



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 27.10.2015 nr 3-2-8-1-1000-15

Meie 18.11.2015 nr 9-2/151394/1505125

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-2-1-40-15

Austatud Riigikohtu esimees

Olen seisukohal, et [riigi õigusabi seaduse § 21 lg 3](#), mille alusel on [kehtestatud tasude ja kulude kord](#) („Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord“, edaspidi ka: kord) on põhiseadusega kooskõlas.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

1. Kokkuvõte

Põhiseaduslikkuse järelevalve on lubatav, sest RÕS § 21 lg 3 on asjassepuutuv norm. RÕS § 21 lg 3 riivab advokaatide põhiõiguseid. Kui RÕS § 21 lg 3 poleks kehtiv, tuleks advokaadi taotlus lahendada teisiti.

Riigi õigusabi osutamine on advokaatide kohustus, mis riivab nende kutse- ja ettevõtlusvabadust. Advokaatidele riigi õigusabi eest tasu maksmine vähendab riive intensiivsust. Kui advokaatidele ei hüvitataks riigi õigusabi osutamisel tekkivaid kulutusi, siis riivaks riigi õigusabi osutamise kohustus ka nende õigust omandi puutumatusel.

Riigi õigusabi saajad võivad olla kohustatud riigi õigusabi hüvitama, ent kohustus tuleneb teistest alustest, eelkõige RÕS §-st 25. Kuna kohus võib kohustada riigi õigusabi saajat hüvitama riigi õigusabi väiksemas ulatuses, kui tasutakse advokaadile, ei määra kord riigi õigusabi saaja poolt hüvitatavat summat. Seega ei riiva RÕS § 21 lg 3 ega kord riigi õigusabi saaja õiguseid.

Kohtumenetluse seaduste kohaselt (näiteks TsMS § 138 jj) võib kohtulahendiga jätta menetluskulude, sealhulgas riigi õigusabi kulude, kandmise ka teistele menetlusosalistele või isikutele. Kuigi menetluskulude kellegi kanda jätmine riivab selle isiku õiguseid, ei tulene riive RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud korrast, vaid kohtumenetluse seadustest.

RÕS § 21 lg 3 formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel on eelkõige vaidluse all, kas RÕS § 21 lg 3 on kohtumenetluse seadus. Kohtumenetluse seaduse mõiste pole kohtupraktikas selge. Kohtumenetluse seadused on sellised normide kogumid, mis reguleerivad kohtute tegevust nende põhiseaduslike ülesannete täitmisel.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

RÕS § 21 lg 3 ega selle alusel kehtestatud kord ei ole kohtumenetluse seadused. Kuigi RÕS § 21 ja kord sisaldavad nii materiaalsoiguse kui ka menetlusõiguse norme, ei täida kohus advokaadile makstava tasu ning talle hüvitavate kulude määramisel põhiseaduslikke ülesandeid. RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud kord ei mõjuta riigi õigusabi saajate õigust pöörduda kohtusse.

RÕS § 21 lg 3 võeti vastu koos kohtumenetluse seadustega ning lähtudes rangematest menetlusnõuetest. Kui RÕS § 21 lg 3 oleks kohtumenetluse seadus, oleks see põhiseadusevastane, sest konstitutsiooniliste normide kehtestamist ei saa delegeerida täidesaatvale võimule ega avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele.

Tasude ja kulude kord on üldkorraldus, mitte määrus, sest selle adressaatideks on üksnes advokaadid. Kord on kehtestatud järgides põhiseadusest ja haldusmenetluse seadusest tulenevaid menetlusnõudeid ning on formaalselt õiguspärane.

2. Asjassepuutuvus

Normikontrolli aluseks olevas kohtuvaidluses ei ole advokaat esitanud taotlust RÕS § 21 lg 3 ning selle alusel kehtestatud korra põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Kohtuasjas on keskendunud küsimusele, kuidas nimetatud korda tõlgendada.

