänud tulu mitte riigieelarvest, vaid Notarite Koja eelarvest, mis koosneb 96% ulatuses liikmemaksudest.³² Kuna riik garanteerib notarile teenistuse ehk sissetuleku sel viisil, et teatud toimingute puhul on kehtestatud notariaalse vormi nõue, siis võib seeläbi ka põhjendada seadusandja otsust panna vähekindlustatud isikute notariteenuse arvete kulu kõigi notarite ühiseks ehk solidaarseks vastutuseks. Reguleeritud vabade õiguselukutsete puhul tagab riik kaudselt finantseerimise ehk tulu kindla tegevuse kaudu notaritele, kohtutäituritele, vandetõlkidele, pankrotihalduritele ja riigi õigusabi osutavatele advokaatidele. Finantseerimise süsteem ja meetodid on erinevad. Otsust tasu riigieelarvest saavad ajutised haldurid, vandetõlgid seaduste inglise keelde tõlkimise ja tõlgete uuendamise eest ning riigi õigusabi osutavad advokaadid, kes on rahastamise mahtusid arvestades kõige suuremas ulatuses riigi poolt tasustatud sihtrühm. Selleks et analüüsida riigi tegevuse põhiseaduspärasust riigi õigusabi süsteemi rahastamisel, tuleb esmalt tuvastada kaitstav hüve ja selle riive. Seejärel tuleb vastavalt väljakujunenud Riigikohtu praktikast analüüsida riive põhiseaduspärasust (proportsionaalsuse test). Riigi õigusabi süsteemi korraldamine ja haldamine on riigi õigusabi seaduse ja advokatuuriseaduse kohaselt advokatuuri avalik-õiguslik kohustus. Advokatuur on avalik-õiguslik juriidiline isik ehk olemuslikult osa riigist. Advokatuuri puhul ei saa seetõttu tulla kõne alla mõne põhiõiguse riive, kuna põhiõiguste kandjaks saab olla vaid üksikisik ning adressaadiks ehk kohustatud pooleks on avaliku võimu kandja. Riigi õigusabi osutavate advokaatide puhul on tegu eraettevõtjatega ehk üksikisikutega, kes on vastavalt riigi õigusabi seaduse § 5 lõikele 1 kvalifitseeritud riigi õigusabi osutama. Riigi õigusabi seaduse § 5 lõike 2 kohaselt kohustub advokaadibüroo pidaja tagama riigi õigusabi vajajatele advokaadibüroo tööajal selgituste andmise riigi õigusabi seaduses ettenähtud riigi õigusabi saamise aluste ja korra kohta

³¹ Rebane. *Op. cit.*, lk 24.

³² Notarite Koja aastakoosoleku materjalid. Tallinn 2015, lk 39.

ilma selle eest tasu võtmata. Riigi õigusabi seaduse § 18 lõike 1 kohaselt nimetab advokatuur viivitamata kohtu, prokuratuuri või uurimisasutuse määruse alusel riigi õigusabi osutava advokaadi. Advokatuuri nimetatud advokaat kohustub asuma viivitamata riigi õigusabi osutama ja korraldama oma tegevuse nii, et tal oleks võimalik õigeaegselt osaleda menetlustoimingutes. Seega on riigi õigusabi osutamine advokatuuri liikme kohustuslik tegevus. Kuna seadusandja on leidnud, et riigi õigusabi osutaja peab olema advokaat (st muu jurist ei sobi riigi õigusabi osutama), siis on seadusandja pannud eraisikule avalik-õigusliku kohustuse. Regulatsiooni järgi ei saa advokaat keelduda riigi õigusabi osutamisest ning ta peab oma muu kutsetegevuse korraldama nii, et tal oleks võimalik riigi õigusabi osutada kohtu, prokuratuuri või uurimisasutuse määratud tähtaja jooksul ja esitada oma seisukoht eelnimetatud organi määratud tähtpäevaks või osaleda menetlustoimingu uurimisorgani määratud päeval, ajal ja kohas. Selline kohustus riivab advokaadi eraõiguslikku kutsetegevust ehk tema ettevõtlusvabadust, sest ta ei ole vaba valima, kas ja millal ta teenust osutab, ning riigi õigusabi osutamine võib kaasa tuua vajaduse ümber korraldada oma muu kutsetegevuses osutatava teenuse osutamine, mis võib olla seotud lisakuludega. Põhiõiguse riive on seega olemas, riive olemasolu ei tähenda aga automaatselt vastuolu põhiseadusega.

Edasi tuleb analüüsida riive kooskõla põhiseadusega. Riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalne põhiseaduspärasus eeldab põhiõigust riivava sätte või sätete vastuvõtmist kõiki formaalseid menetlus- ja vorminõudeid järgides. Materiaalne ehk sisuline põhiseaduspärasus eeldab, et põhiõigust riivavad sätted on legitiimsed (neil on legitiimne eesmärk) ja proportsionaalsed (meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas). Analüüsitavad normid riigi õigusabi seaduses (§ 5 lg-d 1 ja 2 ning § 18 lg 1) on vastu võetud kõiki formaalseid vormi- ja menetlusnorme järgides ning on seega formaalselt kehtivad ja põhiseaduspärased.

Riive eesmärk

Seadusandja tahte väljaselgitamisel on esmaseks allikaks seaduseelnõu seletuskiri. Justiitsministeeriumi poolt 2004. aasta kevadel Riigikogu menetlusse saadetud riigi õigusabi seaduse eelnõu kohaselt on riigi õigusabi seaduse § 5 lõikes 1 sätestatud advokaadimonopoli eesmärgiks tagada võimalikult efektiivselt isiku äärmiselt oluliste õiguste kaitse. Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt on advokaadid seadusest tulenevate tegevuspiirangute tõttu võimalikult sõltumatud, neile on kehtestatud range konfidentsiaalsusnõue kliendisuhetes teada saadud info kohta ning advokaatide puhul kehtib advokatuuri mitmeastmeline kvaliteedikontroll ja järelevalve. Seletuskirja järgi ei ole nimetatud kvaliteedi ega usaldusvääruse tagatised täidetud ühegi teise vabal turul õigusteenust osutava isiku, nt juristibüroo kaudu teenust osutavate isikute puhul. Seega on nn advokaadimonopoli kehtestamise eesmärgiks võimalikult kõrge kvaliteediga isikute põhiõiguste kaitse tagamine. Kuna riigi õigusabi kui sotsiaalse iseloomuga riigi abi puudust kannatavatele isikutele ongi suunatud sellele, et kõigile isikutele sõltumata sotsiaalsest ja varanduslikust olukorrast oleks tagatud juurdepääs õigusemõistmisele, mis on vältimatult vajalik eeltingimus oma põhiõiguste ja vabaduste tegelikuks realiseerimiseks, siis tuleb tõdeda, et riigi õigusabi seaduse § 5 lõike 1 piirangul on legitiimne eesmärk.

Riive proportsionaalsus

Lisaks legitiimse eesmärgi olemasolule peab advokaadi kohustamine riigi õigusabi osutamiseks puudust kannatavatele isikutele olema proportsionaalne advokaadi õigusega oma ettevõtlust ise vabalt kujundada. Seega kaalutakse alljärgnevalt kahte õigushüve: vähekindlustatud isiku õigus juurdepääsuks õigusemõistmisele ehk võimalus realiseerida oma põhiõigusi ja vabadusi *versus* advokaadi kui ettevõtja ettevõtlusvabadus ehk õigus ise oma ettevõtlust juhtida ja kujundada. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb analüüsida abinõu sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.

(a) Sobivus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Kõnealusel juhul tuleb hinnata, kas riigi õigusabi seaduse § 5 lõike 1 nõue, et riigi õigusabi võib osutada vaid vandeadvokaat, aitab kaasa riive legitiimse eesmärgi saavutamisele.

Advokaat on kontrollitud kõrgetasemeliste õigusteadmistega isik, kes suudab oma teadmiste ja kogemuse tõttu klienti edukalt esindada kohtumenetluses ning nõustada õiguse rakendamise osas. Advokaadi üle teostab järelevalvet advokatuur ning kliendil on võimalik teenusega mitte rahul olles esitada advokaadi peale kaebus advokatuuri aukohtule.

Põhiõiguste realiseerimise võimalus, sealhulgas juurdepääs õigusemõistmisele, peab olema reaalne, mitte näiline. Juhul kui isik soovib oma õiguste kaitsel läbida kõik kohtuastmed ja minna viimase instantsi ehk Riigikohtuni, saab ta seda teha vaid vandeadvokaadi vahendusel, sest muude õigusteadmistega isik ei saa klienti Riigikohtus esindada, samuti ei saa seda teha inimene ise. Nn advokaadimonopoli nõue on sobiv abinõu, kuna sellise teenusstandardi kaudu on võimalik tagada vähekindlustatud isikute põhiõiguste kaitse kõigis kohtuastmetes.

(b) Vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikuid vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Seega tuleb kindlaks teha, kas vähekindlustatud isikute põhiõigusi oleks võimalik sama efektiivselt tagada mõne muu abinõu kaudu, mis riihiks vähem advokaadist ettevõtja ettevõtlusvabadust. Õigusabi andmise puhul tuleb kõrvutada advokaadi teenust mõne muu õigusteadmistega isiku (juristi) teenusega. Riik ei ole reguleerinud õigusteenuste turgu tervikuna, vaid üksnes advokaatide, notarite, kohtutäiturite ja pankrotihaldurite tegevust õigusteenuse osutamisel. Muud õigusteadmistega isikud ehk juristid võivad õigusteenust oma parema äranägemise järgi osutada vabal turul klientidele, kes soovivad seda teenust osta. Õigusbüroode (mille personali moodustavad juristid, kes ei kuulu advokatuuri) teenuse kvaliteedi üle riik ega kutseorganisatsioon järelevalvet ei teosta. Eesti Juristide Liitu on koondunud suurel hulgal juriste, sealhulgas ka notareid, kohtutäitureid jt professionaalseid õigusteadmistega isikuid. Eesti Juristide Liit on välja töötanud juristi kvalifikatsiooni tasemete kirjelduse (standardi), kuid tegu ei ole riiklikult tunnustatud standardiga. Advokaaditeenuse saaks juristi teenusega asendada lihtsamates tsiviilasjades kuni menetluseni Riigikohtus. Siia alla võivad kuuluda lihtsamad võlaõiguslikud vaidlused ja isiku muu õigusnõustamine. Lisaks õigusbüroodele võiksid sellistes asjades teenust osutada ka mittetulundusühingud, mida riik juba niigi riigi õigusabi seaduse alusel toetab

vähekindlustatud isikutele õigusnõustamise teenuse osutamiseks. Mittetulundusühingud, mis saavad riigilt toetust vähekindlustatud isikute õigusnõustamiseks, ei esinda siiski senise praktika kohaselt klienti kohtus, selleks tuleb taotleda riigi õigusabi korras advokaati. Niisiis on praktikas juba levinud olukord, kus riik toetab vähekindlustatud isikute kohtueelset õigusnõustamist mittetulundussektori kaudu, kuid kohtus esindamiseks taotlevad isikud riigi õigusabi advokaadi. Kohtus esindamiseks saaks juristi teenust kasutada vaid kahes esimeses kohtuastmes (maakohtus ja ringkonnakohtus). Lõppastmes oleks aga ka lihtsamates tsiviilasjades vaja advokaaditeenust juhul, kui klient soovib oma kaebuse või hagi viia Riigikohtusse. Kuna aga 71% riigi õigusabi mahust moodustavad kriminaal- ja väärteoasjad, kus isiku põhiõiguste riive võib olla väga ulatuslik ning kaalul võib olla isiku vabadus (nt vabadusekaotuslike karistustega kriminaalsüütegude süüdistuse puhul), siis sellistes asjades ei ole võimalik advokaaditeenust juristi teenusega asendada. Nimetatud 71%-st kriminaal- ja väärteoasjadest 68% moodustab määratud kaitse kriminaalmenetluses. Kriminaalmenetlus on võistlev menetlus, kus vastaspooleks on kõrgepalgaline professionaalne prokurör. Selleks et tagada isiku põhiõiguste adekvaatne ja kvaliteetne ehk tõhus ja tulemuslik kaitse sellises protsessis, peab isikut esindama professionaalse prokuröriga võrdväärsete menetluslike ja materiaaõiguslike teadmistega õigusala professionaal. Niisugune kvalifikatsioon on kontrollitud moel vaid advokatuuri liikmel ning mitte juristil, kelle kutseoskusi ei ole testitud ning kelle üle ei teosta ka ükski riiklik organisatsioon järelevalvet.

Abinõu on vaja, kuna Eesti õiguskorras puudub teine, advokaadiga võrdväärne erasektori teenuseosutaja, kelle kvalifikatsiooni ja tegevust kontrolliks sõltumatu riiklik organ, nagu on advokaatide puhul advokatuur. Isikute põhiõiguste tõhusaks ja tulemuslikuks kaitseks on vaja tagada esindus prokuröridega võrdväärse kvalifikatsiooniga juristi poolt, kuna ligi 2/3 riigi õigusabist moodustab määratud kaitse kriminaalmenetluses. Selliseks professionaaliks on Eesti õiguskorra kohaselt vaid advokatuuri liige. Muu õigusteadmistega isik saaks advokaati asendada lihtsamates tsiviilasjades (võlaõiguslikud vaidlused vms probleemid), kuid kliendi kohtus esindamiseks on vaja advokaadi osutatavat teenust, kuna muu õigusteadmistega isik ei saa minna kliendi kaitsel lõpuni ehk Riigikohtuni. Seega puudub hetkel Eesti õiguskorras advokaaditeenusega samaväärne (sama efektiivne) muu abinõu riigi õigusabi osutamiseks.

(c) Mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja teiselt poolt eesmärgi kaalukust. Riigi õigusabi seaduse regulatsiooni kohaldades kohustab riik advokaati advokatuuri kaudu riigi õigusabi osutama. Riik paneb seega advokaadile avalik-õigusliku kohustuse, kuna soovib tagada vähekindlustatud isikutele ning piiratud teovõimega isikutele tõhusa põhiõiguste kaitse ja reaalse võimaluse pääseda ligi õigusemõistmisele ning olla edukalt esindatud. Kuna riik on advokatuuri kaudu delegeerinud avalik-õigusliku kohustuse kandmise eraõiguslikele isikutele, siis on riik selle kohustuse kandmiseks ette näinud ka vahendid ehk finantseelarve. Riik maksab advokatuuri kaudu advokaatidele riigi õigusabi osutamise eest tasu. Riigi õigusabi seaduse autorid on eelnõu seletuskirjas asunud seisukohale, et riik võtab vähekindlustatud isikutelt üle tasu maksmise kohustuse. Siinkohal on oluline märkida, et eelnõu kohaselt kehtestab algselt riigi õigusabi tasu määrad Justiitsministeerium, mitte advokatuur, nagu see on praegu. Advokatuur oli algselt vaid väljamaksete haldur, mitte riigi õigusabi tasumäärade kehtestaja, nagu see on nüüd.

Kui võrrelda riigi õigusabi osutavat advokaati notariga, kellel on kohustus osutada tasuta notari-teenust vähekindlustatud isikutele, siis saab notari puhul selgelt välja tuua tema ettevõtlusvabaduse riive riigi poolt, kuna riik ei finantseeri vähekindlustatud isikutele notariteenuse osutamist ühelgi moel. Notari ja riigi õigusabi advokaadi puhul on tegu võrreldavate isikute rühmadega, kuna mõlemal juhul on tegu kõrgelt kvalifitseeritud õiguselukutse esindajatega, kelle tegevus ja kutsealal tegutsema asumine on eriseadustega põhjalikult reguleeritud. Mõlemad, nii notar kui ka advokaat, kuuluvad avalik-õiguslikku esindusorganisatsiooni, millel on pädevus korraldada oma liikmete tegevust ja nende üle järele valvata. Mõlemal juhul on ka riigil õigus teha riiklikku järelevalvet isiku kaebuse või muu info põhjal tekkinud kahtluse kontrollimiseks. Notari kohustus osutada tasuta notariteenust vähekindlustatud isikule riivab tema ettevõtlusvabadust, kuna ettevõtluse üheks oluliseks eesmärgiks on tulu teenimine. Seadusandja on kompensatsiooni mehhanismina näinud ette võimaluse saada teenuse osutamise kulu hüvitisena tagasi esindusorganisatsioonilt, kuid kuna Notarite Koja eelarve moodustub valdavalt liikmemaksudest, siis sisuliselt kannavad Eesti notarid oma äritulu arvel solidaarselt vähekindlustatud isikutele notariteenuse osutamise kulud. Siinjuures on oluline asjaolu, et notaril ei ole õigust keelduda vähekindlustatud isikule notariteenuse osutamisest. Riigi õigusabi puhul on advokaadil advokatuuri kaudu analoogne kohustus. Kuna advokatuuri kohustub tagama advokaadi igale isikule, kellel on õigus saada riigi õigusabi, siis lõpuks peab keegi advokatuuri liikmetest tellimuse vastu võtma isegi siis, kui ta seda omaalgatuslikult ei teeks. Advokatuuri statistika kohaselt oli kohustuslikke riigi õigusabi tellimuste jagamisi 2013. aastal 260, 2014. aastal 160 ja 2015. aasta esimese poolaasta jooksul 55 juhtumit. Arvestades seda, et riigi õigusabi juhtumeid oli aastatel 2013 ja 2014 üle 16 000 aastas, moodustavad advokatuuri poolt kohustuslikus korras määratud juhtumid u 1% riigi õigusabi juhtumitest aastas. Statistikast ilmneb ka, et iga aasta on riigi õigusabi infosüsteemis u 100 advokaati, kes aastast aastasse osutavad aktiivselt riigi õigusabi. Seega on advokaatide vabatahtlik ehk omaalgatuslik huvi riigi õigusabi osutamise vastu suur ning u 99% riigi õigusabi mahust teenindatakse vabatahtlikkuse alusel. Lisaks riigi õigusabi osutaja teenuse rahastamisele rahastab riik ka riigi õigusabi infosüsteemi ülalpidamist ning advokatuuri tööd riigi õigusabi süsteemi korraldamisel ja haldamisel. Teggu on äärmiselt erandliku praktikaga, sest kõigi teiste vabade õiguselukutsete ülesannete täitmiseks vajalike infosüsteemide ja halduspersonali ülalpidamist ja arendamist rahastavad vastavad esindusorganisatsioonid (avalik-õiguslikud kojad) oma eelarvest ehk liikmemaksudest. Kohtunike ja riigi õigusabi osutavate advokaatide küsitlusest ei ilmnenu, et riigi õigusabi teenus oleks kehva kvaliteediga. See tulemus on analoogne 2007. aastal Justiitsministeeriumi koostatud analüüsi tulemustega. Seega võib asuda seisukohale, et advokaatide vabatahtlik motivatsioon riigi õigusabi osutada on pigem suur. Advokatuuri liikmeid ehk advokaate on 31.12.2014 seisuga 934. 2011. aasta riigi õigusabi tasude jaotumise andmetel teenis 94 advokaati vähemalt 12 000 eurot aastas ehk 1000 eurot kuus netosummas riigi õigusabi osutamise eest. Advokatuuri hinnangul on riigi õigusabi osutavate advokaatide hulk jäänud ka 2014. aastal 2011. aasta tasemele. Seega on 10% advokatuuri liikmetest spetsialiseerunud riigi õigusabi osutamisele. Arvestades asjaolu, et 99% juhtudest võtavad riigi õigusabi infosüsteemi registreerunud advokaadid töö ise omaalgatuslikult vastu, saame järeldada, et riigi õigusabi teenuse osutamine on praeguse rahastamise ja haldusmudeli korral advokaatidele huvipakkuv ja atraktiivne töö. Samuti on ilmne, et kuigi riigi õigusabi osutamine on kõigi advokatuuri liikmete avalik-õiguslik kohustus, on selle kohustuse kandmine praktikas iseregulatsiooni kaudu jaotunud osale advokatuuri liikmetest. Juhul kui kõik advokatuuri liikmed kannaksid riigi

õigusabi osutamise avalik-õiguslikku kohustust solidaarselt, moodustaks riigi õigusabi osutamine iga advokaadi tööajast alla kuue tunni kalendrikuus järgmise arvutuskäigu alusel.

