

Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise korra analüüs

Analüüs on valminud Justiits- ja Digiministeeriumi ning Tartu Ülikooli õigusteaduskonna vahel sõlmitud töövõtulepingu alusel

Sisukord

I. Põhiseaduslikud nõuded.....	5
II Euroopa Liidu Põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni nõuded	7
III. Riigi õigusabi süsteemi õigusaktide ja korralduse analüüs	8
3.1. Riigi õigusabi seadus	8
3.1.1. Ajalooline areng.....	8
3.1.2. Riigi õigusabi andmise viisid	9
3.1.3. Riigi õigusabi andmise formaalsed kriteeriumid.....	9
3.1.4. Piirangud riigi õigusabi andmisele	11
3.1.5. Võrdlus Saksamaa Liitvabariigiga.....	14
3.1.6. Vahekokkuvõte	18
3.2. Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord.....	19
3.3. Riigi õigusabi süsteemi osutamise organisatsiooniline korraldus	23
3.4. Eesti Advokatuuri liikmeskonna hõivatus riigi õigusabi osutamisega ja nende jagunemine maakonniti.....	24
3.4.1. RÕA teenuse osutamised 100 elaniku kohta.....	24
3.4.2. Riigi õigusabi osutamine valdkonniti	26
3.5. Riigi õigusabi andmise viis ja kulu hüvitamine	28
3.6. RÕA kättesaadavus eri piirkondades	29
3.7. RÕA taotluse vorm	29
IV. Võimalikud lahendusettepanekud	29
4.1. RÕA taotluse vorm	29
4.2. Panga kinnituse lisamine	31
4.3. Tasu ja kulude korra süsteemi reformi puudutavad võimalikud lahendused	32
4.4. Halduskoormuse ja professionaalne õigusabi leidmisega seotud ettepanekud	33
4.5. Õigustatud isikute ringi puudutavad ettepanekud	35
4.6. Ulatuslikuma reformiga seotud ettepanekud	36

4.7. Vahekokkuvõte	36
V. Lõppjärelused	37

Käesoleva analüüsi eesmärk on hinnata kehtiva riigi õigusabi süsteemi korraldust. Üksikasjades on analüüsi tellija soovinud hinnangut esmalt selle kohta, kas ja millises ulatuses on kehtiv advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord kooskõlas riigi õigusabi tegeliku mahu ja iseloomuga, samuti seda, mil määral saab seda pidada vastavaks menetluste efektiivsuse ja kvaliteedi nõuetele. Lisaks peab analüüs selgitama välja võimalused riigi õigusabi tasumäärade ühtlustamiseks erinevates menetlusliikides. Nende kahe põhiülesande kõrval tuleb analüüsis esitada ettepanekud süsteemis ilmnunud probleemsete kohtade muutmiseks, sealhulgas pakkuda lahendusi riigi õigusabi tasude ja kulude lihtsamaks ja kiiremaks taotlemiseks ja väljamaksmiseks. Nimetatud ettepanekud kogumis peavad olema suunatud riigi õigusabi süsteemi keskse eesmärgi – asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegse ja piisava kättesaadavuse – saavutamisele.

Kirjeldatud lähteülesandest tulenevalt keskendub alljärgnev analüüs esmajoones riigi õigusabi seaduse (RT I 2004, 56, 403 – edasiselt RÕS) ning selle alusel (RÕS § 21 lg 3) justiitsministri kehtestatud advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise korra (RT I, 22.08.2019 edasiselt *tasude ja kulude kord*) asjassepuutuvate sätete, aga samuti nende õigusaktide kohaldamisel kujunenud kohtu- ja halduspraktika analüüsile. Samas ei tohi seejuures tähelepanuta jätta põhiseadusest tulenevaid nõudeid riigi õigusabi süsteemi korraldamisele, kuivõrd nimelt põhiseadus sätestab üldised raamid ja eesmärgid nimetatud süsteemi aluste osas.

Analüüsi on koostanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõududest koosnev töörühm järgmises koosseisus: külalisprofessor ja teaduskonna direktor *dr iur* Priit Pikamäe, teaduskonna õppeülesande täitja *dr iur* Janar Jäätma, teaduskonna eraõiguse osakonna külalislektor *dr iur* Triin Uusen-Nacke ning teaduskonna doktorant Peeter Tarvis.

Tellijal esitatud küsimustele vastamiseks võtab analüüs esmalt vaatluse alla põhiseadusest, samuti põhiõiguste hartast ja EIÕK-st tulenevad nõuded riigi õigusabi süsteemile (I ja II), mille järel antakse hinnang seda käesoleval ajal reguleerivatele olulisematele õigusaktidele ja riigi õigusabi süsteemi organisatsioonilisele korraldatusele (III). Nende mõlema põhjal esitatakse seejärel lahendusettepanekud eelnevalt tuvastatud probleemidele (IV) ning formuleeritakse lõppjärel dused (V).

I. Põhiseaduslikud nõuded

Põhiseadus ei nimeta otsesõnu riigi kohustust luua riigi õigusabi süsteem kohtusse pöördumise põhiõiguse (Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ (PS) § 15) kaitseks. Põhiseaduse § 151 kohaselt sätestatakse seaduses esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korraldus. Nimetatud sätte tõlgendamisel on muuhulgas väljendatud arvamust, et seda tuleks vaadelda üldise põhiõigusena õigusabile,² kuid kohtupraktikas pole kõnealust lähenemist siiski toetatud. Väljakujunenud kohtupraktika pooldab PS § 151 restriktiivset tõlgendust käsitades nimetatud sätet üksnes kui seadusandjale suunatud kohustust reguleerida kaitseõiguse küsimused seadusega.³ Seega puudub põhiseaduses eraldiseisev norm, mis otseselt reguleeriks riigi kohustusi riigi õigusabi süsteemi rajamisel ja selle toimimise tagamisel.

Viimasest ei saa siiski järeldada, et puuduksid põhiseaduslikud nõuded riigi õigusabi osutamisele üldse. Kuna riigi õigusabi üldine eesmärk on igaühe subjektiivsete õiguste kohtuliku maksmapaneku realiseerimine tegelikkuses, siis on õigusabi tihedalt seotud eeskätt põhiseaduses sätestatud õigusriigi printsiibi (PS § 10), ühetaolistel alustel kohtusse pöördumise põhiõiguse (PS § 12 lg 1 ja § 15 lg 1), menetluspõhiõigustega (PS §-d 21–22 jt), aga samuti põhiõigusega riigi abile puuduse korral (PS § 28).

Õiguskorra üha süveneva komplitseerituse ja rahvusvahelistumise taustal muutuks rikutud õigustele kaitse saamine läbi kohtusse pöördumise põhiõiguse illusoorseks, kui selle realiseerimiseks puuduvad võimalused pöörduda professionaalse õigusnõustaja poole. Nimetatu on eriti aktuaalne sellises olukorras, kus isikul on kas äärmiselt raske või võimatu ise enda esindamisega kohtus hakkama saada. Õigusriigi printsiip (PS § 10) nõuab õiguskaitse süsteemi korraldamist viisil, mis võimaldab igaühel enda õigusi efektiivselt kaitsta ja maksta panna.⁴ Õiguste tõhus kaitse ja maksta panek pole võimalik, kui isikul puudub teadmine, millised on tema rikutud õigused ning millised on õiguskorras nende kaitseks ette nähtud õiguskaitsevahendid. Seejuures peab õigus saada õigusabi kohtusse pöördumise põhiõiguse teostamiseks olema tagatud kõigile võrdselt sõltumata majanduslikest võimalustest endale professionaalset õigusnõustajat lubada. Mitte ainult jõukad, vaid ka väiksema sissetulekuga isikud peavad vajadusel saada kohtus oma õiguseid realiseerida. Sellest tulenevalt on riigi kohustus osutada õigusabi ühtlasi seotud põhiseaduses sätestatud diskrimineerimiskeeluga (PS § 12), kuivõrd ainuüksi kellegi

¹ RT 1992, 26, 349; RT I, 11.04.2025, 3.

² Õiguskantsleri seisukoht PS § 151 sisustamisel – vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 151 komm 3 (V. Saaremets).

³ Nt RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 38.

⁴ Nt RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15; RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15 p 25.

materiaalne võimekus ei tohi saada takistuseks oma rikutud subjektiivsete õiguste kohtulikuks maksmapanekuks. Vahendite puududes oleks ilma riigipoolse õigusabita õiguste kaitse kohtus raskendatud või hoopis võimatu, kuna see võib välistada nii asjatundliku õigusnõu saamise kui näiteks asja algatamiseks menetlusseadusega nõutava riigilõivu tasumise.

Eeltoodust tulenevalt on põhiseadusest tuletatav vaadeldud põhiõigustele ja printsiipidele korrespondeeruv riigi kohustus luua asjakohased menetlused ja institutsioonid, mis võimaldaksid isikutel haavatavas olukorras (nt materiaalse kitsikuse, noore ea, tervisest tingitud abituse vms asjaolu esinemise korral) pöörduda kohtu poole, saamaks kaitset oma seaduslikele õigustele. Seega on ajalooliselt vaesteõiguseks⁵ nimetatud õigusabi ulatus ja tähtsus tänapäeval oluliselt laiem. Põhiseaduspärane riigi õigusabi süsteem peab kindlustama, et saadav õigusabi ei sõltuks kohtusse pöörduja varanduslikust seisust ning et kohtusse pöördujate sotsiaalne ebavõrdsus ei tähendaks automaatselt oma rikutud õigustele kaitset otsivate isikute ebavõrdsust õigusemõistmise ees. Riigi õigusabi süsteemi loomine on põhiseaduslik nõue sõltumata sellest, kas seadusandja on menetlusseaduste kaudu muudel viisil lihtsustanud juurdepääsu õigusemõistmisele või oma asja ajamist kohtus (nt uurimispõhimõtet kehtestades, vt halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)⁶ § 2 lg 4; tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS)⁷ § 5 lg 3 esimene lause)) või pannes kohtule kohustuse selgitada pooltele asjas tähendust omavaid küsimusi (HKMS § 2 lg 5; TsMS § 392 ja § 351)).⁸

Teisalt on seadusandjal ulatuslik otsustusruum küsimuses, millistel tingimustel riigi õigusabi osutada ning millised tasumäärad riigi õigusabi osutajatele kehtestada. Nimelt on riigi õigusabi osutamine vältimatult seotud riigieelarveliste kulutustega. Riigi õigusabi osutatakse riigieelarvest selleks eraldatud rahast. Riigieelarve koostamine on põhiseaduse järgi aga ühemõtteliselt poliitiliste valikute küsimus, mille üle lõppastmes otsustab Riigikogu talle Vabariigi Valitsuse esitatud riigi kõigi tulude ja kulude eelarve projekti alusel (PS § 65 p 6, §-d 115–119). Seaduse tasandil väljendab nimetatud arusaama vahetult riigi õigusabi seaduse (RÕS)⁹ § 21 lg 3, mille kohaselt kehtestab riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise korra ja tasumäärad ning riigi õigusabi

⁵ Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Ulsamer/Müller-Terpitz, 65. EL C. H. Beck. August 2025, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 82 vrn. 21-24.

⁶ RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 08.07.2025, 14.

⁷ RT I 2005, 26, 197; RT I, 03.04.2025, 2.

⁸ Vt ka Kohtu selgitamiskohustus tsiviilasjades. Riigikohtu praktika ülevaade. Riigikohus. Õigusteabeosakond, 2016.

Arvutivõrgus

kättesaadav:

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2016/kohtu_selgitamiskohustus.pdf

⁹ RT I 2004, 56, 403; RT I, 05.07.2025, 18.

osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatuse ja korra valdkonna eest vastutav minister, arvestades riigieelarvest selleks eraldatud vahendite suurust ja riigi õigusabi eeldatavat mahtu ning olles eelnevalt ära kuulanud advokatuuri juhatuse seisukohta.

Seega suunab põhiseadus ühelt poolt riiki õiguskorras looma õigusabi süsteemi, mille vahendusel saaks kvaliteetset ja asjakohast õigusnõustamist igaüks sõltumata tema varanduslikust seisundist, vanusest ja vaimsest võimekusest, kuid teisest küljest on õigusabi korralduse riigieelarveline maht ja õigusabi osutamise eeldused seadusandja otsustusruumi küsimused. Põhiseadus ei kohusta riiki tasuma õigusabi eest, vaid tal on taotletava eesmärgi – s.o ühetaolistel alustel õigusemõistmise kättesaadavuse tagamise – saavutamiseks meetmete valimisel ulatuslik otsustusruum. Sellest tulenevalt võib seadusandja kehtestada kriteeriume riigi õigusabi taotleja varandusliku seisundi, võimaliku kohtusse pöördumise õiguse realiseerumise perspektiivikuse ja muude relevantsete asjaolude hindamiseks, mille tulemusena kogumis otsustatakse konkreetsele taotlejale riigi õigusabi osutamine või sellest keeldumine. Seejuures võib seadusandja määrata, millistel juhtudel osutatakse riigi õigusabi üksnes selle riigile täieliku või osalise hüvitamise tingimusel. Samuti on seadusandja otsustusruumis riigi õigusabi osutaja tasustamise tingimuste ja määrade kehtestamine. Kuigi põhiseadusest ei ole tuletatav riigi kohustus tasustada riigi õigusabi osutamist samadel tingimustel turuhindadega, peab riigi õigusabi tasumäär olema selline, et see võimaldaks professionaalse õigusnõustaja leidmist. Seega pärsib liiga madala riigi õigusabi tasumäära kehtestamine riigi kulul kvaliteetse õigusabi osutamist. Teiselt poolt peab regulatsioon arvestama sellega, et riigieelarve vahendeid kasutatakse säästlikult.¹⁰ Optimaalseks tuleb niisiis pidada lahendust, mis saavutab võimalikult suure tasakaalu nende kahe vastandliku eesmärgi vahel.

II Euroopa Liidu Põhiõiguste harta¹¹ ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹² nõuded

Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta (edasiselt ELPH) art 47 lg 1 järgi on igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Sama artikli kolmanda lõike järgi isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda. Sama tuleneb ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edasiselt EIÕK) art 6 l-st 1, kuigi selles sättes otseselt

¹⁰ Riik peab kulutama säästlikult, et rahastada mõistlikul määral enda kõiki ülesandeid. Tegemist on põhiõiguste riive seisukohalt kaaluka eesmärgiga. Vt RKPJKo 5-24-26, p 66 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹¹ C 202/389.

¹² RT II 2010, 14, 54.

õigusabist ei räägita. Õigusabi andmisele Euroopa Liidus on piiriüleste vaidluste korral suunatud Nõukogu 27. jaanuari 2003. a direktiiv¹³, millega parandatakse õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste vaidluste korral, kehtestades sellistes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad.

