



# EESTI ADVOKATUUR

---

## ESTONIAN BAR ASSOCIATION

**Lp Lea Danilson-Järg**

Justiitsminister

Justiitsministeerium

[info@just.ee](mailto:info@just.ee)

Teie 10.01.2023 nr 8-1/199

Meie 20.01.2023 nr 1-2/1086-2

### **Justiitsministri 26. juuli 2016. a määruse nr 16 "Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord" muutmise määruse eelnõu**

Täname, et andsite advokatuurile võimaluse esitada seisukohad Justiitsministri 26.07.2016. a määruse nr 16 "Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord" (**määrus**) muutmise määruse eelnõu (**eelnõu**) ja selle seletuskirja kohta. Väärib tunnustust, et Justiitsministeerium on teinud jõupingutusi leidmaks tänastes keerulistes eelarve tingimustes võimalus riigi õigusabi (**RÕA**) tasusid tõsta. See aitab loodetavasti pidurdada õigusteenuse osutajate arvu vähenemist RÕA süsteemis ja lükata süsteemi kokku kukkumist edasi. Siiski näeb advokatuur eelnõus ja seletuskirjas mitmeid olulisi probleeme, mida järgnevalt käsitleme. Kuigi oleme neid ka varem ministeeriumile kommunikeerinud ning mõistame, et riik on RÕA rahastamisel keeruliste valikute ees, peame siiski vajalikuks neile probleemidele veelkord tähelepanu juhtida. RÕA süsteem ei ole sellisel kujul jätkusuutlik ka eelnõuga kavandatud tasumäärade tõstmise järel.

#### **1. Määruse pealkiri peab kajastama RÕA tasu olemust õigesti**

Määruse pealkiri „Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord“ on eksitav. Advokatuur on korduvalt oma kirjalikes ja suulistes pöördumistes Justiitsministeeriumile selgitanud, et riigi õigusabi seaduse (**RÕS**) ja määruse alusel makstav RÕA tasu ei ole advokaadi töötasu. Meie 20.12.2022 e-kirjas vabakutsete talituse juhatajale tegime ettepaneku muuta määruse pealkirja, kuna praegune pealkiri toetab väärarusaama, et tegemist on advokaadile makstava töötasuga. Tegelikult makstakse RÕA tasu advokaadibüroole ja sellest tuleb kanda kõik büroo ettevõtlusega seotud kulud. Vastavalt advokatuuriseaduse § 49 lg-le 1 osutab advokaat õigusteenust advokaadibüroo kaudu. Seetõttu peaks määruse pealkiri olema "Advokaadibüroole riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord".

Tegemist ei ole pseudoprobleemiga, vaid äärmiselt olulise osaga selgitustööst, mis kummutab aastaid juurdunud väärarusaamu advokaadibüroo toimimisest. Võrdsetel alustel dialoogi tekkimiseks RÕA tasustamise teemal on hädavajalik, et kõigile, kes määrusega tutvuvad või seda kohaldavad, oleks üheselt selge, et määrusega kehtestatud tasu ei ole advokaadi töötasu, vaid advokaadibüroole makstav tasu. Kõige olulisem eksiarvamus seisneb selles, et ei arvestata, et advokaadibüroole makstavast RÕA tasust tuleb katta ka kõik RÕA teenuse osutamisega seotud kulud (tööruumid, tehnilised vahendid, assistent, koolitused, transport jne) ning tasu palgana väljamaksmisel tuleb



# EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

tasuda ka kõik maksud (sotsiaal-, tulu- jm tööjõumaksud). Isegi kui advokaadibüroo maksaks RÕA-d osutanud advokaadile kogu RÕA tasu palgana välja ühtegi muud kulu arvestamata, tasutaks riigile maksudena tagasi vähemalt 50% RÕA tasust.