RÕS § 21 lg 3 põhiseadusele vastavust palus kontrollida Riigikohtu tsiviilkolleegium¹. PS § 15 lõikest 2 tulenevalt peab iga kohus „kohtuasja lahendamisel hindama kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavust, kui selle kohta on tekkinud kahtlused. Kohus peab seda tegema ka omal algatusel, mitte ainult siis, kui mõni menetlusosalistest seda taotleb.“² Kohtute pädevuses on algtada konkreetne normikontroll üksnes siis, kui asjassepuutuv ehk kohaldamisele kuuluv õigustloov akt võib rikkuda menetlusosaliste õigusi ja vabadusi.³

RÕS § 21 lg 3 esimene lause annab advokatuuri juhatusele volituse kehtestada “riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise korra ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatuse ja korra”. Riigi õigusabi osutamine on advokaadi kohustus.⁴ Riigi õigusabi eest liiga väikese tasu maksmine või selle tegemata jätmine võib riivata õigusabi osutava advokaadi õiguseid. Samuti võib advokaadi õiguseid riivata riigi õigusabi osutamisega seotud kulude hüvitamata jätmine. Kui RÕS § 21 lg 3 ei oleks kehtiv, tuleks advokaatidele maksta tasu ning tema kulud hüvitada teistsugustel alustel, mistõttu peaks kohus langetama teistsuguse otsuse.⁵ Seega on RÕS § 21 lg 3 asjassepuutuv norm ning konkreetne normikontroll on lubatav.

3. Põhiõiguste riive

3.1. Esindatava õiguste riive

RÕS § 21 lg 3 ning selle alusel kehtestatud tasude ja kulude kord ei riiva riigi õigusabi saaja õiguseid

¹ [RKTKm 14.10.2015, 3-2-1-40-15](#)

² [RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08](#), p. 21

³ [RKPJKm 03.07.2008, nr 3-4-1-4-08](#), p. 13 ja p. 18.

⁴ Vt AdvS § 64¹ lg 1. Pikemalt käsitletud allpool. Ka Riigikohus on põhimõtteliselt jaatanud Advokatuuri võimalust kohustada advokaate õigusabi osutama, nt olukorras, kus ükski advokaat ei ole nõus õigusabi osutama – vt [RKKKm 02.05.2005, 3-1-1-40-05](#) p. 7.

⁵ Kui RÕS § 21 lg 3 oleks kehtetu, peaks kohus siiski määrama riigi õigusabi tasu ja kulud RÕS § 23 alusel kindlaks nendes õigustatud ja põhjendatud ulatuses.

Riigi õigusabi saajale osutatud õigusabi kvaliteet ei sõltu selle eest makstavast tasust. Riigi õigusabi saaja ning advokaadi vahel tekib kliendisuhe, milles advokaat on kohustatud järgima AdvS § 44 sätestatud kohustusi. Kohutuste täitmine tagab õigusnõustamise piisava kvaliteedi.

Lisaks, AdvS § 43 lg 1 kohaselt peab advokaat õigusteenust osutades lähtuma advokaadi kutse-eetika nõuetest. Advokaadi kutse-eetika nõuded on koondatud [Eesti Advokatuuri eetikakoodeksi](#). Eetikakoodeksi § 14 lg 1 kohaselt on advokaat kohustatud ülesande täitmisel kohtlema kõiki isikuid võrdselt. Eetikakoodeksi § 15 kohaselt on advokaat kohustatud täitma kliendilt saadud ülesandeid hoolikalt. Advokaadi kutse-eetika nõuete hulka kuulub, et advokaat peab kõiki kliente nõustama võrdselt hoolikalt ning põhjalikult, mistõttu on advokaat kohustatud andma riigi õigusabi selle saajale kvaliteetselt sõltumata selle eest saadavast tasust.

Riigi õigusabi võidakse RÕS § 8 kohaselt määrata kolmel viisil:

- kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud,
- kohustusega hüvitada riigi õigusabi täielikult või osaliselt ühekordse maksena,
- kohustusega hüvitada riigi õigusabi täielikult või osaliselt osamaksetena.

Kui riigi õigusabi määratakse kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud, siis puudub tasu ja kulude suurusel puutumus riigi õigusabi saaja õigustega. Ka käesoleva normikontrolli aluseks olnud kaasuses anti riigi õigusabi ilma kohustuseta hüvitada riigi õigusabi.⁶ Tsiviilkohtumenetluses määratakse riigi õigusabi enamasti ilma kohustuseta see hüvitada.⁷

Kui riigi õigusabi saajat kohustatakse riigi õigusabi osutamise eest advokaadile tasutat hüvitama, siis riivab see küll isiku õiguseid, ent riive ei tulene RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud tasude ja kulude korrast. Riigi õigusabi saaja õiguste riive tuleneb kohustusest riigi õigusabi tagastada. Kohustus riigi õigusabi riigile tagastada pannakse isikule RÕS § 8, § 15 ja § 16 alusel, mitte RÕS § 21 lg-ga 3.

