

Eelnõu väljatöötamiskavatsus kohtuesinduse kvaliteediprobleemide lahendamiseks

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Käesolevas väljatöötamiskavatsuses soovime lahendada lepingulise kohtuesinduse kvaliteediprobleeme tsiviil- ja halduskohtumenetluses.

Tsiviil- ja halduskohtutes võivad professionaalse lepingulise esindajana tegutseda ja kliente esindada lisaks advokaatidele ka muud õigusharidusega juristid, kellele peale haridusnõude muid nõudeid kehtestatud ei ole. Advokaatide poolt osutatava õigusteenuse nõuetelevastava kvaliteedi tagab avalik-õiguslik advokatuur, sh on advokaadile, advokaadibüroole ja osutatavatele õigusteenustele advokatuuriseaduses ette nähtud vastavad nõuded, meetmed ja tagatised (sh kutseksam, täiendõppekohustus, kohustuslik vastutuskindlustus, järelevalve jne). Õigusbüroode kaudu või füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate mitteadvokaatidest juristide tegevus on aga riiklikult reguleerimata ning sisuline ülevaade ja kontroll riigil nende teenuste, sh kohtus esindamise üle puudub. Kui mõnedes valdkondades piisab tõhusast enesekontrollist ja täiendav riigi poolne sekkumine ega muu meetme võtmine ei ole vajalik, siis antud juhul puudub advokatuuri mittekuuluvate juristide üle igasugune kontroll. Nt kui advokaat esindab kohtus isikut ebakvaliteetselt ja tema peale võib kaebuse esitada advokatuuri aukohtule, siis advokatuuri mitte kuuluva esindaja peale ei saa kuskile kaebust esitada, st puudub ka enesekontroll.

2020. a kaardistas ja analüüsis justiitsministeerium tsiviil- ja haldusasjades kohtuesinduse kvaliteediprobleeme. Kvaliteediprobleemide uurimiseks analüüsiti asjakohast kohtustatistikat ja kohtupraktikat, samuti vaadeldi ilmsete kvaliteediprobleemidega esindajate kohtuasju ja esindajate koostatud menetluskohandusi kohtute infosüsteemis.

Kohtustatistika ja kohtute infosüsteemi andmete põhjal selekteeriti välja 21 ilmsete kvaliteediprobleemidega kohtuesindajat, kes perioodil 2018–2019 regulaarselt kliente tsiviilkohtutes (ja vähemal määral halduskohtutes) esindasid ning vaadeldi nende kohtuasju ja esindaja koostatud menetluskohandusi ning nendega seotud puuduste kõrvaldamise määrust. Välja selekteeritud problemaatilistest esindajatest 15 (70%) olid diplomi saanud Eesti ülikoolist, kuus välisriigi ülikoolist (Venemaa/NSVL, Läti), seitsmel esindajal oli haridus omandatud enne 1990. aastat, 14 esindajal pärast 1990. aastat. Kokku esindasid nn problemaatilised esindajad perioodil 2018–2019 füüsilisi isikuid 883 tsiviilasjas, so ca 8,7% kõigist füüsilisest isikust menetlusosalise lepingulise esindajaga kohtuasjadest (10117). Menetlusest kõrvaldati mitteadvokaadist lepingulisi esindajaid 30 korral. Advokaate kõrvaldati menetlusest neljal korral.

Analüüsis toodi välja järgmised sagedased ja korduvad probleemid:

- Paljude esindajate õigusteadmiste tase ei vasta elementaarsetele kohtus esindajalt oodatavatele nõuetele. Esindaja ei saa aru vaidluse sisust ja kohtu selgitustest, ei osata formuleerida nõuetekohaselt nõuet, esitada selgeid taotlusi, menetluskohandustes esineb vasturääkivusi ja loogikavigu asjaolude esitamisel (vahel pigem keeleprobleemist tingitult), ei suudeta esitada asjakohaseid tõendeid jne. Paljudel juhtudel on kohus viidanud vajakajäämistele konkreetsetes õigusteadmistes (nt esindaja ei suuda teha vahet ühisomandil ja kaasomandil). Osadel menetlusest kõrvaldamise juhtudel on kohus välja toonud, et esindaja asjatundmatuse tõttu kahjustatakse esindatava menetluslikku positsiooni. Ühel juhul leidis kohus, et esindaja ei suuda ilmse asjatundmatuse tõttu tagada elementaarset kliendi huvide kaitset. Ilmse asjatundmatuse tõttu menetlusest kõrvaldamisi tehti 15 erineva lepingulise esindaja puhul, sh üks mitteadvokaadist esindaja kõrvaldati menetlusest kolmel korral. Võrdluseks võib tuua, et asjatundmatuse tõttu kõrvaldati menetlusest ka kolm advokaati.

Asjatundmatuse tõttu menetlusest kõrvaldatud esindajate hulgas oli nii Eestis kui väljaspool Eestit hariduse omandanud ja nii enne 1990. aastat kui pärast seda ülikooli lõpetanud.

- Sageli on probleemiks ka esindaja ebapiisav eesti keele oskus. Ilmselgete keeleprobleemide tõttu kõrvaldati menetlusest viis erinevat esindajat, sh kolm esindajat Harju Maakohtus ja kaks Viru Maakohtus. Samade esindajate teisi kohtuasju vaadeldes ilmselt, et paljudel juhtudel keeleprobleemidega esindajate esitatud hagid ja avaldused asja sisulise läbivaatamiseni ei jõua. Ühe esindaja perioodil 2018–2019 lahendatud 12 kohtuasjast jõudis sisulise lahendini viis, ülejäänud tagastati läbi vaatamata, mille üheks põhjuseks on ilmselt esindaja puudulik eesti keele oskus¹. Vähem tõsisid keeleprobleeme esines veel mitmel esindajatel. Istungite helisalvestiste pistelisel kuulamisel ilmselt, et eesti keelt mitteoskavad esindajad osalevad kohtus tõlgi vahendusel, vahel suheldakse ka otse kohtunikuga vene keeles.

Lisaks eelnevale kõrvaldati esindajaid menetlusest vastutustundetu või hooletu esindamise tõttu, mille põhjuseks oli kohtu juhiste eiramine ja/või puuduste korduv kõrvaldamata jätmine (kuuel korral), huvide konflikti tõttu (kahel korral), pahatahtliku menetluse venitamise tõttu (kahel korral), neljal korral kõrvaldas kohus esindaja menetlusest lugupidamatu käitumise tõttu kohtuistungil.

Analüüsi tulemusel leidis kinnitust, et ainuüksi õigushariduse olemasolu esindajal ei taga efektiivset ja kvaliteetset esindamist.

2018. ja 2019. a menetlusosalise esindaja menetlusest kõrvaldamiste kohtupraktikast ja kohtuasjade pistelisest vaatlusest ilmselt, et mitmete peamiselt Harju Maakohtus ja Viru Maakohtus kliente esindavate kohtuesindajate eesti keele oskus ja/või õigusteadmised ei vasta minimaalsetele lepinguliselt esindajalt oodatavatele nõuetele ega võimalda klientide huvisid efektiivselt kaitsta. Näiteks esitatakse kohtule osaliselt arusaamatu sisuga ja ilmselt automaattõlke programmidega tõlgitud dokumente, ei osata formuleerida nõudeid ega neid õiguslikult põhjendada, kohut koormatakse asjakohatute tõendite ja taotlustega, mis põhjustab menetluse põhjendamatu venimist ja koormab kohut, kuna toob kaasa vajaduse kohtul teha lisatoiminguid või anda täiendavaid selgitusi jne. Esindajad, kelle kohtule esitatud dokumendid ei ole enamasti korrektsed, moodustavad umbes 10-15% kõikidest mitteadvokaadist esindajatest, eesti keele oskuse puudumise võib välja tuua 5% mitteadvokaadist esindaja puhul. Ühel konkreetsel juhul, kui kohus kõrvaldas avaldaja esindaja menetlusest asjatundmatuse tõttu, toodi kohtumääruses puudustena välja järgmised asjaolud: hagiavalduses esitatud nõuded ei ole korrektsed ega ka keeleliselt arusaadavad, nõuded ei ole esitatud õiget liiki menetluses, tasumata on riigilõiv.

