

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 lõike 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 kuulanud 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 *määrus*).

Arvestades Eesti Advokatuuri (edaspidi *advokatuur*) esitatud muudatusettepanekuid¹, eelarvevõimalusi ja senise määruse muutmise vajalikkust, laiendatakse kõnesoleva määrusega menetleja (kohus, uurimisasutus ja prokuratuur) õigust suurendada riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu piirmäära kõigis asjades kuni 500 protsenti (kehtiva määruse kohaselt kuni 300 protsenti), kui riigi õigusabi osutamine on eriliselt töömahukas. Lisaks kehtestatakse sõidule kulutatud aja tasustamise põhimõtte tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses. Kui riigi õigusabi osutamise koht jääb õigusteenust osutava advokaadibüroo asukohast kaugemale kui 40 kilomeetrit, makstakse advokaadi põhjendatud taotlusel riigi õigusabi osutamise kohta ja sealt tagasi jõudmiseks kulutatud aja eest kokku täiendavat tasu vastavalt advokaadibüroo kaugusele.

1.2. Ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna vabakutsete talituse nõunik Marion Saarna (tel 680 3118, marion.saarna@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, 22.06.2017, 20.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

¹ Kirja reg.nr 13-4/8107, 17.11.2017 nr 1-2/528 **Tasude ja kulude korra muudatusettepanekud**, <https://jmdelta.just.sise/dhs/n/document/f2db6f58-66b0-4748-a307-08056e2fea49>

Eelnõuga laiendatakse menetleja (kohus, prokuratuur, uurimisasutus) õigust suurendada riigi õigusabi tasu piirmäära eriliselt töomahukates asjades kuni 500 protsenti. Eelnõu koostamisel on arvestatud advokatuuri ettepanekuid ja riigieelarvest riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite suurust. Võimalus õiglasemalt tasustada eriti keerukaid asju aitab kaasa riigi õigusabi korraldamise süsteemi jätkusuutlikkusele, motiveerides süsteemiga liituma noori advokaate ja kitsamale õigusvaldkonnale spetsialiseerunud advokaate. See on nähtus, mida süsteem väga vajab. Advokatuuri sõnul on praktikas ilmnenu, et mahukates asjades jäävad vajalikud ja osutatud teenusele kulunud töötunnid tasustamata. Potentsiaalne töötasuta jäämise võimalus takistab ka ette teada mahukate asjade tellimuste jagamist. Seega on muudatuse eesmärk tagada, et mahukates asjades ei jääks advokaadi töötunnid tasustamata ja osutatava riigi õigusabi kvaliteet ei halveneks. Tulenevalt eelnevast on põhjendatud advokatuuri ettepanek laiendada menetleja õigust suurendada eriti töomahukates asjades riigi õigusabi tasu piirmäära kuni 500 protsenti.

Teine oluline muudatus puudutab advokaatide sõidule kulutatud aja hüvitamist. Advokatuur on seisukohal, et vajalik ja otstarbekas on kehtestada sõidule kulutatud aja tasustamise põhimõtte tsiviilasjades. Tsiviilasjades, seda eriti eestkosteasjades ning alaealistega seotud asjades, on võrreldes tööajaga ehk menetlustoimingu kestusega sõidule kulutatud aeg sageli ebaproportsionaalselt suur. Sageli ei sõideta mitte menetleja juurde, vaid ka teenuse saaja elukohta või tema muusse viibimiskohta. Tsiviilasjades on tajutav teenuse pakkujate huvi langus, mis omakorda mõjutab riigi õigusabi tagamist tsiviilasjades. Süsteemi tõhusaks toimimiseks on vaja, et riigi õigusabi osutajad leitakse võimalikult kiiresti. Seega on sõidule kulutatud aja hüvitamine vajalik.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse määruse § 2 lõiget 1. Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib kohus, uurimisasutus või prokuratuur riigi õigusabi osutanud advokaadi põhjendatud taotluse alusel suurendada määruse teises peatükis riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasu piirmäära kuni 300 protsenti, kui riigi õigusabi osutamine on eriliselt töomahukas. Kohtuistungil osalemise tasu ei suurendata, kuna istungil osalemise tasul puudub piirmäär. Eelnõu kohaselt võib menetleja edaspidi eriliselt töomahukas asjas suurendada riigi õigusabi osutamise eest makstavat tasu kuni 500 protsenti. Tasumäära tõsteti 500 protsendini advokatuuri ettepanekul, kuna nende hinnangul annab see võimaluse õiglasema tasu määramiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse määruse § 10 lõigetega 6 ja 7. Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei hüvitata tsiviilasjades sõidule kulutatud aega. Muudatuse tulemusel kehtestatakse lõikega 6 sõidule kulutatud aja tasustamine tsiviilasja kohtueelses menetluses ja tsiviilkohtumenetluses. Kuna tsiviilasjade puhul on sõidule kulutatud aeg võrreldes tööajaga, näiteks menetlustoimingu kestusega, sageli ebaproportsionaalselt suur, on ettepanek tasuda sõidule kulunud aja eest, tehes seda järgmiselt.

