

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Kriminaalõiguse, kriminoloogia ja kognitiivse psühholoogia õppetool

Mailis Meier

**EESTI ADVOKATUURI ROLL RIIGI ÕIGUSABI PAKKUMISES
KRIMINAALMENETLUSES**

Uurimistöö

Juhendaja: Anneli Soo, PhD

TARTU
2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. RIIGI ÕIGUSABI VABATAHTLIK TASUSTATUD PAKKUMINE.....	5
1.1. Riigi õigusabi pakkumise korra olemus	5
1.2. Riigi õigusabi pakkujate tasustamine	5
1.3. Riigi õigusabi pakkujate motiveeritus	8
1.4. Riigi õigusabi pakkumise korra efektiivsus.....	9
2. RIIGI ÕIGUSABI PAKKUMINE VANDEADVOKAADI ABIDELE KOHUSTUSLIKUS KORRAS	12
2.1. Riigi õigusabi pakkumise korra olemus	12
2.2. Riigi õigusabi pakkujate tasustamine	13
2.3. Riigi õigusabi pakkujate motiveeritus	16
2.4. Riigi õigusabi pakkumise korra efektiivsus.....	18
3. RIIGI ÕIGUSABI PAKKUMINE SELLEKS SPETSIALISEERUNUD BÜROODES	21
3.1. Riigi õigusabi pakkumise korra olemus	21
3.2. Riigi õigusabi pakkujate tasustamine	21
3.3. Riigi õigusabi pakkujate motiveeritus	23
3.4. Riigi õigusabi pakkumise korra efektiivsus.....	25
KOKKUVÕTE	27
KASUTATUD KIRJANDUS.....	29

SISSEJUHATUS

Eesti riik on delegeerinud riigi õigusabi pakkumise kohustuse 2005. aasta 1. märtsil jõustunud riigi õigusabi seaduse¹ (edaspidi RÕS) §-ga 5 lg 1 advokaatidele ning 2010. aasta 1. jaanuarist jõustunud RÕS § 18 lg 1 lause 1 kohaselt korraldab advokaatide nimetamise riigi õigusabi andmiseks Eesti Advokatuur (edaspidi advokatuur). Riik ja advokatuur on edutult proovinud leida lahendust küsimusele, kuidas motiveerida advokaate pakkuma kvaliteetset riigi õigusabi, hoolimata turuhindadest mitmeid kordi madalamast töötasust.² Tänapäevaks võib öelda, et riigi õigusabi pakkumise senine kord enam jätkusuutlik ei ole. Advokatuur on ähvardanud riigi õigusabi pakkumise lõpetamist riigi eelarve ammendumise tõttu 2015. aasta suvest, Justiitsministeerium eesotsas minister Andres Anveltiga näeb aga süüd rahapuuduses advokatuuri ebaefektiivses majandamises ning riigi eelarvest vahendeid juurde küsida ei kavatse.³ Riigi õigusabi osutamine peatuda ei saa, sest kõigile abivajajatele hoolimata nende majanduslikust võimekusest õigusabile ligipääsu tagamine on üks alustest, mis teeb Eestist õigusriigi.⁴ Veelgi olulisem on kaitsja tagamine kriminaalmenetluses, kus otsustatakse süüdistatava isikupuutumatus üle. Eelnevast lähtuvalt on käesoleva uurimistöö eesmärgiks kindlaks teha, milline võimalikest advokatuurisisestest töökorraldustest riigi õigusabi pakkumiseks kriminaalmenetluses on riigieelarve praeguseid piire arvestades kõige optimaalsem, tagades õigusabi piisava kvaliteedi ning advokaatide motiveerituse.

Uurimistöös seatud eesmärgi saavutamiseks on uurimistöö jagatud kolmeks osaks. Esimeses osas analüüsitakse advokatuuri kehtestatud riigi õigusabi pakkumise praegust süsteemi ja selle probleemkohti. Uurimistöö teises ja kolmandas osas analüüsitakse uurimistöö autori välja pakutud kahe Eestile uudsema süsteemi plusse ja miinuseid. Vastavalt uuritakse sellist süsteemi, kus riigi õigusabi pakkujateks oleks advokatuuriga äsja liitunud noored advokaadid ning seejärel sellist töökorraldust, kus advokatuur kuulutaks konkursi riigi õigusabi pakkumiseks eraldi büroode mehitamiseks, kusjuures nende büroode advokaadid tegeleks ainult riigi õigusabi pakkumisega.

¹ Riigi õigusabi seadus. - RT I 2004, 56, 403 ... RT I, 31.12.2014, 13.

² Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. novembri 2013. aasta määruse nr 3-2-1-115-13 p-s 25 on välja toodud, et põhjendatuks ja vajalikuks võib pidada advokaadi tunnitasu 120€ koos või ilma käibemaksuta. Advokatuuri kehtestatud tasu määratud kaitsjale on 40€ tunnis (Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord, kinnitatud 15.12.2009, muudetud 30.09.2014).

³ O.Kund. Riigi õigusabi andjatel on taskud tühjaks saanud. – Postimees, 12.08.2014. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2885045/riigi-õigusabi-andjatel-on-taskud-tuhjaks-saanud>. Vt probleemi kohta ka: O.Kund. Advokatuur läks Anvelti otsuse vastu kohtusse. – Postimees, 29.09.2014. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2936149/advokatuur-laks-anvelti-otsuse-vastu-kohtusse>. (06.04.2015)

⁴ Riigi kohustus tagada õigusabi pakkumine neile, kes seda endale lubada ei saa tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse (RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2) §-st 28 lg 2 lausest 1.

Neid erinevaid töökorralduse viise riigi õigusabi pakkumiseks analüüsitakse lähtudes kolmest kategooriast. Esiteks uuritakse sellise riigi õigusabi tasustamise korda. Teiseks küsitakse, kui motiveeritud on advokaat riigi õigusabi sellise süsteemiga pakkuma – kuigi motivatsiooni on raske mõõta, võetakse advokaati motiveerivate asjaoludena arvesse töö eest saadud tasu ning seda kui palju riigi õigusabi pakkumine advokaadi karjääri ja erialaseid teadmisi edendab. Kolmandaks hinnatakse väljapakutud riigi õigusabi pakkumise süsteemi lähtuvalt selle töökorralduse efektiivsusest – analüüsitakse väljapakutud süsteemi miinuseid ning antakse üldhinnang sellise süsteemi toimimisele.

Eesti õiguskirjanduses on riigi õigusabi pakkumise temaatikat erinevatest aspektidest käsitletud üliõpilased oma uurimis-, bakalaureuse- ja harvematel juhtudel magistritööde raames, kuid advokatuuri rolli õigusabi pakkumises ei ole keegi põhjalikumalt uurinud. Anneli Soo on välja toonud lahenduse, kuidas tagada riigi õigusabi pakkumise kvaliteet kohtumenetluse käigus. Oma doktoritöös on ta sõnastanud standardid, mida võiks kohaldada riigi õigusabi pakkuva isiku hindamiseks ning vajadusel õigusabi andmiselt kõrvaldamiseks, et tagada abivajajatele praktiline ja efektiivne kaitseõigus.⁵ Määratud kaitsja kättesaadavust ja kvaliteeti on põhjalikumalt analüüsinud Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond, kuid seda 2007. aastal, enne riigi õigusabi pakkumise süsteemi reformimist.⁶

Uurimistöös on kõrvale jäetud küsimus, millises olukorras on paslik riigi õigusabi pakkumine ning kuidas kontrollida õigusabi kvaliteeti, kui seda juba pakutakse, ja keskendub selle probleemi lahendamisele, kuidas on advokatuuril võimalik täita riigilt saadud avalik-õiguslik kohustus riigi õigusabi pakkumiseks praeguse riigieelarve piires viisil, mis motiveeriks advokaate, ja tagaks sealjuures õigusabi parima võimaliku kvaliteedi. Eesmärgi saavutamiseks tuginetakse riigi õigusabi seadusele, riigi ja Justiitsministeeriumi eelarvele ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele. Kuna suur hulk statistilisest infost, mis uurimistöö eesmärgiks vajalik on, ei ole avaldatud, on selle saamiseks pöördutud otse advokatuuri poole. Töös kasutatakse peale advokatuuri liikmete ja riigi õigusabi taotluste kohta käiva statistika veel ka 2013.-2014. aastal advokatuuris läbi viidud küsitlusi advokaatide töötasu kohta riigi õigusabi osutamisel ning advokatuuri tellimusel valminud audiitoribüroo Ernst & Young Baltic AS “Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsiooni”.⁷

⁵ A.Soo. Remedies against ineffectiveness of defense counsel. Judicial supervision over the performance of defense counsel in Estonian criminal proceedings. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.

⁶ Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond. Määratud kaitsja kättesaadavus ja kvaliteet kriminaalmenetluses. Analüüsi aruanne. Tallinn 2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/680/m%E4%E4ratud%20kaitsja%20k%E4ttesaadavus%20ja%20kvaliteet.pdf>.

⁷ Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses).

1. RIIGI ÕIGUSABI VABATAHTLIK TASUSTATUD PAKKUMINE

1.1. Riigi õigusabi pakkumise korra olemus

Alates 2010. aasta 1. jaanuarist, mil jõustus riigi õigusabi seaduse uus redaktsioon, kehtib Eestis kord, kus riigi õigusabi osutaja määramise eest ei vastuta mitte menetleja, vaid advokatuur. RÕS § 18 lg 1 kohaselt nimetab advokatuur kohtu, prokuratuuri või uurimisasutuse määruse alusel riigi õigusabi osutava advokaadi. Praktikas toimub see elektrooniliste vahendite abil - menetleja sisestab riigi õigusabi tellimuse riigi õigusabi infosüsteemi ning advokaat, kes on huvitatud riigi õigusabi pakkumisest, avaldab infosüsteemis soovi ning sellega loetakse kaitsja määratuks. Kui peaks juhtuma, et vabatahtlike ei ole, siis peab advokatuur sekkuma ning kaitsja kohustuslikus korras määrama. Tagamaks õigusabi katkematu osutamine ja kättesaadavus ka vabatahtlike puudumisel, on advokatuur andnud oma kantslerile õiguse riigi õigusabi pakkumise tasu 1,5-kordselt suurendada.⁸

Riigi õigusabi osutajad on tasustatud riigieelarvest eraldatud rahasumma alusel advokatuuri kehtestatud tasude ja kulude korra järgi, mis näeb ette advokaadi töö tasustamist iga menetlustoimingu piirmäära ulatuses vastavalt menetlustoiminguks kulunud ajale.⁹ Järgnevalt analüüsitakse sellist riigi õigusabi pakkumise korda lähtuvalt sellest, millised on probleemid riigi õigusabi pakkumise tasustamisel, kui motiveeritud on advokaadid seda tegema ja lõpuks antakse hinnang kogu süsteemi efektiivsusele.

1.2. Riigi õigusabi pakkujate tasustamine

Riigi õigusabi pakkujate tasustamist analüüsid uuritakse kõigepealt riigieelarve võimalusi riigi õigusabi rahastamiseks ning seejärel sõnastatakse peamised probleemid, mis kaasnevad praeguse riigi õigusabi vabatahtliku pakkumise tasustamisega.

2014. aastaks eraldas Justiitsministeerium riigi õigusabi pakkumiseks 3 835 000€. ¹⁰ Advokatuuri sätestatud tasude ja kulude korra järgi tasustati riigi õigusabi osutava advokaadi tööpooltundi 30€-ga vahemikus 01.01.2014-30.09.2014 ja alates 01.10.2014 kehtima hakanud tasude ja kulude korra järgi viidi riigi õigusabi pakkumise töötasu kriitiliselt vähenenud

⁸ Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord, kinnitatud Eesti Advokatuuri 26.11.2013. a otsusega, p 11¹.