Lisaks tõi probleemikaardistus murekohana välja, et lepingulise esindajana osalevad menetlustes isikud, kes on varem süüdi mõistetud dokumendi võltsimises ja võltsitud dokumendi kasutamises. Tegemist oli küll ühe esindajaga, kuid ta kõrvaldati eespool nimetatud põhjusel 15 menetlusest.

Kokkuvõtvalt leidis kinnitust, et üksnes haridusnõudest ei piisa, et minimaalne esinduskvaliteet oleks alati tagatud. Kuigi üldjuhul kannab ebakvaliteetse esindamisega seotud riske menetlusosaline ise, ei pruugi klient, kes eesti keelt piisavalt ei valda ja/või õigusteadmisi ei oma, esindaja puudulikkusest keeleoskusest või asjatundmatusest kohe aru saada. Seetõttu on vajalik võtta täiendavaid meetmeid, et vähemalt nn miinimumstandard oleks alati menetlusosalisele tagatud ning et kohtuesinduse kvaliteediprobleemid ei tõmbaks kohtu tähelepanu ja ressursi õigusemõistmise sisulise poolega tegelemisest eemale.

Kohtutelt saadud tagasiside kohaselt on advokatuuriväliste lepinguliste esindajate töö kvaliteet kõikuv, kuid enamus esindajatest saavad hakkama. Eraldi toodi välja Ida-Virumaal tegutsevate advokatuuriväliste lepinguliste esindajate mitterahuldav töö kvaliteet. Ida-Virumaal tegutsevad juristid ei räägi eesti keelt, osalevad menetluses tõlgi abil. Samuti ei ole kohus alati veendunud nende õiguslastes teadmistes. Tulenevalt eelnimetatud kahest puudusest ei ole esindajad tihti võimelised kõrgkvaliteedilist teenust osutama. Samas on nad menetlusosalisele teatavaks toeks, kuna piirkonnas elavad inimesed ei suuda oma õigusi ise üldse kaitsta.

2. Sihtrühm

¹ Lõik kõnealuse esindaja menetlusdokumendist (hagita menetluse avaldus) „Välimuses selle et avaldajal XXXXXX puudus registratsiooni Eestis kui Narva Linnakantselei võtnud avaldus abielu sõlmimist XXXXXXX ja XXXXXXX vahel asutus ei teostanud uurimine kõik dokumentid ja sest oli sunnitud keelduda abielu registratsioonis“

Kohtuesinduse kvaliteet ja kvaliteeti tõstvad meetmed mõjutavad vahetult järgmisi isikute rühmi:

- kohtunikud, kohtujuristid – 334 kohtunikku ja kohtuametnikku;
- kohtus pidevalt lepingulise esindajana tegutsevad õigusteaduse magistrakraadiga juristid, kes ei ole advokatuuri liikmed – ca 200 juristi;
- 20 mitteadvokaadist kohtus esindajat, kellel on olnud esindamisega korduvalt probleeme;
- advokaadid – 1112² advokaati;
- advokatuur – 23 inimest (9 advokatuuri töötajat, 7 juhatuse liiget, 7 aukohtu liiget)³.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on leida lahendused tsiviil- ja halduskohtumenetluses lepingulise esindamise kvaliteediprobleemidele.

Pärast muudatuse rakendamist tõuseb kohtuesinduse ja esindajate koostatud menetlusdokumentide üldine kvaliteet, väheneb kohtu töökoormus puudustega menetlusdokumentide käiguta jätmisel ja puuduste selgitamisel, väheneb puuduste tõttu tagastatavate avalduste/kaebuste arv ning lüheneb keskmine menetlusaeg.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Kehtiv regulatsioon

Valdkonda reguleerivad tsiviilkohtumenetluse seadustik (tsiviil- ja halduskohtumenetlus) ja halduskohtumenetluse seadustik (halduskohtumenetlus). Lisaks kohaldatakse esindusele tsiviilseadustiku üldosa seaduses esinduse kohta sätestatud (TsMS § 217 lg 4).

Menetlusosalisel on õigus kohtumenetluses osaleda nii isiklikult kui esindaja kaudu (TsMS § 217 lg 1, HKMS § 31 lg 1). Esindajal on selle menetlusosalise õigused ja kohustused, keda ta esindab. Esindaja tehtud menetlustoiming loetakse tehtuks esindatud menetlusosalise poolt (TsMS § 217 lg 5). Esindaja käitumine ja teadmine loetakse võrdseks menetlusosalise käitumise ja teadmiselega (TsMS § 217 lg 6). Kui kohus leiab, et menetlusosaliseks olev füüsiline isik ei ole ise võimeline kaitsma oma õigusi ja tema olulised huvid võivad advokaadi abita jääda kaitseta, selgitab kohus talle võimalust saada riigi õigusabi (TsMS § 217 lg 8). TsMS § 217 lõikeid 5-8g kohaldatakse ka esindusele halduskohtumenetluses (HKMS § 31 lg 3).

Lepinguliseks esindajaks saab tsiviil- ja halduskohtumenetluses olla nii advokaat kui muu jurist, kes vastab õigusalasale kvalifikatsiooninõudele (TsMS § 218 lg 1 p 2, HKMS § 32 lg 1 p 2, lg 3). Lisaks saab menetlusosalist kohtus esindada eritingimustele vastav isik (nt menetlusosalise prokurist, kaashageja või -kostja, abikaasa või sugulane jne), kelle puhul ei ole õiguslane kvalifikatsioon nõutav (TsMS § 218 lg 1 p-d 3-6 ja lg 2, HKMS § 32 lg 1 p-d 3-8).

Advokaadiks mitteolev jurist saab erialuste puudumisel olla kohtus lepinguliseks esindajaks, kui ta on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi, sellega võrdustatud kvalifikatsiooni või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni (TsMS § 218 lg 1 p 2, HKMS § 32 lg 1 p 2, lg 3). Vastava kvalifikatsiooni olemasolu tuleb kohtule tõendada. Endise NSV Liidu kvalifikatsioonide puhul loetakse Eesti Vabariigi haridussüsteemis üldiselt magistrakraadile vastavaks kvalifikatsioon, mida tõendab NSV Liidu haridussüsteemis saadud spetsialisti diplom kõrgema kutsekvalifikatsiooni omandamise kohta⁴.

Kvalifikatsiooni- ega muid nõudeid ei ole advokaadiks mitteolevale juristist lepingulisele esindajale õigusaktidega kehtestatud.

² Andmed 13.04.2021 seisuga advokatuuri kodulehelt <https://advokatuur.ee/est/advokatuur>

³ Andmed 13.04.2021 seisuga advokatuuri kodulehelt <https://advokatuur.ee/est/advokatuur>

⁴ TsMS-i komm I/T.Vaher (2017) § 218, p 3.4.1.b.

Lepingulise esindaja esmane ja peamine kohustus on tagada menetlusosalise huvide kaitse ja hoiduda tema kahjustamisest⁵. Samuti on esindaja kohustatud:

- täitma kohtu korraldusi (TsMS § 45 lg 2);
- kasutama oma menetlusõigusi heauskselt (TsMS § 200 lg 1);
- ei tohi õigusi kuritarvitada, menetlust venitada ega kohut eksitusse viia (TsMS § 200 lg 2);
- kohtuistungil käituma sündsalt ja lugupidavalt ning tingimusteta täitma kohtu korraldusi (TsMS § 43 lg 1 ja TsMS § 45 lg 1);
- teavitama kohut oma aadressi ja sidevahendi andmete muutumisest (TsMS § 200 lg 4).