Kui riigi õigusabi osutamise koht jääb advokaadibüroo asukohast kaugemale kui 40 kilomeetrit, makstakse advokaadi põhjendatud taotlusel riigi õigusabi osutamise kohta ja sealt tagasi jõudmiseks kulutatud aja eest kokku täiendavat tasu vastavalt advokaadibüroo kaugusele, arvestades ühte suunda:

- 1) 15 eurot, kui vahemaa on 41–50 kilomeetrit;
- 2) 20 eurot, kui vahemaa on 51–100 kilomeetrit;
- 3) 25 eurot, kui vahemaa on 101–150 kilomeetrit;
- 4) 30 eurot, kui vahemaa on 151–200 kilomeetrit;
- 5) 35 eurot, kui vahemaa on üle 201 kilomeetri.

Lõikes 7 sätestatakse samasugune põhimõte, mis on määruse § 11 lõikes 6 seoses tasumääradega haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses. Juhul kui advokaat osutab riigi õigusabi samas menetluses kahele või enamale isikule või erinevates haldus- või halduskohtumenetlustes, jagatakse selle sätte kohaselt tasu riigi õigusabi osutamise kohta ja sealt tagasi jõudmiseks kulutatud aja eest kõigi esindatavate või menetluste vahel proportsionaalselt. Sellega tagatakse vahendite tõhus kasutamine ning välistatakse võimalus, et sama sõidule kulutatud aja eest tasustataks topelt.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Kavandatavad muudatused: riigi õigusabi osutamise eest tasu piirmäära tõstmine ja sõidukulude hüvitamine

Kavandatavate muudatustega laiendatakse menetleja õigust suurendada tasu piirmäära kõigis asjades kuni 500%, kui riigi õigusabi osutamine on eriliselt töömahukas.

Teiseks kehtestatakse sõidule kulutatud aja tasustamise põhimõte tsiviilasja kohtueelses menetluses ja tsiviilkohtumenetluses.

I sihtrühm: advokaadid

Muudatusega kaasneva mõju valdkond: mõju majandusele – ettevõtluskeskkonnale

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Muudatus mõjutab riigi õigusabi osutavate advokaatide töö tasustamist. Muudatuse tulemusena tekib võimalus riigi õigusabi osutavaid advokaate teatud õigusabiliikide korral paremini ja õiglasemalt tasustada ning hüvitada neile seoses tööga sõidule kulunud aeg. Tulenevalt sellest võib see mõjutada positiivselt ka riigi õigusabi osutada soovivate advokaatide hulka, tagades sellega teenuse parema jätkusuutlikkuse.

Eesti Advokatuuri liikmeid on 26.09.2017 seisuga kokku 1020². Riigi õigusabi osutab aastas keskmiselt 100 advokaati. 2016. aastal esitati 15 452 riigi õigusabi tellimust, millest tulenevalt tegeleb üks advokaat aastas keskmiselt 155 riigi õigusabi asjaga. Seega on umbes 100 advokaati spetsialiseerunud riigi õigusabi osutamisele ja tegeleb sellega igapäevaselt. Kõigist riigi õigusabi asjadest oli 2016. aastal tsiviilasja esindamise asju kohtueelses menetluses ja kohtus 4625 ja muu õigusnõustamise asju 29. Muudatus ei too sihtrühmale kaasa kohanemiskulusi, kuivõrd riigi õigusabi osutamise eest on praegugi ette nähtud tasu ja see makstakse välja advokaadi taotlusel. Need advokaadid, kes tegelevad riigi õigusabi osutamisega iga päev, ei vaja tasu suurendamisel täiendavat kohanemist. Tasu taotlemise ja väljamaksmise menetlus ei muutu. Muudatusega ei kaasne ebasoovitavate mõjude esinemise riski. Tasu piirmäära suurendamine ja sõidule kulutatud aja hüvitamine kasvatab riigi õigusabi osutavale advokaadile makstava tasu suurust, kuivõrd tasu piirmäär suureneb ja selle tulemusel on võimalik tasustada rohkem tunde, mis on kulunud riigi õigusabi osutamisele. Kui õigusabi osutamise tasu piirmäär ületati, siis seni advokaat piirmäära ületava osa eest tasu ei saanud. Muudatus toob sihtrühmale kaasa positiivse mõju ja pigem suurendab riigi õigusabi

² Andmed Eesti Advokatuuri veebilehelt <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur> (24.11.2017).

osutavate advokaatide hulka. Eeltoodust tulenevalt võib öelda, et advokaatide jaoks on muudatustega kaasnev mõju ebaoluline.

