



Õiguskantsler

Virgo Saarmets
Eesti Kohtunike Ühing
ekou@ekou.ee

Teie nr

Meie 16.03.2015 nr 6-8/141493/1501159

Teabe küsimine

Austatud härra esimees

Juba mitu aastat on minu üheks tegevuse prioriteediks olnud jälgida kohtusüsteemi toimimist ja kohtule juurdepääsu õiguse tagamist. Kohtule juurdepääsu õigus on üheks olulisemaks komponendiks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklis 6 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-des 13, 14 ja 15 sätestatud õigusest õiglasele kohtumenetlusele. Õigusemõistmine võib olla aga kuitahes läbipaistev, aus ja õiglane, kuid kui sellele puudub tõhus juurdepääs, muutuvad ka õiglase kohtuliku arutamise protseduurilised tagatised sisutühjaks ning isikute õigused jäävad siiski kaitseta.

Minu poole on pöördunud mitmed avaldajad, kes on kurtnud, et neil puudub juurdepääs kohtule põhjusel, et nende riigi õigusabi taotlus ei ole koostatud eesti keeles ning see jäetakse üldjuhul kohtute poolt läbi vaatamata. Nimelt on minu poole pöördunud avaldajad erinevates menetlustes saanud kohtutelt vastakaid signaale selle kohta, kas riigi õigusabi taotluse võib esitada ka võõrkeeles (v.a inglise keeles) või mitte.

Riigi õigusabi seaduse (RÕS) § 12 lg 5 ütleb, et riigi õigusabi saamise taotlus esitatakse eesti keeles. Taotluse võib esitada ka inglise keeles, kui õigusabi taotleb füüsiline isik, kelle elukoht on mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või kes on mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, või juriidiline isik, mille asukoht on mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis. Muus keeles kohtule edastatud taotlus tagastatakse. Ka halduskohtumenetluse seadustiku menetlusabi taotlemist käsitlev (HKMS) § 115 lg 6 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TSMS) § 185 lg 6 kohustab taotlejat esitama menetlusabi taotluse eesti keeles. Samas puudub viidatud sätetes RÕS § 12 lõikes 5 sisalduv lause 3, mis sätestab imperatiivselt võõrkeelse taotluse tagastamise.

Minu pöördumise eesmärgiks ongi paluda Teilt teavet, kuidas toimub õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse reaalne tagamine riigi õigusabi taotluse (sh menetlusabi) keelenõude tingimuse küsimuses. Alljärgnevalt keskendun riigi õigusabi (sh menetlusabi) taotluse keelenõude tingimuse kui võimaliku kohtule juurdepääsu takistuse käsitlemisele rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses, samuti kohtupraktikas.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

1. EIÕK art 6 lg 1 ütleb:

„Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele:

„Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis[...].“

2. Kuigi EIÕK õigusemõistmisele juurdepääsu õigust otsesõnu ei maini, tuletas Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) asjas *Golder vs. Ühendkuningriik*, et EIÕK art 6 kätkeb endas ka õigusemõistmisele juurdepääsu õigust.¹ Niisiis ei taga EIÕK art 6 üksnes käimasoleva kohtuprotsessi õiglast läbiviimist, vaid annab õiguse seda ka käivitada. Nimetatud kohtuasjas asus EIK seisukohale, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus pole absoluutne ning riikidel on selle reguleerimisel teatav tegevusvabadus². EIK täpsustas asjas *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigust võivad riigid reguleerida tingimusel, et sellega ei „kahjustata selle õiguse olemust“.³ Seega, mistahes selle õiguse piirangul peab olema seaduslik eesmärk ning piirang peab olema eesmärgiga mõistlikult proportsioonis.