Euroopa Inimõiguste Kohus (edasine EIK) on EIÕK kohaldamisel leidnud, et see, kas õigusabi andmine on vajalik, sõltub üksikjuhtumist, eelkõige asja tähendusest kaebajale, kohaldatava õiguse keerukusest ning kaebaja võimest end ise tõhusalt esindada.¹⁴ EIK on leidnud, et õigus pöörduda kohtusse ei ole siiski absoluutne, vaid seda võib piirata, kui piiranguga taotletakse õiguspärast eesmärki ning kui piirangud on proportsionaalsed.¹⁵ Õigusabi andmine võib ka sõltuda tingimustest, näiteks kaebaja rahalisest olukorrast ja eduväljavaadetest. Riik ei ole kohustatud avalikke vahendeid kasutades tagama täielikku poolte relvade võrdsust, eeldusel, et igal poolel on võimalus oma asja esitada tingimustel, mis ei sea teda vastaspoolega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda.¹⁶

III. Riigi õigusabi süsteemi õigusaktide ja korralduse analüüs

3.1. Riigi õigusabi seadus

3.1.1. Ajalooline areng

Kehtiv riigi õigusabi seadus pärineb 2004. a ning jõustus alates 1. märtsist 2005. Tegemist on esimese ja seni kehtiva riigi õigusabi seadusega Eesti õiguskorras. Kuni nimetatud kuupäevani reguleerisid riigi õigusabi osutamist erinevad menetlusseadused, mis nägid muuhulgas ette võimalusi vabastada maksejõuetu isik täielikult või osaliselt õigusabi eest tasumisest ja jätta õigusabikulud riigi kanda. Taoline lahendus oli õiguskorra vaatest aga liiga kasuistlik ning piiras riigi õigusabi saamise võimalused ainult kohtumenetlustega. Kuna puudusid täpsemad alused riigi õigusabi osutamise üle otsustamiseks, siis piirdus toonane kohtupraktika valdavalt taotleja majandusliku seisukorra hindamisega. Sootuks puudus aga õiguskorraülene riigi õigusabi korraldus.¹⁷

Riigi õigusabi osutamise esmakordne reguleerimine 2004. a riigi õigusabi seadusega tegi kõnealuses valdkonnas mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Seadus lähtus üldpõhimõttest,

¹³ Nõukogu direktiiv 2003/8/EÜ, 27. jaanuar 2003, millega parandatakse õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste vaidluste korral, kehtestades sellistes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad. – EÜT L 26, 31.01.2003, lk 41–47.

¹⁴ EIK 15.05.2005, nr 68416/01: Steel and Morris vs. United Kingdom.

¹⁵ EIK 28.05.1985, nr 8225/78: Ashingdane vs. United Kingdom.

¹⁶ EIK 15.05.2005, nr 68416/01: Steel and Morris vs. United Kingdom.

¹⁷ Lähemalt: riigi õigusabi seaduse eelnõu (Riigikogu X koosseis) seletuskiri (249 SE).

et riigi õigusabi osutamine ei erine oma sisult muust õigusteenusest ning erinevus seisneb üksnes õigusabikulude tasumise korras. Sellest tulenevalt määratleti seaduses esmalt riigi õigusabi mõiste ning kehtestati selle osutamise liigid (RÕS § 4 lg-d 1 ja 3), samuti lahendati küsimus riigi õigusabi saamiseks õigustatud isikust. Viimaseks saab olla esmajoones isik, kes ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu tasuda asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut (RÕS § 6 lg 1). Lisaks määratles seadusandja haavatavad isikute grupid (RÕS § 6 lg 2¹⁻²³) või avaliku huvi kaitsvad tarbijakaitse- või keskkonnaorganisatsioonid (RÕS § 6 lg 3), kes saavad riigi õigusabi sõltumata majanduslikust seisundist (nt füüsilised isikud kriminaalmenetluses või lapse elatise asjad).

3.1.2. Riigi õigusabi andmise viisid

Riigi õigusabi seadusega viidi sisse riigi õigusabi osutamise viisid, milleks võib olla riigi õigusabi andmine kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja kulud või õigusabi osutamine kohustusega kas ühekordse maksena või osamaksetena hüvitada riigi õigusabi tasu ja kulud (RÕS § 8). Üksikasjalikult reguleeriti riigi õigusabi andmise otsustusprotsess, sealhulgas vastava taotluse vormiküsimused, taotleja majandusliku seisundi hindamine, riigi õigusabi osutaja nimetamine (RÕS 3. ptk).

3.1.3. Riigi õigusabi andmise formaalsed kriteeriumid

Nii riigilõiv kui ka vaidlusega kaasnevad advokaadikulud võivad pooltele kujutada märkimisväärset majanduslikku koormust ja seeläbi oluliselt mõjutada rikutud õiguse kandja otsust oma nõuet kohtus maksma panna. See omakorda mõjutab kohtupraktika kujunemist ning valdkondades, kus nõude väärtus ei pruugi olla suur, kuid nõudega seotud õiguslikel küsimustel on ühiskonnas oluline kaal (nt tööõigus), võib kõrgema astme kohtute praktika üldse puududa. Seda võib menetluskuludega seotud õigus ka otseselt materiaaõigust mõjutada.

a) Pädev kohus

Taotluse esitamiseks pädeva kohtu nimetab RÕS § 10, üldise põhimõttena esitatakse taotlus riigi õigusabi saamiseks tsiviil-, haldus- või väärteoasjas menetlusosalisena kohtumenetluses kohtule, kes asja menetleb või kelle pädevuses oleks asja menetleda (RÕS § 10 lg 1).¹⁸ Nii mõnigi kord tõusetuvad kohtute vahel pädevusvaidlused küsimuses,

¹⁸ RKKKm 11.05.2022, 1-21-6033, p 9; RKEKm 31.01.2023, 3-22-2384, p 5.

kas isiku avaldust peab lahendama siis kas maa- või halduskohus¹⁹ ja riigi õigusabi taotlemise avaldused pendeldavad erinevate kohtute vahel. Riigi õigusabi taotleja ja andmise seisukohalt muudab kohtute pädevusküsimus riigi õigusabi andmise aeganõudvaks ja ressursimahukaks.

b) Majanduslik seisund

Riigi õigusabi andmise keskseks kriteeriumiks on isiku majanduslik seisund. Üldise eelduse kohaselt võib riigi õigusabi saada füüsiline isik, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut (RÕS § 6 lg 1). Seega tuleb riigi õigusabi andes esimese sammuna kindlaks teha, kas ja millises ulatuses ei suuda isik majandusliku seisundi tõttu menetlusega seotud kulusid eelduslikult kanda.²⁰

Taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestatakse tema vara ja sissetulekut ning temaga koos elavate perekonnaliikmete vara ja nende sissetulekuid, tema ülalpidamisel olevate isikute arvu, eluasemele tehtavaid mõistlikke kulutusi ning muid tähendust omavaid asjaolusid (RÕS § 14 lg 1). Seega eristab RÕS sarnaselt TsMS § 186 lg-le 1 menetlusabi taotleja majandusliku seisundi määramisel sissetulekut ja muud vara. Hinnates taotleja majanduslikku seisundit ei arvestata talle kuuluvat vara, millele seaduse kohaselt ei saa sissenõuet pöörata. Samuti ei arvestata taotlejale kuuluvat ning tema ja temaga koos elavate perekonnaliikmete igapäevakasutuses olevat eluaset ega vajalikku sõiduvahendit, kui nende arv ja väärtus on õiglaselt suhtes perekonna suuruse, sõiduvajaduse ning sissetulekuga (RÕS § 14 lg 2). Riigikohtu arvates on RÕS § 14 lg 2 esimese lause ja TsMS § 186 lg 2 esimese lause tähenduses menetlusabi määramisel varaks, millele ei saa pöörata sissenõuet, eelkõige TMS §-s 66 nimetatud vallasasjad. Sissetulekule need sätted ei kohaldu.²¹

Majanduslikku seisundit ei võeta – tulenevalt vaidluse olemusest – arvesse, kui üheks pooleks on haavatav või nõrgem osapool ja tegemist on kaaluka õigushüvega. Näiteks lapse elatise asjas saab laps riigi õigusabi oma majanduslikust seisundist sõltumata (RÕS § 6 lg 21). Majanduslikku seisundit ei võeta arvesse ka teatud liiki kriminaalasjades (RÕS § 6 lg 2, lg-d 2²–2³). Eraldi reeglid kehtivad tsiviilkohtumenetlusteovõimetule isikule riigi arvel esindaja nimetamisel kohtu poolt TsMS § 219 alusel RÕS-s sätestatud korras. Sellises

¹⁹ Näiteks RKEKm 20.06.2024, 3-24-1540, p 7; RKEKm 19.10.2023, 3-23-1995, p 7; RKEKm 31.01.2023, 3-22-2384, p 5; RKEKm 14.09.2022, 2-22-8150, p 6; RKEKm 21.04.2022, 2-22-2054, p-d 5–6; RKEKm 28.02.2022, 3-21-3011, p-d 5–6.

²⁰ RKTKm 13.02.2013, 3-2-1-152-12, p 13.

²¹ Samas.

olukorras TsMS § 219 lg 5 ls 3 järgi riigi õigusabi andmise eeldusi täiendavalt ei kontrollita. Esindaja määratakse ilma isiku majanduslikku seisundit kontrollimata muu hulgas eestkoste seadmisel (TsMS § 219 lg 2 p 2) ning lapse isikuhooldusõiguse äravõtmise menetluses (TsMS § 219 lg 2 p 3). Samuti nähakse ette riigi kulul esindaja määramine isikule tema kinnisesse asutusse paigutamise menetluses (TsMS § 172 lg 3 ls 1 ja TsMS § 535 lg 1).²² Lisaks tuleneb EL nõukogu 18.12.2008 määrusest nr 4/2009 (ülalpidamiskohustuse määrus)²³ kohustus anda menetlusabi juhul, kui menetlusosaline on asja lahendamisel varem menetlusabi saanud, sh abi andmisel taotleja päritoluriigis (ülalpidamiskohustuste määruse art 47 lg-d 2 ja 3).

3.1.4. Piirangud riigi õigusabi andmisele

Riigi õigusabi seadusega kehtestati ammendav loetelu nendest alustest, mille esinemise korral isikule riigi õigusabi ei anta (RÕS § 7). Lisaks isiku võimelisusele kanda ise õigusteenuse kulud (RÕS § 7 lg 1 p-d 3–4) ning taotleja enda võimele oma õigusi kaitsta (RÕS § 7 lg 1 p 1), on praktikas olulisemad õigusabi andmisest keeldumise alused selle õiguse puudumine, mille kaitsmiseks õigusabi taotletakse (lg 1 p 2), taotleja võimalus oma õiguste kaitseks on vähene (lg 1 p 5) ning taotlejale asjast tulenev võimalik kasu on ebamõistlikult väike võrreldes riigi eeldatavate kuludega õigusabile (lg 1 p 12).

Lisaks ei anta riigi õigusabi RÕS § 7 lg 1 p 6 järgi juhul, kui seda taotletakse mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi, ega p 8 järgi, kui seda taotletakse kaubamärgi, patendi, kasuliku mudeli, tööstusnäidise või mikrolülituse topoloogia või muus vormis intellektuaalse omandi kaitsmiseks, välja arvatud autoriõiguse seadusest tulenevad õigused.

a) Taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi

Riigi õigusabi seaduse § 7 lg-s 1 on silmas peetud eelkõige olukordi, kus taotleja enda erialane kvalifikatsioon on selline, et võimaldab tõhusalt kaitsta oma õigusi või on konkreetne menetlus õigusaktidega taotluslikult kujundatud sedavõrd lihtsaks, et igaüks on võimeline selles isiklikult osalema ning puudub vajadus õigusabi järele.²⁴ Hinnang, kas isik suudab ise oma õigusi kaitsta, oleneb eelkõige vaidlusaluse asja keerukusest ning samuti ka isiku senisest käitumisest protsessis.²⁵ Riigikohus on leidnud, et hinnates

²² Tsviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. V. Köve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (koost). Tallinn: Juura 2017, § 181 komm 3.2.1. (J. Lints, V. Köve).

²³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 4/2009, 18. detsember 2008, kohtualluvuse, kohaldatava õiguse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise ning koostöö kohta ülalpidamiskohustuste küsimustes, ELT L 007 10.1.2009, lk 1; 02009R0004 — ET — 31.12.2018 — 004.001.

²⁴ RKHKm, 20.02.2008, 3-3-1-4-08, p 7.

²⁵ RKHKm 02.11.2005, 3-3-1-58-05, p 7.

menetlusosalise suutlikkust oma õigusi kohtumenetluses iseseisvalt kaitsta tuleb ennekõike lähtuda sellest, kas tal on olemas piisavad teadmised ja kogemused oma õiguste tõhusaks kaitseks.²⁶ Oma õiguste kaitsmiseks vajalike teadmiste olemasolu saab eeldada eelkõige juriidilise haridusega menetlusosaliste puhul. Kui menetlusosalisel puudub juriidiline haridus, tuleb eeldada, et vajalikud teadmised ja kogemused oma õiguste kaitseks puuduvad. Samas pole ka juriidilise haridusega menetlusosalisele riigi õigusabi andmine välistatud. Ainuüksi juriidilise hariduse olemasolu ei pruugi tagada seda, et isikul on kõikides õigusvaldkondades piisavad teadmised ja kogemused, mis võimaldaksid tal oma õigusi tõhusalt kaitsta.²⁷

Riigikohtu seisukohad õigusabi andmise piirangute suhtes lähtuvad eelkõige iga üksikjuhu asjaoludest, kuid sisaldavad ka üldistavaid seisukohti. Nii leidis nt Riigikohtu halduskollegium hiljutises lahendis, et uudses ja õiguslikult keerukas asjas, mille kohta kohtupraktika pole veel välja kujunenud, ei pruugi halduskohtumenetluses rakendatav uurimispõhimõtte alati tagada kaebaja õiguste piisavat kaitset.²⁸

Seda, et isik pole võimeline oma õigus kaitsma, on Riigikohus järeldanud nii isiku kohtutele esitatud e-kirjadest, maakohtu istungil avaldatust kui ka apellatsioonkaebusest.²⁹ Nii on Riigikohus jõudnud järeldusele, et menetlusalune isik saab küll aru temale etteheidetavast väärteost, kuid ei ole suutnud esitada piisavalt selgeid argumente, mis aitaksid tal vajalikul määral ennast kaitsta.³⁰ Riigikohus leidis, et isiku võimekust kaitsta oma õigusi kohtumenetluses ei saa järeldada üksnes kaebaja tahtest esitada ise täpsustusi ja uusi nõudeid vene keeles ning esitatud nõuete paljusus ning kohtu käiguta jätmise määrustele vastuseks esitatud kaebaja seisukohtade laialivalguvus, osaline ebakohasus ja raskesti mõistetavus ei kinnita kohtute järeldust, et isik on võimeline oma õigusi ise kaitsma ning et õiguste kaitse on piisaval määral tagatav üksnes iga kord antava tõlkeabi kaudu.³¹ Lisaks kohtule esitatud menetlusdokumentide sisu tuleks kohtutel arvestada ka õigusabi taotleja vanust.³²

²⁶ RKTkm 11.03.2008, 3-2-1-7-08, p 10.

²⁷ RKTkm 11.03.2008, 3-2-1-7-08, p 10.

²⁸ RKHKm 08.01.2026, 3-22-2269, p 7.

²⁹ RKTko 19.06.2020, 2-18-6499, p 13.3.

³⁰ RKKkm 21.02.2024, 4-23-2162, p 18.

³¹ RKHKm 24.11.2015, 3-3-1-64-15, p 13.

³² RKHKm 04.10.2010, 3-3-1-51-10, p 18.

b) Taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene

Riigi õigusabi osutamisel ei kohaldata tsiviilasjades TsMS § 181 lg 1 p-i 2, vaid lähtutakse RÕS § 7 regulatsioonist, mis näeb ette taotluse perspektiivikuse hindamise.³³ RÕS § 7 lg 1 p 2 kohaselt ei anta riigi õigusabi juhul, kui taotlejal puudub õigus, mille kaitseks ta abi taotleb. Sama paragrahvi lg 1 p 5 järgi jäetakse õigusabi andmata ka siis, kui asjaoludest ilmneb, et taotleja võimalused oma õigusi kaitsta on ilmselgelt vähesed. Lisaks sätestab RÕS § 7 lg 1¹ esimene lause, et riigi õigusabi ei anta teistmismenetluseks, kui riigi õigusabi taotluses ei ole märgitud teistmisaluseid või kui märgitud teistmisalustest nähtub, et taotlejal on ilmselt vähe võimalusi oma õigusi kaitsta, või kui teistmisavalduse esitamise tähtaeg on möödunud.