Kui isikule juba on määratud riigi õigusabi kohustusega see tagastada, siis määrab riigi õigusabi saaja kohustuse riigi õigusabi hüvitada ja hüvitamise ulatuse kohus RÕS § 25 lg 1 alusel. RÕS § 25 lg 1 sätestab, et riigi õigusabi hüvitamise kohustus määratakse tasu ja kulude põhjendatud ja vajalikus ulatuses. Seega on kohtul kaalutlusruum ning õigus isiku kohustust vähendada.

Näiteks, kui advokatuur nimetab Tartus elavale isikule, kellele tuleb õigusabi osutada samuti Tartus, riigi õigusabi osutajaks Tallinnas tegutseva advokaadi, siis võib advokaadil olla õigus nõuda Tartusse sõitmise kulude hüvitamist. Sellised transpordikulud hüvitataks RÕS § 23 lg 1 ja RÕS § 22 lg 7 alusel. Samas pole nende kulude tegemine riigi õigusabi saaja seisukohast põhjendatud ega vajalik, sest riigi õigusabi oleks võinud osutada ka Tartus tegutsev advokaat. Kohus võib RÕS § 25 lg 1 alusel kohustada isikut riigi õigusabi hüvitama üksnes põhjendatud ja vajalikus ulatuses, mis näite puhul on väiksem kui advokaadile makstav tasu.

Kuna kohtul on isiku riigi õigusabi hüvitamiskohustuse määramisel kaalutlusruum ning õigus nõuda isikult väiksema summa hüvitamist, kui on advokaadile makstav tasu ning advokaadile hüvitatavad kulud, siis ei ole kohus hüvitamiskohustuse määramisel seotud RÕS § 21 lg-ga 3. Järelikult ei tulene riigi õigusabi hüvitamisel isiku õiguste riive RÕS § 21 lg-st 3 ega selle alusel kehtestatud tasude ja kulude korrast.

⁶ Viru Maakohtu 10. juuni 2013 määrus kohtuasjas number 2-12-51758

⁷ Vt K. Mälbergi 2013. aasta magistritöö „Riigipoolne õiguslane abi ja nõustamine tsiviilkohtus eraisikutele.“ lk 49-50

Järelikult ei riiva RÕS § 21 lg 3 ning selle alusel kehtestatud tasude ja kulude kord tsiviilkohtumenetluses riigi õigusabi saajate õiguseid, sest nendele osutatava teenuse õigusnõustamise kvaliteet ei sõltu riigi õigusabi eest makstavast tasust ega hüvitatavatest kuludest. Nende kohustus tagastada riigi õigusabi eest tasuta tekib teistel alustel.

3.2. Vastaspoole õiguste riive

RÕS § 21 lg 3 ning selle alusel kehtestatud kord ei riiva teiste menetlusosaliste õiguseid.

TsMS § 138 lg 1 ja § 144 p 1 kohaselt on menetlusosalise esindajate ja nõustajate kulud menetluskulud. TsMS § 146 lg 1 p 3 alusel võib menetluskulud jätta teiste menetlusosaliste kanda. Kui isikule on määratud riigi õigusabi korras advokaat, siis võib ka selle advokaadi menetluskulud jätta kohtumenetluse teise poole kanda.

Siiski ei tähenda see, et RÕS § 21 lg 3 või tasude ja kulude kord riivaks menetlusosaliste õiguseid. Menetluskulude suurus arvutatakse kohtumenetluse erisätete, näiteks TsMS 18 peatüki alusel. Seega ei riiva riigi õigusabi eest tasu maksmine teiste isikute õiguseid rohkem, kui menetlusosalise ja tema lepingulise esindaja vaheline kliendileping, mille alusel esindatakse menetlusosalist kohtumenetluses. Riive ei tulene mitte RÕS § 21 lg-st 3 ega tasude ja kulude korrast, vaid TsMS-ist.

3.3. Advokaatide õiguste riive

RÕS § 21 lg 3 ning kord riivavad advokaatide ettevõtlusvabadust ja õigust omandi puutumatusse.