3. Kusjuures asjas *Kreuz vs. Poola* märkis EIK, et piirangu konventsioonile vastavuse hindamisel ei ole EIK eesmärk määrata, millised on kõige sobivamad abinõud kohtule juurdepääsu õiguse reguleerimiseks riigis. Samuti ei hinda EIK asjaolusid, mis viisid liikmesriigi kohtus vastava otsuse langetamiseni. EIK ülesanne on kontrollida, kuidas liikmesriik on rakendanud talle antud kaalutusõigust, ja kindlaks teha, kas riigivõimu otsuste tagajärjed on konventsiooniga kooskõlas. Kohus lähtub kontrolli teostamisel konventsiooni eesmärgist, mille kohaselt ei tohi juurdepääs kohtule olla teoreetiline ja illusoorne, vaid peab olema praktiline ja tõhus.⁴

4. Seega lisaks negatiivsele kohustusele põhikohtuasjale juurdepääsu mitte takistada⁵, lasub lepinguosalistel riikidel positiivne kohustus tagada tegelik ja tõhus juurdepääs kohtutele. See võib tähendada niisuguseid abinõusid nagu nt tasuta õigusabi andmine või lihtsustatud menetlused juhtudel, mil vähekindlustatud inimene ei suuda ise tõhusalt oma asja ajada.⁶ Teisisõnu on riigi õigusabi (sh menetlusabi) kontekstis EIÕK artiklil 6 kaks tasandit: esiteks, riigi õigusabi (sh menetlusabi) vajalikkus põhikohtuasjas kohtule juurdepääsu jaoks ja teiseks, riigi õigusabi (sh menetlusabi) menetluse enda vastavus EIÕK art 6 nõuetele.

5. Niisiis ei kohaldu EIÕK art 6 riigi õigusabi taotlemisega seotud menetlusele n-ö *per se* (nagu nt õigusabi taotlemise menetlus, õigusabi saama õigustatud isikute ringi määramine, õigusabi andmine ja õigusabi teenuse osutaja määramine). EIÕK artiklit 6 kohaldatakse õigusabi taotluse menetlusele niivõrd, kui võrd tõsised puudujäägid sellises menetluses võivad tingida

¹ EIK 21.02.1975 otsus asjas *Golder vs. Ühendkuningriik*, pp 28-36.

² Samas, p 38.

³ EIK 28.05.1985 otsus asjas *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*, p 57.

⁴ EIK 19.06.2011 otsus asjas *Kreuz vs. Poola*, pp 56-57.

⁵ Siinkohal tuleb tähele panna, et EIÕK art 6 ei laiene kõigile haldusajadele. Vt lähemalt: European Court of Human Rights. Guide on art 6, lk 11-12. Arvutivõrgus kättesaadav:

http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶ A. Grotian. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele. Human rights files, No. 13. Council of Europe Press, 1993, p 65. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=531>.

meelevaldset tasuta õigusabist või kohtule juurdepääsust ilmajätmist.⁷ Riigi õigusabi taotlemise menetlus ei tohi olla keeruline ega takistada ebaoproportsionaalselt taotleja juurdepääsu kohtule. Õigusabi andmise üle otsustamine ei tohiks olla ka meelevaldne. Erilist rõhku tuleb panna sellele, et menetlus oleks õiglane ja ka näiks õiglane ning seda kindlustavatele garantiidele rahvuslikes õigussüsteemides.⁸ Riigi õigusabi taotluste lahendamisel peab taotluse menetleja olema äärmiselt hoolas. EIK asjas *Tabor vs. Poola* asus EIK seisukohale, et Poola kohus ei lahendanud kaebaja riigi õigusabi taotlust nõutava hoolsusega, kuna ei esitanud põhjendusi, miks õigusabi andmisest keeldutakse.⁹

6. Riigi õigusabi taotluse lahendamisel tuleb üldjuhul hinnata kahte tingimust:

- isiku majanduslikku olukorda (*means test*)
- riigi õigusabi vajalikkust õigusemõistmise huvides (*merits test*).¹⁰