Piisav eduväljavaade (mitte edu kindel saabumine) peab meie regulatsiooni eeskujuks oleva Saksamaa õiguskirjanduse kohaselt olema nii hagi kui ka kaitse. Eduväljavaate nõudeid ei tohi põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid arvestades seada ülemäära kõrgele. Eduväljavaade on olemas siis, kui taotleja esitatud seisukoht näib vähemalt olevat põhjendatud ning tõendite esitamine on võimalik.³⁴

Kohtul tuleb õigusabi andmisest keeldudes põhjendada, miks ta peab asja perspektiivituks.³⁵ Riigikohus on leidnud, et kui ringkonnakohus on isiku isiklikult esitatud kaebuse läbivaatamata jätmisel järginud nii kriminaalmenetlusõigust kui ka sarnastes asjades väljakujunenud kohtupraktikat, puuduksid piisavad väljavaateid ringkonnakohtu määruse tühistamiseks ka juhul, kui määruskaebuse esitaks advokaat.²⁵ Nii ei ole perspektiivi kaebajale adresseeritud soodustava ja talle kahju mitte põhjustanud haldusakti vaidlustamisel.³⁶

c) Menetluses osalemise ebamõistlikkus

Tsiviilasjades kehtib menetlusabi üldsättena TsMS § 181 lg 3, mille alusel ei anta isikule menetlusabi, kui tema menetluses osalemine on ebamõistlik, eelkõige kui tema taotletu saab saavutada lihtsamalt, kiiremini või odavamalt. See säte ei kujuta endast edukuse kriteeriumi täiendust, vaid eraldiseisvat tingimust menetlusabi andmisel. Enne 1. jaanuari 2009 oli sama põhimõte sätestatud § 181 lg 1 p-s 3, mille kohaselt oli menetlusabi andmise üheks iseseisvaks eelduseks see, et menetluses osalemine ei oleks ilmselgelt pahatahtlik.³⁷

³³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (koost). Tallinn: Juura 2017, § 181 komm 3.1.4.5 (J. Lints, V. Kõve).

³⁴ H.-J. Musielak/W. Voit, ZPO, Kommentar. C. H.Beck. 22. Auflage 2025, § 114, vrn 19.

³⁵ RKHKm 20.02.2008, 3-3-1-4-08, p 8.

³⁶ RKHKm 17.12.2013, 3-3-1-74-13, p 20; RKHKm 11.06.2014, 3-3-1-41-14, p 9.

³⁷ Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (koost). Tallinn: Juura 2017, § 181 komm 3.1.5 (J. Lints, V. Kõve).

Nimetatud säte muudeti ja sõnastati ümber selle väidetava ebaselguse tõttu.³⁸ HKMS § 111 lg 3 järgi ei anta isikule menetlusabi, kui tema menetluses osalemine on ebamõistlik, eelkõige kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus, kaebajale asjast tulenev võimalik kasu on ebamõistlikult väike võrreldes kohtumenetluse eeldatavate kuludega või kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki.

Riigi õigusabi andmisel kohaldatakse TsMS § 181 lg 3 ja HKMS § 111 lg 3 asemel RÕS § 7.³⁹ Regulatsioon sisaldab mitmeid aluseid, mille korral võib riigi õigusabi andmisest keelduda põhjendusel, et taotlus on ebamõistlik või pahatahtlik. RÕS § 7 lg 1 kohaselt võib riigi õigusabi andmata jätta muu hulgas kui õigusabi taotletakse asjas, milles taotlejal on ilmne ühine huvi isikuga, kellel puudub õigus riigi õigusabile (lg 1 p 9). Riigikohus on leidnud, et RÕS § 7 lg 1 p 9 kohaldamine on võimalik ainult olukorras, kus kohtul on tekkinud põhjendatud kahtlus, et riigi õigusabi saamise võimalust püütakse kuritarvitada. Sel juhul peab kohus tuvastama konkreetseid isikuid, kellel on kaebajaga ühine huvi, samuti tuleb need isikud puudutatud isikutena kohtumenetlusesse kaasata.⁴⁰

Riigi õigusabi võib jätta andmata ka siis, kui õigusabi taotletakse taotlejale üleantud õiguse kaitseks ning on alust arvata, et õigus anti üle riigi õigusabi saamise eesmärgil (RÕS § 7 lg 1 p 10) ja kui taotleja võimalik kasu asjast on ebamõistlikult väike võrreldes riigi eeldatavate õigusabikuludega (lg 1 p 12).

Eraldi analüüsimist vajaks, kui tihti keelduvad kohtud nimetatud ebamõistlikkuse kriteeriumi alusel riigi õigusabi andmisest. Kui sellel alusel õigusabi andmisest praktikas ei keelduta, siis võiks kaaluda sätte ümber sõnastamist selliselt, et kohtutel oleks suurem kindlus jätta riigi õigusabi andmata mitte üksnes õiguslikult perspektiivitates asjades, vaid ka sellistes vaidlustes, milles mõistlik isik ei pöörduks kohtusse juhul, kui ta peaks selleks kasutama enda raha. Ühtlasi vajaks analüüsimist, kas RÕS § 7 lg 1 p-i 12 ning TsMS § 181 lg 3 sõnastused saaks ühtlustada. Segadust tekitab see, kui menetlusseadustikus sätestatud menetlusabi andmise reeglid ei ühti riigi õigusabi seaduses sätestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise reeglitega. Üldjoontes teenivad need normid samu eesmäärke, s.o vältida abi andmist olukorras, kus see pole mõistlik ega otstarbekas.

3.1.5. Võrdlus Saksamaa Liitvabariigiga

Saksamaal kavandati suuremat protsessikulude- ja nõustamise abi regulatsiooni reformi aastal 2012, mil valmis seaduseelnõu, mille eesmärgiks oli õigusabi tõhusam korraldus ning

³⁸ Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, 194 SE (Riigikogu XI koosseis), lk 15.

³⁹ Tsiiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (koost). Tallinn: Juura 2017, § 181 komm 3.1.4.5 (J. Lints, V. Kõve).

⁴⁰ RKHKm 11.03.2008, 3-3-1-51-10, p 19.

õigusabi kuritarvitamise vähendamine.⁴¹ Seadusandja võttis eelnõu seadusena vastu arvestades mh parlamendi õiguskomisjoni poolt tehtud muudatusettepanekuid.⁴² Seaduse eesmärgid lähtuvad Saksamaa Justiitsministeeriumi selgituste kohaselt suures osas samadest probleemidest, mis ka Eesti seadusandja ees seisavad: vähendada menetlus- ja kohtukulude abi osutamise tõttu märkimisväärselt suurenenud riigile langevat rahalist koormust, kahjustamata samal ajal kõigi kodanike – sõltumata nende varalisest seisust ja sissetulekust – juurdepääsu õigusemõistmisele.⁴³ Kohtueelse õigusnõustamise abi osas oli eelnõu üheks eesmärgiks vältida kuritarvitusi ning samal ajal tagada madala sissetulekuga kodanikele juurdepääs õigusemõistmisele. Seadusandja soovis ka rakendada Saksamaa Liitvabariigi Liidukonstitutsioonikohtu otsust, millega nähti ette maksuõiguslike küsimuste kaasamine õigusabi osutamise valdkonda.⁴⁴

Protsessikulude (kohtumenetlusega seotud kulude) menetluses kavandatavad muudatused pidid tagama selle, et kohtud selgitavad põhjalikult välja õigusabi andmise isiklikud ja majanduslikud eeldused (abivajaduse). Nii sooviti paremini vältida põhjendamatut abi andmist ja tõkestada selle kuritarvitamist. Piirmäärade langetamisega, osamaksete tasumise maksimaalse tähtaja pikendamisega (see ettepanek lükati õiguskomisjoni poolt tagasi) ning osamaksete uue arvestusviisi kaudu pidid kaasatama protsessikulude abi saajad senisest suuremal määral kohtukulude kandmisse. Muudatused advokaadi määramist käsitlevates sätetes lahutusasjades ja töökohtumenetluses ning uudse võimalusena protsessiabi määramine osaliselt tühistada pidid vähendama liidumaade kulutusi protsessikulude abile. Parlamendi õiguskomisjon küll pehendas eelnõud, kuid õiguskirjanduses leiti kriitiliselt muudatuste jõustumise järel tööõiguslike vaidluste näitel, et vastuvõetud seadus võib negatiivselt mõjutada ka materiaalsoigust.⁴⁵

Muudetud tsiviilkohtumenetluse seadustik (Zivilprozessordnung – ZPO)⁴⁶ § 120a võimaldab kohtutel tagantjärele hinnata üksikisiku õigust õigusabile, kui tema finantsolukord muutub nelja aasta jooksul pärast menetluse lõpetamist. ZPO § 120a uus redaktsioon pidi võimaldama kohandada õigusabi andmise otsust vastavalt menetlusosalise tegelikule maksevõimele. Otsust menetlusabi anda saab muuta siis, kui menetlusosalise majanduslik olukord on oluliselt paranenud või halvenenud. Selle muudatuse eesmärk oli otseselt seotud riigi piiratud võimalustega: vähendada õigusabi väärkasutust ja parandada riigi

⁴¹ BT-Drucksache 17/11472, 1711472.

⁴² BT-Drucksache 17/13538, 1713538; BGBl. I Nr. 55/2013.

⁴³ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz, [BMJ RefE PKHBerH-304ndG 2012-02-09](#).

⁴⁴ BT-Drucksache 17/11472, [1711472](#).

⁴⁵ P. Schrader, J. Siebert. Die neue Prozesskostenhilfe und das Arbeitsrecht, NZA 2014, 348.

⁴⁶ Zivilprozessordnung, BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781; BGBl. 2025 I Nr. 349.

kulude tagasiküsimist, jälgides kohtumenetluse järgselt asjaosaliste sissetuleku paranemist.⁴⁷

Menetlusabi (sh abi advokaadikulude kandmist) saab taotleda ZPO § 114 lg 1 järgi pool, kes oma isiklike ja majanduslike olude tõttu ei suuda kohtumenetluse kulusid kanda või suudab neid kanda üksnes osaliselt või osamaksetena, kui kavandatav õiguste teostamine või kaitsmine kohtus pakub piisavat edulootust ega näi olevat pahatahtlik. Õiguste teostamine või kaitsmine on pahatahtlik, kui pool, kes ei taotle menetlusabi, loobuks kõiki asjaolusid mõistlikult hinnates kohtusse pöördumisest või kaitsmisest, kuigi piisav edulootus on olemas (ZPO § 114 lg 2). Pahatahtlikkus (sks k. *Mutwilligkeit*) on alates 1. jaanuarist 2014 kehtiva ZPO § 114 lg 2 kohaselt seaduses määratletud. Mõiste lähtepunktiks on Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu (BVerfG) kohtupraktika, mille kohaselt tuleb puudustkannatavale poolele võimaldada üksnes abi selliseks tegevuseks, mille kasuks otsustaks ka varakas isik, kui ta kaalub mõistlikult läbi menetluse eduväljavaated ja sellega seotud riskid. Samas ei tohi eduväljavaadete hindamine olla mõeldud selleks, et õiguste kaitse ise viiakse üle sellesse lihtsustatud menetlusabi menetlusse ning et see asendaks põhimenetluse.⁴⁸

Pahatahtlikkuse eelduse määratlemisega sooviti abi vajav pool seada varaka poolega samale positsioonile ka nende kaalutluste osas, mis lähevad eduväljavaatest kaugemale. Kui varakas pool, kes kaalub mõistlikult asjaolusid ja õiguslikku olukorda, ei alustaks menetlust või ei viiks seda läbi samal viisil, siis abi vajavale poolele menetlusabi ei anta. Õiguste teostamine loetakse seega pahatahtlikuks, kui mõistlik, abi mittevajav pool ei kasutaks oma õigusi samal viisil. Õiguskirjanduse kohaselt on põhjendatud hinnata pahatahtlikkust alles pärast eduväljavaate kontrollimist.⁴⁹

Pahatahtlikkust saab eeldada juba siis, kui õiguslikud eduväljavaated ja huvi õiguste teostamise või kaitsmise vastu tegelikult eksisteerivad, kuid mõistlikult kõiki asjaolusid kaaludes tuleks neid pidada ebaproportsionaalseks. Sellega nihutati pahatahtlikkuse mõistet seni kehtinuga võrreldes rohkem kohtu kaalutusotsustuse suunas. Seadusandja sõnastuse suhtes väljendas advokatuur (*Bundesrechtsanwaltskammer*) eelnõule seisukohta andes kriitiliselt, et see, millal „mõistlik ise kulusid kandev isik“ loobuks advokaadi palkamisest kohtumenetluses, on äärmiselt ebaselge hinnangu alus, arvestades inimeste mitmekesisist motivatsiooni vaidluste alustamisel ja majanduslikult oluliste otsuste

⁴⁷ Münchener Kommentar zur ZPO. 7. Aufl. C. H. Beck 2025, ZPO § 120a vnr 1 (D. Wache).

⁴⁸ BVerfGE 81, 347, 357.

⁴⁹ Münchener Kommentar zur ZPO. 7. Aufl. C. H. Beck 2025, ZPO § 114 vnr 66 (D. Wache).

väga erinevat hindamist; eriti arvestades, et eduväljavaadete prognoos, mis on tavainimesele täiesti ebakindel, on otsustav tegur otsuses advokaadi palkamiseks.⁵⁰

Isegi kui piisavat eduväljavaadet ei saa eitada, on õiguskirjanduse järgi õiguse teostamine pahatahtlik siis, kui tehtavad kulud ei ole mõistlikus suhtes taotletava eduga. Määravaks kriteeriumiks on kulutuste ja majandusliku kasu suhe edu korral. Seetõttu võib õiguse teostamine olla pahatahtlik, kui kohtuvaidluse eeldatavad kulud ületavad sissenõutava summa mitmekordselt, eelkõige juhtudel, kui eduväljavaated on pigem kaheldavad ning hagi ese on iseenesest väike.⁵¹ Õiguskirjanduse kohaselt rõhutati seaduse menetlemisel siiski, et üldjuhul ei ole pahatahtlik ka väikeste summade suhtes nõude esitamine.⁵²

Menetlusabi andmisest võib keelduda täitmise väljavaadete puudumise tõttu erandjuhul siis, kui on kindel, et taotletavast täitedokumentidist tulenev sundtäitmine on lõplikult või vähemalt ettenähtavas tulevikus lootusetu. Õigusabist keeldumine sellel alusel peab õiguskirjanduse järgi jääma siiski erandjuhtudeks.⁵³

Kokkuvõtlikult ei ole riigi õigusabi eesmärgiks tagada mitte kõikvõimalikes vaidlustes riigi kulul esindaja andmine, vaid üksnes nendes asjades, kus vaidlus omab eduväljavaateid ja see oleks ka isiku seisukohalt otstarbekas. Sisuliselt väljendub ZPO §-s 114 otstarbekuse kriteerium, s.t, et isikul võib küll õigus olla, aga selle maksmata panemine esindaja vahendusel pole otstarbekas. Sellega abil üritatakse tagada, et maksumaksja raha kasutatakse mõistlikult.