II sihtrühm: riik

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

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järeldus olulisuse kohta

Muudatustega kaasnev eeldatav kulu on hinnanguliselt seoses tasu piirmäärade tõstmisega kuni 500% ligikaudu 70 000 eurot aastas ja sõidukulude hüvitamise osas ligikaudu 40 000 eurot aastas. Kuna ei ole võimalik ette teada, kas või kui paljudel juhtudel on vaja tõsta piirmäära erilise töömahukuse tõttu või kui palju võib ette tulla sõidule kulutatud aja hüvitamist, on täpsema prognoosi esitamine problemaatiline. Olenemata asjaolust, kas muudatustega kaasneb väiksem või suurem eelarvekulu, saadakse 2018. aastal hakkama lisanduva 200 000 euroga, 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 tagantjärele, mis annab võimaluse hajutada kulusid järgnevate perioodide peale, samuti on võimalik vajaduse korral teha määruses muudatusi, mis aitavad kulusi kokku hoida. Samuti ei kaasne mõjuga sihtrühma kohanemisvajadust.

Muudatus ei nõua ka töökorralduse muutmist. Samuti ei too muudatused kaasa sihtrühmale ebasoovitavate mõjude esinemise riski, kuna riigi õigusabi tasu piirmäärade tõusuga ei kaasne riigieelarvele täiendavat kulu. Kuid see aitab riigil täita kohustust tagada ka õigusteadmisi mitteomavatele isikutele pikema aja vältel kvaliteetne õigusteenus. 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 järeldus olulisuse kohta

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

2016. aastal esitati 15 452 riigi õigusabi tellimust, eriliselt töömahukaid asju, milles menetleja kasutas õigust suurendada riigi õigusabi osutamise tasu kuni 100%, oli 2016. aastal 851 (nt 20% suurendati tasu kahel korral, 25% kümnel korral, 50% saja neljakümne seitsmel korral ja 100% kuuesaja neljakümnel korral). Alates 2017. aasta juulist kuni septembrini on tasumäärade muudatus rohkem kui 100% kasutatud seitsmekümne kahel korral: 150% suurendati tasu üheteistkümnel korral, 200% üheksateistkümnel korral, 230% ühel korral ja 300% neljakümne ühel korral.

Seega on mõju esinemise sagedus sihtrühmale keskmine. Kuna muudatustega ei kaasne sihtrühma käitumises muutusi ja puudub vajadus nendega kohaneda, siis on sihtrühmale

avalduva mõju ulatus väike. Samuti ei kaasne sihtrühmale ebasoovitavate mõjude esinemise riski, pigem on muudatus sihtrühma jaoks positiivse mõjuga, kuna riigi õigusabi osutav advokaat on õiglasema tasu saamise korral rohkem motiveeritud kliendi asjaga tegelema. Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et riigi õigusabi saajate jaoks on muudatustega kaasnev mõju ebaoluline.

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

2018. aasta riigi õigusabi eraldise summa suureneb 200 000 euro võrra. Seega on võimalik planeerida 2018. aastasse täiendavalt riigi õigusabi kulu teket. Samuti võimaldab lisanduv eelarvesumma planeerida 2018. aastal täiendavaid positiivseid tasumuudatusi, kui on teada 2017. aasta lõplik eelarvejääk ning esimesed hinnangud kõnesoleva tasumuudatuste paketi tegelikust eelarvemõjust.

2016. aastal oli eelarve lisakulu seoses tasude suurendamisega ligikaudu 70 000 eurot. Alates 2017. aasta juulist kuni septembrini on tasumäärade muudatust rohkem kui 100% kasutatud 72 korral, mis on kogusummas umbes 15 000 eurot. Seega võib prognoosida, et kuue kuu kulu seoses tasude suurendamisega rohkem kui 100% on kokku aastal 2017 umbes 30 000 – 40 000 eurot. 2017. aasta septembrini on tasumäärade suurendamine (15–300%) kokku läinud maksma umbes 72 000 eurot. Võib eeldada, et tasumäärade tõstmise 500% võib kaasa tuua lisakulu kuni 70 000 eurot aastas.

Sõidule kulutatud aja tasustamine tsiviilasjades on varasema praktika kohaselt toonud kaasa kulu üle 30 000 euro aastas. Võib eeldada, et see kulu maht jääb samasse suurusjärku või pisut suureneb.

Riigi õigusabi katkematu ja jätkusuutliku osutamise tagamiseks ning advokatuuri esitatud kõige teravamate probleemkohtade leevendamiseks on Justiitsministeerium kõnesoleva eelnõuga välja pakkunud muudatused riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu piirmäärade muutmiseks ja sõidule kulutatud aja hüvitamiseks tsiviilasjades. Muudatuste rakendamisega kaasneb eelnõu § 1 punkti 1 puhul eelduslikult kulu kuni 70 000 eurot ja § 1 punkti 2 muudatusega umbes 40 000 eurot.

Kuna muudatustega kaasneb kulu avaldab mõju eelkõige 2018. aastale, on võimalik määrust rakendada ilma täiendavate rahaliste vahendite kaasamiseta kohe pärast määruse jõustumist.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja arvamuse avaldamiseks Eesti Advokatuurile.

Marko Aavik
Asekantsler