Lepingulisele esindusele kohaldatakse mh ka võlaõigusseaduses käsunduslepingu kohta sätestatud, millest tulenevalt peab käsundisaaja käsundi täitmisel tegutsema käsundiandjale lojaalselt ja käsundi laadist tuleneva vajaliku hoolsusega (VÕS § 620 lg 1). Käsundisaaja peab käsundi täitma vastavalt oma teadmistele ja võimetele käsundiandja jaoks parima kasuga ning ära hoidma kahju tekkimise käsundiandja varale. Oma majandus- või kutsetegevuses tegutsev käsundisaaja peab lisaks sellele toimima üldiselt tunnustatud kutseoskuste tasemel (VÕS § 620 lg 2). Kui esindaja on oma kohustusi rikkunud, on menetlusosalisel võimalik tema vastu esitada kahju hüvitamise nõue.⁶

TsMS § 45 lg 2 sätestab mh menetlusosalise esindaja kohtuistungilt või menetlusest kõrvaldamise alused. TsMS § 45 lg 2 kohaselt võib kohus kõrvaldada menetlusosalise esindaja menetlusest või keelata tal teha avaldusi, kui esindaja ei ole võimeline kohtus nõuetekohaselt esinema, muu hulgas puuduliku keeleoskuse tõttu, või on kohtumenetluses näidanud end ebaausana, asjatundmatuna või vastutustundetuna, samuti kui ta on pahatahtlikult takistanud asja õiget, kiiret ja võimalikult väikeste kuludega menetlemist või jätnud korduvalt täitmata kohtu korralduse.⁷

Lisaks võib asjassepuutuva regulatsioonina välja tuua järgmised kohtumenetlust tagavad meetmed:

- korda rikkuva esindaja kohtuistungilt kõrvaldamine (TsMS § 45 lg 1);
- pahatahtlikult käituva esindaja trahvimine kuni 3200 euro ulatuses (TsMS § 45 lg 4);
- esindajale kuni seitse ööpäeva aresti määramine (TsMS § 45 lg 4);
- kuriteoteate esitamine prokuratuurile või politseile ja isiku määramise alusel kinnipidamine kui isiku tegevuses ilmnevad kuriteo tunnused (TsMS § 45 lg 6).

Seotud strateegiad ja arengukavad

Väljatöötamiskavatsus on seotud järgmiste strateegiadokumentidega:

1. Justiitsministeeriumi arengukava 2018–2021 punktiga 3.3 Õigusteenuste kättesaadavuse tagamine;
2. Justiitsministeeriumi programm 2020–2023 „Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum“ meede 4, tegevus 4.2: „Õigusteenuste ja õigusteabe kättesaadavuse tagamine“;
3. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2021–2023 p 8.35 alapunkt „Riigi õigusabi ja esmase õigusnõustamise teenuse mahu ja viiside laiendamine“.

5. Tehtud uuringud

Väljatöötamiskavatsusele ei ole eelnenud suuremahulisi uuringuid ega analüüse, kuid väljatöötamiskavatsuse koostamisele eelnes 2020. aastal tsiviil- ja haldusasjades kohtuesinduse kvaliteediprobleemide kaardistus ja analüüs, mille eesmärk oli saada ülevaade lepinguliste esindajate kohtuesinduse kvaliteediprobleemidest ning pakkuda välja võimalikke lahendusi. Kvaliteediprobleemide uurimiseks analüüsiti asjakohast kohtustatistikat ja kohtupraktikat, samuti vaadeldi ilmsete kvaliteediprobleemidega esindajate kohtuasju ja esindajate koostatud menetlusedokumente kohtute infosüsteemis. Probleemikaardistuse olulisemad leiud ja järeldused on toodud punktis 1.

6. Kaasatud osapooled

⁵ TsMS-i komm I/T.Vaher (2017) § 218, p 3.2.b

⁶ vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 19.12.2007 otsus nr 3-2-1-122-07, p 13

⁷ Samasisuline regulatsioon on ka halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS § 32 lg 4).

Justiitsministeerium arutas 22.12.2020 kohtumisel advokatuuri juhatusega väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemi võimalikke lahendusi.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Kaalutud on senise regulatsiooni paremat rakendamist.

TsMS § 45 lg 2 kohaselt võib kohus kõrvaldada menetlusosalise esindaja menetlusest või keelata tal teha avaldusi, kui esindaja ei ole võimeline kohtus nõuetekohaselt esinema, muu hulgas puuduliku keeleoskuse tõttu, või on kohtumenetluses näidanud end ebaausana, asjatundmatuna või vastutustundetuna, samuti kui ta on pahatahtlikult takistanud asja õiget, kiiret ja võimalikult väikeste kuludega menetlemist või jätnud korduvalt täitmata kohtu korralduse.⁸

Nimetatud säte annab asja menetlevale kohtunikule väga laiaulatusliku võimaluse esindaja menetlusest eemaldada, kui asjaoludest tulenevalt ei ole esindaja võimeline nõuetekohaselt oma ülesandeid täitma. Vastav kohtumäärus ei ole ka määruskaebe korras vaidlustatav. Seega on konkreetses kohtumenetluses esindajalt nõutav kvaliteeditase suures osas kohtuniku enda kujundada.

Samas kohtu infosüsteemi (KIS) andmetest nähtuvalt kõrvaldab kohus esindajaid menetlusest väga harva (ca 10 kõrvaldamist aastas) ning üldjuhul võimaldatakse esindada ka esindajatel, kes varem on teisest menetlusest asjatundmatuse või puuduliku keeleoskuse vms põhjusel kõrvaldatud.

Praegu puudub infotehnoloogiline lahendus kohtunike teavitamiseks asjatundmatu esindaja kõrvaldamisest. Samuti võib tekkida esindaja kõrvaldamisega kohtumenetluses olukord, kus isik jääb esindajast üldse ilma, sest riigi õigusabi määramise menetlus ei ole lihtne, samuti ei pruugi isik üldse kvalifitseeruda riigi õigusabi saajaks.

Kohtute tagasiside põhjal on esindaja eemaldamist menetlusest praktikas rakendatud. Leitakse, et infovahetuse parandamine oleks hea, st, et KIS-s võiks olla info esindaja eemaldamise kohta menetlusest, kuid samas peab kohus tegema otsuse esindaja tegevuse kvaliteedi osas siiski igas konkreetses menetluses eraldi, kuna esindaja võib üht liiki asjades olla igati pädev, teist liiki asjades aga mitte. Esindaja eemaldamine ühest menetluses ei pruugi tähendada ebakompetentsust teises menetluses. Seetõttu peaks ka pakutav lahendus võimaldama arvestada esindaja tegevuse ja asjatundlikkusega just konkreetses menetluses.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt saab kohus sekkuda esindaja tegevusse alles tagantjärele, kui kliendile on esindaja asjatundmatusega kahju juba põhjustatud. Praegu puuduvad ennetavad meetmed, et kohus saaks juba varem info selle kohta, et esindaja on menetlusest konkreetses asjas asjatundmatuse tõttu kõrvaldatud. Kui selline info oleks kohtule lihtsasti kättesaadav, saaks kohus juba menetluse alguses suuremat tähelepanu pöörata esindaja tegevusele ja selle kvaliteedile ning vajadusel reageerida.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Menetluslik võimalus nn kohtukõlbmatu esindaja menetlusest kõrvaldada ei pruugi lahendada kohtuesinduse kvaliteediprobleeme kohtutes, mille tööpiirkonnas on laiemalt probleeme õigusabi kättesaadavusega (Viru Maakohus ja Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumaja). Probleemid on tingitud eelkõige sellest, et Ida-Virumaal ei ole õigusabi piisavalt kättesaadav. Kohapeal ei ole piisavalt kvaliteetse õigusabi pakkujaid. Samas on advokaadi teenus kallis ja inimesed ei jõua selle eest maksta.

⁸ Samasisuline regulatsioon on ka halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS § 32 lg 4).

Nii valitaksegi omale esindaja, selle järgi, kelle teenus on odavam ja kellega on olnud varasem kogemus kas isikul endal, tema sugulasel või tutaval. Teenuse pakkuja valikul ei ole määravaks see, millise kvaliteediga teenust osutatakse. Sellest, et esindaja tegevus ei ole korrektne või tal puudub eesti keele oskus, ei pruugi esindatavad arugi saada.