2014. aasta riigi õigusabi maht töötundides oli 66 467,79 tundi; advokatuuri liikmeid oli 2014. aastal 934; ühe advokaadi töökoormus ühes kalendrikuus on leitav seega järgmiselt:

$$(66\,467,7 : 934) : 12 = 5,9 \text{ tundi.}$$

Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvestada riive intensiivsust, riivatava õigushüve olulisust ning võimalike teiste isikute õiguste (muude õigushüvede) olemasolu ja kaalukust. Arvestades ühelt poolt seda, et riik maksab advokaadile tasu riigi õigusabi osutamise eest, ja teiselt poolt asjaolu, et kogu riigi õigusabi mahu teenindamise korral solidaarselt kõigi advokatuuri liikmete poolt kuluks teenuse osutamisele ühe advokaadi puhul ligi kuus töötundi kuus, on tegu väikse intensiivsusega riivega. Asjaolu, et advokaat ei saaks selle kuue töötunni vältel teenindada kõrgema tasu eest lepingulisi kliente, kaalub üles vähekindlustatud isiku põhiseadusest lähtuv õigus juurdepääsuks õigusemõistmisele ning õigusele kaitsta oma vara, elu ja vabadust võrdselt teiste isikutega. Riik on loonud advokatuuri liikmetele õigusteenuste turul tegutsemiseks eelisseisundi kutsestandardiga ning ainuõiguse kaudu esindada klienti kõigis kohtuastmetes ja menetlustes. Nimetatud turueelis võimaldab advokaadil küsida oma teenuse eest kõrgemat hinda kui näiteks õigusbürool, kus teenust osutavad advokatuuri mitte kuuluvad juristid. Kuna riigi sekkumine advokaadi ettevõtlusvabadusse on kõnealusel juhul pigem madal ning teiselt poolt on riive eesmärk äärmiselt kaalukas, on advokaadi avalik-õiguslik kohustus osutada riigi õigusabi proportsionaalne. Tegemine on põhiseaduspärase põhiõiguse riivega.

2011.–2014. a kehtinud riigi õigusabi tasu määra tuleb samuti pidada põhiseaduspäraseks, kuna vaadeldud perioodil on välja kujunenud riigi õigusabi osutamisele spetsialiseerunud advokaadid, kes on motiveeritud vabatahtlikult riigi õigusabi osutama. Riigi õigusabi osutamisele spetsialiseerunud advokaadid moodustavad 10% advokatuuri liikmetest. Seega on advokatuuris sisemise iseregulatsiooni tulemusena jaotunud riigi õigusabi teenuse osutamine osale advokatuuri liikmetest, kes teenivad selle teenuse osutamisest märgatava osa oma sissetulekust.

3.3. Riigi õigusabi osutamise haldusmudelid

Riigi õigusabi osutamisel kasutavad Euroopa Liidu liikmesriigid erinevaid süsteemi haldusmudeleid. Leidub nii täismahus riiklikke süsteeme (nn Soome mudel) kui ka segasüsteeme, kus teenuse osutamisel osalevad korraka nii erasektor kui avalik sektor (nt Suurbritannia), ja täielikult erasektorile delegeeritud süsteeme (nt Austria). Lähtudes kogutud andmetest ning Soome ja Suurbritannia visiitidel saadud lisainfost, oleme koostanud Eesti eripärasid ja teiste riikide kogemusi arvesse võttes järgmised võimalikud riigi õigusabi haldusmudelid: riigi õigusabi osutamine riigi hallatava asutuse kaudu (riigi õigusabi büroo mudel), riigi õigusabi osutamine hankemudelina (hankemudel) ja riigi õigusabi osutamine advokatuuri sihtasutuse kaudu (sihtasutuse mudel). Lisaks on analüüsitud kehtiva süsteemi sisemise ümberkorraldamise võimalusi, Ida-Virumaale piirkondliku õigusabi keskuse loomise küsimust ning nn esmatasandi õigusnõustamisteenuse senist olukorda ja võimalikku ühendamist riigi õigusabi süsteemiga.

3.3.1. Riigi õigusabi osutamine riigi hallatava asutuse kaudu

Riigi õigusabi kui sotsiaalse iseloomuga riiklik (avalik) teenus võib haldusmudelina toimida koos erasektoriga ja/või klassikalise riikliku teenusena, mida osutavad tippspetsialistidest riigiametnikud – riigiametnikest advokaadid. Teenuse osutamiseks tuleks luua uus riigiasutus, mida võib tinglikult nimetada riigi õigusabi bürooks. Riigi õigusabi büroo tuleks luua eraldiseisva administratiivüksusena sarnaselt prokuratuuriga. Loodav üksus moodustaks osa Justiitsministeeriumi haldusalast. Teenuse kättesaadavuse tagamiseks tegutseks riigi õigusabi büroo neljas Eesti piirkonnas vastavalt kohtusüsteemi paigutusele.

Riigi õigusabi büroo struktuur oleks seega järgmine: üks keskasutus asukohaga Tallinnas, kuhu on koondatud kogu organisatsiooni keskse juhtimise ja haldamisega tegelev personal (n-ö riigi õigusabi büroo üldosakond ja asutuse juht), mis koordineerib allasutuste tööd, värbab personali ning tegeleb raamatupidamise, statistika koostamise jm üldiste küsimustega. Lisaks keskasutusele oleks neli allasutust neljas piirkonnas (Harju, Viru, Tartu ja Pärnu).

Personali struktuur oleks prokuratuuri mudelit järgides järgmine: Vabariigi Valitsuse poolt justiitsministri ettepanekul ametisse nimetatav keskasutuse juht, kes oleks ühtlasi kogu süsteemi kõrgeim juht, keskasutuse juhi poolt ametisse nimetatud neli piirkondliku allasutuse juhti, kes tegelevad nii allasutuse töö koordineerimisega kui ka majandusküsimustega. Igas allasutuses töötaks omakorda piirkonna vajadustele vastav hulk advokaate ja advokaadi abisid ning abipersonal.

Kokku tehti 2014. aastal riigi õigusabi osutamiseks 50 336,82 tundi tööd, millele lisandub 5302,97 tasustamata jäänud tundi. Sellele tuleb lisada ajakulu sõiduks kliendiga kohtumisele (kinnipidamis-asutusse jm), menetlustoimingutele ja kohtusse u 10 828 h aastas.³³ Kokku on aastane töömaht seega 66 467,79 tundi. Palgatöötajal on keskmiselt 22 tööpäeva kuus – see teeb kaheksatunniste tööpäevade juures 176 töötundi kuus. Arvestades, et osa ajast kulub enesetäiendamisele, haiguspäevadele jne, siis arvestame 100 töötundi kuus ühe inimese kohta. Arvestades asjaolu, et 2014. a tehti riigi õigusabi osutamiseks kokku 66 467,79 tundi tööd, siis on täistööajaga töötades (u 100 h kuus) vaja minimaalselt 55 advokaati. Kuna lisaks menetlustoimingute tegemisele ning kohtumenetlustes osalemisele kulub aega ka kirjavahetuseks jms, siis tuleks nimetatud arvu suurendada 10 võrra ehk kokku oleks vaja 65 riigipalgalist advokaati. Lisaks tuleb kvaliteedi tagamiseks arvestada advokaatide spetsialiseerumise vajadusega. 2014. aastal osutati riigi õigusabi kriminaal-asjades 68% juhtudest, tsiviilasjades 26% juhtudest ja haldusmenetluses 6% juhtudest. Kusjuures tsiviilasjades moodustab alaealistele antav riigi õigusabi 30% kogu tsiviilasjade mahust. Alaealistele, aga ka näiteks kuriteoohvritele või pagulastele antav riigi õigusabi eeldab õigusabi osutaja kindlaid isiksuseomadusi ning spetsialiseerumist konkreetse valdkonna eripäralt, sest ainuüksi tipptasemel õigusteadmistest jääb nende sihtrühmade kvaliteetsel teenindamisel väheks. Seetõttu tuleb riigi õigusabi osutamiseks vajaminevat advokaatide arvu suurendada täiendavalt 15 inimese võrra. Seega kokku on vaja 80 advokaati.

Lisaks kliendi kohtus ja uurimisorgani juures esindamisele peaks riigi õigusabi büroo osutama vähekindlustatud isikutele ka esmast õigusnõustamist ning menetlema tsiviilasjades riigi õigusabi

³³ Ernst & Young Baltic AS. *Op. cit.*, lk 26.

taotlusi. Vähekindlustatud isikute esmaseks õigusnõustamiseks, juriidiliste dokumentide koostamiseks ning advokaadi abistamiseks riigi õigusabi osutamisel tuleks lisaks palgata ka advokaadi abid ja tehnilised töötajad riigi õigusabi taotluste läbivaatamiseks. Esmase õigusnõustamise ja advokaadi abistamiseks tuleks palgata 60 advokaadi abi.³⁴ Lisaks tuleb arvestada nelja piirkondliku asutuse juhi ja ühe organisatsiooni üldjuhi ametikohaga. Seega kokku oleks riigi õigusabi büroos sisutööks 145 ametikohta. Võttes aluseks prokuröride ja abipersonali arvu suhte prokuratuuris (199 prokuröri ja 87 inimest abipersonalina), peaks 145 kaitsjaga institutsioonis töötama ligikaudu 63 inimest abipersonalina. Abipersonali ülesandeks oleks riigi õigusabi taotluste menetlemine, raamatupidamine, personalisuhted, organisatsiooni haldamiseks lepingute, hangete ning avalike suhete valdkonna haldamine ja juhtimine. Keskasutuse personali, raamatupidamise ning lepingute ja hangete osakond võiksid olla moodustatud optimaalses koosseisus 1 + 3 (1 keskastme juht ja 3 spetsialisti); avalike suhete osakond võiks olla moodustatud koosseisus 1 + 2.

Riigi õigusabi büroo loomise eeldused ja mõjud

Riigi õigusabi büroo loomise eesmärgiks on selle süsteemi praegusest suurem efektiivsus kodanike õiguste kaitse tagamisel, samuti riigi kulude kokkuhoid. Seega analüüsitakse alljärgnevalt riigi õigusabi büroo küsimust eelnimetatud kahest aspektist ning tuuakse välja ka riigi õigusabi büroo loomise võimalik mõju hetkel toimivale õigusteenuste turule.

Riigi õigusabi osutamisel on välja kujunenud advokaadid, kes on üldistatult valdkonnale spetsialiseerunud ning teenivad oma peamise tulu riigi õigusabi osutamisest. Ometi on advokaat ise tõstatanud küsimuse riigi õigusabi kvaliteedi parandamisest ja järelkasvu võimaluste loomisest süsteemis. Riigi õigusabi büroo koosseisus prokuröride palgatasemega võrdväärsel tasemel riikliku kaitse teenuse pakkumine võiks olla noortele juristidele ja advokaatidele arvestatav alternatiiv vabal turul teenuse osutamisele või eraõigusliku advokaadibüroo koosseisus töötamisele.

Riigi õigusabi büroo loomisel oleks keskselt lihtsam korraldada koolitusi ning tagada keerulismates, ent väiksemahulistes valdkondades (alaealistega seotud probleemid nii kriminaal- kui ka tsiviilasjades, immigratidega seotud probleemid, puuetega isikute valdkond jpm) konkreetsete advokaatide spetsialiseerumine ja sellega ka teenuse kõrge kvaliteet, mis on praegu üks kitsaskohti.

Kulude prognoosimisel on võetud aluseks 2015. aasta prokuratuuri kinnitatud eelarve kohandatuna eespool kavandatud asutuse mahule (kokku 208 inimest).

Riigi õigusabi büroo moodustamise korral peaks selle palgatase olema võrreldav prokuratuuri palgatasemega. Prokuratuuri töötasude suurusjärku sellistel ametikohtadel arvestades peaks riigi õigusabi büroo keskasutuse juhi palgaks arvestama 3850 eurot kuus, piirkondliku allasutuse juhi palgaks keskmiselt 3460 eurot kuus, advokaadi palgaks keskmiselt 2930 ja advokaadi abi palgaks keskmiselt 1870 eurot kuus, keskasutuse keskastmejuhtide palgad oleksid suurusjärgus 2500 eurot kuus, personali, raamatupidamise, avalike suhete ja juristi teenuseid osutavate spetsialistide palk jääks kuus 1650 euro piiresse, muu abipersonali palk oleks keskmiselt 1200 eurot kuus.

³⁴ Arvestuse aluseks on võetud prokuratuuri 2014. aasta palgaandmete tabeli kohaselt prokuröride (90) ja abiprokuröride (75) suhe. Prokuröride seas ei ole arvestatud asutuse tippjuhti ja piirkondlike asutuste juhte.

Arvestades eeltoodud personaliarvestust, mille kohaselt palgatakse 1 keskasutuse juht, 4 piirkondliku allasutuse juhti, 80 advokaati, 60 advokaadi abi ja 63 muud abipersonali, saame kogu asutuse personali eelarve aasta kohta u 4 605 540 eurot bruto. Koos tööjõumaksudega oleks kogukulu 7 394 430,2 eurot. Majandamiskulud moodustavad ligikaudu 27% prokuröride palgafondist. Seega prokuratuuri majanduskulude proportsiooni arvestades võiks riigi õigusabi büroo majanduskuludeks prognoosida ligikaudu 1 996 496,1 eurot aastas. Sealjuures on arvestatud nelja büroo pidamist, Tallinna büroo ühendaks nii keskasutust kui ka Harjumaa piirkondlikku asutust. Arvestades kommerts-kinnisvara portaalide äripindade hindu (nelja piirkonna keskmine hind on 10 eurot ruutmeetri kohta kuus) peaks olema võimalik pidada nelja regionaalse ja ühe keskbürooga asutust u 432 000 euro suuruse aastase büroopinna kuluga. Nimetatud summasse on arvestatud ka u 2 eurot ruutmeetri kohta iga büroo kommunaalteenuste eest kuus. Kokku on nelja regionaalse büroo ja 208 töötajaga organisatsiooni büroopinna ligikaudne ruutmetrite hulk 3000 m². Ruutmetrite maht on koostatud arvestusega, et iga töötaja kohta tuleb tagada vähemalt 10 ruutmeetrit, millele lisanduvad nõupidamiste pidamiseks koosolekupinnad ja klienditeenindussaalid riigi õigusabi taotluste vastuvõtmiseks. Kogu eelarve kokku oleks aastas 9 390 926,3 eurot.

Lisaks nimetatud kuludele tuleb arvestada riigi õigusabi büroo loomisel ühekordseid kulusid organisatsiooni ülesehitamiseks, kinnisvara rendile võtmiseks, sisustamiseks, töökohtade loomiseks, personali värbamiseks jne.

