

Justiitsministri 26. juuli 2016. a määruse nr 16 „Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord, tasumäärad, riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord ning taotluse esitamise tingimused“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Riigi õigusabi seaduse § 21 lg 3 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise korra ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatuse ja korra, arvestades riigieelarvest selleks eraldatud vahendite suurust ja riigi õigusabi eeldatavat mahtu ning olles eelnevalt ära kuulunud advokatuuri juhatuse seisukoha. Valdkonna eest vastutav minister võib eelarveaasta kestel riigi õigusabi eest makstava tasu arvestamise aluseid, maksmise korda ja tasumäärasid ning kulude hüvitamise ulatust ja korda muuta. Nimetatud volitusnormi alusel on kehtestatud justiitsministri 26. juuli 2016. a määrus nr 16 „Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord, tasumäärad, riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord ning taotluse esitamise tingimused“ (edaspidi *tasumäärus*).

Arvestades Eesti Advokatuuri (edaspidi *advokatuur*) 16.10.2018 esitatud muudatusettepanekuid ja mõjude eelanalüüsi, muudetakse kõnesoleva määrusega tasustamise korda selliselt, et hüvitatud saaks ka advokaadi riigi õigusabi osutamise kohta sõidule kulutatud aeg, kui riigi õigusabi osutamise koht jääb advokaadibüroost kaugemale kui 40 km. Lisaks kaotatakse määratud kaitsja tasu piirmäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, väärteo kohtuvälises menetluses ja kohtumenetluses, samuti kannatanu või tsiviilkostja esindaja tasumäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, kui kaitsja või esindaja osaleb menetlustoimingul.

1.2. Ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna vabakutsete talituse nõunik Maret Saanküll (maret.saankyll@just.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Taima Kiisverk (taima.kiisverk@just.ee).

1.3. Märkused

Määrusega muudetakse justiitsministri 26. juuli 2016. a määruse nr 16 „Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord, tasumäärad, riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord ning taotluse esitamise tingimused“ redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 26.01.2018, 17.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse riigi õigusabi tasustamise korda selliselt, et hüvitatud saaks ka advokaadi aeg, mis kulub sõidule riigi õigusabi osutamise kohta, kui riigi õigusabi osutamise koht jääb

advokaadibüroost kaugemale kui 40 km. Lisaks kaotatakse määratud kaitsja tasu piirmäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, väärteo kohtuvälises menetluses ja kohtumenetluses, samuti kannatanu või tsiviilkostja esindaja tasu piirmäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, kui kaitsja või esindaja osaleb menetlustoimingul.

Eelnõu punktid 1–4 sisaldavad muudatusi, millega kaotatakse määratud kaitsja tasu piirmäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, väärteo kohtuvälises menetluses ja kohtumenetluses, samuti kannatanu või tsiviilkostja esindaja tasumäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, kui kaitsja või esindaja osaleb menetlustoimingul.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on kaitsja tasu kriminaalasjas ja kriminaalasja kohtueelses menetluses riigi õigusabi (edaspidi *RÕA*) osutamise pooltunni eest 25 eurot piirmääraga 75 eurot toimingu kohta (tasumääruse § 6 lg 1 ja § 8 lg 1). Tasumääruse § 9 lg 1 sätestab isiku kaitsja tasumäära väärteoasja kohtuvälises menetluses, kus tasumäär on samuti 25 eurot pooltunni kohta ja iga toiming on tasustatud 1,5 tunni ulatuses. Kohtueelses menetluses toimuvad aga paljud menetlustoimingud menetleja juuresolekul ja juhtimisel seni, kuni vajalik info on kogutud. Sellisteks menetlustoiminguteks on näiteks ülekuulamised, menetleja toimingud tõendite kogumisel, läbiotsimine, ütluste seostamine olustikuga jmt, mis võivad venida pikemaks kui 1,5 tundi. Taotleda saab küll tasu suurendamist erilise töömahukuse tõttu, kuid taotluse rahuldamine sõltub menetlejast. Leiame, et kirjeldatud menetlustoimingud peaksid olema tasustatud kohtuistungiga samal põhimõttel ehk menetlustoimingule piirmäär ei rakendata ning tasustamisel võetakse aluseks protokollis märgitud toimingu alguse ja lõpu kellaeg. Protokollis kajastatud toimingu pikkusest lähtumise põhimõte on reguleeritud tasumääruse § 1 lõikes 2.

Justiitsministeeriumi tulemusaudit „Riigi õigusabi osutamise tasustamise ja kulude hüvitamise korralduse mõjususes“ leidis oma esialgses hinnangus kohtueelse menetluse kohta, et pikkade menetlustoimingute puhul jääb tänase tasu määrase nõudeid järgides kaitsjatasu teatavate menetlustoimingute osas tunduvalt alla osutatud *RÕA* mahu ja tasu tegeliku väärtuse. Advokaatide töö tasustamise õiglasemaks muutmiseks tuleks auditi hinnangul muudatust kaaluda.