Koos regulatsiooni muutmisega korrigeeriti ka protsessikulude ja nõustamisabi tüüpvorme.⁵⁴ Saksamaa Liiduadvokaatid leidis uute vormidega seoses, et on alust karta, et taotlejad ei loe üksnes juba vormi ja teabelehe mahu tõttu neid enam (täielikult) läbi ning pöörduvad seejärel kohe oma advokaatide poole, kes peavad koos taotlejaga vormi täitma. See tähendab täiendavat ajakulu, mis omakorda ei kuulu hüvitamisele.⁵⁵ Advokaatid leidis, et kui taotlejalt nõutakse ka haridustaseme märkimist, on alust karta, et kõrgema haridusega isikutele hakatakse nõustamisabi senisest sagedamini keelduma põhjendusega, et nad on oma haridusliku ettevalmistuse tõttu võimelised end ise

⁵⁰ Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 50/2012; DeutscherAnwaltVerein, Stellungnahme Nr. 85/2012.

⁵¹ Münchener Kommentar zur ZPO. 7. Aufl. C. H. Beck 2025, ZPO § 114 vnr 67 (D. Wache).

⁵² H.-J. Musielak/W. Voit, ZPO, Kommentar. C. H. Beck. 22. Auflage 2025, § 114, vnr 30.

⁵³ Beck'scher Online-Kommentar ZPO. V. Vorwerk, C. Wolf (Hrsg.). 59. Edition. Stand: 01.12.2025, § 114 vnr 42.

⁵⁴ Prozesskostenhilfeformularverordnung vom 6. Januar 2014 (BGBl. I S. 34).

⁵⁵ Bundesrechtsanwaltskammer, Prozesskostenhilfe und Beratungshilfeformularverordnung. Stellungnahme nr 21/2013.

esindama. Varasemates vormides küsiti üksnes elukutse ja töötamise kohta, mitte haridustaseme kohta.

3.1.6. Vahekokkuvõte

Kuigi riigi õigusabi seadust on pärast selle vastuvõtmist ulatuslikult muudetud, sealhulgas ka olulisel määral täiendatud, on seaduse algredaktsioonis omaksvõetud põhimõttelised lähtekohad kinnitanud oma adekvaatsust ning kohtupraktikas pole ilmnenud märkimisväärseid probleeme vastavate sätete kohaldamisel. Nii on leitud ka õiguskirjanduses.⁵⁶

Kokkuvõtlikult on kehtiva seaduse kohaselt riigi õigusabi üldise mõttena nähtud õigusteenuse võimaldamist võrdsetel tingimustel isikutele, et neil oleks tagatud õigusesindaja abil juurdepääs õigusemõistmisele. Õigusabi kättesaadavuse tagamisega kaitstakse lõppastmes isiku põhiõigusi, sh õigust pääseda ühetaolistel alustel juurde kohtupidamisele. Seeläbi kaitstakse üldisemalt ka demokraatliku õigusriigi toimimist. Seega tuleb riigi õigusabi seadusega ette nähtud eesmärged pidada jätkuvalt aja- ja asjakohasteks ning nende põhimõtteliseks revideerimiseks puudub vajadus.

Küll aga tuleb välja tuua tulevase võimaliku analüüsi tarvis, et kaaluda tuleks, kas tänasele riigi õigusabi andmise mitme asutuse süsteemile võiks esineda efektiivsem lahendus. Taotluse esitamiseks pädeva kohtu nimetab RÕS § 10. Üldise põhimõttena esitatakse taotlus riigi õigusabi saamiseks tsiviil-, haldus- või väärteoasjas menetlusosalisena kohtumenetluses kohtule, kes asja menetleb või kelle pädevuses oleks asja menetleda (RÕS § 10 lg 1).⁵⁷

Praktikas ei ole harvaesinev, et kohtute vahel tõusetuvad pädevusvaidlused küsimuses, kas isiku avaldust peab lahendama siis kas maa- või halduskohus.⁵⁸ Riigi õigusabi taotlemise avaldused pendeldavad erinevate kohtute vahel. Riigi õigusabi taotleja ja andmise seisukohalt muudab kohtute pädevusküsimus riigi õigusabi andmise kohmakaks, aeganõudvaks ja ressursimahukaks.

Analüüsida tuleks võimalusi, kas saaks luua lihtsama lahenduse (nt riigi õigusabi annab üks keskne asutus või riigi õigusabi lahendab kohus, kellele avaldus esitati vm meede).

⁵⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga (koost). Tallinn: Juura 2017, § 180 kamm 3.1.6 (J. Lints, V. Kõve).

⁵⁷ RKKKm 11.05.2022, 1-21-6033, p 9; RKEKm 31.01.2023, 3-22-2384, p 5.

⁵⁸ Näiteks RKEKm 20.06.2024, 3-24-1540; RKEKm 19.10.2023, 3-23-1995; RKEKm 31.01.2023, 3-22-2384; RKEKm 14.09.2022, 2-22-8150; RKEKm 21.04.2022, 2-22-2054; RKEKm 28.02.2022, 3-21-3011.

3.2. Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord

Tasude ja kulude kord kujutab endast riigi õigusabi seaduse § 21 lg 3 ja § 22 lg 4 ls 3 alusel kehtestatavat rakendusakti, mis tuleb seadusandja volituse kohaselt anda justiitsministril määrusega. Ajalooliselt on täna kehtiva tasude ja kulude korra näol tegemist justiitsministri teise analoogilise õigusaktiga (kehtib alates 01.08.2016), mida on pärast jõustumist samuti veel korduvalt muudetud.⁵⁹ Kohtupraktikas on advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise korra kehtestamise delegeerimist justiitsministrile loetud põhiseaduspäraseks, kuna akti reguleerimisobjekti arvestades pole tegemist sellise küsimusteringiga, mida põhiseaduslikust parlamendireservatsiooni põhimõttest tulenevalt peaks kehtestama vaid seadusandja ise.⁶⁰

Nii kohtupraktikast kui ka õiguskantsleri seisukohtadest nähtuvalt seonduvad tasude ja kulude korra praktilised probleemid eeskätt advokaatidele riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu määrades. Nimetatud küsimus on toonud kaasa ühe põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise Riigikohtus⁶¹ kui ka mitu õiguskantsleri kujundatud seisukohta samas küsimuses.⁶² Täpsemalt hinnati põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluses seda, kas tasu ja kulude korra § 2 lg 1 on põhiseaduspärane osas, milles see võimaldab küll advokaadi põhjendatud taotluse alusel suurendada riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasu piirmäära kuni 500% eriliselt töömahukal õigusabi osutamise juhtumil, kuid välistas sellise suurendamise siiski olukorras, kus tegemist oli ühe menetlustoiminguga (konkreetsel juhul kriminaaltoimikuga tutvumine). Viimasel juhtumil tuli kohaldamisele toimingule kehtestatud piirmäär. Kokkuvõttes tunnistas Riigikohus tasude ja kulude korra osutatud sätte põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuivõrd olukorras, kus advokaadist kaitsja otsustas ise kaitseülesande vastu võtta, ei ole tema põhiõigusi rikutud.⁶³

⁵⁹ Vt justiitsministri 26. jaanuari 2005. a määrus nr 2 „Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi kulude hüvitamise ulatus ja kord“. RTL 2005, 18, 186. 2010. a 1. jaanuaril jõustus RÕS § 21 lg 3 muudatus, mille kohaselt asus Eesti Advokatuur tasude ja kulude korda reguleerima. Riigikohtu üldkogu tunnistas asjas nr 3-2-1-40-15 RÕS § 21 lg 3 laused 1–3 ja Eesti Advokatuuri kehtestatud tasude ja kulude korra põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks põhjusel, et normiloome funktsiooni üleandmine antud juhul polnud kooskõlas olulisuse põhimõttega (delegeerimine ei taganud piisavat legitimaatsiooni). Pärast Riigikohtu otsust reguleeris tasude ja kulude korda justiitsminister.

⁶⁰ RKPJKo 7.11.2022, 5-22-2 p 53. Teisiti on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikas hinnatud aga lepingulise esindajale kohtumenetluses tekkinud kulude hüvitamise piirmäärade kehtestamist, mida on vastupidi peetud selliseks oluliseks küsimuseks, mida tulenevalt parlamendireservatsiooni põhimõttest peab otsustama seadusandja – RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13 p-d 73–74.

⁶¹ RKPJKo 7.11.2022, 5-22-2.

⁶² Õiguskantsleri seisukoht riigi õigusabi tasumääradest 28.09.2016 ja ettepanek justiitsministrile riigi õigusabi osutamise eest makstavate tasu määrade põhiseadusega kooskõlla viimiseks 17.11.2022.

⁶³ RKPJKo 7.11.2022, 5-22-2 p 67.

Õiguskantsler on samuti pidanud oma menetlustes korduvalt kontrollima tasude ja kulude korraga kehtestatud riigi õigusabi tasumäärade põhiseaduspärasust. 2016. a esitatud avalduses küsiti õiguskantslerilt tasude ja kulude korra § 2 lg 1 põhiseaduspärasuse kohta osas, milles see välistab kohtuistungil osalemise tasu suurendamise ning näeb avaldajate arvates ette põhjendamatult madalad tasumäärad kriminaalasja kohtueelses, kohtumenetluses ja määruskaebemenetluses osalemise eest (tasude ja kulude korra § 6 lg-d 1 ja 3 ning § 7 lg 1). Avaldamise ajal kehtinud redaktsioonis nägi tasude ja kulude kord ette, et riigi õigusabi osutava määratud kaitsja tasu kriminaalasja kohtueelses menetluses on 20 eurot iga poole tunni kohta, kuid kokku mitte enam kui 60 eurot ühe toiminguga kohta; üldmenetluses kriminaalasja kohtulikult arutamisel osalemise (v.a kohtuistungil osalemine) 20 eurot iga poole tunni kohta, kuid kokku mitte enam kui 240 eurot ühes kohtuastmes; ning määruskaebuse esitamise eest 20 eurot iga poole tunni kohta, kuid mitte üle 120 euro. Õiguskantsler leidis oma arvamuses kokkuvõttes, et nimetatud tasumäärasid ei saa käsitleda põhiseadusvastastena, kuna kohtusse pöördumise põhiõigus ning riigieelarve vahendite säästlik ja otstarbekohane kasutamine kaaluvad üles advokaadi kutse- ja ettevõtlusvabaduse koostoimes omandiõigusega.

Riigi õigusabi eest kehtestatud taolisi tasumäärasid polnud põhjust pidada ebamõistlikult madalateks ka neid laiemasse ühiskondlikku taustsüsteemi asetades, pidades silmas, et 2016. a II kvartalis oli Eesti keskmine brutotunnipalk 6,91 eurot ja keskmine brutokuupalk 1163 eurot, kusjuures õiguskantsleri hinnangul keskmist palka saavad inimesed riigi õigusabi saamisele tingimustele üldjuhul ei vasta.⁶⁴

⁶⁴ Õiguskantsleri seisukoht riigi õigusabi tasumääradest 28.09.2016. Kuigi õiguskantsleri seisukoht on nõustumisväärne, on kaheldav, kas see põhimõte hetkel praktikas realiseerub. Nimelt välistab RÕS riigi õigusabi andmise, kui kulud õigusteenule ei ületa eeldatavasti taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, millest on maha arvatud maksud, transpordi- ja eluasemekulud ning muude kohustuste täitmiseks vajalikud summad (RÕS § 7 lg 1 p 4). Eesti keskmine palk 2025. aasta IV kvartalis oli 2155 eurot (<https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk>). See teeb keskmiseks netopalgaks ca 1744 eurot. Keskmine üürihind Tallinnas on 14,6 eurot m² kohta (<https://www.city24.ee/real-estate-news/uurihinnad-tallinnas>), mis tähendaks nt 50 m² suuruse korteri üüriks 730 eurot, millele lisanduvad kõrvalkulud. Keskmise liisingu abil soetatud sõiduki liisingumakse võib sõltuvalt intressimäärast olla vahemikus 400-500 eurot (<https://majandus.postimees.ee/7801111/puust-ja-punaseks-mis-vahe-on-autolaenu-ja-liisingul>), millele lisanduvad kindlustusmaksed ja kulud kütusele. Konservatiivse hinnangu korral kuluks korterit üürival ja sõidukit liisival keskmisel isikul üksnes eluasemele ja transpordile vähemalt 1000 eurot kuus, mis tähendab, et RÕS § 7 lg 1 p 4 järgi arvesse minev sissetulek oleks 1400 eurot (2x700). Arvestades, et keskmise kvaliteetse õigusabi tunnitasu oli juba 2022. aastal 150 eurot (<https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/0aa2f345-8192-412b-8d82-ef41b319a318/content>, lk 13), võib inflatsiooni arvestades see tunnitasu ületada 2026. aastal 200 eurot. See tähendab, et hüpoteetilise keskmise isiku hüpoteetilise vaidluse peaks saama lahendatud 7 tunniga (1400/200). Selle ajaga on triviaalsest kohtuvaidlusest juba veidi keerukamas vaidluses esindamine ebatõenäoline. Sellest järeldub, et praeguste hindade juures vastab keskmine inimene riigi õigusabi saamise tingimustele. Kuivõrd see ei pruugi olla seaduse mõte, tasub kaaluda RÕS § 7 lg 1 p 4 muutmist selliselt, et arvesse võetakse isiku nt 4 kuu

17.11.2022 justiitsministrile tehtud ettepanekus jõudis õiguskantsler aga juba järeldusele, et tasude ja kulude korra need sätted, millega kehtestatakse riigi õigusabi eest makstava tasu määrad, on vastuolus põhiseadusega, kuna ei taga õigust õiglasele kohtumenetlusele (PS § 15 lg 1) ega kuriteos kahtlustatava õigust kaitsele (PS § 21 lg 1). Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku viia tasude ja kulude korra asjassepuutuvad sätted põhiseadusega kooskõlla ehk suurendada riigi õigusabi eest makstava tasu määrasid. Ettepaneku tegemise aja seisuga nägi tasude ja kulude kord ette (§ 6 lg 1), et määratud kaitsja tasu riigi õigusabi osutamise eest kriminaalasja kohtueelses menetluses on 27 eurot poole tunni kohta, kuid mitte üle 81 euro ühe toimingu eest. Tasu maksmise korra § 2 lõike 1 kohaselt võis riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasu piirmäära suurendada kuni 500 protsenti, kui riigi õigusabi osutamine on olnud eriti töömahukas. Ettepanekut põhjendades viitas õiguskantsler muu hulgas ka juba viidatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendile asjas nr 5-22-2, milles märgiti *obiter dictum* korras, et kaitsepõhiõiguse rikkumise võib moodustada olukord, kui isik ei saa riigi õigusabi osutajale kehtestatud tasumäärade tõttu piisavat õigusabi, ning püstitati küsimus kehtiva riigi õigusabi süsteemi jätkusuutlikkusest. Õiguskantsler viitas samuti Eesti Advokatuuri seisukohale, et neil on keeruline leida advokaate, kes oleksid vabatahtlikult nõus võtma riigi õigusabi osutamisega seotud asju. Kokkuvõtlikult jõudis õiguskantsler järeldusele, et tasude ja kulude normid pole piisavalt paindlikud saavutamaks õiglast ja põhiseaduspärasest tulemust kõigil juhtudel, sealhulgas erandlikel juhtumitel. Tasude ja kulude kord peaks andma avara kaalutlusruumi, kui toimingu ajamahukuse tõttu oleks tarvis kohaldada üldjuhtumil kohaldatavast piirmäärast kõrgemat tasumäära.⁶⁵

Õiguskantsleri ettepaneku elluviimiseks muutis justiitsminister 2023. a-l tasude ja kulude korra asjassepuutuvaid sätteid, tõstes läbivalt riigi õigusabi osutamise eest ette nähtud tasumäärasid (nt määratud kaitsja osutatava riigi õigusabi osutamise eest seniselt 27. eurot iga poole tunni kohta, kuid kokku mitte üle 81 eurot 36 euroni iga poole tunni kohta, kuid kokku mitte üle 108 euro).⁶⁶ Nimetatud tasumäärad on kehtivad tänase päevani. 2025. a aastaraamatu kohaselt ei pea Advokatuur kehtivad riigi õigusabi osutamise tasumäärasid jätkuvalt konkurentsivõimelisteks, mistõttu on 11.04.2025 Justiits- ja Digiministeeriumile esitatud riigi õigusabi aastaaruandes teinud ettepaneku nende suurendamiseks. Teisalt nähtub samast allikast, et perioodil 2023–2025 lõppesid kõik kalendriaastad riigi õigusabi

sissetulekut. Praeguse regulatsiooni juures ei vasta RÕA saamise tingimusele üksnes väiksem osa kõrgema palgaga isikutest.