## 2. Tasumäärade potentsiaalne vähendamine edaspidi ei ole aktsepteeritav

Eelnõu seletuskirjas märgitakse: *“Kuna RÕA mahtu ei ole võimalik täpselt prognoosida, võib mahu ootamatu suurenemise korral osutada vajalikuks vähendada RÕA kulutusi ning pöörata neid suurendavad määruse muudatused osaliselt tagasi või teha muud vajalikud täpsustused.”*

Advokatuur on kategooriliselt vastu võimalusele eelnõuga kavandatud RÕA tasumäärasid edaspidi vähendada. Esiteks tingiks see kõigi advokaaditegevusega seotud kulude kasvamise kontekstis advokaatide loobumise RÕA osutamisest ja teiseks oleks see tõenäoliselt vastuolus ka õiguspärase ootuse printsiibiga. Jätkuvalt peaks olema eesmärk mitte RÕA süsteemi ja selle mainet õhnestada, vaid seda uutele büroodele atraktiivsemaks muuta. Advokaadid ei saa ise planeerida menetlejate poolt tulevate RÕA tellimuste mahtu, mistõttu tellimuste mahu kasvu riski ei saa panna teenust osutavatele advokaatidele. Riigil tuleb tellimuste mahu suurenemisel kas leida lisarahastus või loobuda RÕA tellimustest, mitte aga vähendada tasumäärasid.

## 3. Tasumäärade tõstmine eelnõus kavandatud määral ei ole RÕA süsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks piisav – vajalik on pooltunni tasumäära tõstmine 55 eurole

Eelnõu seletuskirja kohaselt on *“RÕA osutamise tasud püsinud muutumatuna 2019. aastast, mistõttu on RÕA toimimise tagamiseks vajalik neid suurendada. Eelnõuga on kavandatud suurendada RÕA osutamise eest makstavat tasu ligikaudu 30% kõigis tasuliikides, kus seni kehtis tasumäär 27 eurot poole tunni eest, seega suureneb pooltunni tasu seniselt 27 eurolt 36 eurole. Tasuliikides, kus seni kehtis tasumäär 30 eurot poole tunni eest, suurendatakse pooltunni tasu 30 eurolt 36 eurole (s.o 20 %) ja tasuliikides, kus seni kehtis tasumäär 36 eurot poole tunni eest, suurendatakse pooltunni tasu 36 eurolt 39 eurole (s.o ligikaudu 9%). Tasude suurendamisega soovitakse motiveerida RÕA-d osutavaid advokaate seda jätkuvalt edasi tegema ja süsteemiga liituma uusi advokaate.”*

Oleme seisukohal, et motiveerimaks RÕA süsteemiga liituma uusi advokaate, ei ole eelnõuga kavandatud tasumäärad siiski piisavad. Advokatuur on esitanud 2022. aastal Justiitsministeeriumile põhjalikud selgitused ja majandusanalüüsid selle kohta, kui palju peaks RÕA tasumäärasid tõstma, et uusi advokaadibüroosid motiveerida RÕA teenust osutama. CIVITTA Eesti AS 31.05.2022 töös „RÕA turu ülevaade ning RÕA advokaadi õigustatud tunnitasu analüüs” (**Civitta analüüs**), mille esitasime Justiitsministeeriumile 20.06.2022 kirjaga nr 1-2/364-1, jõuti järeldusele, et vajalik oleks tasumäära tõstmine 120 - 147 euroni tunnis. Arvestades 2022. aasta II pooles



# EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

toimunud teenuse osutamisega seotud kulude järsku tõusu, on tänaseks see põhjendatud tasumäär tõenäoliselt veelgi kõrgem. Seega ei ole adekvaatne eeldada, et tänane tasumäärade tõstmine tooks tuntavat leevendust süsteemi.

Oleme alles aastal 2023 saavutanud ligilähedaselt selle, mida konsultatsiooniettevõtte Ernst&Young Baltic AS pidas 2013. aastal koostatud RÕA-d osutava advokaadibüroo majandusmudeli analüüsis (**E&Y analüüs**) põhjendatud RÕA tasumääraks. Meenutame, et E&Y analüüsist selgus, et RÕA advokaadibüroo mudeli tingimustes oleks 10 aastat tagasi olnud põhjendatud tunnitasu 66 eurot (käibemaksuga 79,20 eurot).

Värske Civitta analüüsi koostamise käigus vaadati läbi kohtulahendeid aastatest 2020-2021, milles kohus andis hinnangu konkreetse asjas osalenud lepingulise advokaadi põhjendatuks loetud tunnitasu. Keskmiseks põhjendatud tunnitasu määraks kujunes 137 eurot (käibemaksuga 164,40 eurot), mis ületas seega RÕA tunnitasu määra kaks ja pool korda. Lisaks peab märkima, et juba 2019. aastast leidub lahendeid, milles Riigikohus on lugenud põhjendatuks 200-eurose ja ka suurema lepingulise esindaja tunnihinna. Kohtute poolt põhjendatuks loetud tasumäärad on parim avalikult täiendavate päringuteta kättesaadav info õigusteenuse hinnataseme kohta. Tegelik õigusteenuse hinnatase on tänasel turul kõrgem, sest osa kliente on valmis kvaliteetse õigusteenuse eest maksma oluliselt kõrgemat hinda kui kohtud keskmiselt põhjendatuks loevad.