7. Juhul kui riigi õigusabi andmise tingimuseks on selle vajalikkus õigusemõistmise huvides (*merits test*), siis tuleb nt kriminaalmenetluses kahtlustatavale või süüdistatavale riigi õigusabi andmise otsustamisel hinnata kriminaalasja keerukust, isiku sotsiaalset ja isiklikku olukorda, toimepandud kuriteo raskust ning võimaliku karistuse suurust. Asja keerukuse hindamise juures on oluliseks aspektiks see, kas inimest ähvardab vabadusekaotus. Kui vastus on jaatav, siis tuleb õiguskaitse miinimumgarantiina tagada isikule riigi õigusabi.¹¹

8. Vähem oluline ei ole ka isiku sotsiaalse ja isikliku olukorraga arvestamine. Õigusabi tuleb üldjuhul anda haavatavatele rühmadele ja inimestele, kes isiklikest asjaoludest tingituna ei ole võimelised end kaitsma/esindama. ÜRO põhimõtetes ja suunistes juurdepääsu kohta tasuta õigusabile kriminaalõiguse süsteemides käsitletakse haavatavate rühmade ja inimestena nt naisi, alaealisi, puuetega inimesi, kodakondsuseta isikuid, varjupaigataotlejaid, välisriikide kodanikke, aga ka maapiirkonna ning majanduslikult ja sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevate piirkondade elanikke, majanduslikult ja sotsiaalselt tõrjutud rühmasid.¹² Nt asjas *Anakomba Yula vs. Belgia* leidis EIK, et seadusesäte, mis ei võimaldanud ilma kehtiva elamisloata kaebajal taotleda riigi õigusabi (menetlusabi) on vastuolus EIÖK artikliga 6.¹³

9. EIK on riigi õigusabiga seotud asjades hinnanud isiku haridusetaset, sotsiaalset tausta ja isiksust ning teinud seda nii kriminaal-, tsiviil- kui haldusajades. Asjas *Quaranta vs. Šveits* leidis EIK, et kaebaja oli mh pärit vähekindlustatud perest ega olnud läbinud vajalikku (kutse)haridusteed, mistõttu ta ei olnud võimeline ilma õigusabita oma juhtumit kohtule adekvaatselt esitama.¹⁴ EIK on leidnud, et riigi õigusabi tuleks anda ka isikutele, kellel on keelised raskused. Asjas *Biba vs. Kreeka* keelduti riigi õigusabi andmisest dokumenteerimata

⁷ EIK 12.06.2003 otsus asjas *Gutfreund vs. Prantsusmaa*, p 44.

⁸ Public Interest Law Institute. European Court of Human Rights Jurisprudence on the Right to Legal Aid, p 33.

⁹ EIK 27.06.2006 otsus asjas *Tabor vs. Poola*, pp 44-46.

¹⁰ Open Society Justice Initiative. Arrest Rights Brief No. 3: The Right to Legal Aid, lk 5-7.

¹¹ Eesti tagab juba praegu riigi õigusabi kõikidele kahtlustatavatele ja süüdistatavatele ning Euroopa vahistamismääruse täitmisele allutatud isikutele, kui nad seda soovivad. Olukorras, kus Eesti õigus näeb ette kaitsja kohustuslikkuse, on menetleja kohustatud taotlema määratud kaitsja määramist, kui isik ei ole endale ise kaitsjat valinud. Riigi õigusabi on õigustatud saama kõik eelpool nimetatud isikud ning Eesti õigus ei näe nende puhul ette nende varandusliku seisundi hindamist ega ka õigusemõistmise huvide hindamist. Iga taotluse puhul toimub kaitsja määramine ning diskretsiooniõigust ning võimalust keeldumiseks seadus ette ei näe.

¹² The UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, 20.12.2012, principle 10.

Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf.

¹³ EIK 10.30.2009 otsus asjas *Anakomba Yula vs. Belgia*, pp 37-39.