Arvutivõrgus: <http://www.riigioigusabi.ee/file.php?feID=8ffa1d844b6b5c21aa977571ae091d28>

⁹ Ibid.

¹⁰ Rahandusministeerium. 2014. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. Tallinn 2014, lk 101. Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/riigieelarve-2014>.

riigieelarve eraldise tõttu tagasi enne 2014. aasta 1. jaanuarit kehtinud 20€ tasemele. Tööaega ei tasustata kogu kulunud aja ulatuses, vaid kuni piirmäärani, mis erineb iga toimingu puhul.¹¹

Advokatuur ei ole viimastel aastatel riigi õigusabi osas ametlikke advokaatide rahuloluuringuid läbi viinud. Aimuse sellest, mida arvavad advokaadid sellisest tasustamise korrast, saab aga advokatuuri 2013. aastal 64-le riigi õigusabi osutajale laiali saadetud riigi õigusabi tasude ja piirmäärade küsitluse tulemusest.¹² Küsitlusele vastanud 11 advokaati on muu hulgas välja toonud, et riigi õigusabi pakkumise eest saadav tasu ei ole piisav, kohati peetakse seda isegi napiks ja naeruväärseks, arvestades vastutuse suurust ja töökoormust. 2014. aasta oktoobris läbi viidud täiendavas küsitluses (seekord saadeti küsimustik 234-le advokaadile, kellel oli vähemalt 1 täitmisel olev riigi õigusabi tellimus ning 23 neist vastas) töid advokaadid välja, et piirmäärade tõttu jääb tasustamata umbes 25-30% tegelikust tööajast ja mahukate ja sõiduajaga seotud asjade puhul jääb tasustamata umbes pool tööajast.¹³ Advokaadid on viimasena viidatud küsitluses eriti muret avaldanud selle üle, et selline tasustamise süsteem soosib pigem pinnapealsust – tasustatakse menetlustoiminguid, mis ei tohi üle lühikese ajamäära minna, kuid peamise ettevalmistava töö - eriti mahukamate kriminaalasjade puhul, kus toimikus on 10 või enam köidet, - teeb advokaat *pro bono*.¹⁴

Samas on ka advokaate, kes sellise tasude määra süsteemiga hästi hakkama saavad. Postimees avaldas statistika 2013. aasta enim teeninud riigi õigusabi osutajatest, mille kohaselt pakkus enim teeninud riigi õigusabi osutav vandeadvokaat riigi õigusabi aasta jooksul lausa 120 491,94€ eest peale käibemaksu mahaarvestamist.¹⁵ Selle näite ja eelmainitud küsitluste tulemuste põhjal võib järeldada, et praeguse riigi õigusabi tasustamise korraga jagunevad riigi õigusabi osutajad kahte gruppi – esimesse gruppi kuuluvad advokaadid, kes pühenduvadki ainult riigi õigusabi pakkumisele¹⁶ ning võtavad endale nii palju tellimusi täitmiseks, et riigi õigusabi osutamine ära tasuks ja teise gruppi advokaadid, kes küll võtavad riigi õigusabi tellimusi, kuid riigi õigusabi pakkumine moodustab nende põhitööst pigem väikse osa. Sellisel juhul on nende saadud tulu ja sissepandud töö maht paigast ära ning motivatsioon

¹¹ Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord, kinnitatud Eesti Advokatuuri 26.11.2013. a otsusega.

¹² Eesti Advokatuuri 16.04.2013 läbi viidud küsimustik seoses riigi õigusabi osutamise eest makstavate tasudega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 1.

¹³ Eesti Advokatuuri 02.10.2014 läbi viidud küsimustik seoses tasude ja kulude korrast kehtestatud piirmääradega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). lk 1.

¹⁴ Ibid., lk 2, 9, 12, 18.

¹⁵ Enim teeninud riigi õigusabi advokaat sai mullu 10 000€ kuus. – Postimees, 12.08.2014. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2885309/enim-teeninud-riigi-õigusabi-advokaat-sai-mullu-10-000-eurot-kuus>.

¹⁶ Muudmoodi ei ole võimalik seletada Postimehe artiklis (Ibid.) välja toodud summa teenimist riigi õigusabi osutamisega.

riigi õigusabi anda on madal, kui aga toimetada vastupidiselt ja maksimeerida ette võetavate riigi õigusabi tellimuste arv, siis on saadav tasu küll turutingimustes arvestatavam, kuid liiga suure töömahu tõttu kannatab õigusabi kvaliteet.

Justiitsministeerium on oma arengukavas eesmärgiks võtnud riigi õigusabi pakkumise jätkusuutlikkuse tagamise.¹⁷ Selleks soovitakse suurendada iga-aastaselt riigi õigusabi eraldist, mis peaks muutma riigi õigusabi pakkumise advokaatide nooremale põlvkonnale atraktiivsemaks - 2018. aastal planeeritakse riigi õigusabi pakkumiseks riigilt 4 635 000€ taotleda.¹⁸ Justiitsministeeriumi kavatsus riigi õigusabisse suunatavat summat aasta-aastalt suurendada on kindlasti tervitatav, kuid isegi kui 2018. aastal on võimalik riigi õigusabi osutajatele eraldada 20% rohkem raha kui 2014. aastal, siis ei küündi riigi õigusabi osutajate tunnitasu ikkagi samale tasemele advokaadi töötunni keskmise turuhinnaga. Kaheldav on, kas pelgalt riigi õigusabi eraldise suurendamine tagab õigusabi pakkumise jätkusuutlikkuse sellise korra juures.

Advokatuuri andmetel kuulus 2014. aasta 1. juunil advokatuuri 910 advokaati, kellest osutasid riigi õigusabi regulaarselt umbes 114 ehk kõigest 12,5% liikmeskonnast.¹⁹ Madal tasu ei saa olla ainus probleem, mis riigi õigusabi pakkujate osakaalu nii väiksena hoiab. Teadlased on välja toonud, et tulemustel põhinev tasustamine vähendab sisemist motivatsiooni tööd teha.²⁰ Kuigi riigi õigusabi pakkumise tasustamine ei ole seotud sellega, kas advokaat võidab kohtuasja või ei, võib öelda, et praegune kord põhineb siiski mingil määral tulemusel, sest tasustatakse vastavalt sellele, mitu õigusabi tellimust riigi õigusabi osutaja täita jõuab. Kui tegemist on töödnõudvama tellimusega, siis ei kata saadav tasu kogu töö mahtu. Peale riigi õigusabi pakkumise eelarve suurendamise tuleb mõelda ka võimalustele, kuidas tõsta riigi õigusabi osutajate motivatsiooni ja meelitada rohkemaid advokaate riigi õigusabi osutama.

Praeguse riigi õigusabi tasustamise kord motiveerib riigi õigusabi osutajaid valima endale õigusabi tellimusi, mille saab täita kiirelt ja vähese vaevaga ning need advokaadid, kes tegelevad mahukamate asjadega on alatasustatud. Kuigi igati tervitatav on, et

¹⁷ Justiitsministeerium. Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava 2015-2018, lk 11. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_aastateks_2015-2018.pdf.

¹⁸ Ibid., lk 12-13.

¹⁹ Eesti Advokatuuri jurist Grete Pihlakas Mailis Meierile. Tartu, 23.01.2015 (kiri adressaadi valduses).

²⁰ K.Murayama, M.Matsumoto, K.Izuma, K.Matsumoto. Neutral basis of the undermining effect of monetary reward on intrinsic motivation. – Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2010 vol. 107. no 49, p 20911. Available at: <http://www.pnas.org/content/107/49/20911>.

Justiitsministeerium plaanib tulevikus suurendada riigi õigusabi pakkumise eraldist, tuleks siiski kaaluda alternatiive praegusele süsteemile, et kindlaks teha, milline neist tagab advokaatide kõige suurema rahulolu ja parima töö kvaliteedi. Järgnevalt uuritakse, kuidas mõjutab motivatsioon õigusabi pakkumise efektiivsust.

1.3. Riigi õigusabi pakkujate motiveeritus

Advokaatide motiveeritus on ilmselt peamine põhjus, miks advokatuur on sellise riigi õigusabi pakkumise korra kasuks otsustanud. Riigi õigusabi pakkumisega ei pea üldjuhul tegelema keegi, kes sellest huvitatud ei ole. Küsitav on, kui kaua püsib ka praeguste väheste riigi õigusabi osutavate advokaatide huvi selle vastu, kui töö eest saadav tasu ei kata jätkuvalt töömahtu. Järgnevalt analüüsitakse põhjuseid, miks advokaadid riigi õigusabi osutavad ja miks ei osuta, ning millises seoses on töö eest saadav tasu motivatsiooniga.

Analüüsides põhjuseid, miks advokaadid üldse praegu riigi õigusabi osutavad, kui nad selleks kohustatud ei ole (advokatuuri läbiviidud küsitlused sellesse selgust ei too), võib välja pakkuda kaks. Üks põhjus, miks advokaadid tegelevad riigi õigusabi andmisega võib olla nende hea tahe, soov anda midagi ühiskonnale tagasi ning samas ennast erialaselt arendada ja täiendavat praktikat saada. Teine põhjus on olmelisem – paljud advokaadid, kes riigi õigusabi osutamisega tegelevad, ei leia enam muul viisil tööd, kas siis sellepärast, et nad ei ole vabal turul atraktiivsed või seepärast, et nende tegutsemispiirkonnas lihtsalt ei jagu advokaatidele maksevõimelisi kliente. Need advokaadid, kes saavad innustust oma kohusetundest ja soovist riigi õigusabi heategevuse korras pakkuda, ilmselt tasust niivõrd ei hooli, teise põhjuse tõttu riigi õigusabi osutavatel advokaatidel sõltub riigi õigusabi tasumäärast aga sissetuleku suurus.

Kui nüüd pöörata küsimus ümber ja uurida, miks ülejäänud advokaadid riigi õigusabi ei anna, ning jätta kõrvale ilmselge probleem liiga väiksest tasust, siis esimene põhjus on riigi õigusabi tellimuste üheülbalisus. Teiseks on advokaadid välja toonud, et riigi õigusabi tuleb osutada tihti vabaduse kaotanud kaitsealustele.²¹ Kuna nad ei saa oma probleemidega advokaadi juurde tulla, siis peab advokaat minema kliendi juurde ning kulutama sellega ebaproportsionaalselt palju väärtuslikku tööaega. Tihti juhtub ka see, et sellised kliendid hakkavad endale määratud esindaja aega kuritarvitama ilmselgelt ebamõistlike kaebustega. Osad advokaadid on ka välja toonud, et riigi õigusabi maine on madal ning üldine suhtumine

²¹ Eesti Advokatuuri 02.10.2014 läbi viidud küsimustik seoses tasude ja kulude korras kehtestatud piirmääradega. Avaldamata. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 6.

riigi õigusabi osutajatesse halb.²² Kui esimese kahe probleemi vastu ei saa, siis riigi õigusabi pakkumise maine positiivne mõjutamine on eeskätt seda osutavate advokaatide endi käes. Kui kohelda riigi õigusabi saavaid kliente samamoodi kui oma lepingulisi kliente ja anda endast parim, siis näevad seda ka kohtunikud ning teised advokaadid, kes võivad saada innustust samuti riigi õigusabi osutamiseks.