Advokatuur jääb senise nõudmise juurde tõsta tasumäärad kahekordseks ehk senise 54 euro asemel tunnist 110 euronit tunnist. Seejuures tuleks muuta tasumäärust selliselt, et kõikides RÕA liikides kehtiks ühesugune 55 euro suurune tasumäär õigusabi osutamise pooltunni eest, ka nendes õigusabi liikides, kus seni on diferentseeritud tasu. Advokatuur on viimase aja tellimuste jaotamise praktika pinnalt teinud järelduse, et olukorras, kus vajadusel kohaldatakse tasu suurendavaid esildisi, ei ole tasumäärade eelnev diferentseerimine enam nii aktuaalne. Oluline on rõhutada, et 55 eurost madalama pooltunnitasa määra kehtestamine ei kutsu eeldatavasti esile muutust RÕA osutajate ringis, st ei motiveeri uusi tulijaid RÕA-d osutama.

#### **4. Sõiduki kasutamise kulude hüvitis 0,30 eurot/km ei ole piisav**

Eelnõus tehakse ettepanek asendada § 17 lg 2 esimeses lauses arv „0,15“ arvuga „0,30“. Seletuskirjas selgitatakse selle muudatuse sisu järgmiselt: *“suurendatakse RÕA osutamisega seoses isikliku või advokaadibüroo sõiduki kasutamise kulude hüvitamise summat läbitud kilomeetri kohta 0,15 eurolt 0,30 eurole. Ka praegu kehtiv määrus lubab hüvitada sõidukulusid määruses sätestatust suuremas ulatuses, kuid sellisel juhul tuleb advokaadil kulusid põhjendada ja esitada kulude kandmist tõendavad dokumendid. See on aga lisakoormus nii advokaatidele kui ka menetlejatele, kes otsustavad kulude hüvitamise üle. Advokatuuri ettepanek on suurendada hüvitist 0,15 eurolt 0,40 eurole. Võttes arvesse sõiduki ülalpidamise ja kütuse kallinemist ning*



## EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

*asjaolu, et RÕA osutajate hulga vähenemisega teatud piirkondades on sõidukulud suurenenud märgatavalt, on põhjendatud suurendada sõiduki kasutamise kulusid läbitud kilomeetri kohta 0,15 eurolt 0,30 eurole. Sõiduki kasutamise kulude hüvitise suurendamine hoiab ära kulude põhjendamise ja kulude kandmist tõendavate dokumentide esitamise ajakulu. Piiratud eelarve tõttu ei ole võimalik suurendada hüvitist advokatuuri soovitud tasemele. Ühtlasi võimaldab eelnõuga kavandatav muudatus hüvitada advokaadibüroole või advokaadile õiglasemalt RÕA osutamisega seoses kantud kulud, mis on seotud sõiduki kasutamisega. Kavandatavad muudatused aitavad hoida ja parandada teenuse kvaliteeti.”*

Tuletame meelde ja palume seletuskirjas kajastada fakti, et kuni 18.09.2020 kehtis sõiduki kasutamise kulude hüvitise määr 0,3 eurot/km ja alates 18.09.2020 vähendati seda 0,15 euroni/km. Advokatuuri seisukoht on, et sõidukulu hüvitise vähendamine 2020. aastal oli viga. Sõidukulu hüvitise taastamine kolm aastat tagasi kehtinud tasemele ei kata reaalselt tänaseid sõidukulusid. Sõidukulu hüvitise määra muutmine 0,30 euroni läbitud kilomeetri kohta on pelgalt 2020. aasta septembrini kehtinud taseme taastamine, mitte aga hüvitise sisuline tõus, mis oleks hädavajalik. Advokatuuri RÕA komisjon juhtis juba 10.03.2022 kirjas Justiitsministeeriumile tähelepanu kütusehindade tõusule ja tegi koos üksikasjalike põhjendustega ettepaneku tõsta sõidukulude hüvitamise ja sõidule kulutatud aja tasumäära. Neile argumenteeritud ettepanekutele ei ole tulnud siiani sisulist tagasisidet ja nendega ei ole lisaraha taotlemisel RÕA eelarvesse siiani arvestatud. Kuna ministeeriumilt tagasisidet ei tulnud, juhtis advokatuur sellele uuesti tähelepanu 20.06.2022 kirjas nr 1-2/364-1 ja kordas, et arvestades kütusehindade tõusu, on kriitilise tähtsusega tõsta sõidukulude hüvitamise määra vähemalt 0,40 euroni läbitud kilomeetri kohta. Ka sellele ettepanekule ei ole tulnud tagasisidet. Justiitsministeerium ei ole selgitanud, kuidas kujunes sõidukulu tasuks 0,30 eurot läbitud kilomeetri kohta ja kuidas see tasu katab tegelikult RÕA osutamiseks vajalikud sõiduki kasutamise kulud.