Kuivõrd kehtiva regulatsiooni kohaselt on ebakvaliteetse esindaja menetlusest kõrvaldamine võimalik ka praegu, kuid see ei ole vähemalt mõnes piirkonnas tulemust andnud, pakutakse käesolevas väljatöötamiskavatsuses välja ka regulatiivseid lahendusi. Lõplik otsus selles osas, kas on vaja muuta regulatsiooni või saab probleemi lahendada kehtiva regulatsiooni parema rakendamise teel, tehakse pärast väljatöötamiskavatsusele tagasiside saamist.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Teiste riikide regulatsioone ei ole analüüsitud, kuna õigussüsteemid on riigiti erinevad ja riikide probleemid ning nende lahendused keerukad ja spetsiifilised ega ole Eesti konteksti üle kantavad. Vajadusel analüüsitakse seaduseelnõu koostamise raames.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Väljatöötamiskavatsuse raames kirjeldatakse kohtuesinduse kvaliteediprobleemide lahendamiseks kolme erinevat regulatiivset võimalust. Justiitsministeeriumis on kaalumisel kõik kolm pakutavat lahendusvarianti, millele soovitakse saada tagasisidet, et koostöös huvirühmadega välja selgitada parim lahendus.

9.1. Kohtumenetluse tagamise meetmete tõhustamine

Üheks võimalikuks lahenduseks, mis sisaldaks nii regulatiivseid kui mitteregulatiivseid elemente, on kohtumenetluse tagamise meetmete tõhustamine, sh:

1. võimaldatakse advokatuuri liikmeks mitteolevatel lepingulistel esindajatel tsiviil- ja halduskohtumenetluses esindajana osaleda üksnes kohtu loal (analoogselt advokaadiks mitteoleva lepingulise kaitsja regulatsiooniga KrMS § 42 lg 1 p 1);
2. täiendatakse lepingulisele esindajale esitatavaid nõudeid ning keelatakse lepingulise esindajana tegutseda isikutel, kes on süüdi mõistetud õigusemõistmise või avaliku usalduse vastase kuriteo toimepanemises. Enne esindajana osalemiseks loa andmist kontrollib kohus esindaja õigusemõistmise või avaliku usalduse vastaste kuritegude eest karistatuse olemasolu ja tutvub esindajate nõ menetlusajalooga, mille jaoks luuakse kohtule vastavad tehnilised võimalused kohtute infosüsteemis;
3. lihtsustatakse kohtu tegevust menetlusse lubatud esindaja menetlusest kõrvaldamisel (nt korduvate samasisuliste puuduste korral piisab teise samasisulise puuduse tuvastamisest, ei pea motiveerima);
4. laiendatakse kohtu võimalusi määrata omal algatusel menetlusosalisele esindaja riigi õigusabi korras (TsMS § 45 ja/või § 219 täiendamine), kui kohus leiab, et menetlusosalise olulised huvid võivad advokaadi abita jääda kaitseta.

Lahendus võimaldab kohtul juba menetluse algfaasis (nt hagiavalduse või hagi vastuse saamisel) menetlusse mitte lubada esindajat, kelle teadmised ja oskused ei võimalda menetlusosalist ilmselgelt nõuetekohaselt esindada või kes muul põhjusel nõuetele ei vasta. Esindaja menetlusse mittelubamist ei pea kohus motiveerima ja see ei ole määruskaebe korras vaidlustatav (kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole ka menetlusest kõrvaldamise määrus edasikaevatav). Kohus annab sellisel juhul menetlusosalisele võimaluse kohtu määratud tähtaja jooksul leida endale uus nõuetekohane esindaja ja kõrvaldada puudused. Kui esindajat ei leita või kui puudused jäävad kõrvaldamata, siis on kohtul võimalus jätta hagi või avaldus menetlusse võtmata/läbi vaatamata või määrata omaalgatuslikult menetlusosalisele riigi õigusabi advokaat. Kohus saab nõuda menetlusosaliselt riigi õigusabi kulude ettemaksu või jätta kulude hüvitamine otsustamiseks vastavalt menetluskulude jaotusele.

Otsuse esindaja menetlusse mitte lubada teeb asja menetlev kohtunik esindaja esitatud menetlusdokumendi ja esindaja karistusregistri andmete, sh arhiiviandmete ja menetlusajaloo põhjal, mille jaoks luuakse kohtute infosüsteemis menetlejale vastavad tehnilised võimalused. Menetlusajaloos registreeritakse esindaja varasemad puudustega toimingud (nt hagiavalduse või taotluse käiguta jätmise, esindaja hoiatamised, trahvimised, menetlusest kõrvaldamised jms). Konkreetsetes asjades mitteamadvokaadist esindaja menetlusse lubamise otsustamisel on asja menetleval kohtunikul kohustus esindaja menetlusajalooga tutvuda.

Lihtsustatakse kohtu tegevust menetlusse lubatud esindaja menetlusest kõrvaldamisel korduvate samasisuliste puuduste korral (nt esindaja eelneva hoiatamise korral piisab samasisulise puuduse tuvastamisest, millisel juhul ei pea kõrvaldamist eraldi motiveerima).

Eelnimetatud muudatuse rakendamine motiveeriks esindajaid oma esinduskvaliteeti tõstma ja ilmselgete kvaliteediprobleemidega esindajad jääksid edaspidi kohtus esindamisest kõrvale. Sellega oleks tagatud ka kohtuesinduse üldise kvaliteedi tõus koos kaasnevate positiivsete mõjudega (kohtu töökoormuse vähenemine puudustega dokumentide käiguta jätmisel ja puuduste selgitamisel, lühem menetlusaeg, tõhusam õigusemõistmine jpm).

9.2. Kohtuesindusele täiendava kvalifikatsiooninõude kehtestamine

Üheks lahendusvariandiks oleks TsMS ja HKMS lepingulise esindaja kvalifikatsiooninõuete täiendamine nõudega, et isik peab olema omandanud kutseeaduse alusel antud 7. taseme õigusnõuniku kutse, mille omandamise eelduseks on mh kohtuesindajalt nõutavate teadmiste, oskuste, isiksuseomaduste ja kogemuste ning eesti keele oskuse kontroll ja vastamine kutsestandardis esitatud nõuetele. Kutse omandamise nõue tagab, et ilma piisava keeleoskuse ja õigusteadmisteta isikud kohtus esindama ei pääse.

Samasisulise ettepaneku tegi Eesti Juristide Liit oma 02.02.2021 pöördumises Justiitsministeeriumile.

Vastava nõude sisseviimine eeldab piisava hulga kutse omandanud või selle omandamisest huvitatud juristide olemasolu. Vastasel juhul võib piirang tuua kaasa õigusabi kättesaadavuse märkimisväärse halvenemise.

Kutseregistris on Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EKR) 7. taseme õigusnõuniku kutse eraldi kutsealana registreeritud. Kutsestandardi kohaselt on õigusnõuniku kutsetegevuse sisuks kliendi või tööandja õigusnõustamine, kliendi või tööandja esindamine või kaitsmine kohtuvälises ja kohtueelses menetluses, vahekohtu menetluses, kohtus või mujal ning kliendile või tööandjale dokumendi koostamine ja tema huvides muu õigustoimingu tegemine või muu õigusteenuse osutamine ning suhtlemine kolmandate isikutega, sh avaliku võimu organitega, ning vajaduse korral kliendi või tööandja huvides tõendite kogumine. Õigusnõustaja kutset võib taotleda isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni.

Alates 22.05.2013 kuni 21.05.2018 andis õigusnõuniku kutset Eesti Juristide Liit MTÜ, kelle volitused kutse andjana lõppesid riikliku kutseregistri andmetel 22.05.2018. Kutseregistri andmetel on 30.03.2021 seisuga neljal juristil kehtiv õigusnõuniku kutse.