Loetlenud põhjused, miks advokaadid pakuvad ja miks ei paku oma teenuseid riigi õigusabi osutamiseks, on keskseks motivaatoriks ikkagi tasu. Praegune ajatasa süsteem, mille alusel riigi õigusabi osutajad tasustatud on, sarnaneb piirmäärade tõttu siiski rohkem konkreetsete tööülesannete täitmise eest saadud tükipalgaga kui õiglase tasuga realselt tehtud töö eest. Advokaatidelt ei paluta töötamist täiesti tasuta, kuid riigi õigusabi osutamise eest saadav tasu ei konkureeri kuidagi ka advokaadi töötasuga. Riik ootab, et väiksema tasu maksmist kompenseerib abivajajate aitamisest saadav heaolutunne. Selline ootus võiks olla õigustatud, kui iga advokaat täidaks oma lepinguliste klientide teenindamise kõrval ka mõne üksiku riigi õigusabi tellimuse, ei ole aga põhjendatud olukorras, kus riigi õigusabi osutab ainult väike osa advokatuurist ning paljud advokaadid ainult riigi õigusabi osutamisest elatuvadki.

Missioonitunne on kindlasti oluline faktor, kuid küsitav on, kas advokaadid tahavad vabatahtliku tööna teha seda sama, mida nad päevast päeva palga teenimiseks tegema peavad. Teadlane Dan Ariely on aga välja toonud, et kui üheaegselt oodatakse inimestelt nii sotsiaalsete normide kui ka turunormide täitmist, siis päädib see sotsiaalsete normide kõrvalejäämisega.²³ Riigi õigusabi pakkumises tähendaks see, et kui õigusabi osutajatele on ette nähtud mingisugune konkreetne tasumäär, siis juhul kui advokaadid on üldse selle eest nõus teenust osutama, võib neilt oodata kvaliteeti, mis vastab tasumäärale. Tasu, mida praegune riigi õigusabi osutamise korraldus võimaldab, ei motiveeri riigi õigusabi osutajaid piisavalt ning seetõttu kannatab ka kvaliteet.

1.4. Riigi õigusabi pakkumise korra efektiivsus

Vabatahtlikkusele üles ehitatud süsteemil on juba tuvastatud kaks peamist probleemi – õigusabi osutamise eest makstav tasu jaotatakse mõneti ebaõiglaselt ning seda ei jätku advokaatide osutatud õigusteenuste eest kogumahus tasumiseks ning puuduvad muud motiveerivad asjaolud, et teha riigi õigusabi osutamine advokaadile atraktiivseks. Need kaks

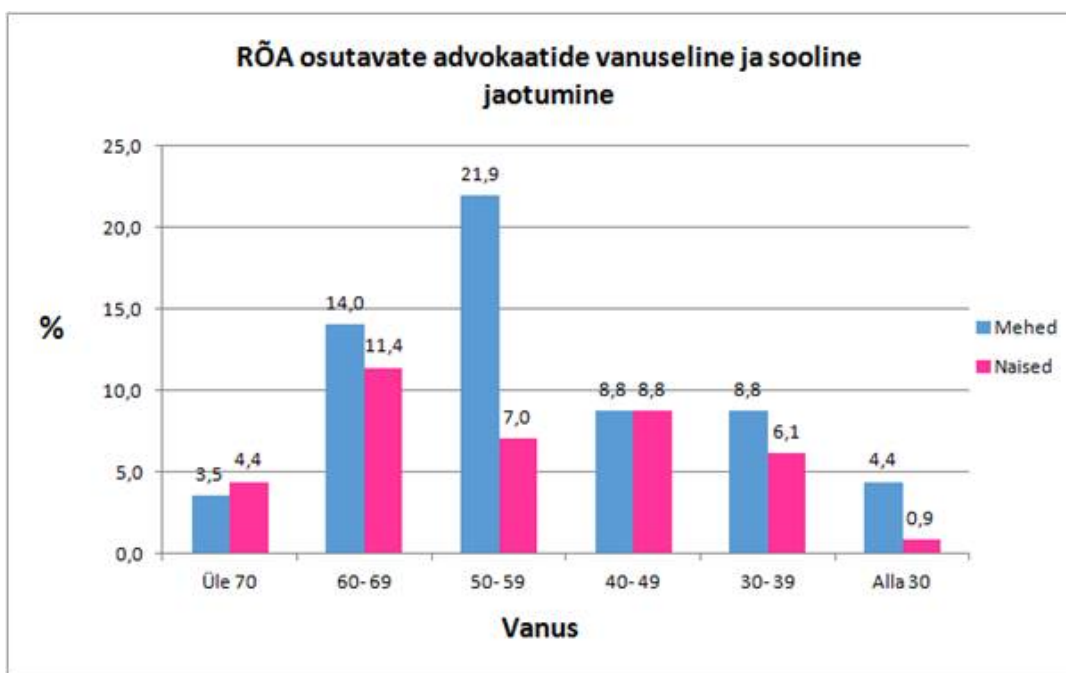
²² Eesti Advokatuuri 16.04.2013 läbi viidud küsimustik seoses riigi õigusabi osutamise eest makstavate tasudega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 2.

²³ D.Ariely. Irratsionaalne inimene. Kuidas me teeme oma igapäevaseid otsuseid? Tõlkinud K.Teder ja T.Arro, toimetanud K.Trummal. Tartu: Hermes 2011, lk 83.

probleemi koosmõjus võivad põhjustada pakutava õigusabi kvaliteedi languse, mille ära hoidmiseks tuleb midagi ette võtta. Kuna uurimistöö eesmärgiks on leida sobivaid alternatiive praegusele süsteemile, siis järgnevalt tuuakse välja veel mõned probleemkohad, millega tuleb arvestada uute süsteemide toimimise analüüsis.

Riigi õigusabi osutab advokaaturist väike osa. Iseenesest ei oleks see probleem, kui tööd teeks motiveeritud ja mõistlikult tasustatud advokaadid ning oleks kindel, et see grupp alati ka olemas on, kui on vaja riigi õigusabi osutada. Uurides aga riigi õigusabi osutajate vanuselist jaotumist, peab nentima, et nooremad advokaadid hoiavad riigi õigusabi osutamisest eemale - üle 62% riigi õigusabi osutavatest advokaatidest on vanemad kui 50 aastat.²⁴ Kui samasugune trend jätkub, siis seisab advokaatuur tõsise probleemi ees – riigi õigusabi osutamisest huvitatud advokaatide põlvkond on pensionile läinud ja asemikke ei ole.

Graafik 1. Riigi õigusabi osutavate advokaatide vanuseline ja sooline jaotumine.



Allikas: Eesti Advokatuur.

Välistada ei saa ka seda, et riigi õigusabi osutajate kõrge keskmine vanus mõjutab õigusabi kvaliteeti. Positiivne on see, et kui riigi õigusabi pakuvad pigem vanema generatsiooni advokaadid, siis on neil tagataskust võtta aastatejagu kogemusi, et olla parim kaitsja oma kliendile. Kõrge vanus võib samas paratamatult mõjuda ka negatiivselt. Üle 50-aastased advokaadid, kes on saanud oma õigushariduse Nõukogude Liidu okupatsiooni ajal, peavad

²⁴ Eesti Advokatuur. Graafik riigi õigusabi osutavate advokaatide vanuselisest ja soolisest jaotumisest. Avaldamata. Eesti Advokatuuri jurist Grete Pihlakas Mailis Meierile. Tartu, 23.01.2015 (kiri adressaadi valduses).

kaitseõiguse tagama hoopis teiste reeglite järgi kui nemad õppinud ja harjunud on. Viimased kaks kümmend aastat on toonud kaasa karistusõiguse ja kriminaalmenetlusõiguse kiire arengu ning ositi kardinaalselt teistsugused põhimõtted, mille olulisemaks näiteks on üleminek inkvisitsiooniliselt kohtumenetluselt võistlevale. Aitamaks vanema generatsiooni advokaatidel paremini kohanduda hiljutiste muutustega õiguses ja hõlbustamaks noorema generatsiooni advokaatidel reaalse õigusabi andmise kogemuste saamist, on vajalik soodustada lävimist ja teadmiste jagamist kahe põlvkonna vahel. Seda võimaldaks riigi õigusabi pakkumise kord, kus kohustuslikus korras osutavad riigi õigusabi noored advokaadid ja neile on nõustajaks kogenumad kolleegid.

Teine asi, millele tasub tähelepanu pöörata, on riigi õigusabi kulude mõttekus. Riigi õigusabi infosüsteem on ühtne kogu riigile ning advokaatidele on antud seejuures tegutsemisvabadus ilma tööpiirkonna piiranguteta. See teeb võimalikuks olukorra, kus õigusteenuse osutaja võtab enda lahendada asja, mis asub tema büroost ebamõistlikult kaugel. Nii kulutab kaitsja palju aega, pikendades sellega menetluse käiku ning tekitades asjatuid sõidukulusid, mille riik praeguse tasude ja kulude korra järgi hüvitama peab. Kui õigusabi on vaja osutada näiteks Valgas ning seal vähemalt üks advokaadibüroo tegutseb, siis ei ole mõistlik, et sinna suundub õigusabi osutama advokaat Tartust või veel halvem Tallinnast. Kui tööpiirkonnad ei ole määratletud, tagab see mõningas ulatuses nn verevahetuse – väiksemates kohtades ei kohtu prokurörid pidevalt sama piirkonna advokaatidega, vaid sinna satub ka õigusabi osutajaid kaugemalt. Samas tuleb kaalutleda, kas raha, mille advokaadid sõidu peale kulutavad, on väärt tegutsemisvabadust Eesti piires. Arvestades, et riigi õigusabi osutab tegelikkuses nagunii ainult väga piiratud arv inimesi, siis puutuvad enamus riigi õigusabi osutajad ja prokurörid üksteist teisega nagunii pidevalt kokku ja asjakohasem oleks suunata sõidukulude hüvitamise asemel raha tasumäärade tõstmisesse.

Vabatahtlikkusel põhinev süsteem praeguse tasukorraga on huvi pakkuv ainult väiksele osale advokatuuri liikmetest. Suurel määral on ära kasutamata nooremate advokaatide karjääri algust iseloomustav valmidus teha kõvasti tööd ning nende põnevustunne selle vastu, mis õigusmaailmas toimub. Saamaks üle motivatsiooniprobleemidest tuleb ümber mõtestada praegune tasukord ning proovida leida lahendusi, mis soodustaks koostööd vanema ja noorema generatsiooni juristide vahel. Kaaluda tuleks ka võimalusi riigi õigusabi osutamisele tehtud kulutuste optimeerimist – vähendada näiteks sõidukulude hüvitamist üle-eestilise tegevusvabaduse piiramisega ning regionaalsete riigi õigusabi büroode rajamisega.

2. RIIGI ÕIGUSABI PAKKUMINE VANDEADVOKAADI ABIDELE KOHUSTUSLIKUS KORRAS

2.1. Riigi õigusabi pakkumise korra olemus

Üks võimalus, kuidas reformida praegust riigi õigusabi pakkumise korda, on teha see advokatuuri liikmetele kohustuslikuks. Võttes aga arvesse vabatahtliku riigi õigusabi pakkumise süsteemi murekohti ja eriti just küsimust, kuidas tuua õigusabi pakkujate sekka rohkem nooremaid advokaate, analüüsitakse riigi õigusabi pakumise sellist korda, kus riigi õigusabi peavad kohustuslikus korras osutama vandeadvokaadi abid.

Seisuga 31.12.2014 on advokatuuris 598 vandeadvokaati ja 324 vandeadvokaadi abi (sealhulgas ka vanemabid).²⁵ Viimase kolme aasta keskmine riigi õigusabi taotluste arv kriminaalmenetluses on olnud umbes 12 230 taotlust aastas.²⁶ Arvestades, et vandeadvokaadi abide keskmine arv advokatuuris on 300 ning aastas on vaja tegeleda kesktlābi 12 000 taotlusega, siis peaks iga vandeadvokaadi abi võtma endale aastas 41 kriminaalasjas riigi õigusabi vajavat juhtumit. Kui praeguse süsteemi puhul on riigi õigusabi pakkumiseks regulaarselt valmisolekut ja tahet avaldanud umbes 114 advokaati, kes saavad töökoormusega hakkama, siis tundub 300 vandeadvokaadi abi samale kogusele tellimustele kohustamine lausa olukorra parandamine.