¹⁴ EIK 24.05.1991 otsus asjas *Quaranta vs. Šveits*, p 35.

välismaalasele. EIK asus seisukohale, et kaebajal oleks olnud võimatu valmistada ette kaebust Kreeka kohtusse ilma erialase abita, kuna ta oli välismaalane ega osanud riigikeelt.¹⁵ Asjas *Barsom ja Varli vs. Rootsi* märkis EIK jällegi, et kaebajad olid elanud Rootsis ligi kolmkümmend aastat ning pidasid seal restorani, mistõttu oli kaheldav nende võimetus esitada oma juhtum riigi õigusabita. Samas oli Rootsi kohus kohustatud kaebajaid juhendama ja toetama, et nad saaksid oma juhtumi asjaolusid adekvaatselt esitada.¹⁶

10. Kokkuvõtvalt võib öelda, et EIK riigi õigusabi taotlusele esitatavate nõuete, sh keelenõude osas kindlaid juhiseid ei anna. Üldiseks reegliks on, et sellised nõuded ei tohiks muuta riigi õigusabi taotlemist keeruliseks ega muuta võimatuks isiku kohtusse pöördumist. EIK on leidnud, et riigi õigusabi taotluse lahendamisel on oluline arvestada mh ka isiku sotsiaalse ja isikliku olukorraga – võtta arvesse nt isiku riigikeeleoskust, päritolu, staatust, elukeskkonda jmt, mis võib olla oluline õigusabi andmise otsustamisel.

11. Ülaltoodud EIK praktikat arvestades on alust järeldada, et tõlgendus, mille kohaselt jäetakse võõrkeeles esitatud riigi õigusabi taotlus automaatselt läbi vaatamata üksnes taotluse keelenõude täitmata jätmise tõttu võib olla vastuolus EIÕK art 6 eesmärkidega ning EIK senise praktikaga.

Euroopa Liidu õigus

12. EL põhiõiguste harta (2010/C 83/02)¹⁷ art 47 sätestab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Sätte tekst ütleb:

„Igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

[...]

Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.“

13. EL põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud õigust täpsustab EL Nõukogu direktiiv 2003/8/EÜ¹⁸, mis kehtestab piiriülestes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad ning EL Komisjoni direktiiv 2004/844/EÜ¹⁹, mis kehtestab piiriüleste vaidluste õigusabitaotluse vormi.

14. Direktiivi 2003/8/EÜ art 13 ütleb:

„lg 2. Tasuta õigusabi taotlused esitatakse ja tõendavad dokumendid tõlgitakse:

a) pädeva saava asutuse liikmesriigi ametlikku keelde või ühte liikmesriigi keeltest, mis vastab ühele Ühenduse institutsioonide keeltest, või

¹⁵ EIK 26.09.2000 otsus asjas *Biba vs. Kreeka*, p 29.

¹⁶ EIK 04.01.2008 otsus asjas *Barsom ja Varli vs. Rootsi*.

¹⁷ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1412671836682&uri=CELEX:12010P>.

¹⁸ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1412671918945&uri=CELEX:32003L0008>.

¹⁹ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1412672062279&uri=CELEX:32004D0844>.

b) mõnesse teise keelde, mille kohta on see liikmesriik teatanud, et ta aktsepteerib seda vastavalt artikli 14 lõikele 3.

[...]

lg 4. Pädev edastav asutus aitab taotluse esitajal tagada, et taotlusega on kaasas kõik tõendavad dokumendid, mille kohta on teada, et need on vajalikud taotluse läbivaatamiseks. Samuti aitab ta taotluse esitajal hankida vastavalt artikli 8 punktile b tõendavatele dokumentidele mis tahes vajalikke tõlkeid.

[...]

lg 6. Liikmesriigid ei tohi nõuda lõike 4 järgi osutatud teenuste eest tasu. Tasuta õigusabi taotluse esitaja alalise asu- või elukoha liikmesriik võib sätestada, et taotluse esitaja peab pädeva edastava asutuse kantud tõlkimise kulud hüvitama, kui pädev asutus tasuta õigusabi taotluse rahuldamata jätab.“.