Selgitame veelkord, et sõiduki kasutamine advokaadi poolt on enamikul juhtudel RÕA osutamiseks vältimatu. Ühistranspordi kasutamine ei vähenda kulusid, kuna ühistranspordi kasutamisel kaotab advokaat oluliselt väärtuslikku tööaega ning ei ühistranspordi graafik ei võimalda advokaadil efektiivselt osaleda erinevatel menetlustoimingutel. Advokaadi töö nõuab igapäevaselt liikumist mitme erineva koha vahel (erinevalt kohtust, prokuratuurist ja politseist, kus enamus tööst toimub ühes asukohas). Näiteks Tallinnas töötava RÕA advokaadi puhul on tavaline tööpäev, mille jooksul tuleb käia Harju maakohus (Tallinna kesklinnas), Tallinna vanglas (Rae vallas) ja ka politseiasutustes, mis paiknevad üle linna Lasnamäelt Koplini. Samuti peab advokaat käima läbiotsimistel ja muudel toimingutel, mis toimuvad alati väljaspool advokaadi tööruume, nt ka metsas, maakohtades, taludes, kuhu tuleb jõuda lühikese aja jooksul, et uurimisgrupp saaks toiminguid teostama hakata. Ka tuleb tähele panna, et advokaadi valduses olevad materjalid on konfidentsiaalsed (sisaldavad kliendiinfot, isikuandmeid, salastatud menetlusteavet, riigisaladust), mistõttu nende toimetamine ühistranspordis on risk konfidentsiaalsusele.



# EESTI ADVOKATUUR

---

## ESTONIAN BAR ASSOCIATION

### **5. Advokatuuri varasemad ja käsitlemata ettepanekud**

Eeltoodule lisaks kordab advokatuur alljärgnevalt oma 30.11.2022 Justiitsministeeriumile tehtud ettepanekuid määruse muutmiseks, mida eelnõus ei ole arvestatud ja mille arvestamata jätmist ka eelnõu seletuskiri ei kajasta. Alltoodud muudatusettepanekute selgitusi tuleb vaadata koos määruse teksti sõnastusettepanekutega, mille advokatuur esitas Justiitsministeeriumile 30.11.2022 e-kirjaga. Kui Justiitsministeerium jääb endiselt seisukohale, et neid ettepanekuid ei saa arvestada, palume eelnõu seletuskirjas kajastada ka vastavad põhjendused.

#### **1) Summalise piirmäära asemel kehtestada ajaline piirmäär**

Teeme ettepaneku muuta senist piirmäärade põhimõtet, s.o summalise piirmäära asemel tuleks määratleda ja kehtestada menetlustoimingute tasustamisele ajaline piirmäär. See lihtsustaks edasisi määruse muudatusi ja muudatuste tegemisel piisaks vaid pooltunni tasumäära või piirmäära tunnimahu muutmisest. Vähetähtis ei ole ka see, et kõigile, eriti RÕA klientidele, oleks sellise sõnastuse tulemusel arusaadav, millises ajamahus on advokaadi töö üldse tasustatud.

#### **2) Tõsta tasude piirmäärad kahekordseks**

Teeme ettepaneku tõsta määruses sätestatud tasude piirmäärad kahekordseks, v.a üksikud toimingud, mille puhul on põhjendatud piirmäära tõstmine 1,5 tunnilt 2 tunnile. RÕA tasu taotlemise praktika näitab, et üldjuhul piirmäärani ei jõuta, kuid piirmäära suurendamise taotluste esitamine ja menetlemine on nii advokaatide kui kohtu jaoks bürookraatlik ja aeganõudev. Riigile on tasutaotlustes liialdamise vastu piisav tagatis, et faktilise tööaja kontrollib menetleja või kohus igas konkreetsetes asjas üle. Samuti ei lase riigi õigusabi infosüsteem tasu taotlemisel sisestada samaks kellaajaks mitut toimingut ja nii sama aja eest mitmes menetluses tasu küsida.