Tabel 4. Kulud

Kuluartikkel	Kogus	Summa (kuus)	Summa (aastas)
1. Personalikulud		616 202,52	7 394 430,2
1.1. Advokaadid	80	313 627,2	3 763 526,4
1.2. Abid	60	150 123,6	1 801 483,2
1.3. Juhid	9	37 049,2	445 590,4
1.4. Muud	59	115 402,5	1 384 830
2. Halduskulud			1 996 496,1
2.1. Büroo rent	3000 m ²	36 000	432 000
2.1.1. Tallinn	1500 m ²	18 000	216 000
2.1.2. Tartu	650 m ²	7800	93 600
2.1.3. Jõhvi	500 m ²	6000	72 000
2.1.4. Pärnu	350 m ²	4200	50 400
KOKKU			9 390 926,3

Riigi õigusabi büroo mõju õigusteenuste turule

Riigi õigusabi büroo loomisega kaasneb oht õigusteenuste turu tasakaalust väljaviimiseks, kuna see võib põhjustada väiksemates piirkondades advokaadibüroode sulgemist. Samal ajal aitaks selline lahendus piirkondi, kus juba praegu vaba turu tingimustes on keeruline leida kõrgelt kvalifitseeritud õigusteenuse osutajat (nt Ida-Virumaal). Advokaadibüroode vähenemine võib avaldada ka positiivset mõju notarite ja kohtutäiturite võimalusele osutada kvalifitseeritud õigusabi ametiteenusena maapiirkondades. Juhul kui lubada riigi õigusabi büroos töötada advokatuuri liikmetel, siis ei pruugi selline lahendus kaasa tuua negatiivset mõju õigusteenuste turule, sest riigi õigusabi osutaksid ikka edasi advokaadid. Riigi õigusabi puhul on klientuuriks isikud, kelle suhtes vabal õigusteenuste turul

konkurents puudub, kuna tegu on vähekindlustatud isikutega. Seega ei oleks riigi poolt sellise asutuse moodustamisel olulist negatiivset mõju õigusteenuste vabale turule, kui seda teenust jääksid riigiorgani koosseisuliste töötajatena edasi osutama advokatuuri liikmed. Nimetatud lahendus võiks advokatuuri liikmetele isegi paremini sobida praegusega võrreldes, sest advokaat ei peaks ise büroo pidamisega tegelema, seda teeks riik advokaadi eest ning advokaat saaks keskenduda vaid oma põhitööle ehk õigusteenuse osutamisele.

Lisaks võib riigi õigusabi osutamisel riigi poolt hallatava asutuse, mis kuulub Justiitsministeeriumi haldusalasse, kaudu püstituda küsimus sõltumatusest, sest sellisel juhul oleks samas haldusalas nii kohtud, kaitsjad kui ka süüdistajad. Kuigi riigi õigusabi pakkuv büroo oleks seaduse kohaselt seadusest tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu, lähtudes seadustest ning nende alusel antud õigusaktidest, jääb alati küsimus näilisest sõltuvusest.

3.3.2. Riigi õigusabi osutamise piiramine kehtiva süsteemi korral

Alljärgnevalt on analüüsitud võimalusi riigi õigusabi liikide kaupa leida võimalusi kulutõhusamaks haldamiseks, seades piiranguid võrreldes kehtiva õigusega. Käesoleva analüüsi punktis 2.4 on esitatud näiteid piirangutest, mida EL-i liikmesriigid on riigi õigusabi andmisele seadnud. Mitmes riigis on välistatud riigi õigusabi osutamine salakaubaveoga seotud süütegudes. Soomes on välistatud riigi õigusabi osutamine joores juhtimise kriminaalasjades. Näiteks Leedus ei anta riigi õigusabi tsiviilasjades, kui taotletakse kohtus esindamist enam kui kolmes asjas. Piiranguid on seatud ka riigi õigusabi mahule ehk tundide arvule, mida ületades isikule üldjuhul riigi kulul riigi õigusabi osutamist ei jätkata. Suurbritannia on isegi piiranud riigi õigusabi osutamist perekonnaasjades. Liikmesriigid tunnevad ka muid piiranguid, millel siinkohal pikemalt ei peatuta. Kogutud andmete põhjal on selge, et EL-i liikmesriigid on kehtestanud mitmeid piiranguid riigi õigusabi andmisele.

Piiratud ressursside tingimustes tuleks riigi õigusabi teenuse kvaliteedi parandamiseks leida võimalusi sisemiste ümberkorralduste kaudu. Seetõttu tuleb kaaluda eri võimalusi riigi õigusabi osutamise piiramiseks järgmiselt:

- teatud süütegude puhul riigi õigusabi andmise välistamine või piiramine
- teatud tsiviilasjades riigi õigusabi andmise välistamine või piiramine
- teatud haldusasjades riigi õigusabi andmise välistamine või piiramine
- piirangu seadmine isikule ühes aastas riigi õigusabi andmise kordadele või alternatiivselt maksimaalse riigi õigusabi tundide arvu kehtestamine ühes aastas.

Riigi õigusabi andmise piiramine süütegude puhul

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna iga-aastase statistilise väljaande „Kuritegevus Eestis 2014“ andmetel registreeriti Eestis 2014. aastal 37 787 kuritegu. Prokuratuur saatis 2014. aastal kohtusse arutamiseks 7206 kriminaalasia 8710 isiku osas süüdistatuna 15 684 kuriteos.³⁵

³⁵ Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2014. Tallinn 22.02.2015, lk 29. <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kuritegevus-eestis-2014> (01.10.2015). Edaspidi viidatud kui kriminaalpoliitika uuringud 22.02.2015.

Kokkuleppemenetlustes lahendati u 5000³⁶ kriminaalasja. Selleks, et teada saada, kui palju osutati kokkuleppemenetlustes riigi õigusabi edastasime päringu Riigi ja Infosüsteemide Keskusele, kelle poolt edastatud andmetel osutati 2014. a riigi õigusabi kokkuleppemenetlustes 2739 korral (ilmselt on see arv veel suurem), millest 1754 juhul oli tegu muude juhtumitega kui joobes juhtimine.³⁷ Keskmise kulu riigi õigusabile ühe kokkuleppemenetluse puhul on Riigi Õigusabi Infosüsteemi andmete kohaselt u 51,8 eurot.³⁸ Seega riigi õigusabi eelarvest võis kokkuleppemenetlustes, kus ei olnud tegu joobes juhtimise asjadega, osutatav riigi õigusabi 2014. a rahaline väljaminek moodustada minimaalselt 90 857 eurot.

Kokkuleppemenetlus on menetlus, milles ei püüta jõuda kohtuotsuseni mitte niivõrd kõigi oluliste tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamise kaudu, vaid menetluses osalejate konsensuse tulemusena (mis eelkõige tähendab poolte järeleandmisi).³⁹ Kokkuleppemenetluse ettepanek võib tulla nii prokuratuuri kui ka kahtlustatava või süüdistatava poolt ning selle kohaldamise võimalikkuse arutamine toimub kahepoolsete läbirääkimiste käigus. Kokkuleppemenetlustes saavutatud kokkuleppeid vaatab üle ja kinnitab kohus. Kuna kokkuleppemenetluste puhul võtab seega põhimõtteliselt kahtlustatav või süüdistatav süü omaks ning kohus kontrollib kokkuleppe seaduslikkust enne selle kinnitamist, siis võiks kokkuleppemenetluste puhul kaaluda riigi õigusabi osutamise piiramist nii, et riigi õigusabi korras kaitsja tagatakse üksnes kokkuleppe sõlmimiseni. Läbirääkimistel prokuröriga tuleks võimaldada isikule kaitsja, et oleks tagatud poolte võrdsus läbirääkimistel ning isiku arusaamine kokkuleppe sisust. Kokkuleppe sõlmimisega loetakse aga riigi õigusabi korras nimetatud advokaadi ülesanne täidetuks ning riigi õigusabi edasi ei anta. Muudatusega ei kaasneks süüdistatavale ega kohtule negatiivseid tagajärgi, kuna kohus kontrollib ka praegu kokkuleppe seaduslikkust ning kontrollib kas süüdistatav saab kokkuleppest aru.

Kaaluda võib seejärel lahendust, kus isik peab riigi õigusabi taotlema ja vajadust põhjendama, s.o hinnatakse taotleja majanduslikku seisundit. See aga tähendab menetlejale täiendavat töökoormust, menetluse kestuse pikenedamist (õigusabi andmisest keeldumine vaidlustatav) ning ressursikulu. Eelneva tõttu analüüsi autorid ei toeta sellist lahendust.

Kokkuleppemenetluse põhi eesmärgiks on menetlusökonoomia⁴⁰ ehk menetluse lühendamine ja kiirendamine, mis läbi saab vabastada riigi vahendeid selleks, et menetleda süvendatult ja mõistagi oluliselt kallimalt kriminaalasju, kus esinevad sisulised vaidlused.⁴¹

³⁶ I ja II astme kohtute 2014. a statistilised KOONDANDMED, 2014. a jooksul saabunud kohtumenetluste arv ja lahendatud kohtumenetluste arv, lk 3. http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ja_ii_astme_kohtute_2014.a_statistilised_koondandmed.pdf (11.09.2015).

³⁷ Andmed on saadud RIK-i kaudu kohtute infosüsteemist (edaspidi KIS). IT-abil paluti võtta KIS-ist välja 2014. a riigi õigusabi raames lahendatud asjade üldarv kokkuleppemenetlustes ja tuua välja, mis asjadega tegu oli.

³⁸ Kuna kokkuleppemenetluse tasuliigid lisati juurde alles 2014 aasta 1. septembrist, siis on tasu suuruse hindamisel lähtutud 2015. a perioodi (jaanuar kuni juuli) andmetest.

³⁹ M. Sillaots. Kiirmenetlused Eesti tulevases kriminaalmenetluses. – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu: Juridicum 2002, lk 157.

⁴⁰ E. Kergandberg. Menetlusökonoomia: teema piiritlemine, taustsüsteem ja spetsiifilised probleemid süüteomenetluses. <http://www.iuridicum.ee/public/files/32teesid/32Kergandberg.pdf> (25.09.2015).

⁴¹ H. Sepp. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise mõistliku menetlusaja tagamise kontekstis. Mõningad olulisemad punktid eelnõus 599 SE. – Juridica VIII/2010, lk 562.

Kohtusse saadetud kuritegudest suurima osa moodustasid vargused (4310), järgnesid joobes juhtimise (3116), kehalise väärkohtlemise kuriteod (1647) ja kelmused (1242).⁴² 2014. aastal määrati kriminaalasjades riigi õigusabi 11 201 korral.⁴³ Kriminaalsüüteona (KarS § 424) registreeriti 2014. aastal 3179 mootorsõiduki joobes juhtimise juhtumit (ülejäanud 3458 joobes juhtimise juhtumit kvalifitseeriti väärtegudena) ning riigi õigusabi määrati neist 2775 juhul. Arvestades, et 2014. aastal määrati riigi õigusabi 11 413 juhul kriminaalaja kohtueelses ja kohtumenetluses, moodustab joobes juhtimine 24,3% riigi õigusabist kriminaalasjades. Kohtute infosüsteemi andmete kohaselt moodustas kehaline väärkohtlemine (KarS § 121) joobes juhtimise järel teise suurema rühma riigi õigusabi kriminaalasjade juhtumitest, andes kokku u 20% riigi õigusabi mahust kriminaalasjades. Varavastased süüteod (KarS §-d 201–202, 205, 215 ja 218) moodustavad u 12% ning avaliku korra vastased süüteod (KarS § 266) 7,5% riigi õigusabi tellimuste mahust kriminaalasjades aastas. Justiitsministeeriumi 30.06.2015 avaldatud analüüsi „Joobes sõiduki juhtimise analüüs: nähtuse ulatus, karistuspraktika ja retsidiivsus“⁴⁴ kohaselt ei ole senine karistuspraktika avaldanud mõju juhtide käitumisele. Analüüsis jõutakse järeldusele, et karistuse karmus (kriminaalsüütegu) ei ole piisav motivaator süüteo toimepanemisest hoidumiseks. Kui vaadata joobes juhtimise juhtumite koguarvu aastas, siis on see poole suurem kui kriminaalkorras karistatavate tegude koguarv aastas. 2014. aastal tabati 6637 korral joobes juht, kuid 3458 juhul jäi joove alla 1,5 promilli, mistõttu kvalifitseeriti tegu väärteona ning sellisel juhul ei määrata isikule üldiselt riigi õigusabi korras advokaati. Küll aga määratakse sageli riigi õigusabi juhul, kui joove on 1,5 promilli või üle selle, kuna siis on tegu kriminaalsüüteoga. 2014. aastal oli selliseid juhtumeid 3179, millest riigi õigusabi anti 2775 juhul. Keskmise kulu riigi õigusabile ühe joobes juhtimise puhul oli 2014. aastal 172,47 eurot. Riigi õigusabi eelarvest moodustas 2014. aastal joobes juhtidele osutatav riigi õigusabi seega maksimaalselt 478 604,25 eurot.

Arvestades Justiitsministeeriumi analüüsi „Joobes sõidukijuhtimise analüüs: nähtuse ulatus, karistuspraktika ja retsidiivsus“ järeldusi ja ettepanekuid ning asjaolu, et joobes juhtidele osutatud riigi õigusabi moodustab märkimisväärse osa riigi õigusabi eelarvest, tasub kaaluda sellistes kriminaalasjades riigi õigusabi osutamise lõpetamist, v.a kui asja lahendamist jätkatakse üldmenetluses. Sellisel juhul oleks riigi õigusabi võimalik taotleda ning riigi õigusabi taotluse põhjendatust võiks kohtu asemel hinnata nt advokatuur.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt näeb KrMS § 45 lg 4 p 3 ette, et lühimenetluses saab süüdistatav kohtu nõusolekul kaitsjast loobuda enda kirjaliku avalduse alusel üksnes tingimusel, et ta vastab kaitsjale esitatavatele haridusnõuetele. Selline olukord ei võimalda aga kaitsjast kohtulikuks arutamiseks loobuda nt pole võimalik kaitsjast loobuda formaalse õigushariduseta isikul, keda süüdistatakse kergemaliigilise kuriteo toimepanemises, mille asjaolud on selged ja isik tunnistab teo toimepanemist ning kohtus õiguslikke vaidlusi sisuliselt ei toimu. Selline olukord toob isikule kaasa aga sisuliselt täiendava karistusliku meetmena kaitsjatasude tasumise kohustuse, mis võib isikut mõjutada isegi rohkem kui nt võimaliku karistusena mõistetav lühiajaline tingimisi vangistus või

⁴² Kriminaalpoliitika uuringud 22.05.2015, lk 29.

⁴³ Advokatuuri riigi õigusabi aastaaruanne 2014, lk 1.

⁴⁴ Kriminaalpoliitika uuringud. Joobes sõidukijuhtimise analüüs: nähtuse ulatus, karistuspraktika ja retsidiivsus. Tallinn 30.06.2015. <http://www.kriminaalpoliitika.ee/en/joobes-soidukijuhtimise-analuus-nahtuse-ulatus-karistuspraktika-ja-retsidiivsus> (25.09.2015).

väike rahaline karistus. Seega võiks kaaluda formaalsete haridusnõuete kaotamist ja lühimenetluste puhul riigi õigusabi ülesande täidetuks lugemist kaitsja poolt toimiku tutvustamisega. Selleks, et isik oleks oma õigustest ja kohtuotsuse võimalikest tagajärgedest teadlik peaks kohtueelse uurimise lõpus toimiku tutvustamisel kaitsja osalemine olema kohustuslik, kuid seejärel kohtumenetluses enam riigi õigusabi ei antaks. Lühimenetluses saadeti 2014. aastal kohtusse 1500 isikut, lisaks 800 isikut, kes saadeti kohtusse kiirmenetluses lühimenetluse sätteid kohaldades. Seega potentsiaalne isikute ring, kellel oleks võimalik kaitsjast kohtumenetluseks loobuda, oleks 2300 isikut aastas. Reeglina kestab kohtuistung kuni 30 minutit. Seega arvestades, et riigi õigusabi tasu 0,5 t eest on 20 eurot, tähendaks muudatus maksimaalselt rahalist kokkuhoidu summas 46 000 eurot.

Eelneva pinnalt nähtub, et riigi õigusabi piiramisel kokkuleppemenetluses, mootorsõiduki jooles juhtimise ning lühimenetluses annaks võimaluse riigi õigusabi eraldise puhul rahaliseks säästuks kokku maksimaalselt summas 615 461,25 eurot. Selle summa võrra oleks advokatuuril nt võimalik tasuda kõrgemat tasu advokaatidele keerulisemates asjades osutatava õigusabi eest.

Märgime, et pakutavate muudatustega riigi poolt kokku hoitava summade puhul tuleb arvestada, et riigi õigusabi andmise kolmest viisist kahel antakse riigi õigusabi tagastamise kohustusega. Rahandusministeeriumi poolt edastatud andmete kohaselt määrati 2013. a kriminaalasjades riigi õigusabi tagastamise kohustusega 1 520 975,01 euro ulatuses, millest riigile laekus tagasi 569 632,31 eurot. See tähendab, et riigile tagastatakse määratud riigi õigusabist u 38%. Seega riigi reaalne rahaline kokkuhoid saaks olema muudatuste korral (riigi õigusabi piiramine mootorsõiduki jooles juhtimise asjades, kokkuleppemenetluses ja lühimenetluses) hinnanguliselt kolmandiku võrra väiksem, s.o kuni 381 586 eurot.

Arvestades jooles juhtimise juhtumite, kokkuleppemenetluste ning lühimenetluste mõju eelarvele, tuleks:

- lõpetada riigi õigusabi andmine mootorsõiduki jooles juhtimise asjades, v.a kui asja lahendamist jätkatakse üldmenetluses. Sellisel juhul oleks riigi õigusabi võimalik taotleda ning riigi õigusabi taotluse põhjendatust võiks kohtu asemel hinnata nt advokatuur;
- kokkuleppemenetluse juhtumite puhul anda riigi õigusabi kuni prokuröriaga kokkuleppe sõlmimiseni;
- lühimenetluses anda riigi õigusabi kuni kaitsja poolt toimiku tutvustamiseni.