Välja pakutud süsteem põhjustaks aga ebavõrdsust osas, kus mõned advokatuuri liikmed on pikemalt vandeadvokaadi abi staatuses või nad ei saagi kunagi vandeadvokaadiks ning nad on kogu selle aja ulatuses kohustatud riigi õigusabi andma. Samuti jääks oma peamisest sissetulekuallikast ilma senini ainult riigi õigusabi pakkumisest elatunud advokaadid. Saamaks üle ebavõrdsusest vandeadvokaadi abide vahel, on parem lahendus süsteem, kus igale vandeadvokaadi abile antakse konkreetne arv riigi õigusabi tellimusi või töötunde, mis tuleb enne vandeadvokaadi kutsenimetuse saamist tasuta ära teha. Täpset tellimuste või töötundide arvu, mis aastas riigi õigusabi osutamiseks täita tuleb, on väga raske etteulatuvalt määrata, seepärast tuleb sellise süsteemi puhul rakendada ka vabatahtlike riigi õigusabi osutajate teenuseid. Edaspidi analüüsitaksegi, kuidas funktsioneeriks selline riigi õigusabi pakkumise süsteem, kus riigi õigusabi andmise kohustus on ära jagatud seda obligatoorselt tegevate vandeadvokaadi abide ja vabatahtlike vandeadvokaatide vahel.

²⁵ Eesti Advokatuur. 2014. aasta majandusaasta aastaaruanne. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://advokatuur.ee/est/advokatuur/tegevusaruanded>.

²⁶ Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi taotluste osakaal. Eesti Advokatuuri jurist Grete Pihlakas Mailis Meierile. Tartu, 23.01.2015 (kiri adressaadi valduses).

2.2. Riigi õigusabi pakkujate tasustamine

Riigi õigusabi pakkumise korda on mõttekas muuta siis, kui see toob leevendust praegustele probleemidele. Suurem osa neist seisnevad väikses tasus. Järgenevalt uuritaksegi, millise tasustamise korra võimaldaks väljapakutud riigi õigusabi osutamise süsteem kehtestada ja kas see on praegusele korrale parem alternatiiv. Muu hulgas analüüsitakse, kas riik võiks riigi õigusabi osutamist sellise korraga advokaatidelt hoopiski *pro bono* oodata.

Uurides edasi turunormide ja sotsiaalsete normide mõju töö tasustamisele, avaldub võimalus lõpetada riigi õigusabi tasustamine üldse. Dan Ariely tõi oma teoorias sotsiaalsete ja turunormide ühildamatuse kohta näiteks järgmise olukorra: Ameerika Pensionäride Assotsiatsioon palus advokatuuril oma puudustkannatavate liikmetele õigusabi pakkuda \$30 eest tunnis, kohalik advokatuur keeldus tööpakkumisest, sest tasu oli liiga madal, aga kui hiljem tuli pensionäride assotsiatsiooni juht mõttele paluda advokaatidelt tasuta abi, olid nad nõus.²⁷ Kuna riigi eelarve ei võimalda Eestis advokaatidele nende töö eest riigi õigusabi pakkumisel turuhindadele vastavalt maksta, siis võiks ju tõlgendada riigi õigusabi andmist advokatuuri moraalse kohustusena riigi ees vastutasuna advokatuuri privilegieeritud seisundi eest olla ainus institutsioon, mis võib Eestis kassatsioonimenetluses isikute esindamist pakkuda, ning unustada ära, et kunagi mingi tasustamine selle raames toimus.

Teenäitajaks kohustusliku tasuta õigusabi pakkumises on New Yorgi osariik USAs, kus hakkas alates 2015. aasta 1. jaanuarist kehtima sealse advokatuuriga liitumise eelduseks 50 tunni ulatuses tasuta õigusabi pakkuda.²⁸ *Pro bono* töö kohustuslikuks muutmise peamiste vastuargumentidena on välja toodud vastuolu sunnitöö keeluga ning kohustusliku korra demotiveerivat mõju.²⁹ Motivatsiooni uuritakse lähemalt järgmises alapeatükis, kuid sunnitöö argumendi kummutamiseks saab pöörduda Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) praktika poole.

EIK on *Van der Musselle* kohtuasjas³⁰ analüüsinud küsimust, kas kohustuslikus korras määratud kaitsjana *pro bono* töötamine on sunnitöö Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 4 lõige 2 tähenduses ning jõudnud arusaamale, et tegemist ei olnud sunnitööga, sest riigi õigusabi pakkudes osutas advokaadi elukutse esindaja oma tavapäraseid teenuseid,

²⁷ D.Ariely., lk 80.

²⁸ New York Rules of the Court of Appeals for the Admission of Attorneys and Counselors at Law § 520.16(a). Available at: <http://www.nycourts.gov/ctapps/520rules10.htm#B16>.

²⁹ Vt nt: K.E.Nitta. An Ethical Evolution of Mandatory Pro Bono. - Loyola of Los Angeles Law Review, vol. 29 issue 2 1996, pp 918 – 931. Available at: <http://digitalcommons.lmu.edu/llr/vol29/iss2/9>.

³⁰ EIKo 23.11.1983, 8919/80, *Van der Musselle vs. Belgia*, p 39.

kohustus ei olnud eproportsionaalne, kaebaja töö määratud kaitsjana oli avalikes huvides tagamaks laialdast ligipääsu õigusele ning kaebaja sai põhimõtteliselt töö eest ka kompensatsiooni – ta võeti vastu advokatuuri täieõiguslikuks liikmeks ja ta sai seoses menetluses osalemisega väärtuslikke kogemusi. Järelikult ei paneks EIK advokaatide tasuta riigi õigusabi teenuse osutamisele kätt ette.

Riigi õigusabi täies mahus tasuta osutamist oleks aga advokatuurilt palju nõuda. Eelised, mis advokatuuril on (kassatsioonikohtus esindamise õigus), ei kaalu üles riigi õigusabi osutamiseks tehtavaid kulutusi. See grupp advokaate, kes peamiselt riigi õigusabi andmisest elatuvadki, kaotaks *pro bono* riigi õigusabi puhul oma sissetuleku. Samuti ei vastaks riigi õigusabi osutajate arusaamadele õiglasest kompensatsioonist EIKi välja toodud võimalused advokatuuri täieõiguslikuks liikmeks saada ja väärtuslike kogemusi omandada. Praegused riigi õigusabi osutajad juba kõigi eelduste kohaselt on advokatuuri täieõiguslikud liikmed ning kogemust õigusabi osutamises neil juba ka omajagu on. Seega neile peaks tasu jätkuvalt võimaldama. Kõne alla võib aga tulla New Yorgi osariigi näitel advokatuuriga värskelt liitunud mõistlikus mahus tasuta töö. Sellise juhul võib tõlgendada tasuta riigi õigusabi andmist õppimisvõimalusena ning asjakohane on EIKi arusaam õiglasest kompensatsioonist.

Milline oleks aga mõistlik maht tasuta töötunde, mida vandeadvokaadi abidelt nõuda? Kuna vandeadvokaadi abidelt tasuta töö nõudmise eesmärgiks on riigi õigusabi süsteemi efektiivsem toimimine, siis on tasuta tööl mõtet juhul, kui tasuta töötundide arv on arvestatav osa kogu riigi õigusabi osutamisele kuluvatest töötundidest. Nii väheneks vandeadvokaadi abi töötundide arvel teiste riigi õigusabi osutajate töökoormus ning saab vähemalt mingil määral suurendada nende töö eest saadavat tasu. Ernst & Young Baltic AS koostatud “Riigi õigusabi toimimismudelite analüüsi” kohaselt oli advokaatide taotluste alusel riigi õigusabi toimingute täitmise töömaht, mille eest tasu maksti, perioodil 01.06.2013-31.05.2014 69 853 tundi ilma sõidule kulunud ajata.³¹ Nagu advokaadid küsitluses välja tõid, tegid nad riigi õigusabi osutades tegelikult 25-30% ulatuses rohkem tööd, kui tundide eest tasu maksti.³² Järelikult on tegelik riigi õigusabile osutatav töötundide arv 30% võrra kõrgem ehk realselt 90 809 tundi.³³ Kui kriminaalmenetluses täidetavad riigi õigusabi taotlused moodustavad umbes 73% kogu riigi õigusabi taotlustest ja lihtsuse huvides eeldada, et üldiselt kulub nii haldus-, tsiviil

³¹ Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 10.

³² Eesti Advokatuuri 02.10.2014 läbi viidud küsimustik seoses tasude ja kulude korras kehtestatud piirmääradega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 1.

³³ Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 18.

kui ka kriminaalasjades riigi õigusabi osutamisele sama palju aega,³⁴ siis võib eeldada, et advokaatidel kulub aastas kriminaalmenetluse õigusabi tellimuste täitmiseks ligikaudu 66 290 töötundi. Vabatahtlike riigi õigusabi osutajate tasumäärasid aitaks natukegi suurendada igasugune üldise töömahu vähenemine tasuta tehtud töö arvelt, aga ilmselt alla 10%-lise töötundide arvu vähenemise poleks mõtet hakata süsteemi muutmisega vaevumagi. Järelikult tuleks kaaluda, kas vandeadvokaadi abide vahel 6629 tunni õigusabi ära jagamine oleks vandeadvokaadi abide huvisid ja motivatsiooni arvestades proportsionaalne³⁵ ning mõistlik.

Advokatuuri andmetel kuulus advokatuuri 2009. aasta viimasel päeval 97 vandeadvokaadi abi ning samal päeval 5 aastat hiljem 215 vandeadvokaadi abi (sellest on välja jäetud vandeadvokaadi vanemabide arv).³⁶ Järelikult on viimase viie aasta jooksul igal aastal keskmiselt 23 inimest advokatuuriga liitunud. Jagades 6629 tundi 23 inimese vahel, siis peab üks vandeadvokaadi abi osutama riigi õigusabi ligikaudu 288 tunni ulatuses kogu oma vandeadvokaadi abiks olemise aja jooksul, eeldusel, et advokatuuriga liitunute arv püsib stabiilne. Advokatuuriseaduse³⁷ § 26 lg 1 kohaselt on tavajuhtudel vandeadvokaadi kutsenimetuse saamiseks vaja töötada vähemalt kolm aastat vandeadvokaadi abina. Seega saaks vandeadvokaadi abi jagada kohustusliku riigi õigusabi osutamise kolme aasta peale laiali ning saaks hakkama aastas 96 tunni tasuta õigusabi osutamisega. Selline kohustus ei oleks liialt koormav ega avaldaks vandeadvokaadi abi igapäevastele töökohustustele ülemääraselt pärssivat mõju. Kui vandeadvokaadiks soovib saada varasemalt õigusharidust eeldaval positsioonil töötanud isik, kes vastab advokatuuriseaduse § 26 lg 1¹, § 26 lg 3 või § 26 lg 3¹ nõuetele, siis võib sellise isiku tasuta riigi õigusabi andmisest vabastada või nõuda seda vähendatud tundide ulatuses.