⁶⁵ Ettepanek justiitsministrile riigi õigusabi osutamise eest makstavate tasu määrade põhiseadusega kooskõlla viimiseks 17.11.2022.

⁶⁶ RT I, 03.02.2023, 51.

osutamiseks ette nähtud riigi eelarvelise eraldise jäägiga, mida samas järgmisesse aastasse üle ei kanta.⁶⁷

Eelnevast järeldub, et peamised probleemkohad seoses tasude ja kulude korruga seonduvad riigi õigusabile eraldatavate riigieelarve vahendite suurusega ning sellest tulenevalt õigusabi töötasu määradega. Viimasest omakorda sõltub kas riigi õigusabi osutamine on advokaatide hulgas atraktiivne. Õigusabiteenuse vabaturult küsitav hind ei pruugi motiveerida pädevaid advokaate otsustama riigi õigusabi osutamise kasuks. Normitehniliselt võib tasude ja kulude korrale ette heita kasuismi olukorras, kus õigusabi eest ette nähtud tasumäärasid eristatakse vastavalt menetlusliikidele (kriminaal- ja väärteomenetlus, tsiviilkohtumenetlus, halduskohtumenetlus ja haldusmenetlus) ja nende sees omakorda alaliikide järgi (nt kriminaalmenetluses kohtueelne menetlus ja kohtumenetlus, määruskaebemenetlus, kohtuistungil osalemine jne) samas kui õigusabi osutamise tunnitasmäär on kõigil neil juhtudel ühesugune (36 eurot poole tunni kohta, erandina vaid haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses 39 eurot poole tunni kohta). Erinevused väljenduvad siiski konkreetsetes menetlusliigis makstava tasu ülemmääras (nt kriminaalasja kohtueelses menetluses osalemise eest mitte rohkem kui 108 eurot toiminguga kohta,⁶⁸ samas kui nt määruskaebuse esitamise eest mitte rohkem kui 216 eurot). On siiski põhjust kahelda, kas tasude ja kulude korras kehtival kujul eri menetlusliikidele sätestatud tasude maksimummäärad on üldse ratsionaalselt põhjendatavad. Silmas tuleb pidada sedagi, et vaatamata tasude maksimummäärade ettenägemisele lubab tasude ja kulude korra § 2 lg 1 nende suurendamist asja erilise töömahukuse tõttu, kusjuures viimase näol tegemist määratlemata õigusmõistega, mille kohaldamine üksikjuhtumil on äärmiselt hinnanguline ja võib viia otsustaja suvani.

Seetõttu võiks edasiselt kaaluda tasude ja kulude korra ülesehituse olulist lihtsustamist ning võimaluse korral ülevaatlikkuse mõttes õigusabi tasude miinimum- ja maksimummäärade sätestamist määruse lisana kehtestatava tabeli kujul. Võimalus maksimummäära suurendada võiks olla seotud aetavast asjast tõukuvate objektiivsete kriteeriumitega.

⁶⁷ Eesti Advokatuuri aastaraamat 2025 – aastaraamat.advokatuur.ee

⁶⁸ Siinkohal ei saa jätta märkimata, et ilmselt juba viidatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluses tehtud lahendi 5-22-2 järeldamina tasude ja kulude korra § 6 lg-sse 1 lisatud uus teine lause on igati ebaõnnestunud ja õigusselgusetu, kui näeb ette, et sama sätte esimeses lauses sätestatud piirmäär 108 eurot ühe toiminguga kohta *ei kohaldata menetlustoimingutele*. Kuna kohtueelse menetluse sisu moodustavadki erinevad menetlustoimingud (nt läbiotsimine, ülekuulamine, toimikuga tutvumine jne), siis on raske mõista, millistele juhtumitele sama sätte esimeses lauses kehtestatud hüvitamise ülempiir üldse kohaldub.

3.3. Riigi õigusabi süsteemi osutamise organisatsiooniline korraldus

2004. a vastu võetud RÕS § 5 lg 1 määras riigi õigusabi teenuse osutajateks advokaadid, kes osutavad õigusteenust vastavalt advokatuuriseadusele. Sel moel jätkas RÕS juba varem kehtinud süsteemiga, mis samuti käsitles riigi õigusabi osutamist Eesti Advokatuuri pädevusse kuuluva küsimusena. RÕS eelnõu seletuskirjas märgiti, et advokaadimonopoli säilitamine on vajalik, et võimalikult efektiivselt tagada isiku äärmiselt oluliste õiguste kaitse, ning et advokaadid on seadusest tulenevate tegevuspiirangute tõttu võimalikult sõltumatud ja neile on kehtestatud range konfidentsiaalsusnõue kliendisuhete käigus advokaadile teatavaks saanud andmete osas. Kumbki nimetatud aspektidest pole relevantne õigus- või juristibüroode kaudu õigusteenust pakkuvate isikute puhul.⁶⁹ Kõik nimetatud asjaolud on jätkuvalt asjakohased ka käesoleval ajal.

Teisalt on Advokatuur korduvalt väljendanud arvamust, et riigi õigusabi süsteemi tänane korraldus, mille puhul selles valdkonnas tööle tegelikult pühendatud aeg on märkimisväärselt suurem tasustatud tööajast, pole jätkusuutlik ning ei motiveeri süsteemiga liituma ei noori advokaate ega kitsamatele õigusvaldkondadele spetsialiseerunud advokaate. Tegemist on tendentsiga, mis pikemas perspektiivis võib avaldada negatiivset mõju riigi õigusabi seadusega taotletavate eesmärkide täitmisele ja riigi õigusabi kättesaadavusele (RÕS § 2).⁷⁰ Kõnealuste seisukohtade jätkuvat kehtivust kinnitab riigi õigusabi osutamise üle Eesti Advokatuuri peetav statistika. Selle kohaselt oli seisuga 31.12.2024 Eesti Advokatuuris kokku 1154 liiget, kellest 252 olid oma liikmelisuse Advokatuuris peatanud. Kokku osutas 902 aktiivsest Eesti Advokatuuri liikmest 2024. a riigi õigusabi üksnes 103 advokaati.

Seisuga 31.12.2025 koosnes Eesti Advokatuuri 1173 liikmest, kellest aktiivseid 910 ja peatatud liikmelisusega 263 advokaati. Advokatuuri aktiivsetest liikmetest osutas 2025. aastal riigi õigusabi keskmiselt 105 advokaati. Nimetatud arvandmetest nähtuvalt on riigi õigusabi osutamise arv advokaatide arv viimase kahe aasta lõikes püsinud muutumatuna, kusjuures Advokatuuri aktiivsetest liikmetest moodustab riigi õigusabi osutavate advokaatide arv ilmselge vähemuse.

Kuigi eelkirjeldatu pinnalt saab vaid nõustuda Eesti Advokatuuri väitega, et taoline olukord mõjutab riigi õigusabi kättesaadavust spetsiifilisemates õigusvaldkondades, tuleb samas silmas pidada, et advokatuuriseaduse (edasisealt AdvS)⁷¹ § 2 lg 2 kohaselt on Eesti Advokatuur avalikõiguslik juriidiline isik. Mistahes juriidilise isiku avalik-õiguslikku seisundit

⁶⁹ Riigi õigusabi seaduse eelnõu (Riigikogu X koosseis) seletuskiri.

⁷⁰ Vt nt Eesti Advokatuuri aastaraamat 2021 – aastaraamat.advokatuur.ee

⁷¹ RT I 2001, 36, 201; RT I, 14.03.2025, 4.

saab põhjendada üksnes sellele omistatud avaliku ülesande täitmine. Advokatuuri pädevust silmas pidades – nagu see on sätestatud AdvS §-s 3 – on selleks AdvS § 3 p-s 5 nimetatud riigi õigusabi osutamise korraldamine ning oma liikmete kaudu riigi õigusabi osutamise tagamine. Seega on nimelt riigi õigusabi osutamine advokatuuri avalik-õigusliku staatuse alus põhiseaduslikus vaates, sest suurem osa ülejäänud advokatuuri pädevusse jäävad ülesanded on oma olemuselt eraõiguslikku laadi, s.o õigusteenuse osutamine vabaturu tingimustes.

Eelnevast tulenevalt lasub Advokatuuril kohustus muu hulgas oma organisatsiooni sisemiste mehhanismide kaudu tagada, et riigi õigusabi mitte ainult ei osutataks, vaid et ka selle osutamine vastaks konkreetset juhul õigusteenuse kvaliteedile esitatavatele nõuetele. Nõnda võib küsida, kas olukorras, kui Advokatuur sisuliselt üksnes vahendaks formaalselt riigi õigusabi osutamist selle vajaja ning oma liikmete vahel, on õigusabi kvaliteedile ja selle jätkusuutlikkusele esitatud nõuded täidetud. Abstraktselt võib siinkohal ette kujutada ka näiteks olukorda, kus mitte ükski advokaat ei soovi riigi õigusabi osutada. AdvS § 3 p-s 5 nimetatud Eesti Advokatuuri pädevus ei määratle üksnes kutseorganisatsiooni ülesannet, vaid sellest pädevusnormist tuleb advokatuurile ka vastutus tagada, et see ülesanne saaks täidetud vastavalt RÕS §-s 2 nimetatud eesmärgile.

3.4. Eesti Advokatuuri liikmeskonna hõivatus riigi õigusabi osutamisega ja nende jagunemine maakonniti

Nagu juba eelnevalt märgitud, osutavad riigi õigusabi ühes arvestusperioodis veidi üle 100 advokaadi (10.01.2025 ja 10.01.2026 seisuga vastavalt 103 ja 105 advokaati),⁷² mis moodustab Eesti Advokatuuri ca 900 aktiivsest liikmest ligikaudu 11,5%.

Regiooniti osutatakse kõige enam õigusabi Tallinnas (2024–2025 aastal 9000 õigusabiteenust) ja kõige vähem Hiiu maakonnas (74). Samas ühe elaniku kohta⁷³ osutatakse kõige enam riigi õigusabi Ida-Virumaal, kus 100 elaniku kohta osutati 2024–2025 aastal keskmiselt 2,02 ja kõige vähem Põlva maakonnas, kus ühe elaniku kohta osutati samal perioodil 0,68 õigusabiteenust. Täpsemalt kirjeldavad olukorda alljärgnevad tabelid.

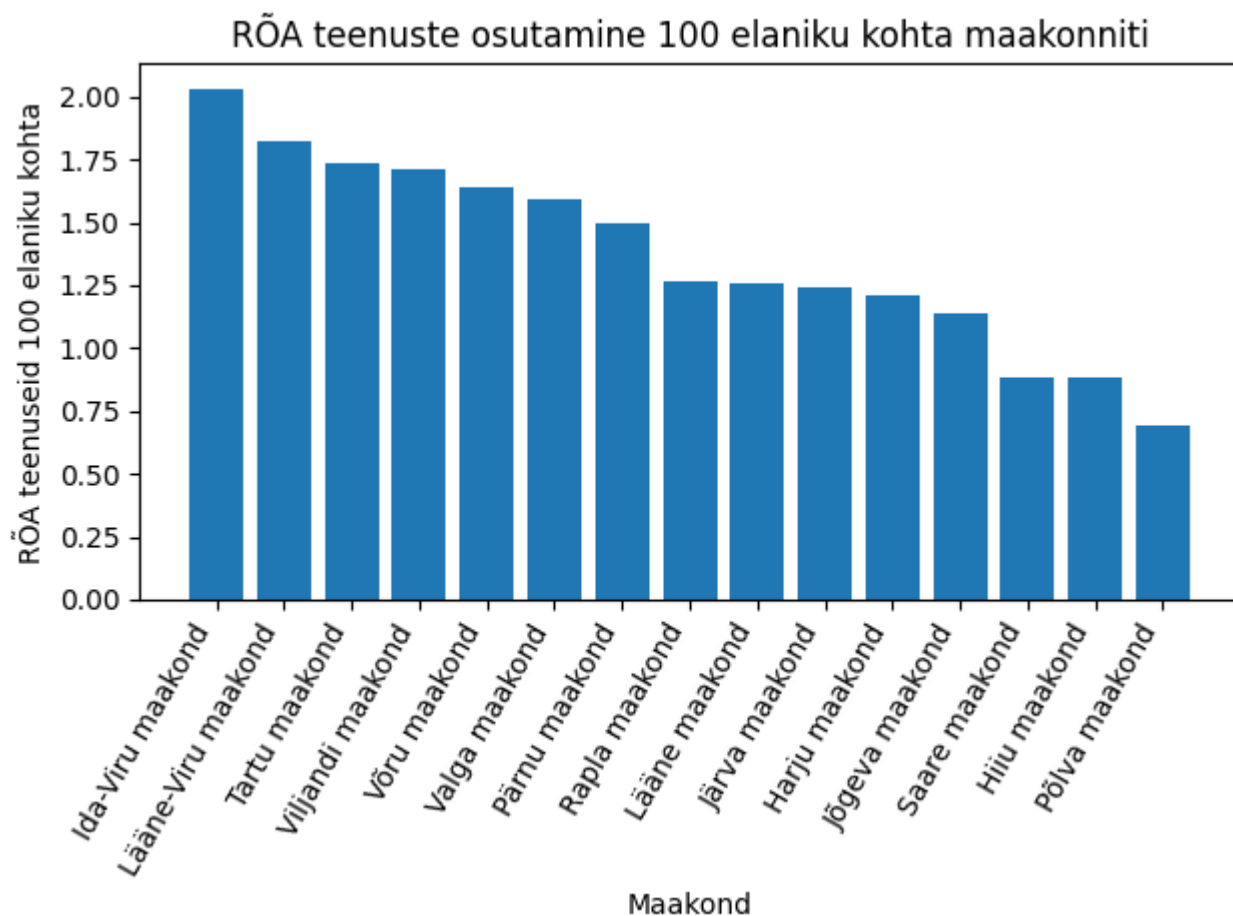
3.4.1. Riigi õigusabi teenuse osutamised 100 elaniku kohta

Maakond	Teenuseid kokku	Teenust 100 elaniku kohta
Ida-Viru maakond	2678	2.02
Lääne-Viru maakond	1086	1.82

⁷² Sarnane oli riigi õigusabi osutavate advokaatide arv ka 2019. aastal.