Advokaadid on kohustatud osutama riigi õigusabi. AdvS § 64¹ lg 1 kohaselt nimetab igas riigi õigusabiga seotud asjas riigi õigusabi osutava advokaadi advokatuuri juhatus või juhatuse määratud isik. Advokatuuri nimetatud advokaat kohustub asuma viivitamata riigi õigusabi osutama (RÕS § 18 lg 2). Advokaat võib keelduda temale määratud ülesande vastuvõtmisest ja täitmisest üksnes riigi õigusabi seaduses sätestatud alustel. RÕS § 19 lg 2 ja AdvS § 44 lg 4 kohaselt võib advokaat õigusabi osutamisest keelduda eelkõige siis, kui ta samas asjas on osutanud või osutab õigusteenust kliendi huvidega vastuolus olevate huvidega isikule. Kuigi seni on Eesti Advokatuur praktikas nimetanud riigi õigusabi osutava advokaadi vabatahtlikkuse alusel, ei muuda see õigussuhte olemust ning tegu on siiski kohustusega. Lisaks, kui advokaat on asunud riigi õigusabi korras õigusteenust osutama, on ta kohustatud seda tegema kuni asja lõpliku lahendamiseni, kui seaduses pole sätestatud teisiti (RÕS § 19 lg 1).

Riigi õigusabi osutamise kohustus riivab advokaadi kutsevabadust (PS § 29) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31). Õigusnõustamine on advokaadi kutsetegevus ning elatusallikas. Kohustus pakkuda õigusnõustamist riigi ning advokatuuri poolt määratud tingimustel piirab advokaadi võimalust tegeleda õigusnõustamisega advokaadi enda poolt valitud ning kokkulepitud tingimustel.⁸

Riigi õigusabi osutamise kohustus võib riivata ka advokaadi või advokaadibüroo pidaja õigust omandi puutumatusse. Riigi õigusabi osutamiseks peab advokaat paratamatult tegema

⁸ PS § 29 lg 2 ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikli 4 lõike 2 kohaselt ei või kelleltki nõuda sunniviisilist või kohustuslikku töötamist. [Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud lahendis Vand Der Musselle v Belgia Ühingu](#), et advokaadi kohustus osutada tasuta õigusabi ei riku viidatud nõuet.

väljaminekuid. Igasuguse õigusabi osutamisel tekivad advokaadil transpordi-, kontori- ja sidevahendite kulud. Ka käesoleva normikontrolli aluseks olevas põhikohtuasjas on arutluse all transpordikulude hüvitamine. Kui advokaadile ei hüvitata riigi õigusabi osutamisel tekkivaid kulusid täielikult, siis peab ta oma kohustuse täitmist finantseerima ise oma omandi arvelt. See riivab advokaadi õigust omandi puutumatusse.

Advokaadi ettevõtlusvabaduse ning omandiõiguse riive intensiivsust vähendab asjaolu, et riigi õigusabi osutamise eest makstakse tasu ning selle käigus tekkinud kulutused hüvitatakse.⁹ Mida väiksem on advokaadile riigi õigusabi eest makstav tasu või mida väiksemas osas hüvitatakse advokaadile riigi õigusabi osutamisel tekkinud kulutused, seda intensiivsem on advokaadi õiguste riive.

Riigi õigusabi eest advokaadile makstav tasu ning hüvitised määratakse advokatuuri juhatuse poolt kehtestatava tasude ja kulude korra alusel. RÕS § 22 lg 1 p 1 kohaselt esitab advokaat riigi õigusabi tasu suuruse ja kulude hüvitamise ulatuse kindlaksmääramiseks taotluse, milles märgitakse tasude ja kulude korra alusel hüvitamisele kuuluvad kulud. RÕS § 22 lg 1 p 7 kohaselt kontrollib kohus taotluse õigsust ja põhjendatust. Kohus on tasu ja kulude hüvitamise ulatuse määramisel seotud tasude ja kulude korraga ning peab sellest lähtuma.

RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud kord määrab advokaadi põhiõiguste riive intensiivsuse. Kui korra alusel hüvitatakse advokaadile kõik riigi õigusabi osutamisel tekkinud kulutused, siis ei riivaks riigi õigusabi osutamise kohustus üldse isiku omandiõigust. Seega sõltub RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud korrast ka see, kas advokaadi õiguseid üldse riivatakse. Kuna RÕS § 21 lg 3 määrab põhiõiguste riive intensiivsuse ning selle alusel kehtestatud korrast sõltub, kas õigust omandi puutumatusse üldse riivatakse, riivab RÕS § 21 lg 3 ning selle alusel kehtestatud kord advokaadi ettevõtlusvabadust ning õigust omandi puutumatusse.

Eeltoodud põhjustel riivavad RÕS § 21 lg 3 ja tasude ning kulude kord advokaatide põhiõiguseid, ent ei riiva riigi õigusabi saajate ega teiste menetlusosaliste õiguseid.