#### **3) Lisada toimikuga tutvumisele kulunud aja tasustamise põhimõte**

Määrusesse tuleks lisada kriminaaltoimikuga tutvumise tasustamise põhimõte, mis ühtlustaks tasude määramise praktikat erinevate menetlejate poolt. Praeguse praktika kohaselt jääb kriminaaltoimikuga tutvumine sageli suurel määral tasustamata, kuid õigusabi osutamiseks on toimikuga tutvumine vältimatult vajalik. Advokatuur teeb ettepaneku, et kriminaaltoimikuga tutvumisel arvestatakse üks pooltund iga 30 lehekülje kohta (1 lk 1 min ehk 30 lk 30 min).

#### **4) Sõidule kulutatud aja tasustamine**

Teeme ettepaneku tõsta sõidule kulutatud aja eest makstavat tasu ja tagada tasustamine alates esimesest kilomeetrist. Sõidule kulutatud aeg ei pea olema ega saagi olla



# EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

tasustatud sama tariifiga kui õigusteenuse osutamise aeg, kuid see tasu ei saa olla ka tasuta ega ebamõistlikult madal, nagu kehtivas määruses. Praegu ei ole kuni 40-kilomeetrisele sõidule (edasi-tagasi kuni 80-kilomeetrisele sõidule) kulutatud aeg üldse tasustatud. Tasustada tuleks sõidule kulunud aeg kilomeetripõhiselt (0,40 eurot/km). Selle arvestusega kompenseeritaks sõitmisele kulunud aega maksimaalselt 17 eurot pooltunnis (arvestades, et linnas on üldiselt keskmine liikumiskiirus ca 30 km/h, asulavälisel teel ca 80 km/h). Näiteks kehtiva määruse alusel hüvitatakse Tallinnast Pärnusse menetlustoimingule sõitmise ajakuluna 25 eurot, kuid aega kulub edasi-tagasi sõiduks vähemalt 3 tundi (st. praegu tasustatakse selle aja eest 6,3 eurot tunnis). Advokatuuri muudatusettepaneku kohaselt oleks sellise sõidule kulutatud aja eest tasu suuruseks  $260 \text{ km} \times 0,4 = 104$  eurot (s.o 34,7 eurot tunnis).

## 5) RÕA tasude ja kulude indekseerimine

Kehtestada RÕA tasude ja kulude indekseerimise põhimõtte kas määruses või RÕSis. Indekseerimise alusena tuleks kaaluda RÕA tasude ja kulude sidumist kas tarbijahinnaindeksi või Statistikaameti poolt arvatava teenuse osutamise omahinnaindeksiga või valemiga, mida kasutatakse kõrgemate riigiametnike palkade korrigeerimiseks, või muu sarnase indeksiga. Indekseerimise eesmärk on tagada RÕA tasude ja kulude kaaskäimine kulude tõusuga ning vältida senist tasude ja kuluhüvitiste määrade paigalseisu olukorras, kus kõik teised kulud kasvavad. Näiteks kõrgemate riigiametnike palkade indekseerimine on andnud riigiametnike summaarseks palgakasvuks 34,9% (2019. aastal kehtinud palgamäär võrdluses 01.04.2023 kehtima hakkava palgamääraga).

Kokkuvõtvalt avaldab advokatuur lootust, et RÕA süsteemi kaudu Eesti inimestele vajaliku õigusabi andmist ja seda abi andvate advokaatide tööd väärtustatakse ning jätkub dialoog RÕA süsteemi parendamiseks, lõhkumata toimivat süsteemi. Kinnitame, et advokatuur panustab RÕA kvaliteedi tõstmisse. Oleme alati valmis vastu võtma mitteamonüümset ja konstruktiivset tagasisidet nii positiivsete kui negatiivsete kogemuste kohta seoses RÕA osutamisega, et sellega vajadusel järelevalve- või aukohtumenetluse raames asjakohaselt tegeleda. Ka panustame väga tugevalt RÕA advokaatide täiendõppesse - 2023. aastal on advokatuuri koolituskavas täiendavad kohustuslikud tasuta koolitused advokaatidele, kes osutavad RÕA alaealistele.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Imbi Jürgen  
esimees