15. Eeltoodust selgub, et direktiiv puudutab riigi õigusabi taotluse keelenõuet ning tõlkimisvõimalusi niivõrd, kui võrd see on vajalik taotluse edastamisel teise liikmesriigi asutusele. Direktiiv ei anna juhtnõure, kuidas toimida juhul, kui pädeva edastava asutuse poole pöördub võõrkeelne inimene. Samas sisaldub direktiivi art 47 lõikes 6 sarnane alltoodud riigi õigusabi seaduse 01.03.2005 redaktsiooni § 12 lõikes 5 sätestatud võõrkeelsete taotluste menetlemise konstruktsioon, mille järgi tõlgitakse vajadusel võõrkeelne riigi õigusabi taotlus menetleja kulul. Olukorras, kus taotlust ei rahuldata, jäetakse tõlkimise kulud taotleja kanda.²⁰

Riigisisene õiguslik regulatsioon ja Eesti kohtute praktika

16. PS § 14 kohaselt on isiku õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. PS § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Lisaks sätestab PS § 13 isiku õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Riigikohus on asjas nr 3-1-1-88-07 märkinud:

„Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.“.

17. Riik peab tagama, et asja vaataks läbi ja otsuse langetaks pädev õigusemõistmisorgan. Seega kohtusse pöördumise subjektiivse õiguse adressaadiks on nii seadusandja, kes peab kujundama põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused, kui ka kohtud, kes peavad lahendama kohtuasju õigesti ja etteantud menetlusreeglite järgi.²¹ Seega toetub ka Eesti kohtupraktika ja õigusteadeuslik käsitlus EIK antud EÕIK art 6 lõikele 1 tõlgendustele, mille järgi õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse on isiku subjektiivne menetlusõiguslik tagatis, mille eesmärk on muuta põhiõiguste materiaalsoiguslik sisu tegelikkuseks.²² Selle sõnum on, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul.

²⁰ Piiriüleste vaidluste korral kohaldatakse õigusabi taotluse edastamisele TsMS § 193 lõiget 6.

²¹ M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008, kumm 3, lk 165.

²² Samas kumm 1.2, lk 163.

18. Seejuures on oluline, et õiguskord näeks ette võimaluse saada ka tasuta õigusabi, sest piisava tasuta õigusabi puudumisel rikub seadusandja üldist kohtutee garantiid tegevusetusega.²³ Sätestab ju ka PS § 28 lg 2, et riik peab tagama oma kodanikele, ja kui seadus teisiti ei sätesta, ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele, abi puuduse korral. Antud sätet tuleb käsitleda koosmõjus PS §-dega 13, 14 ja 15, mis kohustavad riiki looma tingimused, et tagada igaühe õigus pöörduda kohtusse. Igaühe võimalus saada kvaliteetset õigusnõuannet, esindust kohtus ja kohtuvälises menetluses ning kaitset kriminaal- ja väärteomenetluses on üheks oluliseks õiguste, vabaduste ja kohustuste teostamise tagatiseks. Ka PS § 151 sätestab, et esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korralduse kohtumenetluses sätestab seadus. Kuigi viidatud põhiseaduse säte ei asu põhiõiguste peatükis, näitab see siiski õigusabi teema olulisust ning osutab õigusabi reguleerimisega seonduvatele seadusandja kohustustele.²⁴

19. PS § 28 lõikes 2 ja PS §-des 13, 14 ja 15 sätestatud põhiõiguste kaitseks on seaduseandja võtnud vastu riigi õigusabi seaduse, mille mõte ja eesmärk on tagada isikute õigus võrdsele õiguskaitsele, nähes ette riigipoolse õigusabi andmise. Seega on riigi õigusabi näol tegemist riigipoolse positiivse erimeetmega, mis tagab teatud ebasoodsamates tingimustes olevatele inimestele vajaliku abi.