4. Formaalne põhiseaduspärasus

[Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kohtumääruse, millega anti asi läbivaatamiseks üldkogule](#), punkti 8 kohaselt tekkis tsiviilkolleegiumil kahtlus, kas RÕS § 21 lg 3 ja selle alusel advokatuuri juhatuse poolt kehtestatud tasude ja kulude kord on formaalselt põhiseadusega kooskõlas. Eelkõige lähtus kolleegiumi kahtlus küsimusest, kas RÕS § 21 lg 3 ja selle alusel kehtestatud kord on kooskõlas PS § 104 lg 2 p 14 sätestatud nõudega, et kohtumenetluse seadused tuleb võtta vastu Riigikogu hääleteenamusega.

4.1. Kohtumenetluse seaduste kui konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisala

Otsustamaks, kas RÕS § 21 lg 3 ning selle alusel kehtestatud tasude ja kulude kord on kohtumenetluse seadused, tuleb esmalt määratleda mõiste “kohtumenetluse norm”. Kuigi Riigikohus on mitmetes menetlustes võtnud seisukoha, kas mõni õigusnorm on PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtukorralduse seaduse või kohtumenetluse seaduste reguleerimisalas või

⁹ Sama on kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus lahendi [Van Der Mussele v Belgia Kuningriik](#) punktis 40, märkides „While remunerated work may also qualify as forced or compulsory labour, the lack of remuneration and of reimbursement of expenses constitutes a relevant factor when considering what is proportionate or in the normal course of affairs.”

mitte¹⁰, on senise praktika pinnal raske teha üldistusi, milline on kohtumenetluse seaduste reguleerimisala. Kohtumenetlus hõlmab kindlasti rohkemaid valdkondi, kui on senistes Riigikohtusse jõudnud asjades nimetatud. Samuti puudub senises Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas kõnealuste konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisala määratlus, mille põhjal saaks Riigikogu seaduseelnõude menetlemise käigus kindlalt tuvastada, kas tegemist on kohtumenetlust PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses puudutava eelnõuga, mis vajab vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Riigikohus peaks andma selgeid juhiseid, milline on PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses „kohtumenetluse seaduste“ reguleerimisala.

PS § 104 lg 2 loetleb valdkonnad, mille reguleerimiseks on vajalik kõrgem legitiimsus, mitte ei nimeta ammandavalt konstitutsiooniliste seaduste pealkirju.¹¹ Näiteks pole seadusandja kehtestanud kohaliku omavalitsuse valimise seadust (§ 104 lg 2 p 4), vaid kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seaduse. Seega ei ole Riigikogu koosseisu häälteenamust vaja mitte formaalselt PS § 104 lg-s 2 nimetatud seaduste muutmiseks, vaid PS § 104 lg-s 2 nimetatud valdkondasid reguleerivate normide muutmiseks.

PS § 104 eesmärk on kehtestada põhiseaduse rakendamist enim mõjutavate ja riikluse kõige olulisemaid valdkondi reguleerivate seaduste vastuvõtmiseks ja muutmiseks rangemad vorminõuded.¹² Konstitutsiooniliste seaduste olulisuse tõttu nõuab nende vastuvõtmine ja muutmine laiapõhjalist poliitilist kokkulepet ning tavapärasest kõrgemat legitiimsust. Seetõttu saab neid valdkondi reguleerida üksnes seadustega, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on kehtestatud kõrgem hääldenõue ning mille muutmine seadlustega on välistatud (PS § 110)

Lähtudes PS § 104 lg 2 eesmärgist tuleb konstitutsioonilisteks pidada üksnes selliseid norme, mis on riikluse seisukohast kõige olulisemad ning mõjutavad põhiseaduse rakendamist enim. Kui mõni norm kuulub formaalselt mõnda PS § 104 lg 2 nimetatud valdkonda, ent selle vastuvõtmine või muutmine ei mõjuta oluliselt määral riigi toimimist ega põhiseadust, siis ei tuleks seda normi pidada konstitutsiooniliseks.

Konstitutsioonilised on sellised kohtumenetluse normid, mida kohus rakendab temale põhiseadusega pandud ülesannete täitmisel. PS § 146 kohaselt on kohtu peamine ülesanne õiguse mõistmine, mis lihtsustatult seisneb õigussubjektide vaheliste vaidluste lahendamises ning süüteo toimepannud isikute süü kindlakstegemises ja neile karistuse mõistmises. Õigust mõistes täidab kohus talle PS § 14 ja § 15 pandud ülesannet tagada igähele võimalus kaitsta tõhusalt oma põhiõiguslikke õiguseid. Samuti on kohtu ülesandeks õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse kontrollimine (PS §-d 15 ja 152), sõnumisaladuse riivamise (PS § 43) ja isikult vabaduse võtmise otsustamine (PS §-d 20 ja 21).¹³

¹⁰ Näiteks RKPJKo 17.07.2009, nr [3-4-1-6-09](#), punktid 17. ja 18, RKPJKo 08.06.2009, nr [3-4-1-7-08](#), punktid 29. ja 30, RKÜKm 26.06.2014, nr [3-2-1-153-13](#), p 74.