Seega lähiajal ei ole kohtuesindusele õigusnõuniku kutsekvalifikatsiooni nõuet võimalik kehtestada kutse andja puudumise ja vastava kvalifikatsiooniga juristide vähesuse tõttu. Enne kui riik saaks hakata nõudma lepingulistelt esindajatelt õigusnõuniku kutsekvalifikatsiooni, tuleb kutseeaduse alusel läbiviidava avaliku konkursiga leida nõuetele vastav kutse andja, vaadata üle kutsestandard ja kutse andmise kord, sh hindamiskord, ning vajadusel viia see vajaduste ning kohtuesindajalt eeldatavate nõuetega vastavusse ja kutse andmine taastada.

Muudatuse rakendamine eeldab mõistlikult pikka rakendamisaega, sh üleminekuajaga kohtuesindajatele kutsekvalifikatsiooni omandamiseks (kokku minimaalselt 2 aastat vastuvõtmisest).

9.3. Kohtuesindajatele litsentseerimisnõude kehtestamine

Nõuetekohast kohtuesindust aitaks tagada ja kohtuesinduse üldist kvaliteeti tõstaks TsMS § 218 lõike 1 punktis 2 ja HKMS § 32 lõike 1 punktis 2 sätestatud lepingulistele esindajatele tegevuslitsentsi nõude kehtestamine ning nende tegevuse kohtus esindamisel advokatuuri järelevalvele allutamine.

Litsentsi saamise tingimustena oleks võimalik kehtestada mitteadvokaatidele advokatuuriseaduses nt vandeadvokaadi abile ja advokaadi õigusteenusele esitatavad nõuded, nagu nt õiguslase kvalifikatsiooni nõue, eesti keele valdamise nõue, aususe ja usaldusväärsuse nõue, konfidentsiaalsusnõue ning huvide konflikti vältimise nõue jm elementaarsed nõuded. Võimalik oleks kehtestada ka kohustusliku vastutuskindlustuse nõue advokaatide kutsekindlustusega sarnastel tingimustel ja määras, mis ei oleks ülearu koormav, kuid oleks enamike kahjujuhtumite puhul piisav (nt pool advokaatidelt nõutavast alammäärast). Litsentsi ei antaks juristidele, kes on süüdi mõistetud avaliku usalduse vastases ja õigusemõistmise vastases kuriteos või kelle litsents on nt viimase kolme aasta jooksul tühistatud (kehtestatav litsentsi andmisest keeldumise alusena).

Litsentsitaotluses oleks nõutav taotleja kinnitus, et ta vastab esitatavatele nõuetele ja et teda ei ole süüdi mõistetud avaliku usalduse vastases ning õigusemõistmise vastases kuriteos. Taotlusele lisatakse diplom vm kvalifikatsiooni tõendav dokument ning kindlustuspoliis. Litsentsitaotluse esitamisel oleks nõutav litsentsitasu maksmine, mille suurus katab eelduslikult advokatuuri kulud taotluste menetlemisel (tasu suurus oleks vajalik eelnõu koostamise raames eraldi analüüsida).

Litsentsitaotluse menetlemisel kontrolliks advokatuur üksnes taotleja formaalsetele nõuetele vastavust, sh magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni olemasolu, karistusregistri andmeid, litsentsiajalugu, kinnituse olemasolu nõuetelevastavuse kohta ja litsentsitasu laekumist vm formaalseid tingimusi. Kutseeksami või õigusteadmiste testi sooritamist ei nõuta.

Litsentsi andmisest keeldumine ja litsentsi tühistamine vormistatakse haldusaktina, mis on halduskohtus vaidlustatav.

Advokatuur peab väljastatud tegevuslitsentside üle arvestust ning litsentsi kehtivust saab advokatuuri veebilehelt kontrollida.

Järelevalvet litsentseeritute üle teostab kaebuse või kohtumääruse alusel advokatuur. Kohtud teavitavad edaspidi advokatuuri ka istungilt või menetlusest kõrvaldatud mitteadvokaatidest esindajatest ja vastav kohtumäärus on aluseks advokatuuri poolt aukohtumenetluse algatamisel. Aukohtumenetlus algatakse nii kohtus esindamise kui kutse-eetika nõuete rikkumise korral. Aukohtumenetluse tulemusena võidakse nõudeid rikkunud esindajale määrata distsiplinaarkaristusena noomitus, rahatrahv või tühistada litsents. Distsiplinaarkaristus määratakse haldusaktiga, mis on halduskohtus vaidlustatav.

Litsents võidakse tühistada või peatada, kui esindaja suhtes ilmnevad asjaolud, mis on aluseks litsentsi andmisest keeldumisel (nt kui puudub kehtiv kutsekindlustus, siis võimalik peatada kehtiva poliisi esitamiseni vms), samuti aukohtumenetluse läbiviimise ajaks.

Advokatuuri järelevalve, sh aukohtumenetluse kulud jm halduskulud kaetakse aastamaksust, ja/või litsentsitasust ja/või trahvirahast.

Litsentsinõue kehtestatakse üksnes TsMS § 218 lõike 1 punktis 2 ja HKMS § 32 lõike 1 punktis 2 nimetatud isikutele, erialusega lepingulistelt esindajatelt litsentsi kohtus esindamiseks ei nõuta.

Mõneti sarnane korraldus on Eestis ka varem eksisteerinud. Alates 1889 võimaldati erandina kohtus esindada ka õigusteadmistega, kuid juriidilise kõrghariduseta eraadvokaatidel, kes advokatuuri ei kuulunud. Selle põhjuseks oli, et advokaatidele esitatud nõuded olid liiga kõrged, mistõttu lubati advokaadiametit pidada ilma juriidilise kõrghariduseta isikutel, kes olid sooritanud eksami praktiliste õigusküsimuste ja seaduste tundmise alal ja saanud tõendi, mis lubas isikul ajada võõraid asju kohtuasutuses, kes oli selle tõendi väljastanud⁹. Juriidilise kõrgharidusega isikutele anti eraadvokaadi tõend ilma õigusteadmisi kontrollimata. 6. aprillil 1938 kehtestatud uue advokatuuri seadusega lõpetati eraadvokaatidele lubade väljastamine. Senistel eraadvokaatidel võimaldati jätkata kohtus asjaajamist seni väljaantud lubade ulatuses ning nad allutati advokatuuri järelevalvele. Samas nähti ette

⁹ <https://et.wikipedia.org/wiki/Eraadvokaat>

üleminekusätteid, millega võimaldati eraadvokaatidel saada lihtsustatud korras vandeadvokaadiks eelnevalt advokaadi abiks olemata ja eksamit sooritamata (12.04.1938 Riigi Teataja nr 36, lk 1105¹⁰).

Kohtute infosüsteemi andmetel esindas perioodil 2018–2019 lepingulise esindajana füüsilisi isikuid ca 800 erinevat mitteadvokaadist juristi. Regulaarselt tsiviil- ja halduskohtutes kliente esindavaid esindajaid (10 või rohkem menetlust kahe aasta jooksul) on oluliselt vähem. Statistika põhjal peame tõenäoliseks, et potentsiaalseid taotlejaid võib olla kuni 200.

Muudatuse rakendamine vajab piisavalt pikka rakendamisaega, sh üleminekuajaga kohtuesindajatele tegevusliitsentsi taotlemiseks ja saamiseks.

9.4. Muud lahendused

Eelnõu väljatöötamiskavatsusele oodatakse arvamusi nii väljapakutud lahenduste kohta kui ka väljatöötamiskavatsuses esitamata lahendusettepanekuid, mis aitaks lepingulise kohtuesinduse kvaliteeti tõsta.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Rahvusvaheline õigus ega ka Euroopa Liidu õigus ei reguleeri kohtuesinduse kvaliteedi tagamise meetmetega seonduvaid küsimusi ning seega ei ole plaanitavatel muudatustel puutumust Euroopa Liidu ega rahvusvahelise õigusega.