Riigi õigusabi osutamise segasüsteem, kus kindlaksmääratud osas osutavad riigi õigusabi vandeadvokaadi abid kohustuslikus korras ja ülejäänud osas vabatahtlikud riigi õigusabi osutajad vabatahtlikus korras, oleks tasustamise aspektist hea üleminekukord. Riigi õigusabi osutamisega harjunud ja sellest sõltuvad advokaadid saaksid jätkuvalt oma panuse anda ja selle eest ka tasu saada, kusjuures nooremate kolleegide kohustus osa töökoormat tasu

³⁴ Tegelikult on advokaadid välja toonud, et kriminaalasjade ettevalmistamiseks kulub aega vähem kui tsiviil- või haldusajades. (Eesti Advokatuuri 02.10.2014 läbi viidud küsimustik seoses tasude ja kulude korras kehtestatud piirmääradega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 15.) Kuna puuduvad andmed selle kohta, kui palju kulub täpselt aega kriminaalmenetluses õigusabi osutamisele, siis on raske täpsemaid arvutusi teha.

³⁵ Belgias pidid *van der Mussele* kohtuasja asjaolude kohaselt õpilasstaatuses (kestab tavaliselt kolm aastat) olevad advokaadid pakkuma tasuta õigusabi umbes ühe neljandiku ulatuses oma kogu tööajast ning EIK pidas sellist kohustust proportsionaalseks. EIKo 23.11.1983, 8919/80, *Van der Mussele vs. Belgia*, p 19.

³⁶ Statistika vandeadvokaadi abide arvu kohta on Mailis Meierile edastanud Eesti Advokatuuri jurist Grete Pihlakas Tartus, 25.05.2015 (kiri adressaadi valduses).

³⁷ Advokatuuriseadus. - RT I 2001, 36, 201... RT I, 21.06.2014, 50.

saamata enda peale võtta võimaldaks suurendada vabatahtlikult riigi õigusabi osutavate advokaatide tasu. Ühest küljest selline süsteem tasuprobleemi leevendaks, sest toob riigi õigusabi osutamisse rohkem inimesi ja vähendab palgaliste riigi õigusabi osutajate töömahtu ning samas suurendab tasu, kuid teisest küljest võib süsteem, kus midagi tuleb teha kohustuslikult, mõjuda negatiivselt töö kvaliteedile. Järgnevalt uuritakse, kas ja kuidas võiksid noored advokaadid sellisest riigi õigusabi osutamise süsteemist kasu saada ja kuidas vältida motivatsioonikriisi.

2.3. Riigi õigusabi pakkujate motiveeritus

Kuna eelnevalt on jõutud arusaamale, et *pro bono* õigusabi pakkumine võib mingis ulatuses kõne alla tulla küll, siis uuritakse, kuidas mõjutaks noorte advokaatide motivatsiooni asjaolu, et riigi õigusabi pakkumine on neile kohustuslikuks tehtud. Teisena analüüsitakse, kas asjaolu, et advokaadid on oma karjääri alguses olnud kohustatud õigusabi pakkuma tasuta, mõjutab nende motivatsiooni tulevikus vabatahtlikult riigi õigusabi tellimusi täita.

Inimloomusele on omane, et kohustuslikud asjad tekitavad rohkem trotsi ja vastupanu kui entusiasmi ja loovat lähenemist. Võib olla, et kohustusliku õigusabi pakkumise süsteemi loomine ei saagi juba algusest peale kuidagi positiivset vastukaja tekitada. Selline olukord hakkaks aga pärssima süsteemi edukust, nii et on oluline, et see oleks hästi läbi mõeldud ja nii õigusabi osutajate kui ka saajate jaoks ja nende poolt lahti mõtestatud. Anneli Soo on välja toonud, et sellise süsteemi funktsioneerimiseks on muu hulgas oluline, et noored advokaadid tunneks kohustuslikus korras riigi õigusabi osutades, et nad täidavad oma vastutust ühiskonna ees, mitte järjekordset ebameeldivat kohustust.³⁸ Seega tulebki rõhuda, et advokaadid on palju vaeva näinud enese harimisega ja omandanud sellised oskused, mis tulevad kogukonnale tohutult kasuks. Aidata oma teadmistega inimesi, kes ei saa õigusabi ostmist endale lubada, ja olla see, kes taastab usu õigusesse ja õiglusesse inimeses, kes on sattunud millegipärast seadusega pahuksisse, on hea eesmärk. Hea eesmärgi otsingud ja selle teenimine on samuti inimloomusele omane.

Noor advokaat ei pea riigi õigusabi osutama aga mitte ainult heast südamest, vaid ta saab sellega kaasa ka käegakatsutavad eelised. Nagu ka EIK *van der Mussele* kohtuasjas välja tõi, saab oma karjääri alustav advokaat koguda riigi õigusabi osutamisega kogemust ning tuntutust.³⁹ Kliendibaasi ehitamine ja kontaktide loomine on äsja advokatuuriga liitunudule

³⁸ A.Soo. Kuidas tagada efektiivne riigi õigusabi kriminaalmenetluses? – *Juridica* 2014/IX, lk 706.

³⁹ EIKo 23.11.1983, 8919/80, *Van der Mussele vs. Belgia*, p 39.

edukaks tulevaseks karjääriks ülioluline. Kohustuslik noorte advokaatide kriminaalmenetluse vallas praktiseerimine on tulus ka seepärast, et aitab neil kujundada parema arusaama õigusüsteemist kui tervikust. Praktiseerivate juristide probleem on tihti selles, et jäädakse kinni oma kitsasse õigusvaldkonda, mis oleks sama nagu joosta silmaklapid peas ringi – lühemas perspektiivis see justkui töötaks, sest punktist A jõuab punkti B ikka, aga suuremas plaanis võib õigus - sest kes muu, kui sellega igapäevaselt opereerivad advokaadid, õigusüsteemi kujundab - üheplaanilise arusaama mõjul muutuda vastuoluliseks ning elukaugeks.

Need loetletud eelised, mida noored advokaadid võiksid saada riigi õigusabi osutamisest, on põhjuseks, miks uurimistöös on välja pakutud riigi õigusabi süsteemi reformimiseks riigi õigusabi pakkumise just vandeadvokaadi abidele kohustuslikuks muutmine, mitte kõigile advokatuuri liikmetele. Advokaadid, kes on juba aastaid tegutsenud õigusabi osutamises, on omandanud teatud vabaduse. Vabaduse nii erialaselt kui ka kogemustepagasi tõttu – neil ei ole vaja enam nii palju muretseda tuntuuse, mitmekülgse kogemuse omandamise ning kliendibaasi kogumise pärast, tööritm on juba paika vajunud ning muutused oleks isegi äkki hirmutavad. Kui nende vabadust nüüd piirata riigi õigusabi osutamise kohustuslikuks tegemisega, siis see vastupanu, mis sealst kostuks, rikuks asja kõigi jaoks ära. Tugev sotsiaalne õiglustunne motiveerib noori tegutsema seal, kus kogenumad on maailmaidealismi võib-olla juba kaotanud. Sellest hoolimata on vandeadvokaadi abide patroonide panus hindamatu riigi õigusabi osutamises, sest just nende juhendava käe alla noored advokaadid oma oskuseid arendavadki.

Teine murepunkt, mis vandeadvokaadi abidele riigi õigusabi pakkumise kohustuslikuks tegemise juures on, tuleneb tõsiasjast, et need advokaadid teevad oma kohustuslikud 150 tundi ära ja siis on õigusabi andmise kohustusest priid. Nagu eelnevalt välja toodud, ei kata vandeadvokaadi abide kohustuslik töö kogu riigi õigusabi vajaduse. Jätkuvalt on väga olulised vabatahtlikud riigi õigusabi osutajad. Kui põlvkonnad vahetuvad ning kõik advokaadid on kunagi kohustuslikus korras õigusabi andnud, kas nad siis on üldse enam nõus seda tegema? Siinkohal on oluliseks motivaatoriks jälle saadav tasu, mis on tänu kohustuslikus korras riigi õigusabi osutajatele vabatahtlikult sama tööd tegevatele kolleegidele kõrgem. Tõenäoliselt jääb alati eksisteerima mingi osa advokaate, kes tulenevalt oma geograafilisest asukohast või muudest teguritest lähtuvalt ei leia piisavalt maksejõulisi kliente ning on tänulikud võimaluse eest riigi õigusabi osutada. Võib ka loota, et noored

advokaadid saavad riigi õigusabi tasuta osutamisest hea kogemuse ja tahavad ka tulevikus hea seista selle eest, et õigusabi oleks kõigile abivajajatele kättesaadav.

Motivatsioon ning kohustuslikus korras riigi õigusabi osutamine on kaks terminit, mida on küll veidi raskem ühte positiivse alatooniga lausesse sõnastada, kuid uurimistöö autor jääb siiski arvamusele, et võimatu see ei ole. Vandeadvokaadi abidel on riigi õigusabi osutamisest nii mõndagi võita - eelkõige kogemust, mis aitab neil kujuneda mitmekülgset võimekateks vandeadvokaatideks. Kutseorganisatsiooni toetus aitaks kaasa riigi õigusabi andmise maine tõusule. Kui riigi õigusabi osutavad advokaadid kohtlevad riigi õigusabi osutamist kui saavutust, mille üle uhke olla, tõuseb ka motiveeritud riigi õigusabi osutajate hulk.

2.4. Riigi õigusabi pakkumise korra efektiivsus

Tegemaks kindlaks, kas riigi õigusabi osutamise kombineeritud süsteem, kus kohustuslikus korras osutavad riigi õigusabi vandeadvokaadi abid tasuta ja ülejäänud huvilised tasu eest vabatahtlikus korras, oleks arvestatav variant praeguse süsteemi asemel, analüüsitakse väljapakutud segasüsteemi võimalikke probleeme – riigi õigusabi osutajate vähene kogemus ja sellise süsteemi jätkusuutlikkus. Lõpuks antakse üldhinnang sellise süsteemi toimimisele.

Väljapakutud süsteemis oleks riigi õigusabi osutamisel suur roll kanda enamasti hiljuti ülikooli lõpetanud ja vähese töökogemusega noortel advokaatidel. Kriminaalmenetluses võib esindaja eksimus kaasa tuua ulatuslikke tagajärgi, sest kaitstakse inimese vabadust ja teisi põhiõiguseid. Suurem elu- ja töökogemus tuleks kindlasti kasuks. Saamaks üle vandeadvokaadi abide vähesest kogemusest on vaja süsteemi toimimiseks neid juhendada ning tegevusel silma peal hoidma vanemaid kolleege. Vandeadvokaadi abidele on advokatuuri juhatus advokatuuriga liitumisel määranud või on nad ise valinud patrooni, nii et on olemas juba mentor, kes saab noort advokaati tema õpiprotsessis abistada. Need mentorid peavad väljapakutud süsteemi korral olema võimelised oma juhendatavaid nõustama ka kriminaalmenetluse valdkonnas. Probleemiks võib osutada see, et kriminaalmenetlusega tegelevad igapäevaselt väga vähesed advokaadibürood ja veel vähesemad advokaadid, millest tingituna ei ole kõik patroonid ilmselt üldse võimelisedki spetsiifilist nõu kriminaalõiguse valdkonnas oma juhendatavatele andma. Seepärast oleks mõistlik, kui riigi õigusabi andmise küsimustes saaks abivajav vandeadvokaadi abi pöörduda ühe vabatahtlikult riigi õigusabi osutava vandeadvokaadi poole. Nemed saavad riigi õigusabi osutamise eest tasu ning kui vandeadvokaadi abid kohustuslikus korras nende töökoormat vähendavad, siis vastutasuks võiksid nad oma nõuga noorematele vajaduse korral abiks olla.