¹¹ [A. Möttus jt. Kommentaarid §-le 104. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012](#), kommentaar 7

¹² Sellisele seisukohale on asutud läbivalt ka Eesti õiguskirjanduses. Vt nt [A. Möttus jt. Kommentaarid §-le 104. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, kommentaar 3 esimene lause, V. Saaremts. Konstitutsioonilistest seadustest. Ajakiri Õiguskeel 2009/4, lk 3](#), R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn, 1997, lk 124. A-T. Kliimann oli seisukohal, et konstitutsioonilised [originaalis: konstitutsionaalsed] seadused on „nn. riigiõigust rakendavad, eriti kõrgemaid riigiorganied loovad ja nende tegevust korraldavad aktid.“ - A-T. Kliimann. Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte. Tartu, 1933 lk 2, nota 5.

¹³ Vt täpsemat loetelu [R. Narits jt. Kommentaarid §-le 146. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, kommentaar 12](#).

4.2 Kas RÕS § 21 lg 3 on kohtumenetluse norm?

RÕS § 21 lg 3 ega tasude ja kulude kord pole kohtumenetluse normid.

RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud korraga antakse advokaadile õigus nõuda tasu, määratakse selle ulatus ning sätestatakse kulutuste hüvitamise nõude tekkimise eeldused (näiteks kohustus esitada kuludokument). Kuigi korras sisalduvad nii materiaalõiguse kui ka menetlusõiguse normid, ei ole need kohtumenetluse normid.

Riigi õigusabi eest advokaatidele makstava tasu ja neile hüvitatava kulu määramine pole kohtu põhiseaduslik ülesanne. Põhiseadusega oleks kooskõlas ka lahendus, kus riigi õigusabi eest makstava tasu suuruse määraks mõni haldusorgan ning kohtul oleks üksnes õigus kontrollida otsuse õigsust. Ka kehtiva õiguse kohaselt võib advokaadile makstava tasu ja talle hüvitatava kulu suuruse määrata kindlaks uurimisasutus või prokuratuur (RÕS § 23 lg 3, RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud kord). Kuna punktis 3.3.1. käsitletu kohaselt on konstitutsioonilised üksnes sellised normid, mis on vajalikud põhiseaduslike ülesannete täitmiseks, ei ole RÕS § 21 lg 3 ega kord kohtumenetluse normid. Sarnaselt pole ka pankrotiseadus kohtumenetluse seadus, kuigi ka selles seaduses on juhiseid, mida kohus peab oma menetluses järgima.

Lisaks, enamik kohtu tegevust reguleerivatest normidest on sätestatud RÕSis. Riigi õigusabi eest makstava tasu ja hüvitavate kulude kindlaksmääramiseks taotlemise korda reguleerib RÕS § 22 lg 1, tasu ja kulude kindlaksmääramise korda RÕS § 23 ning kohtu pädevust RÕS § 22 lg 7.

Riigikohus on varasemas praktikas pidanud kohtumenetluse normideks ka materiaalõiguslikke norme. 2013. aastal leiti, et kohtumenetluses tekkinud kulude hüvitamine kuulub PS § 104 lg 2 reguleerimisalasse. Riigikohtu hinnangul mõjutab lepingulise esindaja kulude hüvitamisele piirmäära kehtestamine muuhulgas isiku õigust pöörduda kohtusse ja edasikaebeõigust.¹⁴ Piirmäära kehtestamine piirab isiku õigust nõuda kohtumenetluses tekkinud kahju hüvitamist.

Riigi õigusabi pakkumise eesmärk on võimaldada kõikidel isikutel pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, sõltumata nende majanduslikust seisundist. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et isiku õigust pöörduda kohtusse (EIÕK artikkel 6 lõige 1) võib piirata ka kohustus maksta tasusid pärast menetluse lõppu.¹⁵ Kui kohtusse pöördumisega kaasneb risk kanda märgatavaid kulusid, siis kahjustab see isiku võimalust kohtusse pöörduda.