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. Kavandatav muudatus 1 – kohtumenetluse tagamise meetmete tõhustamine

11.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: kohtunikud, kohtujuristid

Muudatusest mõjutatud sihtrühm on eelkõige maa- ja halduskohtunikud, väiksemal määral ringkonnakohtunikud ja riigikohtunikud. Kuivõrd Eestis ei ole esimese astme kohtunikud täielikult spetsialiseerunud ühe õigusvaldkonna asjade lahendamisele, võib tinglikult öelda, et valdavalt tsiviilasju lahendavaid kohtunikke on Eestis maakohtutes 94, halduskohtutes on 22 kohtuniku, ringkonnakohtutes lahendab haldus- ja tsiviilasju 32 kohtuniku ja Riigikohtus on 13 haldus- ja tsiviilasju lahendavat kohtuniku. Seega on Eestis kokku 161 kohtuniku, kes tegelevad tsiviil- ja haldusasjade lahendamisega. Lisaks kohtunikele kuuluvad muudatusest mõjutatud sihtrühma kohtujuristid, Riigikohtu nõunikud ja konsultandid, keda on kokku 173. Seega on sihtrühma kuuluvaid kohtunikke ja kohtuametnikke kokku 334. Kõigist avalikest teenistujatest¹¹ moodustab sihtrühm 1,2%, seega on mõjutatud sihtrühm väike.

11.1.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele, mh mõju asutuste ülesannetele ja töökorraldusele, sh asutuse töökoormusele.

11.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kohtumenetluse tagamise meetmete tõhustamisel peavad kohtunikud hakkama jälgima advokaatuuri mittekuuluvate esindajate menetlustausta. Ühelt poolt suureneb lisanduva ülesandega kohtunike töökoormus, kuid põhjendatud juhtudel esindaja menetlusest eemaldamine loob eelduse menetlusega kiiremini edasi minna, samuti määrata vajadusel riigi õigusabi. Kokkuvõttes avaldab kohtumenetluse tagamise meetmete tõhustamine positiivset mõju menetlusaja pikkusele ja kohtus esindamise kvaliteedile. Kui kujuneb välja praktika ja konkreetne teadmine esindajatest, kelle teadmised ja oskused ei ole piisavad selleks, et isikut kohtus esindada, kõrvaldatakse sellised isikud kohtumenetlusest ja

¹⁰ <https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=AKriigiteataja19380412.2.12&srpos=1&e=-----et-25-AKriigiteataja-1--txt-txIN%7ctxTI%7ctxAU%7ctxTA-advokatuur----->

¹¹ Eesti avalik teenistus, faktiliht, 2019: <file:///C:/Users/Downloads/faktiliht.pdf>

kohtud ei pea pärast seda enam nende korrale kutsumisele ja puuduste kõrvaldamisele ressursi kulutama.

Muudatusega kaasneva mõju ulatus on väike. Isegi kui maakohtute koormus esialgu võib kasvada seoses esindajate menetlustausta jälgimisega, siis ei mõjuta see kohtute tööd oluliselt ja seda on võimalik korraldada kohtusüsteemi sisemiste ressursside arvelt. Sihtrühmal ei peaks esinema muudatusega kohanemisel olulisi kohanemiskursusi. Mõju avaldumise sagedus on samuti väike. Kui kohtusüsteem on ebapiisavate teadmiste või ebapiisava keeleoskusega esindajatest puhastunud, siis langeb ka ajutine töökoormuse kasv endisele tasemele. Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei ole. Muudatus on sihtrühma jaoks ebaoluline.

11.1.2. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: kohtus lepingulise esindajana tegutsevad magistrakraadiga juristid, kes ei ole advokatuuri liikmed

Kohtute infosüsteemi andmetel esindas perioodil 2018–2019 lepingulise esindajana füüsilisi isikuid ca 800 erinevat mitteadvokaadist juristi. Regulaarselt tsiviil- ja halduskohtutes kliente esindavaid esindajaid (10 või rohkem menetlust kahe aasta jooksul) on oluliselt vähem. Hinnanguliselt kuulub sihtrühma, kes ei ole advokatuuri liikmed, kuid on esindanud isikuid kohtus kümnes või enamais menetluses kahe aasta jooksul, umbes 200 juristi, nendest umbes 10% on esindajad, kellel on olnud korduvalt probleeme, seega on sihtrühma suurus u 20 juristi.

Arvestades advokaatide (1112) ja kohtus esindamas käivate isikute koguarvuga (800) on sihtrühma suurus väike.

11.1.2.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mh mõju kindla tegevusalaga seotud ettevõtjatele.

11.1.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus selle olulisuse kohta

Isikud, kes ei ole advokatuuri liikmed ja kelle õigusteadmised ja/või ebapiisav eesti keele oskus ei võimalda tagada kvaliteetset lepingulist esindamist kohtumenetluses, ei saa enam edaspidi kas ajutiselt või alaliselt soovitud alal tegutseda. Kui need isikud, kes on ebapiisavate õigusteadmiste või ebapiisava eesti keele oskuse tõttu kohtumenetlusest kõrvaldatud, peavad enda õigusteadmisi ja keeleoskust täiendama.

Muudatusega kaasneva mõju ulatus on väike. Muudatus puudutab vaid isikuid, kes kohtu hinnangul ei ole võimelised teist isikut kohtus esindama oma ebapiisavate õigusteadmiste või eesti keele oskuse tõttu. Sihtrühmal ei peaks esinema muudatusega kohanemisel olulisi kohanemiskursusi, sest esindaja tegevus muudatuse tulemusel ei muutu. Mõju avaldumise sagedus on samuti väike. Juhtum, kui ebapiisavate õigusteadmiste või ebapiisava eesti keele oskusega esindaja kohtumenetlusest kõrvaldatakse, on pigem erandlik. Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib välja tuua, et isik ei saa samaväärset tööd ja peab ümber õppima. Kuid kui ta täiendab oma õigusteadmisi või eesti keele oskust, saab ta edaspidi tegutseda ka esindajana kohtumenetluses. Muudatus on sihtrühma jaoks ebaoluline.

11.2. Kavandatav muudatus 2 – kohtuesindajatele täiendava kvalifikatsiooninõude kehtestamine

11.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: kohtus lepingulise esindajana tegutsevad magistrakraadiga juristid, kes ei ole advokatuuri liikmed

Kohtute infosüsteemi andmetel esindas perioodil 2018–2019 lepingulise esindajana füüsilisi isikuid ca 800 erinevat mitteadvokaadist juristi. Regulaarselt tsiviil- ja halduskohtutes kliente esindavaid esindajaid (kümme või rohkem menetlust kahe aasta jooksul) on oluliselt vähem. Hinnanguliselt kuulub sihtrühma, kes ei ole advokatuuri liikmed, kuid on esindanud isikuid kohtus kümnes või enamais menetluses kahe aasta jooksul, umbes 200 juristi.

Kõikide juristide koguarv ei ole teada, kuid arvestades kõikide vabade õiguselukutsete esindajate arvu (notareid 89¹², kohtutäitureid 40¹³, pankrotihaldureid 63¹⁴, advokaate 1112¹⁵, patendivolinikke 58¹⁶ ja juriste MTÜ Eesti Juristide Liidu liikmetena 555¹⁷), milleks on 1917, siis on mõjutatud sihtrühm keskmine.

11.2.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mh mõju kindla tegevusalaga seotud ettevõtjatele.

11.2.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kohtus esindamiseks on edaspidi vaja kutsestandardi (nt õigusnõunik, tase 7) olemasolu. See eeldab tasu maksmist kvalifikatsiooni väljastajale, samuti teadmiste kontrolli läbimist (nt test, kaasuse lahendamine, suuline teadmiste kontroll). Seega toob muudatus kaasa rahalise mõju ning samuti enesetäiendamise vajaduse. Kui isikul ei õnnestu standardi saamiseks vajalikku teadmiste kontrolli läbida, on isikule kaasnev tagajärg negatiivne, sest ta ei saa edasi tegutseda esindajana kohtumenetluses.