Arvestama peab aga sellega, et kui riigi õigusabi korras peab advokaat kaitset osutama kiireloomulisel korral ja noor advokaat selles menetlustoimingus kaitsjana end piisavalt kindlalt ei tunne, peab menetlustoimingule kohale jõudma ühe inimese asemel kaks – nii õigusabi osutaja kui tema juhendaja. See paratamatult aga pikendab menetlusele kuluvat aega ja riigi õigusabi andmise kohustusega seotud inimeste ringi. Samas võimaldab väljapakutud süsteem vandeadvokaadi abil, kes ei tunne ennast veel piisavalt kindlalt kliendi üksinda esindamiseks, ajatada oma kohustust riigi õigusabi tellimuste täitmiseks näiteks oma kahele viimasele aastale vandeadvokaadi abina, ta ei pea kohe peale advokatuuriga liitumist üksinda tegutsema hakkama. Riigi õigusabi pakkumise infosüsteemis esitatud info põhjal on tavaliselt võimalik teha järeldus tellimuse keerukuse astme kohta, mis võimaldab noorel advokaadil vältida riigi õigusabi asju, milles ta ennast veel piisavalt kompetentsena ei tunne. Vandeadvokaadi abide kõrval osutavad riigi õigusabi ka vabatahtlikud vanemad ja kogenenumad advokaadid, kellele saab suunata keerukamate asjade lahendamise, mille jaoks nooremad kolleegid veel valmis ei ole.

Argumendina vähese kogemuse vastu saab veel välja tuua, et oma advokaadikarjääriga äsja algust teinud noored ei saa endale lubada suuri eksimusi ning poole jõuga tegutsemist, sest see on see aeg, kui rajatakse oma mainet ning kliendibaasi. Soov anda endast parim, jääda positiivselt silma töö käigus kohtutavatele prokuröridele, kohtunikele ja teistele advokaatidele innustab noori tegema rohkem tööd, mis kompenseerib nende vähese kogemuse. Kui õigusabi osutajad suhtuvad töösse entusiasmi ja innuga, siis tõuseb ka töö kvaliteet. Kvaliteedi tõusule aitab kaasa ka see, et väljapakutud süsteemis suureneb riigi õigusabi pakkujate ring – vanadele olijate kõrvale tulevad uued värsked näod, mis tõstab oma mugavustsoonist välja ja sunnib rohkem pingutama need menetlejad ja prokurörid, kes on harjunud kohtuma ühest kriminaalasjast teise alati kindlate riigi õigusabi osutajatega.

Pikemas perspektiivis võib selline lahendus olla aga kehva jätkusuutlikkusega, sest ei saa kindlalt väita, et advokatuuri liikmete arv kasvab ka edaspidi nii palju kui viimase viie aasta jooksul.⁴⁰ Arvestades elanikkonna vananemist ja tööealiste inimeste vähenemist,⁴¹ võib arvata, et väheneb ka või vähemalt aeglustub advokatuuri kasv. Samal ajal ei pruugi samas proportsioonis väheneda riigi õigusabi vajavate kriminaalmenetluste arv. Mida vähem on advokatuuris uusi vandeadvokaadi abisid, seda suurem on vajadus vabatahtlike teenuse osutajate järele ning see jällegi toob kaasa õigusabi osutajate tasu vähenemise.

⁴⁰ Vt viide nr 28. Viimase viie aasta jooksul on advokatuuriga liitunud 118 vandeadvokaadi abi.

⁴¹ Eesti Statistikaamet. Eesti statistika aastaraamat 2014. Tallinn 2014, lk 53. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.stat.ee/72570>.

Riigi õigusabi pakkumise kord, kus õigusabi osutajaks on vandeadvokaadi abid kõrvuti vabatahtlike riigi õigusabi osutajatega, kujutab endast arvestatavat alternatiivi praegusele süsteemile. Kuigi tasuta töö nõudmine vandeadvokaadi abidelt võib esmapilgul ebaõiglane tunduda, ei ole see neile siiski liigselt koormav, kui nõutud töötundide arv võimaldab neil vaevata ka põhitööle keskenduda. Vastutasuks saavad noored advokaadid töökogemust kriminaalmenetluses, kolleegide ja klientide seas tuntust koguda ja oma mainet edendada ning nad on andnud oma panuse ühiskonna puuduses elavate liikmetele õigusabi kättesaadavamaks tegemisel. Samuti saaks jätkuvalt riigi õigusabi osutada need advokaadid, kes seda praegugi teevad, ning nende töö oleks paremini tasustatud. Süsteemi rakendamiseks tuleks aga valmis olla paindlikkusele. Kui drastiliselt muutub tööturu olukord ja kriminaalmenetluses kaitset või esindamist vajavate isikute arv, siis võib juhtuda, et töömaht ületab ebaproportsionaalselt töö tegemiseks saadaval olevate vandeadvokaadi abide arvu ning jälle on seis sama nagu praeguse süsteemi korral, kus riigi eelarvest ei jätku riigi õigusabi vabatahtlike osutajate mõistlikuks tasustamiseks.

3. RIIGI ÕIGUSABI PAKKUMINE SELLEKS SPETSIALISEERUNUD BÜROODES

3.1. Riigi õigusabi pakkumise korra olemus

Teine võimalus reformimaks praegust riigi õigusabi pakkumise korda, oleks koondada need advokaadid, kes tõesti on huvitatud kriminaalmenetluses määratud kaitsja olema, kokku eraldiseisvatesse büroodesse ning vabastada ülejäänud riigi õigusabi pakkumise kohustusest. Büroode mehitamiseks korraldaks advokatuur konkursi ning valiks välja soovi avaldanud advokaadid. Sarnast toimimismudelit on analüüsitud ka Ernst & Youngi “Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioonis”.⁴² Välja on pakutud, et üks sihtasutusena tegutsev büroo võiks asuda nii Tartu maakohtu (lõuna), Tallinna maakohu (põhja), Viru maakohu (ida) kui ka Pärnu maakohu (lääne) piirkonnas ning arvestades, kui suur on vastavates piirkondades riigi õigusabi taotluse maht ja advokaadi töötundide arv, võiks töötada põhjas 41, lõunas 26, idas 21 ja läänes 13 riigi õigusabi osutavat advokaati.⁴³

Selline süsteem võiks tagada riigi õigusabi osutajate rahulolu ja kindlustunde oma töö osas ning sellega tuua kaasa ka kvaliteeditõusu. Peatükis analüüsitakse riigi õigusabi osutamist selleks spetsialiseerunud büroodes jällegi nii võimaliku tasustamise korra kui ka advokaatide motiveerituse aspektist ning antakse väljapakutud süsteemile lõpphinnang efektiivsuse alapeatükis. Esmalt uuritakse riigieelarve võimalusi sellise süsteemi ülalpidamiseks.

3.2. Riigi õigusabi pakkujate tasustamine

Kui uurimistöö alapeatükis 2.3. analüüsiti mõneti drastilist tasusüsteemi, kus osa riigi õigusabi osutajatest peab *pro bono* töötama, siis selles peatükis välja pakutud riigi õigusabi osutamise süsteem võimaldaks pakkuda advokaatidele igakuist kindlat sissetulekut. Järgnevalt uuritakse, kuidas see täpselt töötaks ja kas selline korraldus võimaldaks riigi õigusabi osutajale mõistlikku sissetulekut praeguse riigieelarve piires.⁴⁴

Nagu eelnevalt välja toodud, siis praeguse riigi õigusabi tasustamise süsteemi alusel saab piirmäärade tõttu hästi tasustatud ainult see advokaat, kes teeb ära suure hulga erinevaid vähese ajakuluga toiminguid, mitte see, kes pakub õigusabi ajamahukamas tellimuses. Riigi õigusabi osutajate koondamisel kindlatesse büroodesse võiks advokaadid võtta nende büroode palgale ning võimaldada neile igakuine kindel sissetulek. Nii kaob vajadus tulu saamiseks

⁴² Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 24-27.

⁴³ Ibid., lk 25. Sellise vajalike advokaatide arvu kujunemisel on Ernst & Young tuginenud kogu riigi õigusabi vajadusele. Kui tegu oleks riigi õigusabiga ainult kriminaalmenetluses, siis väheneks vajalike tööliste arv.

⁴⁴ Ka Ernst & Young on analüüsinud sellise süsteemi toimimise maksumust ja saanud tulemuseks 7,74 miljonit eurot (sellisel juhul oleks riigi õigusabi osutaja palk samaväärne riigiprokuröride keskmise palgaga). Ibid., lk 26.

peale iga toimingu tegemist taotlusi esitada ja valitseb ka suurem võrdsus – advokaadi palk ei sõltu sellest, kas ta on osav valima endale ajamahukaid või vähese ajakuluga riigi õigusabi tellimusi. Kuna selline riigi õigusabi pakkumise süsteem sarnaneb mõneti kindlate palkadega prokuröridega, kelle tasu määrab riik, mitte eraturg, siis kohaldatakse väljapakutud süsteemile analoogia korras prokuratuuri eelarvet.

Prokuratuuri tööjõukulud 2014. aastal olid riigieelarves 8 011 754€ ja majandamiskulud 2 404 395€. ⁴⁵ Prokuratuuris on 2013. aasta seisuga 286 ametikohta, millest 199 täidavad prokurörid. ⁴⁶ Prokuratuuris oli järelkult tööjõukulu ühe inimese kohta 29 013€ ja majapidamiskulud ühe inimese kohta 8407€ aastas. Ernst & Young arvutuste kohaselt oleks vaja 101 palgalist riigi õigusabi osutajat. ⁴⁷ Büroodesse on ka vaja tugipersonali ehk kui järgida prokuratuuri ülesehitust, kus on 199 prokuröri kohta 87 abitöölist, siis võiks 101 advokaadi kohta arvestada 44 abitöölist. Järelkult kui kohaldada samasid summasid riigi õigusabi osutajatele, mis Justiitsministeerium prokuratuuri jaoks eraldab, oleksid väljapakutud süsteemi tööjõukulud 4 206 885€ ja majandamiskulud 1 219 011€ ehk riigi õigusabi osutamiseks peaks riik eraldama 5 425 896€ aastas. See summa on küll ligikaudne hinnang, sest ei arvesta nii mõnegi spetsiifikaga – prokuratuur peab üleval pidama nelja ringkonnaprokuratuuri kõrval ka riigiprokuratuuri, samuti piisaks nelja riigi õigusabi osutamise büroo jaoks väiksemaarvulisest tugipersonalist. Samuti võimaldaks see rahastus pakkuda erinevaid palgatasemeid, et motiveerida töötajaid ennast arendama ja kõrgemate positsioonidele pürgima ja isegi eripensioni saada.

Riigi õigusabi osutamiseks riigieelarves kahjuks nii suuri rahalisi võimalusi praegu ei ole. 2014. aastal eraldati riigi eelarvest riigi õigusabi tasustamiseks 3 835 000€. Mida saaks selle raha eest? Kui oletame, et büroode ülalpidamiseks ja muudeks majandamistoiminguteks kulub kogu eelarvest 23% nagu praegu prokuratuuril, siis jääks tööjõukuludeks alles 2 952 950€. 101 advokaadi kohta oleks 44 tugitöötajat ilmselt siiski liiga palju ja asjakohane võiks olla kolme advokaadi peale 1 tugipersonali töötaja ehk piisata võiks 34-liikmelisest tugipersonalist. Kui advokaatidele ja tugipersonali liikmetele võrdset palka maksta, siis oleks ühe töötaja aastane tööjõukulu 21 874€ ehk kui sellelt summalt tööandja makstav sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks maha arvata, on brutopalk 1362€ kuus. Ilmselt oleks õigustatud advokaatidele tänu nende kõrgemale kvalifikatsioonile ka rohkem palka maksta

⁴⁵ Rahandusministeerium. 2014. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. Tallinn 2014, lk 102. Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/riigieelarve-2014>.