20. Nagu juba eelnevalt märgitud, sätestab kehtiv RÕS § 12 lg 5:

„Riigi õigusabi saamise taotlus esitatakse eesti keeles. Taotluse võib esitada ka inglise keeles, kui õigusabi taotleb füüsiline isik, kelle elukoht on mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või kes on mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, või juriidiline isik, mille asukoht on mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis. Muus keeles kohtule edastatud taotlus tagastatakse.“

21. Viidatud säte ei ole aga alati olnud sellises sõnastuses. Nii nt sätestas 01.03.2005 jõustunud RÕS § 12 lg 5:

„Kui taotlus või sellele lisatud dokumendid ei ole esitatud eesti keeles, korraldab taotluse menetleja vajaduse korral dokumendi tõlkimise. Riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmise korral mõistetakse dokumentide tõlkimise kulud taotlejalt välja ning riigi õigusabi andmisel võetakse tõlkimise kulud arvesse riigi õigusabi saaja hüvitamiskohustuse kindlaksmääramisel.“

22. 01.03.2005 jõustunud riigi õigusabi seaduse eelnõu nr 249 seletuskirjas²⁵ märgiti:

„Eelnõus on püütud teha taotluse esitamist taotlejale võimalikult lihtsaks, kuna keerulise taotluse puhul võiks tekkida olukord, kus isikul võib olla riigi õigusabi tarvis juba sellesama riigi õigusabi saamiseks taotluse esitamiseks.

[...]

Taotlus ja muud selle juurde kuuluvad dokumendid tuleb esitada reeglina eesti keeles. Kui taotlus või lisatud dokumendid on esitatud muus keeles peale eesti keele, korraldab taotluse menetleja vajaduse korral selle tõlkimise taotleja kulul. Kui taotlus jäetakse

²³ Samas komm 2.4, lk 172.

²⁴ Vt RKPJKo 18.06.2010 asjas nr 3-4-1-5-10, p 8.3, p 38.

²⁵ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=249&assembly=10&u=20141001144556>.

rahuldamata, mõistetakse tõlkimise kulud kohe isikult välja, kui taotlus aga rahuldatakse, siis arvestatakse tõlkimise kulud riigi õigusabi saaja hüvitamiskohustuse hulka ja ta peab need tasuma koos muude riigi õigusabi kuludega. Riigi õigusabi taotleja peab taotluses märkima ka seda, millises keeles on ta võimeline riigi õigusabi osutajaga suhtlema. See nõue on eelnõusse lisatud eelkõige õigusabi skeemi tulevast suuremat rahvusvahelisust silmas pidades.

Eelnõu § 12 lg 3 näeb ette Justiitsministeeriumi kohustuse töötada välja taotluse näidisplank, mis peab olema igähele vabalt kättesaadav igas kohtus ja advokaadibüroos ning samuti Justiitsministeeriumi veebilehel. Riigi õigusabi taotluse kohustusliku vormi kehtestamist näiteks justiitsministri määrusega ei ole ette nähtud, kuna vormi mingil põhjusel järgimata jätmine (nt ei ole inimesel võimalik sõita linna seda kohtust või advokaadibüroost küsima ning tal puudub ka elektrooniliste kanalite kasutamise võimalus) ei saa olla takistuseks riigi õigusabi taotlemisel.

[...]

Samas ei ole loomulikult ühelgi juhul välistatud mõnes võõrkeeles taotluse esitamine, kuid siis tuleb taotlejal endal kanda vajalikud kulud dokumentide tõlkimisele (siiski on isikult võimalik põhjendatud juhtudel ka nende tasumisest vabastada).⁶

23. Eeltoodust nähtub, et eelnõu nr 249 eesmärgiks oli muuta riigi õigusabi taotlemine võimalikult lihtsaks, nähes ette mh võimaluse võõrkeelse taotluse esitamiseks ning taotluse näidisplangi väljatöötamise. Täna on Justiitsministeeriumi kodulehel tõepoolest kättesaadavad eestikeelne riigi õigusabi taotluse, majandusliku seisundi teatise, füüsilise ja juriidilise isiku menetlusabi taotluse näidisvormid.²⁶ Justiitsministeeriumi kodulehe inglisekeelne versioon sisaldab samuti riigi õigusabi taotluse ja majandusliku seisundi teatise inglisekeelseid näidisvorme. Justiitsministeeriumi kodulehe venekeelne versioon suunab aga külastaja riigi õigusabi puudutavat infot saama Eesti Advokatuuri kodulehele, kus on eestikeelsete näidisvormide juures mh märgitud, et vajadusel aitavad riigi õigusabi taotlust täita advokaadibürood ja kohtud.²⁷