Muudatusega kaasneva mõju ulatus on keskmine. Muudatus puudutab kõiki isikuid, kes ei ole advokatuuri liikmed, kuid esindavad isikuid kohtumenetluses. Sihtrühmal võib esineda muudatusega kohanemisel mõningaid kohanemiskulusi, sest oma tegevuse jätkamiseks peavad nad omandama vajaliku kutsestandardi. Muudatusega kaasneb sihtrühmale ilmselt märkimisväärne halduskoormus ja finantskulud. Mõju avaldumise sagedus on väike. Kui vajalik kutsestandard korra omandatakse, siis saab isik oma tegevust endisel viisil jätkata. Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib välja tuua, et need isikud, kes pidevalt kohtus esindamisega ei tegele, ei ole motiveeritud kutsestandardi omandamisest ja konkurents turul jääb väiksemaks, mis võib klientidele kaasa tuua teenuse hinna tõusu või vajaduse pöörduda teenuse saamiseks advokaadi poole, kelle pakutava teenuse hind on oluliselt kallim. Muudatuse rakendamine eeldab mõistlikult pikka rakendamisaega, sh üleminekuajaga kohtuesindajatele kutse kvalifikatsiooni omandamiseks (kokku minimaalselt 2 aastat vastuvõtmisest). Muudatus on sihtrühma jaoks oluline.

11.2.2. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: Kutsekoda

Õigusnõuniku kutsestandardi töötab välja SA Kutsekoda. Kutseala kutsete andja leidmiseks kuulutatakse konkurss, konkursi tulemused selgitab välja vastava tegevuse kutsenõukogu. Õigusnõuniku kutsestandardiga tegeleb Äriteeninduse ja Muu Äritegevuse Kutsenõukogu, kuhu kuulub 20 inimest. Kutseregistri¹⁸ andmetel on Eestis 127 kutse andjat, neist igal on kutsekomisjon, kuhu kuulub keskmiselt 15 inimest, seega on kutsekomisjoni liikmeid Eestis kokku keskmiselt 1905. Muudatusest mõjutatud sihtrühm on väike.

11.2.2.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele, mh mõju asutuste ülesannetele ja töökorraldusele, sh asutuse töökoormusele.

11.2.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kutseregistris on Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EKR) 7. taseme õigusnõuniku kutse eraldi kutsealana registreeritud. Õigusnõuniku 7. taseme kutsestandard kehtis kuni 12. aprillini 2021¹⁹.

¹² Andmed Notarite Koja veebilehelt <https://www.notar.ee/et/notarid/nimekiri> (13.04.2021).

¹³ Andmed Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja veebilehelt <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo-0> (13.04.2021).

¹⁴ Andmed Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja veebilehelt <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo> (13.04.2021).

¹⁵ Andmed Eesti Advokatuuri veebilehelt seisuga 13.04.2021. <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur> (13.04.2021).

¹⁶ Andmed Patendivolinike Koja veebilehelt <https://pvkoda.ee/patendivolinikekoda/patendivolinikud> (13.04.2021).

¹⁷ 29.03.2021 seisuga oli Eesti Juristide Liidu liikmete arv 555 tulenevalt kodulehel avaldatud andmetest <http://www.juristideliit.ee/ejl-liikmed/>. Ilmselt on Eesti juristide koguarv kordades suurem, kuna õigusteaduskonna lõpetanutel ei ole Eesti Juristide Liidu liikmeks astumine kohustuslik.

¹⁸ Kutseregistri andmed seisuga 14.04.2021 kutsekoja veebilehelt https://www.kutseregister.ee/et/kutset_andvad_organid/

¹⁹ Kutseregistri andmed seisuga 14.04.2021 kutsekoja veebilehelt https://www.kutseregister.ee/et/standardid/standardid_top2/

Alates 22.05.2013 kuni 21.05.2018 andis õigusnõuniku kutset Eesti Juristide Liit MTÜ, kelle volitused kutse andjana lõppesid riikliku kutseregistri andmetel 22.05.2018. Kutseregistri andmetel on 30.03.2021 seisuga neljal juristil kehtiv õigusnõuniku kutse.

Seega lähiajal ei ole kohtuesindusele õigusnõuniku kutsekvalifikatsiooni nõuet võimalik kehtestada kutse andja puudumise ja vastava kvalifikatsiooniga juristide vähesuse tõttu. Enne kui riik saaks hakata nõudma lepingulistelt esindajatelt õigusnõuniku kutsekvalifikatsiooni, tuleb kutseseaduse alusel läbiviidava avaliku konkursiga leida nõuetele vastav kutse andja, vaadata üle kutsestandard ja kutse andmise kord, sh hindamiskord, ning vajadusel viia see vajaduste ning kohtuesindajalt eeldatavate nõuetega vastavusse ja kutse andmine taastada.

Muudatusega kaasneva mõju ulatus sihtrühmale on väike. Kuna kutsenõukogu on juba õigusnõuniku 7. taseme kutsestandardi välja töötanud, on see vaja üksnes üle vaadata, kaasajastada ja uuesti kinnitada ning esitada kutseregistrisse kandmiseks. Sihtrühmal ei peaks esinema raskusi muudatusega kohanemisel. Mõju avaldamise sagedus on väike. Kui vajalik kutsestandard kehtestatakse, siis kehtib see viis aastat. Mõningase töökoormuse suurenemise toob sihtrühmale kaasa kutse andja avaliku konkursi korraldamine ja läbiviimine. Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib välja tuua, et kutse andja leidmise konkurss ebaõnnestub ja sellisel juhul ei ole võimalik seadust täita, kuna kutse andja puudub. Muudatus ei ole sihtrühma jaoks oluline.

11.3. Kavandatav muudatus 3 – kohtuesindajatele litsentseerimisnõude kehtestamine

11.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: kohtus lepingulise esindajana tegutsevad magistrakraadiga juristid, kes ei ole advokatuuri liikmed

Kohtute infosüsteemi andmetel esindas perioodil 2018–2019 lepingulise esindajana füüsilisi isikuid ca 800 erinevat mitteadvokaadist juristi. Regulaarselt tsiviil- ja halduskohtutes kliente esindavaid esindajaid (kümme või rohkem menetlust kahe aasta jooksul) on oluliselt vähem. Hinnanguliselt kuulub sihtrühma, kes ei ole advokatuuri liikmed, kuid on esindanud isikuid kohtus kümnes või enam menetluses kahe aasta jooksul, umbes 200 juristi.

Kõikide juristide koguarv ei ole teada, kuid arvestades kõikide vabade õiguselukutsete esindajate arvu (notareid 89²⁰, kohtutäitureid 40²¹, pankrotihaldureid 63²², advokaate 1112²³, patendivolinikke 58²⁴ ja juriste MTÜ Eesti Juristide Liidu liikmetena 555²⁵), milleks on 1917, siis on mõjutatud sihtrühm keskmine.

11.3.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mh mõju kindla tegevusalaga seotud ettevõtjatele.

11.3.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kohtus esindamiseks on edaspidi vaja advokatuuri väljastatud litsentsi. Litsentsi omamine eeldab nõutavate andmete esitamist advokatuurile ja iga-aastase tasu maksmist litsentsi väljastajale. Litsentsi väljastamisel ei kontrollita isiku teadmisi vaid litsents väljastatakse, kui isik esitab nõuetele vastavad dokumendid. Samuti alluvad advokatuurilt litsentsi saanud isikud advokatuuri aukohtule ja peavad täitma eetikakoodeksis sätestatud. Kui kohtuesindus ei ole kvaliteetne esitab sellise tegevuse kohta kohus kaebuse advokatuurile. Advokatuuri aukohus annab esindaja tegevusele oma hinnangu, mille tagajärjeks võib olla ka litsentsi ära võtmine. Kui isikult litsents ära võetakse on isikule kaasnev tagajärg negatiivne, sest ta ei saa edasi tegutseda esindajana kohtumenetluses. Nimetatud tagajärg võib saabuda umbes 10% juhtudel 200-st tihemini kohtuesindust pakkuva isiku puhul.

²⁰ Andmed Notarite Koja veebilehelt <https://www.notar.ee/et/notarid/nimekiri> (13.04.2021).

²¹ Andmed Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja veebilehelt <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo-0> (13.04.2021).

²² Andmed Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja veebilehelt <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo> (13.04.2021).

²³ Andmed Eesti Advokatuuri veebilehelt seisuga 13.04.2021. <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur> (13.04.2021).