Euroopa Komisjon tegi 2013. aastal ettepaneku direktiivi kohta, milles käsitletakse esialgset tasuta õigusabi kahtlustatavatele või süüdistatavatele, kellelt on võetud vabadus, ning tasuta õigusabi Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses. Selle eelnõu osas võeti EL Nõukogus 2015. aasta juulis vastu üldine lähenemisviis, mis on viimane tekstiversioon, millest on võimalik lähtuda⁴⁵. Samas tuleb arvestada, et Euroopa Parlament on esitanud oma esialgsed arvamused ning nende hinnangul peaks esialgset tasuta õigusabi tagama märkimisväärselt enamatel juhtudel, kui üldise lähenemisviisi tekstis kokkulepitu. Direktiivi eelnõu eesmärk on tagada esialgne tasuta õigusabi

⁴⁵ EL-i direktiiv 2013/48/EL osa vastu võetud ühine lähenemisviis.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6603-2015-INIT/en/pdf> (09.09.2015).

nendele isikutele, kellelt on võetud vabadus⁴⁶. Direktiivi eelnõu lähtub eeldusest (mis tuleneb enamuse liikmesriikide kriminaalõigussüsteemidest), et ka kriminaalmenetluses hinnatakse, kas isikul on õigus tasuta õigusabile, kasutades kas isiku majanduslikust olukorrast või õigusemõistmise huvidest lähtuvaid kriteeriume. Direktiiv kohustaks aga liikmesriike tagama tasuta õigusabi igal juhul olukordades, kus isikult on võetud vabadus ning lõplikku otsust tasuta õigusabi andmise kohta ei ole veel tehtud. Üldise lähenemisviisi tekst sätestaks sellele reeglile ka mitmeid erandeid, nt ei oleks vaja esialgset tasuta õigusabi tagada väikeste süütegude puhul⁴⁷; olukordades, kus korra- kaitseasutused teostavad esialgset kontrolli või isikutuvastusi, mida ei saa lugeda süüteomeenet- luseks või olukordades, kus õigusabi andmine ei ole õigusemõistmise huvides vajalik. Kõigi nende erandite osas on direktiivi eelnõu menetluses oodata veel põhjalikke vaidlusi. Et aga direktiivi eesmärk on tagada esialgne tasuta õigusabi, st üksnes selleks perioodiks, millal lõplikku otsust õigusabi andmise kohta ei ole tehtud, ei takistaks direktiiv põhimõtteliselt sellise süsteemi sisseviimist, milles hakataks hindama riigi õigusabi andmisel isikute majanduslikku olukorda.

Niisiis ei keela ei kehtiv EL-i õigus ega EIÕK ka kriminaalasjades riigi õigusabi andmisel kasutada majanduslikke või õigusemõistmise huvidest lähtuvaid kriteeriumeid. EIÕK art 6 lg 2 sätestab, et igal kuriteos süüdistataval on õigus kaitsta end ise või enda poolt valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui õigusemõistmise huvid seda nõuavad ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks. Asjakohased on ka järgmised EIÕK lahendid:

- Benham v United Kingdom, 1996¹ kohaselt nõuavad õigusemõistmise huvid tasuta õigusabi andmist juhul kui õiguslik vaidlus on keeruline ning isikut ähvardab vabadusekaotuslik karistus (sellel juhul 3 kuud).
- Quaranta v Switzerland, 1991¹ kohaselt tähendavad õigusemõistmise huvid, et arvestada tuleb a) Süüteo raskust ja võimalikku karistust; b) asja keerulisust; ja c) süüdistatava isiklikku tausta.
- R.D v Poland, 2001¹ kohaselt oli avaldajale antud tasuta õigusabi esimeses astmes, kuid keelduti sellest kassatsiooniastmes, vaatamata sellele, et avaldaja majanduslik olukord polnud muutunud. EIÕK tuvastas rikkumise.

Samas peab tasuta õigusabi olema igal juhul tagatud siis, kui võimalik on vabadusekaotuslik karistus (ehkki kõigi EL-i liikmesriikide regulatsioon sellele nõudele täielikult ei vasta) või kui õiguslik vaidlus on keeruline.

Seega võib kaaluda riigi õigusabi seaduses üldise põhimõtte sätestamist, mille kohaselt osutatakse riigi õigusabi kriminaalasjades juhul, kui isikul endal puudub piisav sissetulek advokaadi palka- miseks või seda nõuavad õigusemõistmise huvid (keerukas asi). Välja jääksid üksnes juhud, kui kaitsja osavõtt kriminaalmenetlusest on kohustuslik (alaealisus, psüühikahäire jms). Sellisel juhul peaks olema võimalus riigi õigusabi taotleda. Taotluse peaks läbi vaatama kohus. Ka täna teeb nt tsiviilasjades ja haldusajades riigi õigusabi taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse

⁴⁶ Art 4 lg 2: „When the suspect or accused person is deprived of liberty, provisional legal aid shall be granted, if the person concerned so requests, without undue delay and at the latest before questioning by the police, by another law enforcement authority or by a judicial authority.“

⁴⁷ Kui karistuse mõistab muu asutus kui kohus ja/või vabadusekaotuslikku karistust ei oleks võimalik mõista.

üksnes kohus. Seejuures tuleb aga arvestada, et riigi õigusabi piiramisega kaasneks ühtlasi ka see, et potentsiaalselt peab seal kõrval hakkama toimuma riigi õigusabi taotluse läbivaatamise menetlus. Selline lisamenetlus võib olla eriti koormav kiirmenetluses (milles lahendatakse suurem osa joores juhtimise kriminaal-asjadest), kuna seal tuleb isik kohtu ette toimetada 48 tunni jooksul alates kinnipidamisest. Samuti teistes menetlustes tähendaks riigi õigusabi andmise menetluse ja sellega kaasneva isiku majandusliku olukorra hindamise lisandumine kaasa täiendava aja- ja ressursikulu kohtutele ja menetlusele tervikuna. Seega väheneks kriminaal-asjade kohtus menetlemise kiirus, sest kohtunikele lisandub riigi õigusabi taotluste lahendamise kohustust, määruskaebuste lahendamine jmt. Eelneva tõttu analüüsi autorid ei toeta sellise muudatuse sisseviimist.

Muudatuste elluviimisel tuleks muuta riigi õigusabi seaduse § 4 ja vaadata üle kriminaalmenetluse seadustiku 2 ptk 6. jao kaitsja regulatsioon ning konkreetset menetlusliiki puudutav regulatsioon.

Riigi õigusabi osutamise piiramine tsiviilasjades

Tsiviilasjade kogumaht oli 2013. aastal 3153 ning 2014. aastal 4128 asja. Tsiviilasjadele kulutati 2014. a 1 041 133,38 eurot, mis teeb ühe tsiviilasja keskmiseks arvestuslikuks hinnaks u 252 eurot.

Tsiviilasjade puhul moodustab kõige suurema rühma alaealiste piiratud teovõimega isikutele ehk lastele kohtu määratud riigi õigusabi, kusjuures laste asjades on trend kasvav. 2013. aastal määrasid kohtud lastele riigi õigusabi eri asjades kokku 1048 juhul, 2014. aastal juba 1460 juhul. Mahult järgneb laste asjadele tsiviilasjades „isiku paigutamine haiglasse“ ehk sundravijuhtumid, mida 2013. aastal oli kokku 802 ning 2014. aastal 1024. Mahult kolmanda liigina tsiviilasjades eristub täisealise piiratud teovõimega isiku esindus isiku paigutamisel hoolekandeesutusse ja piiratud teovõimega täisealisele isikule eestkostja määramisel vastavalt 2013. aastal 557 ja 2014. aastal 710 juhtu. Seega moodustavad piiratud teovõimega isikutele osutatavad riigi õigusabi juhtumid üle kahe kolmandiku kogu riigi õigusabi tsiviilasjade mahust: 2013. aastal 76,3% ning 2014. aastal 77,3% tsiviilasjade mahust. Summaarselt teeb see aastast hinnanguliselt u 804 796 eurot.

Piiratud teovõimega isikute (nii alaealised kui ka täisealised piiratud teovõimega isikud) eestkoste puhul võiks kaaluda tänase süsteemi terviklikku ülevaatamist. Soome riikliku kaitse organisatsiooni külastades selgus, et Soomes on aastaid tagasi tehtud otsus võtta piiratud teovõimega isikute eestkoste ära kohalike omavalitsuste pädevusest. Soomes osutavad piiratud teovõimega isikutele eestkoste ja esindaja teenust riiklikud kaitsjad, vandeadvokaadid. Soome riikliku kaitse asutuse juhi sõnul tehti asjakohane otsus Soomes eesmärgiga tagada kõigile piiratud teovõimega isikutele ühetaolise kvaliteediga eestkoste ja õigusliku esinduse teenus. Varem peeti teenuse kvaliteeti ebahütlaseks, kuna kohalike omavalitsuste võimekus teenuse osutamisel oli erinev.

Piiratud teovõimega isiku vara ja hooldusõiguse vaidluses, s.o eestkosteasjas, ei saa teda esindada tema seaduslik esindaja. Selleks peaks olema määratud sõltumatu esindaja. Praegu on selleks advokaat. On küsitav, kas selline muudatus, s.o menetlusest advokaadi välistamine, oleks kooskõlas ka põhiseadusega.

Eesti perekonnaseadus eristab eestkostet ja õiguslikku esindust vanemlikest õigustest, mistõttu saaks Eestis tõsiselt kaaluda nii täiskasvanud kui ka alaealiste piiratud teovõimega isikute puhul professionaalse riikliku eestkoste ja juriidilise esinduse teenuse loomist ning vastava pädevuse üleandmist kohalikelt omavalitsustelt riiklikele kaitsjatele.

Tahtevastase ravi regulatsiooni täiendamiseks ja parandamiseks on Riigikohus 19. veebruaril 2014 tehtud otsuses 3-2-1-155-13 andnud seadusandjale rea suuniseid. Riigikohus sedastab, et välja-kujunenud praktika kohaselt ei hinnata isiku tahtevastasele ravile paigutamise juhtudel sellise ravi vajadust ja selle kohaldamise eeldusi enne isiku ravile allutamist, vaid alles tagantjärele ehk siis, kui isik on juba ravimite mõju all ning temalt on vabadus võetud. Praktikas ei toimu tahtevastase ravi juhtumitel põhimenetlust, vaid piirduakse esialgse õiguskaitse menetlusega, kus avalduse kohtule esitab raviarst. Riigi õigusabi korras määratakse isikule kaitsja pärast seda, kui sundravi on tegelikult juba rakendatud ja ka pärast seda, kui kohus on esialgse õiguskaitse korras lubanud isikut sundravigi hoida. Riigikohtu hinnangul ei ole see korrektne viis selliste juhtumite menetlemiseks ja Riigikohus heidab riigile ette, et riik ei ole loonud psüühilise probleemiga isikutega tegelemiseks sõltumatut ja efektiivset järelevalvesüsteemi, mis tagaks isiku õigeaegse tahtevastasele ravile paigutamise avalduste esitamise. Riigikohtu hinnangul peaks TsMS § 533 lõigete 1 ja 2 kohaselt selliseid avaldusi esitama eelkõige kohalikud omavalitsused kui eestkosteorganid. Sisuliselt leiab Riigikohus, et psühhiaatrilise ravi seaduse (PsAS) loogika ja põhimõtted, konkreetsemalt PsAS §-d 11–13, ei ole kooskõlas tsiviilkohtumenetluse seadustiku regulatsiooniga, mille kohaselt tuleks esmalt tuvastada isiku psühhiaatrilisele ravile paigutamise eeldused ja see, millist ravi isikul vaja on, ning alles seejärel võib isiku tahtevastasel haiglaravile paigutada. Tahtevastane hospitaliseerimine ilma kohtu eelneva loata peaks olema väga erandlik menetlus, paraku on praktika Riigikohtu hinnangul läinud teist teed. Riigikohus märgib samuti, et ebapiisavalt on reguleeritud tahtevastasel hospitaliseeritud isikule kahju hüvitamise kord. Kokkuvõttes leiab Riigikohus, et seadusandja peaks võimalikult kiiresti välja töötama tervikliku lahenduse isiku kinnisesse raviasutusse paigutamise menetluse korralduses, mis kõrvaldaks kõik Riigikohtu tuvastatud puudused ja tagaks tõhusalt isikute põhiõiguste kaitse.⁴⁸

Sundravi asjade puhul on tegu hagita asja menetlustega, kus kohtunikul on seadusest tulenev uurimiskohustus. Hagita asja menetlemisel ei ole kohus seotud menetlusosaliste esitatud taotluste ega asjaoludega ega nende hinnanguga asjaoludele, kui seadusest ei tulene teisiti. Kohus peab kontrollima avalduse vastavust seadusele ja avalduse tõendatust ka juhul, kui avalduse kohta ei ole esitatud vastuväiteid. Vajaduse korral nõuab kohus avaldajalt tõendite esitamist või kogub neid omal algatusel. Seega on seda liiki asjades kohtuniku roll väga suur. Kuna täna ei ole menetlusosalise isikliku ärakuulamise kohustus absoluutne, s.o on kohtu diskretsioon, siis ilmselt tuleks sellise lahenduse korral eelistada isiku vahetut ära kuulamist.

Arvestades ühelt poolt riigi õigusabi statistikat, mille järgi moodustavad sundravile määramise juhud 24,8% riigi õigusabi tsiviilasjade kogumahust (summaarselt u 258 201 eurot), ning teiselt poolt Riigikohtu esile toodud süsteemseid probleeme praktikas, tuleb tõdeda, et senisel kujul ei ole riigi õigusabi sundravijuhtumites isiku põhiõiguste tagamiseks tulemuslik, kuna advokaat kohtub sageli kliendiga, kes on juba ravimite mõju all, ja saab ainult tagantjärele vaidlustada sundravi määramist. Seega on küsitav, kas nendes asjades riigi õigusabi määramine senisel kujul on eesmärgipärane ja vajalik.

Teiselt poolt võib eeldada, et kui tulevikus peaks sundravi määramise praktika muutuma ning raviarst ei saa enam enne kohtult loa saamist isikut sundravigi allutada, vaid peab seda eelnevalt

⁴⁸ RKTko 3-2-1-155-13 punktid 62–69.

taotlema kohaliku omavalitsuse kaudu kohtult, võib ka sundravi juhtumite hulk väheneda, kuna põhirõhk oleks sundravi eelduste eelkontrollil, mitte järelkontrollil.

Autorite hinnangul alternatiivse lahendusena kaaluda tänase riigi õigusabi esindaja kaotamist protsessist ning isiku õiguste kaitse tagatuks lugemist asja menetleva sõltumatu kohtunikuga, sest senisel kujul ei ole riigi õigusabi sundravijuhtumites isiku põhiõiguste tagamiseks tulemuslik ning selleks rahaliste vahendite kasutamine efektiivne.

Lisaks, kuna riigi õigusabi osutamisel tsiviilasjades on määrav osakaal nii piiratud teovõimega täisealiste kui ka alaealiste ning sundravijuhtumitel, tuleks koostöös Sotsiaalministeeriumiga kaaluda lisaanalüüsi nendele isikute rühmadele parima võimaliku ning tõhusa õigusabi- ja eestkosteteenuse osutamise võimaluste kohta.

Kokkuvõttes leiavad analüüsi autorid, et tuginedes sundravi asjade puhul osutatud kohtu uurimisprintsibile hagita asjades tuleks tsiviilasjade hagita asjade (v.a eeskosteasjad) puhul kaaluda üldise printsibi kehtestamist, millega loetakse tsiviilasjade hagita asjades kaitse tagatuks asja menetleva sõltumatu kohtuniku olemasoluga. Riigi õigusabi võiks osutada (nõustamine ja kaebuse või avalduse koostamine) kuni hetkeni, kui kohus võtab isiku kaebuse või avalduse menetlusse. Seejärel tagab menetluses isiku õigused kohus. Edasikaebamise korral tuleks riigi õigusabi uuesti taotleda.

Muudatuse puhul tuleks muuta riigi õigusabi seaduse paragrahve 4 ja 17 ning vaadata üle konkreetset menetlusliiki puudutav regulatsioon.

Riigi õigusabi osutamise piiramine haldusasjades

Halduskohtumenetlus erineb tsiviil-⁴⁹ ja kriminaalkohtumenetlusest selle poolest, et halduskohtumenetluses kehtib uurimisprintsip. Uurimisprintsipi eesmärgiks on kaitsta isikute (sh kolmandate isikute⁵⁰) subjektiivseid avalikke õigusi ja avalikku huvi sõltumata menetlusosaliste õiguslikest teadmistest ja materiaalsetest võimalustest õigusabi hankimisel.⁵¹

Uurimis põhimõtte eesmärk ei ole menetlusosaliste tõendamiskoormuse vähendamine, vaid menetlusosaliste abistamine, et nad teadmatuse tõttu ei jäta asjas olulisi tõendeid esitamata.⁵² Menetlusosalistel säilib kohustus anda kohtule teada asja lahendamiseks olulistest asjaoludest. Kohtu kohustus olla aktiivne sõltub menetlusosalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid.⁵³

Kuivõrd halduskohtumenetluses on poolteks reeglina kas haldusväline isik, avalik õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse ametnik või muu isik ning kaebaja on üldjuhul vastustajast objektiivselt nõrgemas positsioonis, siis ei saa halduskohtumenetluse sätteid erinevalt tsiviilkohtumenetlusest poolte võrdsuse seisukohalt hinnata puhtalt poolte menetlusliku võrdsuse seisukohalt, vaid eesmärk peab olema saavutada poolte sisuline võrdsus.⁵⁴ Poolte ebavõrdsus tuleneb sellest, et haldusorgan

⁴⁹ Silmas on peetud hagiasju.

⁵⁰ RKHKo 3-3-1-30-09, p 21.

⁵¹ RKHKm 3-3-1-8-04, p 24.

⁵² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 180.

⁵³ RKHKm 3-3-1-49-01, p 5.