⁷³ Rahvastiku jagunemise kohta eri maakondades vt Statistikaameti andmebaas. Kättesaadav: https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0222U

Maakond	Teenuseid kokku	Teenust 100 elaniku kohta
Tartu maakond	2858	1.74
Viljandi maakond	778	1.71
Võru maakond	558	1.64
Valga maakond	446	1.60
Pärnu maakond	1317	1.50
Harju maakond	9000	1.39
Rapla maakond	435	1.27
Lääne maakond	260	1.26
Järva maakond	372	1.24
Jõgeva maakond	313	1.14
Saare maakond	282	0.88
Hiiu maakond	74	0.88
Põlva maakond	162	0.68



Olemasolevatest andmetest ei ole võimalik teha tõsikindlaid järeldusi selle kohta, kas mingis piirkonnas osutatakse riigi õigusabi vähem selle vähese kättesaadavuse tõttu või

hoopis kohtumenetluste vähese arvu tõttu. Seetõttu ei ole võimalik teha ka järeldusi, kas piirkondades, milles on riigi õigusabi osutajaks end märkinud väiksem arv advokaate või pole seda teinud mitte keegi, osutatakse riigi õigusabi ainuüksi koefitsiendi suurendamise kaudu (tasude ja kulude kord § 2 lg 2).

3.4.2. Riigi õigusabi osutamine õiguse valdkondade kaupa

a) Tsiviilasjad

Tsiviilasjades osutati riigi õigusabi 2024–2025 aastal 9309 korral, mis moodustas ca 45% kogu osutatud riigi õigusabi teenustest.

Menetlusliigiti osutati tsiviilasjade sees 363 korral õigusabi hagimenetluses, millest 142 korral perekonnaasjades ja 8816 korral hagita menetlustes, millest omakorda 1563 korral perekonnaasjades.⁷⁴ Kõige enam riigi õigusabi teenuseid tsiviilasjades osutatakse eestkostesajades (2953) ja kinnisesse asutusse paigutamise asjades (3462), mis mõlemad on seotud isiku piiratud teovõimega. Ühtlasi on mõlemas menetlusliigis üldjuhul vajalik menetlusosalisele esindaja määramine (TsMS §-d 520 ja 535). Järelikult on valdav enamus tsiviilasjadest, milles osutatakse riigi õigusabi, seotud alaealiste või muude piiratud teovõimega isikutega, kelle puhul näeb seadus üldjuhul ette neile esindaja määramise ja kellele hüvitamiskohustusega riigi õigusabi üldjuhul määrata ei saa.

b) Kriminaalasjad

Määratud kaitse kriminaalmenetluses moodustas kogu osutatud riigi õigusabist ligi poole (2024–2025. aastal 10388 teenust). Statistikat peetakse üksnes valdkondades „alaealine kahtlustatav“ (1458 asja) ning „joobes juhtimine“ (1780 asja). Ülejäänud 7150 asja kohta pole teada, millise süüteoliigi alla liigitub süütegu, mille toimepanemises süüdistatavale isikule on kaitsja määratud, mistõttu ei ole statistikast võimalik täiendavaid järeldusi teha. Seega on kriminaalmenetluste kohta peetav riiklik menetlusstatistika äärmiselt puudulik ega võimalda hinnata riigi õigusabi määramise täpsemat otstarbekust nendes asjades.

c) Haldusasjad

Aastatel 2024–2025 osutati halduskohtumenetluses riigi õigusabi kokku 127 korda, millest rahvusvahelise kaitse menetluses 7 korda. Ülejäänu osas statistika puudub, kuid üldjoontes võib möönda, et halduskohtumenetluses isiku esindamine moodustab tühise osa (0,6%) kogu osutatud riigi õigusabist.⁷⁵

⁷⁴ Statistikast ei nähtu, kuhu paigutusid ülejäänud 130 riigi õigusabi teenust.

⁷⁵ Koostatud statistikast jäi ebaselgeks, millistel alustel see on koostatud. Muu hulgas ei nähtu sellest, kas statistikast kajastusid ainult need avaldused, mis sisaldasid üksnes riigi õigusabi taotlust või on statistikast hõlmatud ka need riigi õigusabi taotlused, mis olid esitatud koos kaebusega või koos edasikaebusega.

d) Spetsialiseerumine

Kehtivas õiguses puuduvad eeskirjad, mis reguleeriksid täpsemalt Eesti Advokatuuri liikmete spetsialiseeritust eri õigusharudele (sh ka nende siseselt) riigi õigusabi osutamisel. Sisuliselt tähendab see, et riigi õigusabi osutamisel on advokaadil igal ajahetkel õigus valida, millises riigi õigusabi liigis ta uusi tellimusi vastu võtab, tehes vastava märgistuse riigi õigusabi infosüsteemis (edasisealt RIS).⁷⁶ Kuna RIS pakub riigi õigusabi tellimust ainult nendele advokaatidele, kes on end ise märkinud konkreetse valdkonna õigusabi osutajaks ilma täiendava kontrollita, siis on advokaatide sisuline spetsialiseeritus teatud õigusvaldkonnale jäetud eneseregulatsiooni ja iga advokaadi vastutustunde hooleks (v.a alaealiste asjad – täpsemalt allpool). Advokaat peab tellimust vastu võttes otsustama, kas tema töökoormus ja kutseoskused- ja teadmised selles valdkonnas on piisavad riigi õigusabi osutamiseks. Riigi õigusabi tellimuste vastuvõtmine on reeglina vabatahtlik. Advokaat saab RIS-is etteantud jaotustes valida (märgistada) valmisolekut osutada RÕA valdkondades ja nende alaliikides. Näiteks tsiviilasjades on nendeks:⁷⁷

Isiku esindamine tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtus

1. Hagita menetlus (kinnisesse asutusse paigutamine; kinnisesse asutusse paigutamine (alaealine esindatav); eestkoste asjad; perekonnaõigus; perekonnaõigus (alaealise esindamine).
2. Hagimenetlus (perekonnaõigus; perekonnaõigus (alaealise esindamine); lapse esindamine (elatise määramine)

Alaealistele saab riigi õigusabi osutada üksnes advokaat, kes on läbinud advokatuuri poolt kohustuslikuks määratud koolitused (alates 1. jaanuarist 2025 kehtestatud korra järgi peab advokaadil olema läbitud vähemalt 6 kohustuslikku koolitust). Alaealiste esindamisega seotud õigusabi osutamise liike saavad valida seega üksnes advokaadid, kellele advokatuur on vastava õiguse määranud.

Eraõiguse olulised valdkonnad, mida puudutavad õigusvaidlused on sageli kompleksed ja keerukad, eraldi nimetatud ei ole.

Üldise probleemina ilmneb eeltoodust, et praegune süsteem ei taga RIS näol, et riigi õigusabi saaja tegelikkuses jõuaks konkreetset õigusharu ja õigusvaldkonda tundva esindajani. See tähendab, et kas advokaadil on olemas piisaval tasemel teadmised, oskused ja kogemus, et pakkuda piisavalt kvaliteetset õigusabi. Kui vabaturutingimustes pakutava teenuse puhul peaks turg ise reguleerima seda küsimust, siis riigi tellitava teenuse puhul tuleb üldjuhul usaldada ainult advokaadi enda valikut. Siin tuleks mõelda erinevate

⁷⁶ Riigi õigusabi infosüsteemi põhimäärus RT I, 25.06.2021, 19; RT I, 21.03.2025, 10.

⁷⁷ Järgnevad andmed alajaotuses (3.4.2. d) tuginevad Advokatuuri 4. märtsil 2026 saadetud vastusele Justiitsministeeriumi poolt käesoleva analüüsi raames tehtud päringule.

lahenduste peale, nt riigi õigusabi saaja või kohtu antav tagasiside, advokatuuri eelkontroll, sh tagasiside põhjal saadav järelkontroll või muude analoogsete meetmete kehtestamine. Eeskätt peab advokatuur ise olema huvitatud – tulenevalt tema avalik-õigusliku juriidilise isiku staatusest –, et õigusabi taotlejad saaksid piisavalt kvaliteetset õigusabi nendelt advokaatidelt, kes on piisavalt pädevad osutama seda õigusabi, mida nad on ise oma erialase kompetentsi raames välja pakkunud.

3.5. Riigi õigusabi andmise viis ja kulu hüvitamine

Kättesaadavate andmete põhjal saab järeldada, et riigil puudub teadmine, kui palju riigi õigusabi määratakse hüvitamiskohustusega (RÕS § 8 p 1) ja kui palju kohustusega see hüvitada (RÕS § 8 p-d 2 ja 3). Ühtlasi puudub riigil igasugune ülevaade selle kohta, kui palju hüvitamiskohustusega antud riigi õigusabist nõutakse hiljem õigusabi saajalt praktikas sisse.

Justiits- ja Digiministeeriumi audiitori 08.04.2022 aruande kohaselt selgitavad kohtud, et enamasti määratakse riigi õigusabi hüvitamiskohustusega. Taolist olukorda põhjendati asjaoluga, et kuna riigi õigusabi tasu hilisem sissenõudmine ei ole praktikas realselt toimima hakanud, siis pigem on kujunenud olukord, et riigi õigusabi antaksegi ainult siis, kui seda tuleks anda hüvitamiskohustusega.

Kui praktikas on riigi õigusabi andmise üle otsustamisel kujunenud üldreeglis selle andmine hüvitamiskohustusega, siis tuleks selgitada, millised tegurid on taolise olukorra kohtupraktikas kujundanud. Esimese sammuna oleks hädavajalik saada statistiline ülevaade tegelikust olukorrast ehk sellest, milline osakaal riigi õigusabist antakse hüvitamiskohustusega ja kui palju sellest rahast õnnestub hiljem tagasi saada. Selgitada tuleks samuti seda, millistel põhjustel ei ole riigi õigusabi kulude sissenõudmine ligi kakskümmend kaks aastat pärast kehtiva RÕS vastuvõtmist endiselt toimima hakanud ning millised täiendavad kulud on sissenõudmisega seotud. Täiendavalt väärib siiski märkimist, et käesoleva analüüsi koostajate käsutuses olevatest arvandmetest nähtuvalt võib olla valdav osa riigi õigusabist seotud selliste menetlustega, kus raha tagasinõudmine olekski keeruline, sh piiratud teovõimega isikutega seotud hagita asjad. Teisalt tuleb arvestada sedagi, et riigi õigusabi seaduse kehtestamisel 2004. a seati nimelt üldeesmärgiks, et riigi õigusabi ei saa samastada tasuta õigusabiga. Taoline siht on endiselt aktuaalne pidades silmas, et riigil pole viimastel aastatel olnud võimalik märkimisväärselt suurendada riigieelarvelisi eraldisi riigi õigusabi osutamisele, samas kui kehtivad riigi õigusabi osutamise tasumäärad advokaatidele ei ole konkurentsivõimelised. Nagu eelpool esitatud võrdlevõiguslikust analüüsist järeldub, on nimelt riigi õigusabi osutamisest tekkinud kulude tagasinõudmise protsessi efektiivistamine aktuaalne selle süsteemi reformimisel ka teistes EL liikmesriikides (nt Saksamaa – vt ülalt).

3.6. RÕA kättesaadavus eri piirkondades

Kahetsusväärset ei peeta Advokatuuris täpsemat statistikat selle kohta, mitu advokaati on end konkreetsetes piirkonnas riigi õigusabi osutajaks märkinud. Advokaadid saavad oma piirkonna valikut igal ajal muuta ja kui mõnes piirkonnas tellimusele ei leita täitjat, suunab advokatuuri haldur tellimuse teiste piirkondade advokaatidele. Seega ei ole teenuse geograafiline ühtlus olemasoleva info põhjal mõõdetav. On tõenäoline, et riigi õigusabi osutavad advokaadid on koondunud suurema tööhulga tõttu keskustesse (eelkõige Tallinnasse), arvestades, et Tallinnas osutati 2024–2025. aastatel 121 korda rohkem riigi õigusabi teenuseid kui nt Hiiumaal (9000 vs 74).

3.7. Riigi õigusabi taotluse vorm

Kehtiv riigi õigusabi taotlemise vorm on tänapäevase digitaalse taseme juures ebaergonoomiline. Hetkel tuleb taotluse vorm eraldi alla laadida, see täita ja seejärel kohtule saata, mis on ebamugav lahendus, seda eriti mobiilseadmes. Arvestades riigiga internetipõhise suhtlemise osakaalu, võiks kaaluda sellise digitaalse lahenduse loomist, mis võimaldaks riigi õigusabi taotluse vormi täita veebibrauseris interaktiivselt. Eeskujuks võiks võtta nt kindlustusandjate kahjuavalduste esitamise süsteemi, kus asjakohased andmed on võimalik sisestada erinevate rippmenüüde ja lahtrite abil otse veebilehel. Samaaegselt peaks olema tagatud ka võimalus täita taotlust kohtumajas, nagu see on praegu.

Taotleja majandusliku seisundi teatis eraldi täitmist vajava dokumendina võib tekitada segadust, millisel juhul õigusabi taotlevatel isikutel jääb selle täitmise vajadus tähelepanuta. Kui teatis jääb täitmata, nõuab see kohtult lisatööd, sest isikule on vaja anda tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks.

IV. Võimalikud lahendustepanekud

4.1. Riigi õigusabi taotluse vorm

1. Luua võimalus riigi õigusabi taotluse vormi täitmiseks veebibrauseris interaktiivselt (vt nt kindlustusandjate kahjuavalduste esitamise süsteem, kus asjakohased andmed on võimalik sisestada erinevate rippmenüüde ja lahtrite abil otse veebilehel).
2. Kaaluda riigi õigusabi taotluse ja majandusliku seisundi teatise samasse dokumenti integreerimist (või interaktiivse lahenduse korral kogu vajaliku teabe korruga küsimist).
3. Lihtsustada riigi õigusabi taotluse vormi sõnastust mõeldes läbi, kas praegu küsitakse taotluses mingit teavet, millel puudub taotluse lahendamise seisukohalt tähtsus. Riigi

õigusabi vormis on võimalik valida hulga õigusabi liikide vahel. 2024. ja 2025. aasta statistikast nähtuvalt taotleti riigi õigusabi õigusdokumendi koostamiseks vastavalt 66 korral (millest 51 korral riigi õigusabi andmisest keelduti) ja 35 korral (millest 22 keeldumist). Isiku esindamiseks täitemenetluses taotleti riigi õigusabi vastavalt 14 ja 6 korral. Kategoriates „õigusabi seoses tsiviilasja menetlusega Euroopa Liidu liikmesriigi kohtus“, „õigusabi seoses välisriigi ametliku dokumendi täitmisega Eestis“, „tõlkeabi õigusabi taotlemiseks Euroopa Liidu liikmesriigis“ ja „õigusabi seoses pöördumisega kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse“ ei esitatud kahe aasta jooksul ühtegi taotlust. Vormi kompaktsuse huvides võiks kaaluda vähemlevinud kategooriate eraldi valikuna välja jätmist. Nendes kategooriates saaks võimaldada riigi õigusabi taotlemist, märkides ära nt lahtri „muu õigusabi“.

4. Muuta taotleja majandusliku seisundi teatise vormi sõnastust selliselt, et vormist arusaamine ei põhjustaks keskmisele inimesele raskusi. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus riigi õigusabi vormi täitmiseks on keskmisel inimesel vaja omakorda õigusabi. Puudulikult või vastuolulise infoga täidetud vormide puhul tuleb kohtul teha lisatööd. Samuti tasub läbi mõelda, kuivõrd põhjendatud on kogu praegu küsitava teabe kogumine.