²⁴ Andmed Patendivolinike Koja veebilehelt <https://pvkoda.ee/patendivolinikekoda/patendivolinikud> (13.04.2021).

²⁵ 29.03.2021 seisuga oli Eesti Juristide Liidu liikmete arv 555 tulenevalt kodulehel avaldatud andmetest <http://www.juristideliit.ee/ejl-liikmed/>. Ilmselt on Eesti juristide koguarv kordades suurem, kuna õigusteaduskonna lõpetanutel ei ole Eesti Juristide Liidu liikmeks astumine kohustuslik.

Muudatusega kaasneva mõju ulatus on keskmine. Muudatus puudutab kõiki isikuid, kes ei ole advokatuuri liikmed, kuid esindavad isikuid kohtumenetluses. Sihtrühmal võib esineda muudatusega kohanemisel mõningaid kohanemiskursusi, sest oma tegevuse jätkamiseks peavad nad omandama litsentsi. Muudatusega kaasneb sihtrühmale ilmselt märkimisväärne halduskoormus ja finantskulud. Mõju avaldumise sagedus on väike. Kui vajalik litsents korra omandatakse, siis saab isik oma tegevust endisel viisil jätkata. Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib välja tuua, et need isikud, kes pidevalt kohtus esindamisega ei tegele, ei ole motiveeritud litsentsi omandama ja konkurents turul jääb väiksemaks, mis võib klientidele kaasa tuua teenuse hinna tõusu või vajaduse pöörduda teenuse saamiseks advokaadi poole, kelle pakutava teenuse hind on oluliselt kallim. Muudatuse rakendamine eeldab mõistlikult pikka rakendamisaega, sh üleminekuajaga kohtuesindajatele litsentsi omandamiseks. Muudatus on sihtrühma jaoks oluline.

11.3.2. Muudatusest mõjutatud sihtrühm: Eesti Advokatuur

Kui kohtuesindajatele hakkaks litsentse väljastama advokatuur, siis oleks sellise tegevusega hõlmatud kantselei, juhatus ja aukohus, so kokku 23 inimest (9 advokatuuri töötajat, 7 juhatusel liiget, 7 aukohtu liiget)²⁶. Avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid on Eestis kokku 23, kantseleis ja juhtorganites tegutseb igaühes minimaalselt 10 inimest, kõigis avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes seega kokku minimaalselt 230 inimest. Muudatusest mõjutatud sihtrühm on keskmine.

11.3.2.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele, mh mõju asutuste ülesannetele ja töökorraldusele, sh asutuse töökoormusele.

11.3.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Muudatusega kaasneb töökoormuse tõus advokatuuri kantseleile, kus kogutakse kokku ja koondatakse vajalikud materjalid ning süstematiseeritakse need. Samuti kontrollib kantselei, kas on makstud tasu (nii litsentsi taotlemisel kui ka hilisem aasta tasu), tegeleb litsentsi saanud isikute nimekirja pidamisega ning isikute pöördumistele vastamisega. Juhatusel toob muudatus kaasa litsentsi taotluste läbivaatamise ja otsustuste tegemise ning vormistamise. Kui juhatusel otsus vaidlustatakse, siis tuleb lahendada ka kohtus esindamise küsimused. Aukohtu koormus suureneb seoses litsentsi omavate isikute peale esitatavate kaebustega. Seega kaasneb advokatuurile sellise muudatuse puhul oluline täiendav töökoormus. Kuigi kõnesolev muudatus toob advokatuurile kaasa suure töökoormuse kasvu, siis oodatavat kvaliteetivset edasiminekut kohtuesindusele see ei pruugi anda, sest advokatuuri mittekuuluvate isikute teadmisi ei kontrollita. Lisaks on advokatuuri aukohus mõeldud advokatuuri liikmete jaoks, kes aukohtu tegevust ja otsuseid aktsepteerivad. Advokatuuri liikmeks mitte olevatele isikutele ei avalda aukohtu otsused ilmselt sellist õiguskuulekusele suunatud mõju kui liikmeskonnale.

Muudatusega kaasneva mõju ulatus on suur. Muudatus puudutab kogu advokatuuri kantseleid, juhatusi ja aukohust. Sihtrühmal ei teki ilmselt muudatusega kohanemisel kohanemiskursusi, kuid töökoormuse kasv on märgatav, mis võib tuua kaasa vajaduse tööjõudu juurde palgata. Mõju avaldumise sagedus on suur, sest litsentsi väljastamiseks, litsentsi saanud nimekirja pidamiseks ning litsentsi saanud peale laekunud kaebuste lahendamiseks tuleb pidevakt valmis olla. Muudatuse rakendamine eeldab mõistlikult pikka rakendamisaega, sh üleminekuajaga, et kõigile taotlejatele oleks võimalik vajalikud litsentsid väljastada ja nimekiri luua. Ebasoovitava mõjuna võib välja tuua, et arvestades seda, et aktiivselt kohtuesindusega tegelevatest ja advokatuuri mittekuuluvatest juristidest on probleeme umbes 10%-ga (so umbes 20 esindajat), ei pruugi olla kõnesolev lahendus proportsionaalne. Muudatus on sihtrühma jaoks oluline.

12. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Kohtu poolt riigi õigusabi advokaadi määramise võimaluste avardamine võib tsiviil- ja haldusasjades riigi õigusabi tellimuste arvu suurendada kuni 5%, mis teeb ca 200–300 täiendavat riigi õigusabi tellimust aastas. Riigi õigusabi kulutused suurenevad ca 60 000 – 90 000 eurot.

Muudatusega kaasnevad KIS arendusvajadusega seotud kulud. Arendusvajadus ja kaasnevad kulud hinnatakse enne eelnõu kooskõlastusringile saatmist.

²⁶ Andmed 13.04.2021 seisuga advokatuuri kodulehelt <https://advokatuur.ee/est/advokatuur>

13. Edasine mõjude analüüs

Edasise mõjude analüüsi vajalikkus selgub pärast kohtutelt, sh Riigikohtult, advokatuurilt ja teistelt asjassepuutuvatelt sihtrühmadelt tagasiside ja arvamuste saamist.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

14. Valitav lahendus	
Tõhustatakse kohtumenetlust tagavaid meetmeid TsMS-is ja HKMS-is: 1. võimaldatakse advokatuuri liikmeks mitteolevatel lepingulistel esindajatel tsiviil- ja halduskohtumenetlusest osa võtta üksnes kohtu loal (analoogselt advokaadiks mitteoleva lepingulise kaitsja regulatsiooniga KrMS § 42 lg 1 p 1); 2. luuakse kohtule tehnilised võimalused esindajate nõ menetlusajaloo nägemiseks, mis abistaks kohut loa andmise otsustamisel; 3. lihtsustatakse kohtu tegevust menetlusse lubatud esindaja menetlusest kõrvaldamisel korduvate samasisuliste puuduste korral (samasisulise puuduse korral piisab puuduse tuvastamisest, ei pea motiveerima); 4. laiendatakse kohtu võimalusi määrata omal algatusel menetlusosalisele tema enda kulul esindaja riigi õigusabi korras, kui kohus leiab, et menetlusosalise olulised huvid võivad advokaadi abita jääda kaitseta.	
14.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	14.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris
14.3 Selgitus	Muudatuse arv ja sisu ei eelda seaduste uute terviktekstide välja töötamist, eesmärk on saavutatav olemasoleva regulatsiooni täiendamise ja muutmisega.
15. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
Väljapakutud lahenduste realiseerimiseks tuleb muuta tsiviilkohtumenetluse seadustikku ja halduskohtumenetluse seadustikku.	
16. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
Väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks kohtutele, sh Riigikohtule, Eesti Advokatuurile ja Eesti Juristide Liidule.	
17. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Põhjalikku mõjuanalüüsi ei kavandata.	
18. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni koostamist ei kavandata.
19. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	jaanuar – juuni 2022
20. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	01.01.2023
21. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Gunnar Vaikmaa, Gunnar.Vaikmaa@just.ee Maret Saanküll, Maret.Saankyll@just.ee