⁴⁶ Prokuratuuri struktuur ja teenistujate koosseis. - RTL 2004, 96, 1499...RT I, 20.01.2011, 17

⁴⁷ Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 25.

ehk kui tugipersonali 34 liiget palgata 800€-lise brutopalgaga, siis saaks advokaatidele maksta 1550€-list kuupalka. Selline kuupalk jääks alla prokuröri abide keskmisele põhipalgale,⁴⁸ mis ei vastaks ikkagi advokaatide ootusele – õiglaseks peetakse ringkonnaprokuröride palka.⁴⁹

Analüüsides riigi eelarvest 2014. aastal riigi õigusabi tasustamiseks eraldatud raha võimalikku jaotamist väljapakutud süsteemi korral, saab järeldada, et riigi õigusabi osutajate koondamine töötajatena eraldiseisvate büroode palgale on võimalik küll, iseasi, kas see ka riigi õigusabi osutajatele atraktiivne on. Tasu oleks küll stabiilne, kuid kui võrrelda saadavat palka prokuratuuri palgatasemetega, siis jääks see allapoole prokuröri abide palgast, millega advokaadid ilmselt rahule ei jääks. Järgmises peatükis uuritakse advokaate motiveerivaid tegureid lähemalt, et otsustada, kas sellisest tasust piisaks büroode mehitamiseks.

3.3. Riigi õigusabi pakkujate motiveeritus

Süsteem, kus riigi õigusabi pakuvad selleks spetsiaalsetesse büroodesse kogunenud advokaadid, oleks loomulik edasiarendus praegusest süsteemist, kuna ei sunniks kedagi õigusabi andma kohustuslikus korras. Vastupidi, õigusabi saab pakkuda vabatahtlikult ja stabiilse tasu eest. Järgnevalt analüüsitakse, kas selline süsteem võiks ligi tõmmata võimekaid advokaate ning motiveerida neid kvaliteetsele tööle.

Tasustamise võimaluste analüüsi tagajärjel selgus, et riigi õigusabisse investeeritava summa samaks jäämisel oleks võimalik rajada bürood, kus saaks tööd 101 advokaati keskmiselt 1500€-se kuupalgaga. See on võimalus tagada endale stabiilne sissetulek isikliku büroo ülalpidamise eest muret kandmata. Ei ole vaja täita kulude hüvitamise taotlemise dokumente ning ei pea istuma valves riigi õigusabi infosüsteemis, et valida endale riigi õigusabi tellimusi. Advokaadid saaksid keskenduda oma põhitöö tegemisele ja väheneksid erinevad administratiivsed kohustused.

Neid advokaate, keda senini riigi õigusabi stabiilsete osutajate seas ei ole, jätab siiski ilmselt ka uus korraldus külmaks. Sellises riigi õigusabi büroos saadav palk ei oleks neile samm kõrgema sissetuleku poole ning ei pakuks ka uusi ja huvitavaid ametialaseid väljakutseid. Sihtgrupiks, kust leida büroosse töötajaid, võib pidada noori advokatuuriga liitujaid. Esmataseme palgana oleks 1550€ atraktiivne küll ja kui büroos on piisavalt vandeadvokaate,

⁴⁸ Prokuratuur. Prokuratuuri ametnike põhipalgad seisuga 01.04.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.prokuratuur.ee/et/personal/palgaandmed>

⁴⁹ Eesti Advokatuuri 16.04.2013 läbi viidud küsimustik seoses riigi õigusabi osutamise eest makstavate tasudega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 1.

kes oleks valmis noorele advokaadile patrooniks olema, siis võiks pidada riigi õigusabi osutavas büroos töötamist heaks karjäärivõimaluseks äsjastele ülikoolilõpetajatele. Motiveerimaks üliõpilasi osa saama riigi õigusabi osutamisest ja neid inspireerima tulevikus ka ise sellega tegelema võiks riigi õigusabi osutav büroo teha ka tihedat koostööd ülikoolidega näiteks praktikakohti välja pakkudes.

Isegi kui noored advokaadid on tegusad ning töökad ja saavad enamus asjadega ise hakkama (seadus nende tegevusvabadust oluliselt ei piira – vandeadvokaadi abi ei või klienti esindada ainult Riigikohtus ega tegutseda vahekohtuniku, lepitaja ega pankrotihaldurina⁵⁰), on hea, kui neil on keegi, kelle juurde vajaduse korral nõu küsima minna. Riigi õigusabi büroode vanemad töötajad peavad võtma enda kanda juhendaja rolli. Igal vandeadvokaadil võib olla tavaolukorras kolm juhendatavat.⁵¹ Järelikult peab riigi õigusabi andmiseks spetsialiseerunud büroode töötajaskonna kokkupanemisel arvestama sellega, et iga kolme noore advokaadi kohta oleks olemas vähemalt üks vandeadvokaat. Kui riigi õigusabile spetsialiseerunud büroodel põhinev süsteem ei suuda kohale meelitada noorte kõrval piisavalt vandeadvokaate, siis seda kasutusele võtta ei saa.

Noore advokaadi juhendamine kujutab endast ka teatud ajakulu. Ernst & Young arvutused, mille kohaselt peaks riigi õigusabi osutamiseks piisama 101-st advokaadist, on tehtud arvestusega, et advokaat kulutab tasustatava õigusabi toimingute tegemiseks 50% tööajast ja ülejäänud tööaeg hõlmab õigusabi osutamise administratiivseid tegevusi (nagu tööaja planeerimine, tööalane kommunikatsioon, ooteaeg), koolitusi, kutseoskuste täiendamist ja advokatuuri liikmelisusega seotud tegevusi.⁵² Sellise arvestuse kohaselt jääb vandeadvokaadil piisavalt aega, et vajaduse korral nooremale kolleegile juhtnööre anda ning nõustajaks olla.

Probleemiks võib aga osutada noorte büroos kinnihoidmine peale seda, kui nad on oma esimese kogemuse õigusabi osutajatena kätte saanud. Ühetaoline töö ilma võimaluseta ennast karjääriredelil tõestada ja kõrgema palga/positsiooni poole püüelda nüristab motivatsiooni. Seepärast peaks töötajate motiveerimiseks riigi õigusabi büroodes olema sisse viidud mingisugune struktuur, mis võimaldaks võimete arenedes kõrgemale positsioonile tõusta ja paremat palka saada. Vastasel juhul erineks see süsteem eelmisest väljapakutud süsteemist ainult tasustamise poolest, õigusabi pakuksid mõlemal juhul algajad advokaadid.

⁵⁰ Advokatuuriseadus. - RT I 2001, 36, 201... RT I, 21.06.2014, 50. § 42 lg 2.

⁵¹ Ibid., § 39 lg 3.

⁵² Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 22.

Riigi õigusabi osutamine selleks spetsialiseerunud büroodes tagaks suurema rahulolu tööga ja vähendaks muret korralduslike asjade pärast. Küsitav on, kas see boonus suudaks üles kaaluda palga, mis jätkuvalt advokaatide miinimumstandardile ei vastaks. Küll aga võiks see süsteem olla motiveeriv noorele advokatuuriga liituda soovijale, sest võimaldaks neil stabiilse palgaga töökogemust saada. Samas peab arvestama, et töötajaskond ei saaks koosneda pelgalt vandeadvokaadi abidest, noortele on vaja ka juhendajaid. Kuigi väljapakutud süsteem võiks olla atraktiivne noorele advokaadile, pole sellest kasu seni kuni riigi õigusabi osutamiseks on valmis ka piisav arv vandeadvokaate.

3.4. Riigi õigusabi pakkumise korra efektiivsus

Riigi õigusabi pakkumise praeguse vabatahtliku süsteemi ühe iseloomustava omadusena on välja kujunenud see, et riigi õigusabi pakub väike piiratud arv advokaate. Ilmselt ei suureneks väljapakutud süsteemis õigusabi osutajate ring, isegi väheneks. Selles alapeatükis analüüsitakse, kas sellise süsteemiga saaks üle teistest probleemidest, mis riigi õigusabi osutamises välja on toodud – süsteemi jätkusuutlikkus ja madal kvaliteet.

Riigi õigusabi osutamiseks spetsialiseerunud büroode loomisel tõuseks eeldatavalt riigi õigusabi kvaliteet. Riigi õigusabi osutajad saavad suunata oma kogu tähelepanu ja tööaja riigi õigusabi osutamisesse muresemata sissetuleku pärast. Riigi õigusabi seaduse §-s 17 sätestatud õigusabi jätkuvus oleks samuti tagatud – kuna õigusabi osutajate ring on kindel ja püsiv, siis saavad advokaadid oma riigi õigusabi vajavat klienti aidata seni kuni tema õigusabi vajadused on lõppenud. Samuti saab sisse seada valvegraafiku, mille kohaselt iga advokaat on mingite päevade jooksul vastutav kõikide kiireloomuliste riigi õigusabi tellimuste täitmise eest. Nii oleks alati olemas valveadvokaat, kes on valmis minema klienti kaitsma, kui peaks esinema selleks äkiline vajadus ja positiivse tagajärjena kiireneks ka kriminaalmenetlus. Positiivne on ka see, et kui praeguse süsteemi puhul kulub arvestatav summa sõidukulude peale, siis väljapakutud riigi õigusabi büroode süsteemi korral osutavad õigusabi abi vajavatele isikutele advokaadid samast piirkonnast ehk ei ole vaja liiga kaugele sõita. Ernst & Young arvutuste kohaselt oleks piirkondlike keskuste puhul kulusääst sõidukuludelt ja tasuta sõidule kuluva aja eest võrreldes praeguse süsteemiga kokku ligikaudu 112 000 eurot.⁵³

Jätkusuutlikkust analüüsid ei saa jällegi üle ja ümber palgast. Kui alguses, peale ümberkorraldust, võiks olla väljapakutud süsteem atraktiivne, sest võimaldab stabiilset

⁵³ Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). Lk 19.

sissetulekut nendele, kes on huvitatud riigi õigusabi osutamisest, siis pikemas perspektiivis on atraktiivsuse säilimiseks vaja võimaldada selliste büroode töötajatele turutingimustes konkurentsivõimelisemat palka. Vastasel juhul kogunevad riigi õigusabi büroodesse need advokaadid, kellel kuhugi tasuvamale kohale kandideerida ei ole õnnestunud. Nii valitseb oht, et riigi õigusabi osutamise büroodes on kvaliteet madal, sest seal tegutsevad vaid juristid lootuses kerge vaevaga endale teenistus saada. Advokatuur on kehtestanud juhised riigi õigusabi andmiseks, kus on sätestatud, et riigi õigusabi osutamisele kehtivad õigusabiteenuse sisu osas samad kvaliteedinõuded, mis õigusabiteenuse osutamisele lepingu alusel, järgida tuleb kohalduvaid õigusakte ja advokatuuri siseakte, arvestades riigi õigusabi seadusest tulenevaid erisusi.⁵⁴ Kriminaalmenetluses peab advokaat riigi õigusabi osutamisel olema aus ja täpne ning hoolitsema selle eest, et kriminaalmenetluse käigus ei rikutaks kaitsealuse põhi- ja menetlusõigusi.⁵⁵ Advokatuuril on küll aukohus, kus saab advokaadi nende kohustuste rikkumise eest vastutusele võtta, kuid oma kohustuste mittetäielik täitmine jääb iga advokaadi enda südamele. Kui kohtul oleks täpsemad standardid, mida võiks kohaldada riigi õigusabi pakkuva isiku hindamiseks ning vajadusel õigusabi andmiselt kõrvaldamiseks nagu Anneli Soo oma doktoritöös välja pakkunud on,⁵⁶ siis oleks kvaliteediprobleeme võimalik efektiivsemalt adresseerida.