5.1. Taotleja majandusliku seisundi teatise vormis on võimalik märkida, kas isikul on õigusabikulude kindlustus. Arvestades, et selline kindlustus on 2% Eesti elanikest,⁷⁸ on kaheldav, kas õigusabikulude kindlustust omavad isikud kasutaksid riigi õigusabi selle asemel, et ise pöörduda meelepärase advokaadibüroo poole. Kui see kahtlus peaks osutama kinnitatuks, siis ei pruugi selle kohta teabe kogumine olla põhjendatud.

5.2. Taotluse vormi p-s 3 „Taotleja ja temaga koos elavate perekonnaliikmete netosissetulek (1 kuu kohta)“ on eristatud mitmed erinevad sissetulekuallikad. Muuhulgas on märgitud „Töölepingu vm võlaõigusliku lepingu alusel või avalikust teenistusest saadud igakuine sissetulek“, mille võiks asendada terminiga „töötasu“ või lihtsalt „palk“. Ühtlasi ei ole üheselt arusaadav, kas sissetulekuna mõeldakse brutosissetulekut või netosissetulekut, mistõttu võiks selle selgelt ära märkida. Praeguse sõnastuse juures ei oleks põhimõtteliselt vale märkida sissetulekuks oma brutosissetulek ja lahtrisse „mahaarvamised“ sissetulekult tasutav tulumaks. See muudaks vormi täitmise aeganõudvamaks ja potentsiaalselt ka hindajale (kohtule) mitmetimõistetavaks. Samuti ei ole isiku majandusliku seisundi hindamisel tähtsust sellel, kui palju taotleja sissetulekust maha arvatakse, vaid oluline on see, kui palju talle pärast mahaarvamisi raha kätte jääb. Seetõttu võiks kaaluda vormi

⁷⁸ <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120365742/ootamatute-oigusvaidluste-ees-kaitseb-end-vaid-kaks-protsenti-inimestest>

täiendamist selliselt, et iga sissetuleku liigi juures tuleks ära märkida isikule kasutamiseks jääv (neto)rahasumma.

5.3. Taotluse p-s 3 eristatakse mitmeid sissetulekuliike, mis tõenäoliselt olid vormi koostamise ajal enimlevinud võimalused tulu teenimiseks. Omamata ülevaadet riigi õigusabi taotlejate sissetulekuallikatest tundub ebatõenäoline, et paljud neist teeniks kapitalitulu. Seda silmas pidades võiks kaaluda, kas majandusliku seisundi hindamisel on vaja tingimata teavet selle kohta, millist liiki sissetulekut isik saab.

5.4. Taotluse p-s 3 küsitud „Muud koormatised ja mahaarvamised saadud sissetulekutelt“ võib tekitada keskmises isikus arusaama, nagu sinna tuleks märkida erinevad kulutused. Kaaluda võiks seda, et isik märgib oma sissetuleku ühtse summana, millest on juba maha arvanud erinevad maksud jm mahaarvamised.

5.5. Taotluse p-s 5 „Taotleja ja temaga koos elavate perekonnaliikmete varaliselt hinnatavad kohustused“ küsitakse hetkel kohustuste kohta, mis taotlejal on krediidasutuste ees ja teiste võlausaldajate ees. Taotlejale võib jääda arusaamatuks, kes on krediidasutused ja kes on muud võlausaldajad ja millised kohustused tuleks panna viimasesse, mis ei lange samal ajal kokku „vältimatute püsikulutustega“, mille kohta küsitakse veel eraldi punktis 6. Sellesse lahtrisse saaks põhimõtteliselt kuuluda laenukohustused mittekrediidasutuste (sh füüsiliste isikute) ees, kuid on ebaselge, miks neid tuleks eristada krediidasutuste ees olevatest kohustustest. Selle asemel võiks kaaluda lahtri sõnastamist nt „laenud, liisingud, järelmaksud, võlad“ eristamata seda, kas nendest tulenevad kohustused on krediidasutuse või mõne muu isiku ees.

4.2. Panga kinnituse lisamine

Kuivõrd praktikas tekib kohtutel vajadus teha päringuid krediidasutustele, võiks kaaluda, et taotlejal enda oleks võimalik lisada panga kinnitus pangakonto seisu kohta juba riigi õigusabi taotlusele. Kui isikul on mitu pangakontot, tuleks suunata teda esitama andmed nende kõigi kohta. See võib vähendada kohtu koormust päringute tegemisel. On võimalus, et taotleja jätab oma majandusliku seisundi varjamiseks esitamata andmed mõne pangakonto kohta, kuid selle vastu ei aita ka kohtu tehtud päringud, sest raha on võimalik hoida ka sellistes makseteenuse osutajate juures, kellele kohus päringuid ei tee (nt Revolut).

4.3. Tasu ja kulude korra süsteemi reformi puudutavad võimalikud lahendused

Kindlustamaks üle Eesti ühetaolise asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegset ja piisavat kättesaadavust ning motiveerimaks kogunud advokaate osalema riigi õigusabi osutamisel, tuleks kaaluda tasu ja korra määrase muutmist järgmiselt.

- 1.** Tasu ja korra määrides suurendada advokaadile määratud tasumäärasid, sidudes selle nt keskmise turuhinnaga.
- 2.** Indekseerida teatud perioodilisusega baastasu indeksiga, mis arvutatakse nt tarbijahinnaindeksi ja/või keskmise advokaadituru tunnitasu või mõne muu meetodi alusel.
- 3.** Näha ette diferentseeritud tasumäärad (nt vaidluse keerukuse, erialaspetsiifika, mahukuse, rahvusvahelise elemendi ja/või esindaja kogemuse järgi (s.o sertifitseeritud riigi õigusabi spetsialisti staatus).
- 4.** Kehtestada regionaalsed koefitsiendid, millega korrutatakse tasu läbi nende maakondade jaoks, kus juurdepääs advokaadinõustamisele on raskendatud.
- 5.** Tagamaks tasu vähendamise praktikas suurem selgus, tuleks kaaluda täpsemaid alusnorme tasu vähendamiseks ja/või ühtse juhendmaterjali koostamist, et ühtlustada kohtupraktikat.
- 6.** Suunata Advokatuuri võtma senisest oluliselt suuremat ja aktiivsemat rolli sellel lasuva avalik-õigusliku ülesande täitmisel ehk riigi õigusabi teenuse viimisel iga selle taotlejani. Advokatuuri osa ei saa piirduda ainuüksi riigi õigusabi taotleja ja advokaadi vahendamises ning advokaatidele tasu väljamaksmises. Avalik-õigusliku institutsioonina tuleb Advokatuuril koostöös riigiga pakkuda haavatavas olukorras olevatele isikutele kvaliteetset õigusabi. Avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse omamine ei hõlma endas oma ülesannete täitmisel mitte üksnes õigusi ja kohustusi, vaid ka vastutust riigi õigusabi korraldamise tagamisel. Riigil on põhjust eeldada, et advokatuur ise oma regulatsioonidega ja töö korraldamisega kindlustab õigusabi osutamise oma kvalifitseeritud liikmete poolt. Juurutamist vajaksid nt detailsemate valikute loomine õigusabi osutamise valdkondades, eelkontrolli ja järelkontrolli süsteemide loomine (sh isikute ja kohtu tagasisidestamine), koolitusvajaduste planeerimine ja muud analoogsed meetmed.

4.4. Halduskoormuse ja professionaalne õigusabi leidmisega seotud ettepanekud

1. Kaaluda standardiseeritud elektroonilise süsteemi loomist riigi õigusabi tasude ja kulude taotlemiseks ja menetlemiseks, mis vähendaks halduskoormust ning kiirendaks tasude välja maksmist.

2. Luua e-toimikusse integreeritud kulukalkulaator, mis arvutab süsteemipõhiselt ise automaatselt hüvitise suuruse ja maksustamise arvestuse, sh sõidukulu ja annab koondsumma. Sinna juurde võiks kuuluda ühtne elektrooniline taotlusvorm, eeltäidetud andmed (menetluse number, istungid, määrus) ja automaatne ajakulu arvutus menetlustoimingute põhjal.

3. Pikemate menetlusaegadega asjades luua hüvitise automaatse osalise väljamakse võimalus (nt luba esitada osaarve iga 3 kuu järel). Automaatne väljamakse 14 päeva jooksul, kui kohus ei esita vastuväidet. Alternatiivselt kaaluda võimalust loobuda RÕS § 22 lg-s 3 sätestatud reeglist, et taotlus tuleb esitada hiljemalt kolm kuud pärast toimingut. Anda riigi õigusabi osutajale võimalus esitada taotlus kohtumenetluse lõpus sarnaselt teise isiku menetluskulude väljamõistmisega. Sellega välditakse seda, et pikas menetluses tuleb nii advokaadil kui ka kohtul korduvalt tegeleda riigi õigusabi tasu väljamõistmise küsimusega, mis omakorda koormab nii advokaate kui ka kohtuid.

4. Kaaluda võimalust luua keskne riigi õigusabi halduskeskus, mis menetleb tasutaotlusi, teeb maksed, kogub statistikat ja prognoosib eelarvet.

5. Analüüsida, milline osakaal riigi õigusabist antakse hüvitamiskohustusega ja kui palju sellest rahast õnnestub hiljem tagasi saada. Maksimumsja raha säästmise huvides oleks see, kui riigi õigusabina hüvitamiskohustusega antud raha abi adressaadilt tegelikkuses ka tagasi nõutakse.

6. Kuigi menetleja avar kaalumisruum tasu suuruse küsimuses võib paremini tagada üksikjuhtumi õiglust kui kaitsmist väärivat väärtust, võib see kahjustada selliseid väärtusi nagu kohtusüsteemi efektiivne toimimine ja menetlusosaliste võrdne kohtlemine.⁷⁹ Eeltoodust tulenevalt kehtestada fikseeritud pakettitasud standardsetele menetlustele (s.o menetlustele, kus on üldjuhul prognoositavad, mitu menetlustoimingut tuleb vaidluse lahendamiseks teha ja menetlustoimingule kulutatav aeg). Esialgse hinnangu kohaselt võiksid nendeks olla

- a) lihtne kriminaalasi (kuni üks kohtuistung);

⁷⁹ RKPJKo 7.11.2022, 5-22-2 p 71

- b) vahistamismenetlus;
- c) ennetähtaegne vabastamine;
- d) süüteo menetluses kompromiss;
- e) tüüpiline maksekäsu vaidlus;
- f) töölepingu vaidlus;
- g) tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja halduskohtumenetluse seadustiku alusel isiku kinnisesse asutusse või kinnipidamiskeskusesse paigutamine ja seal viibimise pikendamine;
- h) eestkoste seadmist puudutav kohtuasi;
- i) alaealise teovõime laiendamine;
- j) nõusoleku andmine lapse või eestkostetava nimel tehingu tegemiseks;
- k) esialgse õiguskaitse kohaldamine perekonnaõiguslikes vaidlustes, mis on seotud vanema õiguste olulise piiramisega lapse suhtes;
- l) rahvusvahelise kaitse staatust puudutav kohtuvaidlus.

Eeskätt tuleks eelnevate valdkondade keskmise töömahu najal välja arvutada vaidluse keskmine tasu (keskmiselt teostatav menelustoimingute arv ja keskmisele menelustoimingule kulutatav aeg). Kui asi ületab keskmist standardit (nt oma tavapärase mahu, menelustoimingute, istungite, keerukuse jms alusel), rakenduks erandina lisaks tunnipõhine arvestus, aga seda ainult juhul, kui lisatoimingud olid objektiivselt näidustatud. Lisaks tunnipõhise tasu arvutamise alusel juurde maksmisele kuuluv tasu tuleks otsustada maksta taotluse ja nt kohtu sellekohase aktsepti alusel. Selle süsteemi rakendamisel on võimalik täpsemini prognoosida riigi makstavaid tasusid. Vaidluste hulk on eelnevate aastate alusel prognoositav ja selle saab läbi korrutada tavapärase fikseeritud paketitاسuga. Fikseeritud paketitاسu peaks eelduslikult motiveerima esindajat kulutama vaidluse lahendamiseks just nii palju aega ja tegema üksnes nii palju toiminguid, mis on vaidluse lahendamiseks vajalik, hoidudes ülemäärasest. Lisaks võib see eelduslikult vähendada tööaega, sest esindajad ja kohtud ei pea tegelema riigi õigusabi taotluste üksikasjaliku lahendamisega.

8. Kuna on kaheldav, kas praegune süsteem tagab õigusabi osutamise kitsamat valdkonda tundva (piisvata teadmiste, oskuste ja kogemustega) esindaja poolt keerulisemate ja komplekssemate õigussuhete puhul, siis tuleks kaaluda RIS süsteemi täiendamist selliselt, et õigusabi taotleja saaks selgemini väljendada, millises konkreetnes õigusvaldkonnas ta

abi otsib. See võib ka motiveerida tellimusi vastu võtma neid esindajaid, kes tavapäraselt riigi õigusabi ei osuta, kuid kes on konkreetsele õigusvaldkonnale spetsialiseerunud ja peab vaidlust erialaselt huvitavaks. RIS-i täiendamisele peaks järgnema siiski põhjalikum riigi õigusabi korraldamise hindamine advokatuuri poolt, et õigusabi osutajatel oleks piisav kogemus, nt tagasisidestamise ja järelkontrolli võimaluse loomist.

4.5. Õigustatud isikute ringi puudutavad ettepanekud

1. Kaaluda täiendavaid piiravaid aluseid riigi õigusabi andmisele, nt pahatahtlikkuse tingimuse lisamist (vt käesolev analüüs, p 3.1.5). Samuti tasub kaaluda nende kriteeriumite täpsustamist, millisel juhul keeldutakse riigi õigusabi andmisest vaidluse ebamõistlikkuse tõttu (analüüsi p 3.1.4.c), sätestades nt reegli, et õigusabi ei anta, kui mõistlik isik ei kasutaks sellise vaidlusega kohtusse pöördumiseks enda aega ja raha. Kui riigi õigusabi saajate ringi kitsendada, siis annab see selle arvelt suurema võimaluse suurendada riigi õigusabiks ette nähtud tasu.

2. Eestkostemenetluses on puudutatud isikule esindaja määramine riigi hoolekandekohustuse täitmise osa. Samas olukorras, kus isikul endal on olemas piisav vara, võiks seadusandja kaaluda vähemalt osaliselt esindaja kulude puudutatud isiku kanda jätmise võimaluse loomist. Põhimõtteliselt lubab seda juba TsMS § 172 lg 3. Seda saaks teha kas eestkostja määramise järel riigi kantud esindaja kulude isikult tagasi nõudmise teel või juba eestkostja seadmisel menetluses. Esimese võimaluse kasuks räägib, et eestkostja on kohustatud PKS §-de 184 ja 202 järgi esitama kohtule kirjaliku nimekirja eestkostetava vara kohta mõistliku aja jooksul eestkoste määramisest arvates. Vara nimekirja saamise järel on kohtu otsustada, kas isikul on piisavalt vara, et eestkoste seadmisega seotud menetluskulusid kanda. Seega ei lisanduks kohtule ka eestkostja seadmisel täiendavaid kohustusi isiku varalise seisundi kindlakstegemiseks. Üheks võimaluseks menetluse lihtsustamiseks on kehtestada vara väärtus, mille omamisest alates tuleks eestkostetaval proportsionaalselt oma menetluskulusid (mh kulusid riigi õigusabile) kanda.