⁵⁴ S. Lind, jt. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn. Juura, 2008, lk 189.

tegutseb inimeste, avaliku teenistuse seaduse⁵⁵ tähenduses ametnike kaudu. Ametnikeks on vastava ala spetsialistid. Füüsilisel isikul tavaliselt ei ole kõiki neid teadmisi kogumis, mida oleks vaidluse lahendamiseks vaja.⁵⁶ Sisulist võrdsust aitab kohtu kaasabil tagada halduskohtumenetluses valitsev kohustuslik uurimisprintsip, mis eristab seda teistest menetlusliikidest.⁵⁷

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁵⁸ § 7 järgi on tsiviilasjades pooled ja muud isikud seaduse ja kohtu ees võrdsed, mistõttu kohus ei kogu üldjuhul tõendeid omal algatusel (erandina kogutakse kohtu poolt tõendeid hagita asjades).⁵⁹ Kriminaalmenetluses kehtib võistlevuseprintsip, mille kohaselt maakohtu kohtulahend võib tugineda vaid tõenditele, mida on kohtulikult arutamisel esitatud ja vahetult uuritud ning mis on protokollitud.⁶⁰ Eeltoodust nähtub samuti, et kohtul esineb üldjuhul keeld omaalgatuslikult tõendeid koguda.⁶¹

Ka Riigikohtu endine esimees Märt Rask on rõhutanud halduskohtumenetluse eripära teiste menetluste ees. Halduskohtu diskretsioon kohtumenetluse küsimuses on suurem, kui seda on tsiviilkohtul võistlevas protsessis. Mida mahukam on menetlusseadus, seda raskem on õigushariduseta isikul ennast ise halduskohtus kaitsta.⁶²

Kuna haldusajades on seega menetluse juhtimisel suur roll kohtul, siis võiks kaaluda haldusajade puhul riigi õigusabi osutamist üksnes hetkeni, kui kohus võtab isiku kaebuse menetlusse. Edasi-kaebamise korral tuleks riigi õigusabi uuesti taotleda. Eeltooduga oleks tagatud isiku PS §-ga 15 sätestatud põhiõigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, kuid edasist menetlust juhiks ning isiku õigused tagaks, tuginedes uurimisprintsibile, kohus. Kohtulahendi vaidlustamise soovi korral, saaks isik esitada uue taotluse riigi õigusabi saamiseks.

Haldusajades riigi õigusabi osutamise puhul tuleb kindlasti arvestada ka tuleviku muudatustega. Seoses pagulaste kriisiga Euroopas ning sellest tulenevate Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisega on oodata nii 2015. aastal kui ka tulevatel aastatel haldusajades riigi õigusabi mahu suurenemist.

2014. a lahendati riigi õigusabi korras kokku 48 haldusaja ning haldusajade peale kulutati 41 918 eurot. See teeb ühe haldusaja keskmiseks arvestuslikuks hinnaks u 873 eurot.

Muudatuse puhul tuleks muuta riigi õigusabi seaduse paragrahve 4 ja 17 ning vaadata üle konkreetset menetlusliiki puudutav regulatsioon.

⁵⁵ Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 29.06.2014, 109.

⁵⁶ S. Loodla. Uurimisprintsipi rakendamine esialgse õiguskaitse kohaldamisel halduskohtumenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2013, lk 7.

⁵⁷ Loodla. *Op. cit.*, lk 7.

⁵⁸ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 19.03.2015, 3.

⁵⁹ TsMS § 5 lg 3.

⁶⁰ KrMS § 15 lg 1.

⁶¹ Loodla. *Op. cit.*, lk 8.

⁶² M. Rask. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2009. aasta kevadistungjärgul. http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004_06_2009.pdf (09.09.2015).

Muud võimalused riigi õigusabi osutamise piiramiseks

Euroopa Liidu liikmesriikide vastustest küsimustikule nähtub, et Leedu on välistanud õigusabi andmise enam kui kolmel korral teisest õigusabi, s.o kohtu esindamiseks taotlemise puhul. Soome on kehtestanud tasustatavatele riigi õigusabi tundide arvule piirangu, mille kohaselt tasustatakse aastas riigi õigusabi kuni 80 t ulatuses. Kohus võib seda ka jätkata olulistel põhjustel. Rootsis võidakse tasustada riigi õigusabi osutamist kuni 100 t ulatuses, kuid erilistel põhjustel võib kohus pikendada seda. Seega tuntakse EL-i liikmesriikide seas peamiselt kaht erinevat piirangut, millega piiratakse isikule riigi õigusabi andmist.

Eelmistes punktides käsitletud riigi õigusabi andmise piirangutele tuginedes võiks seega kaaluda, kas alternatiivselt või üheaegselt riigi õigusabi osutamisele ka muude piirangute kehtestamist. Eeskätt võiksid kaaluda piirangute kehtestamist nt ühele isikule aastas riigi õigusabi osutamise kordadele. Selleks, et tuvastada mitu isikut saab tsiviilasjades⁶³ aastas kolmel ja enamal korral riigi õigusabi, tehti päring KIS-i haldurile. Saadud tulemused näitavad, et aastatel 2013–2014 puudutab kolme ja enam korda riigi õigusabi määramisi u 100 asja, kusjuures valimisse oli sattunud ka 8 üldmenetluse asja ning paar väärteoasja. Seega võib üldistada, et aastas on selliseid juhtumeid alla 50. Arvestades, et tsiviilasjades oli 2014. aastal kogu tellimuste arv u 4100, siis moodustavad sellised juhtumid koguarvust väikse osa. Lisaks on oluline märkida, et kõik sellised asjad puudutavad hagita perekonnaasju (lapsega suhtluskord, eeskostja määramine), milles tuleb riigi õigusabi andmine tagada. Seega saadud andmed ei toeta tsiviilasjades riigi õigusabi andmise kordade piiramist.

Soome ja Rootsi näitel võiks alternatiivina mõelda ühele isikule aastas antava riigi õigusabi tundide piiramist. Seda võib teha nt nii, et seadus sätestab maksimum tundide arvu, mille ulatuses riik tagab riigi õigusabi tasustamise. Kui see tundide arv saab täis, kohustuks riigi õigusabi saaja edaspidise õigusabi eest ise tasuma, v.a advokaadi kohustusega asjad. Olukorras, kus isik advokaadile ei tasu, oleks tal üldprintsiibi kohaselt õigus riigi õigusabi osutamine lõpetada. Erandina võiks nt advokatuur otsustada riigi õigusabi osutamise jätkamise erilisel põhjusel. Seda piirangut võib kohaldada kõigis riigi õigusabi liikides. Arvestades, et 2014. aastal oli riigi õigusabi tellimusi kokku 16 110 ja kokku esitati riigi õigusabi osutamise eest tasu saamiseks taotlusi 55 639 töötunni eest, saame ühe tellimuse keskmiseks ajakulukuks u 3,45 tundi. Loomulikult ei piisa saadud tundide arvust keerukamates asjades õigusabi andmiseks, milledes võib kuluda õigusabile ka 20 ja enam tundi. Kui püüda kuidagi leida võimalikku riigi poolt üldjuhul tasustatavat riigi õigusabi tundide maksimaalset arvu, siis kõrvutades end nimetatud Põhjamaadega ja võrreldes riikide SKP-d, võiks olla nt tundide arvuks aastas kuni 30. Saadud tundide arvu aluseks on võetud riikide SKP ja keskmine brutopalk⁶⁴. Näiteks 2014. aastal oli selliseid tsiviilasju, milledes ületas osutatud riigi õigusabi tundide arv 20, kokku 41 ning neist 14 juhul ületas tundide arv 30. Haldusasjades on 7 haldusasja ületanud tundide poolest 20 tundi ning neist 4 on olnud mahukamad kui 30 tundi. Seega saame tsiviil- ja haldusasjade arvuks, milles riigi õigusabi maht ületab 20 tundi, kokku 48 asja ja enam kui 30 tundi ületavaid asju 18. Seega arvestades tänast 1 tunni tasu suurust 40 eurot, tähendaks 20 tunni piirangu seadmine

⁶³ Haldusasjade arv aastas on marginaalne.

⁶⁴ Eesti 2012. a SKP elaniku kohta 13 495 ja brutotasu aastas 10 466, Rootsi SKP elaniku kohta 43 867 eurot ja keskmine brutopalk 41 733 eurot, Soomes vastavalt 35 571 eurot ja 38 472 eurot.

aastas rahalist kokkuhoidu summas 19 820 eurot (sisaldab 495,5 t õigusabi). See-eest 30 tunni piirangu seadmine tähendaks aastas rahalist kokkuhoidu summas 7380 eurot (sisaldab 184,5 tundi õigusabi). Seega sel moel riigi õigusabi andmise piiramine ei annaks küll võrreldavat kokkuhoidu sarnaselt nt süüteasjades riigi õigusabi andmise piiramisega, kuid arvestades tsiviilasjade osakaalu tõusutrendi, võib eeldada selliste asjade arvu kasvu. Viimane aga tähendaks piirangu seadmisega suurema kokkuhoiu saavutamist.

Muudatus aitaks välistada süsteemi kuritarvitamise isikute poolt. Teisalt väheneks muudatusega ka selliste isikute võimalus saada advokaadi abi, kes vajaksid õigusabi harva. Muudatuse puhul tuleks esialgse hinnangu kohaselt muuta riigi õigusabi seaduse paragrahve 4 ja 15.

3.3.3. Riigi õigusabi korraldamine hankemudelina

Riigi õigusabi korraldamine hankemudelina lähtub ideest, et riik hangib kas ise või kolmanda isiku (nt advokatuuri) kaudu vajaliku õigusteenu vabalt turult. Mudeli keskseks eripäraks on seega asjaolu, et lisaks seadusest tulenevatele õigustele ja kohustustele on teenuse osutamise tingimused, ulatus, maht ja hind lepingus kokku lepitud. Sisuliselt on tegu puhta lepingulise suhtega avaliku võimu kandja ja eraisiku (advokaat) vahel. Sellist mudelit rakendab ulatuslikult ja peamiselt Suurbritannia. Keskvalitsus tegeleb üksnes süsteemi haldamisega ning sõlmib kolme- kuni viieaastase intervalliga tuhandeid õigusabi lepinguid advokaadibüroodega. Lepingud sõlmitakse tavaliselt kolmeks aastaks koos võimalusega pikendada seda tähtpäeva saabumise järel veel kuni kaheks aastaks. Suurbritannia süsteemis osutab advokaat riigi õigusabi tingimustele vastavale kliendile esmatasandi õigusabi ehk õigusnõustamist ise, st et advokaat ise otsustab esmatasandil õigusabi andmise üle. Teiselt poolt tähendab see seda, et isik saab ise vabalt valida, millise lepingu sõlminud advokaadibüroo poole ta abi saamiseks pöördub. Juhul kui isik soovib esindust kohtusse pöördumiseks, peab ta esitama taotluse keskvalitsusele, mis otsustab riigi õigusabi andmise üle. Sellises hankepõhises mudelis opereeritakse toimingupõhiste tasudega, kuna tunnitase süsteem on ajalooliselt kaasa toonud raskeid eelarveprobleeme. Paremaks eelarvestamiseks ja kulude kontrolli all hoidmiseks on kehtestatud toimingupõhised tasud. Toimingupõhiste tasude kehtestamise eel tehti ulatuslik riigi õigusabi liikide aja ja mahu arvestus, st uuriti põhjalikult kui palju on keskmiselt kulunud ühe või teise riigi õigusabi liigi ja alamliigi puhul töötunde. Lisaks toimingupõhiste tasudele on Suurbritannia hankemudelis advokaatidele ette nähtud kulude hüvitamine.

Riigi õigusabi haldamine hankemudelina võimaldaks panna osa halduskoormust lepingupartneritele (advokaadibüroodele) ning ühendada isiku esmane õigusnõustamine ja kohtus esindamine ühte süsteemi. Kui teenuseosutaja saab teenuse osutamise algfaasis ise hinnata, kas isik vajab riigi õigusabi ning kas tema mure lahendamiseks piisab lihtsalt õigusnõustamisest ja abist dokumentide koostamisel või tuleks pigem otse kohtusse pöörduda, oleks võimalik juba teenuse osutamise algfaasis eraldada lihtsamad juhtumid keerukamatele ning seejärel valida ka vastavalt juhtumi raskusele teenust osutav spetsialist. Eelduslikult peaks seesugune süsteem võimaldama ka kulusid kontrolli all hoida. Teisest küljest on hankemudeli korral tegu puhta lepingulise ehk võlaõigusliku suhtega, kus riik sisuliselt ostab sisse teenuse, mida ta ise peaks oma kodanikele osutama. Advokaat täidab siin puhtalt klassikalise eraõigusliku teenuseosutaja rolli.

Eestis toimib sellise mudeli alusel kogu riiklik ravikindlustussüsteem. Eesti Haigekassa kehtestab tervishoiuteenustele ametliku toimingupõhise hinnakirja ja korraldab iga kolme kuni viie aasta tagant hankeprotsessi lepingute sõlmimiseks tervishoiuteenuse osutajatega. Riigi õigusabi kontseptsioon Eestis erineb siiski eelnevalt kirjeldatud mudelist ühe põhimõttelise detaili tõttu – riigi õigusabi on sotsiaalabi, mitte kindlustatud isiku poolt teenuse tarbimine. Eesti süsteemis ei tasu riigi õigusabi klient enamasti ise sentigi teenuse eest. Riik pakub isikule tasuta teenust, st üldjuhul ei tee isik enne (nagu kindlustuse puhul), ega pärast teenuse saamist makseid.

Eespool kirjeldatud detsentraliseeritud teenuse osutamise alternatiiv on ühe halduri osutatav tsentraliseeritud teenus. Kehtivas süsteemis haldab advokatuur riigi õigusabi infosüsteemi kaudu riigi õigusabi osutamist, tal on teave ja kontroll tellimuste üle ning ta sekkub vajaduse korral selleks, et tagada iga tellimuse täitmine. Riigi õigusabi süsteemi haldamine ja teenuse osutamise korraldamine on küll üks advokatuuri ülesandeid, kuid samal ajal erineb see suures osas muudest advokatuuri ülesannetest oma liikmeskonna ees. Selleks et panustada rohkem riigi õigusabi kvaliteedi juhtimisse ja soodustada spetsialiseerumist teenuseosutajate seas, tuleks kaaluda võimalust luua selleks eraldi advokatuuri poolt juriidiline isik, milleks võiks olla nt sihtasutus. Sihtasutuse ülesanne oleks riigi õigusabi hinnakirja kehtestamine, kvaliteedistandardite välja töötamine, rakendamine ja kontroll, riigi õigusabi teenuslepingute sõlmimiseks hanke korraldamine, hankelepingute sõlmimine, sihtasutuse kohtus esindamine jm. Sihtasutuse kaudu oleks süsteemi haldamine täielikult kontsentreerunud riigi õigusabi osutamise korraldamisele, valdkondlike koolituste korraldamisele ning valdkonna kvaliteedi standardite välja töötamisele, rakendamisele ja kontrollimisele.

Sihtasutus võiks peale riigi õigusabi infosüsteemi haldamisele ja õigusabi osutamise korraldamisele otsustada ka riigi õigusabi määramise teovõimelistele isikutele tsiviil-, haldus- ja kriminaalasjades ehk asjades, kus on kaalutusruum. Oht, millega suure tõenäosusega tuleb eeltoodud muudatuse puhul arvestada on bürokraatia kasv, sest arvatavasti ei oska riigi õigusabi soovivad isikud ise hinnata, kas konkreetne taotlus tuleb esitada kohtusse või advokatuuri sihtasutusele. Muudatuse rakendamine eeldab isikute teavitamist, millega kaasnevad riigile lisakulud. Teiseks ohuks võib pidada võimalikku kuritarvitamist, s.o advokatuur võib teatud olukorras teha endale majanduslikult soodsaid otsuseid, mis piiraksid isikute juurdepääsu õigusemõistmisele. Seega eeldaks muudatus tõhusat riiklikku järelevalvet, millega kaasneks halduskoormuse kasv.

Muudatuse puhul tuleks esialgsel hinnangul muuta riigi õigusabi seaduse paragrahve 10, 15 ja 18.

Kohtute infosüsteemi kohaselt tegi 2014. aastal kohus 567 korral otsuse teovõimelisele isikule riigi õigusabi määramise kohta (tsiviilasjades). Nimetatud taotluste menetlemisele kuluv aja ja tööjõukulu on võrdeline ühe menetlusgrupi – üks kohtunik, üks kohtujurist ja üks kantseleitöötaja – töömahuga aastas. Ühe kohtuniku tööjõukulu koos maksudega aastas on 55 300,4 eurot, kohtujuristi 27 650,2 eurot ja kohtuistungisekretäri 11 881,44 eurot. Seega on ühe menetlusgrupi tööjõukulu aastas koos maksudega kokku u 94 832 eurot. Eeltoodud kuluga tuleb minimaalselt arvestada ka advokatuurile riigi õigusabi määramise otsustamise üle andmisel, sest täiendava ülesande panemisega kaasneb töökoormuse tõus. Eelduslikult tuleks funktsiooni täitmiseks palgata inimesed, millega kaasneb tööjõukulu. Seega tuleb planeerida muudatuse elluviimiseks ka vahendid, mille täpset suurust ei ole võimalik hetkel esitada, kuid mis hinnanguliselt võivad ulatuda eeltoodud summaga samasse suurusjärku. Samas oleks tsiviil-, haldus- ja kriminaalasjades nii riigi õigusabi osutamise

otsustamine kui ka riigi õigusabi osutaja määramine ühes kohas. Kui anda tsiviil-, haldus- ja kriminaalasjades teovõimelistele isikutele kaalutlusruumiga asjades osutatava riigi õigusabi määramise otsuse tegemise õigus advokatuurile, siis saaks vähendada kohtute töökoormust, sest antud juhul hindaks advokatuur asja perspektiivikust.

3.3.4. Esmatasandi õigusnõustamine ja riigi õigusabi

Riigi õigusabi seaduse § 31 lõike 1 kohaselt toetab riik riigieelarves selleks ettenähtud vahendite piires mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, kelle tegevus on oluline üldise õigusnõustamise kättesaadavuse parandamiseks ning kes suudavad tagada abivajajatele kvaliteetse õigusabi andmise. Sama paragrahvi lõike 2 kolmanda lause kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister oma määrusega kehtestada toetuse taotlemise täpsemad tingimused ja korra. Toetuse taotlemise täpsemad tingimused ja kord on sätestatud 12.11.2013 antud justiitsministri määruses nr 35 „Mittetulundusühingute ja sihtasutuste poolt õigusabi andmiseks toetuse taotlemise tingimused ja kord“. Igal aastal või iga paari aasta tagant korraldab Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna järelevalve ja õigusteeninduse talitus (edaspidi *JÕT*) konkursi tasuta õigusabi andjate leidmiseks. JÕT-i eestvedamisel töötatakse koos konkursile esitatud taotluste hindamiseks moodustatud komisjoni liikmetega välja konkursi tingimused, vastavalt sellele millise õigusabi järele ühiskonnas ühel või teisel aastal kõige suurem vajadus on.