Eeltoodust tulenevalt on eelnõus pakutud välja tasumääruse muudatused selliselt, et kaotatakse kaitsja tasu piirmäär kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, väärteo kohtuvälises menetluses ja kohtumenetluses, samuti kannatanu või tsiviilkostja esindaja tasu piirmäär kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, kui kaitsja või esindaja osaleb menetlustoimingul. Toimingute puhul, kus menetleja ega kohtunik ei osale (nt toimiku tutvustamine, taotluste ja kaebuste koostamine), jääb piirmäär kehtima.

Eelnõu punktiga 5 muudetakse tasumääruse § 15¹ lõiget 1. Tasumääruse § 15¹ lõige 1 sätestab hüvitise sõidule kulutatud aja eest. Sõidule kulutatud aja eest saab taotleda hüvitist tsiviilasja kohtueelses menetluses, tsiviilkohtumenetluses, haldus- ja halduskohtumenetluses, rahvusvahelise kaitse menetluses ja sellega seotud halduskohtumenetluses. Hüvitist sõidule kulutatud aja eest ei saa praegu taotleda kriminaal- ja väärteoasjades.

Riigi õigusabi osutavad advokaadid on teinud ettepaneku muuta sõidule kulutatud aja hüvitamise põhimõtteid. Advokatuuri riigi õigusabi komisjon ja põhiõiguste komisjon leidsid, et tasu sõidule kulutatud aja eest tuleks maksta ka kriminaal- ja väärteomenetluses. Advokatuuri juhatus on seisukohal, et muudatused sõidule kulutatud aja hüvitamise põhimõtetes võiksid

aidata lahendada mitmeid RÕA kitsaskohti, sh suureneks RÕA osutavate advokaatide arv piirkondades, kus praegu on õigusabi osutajaid vähe või pole neid üldse, seda eriti kiireloomulistes asjades.

Eeltoodust tulenevalt on eelnõus välja pakutud tasumääruse muudatus selliselt, et edaspidi on võimalik tasustada ka advokaadi aeg, mis kulub sõiduks riigi õigusabi osutamise kohta, kui see koht jääb advokaadibüroost kaugemale kui 40 km. Tasu suurus sõltub analoogselt kehtiva regulatsiooniga kaugusest advokaadibüroo ja riigi õigusabi osutamise koha vahel. Tasu suurust võrreldes kehtiva määrusega ei muudeta.

Samaaegselt on välja töötamisel lahendused, et edaspidi oleks võimalik toiminguid teha distantsilt vältimaks vajadust sõidule aega kulutada (nt videosild).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Kavandatav muudatus – riigi õigusabi osutamise eest tasu piirmäära kaotamine ja sõidule kulutatud aja tasustamine

Kavandatavate muudatustega kaotatakse määratud kaitsja tasu piirmäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses, väärteo kohtuvälises menetluses ja kohtumenetluses, samuti kannatanu või tsiviilkostja esindaja tasumäärad kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses. Edaspidi võimaldatakse hüvitada ka advokaadi aeg, mis on kulutatud sõiduks riigi õigusabi osutamise kohta, kui riigi õigusabi osutamise koht jääb advokaadibüroost kaugemale kui 40 km.

I sihtrühm: advokaadid

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju majandusele – ettevõtluskeskkonnale

I sihtrühm: advokaadid

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju majandusele – ettevõtluskeskkonnale

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Muudatus mõjutab riigi õigusabi osutavate advokaatide töö tasustamist. Muudatuse tulemusena tekib võimalus riigi õigusabi osutavaid advokaate teatud riigi õigusabi liikides õiglasemalt tasustada.

Riigi õigusabi osutab aastas keskmiselt 100 advokaati. Advokaatide koguarv 02.10.2018 seisuga on 1046¹. 2017. aastal esitati 14206 riigi õigusabi tellimust, millest tulenevalt tegeleb üks advokaat aastas keskmiselt 140 riigi õigusabi asjaga. Seega on umbes 100 advokaati spetsialiseerunud riigi õigusabi osutamisele ja tegeleb sellega igapäevaselt. Tasu suurendamist üle piirmäära taotleti 2017. aastal kokku 1022 korral. Võrreldes riigi õigusabi asjade koguarvuga taotletakse piirmäära ületamise eest täiendavat tasu pigem harva. Muudatus ei too