Riigi õigusabi saajate kohustus hüvitada riigi õigusabi ei tulene RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud korrast. See kohustus tuleneb RÕS § 8, § 15 ja § 16. Riigi õigusabi andmise viisi otsustamisel peab kohus hindama, kas isikul ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu tasuda asjatundliku õigusteenuse eest. Kui õigusabi kulud piiravad isiku võimalust pöörduda kohtusse, siis määrab kohus riigi õigusabi andmise ilma selle hüvitamise kohustuseta. Järelikult on isiku õigust pöörduda kohtusse tagatud sõltumata RÕS § 21 lg 3 alusel sätestatud korrast.

Lisaks, kui riigi õigusabi saajat on kohustatud riigi õigusabi hüvitama, siis ei pea riigi õigusabi saaja tingimata hüvitama advokaadile makstud tasu ning talle hüvitatud kulusid täies ulatuses. RÕS § 25 lg 1 järgi määrab kohus riigi õigusabi tasu ja kulude hüvitamise kohustuse advokaadile määratud tasu ja kulude põhjendatud ja vajalikus ulatuses. Advokaadile makstav tasu ning talle hüvitatavad kulud on isiku hüvitamiskohustuse ülemmääraks, ent isikut võib kohustada riigi õigusabi hüvitama ka väiksemas ulatuses. Kuna kohus ei pea hüvitamiskohustuse määramisel

¹⁴ [RKÜKo 26.06.2014, 3-2-1-153-13](#) p. 73-74

¹⁵ [Stankov v Bulgaaria Vabariik, avaldus nr 68490/01, 12.07.2006 p. 54](#)

lähsuma rangelt RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud korrast, ei mõjuta kord otseselt esindatava õiguseid.

Kui riigi õigusabi hüvitamise kohustus jäetakse teistele menetlusosalistele, siis tuleneb see kohustus TsMS-ist, nagu on selgitatud punktis 3.2.

Kokkuvõtlikult ei mõjuta RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud kord isikute õigust pöörduda kohtusse. Kuigi korra alusel määratakse advokaadile riigi õigusabi eest makstav tasu ning talle hüvitatavad kulud, mis mõjutab advokaadi õiguste riive intensiivsust, pole advokaadile makstava tasu määramine kohtu põhiseaduslik ülesanne. Nendel põhjustel pole RÕS § 21 lg 3 ega selle alusel kehtestatud kord kohtumenetluse normid.

4.3. Kohtumenetluse normide formaalne põhiseaduspärasus

Kui RÕS § 21 lg 3 oleks kohtumenetluse norm, oleks see vastuvõetud formaalselt põhiseaduspäraselt. RÕS § 21 lg 3 kehtiv redaktsioon kehtestati [advokatuuriseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse](#) § 2 punktiga 12. Kuna seadusega muudeti ka kriminaalmenetluse seadust, menetleti seda vastavalt konstitutsioonilise seaduse vorminõuetele. RÕS § 21 lg 3 võeti vastu 76 poolthäälega.¹⁶ Vastavalt [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 77](#) lg 2 kontrolliti enne seaduse vastuvõtmist Riigikogu liikmete kohaolekut. Seaduseelnõu seletuskirjas oli selgitatud, et seaduse vastuvõtmiseks on vajalik koosseisu häälteenamus.¹⁷

Samas ei oleks RÕS § 21 lg 3 alusel vastuvõetud kord põhiseaduspärane, kui selles sisalduksid kohtumenetluse normid. PS § 104 lg 2 reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi saab reguleerida üksnes seadusega ega saa delegeerida täitevvõimule.¹⁸ Kui tasude ja kulude korras sisalduksid kohtumenetluse normid, oleksid need kohtumenetluse normid kehtestatud täidesaatva võimu poolt. Kuna kohtumenetluse normide vastuvõtmine ja muutmine on põhiseaduse § 104 kohaselt üksnes Riigikogu õigus, ei saa seda õigust anda edasi täidesaatvale võimule. Kohtumenetluse normide vastuvõtmist ja muutmist ei saa delegeerida ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele.

4.4. Korra õiguslik olemus

Eesti Advokatuuri kehtestatud korda võib olemuslikult pidada kas määruseks, üldkorralduseks kui haldusakti üheks erivormiks või halduseeskirjaks sõltuvalt sellest, kas tegu on üldakti (määrus või halduseeskiri) või üksikaktiga (haldusakt või haldusesisene üksikakt) ning siseakti (halduseeskiri, haldusesisene üksikakt) või välismõju omava aktiga (määrus või haldusakt).