Riigi toetusel antakse tasuta esmatasandi õigusabi alates 2011. aastast. Esmatasandi õigusnõustamise puhul on võimalik eristada:

- 1) näost näkku õigusnõustamist, mille puhul toimub eelregistreeritud kohtumine, kus kuulatakse ära isiku probleem ning püütakse sellele lahendus leida;
- 2) veebipõhist õigusnõustamist, mille puhul õigusnõu antakse veebiportaali www.juristaitab.ee vahendusel, kus isikud saavad nõu eesti keeles. Alates 1. jaanuarist 2015 veebiportaali www.juristaitab.ee/ru vahendusel, kus isikud saavad nõu vene keeles.

Peamised esmatasandi õigusnõustamise teenuse sihtrühmad on pensionärid, puuetega inimesed, töötud ja teised mõjuval põhjusel mittetöötavad isikud, vangistuses viibivad ja vangistusest vabanenud isikud, lasterikkad pered, noored pered, alaealised ning pankrotivõlgnikud, kui eeldused on täidetud ehk pankrotihaldur ei saa ise teha taotletavat menetlustoimingut või seda ei saa tema kvalifikatsiooni ja ülesandeid arvestades temalt oodata.

Näost näkku õigusnõustamise puhul tuleb isikul ennast nõustamisele eelnevalt registreerida. Nõustamine toimub üle Eesti. Õigusnõustamise raames tegeletakse isikute sisulise nõustamisega: selgitatakse välja, kas isiku õigusi on kuidagi riivatud, kas asjaolud võimaldavad asja lahendada kohtuväliselt või tuleks oma õiguste kaitseks pöörduda kohtusse ja millisel õiguslikul alusel tuleks esitada nõue. Esmatasandi õigusnõustamise raames püütakse isiku probleem lahendada algusest lõpuni. Tuleb ette ka isikute informeerimist (suunamine vajalike asutuste poole ja asjakohaste veebilehtede tutvustamine), kuid põhilise osa peaks moodustama isikute sisuline nõustamine, näiteks abistatakse isikuid dokumentide vormistamisel (kohtusse pöördumine, riigi õigusabi või menetlusabi taotluste vormistamine, kirjad täiturile ja kohalikule omavalitsusele), varaliste kohustuste täitmisel, täitemenetluse ja eraisiku pankroti küsimustes.

Selleks, et välja selgitada, kui suures mahus tegeletakse esmatasandi õigusnõustamise raames riigi õigusabi saamise võimaluste selgitamisega ning milliseid võimalusi õigusnõustajad näevad selle efektiivsemaks muutmiseks ja kvaliteedi parandamiseks, edastasime esmatasandi õigusnõustajatele (edaspidi *õigusnõustajad*) alljärgnevat küsimused.

- **Kas esmatasandi õigusnõustamine on sisuline või tegeldakse paljuski riigi õigusabi saamise võimaluste selgitamisega? Kui tegeldakse riigi õigusabi võimaluste selgitamisega, siis kui suures mahus?**

Õigusnõustajate sõnul esineb riigi õigusabi saamise võimaluste selgitamist, kuid selle maht ei ole suur. Riigi õigusabi puhul aitavad esmatasandi õigusnõustajad isikul vastavaid avaldusi ja majanduslikku olukorda põhjendavaid dokumente täita.

Puuetega inimeste õigusnõustamise kohta tõi MTÜ Eesti Kurtide Liidu (edaspidi *EKL*) esindaja riigi õigusabi puhul esile: isikul, kellel puuduvad õigusteadmised, on raske täita taotlusi, eriti nt probleemi kirjeldamise osa; esmatasandi õigusnõustamine võimaldab eristada sisulise külje pealt riigi õigusabi tegelikku vajadust; mõnel juhul on tulnud tegeleda juba osutatud riigi õigusabi teenuse puuduste kõrvaldamisega. Nii *EKL*-i, MTÜ Eesti Kutsehaigete Liidu (edaspidi *EKHL*) kui ka MTÜ Eesti Lastekaitse Liidu (edaspidi *LKL*) esindajad tõi välja, et esmatasandi õigusnõustamise puhul püütakse vältida kohe riigi õigusabi saamise võimaluste selgitamist. Eelnevalt otsitakse muid võimalusi (mõnda liiki lepitust või muud), kuidas oleks võimalik isiku probleem lahendada. Eeltoodu aitab riigi õigusabi mahtu vähendada.

- **Milliseid võimalusi näete esmatasandi õigusnõustamise efektiivsemaks muutmiseks, sealhulgas kvaliteedi parandamiseks?**
- **Kas Teie hinnangul jääb mingi osa elanikkonnast eri põhjustel üldse õigusabita?**

Oma vastustes tõi õigusnõustajad esile, et esmatasandi õigusnõustamist aitaks tõhusamaks muuta õigusnõustamise piirkonna laiendamine, klientuuri ühtlustamine, teenuse jätkuv ja järjepidev rahastamine, projekti perioodide pikendamine, õigusnõustajate kvalifikatsiooni tõstmine/kontroll ning avalikkuse õigusteadlikkuse suurendamine.

EJL-i sõnul vajavad suuremas mahus õigusnõustamist vanemaealised ja venekeelsed inimesed. EJL-i esindaja selgitas, et vanemaealistel isikutel ei ole piisaval määral õigusteadmisi või nad tuginevad otsuste tegemisel varem kehtinud seadustele ning seetõttu toimivad oma õiguste kasutamisel ja kohustuste täitmisel vääralt või hilinemisega. Ühe näitena tõi EJL välja pärimismenetlust käsitlevad muudatused, nt arvatakse siiani, et pärimistoimingud tuleb teha kuue kuu möödumisel pärast isiku surma. Ka on venekeelsetel inimestel Eesti seadustest väga halb ülevaade. Portaal www.juristaitab.ee/ru on EJL-i sõnul olukorda leevendanud, kuid probleem püsib, sest suur osa venekeelsetest inimestest ei kasuta internetti või ei oska sealt vajalikku teavet leida. Samuti tõi EJL välja, et paljudes piirkondades (Ida-Virumaa, Valga, Võru, Pärnu) on õigusnõustajate kvalifikatsioon väga madal ja seega osutatava teenuse kvaliteet kehv. EJL on praktikas kokku puutunud juhtudega, kus isikud on õigusabi saamiseks pöördunud oma materiaalseid võimalusi arvesse võttes sobiva juristi poole, kuid kelle osutatava teenuse kvaliteet on olnud halb. Seega on jurist isikut nõustanud valesti (on koostatud ebakvaliteetseid dokumente) ning hiljem on EJL pidanud tegelema ebakvaliteetse töö tagajärgede likvideerimisega.

EKL-i ja ÕTB hinnangul ei tuleks Justiitsministeeriumi poolt korraldatava konkursi raames esmatasandi õigusnõustamise klienti lisaks vähekindlustatusele diferentseerida ka puude järgi, sest mõlemad omadused iseloomustavad sisuliselt sama sihtrühma. Õigusnõustajate hinnangul tuleks luua eeldused kogenud nõustajate ringi tekkimiseks ja selle püsimiseks. Sellele aitaks kaasa eraldise kasutamiseks sõlmitavate lepingute perioodide pikendamine. Lähtuvalt eeltoodust toome välja mõned õigusnõustajate ettepanekud, mis nende hinnangul aitaksid esmatasandi õigusnõustamist tõhusamaks muuta ja kvaliteeti parandada.

Tabel 5. Ettepanekud

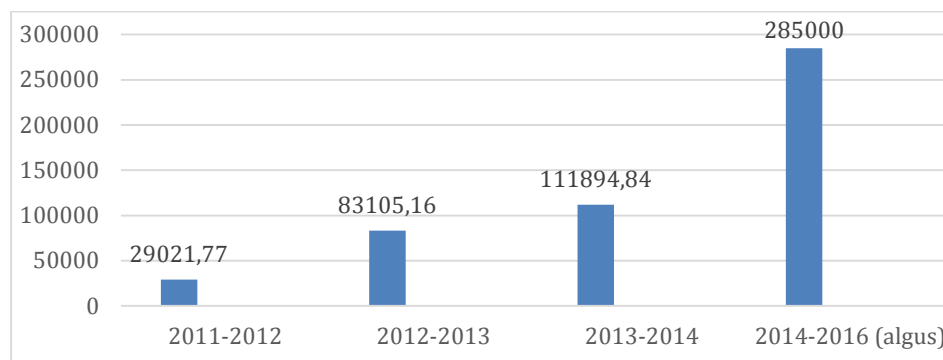
EJL	Õigusnõustajate kvalifikatsiooni parandamine õigusnõustaja kutse omandamise kohustuse kaudu. Nii tagatakse täiendavate õppuste ja koolituste korraldamine ning eksami sooritamine. Õigusnõustajana võiks peale advokaadi tegutseda üksnes isik, kellele on omistatud seitsmenda taseme õigusnõustaja kutse (magistrikraad, vähemalt 5 aastat töökogemust õigusnõustajana ja kohtus esindamise kogemus).
EJL	Eesti Rahvusringhäälingu vahendusel (raadios või televisioonis) nii eesti- kui ka venekeelse õiguslase saatesarja loomine, kus õiguspraktikud kommenteerivad seaduse rakendamist ja annavad nõu, kuidas üht või teist seadust täita/rakendada.
ÕTB ja EKL	Esmatasandi õigusnõustamise klientide eristamata jätmise lisaks vähekindlustatusele puude alusel, sest mõlemad omadused iseloomustavad sisuliselt sama sihtrühma.
Üldine ettepanek	Esmatasandi õigusnõustamise piirkonna laiendamine ja toetuste suurendamine.
LKL	Levinumate küsimuste vastuseid ja otsitud tegevussuuniseid sisaldavate infotrükiste koostamine ja nende levitamise võimaluste loomine omavalitsustes, perearstikeskustes, kohtumajades, omavalitsuse sotsiaalüksustes ja tasuta avalikel üritustel.
LKL	Lisakoolituste korraldamine ja kogemuste vahetamine kolleegide ja sama ala spetsialistidega.
LKL	Tehniliste lahenduste kasutamine, nt nõustamine Skype'i vahendusel.
ÕTB	Eraldise kasutamise lepingute perioodi pikendamine

Allikas: õigusnõustajate vastused

Kõikide õigusnõustajate hinnangul jääb osa elanikkonnast mitmesugustel põhjustel õigusabita. Puuetega inimeste puhul on õigusabita jäämise ühe põhjusena nimetatud inimeste enda arglikkust ja vähest aktiivsust.

Esmatasandi õigusnõustamiseks on riik toetust eraldanud alates 2011. aastast kuni käesoleva ajani. Toetuse summad on pidevalt tõusnud. Aastatel 2011–2012 oli eraldatud toetuse suurus 29 021,77 eurot, aastatel 2012–2013 oli see 83 105,16 eurot, aastatel 2013–2014 – 111 894,84 eurot ning aastatel 2014–2016 (algus) on eraldatud toetuse suuruseks 285 000 eurot.

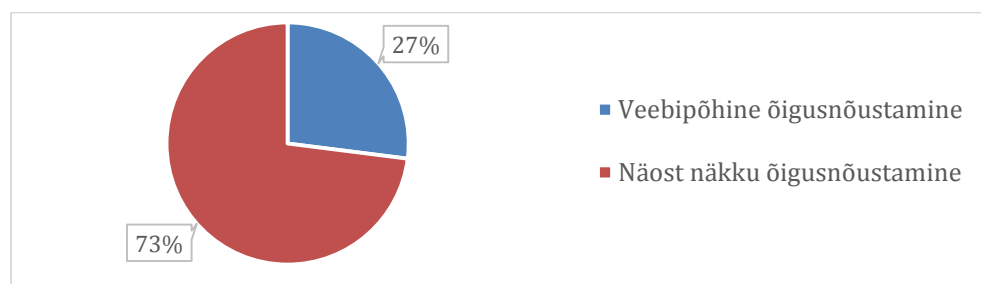
Joonis 7. Toetused aastatel 2011–2016 (algus)



Allikas: Justiitsministri õiguseabi andmiseks toetuse eraldamise käskkirjad 2011–2014

Aastatel 2011–2016 (algus) on riigi poolt esmatasandi õigusnõustamiseks kokku eraldatud toetust 509 021,77 eurot, millest 370 442,77 eurot on antud näost näkku ja 138 579 eurot veebipõhiseks õigusnõustamiseks.

Joonis 8. Toetused näost näkku ja veebipõhise õigusnõustamise puhul

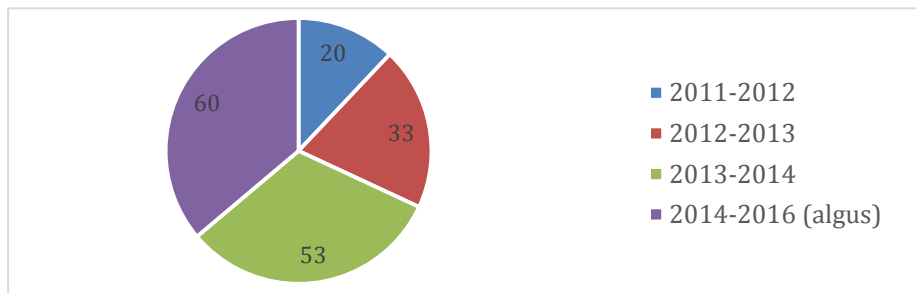


Allikas: Justiitsministri õigusabi andmiseks toetuse eraldamise käskkirjad 2011–2014

Riigi õigusabi seaduse § 31 lõike 1 kohaselt saavad Justiitsministeeriumi korraldatavale konkursile taotlusi esitada ainult mittetulundusühingud ja sihtasutused. Kogu toetuse eraldamise perioodil on Justiitsministeeriumi koostööpartnerid muutunud vähesel määral. Peamisteks koostööpartneriteks on läbi aastate olnud EJL, EKHL ja EKL. Nemad on toetust saanud igal aastal. Samuti võib ühe peamise koostööpartnerina välja tuua ÕTB, kes on riigi toetusel tasuta õigusabi teenust nii näost näkku kui ka veebipõhiselt osutanud alates aastast 2012 kuni käesoleva ajani. Aastal 2012 oli Justiitsministeeriumi koostööpartneriks ka MTÜ Eesti Õmmaemandate Ühing (edaspidi ÄÜ) ja aastatel 2014–2016 (algus) on koostööpartneriks LKL.

Esmatasandi õigusnõustamise piirkondlik kättesaadavus on aastatel 2011–2016 (algus) pidevalt laienenud. Aastatel 2011–2012 pakkusid riigi toetusel tegutsevad mittetulundusühingud ja sihtasutused tasuta õigusabi Tallinnas, Tartus ja Pärnus, aastatel 2012–2013 anti tasuta õigusabi Tallinnas, Tartus, Pärnus, Rakveres, Jõhvis ja Kohtla-Järvel, aastatel 2013–2014 Tallinnas, Tartus, Pärnus, Rakveres, Jõhvis, Narvas, Sillamäel, Võrus, Viljandis ja Jõgeval ning aastatel 2014–2016 (algus) pakutakse tasuta õigusabi Tallinnas, Tartus, Pärnus, Rakveres, Jõhvis, Narvas, Paldes, Hiiumaal, Viljandis ja Jõgevamaal.

Joonis 9. Näost näkku esmatasandi õigusnõustamise territoriaalne kättesaadavus protsentuaalselt kõikidest maakondadest

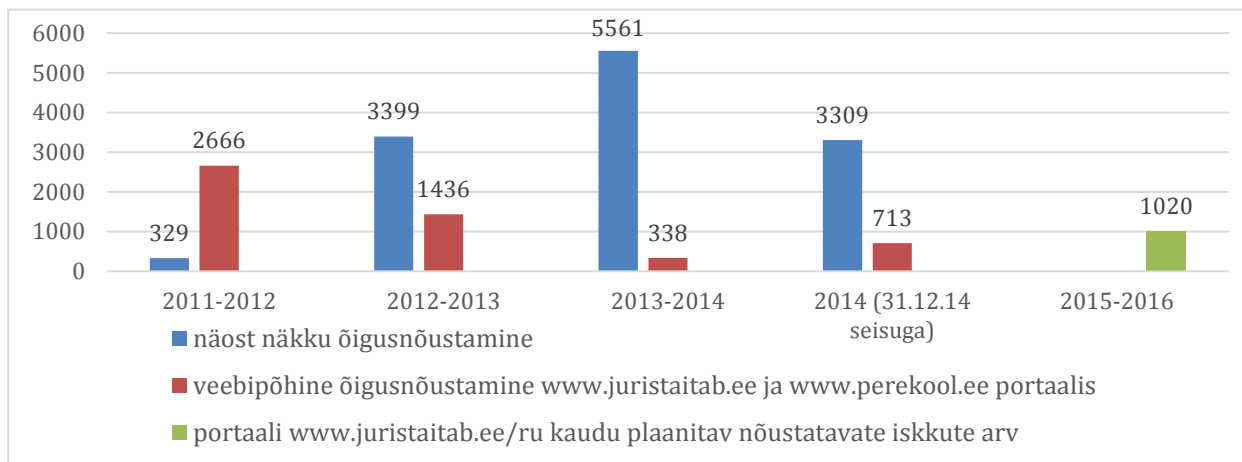


Allikas: Õigusnõustajatega sõlmitud eraldise kasutamise lepingud

Territoriaalse kättesaadavuse puhul tuleb aga arvestada, et esmatasandi õigusnõustamine ei toimu kõikides piirkondades iga päev. Iga päev osutab näost näkku õigusnõustamist ÕTB (2014.–2016. a teostab koostööpartneritest põhiliselt näost näkku esmatasandi õigusnõustamist) ainult Tallinnas. Ülejäänud piirkondades õigusnõustamist iga päev ei toimu, näiteks Tartus, Rakveres, Jõhvis, Paines, Pärnus ja Viljandis nõustatakse isikuid kaks korda kuus.