3. Riigi õigusabi seaduse § 17 lg 4 järgi võib asja menetlev kohus või kohus, kelle pädevuses oleks menetleda kaebust täitemenetlust läbi viiva kohtutäituri tegevuse peale, oma algatusel igas menetlusstaadiumis käesolevas seaduses ettenähtud korras uuesti hinnata, kas jätkuvalt esinevad käesolevas seaduses ettenähtud alused taotlejale riigi õigusabi andmiseks ning riigi õigusabi andmise aluste äralangemise korral lõpetada isikule riigi õigusabi andmine. Sarnane säte sisaldub samuti TsMS § 188 lg-s 3, mille eeskujuks olevat Saksamaa ZPO § 120a on seadusandja poolt ajakohastatud. Riigi õigusabi saajale võiks seada kohustuse varalise seisukorra muutumisest (paranemisest) või sissetulekute suurenemisest kohut viivitamatult teavitada. Teavitamiskohustusest tuleks riigi õigusabi andmisel selle saajat ka informeerida.

4. Kaaluda, kas juhul, kui õigusabi korras on määratud menetluskulude tasumine osadena, võiks veel tasumata osade suuruse juures (samas RÕS § 25 lg 3 lubaks ka *ex tunc*) arvestada kohtulahendi jõustumise järgselt teatud ajavahemiku jooksul omandatud. Arvesse võiks minna ka seisukorra paranemine menetluses saadud vara arvelt. Vaatamata sellele, et menetluse kaotanud poolel on üldreeglina kohustus kanda teise poole menetluskulud (TsMS § 162 lg 1), ei pruugi see katta kogu õigusabi kulu.

5. Muuta RÕS § 7 lg 1 p 4 selliselt, et kahekordse keskmise sissetuleku asemel seataks tingimuseks nt isiku neljakordse keskmise sissetuleku ületamine. See tagaks, et vähegi aeganõudvas vaidluses ei vastaks keskmise sissetulekuga isik riigi õigusabi andmise tingimustele.

4.6. Ulatuslikuma reformiga seotud ettepanekud

Reformida riigi õigusabi süsteemi ulatuslikumalt:

1. Loobudes senisel kujul kehtivast süsteemist ja luua sarnaselt Soomega riigikeskne õigusabi süsteem. Rajada spetsiaalsed riiklikud õigusabibürood (oikeusaputoimistot), kes hindavad taotleja majanduslikku olukorda, otsustavad, kas ja millises ulatuses abi antakse ning määravad vajadusel juristi või advokaadi. Abi võivad anda kas riigi enda juristid või eraadvokaadid.⁸⁰

2. Muuta riigi pakutud tasu ulatuses kõikidele advokaadibüroodele kohustuslikuks teatud tundide osa osutada õigusabi. Tundide arvude määramisel võtta arvesse büroo suurust (nt kui palju on büroos advokaate ja/või juriste). Luua büroole võimalus „osta“ ennast igal aastal kohustusest vabaks ja see raha suunata nende advokaatide osutatavate õigusabi tasude suurendamiseks, kes otsustavad riigi õigusabi teenust pakkuda.

3. Riik võib ka kaaluda teisi motiveerivaid meetodeid, seal hulgas nt riigi õigusabi osutavate büroode ja advokaatide riigipoolne tunnustamine (mis omakorda teeb büroo nähtavaks avalikkusele) või maksusoodustuste loomine.

4.7. Vahekokkuvõte

Kogutud statistika ja asjassepuutuvate õigusaktide analüüsi alusel võib üldistada, et tegelikkuses ei ole riigi õigusabi süsteem rakendunud praktikas selliselt nagu seda RÕS-i vastuvõtmisel kavandati.

⁸⁰ Selle kohta vt lähemalt: https://e-justice.europa.eu/topics/taking-legal-action/legal-aid/fi_et?utm_source=chatgpt.com

Suurendada tuleb advokatuuri enda vastutust, et pakutav riigi õigusabi teenus oleks kvaliteetne (detailsem advokaatide valikusüsteem, koolitused, järelevalve). Eesti Advokatuur kui avalik-õiguslik juriidiline isik on üks vaidlusaluse teenuse korraldajatest koos riigiga.

Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused pole kunagi esialgselt kavandatud mahus kohaldatud. Kohtud suuremalt jaolt ei kontrolli, kas taotlejal on õigus, mille kaitsmiseks ta õigusabi taotleb (RÕS § 7 lg 1 p 2) ega seda, kas taotleja võimalus oma õiguse kaitseks pole vähene (lg 1 p 5), samuti mitte seda, kas taotlejale asjast tulenev võimalik kasu on mõistlikus vahekorras riigi eeldatavate kuludega õigusabile (lg 1 p 12). Kogu riigi õigusabi taotluse lahendamine taandub paljudel juhtudel eeskätt ainuüksi taotleja varandusliku seisuhindamisele. Teiselt poolt oli RÕS eesmärk anda õigusabi n.ö avansina asja lahendamiseks ja reeglina tuleb õigusabikulud taotlejal riigile hüvitada. Samas on vähesest statistikast näha, et hüvitamiskohustusega abi praegu üldse ei osutata ning riigil puudub üldse igasugune ettekujutus, kui palju osutatud abist tagasi saadakse. Kokkuvõttes tähendab see, et riigi kulutused RÕS süsteemile on kordades suuremad kui need RÕS-i üldise loogika järgi võiksid olla. Seetõttu oleks vaja põhjalikku kaasuspõhist analüüsi riigi õigusabi taotluste rahuldamise põhjuste kohta.

Riigi õigusabi tasu suuruse arvutamise süsteem ei võta arvesse elukalliduse tõusu ja tasu suuruse muutmine on aeganõudev. Tasu suuruse suurendamisega – kas siis maksumaksja poolt lisaraha panustamise, olemasoleva ressursi tõhusamalt kasutamise, advokaadibüroode kaasamisega vm meetodiga – motiveeritakse suuremal hulgal esindajaid osalema riigi õigusabi osutamises. Selleks, et kõigile Eesti elanikele tagada ühetaoline juurdepääs õigusemõistmisele, esineb vajadus kaaluda põhimõttelisemat laadi muudatusi.

V. Lõppjäreldused

1. Kogutud statistika ja asjassepuutuvate õigusaktide analüüsi alusel võib üldistada, et 2004. a kehtestatud riigi õigusabi seadus on oma põhialustest jätkuvalt tänapäevane ning selles sätestatud eeskirjad ei vaja kardinaalselt reformi. Seda kinnitab muu hulgas ka asjaolu, et analoogsed riigi õigusabi andmise põhimõtted kehtivad käesoleval ajal ka Saksamaa Liitvabariigis. Kaaluda võiks siiski riigi õigusabi seaduse täiendamist mõningate eelpool kirjeldatud kriteeriumitega (nt pahatahtlikkus), kuid põhimõtteliselt tuleb riigi õigusabi seadus lugeda ajaproovile hästi vastu pidanud õigusaktiks.

2. Peamine probleem seisneb esitatud analüüsi pinnalt seega mitte niivõrd riigi õigusabi seaduse normatiivse regulatsiooni tasandil, vaid kõnealuse seaduse praktilise kohaldamise juures. Nimelt on kõiki käesolevaks analüüsiks kogutud andmeid tervikuna analüüsides põhjust väita, et riigi õigusabi seadus ei ole alates oma vastuvõtmisest 2004. a kunagi

praktikas täiemahuliselt rakendunud. Eeskätt puudutab see riigi õigusabi osutamise üle otsustamist, aga samuti osutatud õigusabi kulutuste riigile tagasihüvitamise mehhanismi. Analüüsisist järeldub ühemõtteliselt, et ainsaks kriteeriumiks, mille alusel kohtud õigusabi taotleja kõlblikkust riigi õigusabi saamisele hindavad, on kujunenud taotleja majanduslik seisukord. Reegeljuhtumil määratakse õigusabi peaaegu automaatselt, kui taotleja majanduslik seisund on selline, et ta pole ise võimeline turuhinnaga õigusabi saama. Kõik muud riigi õigusabi seaduses sätestatud täiendavad kriteeriumid, sh tegelikult kaitstav õigus, asja perspektiivikus, jäävad õigusabi osutamise üle otsustamisel tähelepanuta. Seetõttu pole liialdus väita, et vaatamata 2004. a kehtestatud uuele regulatsioonile, lähtub riigi õigusabi osutamine jätkuvalt enne nimetatud aega toimunud kriteeriumite alusel, kus ainsaks kriteeriumiks selle üle otsustamisel oli taotleja varanduslik seisund. Olukorda võib pidada problemaatiliseks, sest riigi eelarvevahendid riigi õigusabi osutamiseks on piiratud ning riigi õigusabi seaduse üldeesmärk suunata neid vaid sinna, kus õigusabi saamine on tõsiselt põhjendatud, on jäänud saavutamata.

3. Samavõrd kahetsusväärset pole rakendunud 2004 a riigi õigusabi valdkonna reformiga seatud teine eesmärk ehk osutada õigusabi vaid hädalahendusena selliselt, kus riik tasub akuutses olukorras taotleja eest avansina õigusabi kulud, kuid seejärel hüvitatakse need taotleja poolt riigile tagasi. Riigi rahandust ei iseloomusta kõige paremast küljest olukord, kus riigil puudub ühest küljest sootuks ülevaade, millises ulatuses on kohtud määranud riigi õigusabi selle tagasihüvitamise kohustusega või selleta, ning teisest küljest, millises mahus on hüvitamise kohustusega riigi õigusabi asjades õigusabi kulusid taotlejate poolt riigile tagasi hüvitatud. Käesoleva analüüsi autoritele kättesaadavaks tehtud ebatäielike arvandmete pinnalt on siiski põhjust arvata, et reegeljuhtumil määravad kohtud riigi õigusabi selle hüvitamise kohustusega. Taoliselt on aga jäänud praktikas saavutamata teine 2004. riigi õigusabisüsteemi reformi oluline eesmärk, mille järgi ei tohi riigi õigusabi olla tasuta õigusabi. Praktikas on riigi õigusabi kujunenud nimelt tasuta õigusabiks, mis omakorda kärbib märkimisväärselt riigi rahalisi võimalusi riigi õigusabi osutada. Seetõttu võiks kaaluda riigi õigusabi seaduse regulatsiooni täpsustamist selliselt, et määrata täpsemalt ette kindlaks need kriteeriumid, mille puhul kohus võib erandlikult määrata riigi õigusabi selle hüvitamise kohustusega. Kaaluda tasuks samuti, kas mitte siduda hüvitamise kohustust kohtuasja lahendamise edukuse määraga (nt suure kahjuhüvitise taotleja kasuks välja mõistmise korral kohustusega tasuda sellest teatud murdosa riigi õigusabi kulude katmiseks).

4. Märkimist väärib samuti, et võrreldes rahvusvaheliste standartidega on Eestis riigi õigusabi määramine kriminaalmenetlustes iseäranis liberaalne. Nimelt näeb EIÕK art 6 lg 3 p c) ette riigi kohustuse tagada süüdistatavale tasuta õigusabi juhul, kui see on õigusemõistmise huvides vajalik ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest

tasumiseks. Sama põhimõtet kordab Euroopa Liidu tasandil ELPH art 47 lg 3 nähes ette, et isikule, kellel puuduvad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda. Seega seovad mõlemad rahvusvahelised õigusaktid riigi õigusabi tagamise kohustuse kriminaalmenetluses vahetult süüdistataval vahendite puudumisega. Eesti kehtivas kriminaalmenetluse praktikas aga kahtlustatava, süüdistatava majanduslikku võimelisust ise enda õigusabi eest tasuda sisuliselt ei kontrollita: määratud kaitsja saamiseks piisab pelgalt sellekohase soovi väljendamisest. Tasub kaaluda, kas olukorras, kus riigil puuduvad ressursid riigi õigusabi süsteemile riigieelarvest eraldatavate vahendite märkimisväärseks suurendamiseks, ei tuleks seda süsteemi muuta ning siduda ka kriminaalmenetluses riigi õigusabi saamine (määratud kaitsja) kahtlustatava, süüdistatava majandusliku võimetusega selle eest ise tasuda. Iseäranis võiks seda kaaluda n.ö masskriminaalasjades nagu joobes mootorsõiduki juhtimine.

5. Riigi õigusabi süsteemi organisatsioonilisel tasandil on hädavajalik suurendada advokatuuri enda vastutust, et pakutav riigi õigusabi teenus oleks kvaliteetne (detailsem advokaatide valikusüsteem, koolitused, järelevalve). Eesti Advokatuur kui avalik-õiguslik juriidiline isik on üks vaidlusaluse teenuse korraldajatest koos riigiga. Tegemist ei ole ainult riigi vastutusalas oleva küsimusega.

6. Riigi õigusabi süsteemile riigieelarvest eraldatavate vahendite aspektist väärrib märkimist, et riigi õigusabi tasu suuruse arvutamise süsteem ei võta arvesse elukalliduse tõusu ja tasu suuruse muutmine on aeganõudev. Tasu suuruse suurendamisega – kas siis maksumaksja poolt lisaraha panustamise, olemasoleva ressursi tõhusamalt kasutamise, advokaadibüroode kaasamisega vm meetodiga – motiveeritakse suuremal hulgal esindajaid osalema riigi õigusabi osutamises. Selleks, et kõigile Eesti elanikele tagada ühetaoline juurdepääs õigusemõistmisele, esineb vajadus kaaluda põhimõttelisemat laadi muudatusi. Riigikohus on kohtuasjas nr 5-22-2 viidanud, et tänasel kujul pakutava riigi õigusabi osutamine pikas perspektiivis pole jätkusuutlik. Riigi õigusabi süsteem ei ole loodud mitte advokaatide ega advokatuuri, vaid konkreetselt riigi õigusabi vajavate isikute huvides. Tänapäevase olukorra edasikestmisel ja mitte midagi tehes suureneb tõenäosus, et riigi õigusabi vajavate isikute õigused jäävad kaitseta ning nende huvid kahjustuvad (nn mikrotasand). Suuremas plaanis tähendab see seda, et kvaliteetne õiguste maksmapanemine on kättesaadav ainult nendele isikutele, kellel on selle teenuse eest maksmiseks raha. See looks ühiskonnas selged klassid ja suurendaks ühiskonnas lõhesid ega tagaks ühiskonna sidusust (nn makrotasand).

7. Seaduse tasandil oleks riigi õigusabi süsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks tarvis: a) luua süsteem, kus riigil on üheselt teada, kui palju riigi õigusabi saajad riigi õigusabi tagasi maksavad; b) tasumäärade ajakohastamine ja indekseerimine; c) pakettitasude ja

koefitsientide süsteemi kehtestamine; d) kulude hüvitamise korra ühtlustamine; e) süsteemi täielik digitaliseerimine ja menetluse kiirendamine; f) selge maksetähtaeg ja osamaksete võimalus taotlejatele; g) struktuurne haldusreform pikaajalise tõhususe tagamiseks.

Justiitshaldussüsteemi tasandil oleks riigi õigusabi süsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks hädavajalik: a) kaasajastada RÕA taotluste vorme (punkt 4.1); b) muuta panga kinnituse lisamise nõuet (punkt 4.2); c) muuta tasu ja kulude korra süsteemi (punkt 4.3); d) reguleerida paremini halduskoormusega seonduvat (punkt 4.4); e) täpsustada õigustatud isikute ringiga seonduvat (punkt 4.5) ning f) kaaluda ulatuslikumaid reformiettepanekuid (punkt 4.6).

8. Kokkuvõttes aitab osade või kõigi eelnimetatud ettepanekute realiseerimine tagada, et riigi õigusabi süsteem oleks üheaegselt riigi õigusabi saajatele põhiseaduslikult tõhus, majanduslikult jätkusuutlik, administratiivselt efektiivne ning atraktiivne kvalifitseeritud advokaatidele.