Riigikohus on korduvalt kinnitanud, et õigusaktide õigusliku olemuse täpne hindamine võib olla keeruline.¹⁹ Õigusaktide olemuse määratlemisel tuleb lähtuda erinevatest kriteeriumitest, näiteks regulatsiooni adressaatide ringist, tegelikust konkreetsusastmest, üldkohustuslikkusest, kehtivuse territooriumist, kehtivuse ajast, akti vastuvõtmis- ja vaidlustamiskorra sobivust, nende koostoimes. Määrusega reguleeritakse piiritlemata arvu juhtumeid (HMS § 88). Üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele (HMS § 51 lg 2). Määruste ja üldkorralduste eristamisel tuleb esmalt hinnata, kas akt on suunatud määramata või üldiste tunnuste abil määratletavale isikute ringile.

¹⁶ [Istungi stenogramm](#)

¹⁷ [Advokatuuriseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri](#)

¹⁸ Vt [RKÜKo 26.06.2014, 3-2-1-153-13](#) p. 71-72

¹⁹ [RKÜKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10 p 45](#)

Nagu on eespool selgitatud, on RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatud korra adressaatideks (s.o kelle õigusi kord riivab) üksnes advokaadid. Kord ei riiva teiste isikute õiguseid. Kuigi korral on kaudne mõju ka riigi õigusabi saajate õigustele, ei muuda see riigi õigusabi saajaid korra adressaatideks.²⁰ Riigi õigusabi saajate kohustus õigusabi hüvitada tuleneb RÕS § 8, § 15, § 16 ja § 25. Advokaadid ehk Eesti Advokatuuri liikmed on määratletavad üldiste tunnuste alusel. Akti kvalifitseerimist üksikaktiks ei välista asjaolu, et selle adressaatide ring võib olla ajas muutuv (isikute Eesti Advokatuuri liikmeks saamisel või nende liikmelisuse lõppemisel).²¹ Samuti ei välista akti üksikaktist kvalifitseerimist argument, et adressaatidele avaldatav mõju ei pruugi ilmned a akti vastuvõtmisel (konkreets e advokaadi suhtes riigi õigusabi tasu ning hüvitatavate kulude määramine).²² RÕS § 21 lg 3 alusel kehtestatakse kord igaks eelarveaastaks. Kuna kord reguleerib üldiste tunnuste alusel piiritletud hulga isikute õiguseid piiratud aja jooksul, tuleb korda pidada üksikaktiks.

Korra on vastu võtnud Advokatuuri juhatus, kelle on legitimeerinud läbi valimiste Advokatuuri liikmeskond (AdvS § 9 p 1). Sellele vaatamata ei saa juhatuse kehtestatud korda pidada siseaktiks. Korda kohaldab kohus, kes pole Eesti Advokatuuriga sisesuhtes. Seega pole kord suunatud haldusele endale. Lisaks, korrast tulenev regulatsioon (tasu maksmine ja kulude hüvitamine) riivab advokaadi põhiõigusi (vt p 3.3) Seetõttu tuleb korrale omistada välismõju.

Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et kord on õiguslikult olemuselt üldkorraldus HMS § 51 lg 2 mõttes.

Üldkorralduse kehtestamisel tuleb järgida haldusmenetluse seaduse nõudeid. Kuigi üldjuhul tuleb enne haldusakti kehtestamist kuulata menetlusosalised ära, võib üldkorralduse kehtestada ilma menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata (HMS § 40 lg 3 p 6). Üldkorraldust on põhjendatud sellele lisatud seletuskirjas.²³ Kuna kord kui üldkorraldus on kehtestatud pädeva organi poolt, menetlus- ja vorminõudeid järgides, siis kord vastab haldusakti formaalsetele nõuetele.

Eeltoodud põhjustel on RÕS § 21 lg 3 alusel vastuvõetud kulude ja tasude kord formaalselt õiguspärane.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Sten Andreas Ehrlich 693 8408
StenAndreas.Ehrlich@oiguskantsler.ee

²⁰ Analoogselt leidis Riigikohus, et kuigi soojuse hinna määramisel on kaudne mõju tarbijatele, ei ole tarbijad soojuse piirhinna määramisel adressaadid. Vt [RKÜKm 05.04.2010, 3-3-1-7-10 p 10](#)

²¹ [RKÜKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10 p 55](#)

²² [RKÜKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10 p 61](#)

²³ [Näiteks 02.10.2015 jõustunud muudatuste seletuskiri.](#)