Aastatel 2011–2012 nõustati näost näkku 329 isikut ja veebipõhiselt 2666, aastatel 2012–2013 nõustati näost näkku 3399 isikut ja veebis 1436 isikut (822 isikut portaalis www.juristaitab.ee ja 614 isikut portaalis www.perekool.ee), 2013–2014 sai näost näkku nõu 5561 isikut ja veebipõhiselt 338 isikut ning seisuga 31.12.2014 on näost näkku nõustatud 3309 ja veebipõhiselt 713 isikut. www.juristaitab.ee/ru portaali kaudu on EJL-i eesmärgiks nõustada 1020 isikut.

Joonis 10. Näost näkku ja veebipõhiselt nõustatud isikud



Allikas: Õigusnõustajate edastatud tegevusaruanded ja nendega sõlmitud eraldise kasutamise lepingud

Lähtuvalt eeltoodust on:

- näost näkku õigusnõustamise peale kulutatud 370 442,77 eurot
- veebipõhise õigusnõustamise peale kulutatud 138 579 eurot
- kogu riigi poolt toetuse eraldamise perioodil näost näkku nõustatud 12 598 ja veebipõhiselt 6173 isikut.

Eeltoodud andmete põhjal kulub näost näkku õigusnõustamise puhul ühe isiku nõustamise peale 29,4 eurot ja veebipõhise õigusnõustamise puhul ühe isiku nõustamise peale 22,45 eurot.

Ühe isiku nõustamise peale kuluva summa väljaselgitamisel on arvestatud riigi poolt eraldatud toetuse suurust ning toetust saanud õigusnõustajate poolt Justiitsministeeriumile edastatud aruannetes märgitud nõustatud isikute arvu. Arvestatud ei ole õigusnõustajate omafinantseeringut. Samuti on 2014–2016 lepingute puhul arvestatud kogu perioodi toetuste suurusi, kuid nõustatud isikute arvu puhul vaid õigusnõustajate edastatud aruannetes (sisuga 2014) märgitud nõustatud isikute arvu, v.a www.juristaitab.ee/ru portaal, mille puhul on lähtutud eraldise kasutamise lepingusse märgitud eesmärgist. Lähtuvalt eeltoodust võib ühe isiku nõustamise peale tegelikkuses kuluv summa eespool märgitust erineda.

EJL on välja toonud, et ühe isiku nõustamise peale kulub neil olenevalt probleemist 0,5–5 tundi: selgitused asjaajamisele ja suunamised võtavad u 0,5 t, juriidilise probleemi nõustamine 1–1,5 t, hagiavalduse või avalduse kohtusse edastamine 4–5 t ja kohtus esindamine u 2 t. ÕTB on välja toonud, et ühe isiku nõustamise peale kulub neil olenevalt probleemist 0,5–3,5 t. Erandiks on pikaajalised juhtumid (on juhtumeid, mis kestavad aasta ja kauem, mille puhul isik pöördub korduvalt oma murega). Kõikidele näost näkku nõustamistele planeerib ÕTB algselt ühe tunni. Kuna suurema osa esmatasandi õigusnõustajate tööst peaksid moodustama selgitused asjaajamisele, suunamine ja juriidilise probleemi nõustamine, siis peaks keskmiselt ühe isiku esmatasandi õigusnõustamise peale kuluma üks tund.

Portaali www.juristaitab.ee ja selle eri lehekülgi on 2015. aastal külastatud kuue kuuga 48 348 korda. Portaali www.juristaitab.ee/ru ja selle eri lehekülgi on 2015. aastal kuue kuuga külastatud 114 686 korda. Lähtuvalt eeltoodust külastati 2015. aastal www.juristaitab.ee portaali kuus 8058 korda ja www.juristaitab.ee/ru portaali kuus 19 114 korda.

Joonis 11. Veebilehtede www.juristaitab.ee ja www.juristaitab.ee/ru külastatavus kuus



Allikas: Riigi Infosüsteemide Keskuse andmed

Esmatasandi õigusnõustamise ja riigi õigusabi ühendamine

Põhiseaduse § 15 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. Lähtuvalt eeltoodust peab õigusabi olema kättesaadav igal isikul, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud.

Tasuta õigusabile juurdepääsu on riik taganud riigipoolse õigus- ja menetlusabi osutamisega ning esmatasandi õigusnõustamise teenusega. Arvestades riigi piiratud ressursse ei ole võimalik tagada kõigile juurdepääs tasuta õigusabile. Seega on otsustatud seda teha vajaduspõhiselt. Nii riigi õigusabi kui ka esmatasandi õigusnõustamise puhul on juurdepääs tagatud isikutele, kelle majanduslik seisund ei võimalda juristi, õigusnõustaja või advokaadi poole pöörduda või endale kohtumenetluses esindajat palgata. Riigi õigusabi puhul on vähekindlustatud isikutel võimalik taotleda lisaks õigusabile menetlusabi.

Riigi õigusabi ja esmatasandi õigusnõustamine on omavahel eristatavad. Riigi õigusabi osutavad advokaadid, kelle tegevust koordineerib ja kontrollib advokatuur. Esmatasandi õigusnõu osutavad riigi toetusel mittetulundusühingud ja sihtasutused ning nende tegevust koordineerib ja kontrollib Justiitsministeerium. Mõlemat tegevust rahastab riik. Esmatasandi õigusabi pakkuvate mittetulundusühingute ja sihtasutuste üle puudub aga piisavalt tugev järelevalve. Advokaatide tegevus seevastu on tugevalt reguleeritud ja järelevalve nende tegevuse üle on tugev.

Tasuta õigusabile juurdepääsu puhul on seega põhimõtteliselt võimalik eristada kahte tasandit:

- esimene tasand, milleks on esmatasandi õigusnõustamine;
- teine tasand, milleks on riigi õigus- ja menetlusabi.

Neid kahte tasandit on võimalik omavahel eristada kuna nt lihtsate igapäevaküsimuste lahendamise puhul ei ole advokaadi kaasamine alati vajalik. Advokaat on teatud küsimuste lahendamiseks ilmselt üle kvalifitseeritud. Samuti on advokaadi teenus kallis. Lihtsate igapäevaküsimuste lahendamisel võiks piisata nõustajast, kellel on olemas elementaarsed asjaajamisoskused ning kes suudab isikule selgitada, milles on probleem, kuhu ta peab pöörduma ja millised on tema võimalused asja lahendamiseks, sealhulgas sotsiaalabi võimalused. Kui tegu on keerulisema juriidilise probleemiga, siis tuleks asja lahendamisele kaasata õigusnõustaja/jurist, kes aitab isikul vajaduse korral dokumente koostada ja esindab isikut kohtus. Alles siis, kuid tegu on väga keerulise juriidilise probleemiga, jõuame järgmise tasandini, mille puhul tuleks kaasata advokaat. Advokaadi kaasamist tuleks aga kaaluda kergemad probleemid ja õigusküsimused tuleks lahendada esmatasandi õigusnõustamise käigus. Loomulikult võib esmatasandi õigusnõustamise ajal selguda, et isik tulebki suunata kasutama riigi õigusabi võimalusi, kuid alati ei kuulu kõik mured sellesse kategooriasse.

Esmatasandi õigusnõustamise murekohaks on see, et kuigi riik toetab esmatasandi õigusnõustamist, siis on vajadus näost näkku õigusnõustamise teenuse järele ühiskonnas suurem, kui olemasoleva ressursi eest suudetakse pakkuda. Esmatasandi õigusnõustamiseks on riigi poolt aastatel 2011-2016 eraldatud 509 021,77 eurot, millest 370 442,77 eurot on kulutatud näost näkku õigusnõustamisele. Võttes arvesse õigusnõustajate poolt iga aasta esitatud aruannetes väljatoodud andmeid nõustatud isikute hulga ja ühe isiku nõustamise peale kuluva aja kohta ning eraldatud toetuse suurust läbi aastate, kulub ühe isiku näost näkku nõustamise peale tunnis u 30 eurot.

Esmatasandi õigusnõustamise raames ühe isiku nõustamise peale tunnis kulutatud summa ei ole märkimisväärselt väiksem riigi õigusabi osutavate advokaatide tunnitaskust, milleks on 40 eurot. Samas nõustatakse esmatasandi raames asjades, mis ei ole ülemäära keerulised. Eeltoodu võimaldab jõuda järeldusele, et riigi poolt esmatasandi õigusnõustamiseks eraldatud toetust võiks olla võimalik kasutada efektiivsemalt. Efektiivsuse probleem püstitub vahendite ebapiisavuse kõrval ka osutatud

õigusnõu kvaliteedi, järjepidevuse ja piirkondliku kättesaadavuse puhul. Justiitsministeeriumil puudub sisuline ülevaade mittetulundusühingute ja sihtasutuste pakutava õigusnõu kvaliteedist. Riigi soov piiratud ressursside puhul on osutada järjepidevat tasuta esmatasandi õigusabi võimalikult suurele isikute ringile, tehes seda võimalikult järjepidevalt ja kvaliteetselt.

Kuigi riigi õigusabi ja esmatasandi õigusnõustamist võib (probleemi keerukuse sisukohalt) liigitada eri tasanditeks, on nad tihedalt seotud. Nimelt aitab efektiivne esmatasandi õigusnõustamine vähendada riigi õigusabi koormust. Kui isiku probleem leiab lahenduse esmatasandi õigusnõustamise raames, siis kaob vajadus riigi õigusabi järele. Sellele, et efektiivne esmatasandi õigusnõustamine aitaks vähendada riigi õigusabi koormust, on juhtinud tähelepanu ka esmatasandi õigusnõustamisega tegelevad õigusnõustajad. Samuti on efektiivne esmatasandi õigusnõustamine odavam kui riigi õigusabi teenus. Lähtuvalt eeltoodust aitaks efektiivsem esmatasandi õigusnõustamine hoida kokku riigi ressursse, vähendades sh kohtute töökoormust riigi õigusabi taotluste menetlemisel (eelduslikult väheneb riigi õigusabi taotluste arv).

Esmatasandi õigusnõustamise süsteemi efektiivsemaks muutmiseks võiks näost näkku esmatasandi õigusnõustamiseks mõeldud vahendid ja selle korraldamise konkursi korras mittetulundusühingutele ja sihtasutustele andmise asemel anda advokatuurile. Eelduslikult suudaks advokatuur tagada ressursi efektiivsema kasutamise, esmatasandi õigusnõustamise piirkondliku kättesaadavuse, järjepidevuse ning kvaliteetse õigusnõu, sest sellisel juhul tegeleksid esmatasandi õigusnõustamisega nt advokaadibürood, kus töötavad advokaadid, kelle teadmisi ja isikuomadusi on eelnevalt eksamiga kontrollitud, s.o kellel on kõrged kutsestandardid. Eeltoodut toetab ka asjaolu, et kui esmatasandi õigusnõustamise raames peaks selguma, et isik tulebki suunata riigi õigusabi võimalusi kasutama, siis on asja materjalid juba läbi töötatud ning edasisele riigi õigusabi osutamisele (kui riigi õigusabi osutamisega tegeleb nt sama büroo) peaks kuluma vähem aega ja ressursse.

Esmatasandi õigusnõustamise üleandmisel võiks samuti kaaluda võimalust nt advokatuuri sihtasutuse kaudu õigusabikeskuse loomist, kuhu vähekindlustatud isikud võiksid pöörduda. Kui ühes keskses oleks nii esmatasandi õigusnõustamine kui ka kohtumenetluseks esindaja määramine (p 3.3.3.), siis oleks võimalik klientide probleeme süsteemselt tähtsuse järgi reastada ning suunata kliente optimaalset lahendust leidma. Vähekindlustatud isikutele õigusabiteenuse osutamisel võiks advokatuuri riigi õigusabi sihtasutusest seega saada kompetentsikeskus, kus riigi õigusabi süsteemi haldamise kõrval osutatakse esmatasandil ka ise õigusnõustamisteenust oma töötajate või lepingupartnerite kaudu. Soome jt riikide eeskujul saaks sihtasutus luua õigusnõustamisteenusele juurdepääsuks eri lävendid sõltuvalt isiku või leibkonna sissetuleku ja vara suurusest. Nii näiteks võiks õigusabikeskus osutada õigusnõustamisteenust ka väiksema või keskmise sissetulekuga inimestele, kes teenivad küll üle miinimumpalga, kuid siiski mitte sedavõrd palju, et osta vabalt turult advokaaditeenust. Kuna tegu on advokaadibüroode poolt hõivamata turuosaga, siis ei tekiks eelduslikult sisemist pinget, ega kahtlust ebaausas konkurentsis. Samas oleks aga võimalik pakkuda väiksema sissetulekuga inimestele kvaliteetselt ja kontrollitud õigusabi advokatuuri liikmete poolt.

Esmatasandi õigusnõustamiseks eraldatud toetus on aastate lõikes pidevalt tõusnud ning Justiitsministeeriumi arengukava järgi plaanitakse aastal 2016 eraldada esmatasandi õigusnõustamiseks 200 000 eurot ja 2017. aastal 220 000 eurot. Eeltoodud summade puhul tuleb aga arvestada, et

u 23% eraldatud summast kulub igal aastal veebinõustamisele.⁶⁵ Esmatasandi näost näkku õigusnõustamise kohustuse advokatuurile panemisel võiks nt eraldise kasutamise lepinguga, anda üle nõustamiseks eraldatud eelarvelised vahendid, kuid täpsemad tingimused ja kord reguleerida rakendusaktiga.

Sellise muudatuse tegemiseks tuleb muuta riigi õigusabi seadust ja advokatuuriseadust ning töötada välja esmatasandi õigusnõustamise täpsemad tingimused ja kord.

Esmatasandi õigusnõustamisega tegelevate isikute leidmiseks kaaluti lahendust, mille järgi võiks advokatuuril olla õigus korraldada hange, milles saaksid osaleda nii advokaadibürood, õigusbürood kui ka mittetulundusühingud ja sihtasutused. Samas on küsitav olukord, kui hanke võidab mõni õigusbüroo või mittetulundusühing. Sellisel juhul peaks advokatuur hakkama nende tegevuse üle järelevalvet teostama, kontrollimaks osutatud õigusnõu kvaliteeti jne. Õigusbüroodes, mittetulundusühingutes ja sihtasutustes töötavate õigusnõustajate puhul ei ole aga tegu advokatuuri liikmetega ning selline lisajärelevalve on advokatuurile oluline lisakoormus. Seetõttu leiame, et esmatasandi õigusnõustamisega peaksid tegelema üksnes advokaadibürood.

3.3.5. Ida-Virumaa riigi õigusabi advokaadibüroo

Riigi õigusabi on oma olemuselt sotsiaalteenus, mida riik on kohustatud puudust kannatavatele isikutele osutama. Kõige lihtsam ja odavam viis riigi jaoks on osta teenust turul tegutsevatelt vajaliku kvalifikatsiooniga eraisikutelt. Sellisel juhul ei pea riik ise üles ehitama riiklikku struktuuri, seda haldama ja majandama. Ometi on Eestis, nii nagu kõigis ühiskondades, piirkondi, kus turg tavatingimustel ei toimi, sest puudu on piisavast nõudlusest, mis soodustaks teenuseosutajate tegevust piirkonnas. Üheks selliseks piirkonnaks Eestis on Ida-Virumaa. Suurbritannias on vähesel määral hankepõhise mudeli kõrval kasutusel ka *public defender*'i ehk riikliku advokaadi või kaitsja süsteem, mida peamiselt kasutataksegi äärealadel, kus eraõiguslik vaba turg ei toimi. *Public defender*'eid kasutatakse ka muude turutõrgete korral, näiteks siis, kui hankelepingud sõlminud advokaadid keelduvad teenust osutamast, nt streigivad.

Kuna Vabariigi Valitsus on Ida-Virumaa tegevuskava koostades mõelnud ka sellele, et piirkonnas tuleks tagada piisav kvaliteetse õigusabi ja advokaaditeenuse kättesaadavus, siis analüüsime riikliku piirkondliku riigi õigusabi büroo loomist.

Riigi õigusabi infosüsteemi (RIS) andmetel on viimase viie aasta jooksul riigi õigusabi taotlusi Ida-Virumaal esitatud kokku 14 035, millest 2010. a 2877, 2011. a 2949, 2012. a 2589, 2013. a 2460, 2014. a 2563 ja 2015. a esimese kvartali jooksul 597. Praegu on Ida-Virumaal kohalikke riigi õigusabi osutajaid 20: Jõhvis 11, Kohtla-Järvel 1 ja Narvas 8. Ida-Virumaa riigi õigusabi osutajate arv ei ole aastatega eriti muutunud. Kui Ida-Virumaal on viie ja veerandi aasta jooksul kokku riigi õigusabi osutanud 88 advokaati, siis neist on kohalikke umbes (osa advokaate on tegevuse vahepeal lõpetanud) 24. See tähendab, et 64 advokaati on olnud väljastpoolt seda piirkonda. Umbes 76% (10 680) taotlustest teenindavad kohalikud advokaadid.

⁶⁵ 2014–2016 kulus veebinõustamisele 65 000 eurot, mis moodustas u 23% esmatasandi õigusnõustamiseks eraldatud kogusummast (285 000 eurot).