¹ Andmed Eesti Advokatuuri veebilehelt <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur> (02.10.2018)

sihtrühmale kaasa kohanemisraskusi, kuivõrd riigi õigusabi osutamise eest on ka praegu ette nähtud tasu ja see makstakse välja advokaadi taotlusel. Need advokaadid, kes tegelevad riigi õigusabi osutamisega igapäevaselt, ei vaja tasu tõstmisel täiendavat kohanemist. Tasu taotlemise ja väljamaksmise menetlus ei muutu. Muudatusega ei kaasne ebasoovitavate mõjude esinemise riski. Tasu piirmäära kaotamine lihtsustab riigi õigusabi osutava advokaadi tasu taotlemist, kuna piirmäära ületavas osas ei ole edaspidi vaja teha täiendavat taotlust tasu väljamaksmiseks. Muudatus toob sihtrühmale kaasa positiivse mõju ja õiglasem tasustamine võib suurendada riigi õigusabi osutavate advokaatide hulka.

II sihtrühm: riik

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Muudatustega kaasnev eeldatav kulu jääb 90 000–110 000 euro vahele aastas. Kulu suurust mõjutab erinevatest teguritest. Prognoosi tegemisel on aluseks võetud periood jaanuar–aprill 2015, kui viimati kehtis tasu kõnesolevas liigis, lisaks on arvestatud riigi õigusabi tellimuste langusega aastas 3% ning hinnangulise kasvuga kaugematele sõitudele 5%. Olenemata asjaolust, kas muudatustega kaasneb väiksemat või suuremat sorti eelarvekulu, siis saadakse hakkama lisanduva kuluga, ilma et riigi õigusabi korraldamine ja õigusabi kättesaadavus halveneks või ohtu satuks. Kui ka riigi õigusabi lisarahastus ja tellimuste arvu langusest tulenev sääst ei peaks katma kogu muudatustega kaasnevat kulu, siis see süsteemile probleeme ei tekita. Nimelt tasutakse advokaatidele õigusabi eest tagant järele, mis annab võimaluse hajutada kulusid järgnevate perioodide peale, samuti on võimalik vajaduse korral teha tasustamise korras muudatusi, mis aitavad kulusi kokku hoida. Kuivõrd kõnesolevad määruse muudatused toovad kaasa riigi õigusabi tasu suurenemise vaid üksikute riigi õigusabi juhtumite puhul, siis mõju ei avaldu regulaarselt. Samuti ei too mõju kaasa sihtrühmale kohanemisvajadust.

Töökorralduse muutmist muudatus kaasa ei too. Samuti ei kaasne muudatustega sihtrühmale ebasoovitavate mõjude esinemise riski, kuna riigi õigusabi tasu piirmäärade tõus ei tekita riigieelarves täiendavat kulu, kuid aitab riigil täita kohustust pakkuda pikema aja vältel kvaliteetset õigusteenust ka isikutele, kellel puuduvad õigusteadmised. Eeltoodust tulenevalt võib öelda, et riigi jaoks muudatustega kaasnev mõju on ebaoluline.

III sihtrühm: riigi õigusabi saajad

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele – mõju avalike teenuste kättesaadavusele

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Muudatuse tulemusel saavad riigi õigusabi osutavad advokaadid õiglasemat tasu riigi õigusabi osutamisel teatud riigi õigusabi liikides. Seega on nad edaspidi õigusteenuse osutamisel riigi õigusabi asjades paremini motiveeritud, mis toob sihtrühmale kaasa teenuse kvaliteedi paranemise.

2017. aastal esitati 14206 riigi õigusabi tellimust. Tasu suurendamist üle piirmäära taotleti 2017. aastal kokku 1022 korral. Seega on mõju esinemise sagedus sihtrühmale väike. Kuna muudatustega ei kaasne sihtrühma käitumises muutusi ja puudub vajadus nendega kohanemiseks, siis sihtrühmale avalduva mõju ulatus on väike. Samuti ei kaasne sihtrühmale

ebasoovitavate mõjude esinemise riski, pigem on muudatusel sihtrühmale positiivne mõju, kuna riigi õigusabi osutav advokaat on õiglasema tasu saamisel rohkem motiveeritud kliendi asjaga tegelema. Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et riigi õigusabi saajate jaoks muudatustega kaasnev mõju on ebaoluline.

5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõu rakendamisega sõiduaja kompenseerimiseks kaasneks aastas hinnanguliselt 90 000–110 000 eurot lisakulu. Kulu kaetakse advokatuurile eraldatud eelarvevahenditest. Täiendavat raha riigieelarvest juurde ei taotleta.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras. Kuivõrd muudatused on advokatuuriga läbi arutatud ja täiendavaid ettevalmistusi tasu piirmäärade kaotamine ning riigi õigusabi osutamise kohta jõudmiseks aja kompenseerimine ei eelda.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Advokatuurile.

Viljar Peep
Asekantsler