Riigi õigusabi osutamine selleks spetsialiseerunud büroodes suurendaks riigi õigusabi osutajate kättesaadavust – näiteks alati oleks olemas valveadvokaat ning mõnevõrra väheneks praeguste riigi õigusabi osutajate töökoormus ebavajalike haldusülesannete täitmise osas ja suureneks stabiilsus. Teisest küljest on oht, et kuna riigi eelarvest praegu riigi õigusabi osutamiseks eraldatu ei võimalda pakkuda advokaatidele konkurentsivõimelist tasu, siis sellised bürood võivad kannatada pädevate ja kvaliteetsete töötajate nappuse käes. Samas kui oleks võimalik riigieelarve eraldist suurendada oleks see kindlasti hea alternatiiv praegusele korrale.

⁵⁴ Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamise juhend. Kinnitatud Eesti Advokatuuri juhatuse 25.02.2014 otsusega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). § 3 lg 1.

⁵⁵ Eesti Advokatuur. Kriminaalmenetluses kaitsjana riigi õigusabi osutamise juhend. Kinnitatud Eesti Advokatuuri juhatuse 25.11. 2014 otsusega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses). § 2 lg 2, §§ 6-7.

⁵⁶ A.Soo. Remedies against ineffectiveness of defense counsel. Judicial supervision over the performance of defense counsel in Estonian criminal proceedings. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, pp 214-222.

KOKKUVÕTE

Uurimistöö eesmärgiks on kindlaks teha, milline võimalikest advokatuurisestest töökorraldustest riigi õigusabi pakkumiseks kriminaalmenetluses on riigieelarve praeguseid piire arvestades kõige optimaalsem, tagades õigusabi piisava kvaliteedi ning advokaatide motiveerituse. Eesmärgi saavutamiseks on analüüsitud praeguse riigi õigusabi osutamise korra eeliseid ja probleeme. Nendest lähtuvalt on välja pakutud kaks alternatiivset riigi õigusabi osutamise töökorraldust – riigi õigusabi osutamise vandeadvokaadi abidele kohustuslikuks tegemine ja riigi õigusabi osutamiseks spetsiaalsete büroode loomine - ning analüüsitud võimalusi nende kordade rakendamiseks. Lisaks prognoositakse nende riigi õigusabi osutamise töökorralduste edukust praeguste probleemide lahendamisel.

Esiteks tuvastati, et praeguse süsteemi tasustamise kord soodustab madala kvaliteediga riigi õigusabi pakkumist. Kehtestatud kulude hüvitamise piirmäärad ei võimalda maksta advokaadile õiglast tasu kogu riigi õigusabi osutamisele pühendatud aja eest mahukates kriminaalajades. Advokaadil on mõttekam üritada hoiduda sellistest tellimustest ning täita menetlustoiminguid, milles piisab tasu saamiseks pelgalt kohalkäimisest. Selline tasustamise kord, kus põhjalikuma töö tegemine ei saa premeeritud, ei motiveeri advokaate kvaliteetset riigi õigusabi osutama, mille tõttu on stabiilsete riigi õigusabi osutajate arv väike ning riigi õigusabi osutajate vanus keskmisest kõrgem. Praeguse süsteemi korral ei ole põhjendatud ka riigi ootus, et advokaadid peaksid riigi õigusabi osutama minimaalse sissetuleku eest lihtsalt vastuteenena õiguse eest olla advokaat.

Teiseks selgus, et ühe võimaliku alternatiivina kaalumisel olnud riigi õigusabi osutamise töökorraldus, kus riigi õigusabi peavad osutama kohustuslikus korras vandeadvokaadi abid puhtalt sellisel kujul ei töötaks. Vandeadvokaadi abide töökoormus oma muu töö kõrvalt oleks liiga suur ning osad vandeadvokaadi abid, kes ei täida vandeadvokaadi kvalifikatsiooninõudeid nominaalajal, peaksid täitma riigi õigusabi osutamise kohustust ebaõiglaselt kauem. Teostatav oleks aga selline töökorraldus, kus praeguste vabatahtlike riigi õigusabi osutajate kõrval tegutseksid vandeadvokaadi abid ning osutaksid tasuta riigi õigusabi kohustuslikult vähemalt 288 tunni ulatuses kogu oma vandeadvokaadi abi perioodi jooksul. Niimoodi on võimalik hoida raha kokku tasuta töötundide arvel ning maksta vabatahtlikele riigi õigusabi osutavatele vandeadvokaatidele suuremat tasu. Vandeadvokaadi abidelt oleks sellise kohustuse täitmist mõistlik oodata, sest nad saavad kohustusest ka käegakatsutavaid eeliseid ning see ei moodustaks nende tööajast ebaproportsionaalselt suure osa. Sellise

töökorraldusega suureneks õigusabi osutajate ring, riigi õigusabi osutajate keskmine vanus langeks ning ka riigieelarve eraldise samaks jäämise korral on võimalik vabatahtlikke vandeadvokaate riigi õigusabi andma motiveerida praegusest veidi kõrgema tasuga. Nende asjaolude koosmõjul on tõenäoline ka riigi õigusabi osutamise kvaliteeditõus.

Kolmandaks tehti kindlaks, et riigi õigusabi pakkumine selleks eraldi loodud büroodes ei võimaldaks praeguse riigieelarve eraldise samaks jäämisel maksta advokaatidele kõrgemat tasu, küll aga oleks sellisel juhul tagatud tasu stabiilsus ja sellega kõrgendatud rahulolu tööga. Kuigi selline riigi õigusabi osutamine võiks ideaalolukorras motiveerida töötajaid osutama hea kvaliteediga õigusteenust, siis praktikas ei oleks võimaldatavad palgad konkurentsivõimelised sama õiguskvalifikatsiooni ja võimeid eeldavate töökohtadega ei avalikus ega erasektoris. Seepärast on alust arvata, et need bürood ei saaks kogunud ja pädevate advokaatide seas populaarseks tööandjaks ning ei tagaks riigi õigusabi pakkumise kvaliteeti ja jätkusuutlikkust.

Tuleb asuda seisukohale, et praegune riigi õigusabi osutamise süsteem ei võimalda võrdluses teiste alternatiividega piisavalt motiveerida advokaate kvaliteetset riigi õigusabi pakkuma. Riigieelarve riigi õigusabi eraldise samale tasemele jäämisel tuleks kaaluda varianti korraldada õigusabi pakkumise süsteem osaliselt ümber, kohustades riigi õigusabi pakkuma tasuta vandeadvokaadi abisid ning selle arvelt suurendada vabatahtlike osutajate tasusid. Peab aga tõdema, et elujõulisem ja advokaate motiveerivam alternatiiv oleks riigi õigusabi osutamine selleks spetsialiseerunud büroodes. Selle riigi õigusabi korralduse elluviimine võiks aga ohustada riigi õigusabi kvaliteeti ilma suurema riigieelarvest eraldatava rahasummata.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. D.Ariely. Irratsionaalne inimene. Kuidas me teeme oma igapäevaseid otsuseid? Tõlkinud K.Teder ja T.Arro, toimetanud K.Trummal. Tartu: Hermes 2011.
2. K.Murayama, M.Matsumoto, K.Izuma, K.Matsumoto. Neutral basis of the undermining effect of monetary reward on intrinsic motivation. – Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2010 vol. 107. no 49, pp 20911 – 20916. Available at: www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1013305107 (06.04.2015)
3. K.E.Nitta. An Ethical Evolution of Mandatory Pro Bono. - Loyola of Los Angeles Law Review, vol. 29 issue 2 1996, pp 909 – 938.
4. A.Soo. Remedies against ineffectiveness of defense counsel. Judicial supervision over the performance of defense counsel in Estonian criminal proceedings. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
5. A.Soo. Kuidas tagada efektiivne riigi õigusabi kriminaalmenetluses. - Juridica 2014/IX, lk 700-709.

Kasutatud õigusaktid

Seadused

6. Advokatuuriseadus. - RT I 2001, 36, 201... RT I, 21.06.2014, 50.
7. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
8. Riigi õigusabi seadus. - RT I 2004, 56, 403 ... RT I, 31.12.2014, 13.

Muud õigusaktid

9. Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord, kinnitatud 15.12.2009, muudetud 30.09.2014. Arvutivõrgus: <http://www.riigioigusabi.ee/file.php?feID=6a7f05d6f4c8255c6e5441ef4b496b7b> (06.04.2015)
10. Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord, kinnitatud 26.11.2013. a otsusega. Arvutivõrgus: <http://www.riigioigusabi.ee/file.php?feID=8ffa1d844b6b5c21aa977571ae091d28>. (06.04.2015)

11. New York Rules of the Court of Appeals for the Admission of Attorneys and Counselors at Law. Available at:
<http://www.nycourts.gov/ctapps/520rules10.htm#B16>. (06.04.2015)

Kasutatud kohtupraktika

Eesti kohtupraktika

12. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. novembri 2013. aasta otsus nr 3-2-1-115-13

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

13. EIKo 13.05.1980, 6694/74, *Artico vs. Itaalia*.
14. EIKo 23.11.1983, 8919/80, *Van der Musselle vs. Belgia*.

Muud materjalid

15. Eesti Advokatuuri 16.04.2013 läbi viidud küsimustik seoses riigi õigusabi osutamise eest makstavate tasudega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses).
16. Eesti Advokatuuri 02.10.2014 läbi viidud küsimustik seoses riigi õigusabi osutamise eest makstavate tasudega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses).
17. Eesti Advokatuur. 2014. aasta majandusaasta aastaaruanne. Arvutivõrgus: <https://advokatuur.ee/est/advokatuur/tegevusaruanded>. (06.04.2015)
18. Eesti Advokatuur. Riigi õigusabi osutamise juhend. Kinnitatud Eesti Advokatuuri juhatuse 25.02.2014 otsusega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses).
19. Eesti Advokatuur. Kriminaalmenetluses kaitsjana riigi õigusabi osutamise juhend. Kinnitatud Eesti Advokatuuri juhatuse 25.11. 2014 otsusega. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses).
20. Eesti Statistikaamet. Eesti statistika aastaraamat 2014. Tallinn 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.stat.ee/72570>. (06.04.2015)
21. Ernst & Young Baltic AS. Riigi õigusabi toimimismudelite kontseptsioon. Koostatud Eesti Advokatuuri tellimusel 06.01.2015. (Käsikiri Eesti Advokatuuri valduses).
22. Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika osakond. Määratud kaitsja kättesaadavus ja kvaliteet kriminaalmenetluses. Analüüsi aruanne. Tallinn 2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/680/m/%E4%E4ratud%20kaitsja%20k%E4ttesaadavus%20ja%20kvaliteet.pdf>. (06.04.2015)
23. Justiitsministeerium. Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava 2015-2018. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_aastateks_2015-2018.pdf. (06.04.2015)

24. O.Kund. Riigi õigusabi andjatel on taskud tühjaks saanud. – Postimees, 12.08.2014.
Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2885045/riigi-oigusabi-andjatel-on-taskud-tuhjaks-saanud>. (06.04.2015)
25. O.Kund. Advokaat läks Anvelli otsuse vastu kohtusse. – Postimees, 29.09.2014.
Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2936149/advokaat-laks-anvelli-otsuse-vastu-kohtusse>. (06.04.2015)
26. Postimees. Enim teeninud riigi õigusabi advokaat sai mullu 10 000€ kuus. – Postimees, 12.08.2014. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2885309/enim-teeninud-riigi-oigusabi-advokaat-sai-mullu-10-000-eurot-kuus>. (06.04.2015)
27. Prokuratuur. Prokuratuuri ametnike põhipalgad seisuga 01.04.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.prokuratuur.ee/et/personal/palgaandmed>
28. Rahandusministeerium. 2014. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. Tallinn 2014.
Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/riigieelarve-2014>. (06.04.2015)