2014. a lõpus toimus Narva linna, Justiitsministeeriumi ja advokatuuri kohtumine, kus arutati Ida-Virumaa õigusabi olukorda, ka nn sertifitseerimata nõustajate osakaalu ja tegevust õigusabiturul, viimaste osutatava teenuse oluliselt madalamat hinda ja kvaliteeti, klientide madalat võimekust tasuda kvaliteetse õigusabi eest ning sellest tulenevat suurt vajadust esmase õigusnõustamise järele, mille käigus selgitada välja vaidluse ese, asja perspektiivikus ja võimalused riigi õigusabi taotlemiseks. Probleemina tõsteti esile riigi õigusabi saamiseks esitatavate taotluste ja neile lisatavate dokumentide üksnes eesti keeles esitamise nõuet.

Kohtumisel kaaluti võimalusi, kuidas riigi lisafinantseerimise korral oleks võimalik valmistada ette õigusabi kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamise regionaalne katseprojekt. Üheks Ida-Virumaa olukorra parandamise võimaluseks võiks olla advokatuuri korraldatav hange. Hanke eesmärk oleks leida kohapealne advokaadibüroo, kes osutab riigi õigusabi ja esmatasandi õigusnõustamist. Advokaadibüroo võiks asuda Jõhvis, kuna sealsamas on ka kohtumaja. Kohapealses advokaadibüroos võiks töötada 13 inimest: 7 vandeadvokaati, 3 advokaadi abi ja 2 abitöötajat. Lähtudes prokuratuuri töötasude suurusjärgudest, võiks advokaadi töötasuks arvestada keskmiselt 2930 eurot, advokaadi abi töötasuks keskmiselt 1870 eurot ja abipersonali töötasuks keskmiselt 1200 eurot. Seega kuluks tööjõukuludeks aastas kokku 457 923,6 eurot (kogukulu). Kui lähtuda riikliku advokaadibüroo mudelis väljatoodud arvestusest, et majanduskulud on 27% tööjõukuludest, siis Ida-Virumaa büroo puhul oleks see summa 123 639,3 eurot. Kui võtta aluseks riikliku advokaadibüroo mudeli puhul välja arvestatud büroo rendi ja kommunaalkulusid, siis Jõhvi üksuse büroo rendi ja kommunaalkulud peaksid jääma 18 000 euro piiresse aastas. Muud halduskulud võiksid eelnevalt kirjeldatud mudeli kohaselt jääda Jõhvi üksuse puhul 105 639,3 euro piiresse. Kogu eelarve aastas kokku on seega 581 562,9 eurot.

Peale selle on üks Ida-Virumaa suurimaid murekohti piirkonna vähene atraktiivsus noorte hulgas ning kohalike õigusspetsialistide juurdekasvu puudumine. Ida-Virumaal on riigi õigusabi osutavate advokaatide keskmine vanus kõrge, sest uusi, noori juriste ja advokaate eriti ei lisandu. Eeltoodu parandamiseks on Justiitsministeerium koostöös advokatuuri, prokuratuuri ja Viru Maakohutuga pannud aastast 2011 välja stipendiumid õigusteaduse magistriõppe üliõpilastele, eesmärk on tõsta sealse piirkonna õigusspetsialistide taset ja saada uusi spetsialiste kohtutesse, prokuratuuri ja advokaadibüroodesse. Alates aastast 2011 on stipendiumi saanud isikutest Ida-Virumaale jäänud kolm. Seega ei ole mõni aasta tagasi algatatud stipendiumi konkurss olnud väga edukas.

Ida-Virumaal tekkinud olukorra lahendamiseks esitas Justiitsministeerium Ida-Virumaa 2015–2020 tegevuskavaga seoses Siseministeeriumile taotluse 1 miljoni euro saamiseks. Tegevuskava kohaselt tuleks Justiitsministeeriumil välja arendada uus programm esmatasandi õigusabi laiendamiseks ning koostöös advokatuuriga riigi õigusabi süsteemi arendamiseks Ida-Virumaal.

Kokkuvõte

Analüüsi koostamise ajendiks oli soov uurida praegu toimiva riigi õigusabi süsteemi jätkusuutlikkust ja alternatiive. Analüüsi koostamise eel oli Eesti Advokatuur vaidlustanud justiitsministri 2014. aasta käskkirjad, millega justiitsminister nõudis riigi õigusabi tasumäärade kooskõlla viimist riigieelarvest riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite suurusega. Eesti Advokatuur pidas justiitsministri tegevust ja riigi tegevust laiemalt põhiseadusega vastuolus olevaks, kuna see piiravat ebamõistlikult eraettevõtjast advokaadi ettevõtlusvabadust. Riik soovib leida, et riigi õigusabi kui sotsiaalabi osutamine on advokaadi avalik-õiguslik kohustus, mis tuleneb advokaadi eristaatusest ja eelisseisundist õigusteenuste turul, mille riik on loonud. Euroopa Liidu 21 liikmesriigist kogutud võrdlusandmed näitavad, et valdavalt osutavad Euroopa Liidus riigi õigusabi advokaadid, kuid süsteemide rahastamine ja haldamine on riigiti väga erinev. Leidub riike (nt Austria), kus advokaat kohustub tasuta riigi õigusabi vähekindlustatud isikule osutama ega saa abi andmisest keelduda. Enamikus teistes liikmesriikides riik siiski finantseerib oma eelarvest riigi õigusabi osutamist. Teenuse hinnad ja mahud, samuti nagu hinnastamise alused on aga riigiti väga erinevad.

Analüüsides Eestis kehtiva regulatsiooni põhiseaduspärasust leidsime, et riigi õigusabi regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas peamiselt seetõttu, et advokaadi ettevõtlusvabaduse riive määr on madal, samal ajal kui vähekindlustatud isiku põhiõigus juurdepääsuks õigusemõistmisele on olemuselt kaalukam kui advokaadi ettevõtlusvabadus. Riigi õigusabi eelarve on püsinud viimased kolm aastat samas suuruses, kuid pidevas langustrendis on riigi õigusabi maht. Eelkõige toimub vähenemine kriminaalasjades määratava riigi õigusabi pideva kahanemise tõttu. Tsiviilasjades näitab riigi õigusabi aga pidevat kasvutendentsi. Tsiviilasjade valdava enamuse moodustavad lastele, piiratud teovõimega täisealistele ja sundravile määratud isikute riigi õigusabi. Kirjeldatud tendentsi tuleks põhjalikumalt edasi uurida koostöös Sotsiaalministeeriumiga ning otsida võimalusi piiratud teovõimega alaealistele ja täisealistele ning psühhiaatrilist sundravi vajavatele isikutele parimal võimalikul moel tõhusa põhiõiguste kaitse tagamiseks. Advokaatide liikmetest 10% osutavad aktiivselt riigi õigusabi, kokku puutub iga aasta riigi õigusabi osutamisega kokku u 178 advokaati. Arvestatavat iga-aastast tulu (st vähemalt 10 000 eurot netosummas aastas) teenib neist 94 advokaati. Sissetulekute erinevused riigi õigusabi osutamisele spetsialiseerunud advokaatide vahel on väga suured. Kuna viimase nelja aasta jooksul on välja kujunenud advokaadid, kes teenivad oma peamise või olulise osa tulust riigi õigusabi osutamisega, ning kohustuslikus korras jagatud riigi õigusabi tellimuste maht moodustab 1% riigi õigusabi tellimustest, siis on ilmne, et advokaatide liikmete vahel on sisemise iseregulatsiooni teel läinud kõigi advokaatide liikmete solidaarse avalik-õigusliku kohustuse kandmine ca 13%-le liikmetest.

Riigi õigusabi haldusmudelitest analüüsisime riigi hallatava asutuse (riigi õigusabi büroo) mudelit, hankemudelit ja advokaatide sihtasutuse mudelit. Riigi õigusabi büroo mudeli analüüs näitab, et tegu oleks prokuratuuriga analoogse struktuuriga, mille eelarve kujuneks samas suurusjärgus prokuratuuri eelarvega. Nii oleks võimalik luua neljas Eesti regioonis tegutsev professionaalne õigusabi ja õigusnõustamise organisatsioon, kuid kindlasti ei paku see haldusmudel kulutõhusat lahendust. Riigi õigusabi büroo finantsanalüüs näitab, et organisatsiooni eelarve ulatuks u 10 miljoni euroni aastas. Riigi õigusabi eelarve on aga viimased kolm aastat püsinud 3,8 miljoni euro juures. Riigi õigusabi büroo loomisel võivad tekkida ka tõsised küsimused ebavõrdsest turukonkurentsist, kuna riik asuks vähemalt osaliselt konkureerima turul tegutsevate advokaatibüroodega.

Riigi õigusabi osutamine hankemudelina tähendab sisuliselt seda, et süsteemi haldur (advokatuur) korraldab teenuseosutaja leidmiseks hanke(id) ning teenuse mahud, hind ja muud kriteeriumid lepivad ammendavalt kokku lepingus. Sellist mudelit on advokatuur praegu kasutanud riigi õigusabi haldusajades, kus riigihanke tulemusena on sõlmitud leping ühe advokaadibürooga. Paraku näitab praktika, et sellise mudeli haavatavus muutuvates oludes on üsna suur. Ootamatult suurenev pagulaste (või teoreetiliselt ka mõne muu sihtrühma) riigi õigusabi taotluste esitamine võib muuta sõlmitud lepingu täitmise mõlemale poolele võimatuks või vähemalt väga keeruliseks. Üks alternatiiv selle probleemi vältimisel võib olla paindlikuma hankemudeli kasutamine (nt raamlepingute sõlmimine riigihanke teel), kuid lepingulise suhte puhul jääb alati risk, et pooled või pool ei suuda kohaneda ootamatult muutunud oludega.

Kolmanda võimalusena vaatlesime advokatuuri sihtasutuse mudelit. Advokatuuri sihtasutus võiks olla riigi õigusabi osutamisele spetsialiseerunud advokatuuri poolt asutatav juriidiline isik, mis vastutab riigi õigusabi teenuse hinna ja kvaliteedistandardite kehtestamise, riigi õigusabi infosüsteemi haldamise, koolituste korraldamise jm taolise eest.

Advokatuur võiks saada ka pädevuse tsiviil-, haldus- ja kriminaalasjades teovõimelistele vähekindlustatud isikutele diskretsiooniga asjades riigi õigusabi osutamise üle otsustamisel ehk vastavate taotluste menetlemisel. Advokatuuril võiks samuti olla pädevus vähekindlustatud isikutele esmatasandi õigusnõustamisteenuse osutamisel. Advokatuur võiks piiratud omaosalust rakendades osutada õigusnõustamisteenust ka madalapalgalistele isikutele, kelle sissetulek ületab miinimumpalga määra, kuid see eeldab põhjalikku täiendavat analüüsi. Sellise mudeli puhul oleks võimalik edasi arendada praegust riigi õigusabi haldusmudelit ning luua kompetentsikeskus. Ühe asutuse poolt nii esmatasandi õigusnõustamise kui ka riigi õigusabi määramisega tegelemisel on võimalik klientide juhtumeid ülevaatlikumalt tähtsuse järgi reastada ning leida igale juhtumile adekvaatseim lahendus. Vähekindlustatud ja madalapalgalistele isikutele looks see võimaluse saada kvaliteetset õigusabiteenust. Kui advokatuuri osutaks niisugust teenust, ei teki ka ebaausa konkurentsi riski õigusteenuste turul, sest advokaadibürood ei osuta vaba turu tingimustes teenust madalapalgalistele isikutele. Advokatuur konkureeriks nimetatud teenust osutades eelkõige õigusbüroodega. Kuna eesmärgiks oleks kõrgelt kvalifitseeritud ja kontrollitud õigusabi osutamine isikutele, kes seda vaba turu tingimustes oma sissetuleku eest ise tarbida ei suudaks, siis oleks võimalik sekkumine õigusbüroode turule põhiseaduse kontekstis pigem legaalne ja proportsionaalne.

Riigi õigusabi osutamise ja süsteemi haldamise edasiarendamiseks tuleks lähemalt analüüsida riigi õigusabi osutamist tsiviilasjades, kuna selles valdkonnas toimub iga aasta tellimuste mahu kasv. Tsiviilasjadest moodustab enamuse piiratud teovõimega isikutele osutatav riigi õigusabi. Kuna tegu on isikute rühmadega, kelle võime ise enda eest seista on pigem madal, siis tasub koostöös Sotsiaalministeeriumiga analüüsida piiratud teovõimega isikute eestkoste korraldamise alternatiivne ja võimalusi, et tagada põhiõiguste tõhus kaitse.

Riigi õigusabi analüüsitud haldusmudelitest kõige perspektiivikam on advokatuuri sihtasutuse mudel, kuna see koondab ühelt poolt senise riigisisese kogemuse ja kompetentsi ning täiendab seda välisriikide kogemusega. Advokatuuri sihtasutuse mudel võimaldaks vähendada maakohtute töökoormust ja konsolideerida olemasolevaid ressursse õigusabi osutamisel vähekindlustatud isikutele.

Ettepanekud

1. Anda advokatuurile õigus otsustada riigi õigusabi määramine teovõimelistele isikutele tsiviil-, haldus- ja kriminaalajades, kus on kaalutulusruum ning panna advokatuurile esmatasandi õigusnõustamise kohustus.
2. Piirata ühele isikule aastas tsiviil-, haldus- ja kriminaalajades osutatava riigi õigusabi mahtu 30 tunnile aastas, v.a advokaadi kohustusega asjad. Kui see tundide arv saab täis, kohustuks riigi õigusabi saaja edaspidi õigusabi eest ise tasuma. Erandina võiks riigi õigusabi osutamist jätkata erilisel põhjusel.
3. Piirata riigi õigusabi osutamist haldusajades ja tsiviilajade puhul hagita ajades, v.a eestkostesajad. Riigi õigusabi osutada (nõustamine ja kaebuse või avalduse koostamine) kuni hetkeni, kui kohus võtab isiku kaebuse või avalduse menetluse. Edasikaebamise korral tuleks riigi õigusabi uuesti taotleda.
4. Arvestades joores juhtimise juhtumite, kokkuleppemenetluste ning lühimenetluste mõju eelarvele, tuleks:
 - lõpetada riigi õigusabi andmine moorsõiduki joores juhtimise ajades, v.a kui asja lahendamist jätkatakse üldmenetluses. Sellisel juhul oleks riigi õigusabi võimalik uuesti taotleda ning riigi õigusabi taotluse põhjendatust võiks kohtu asemel hinnata nt advokatuur;
 - kokkuleppemenetluse juhtumite puhul anda riigi õigusabi kuni prokuröriaga kokkuleppe sõlmimiseni;
 - lühimenetluses anda riigi õigusabi kuni kaitsja poolt toimiku tutvustamiseni.

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Casson, M. Ettevõtja. Majanduslik käsitus. Tallinn: LetraSepp 1994.
3. Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite kasutamise aastaaruanne. Justiitsministeeriumile esitatud aruanne 2015.
4. Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudeli kontseptsioon. Analüüs. Tallinn 2015.
5. Kergandberg, E. Menetlusökoonoomia: teema piiritlemine, taustsüsteem ja spetsiifilised probleemid süüteo menetluses. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.iuridicum.ee/public/files/32teesid/32Kergandberg.pdf> (25.09.2015).
6. Lind, S. jt. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn. Juura, 2008.
7. Linotte, D., Mestre, A., Romi, R. Services publics et droit public économique. Deuxième édition. Litec 1992.
8. Loodla, S. Uurimisprintsipi rakendamine esialgse õiguskaitse kohaldamisel halduskohtumenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2013.
9. Mitt, A. Ettevõtlusvabaduse õiguslik olemus. – Juridica VI/2006.
10. Prosser, T. Limits of Competition Law. Oxford University Press 2005.
11. Rask, M. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2009. aasta kevadistungjärgul.
12. Rebane, K. Regulaatori roll ja diskretsiooniõiguse piirid üldhuviteenuste osutamise reguleerimisel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2013.
13. Sepp, H. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmisest mõistliku menetlusaja tagamise kontekstis. Mõningad olulisemad punktid eelnõus 599 SE. – Juridica VIII/2010.
14. Sillaots, M. Kiirmenetlused Eesti tulevases kriminaalmenetluses. – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu: Juridicum 2002.
15. Truuväli, E.-J. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj 2. vlj Tallinn: Juura 2008.

Kasutatud õigusaktid

1. Advokatuuriseadus RT I 2001, 36, 201 ... RT I, 29.06.2014, 109.
2. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 29.06.2014, 109.
3. Eesti Vabariigi Põhiseadus RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 1.
4. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.
5. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 19.03.2015.
6. Riigi õigusabi seadus RT I 2004, 56, 403 ... RT I, 31.12.2014, 1.
7. Tsiviilkohtumenetluse seadustik.- RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 19.03.2015, 3.

Kasutatud kohtupraktika

1. RKPJKo 3-4-1-1-99.
2. RKHKm 3-3-1-49-01.
3. RKPJKo 3-4-1-1-02.
4. RKPJKo 3-4-1-3-02.
5. RKHKm 3-3-1-8-04.
6. RKHKO 3-3-1-30-09.
7. RKTko 3-2-1-155-13.

Muud viidatud allikad

1. I ja II astme kohtute 2014.a statistilised KOONDANDMED, 2014. a jooksul saabunud kohtumenetluste arv ja lahendatud kohtumenetluste arv. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ja_ii_astme_kohtute_2014.a_statistilised_koondandmed.pdf (11.09.2015).
2. EL-i direktiiv 2013/48/EL osa vastu võetud ühine lähenemisviis <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6603-2015-INIT/en/pdf> (09.09.2015).
3. Kriminaalpoliitika uuringud. Joobes sõidukijuhtimise analüüs: nähtuse ulatus, karistuspraktika ja retsidiivsus. Tallinn 2015. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kriminaalpoliitika.ee/en/joobes-soidukijuhtimise-analuus-nahtuse-ulatus-karistuspraktika-ja-retsidiivsus> (25.09.2015).
4. Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2014. Tallinn 2015. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kuritegevus-eestis-2014> (01.10.2015).
5. Notarite Koja 2015. aasta aastakoosoleku materjalid.