24. 01.01.2006 jõustus tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus, millega muudeti RÕS § 12 ja täpsemalt lg 5 sõnastust, mis kehtib tänaseni ning mis sätestab imperatiivselt võõrkeelse (v.a inglisekeelse) taotluse tagastamise. Paraku ei sisalda viidatud seaduse eelnõu nr 273²⁸ seletuskiri põhjendusi, miks sätte sõnastust muudeti ning loobuti seni kehtinud võõrkeeles esitatud riigi õigusabi taotluse vastuvõtmise konstruktsioonist.

25. Nii nagu selle kirja sissejuhatuses viidatud, hõlmab halduskohtumenetluses HKMS §§-de 110-119, samuti tsiviilkohtumenetluses TsMS §§-de 180–193 alusel antav menetlusabi mõiste ka riigi õigusabi haldusasju ja tsiviilasju puudutavates küsimustes, mille osutamise sisulised kriteeriumid annab esmajoones riigi õigusabi seadus. HKMS § 115 lg 6 ja TsMS § 185 lg 6 sätestab sarnaselt RÕS § 12 lõikele 5 menetlusabi taotluse nõudeks selle esitamist eesti keeles (ja inglise keeles). Osutan, et kuni 01.01.2009 nägi TsMS § 185 lg 6 ls 3 ette sarnaselt RÕS § 12 lg 5 lausele 3 võõrkeelse (v.a inglisekeelse) taotluse tagastamise, mis muudeti

²⁶ Vt <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oigusabi>.

²⁷ Vt <http://www.riigioigusabi.ee/hodataistva>.

²⁸ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=273&assembly=10&u=20140904101845>

tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seadusega kehtetuks. Nimetatud seaduse eelnõu nr 194²⁹ seletuskirjas märgiti:

„TsMS § 185 lg 6 kolmas lause „Muus keeles esitatud taotlused tagastatakse“ tunnistatakse kehtetuks, sest puudustega dokumendi korral tuleb tõlkimise üldsätete järgi anda esmalt tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, mitte dokument tagastada.“.

26. HKMS § 81 lg 1 ja TsMS § 33 lg 1 ütleb, et kui kohtule esitatakse võõrkeelne taotlus, nõuab kohus määratud tähtpäevaks esitajalt selle tõlget. Nende sätete järgi peab kohus võõrkeelse taotluse saabumisel (ka siis, kui saab taotlusest sisuliselt aru) tagastama selle ning nõudma tõlget eesti keelde. HKMS § 81 lg 4 ja TsMS § 33 lg 3 sätestavad, et kui tõlget tähtpäevaks ei esitata, võib kohus jätta taotluse tähelepanuta. Viimasena nimetatud sätted ei keela otsesõnu võõrkeelse taotluse vastuvõtmist pärast seda, kui isikule on antud tähtaeg eestikeelse taotluse esitamiseks, kuid isik esitab sellegipoolest korduva taotluse võõrkeeles. Seega on kohtutel olemas teatud kaalutusõigus võõrkeelse taotluse vastuvõtmise üle otsustamise osas. Samas on küsitav, kas isik, kellele on kohus määranud tähtaja eestikeelse taotluse esitamiseks, oskab sellise võimalusega arvestada või pigem on tõenäolisem see, et isik teades, et võõrkeelset taotlust vastu ei võeta, loobub selle kohtule taas esitamisest.

27. Siinkohal on oluline välja tuua, et HKMS § 110 lg 1 p 1 ja TsMS § 180 lg 1 p 1 sätestavad, et menetlusabi saaja vabastatakse täielikult või osaliselt sh menetlusdokumentide tõlke kulude kandmisest. Kuigi viidatud sätted näevad ette võimaluse menetlusabina tõlkeabi saamist, ei ole üheselt selge, kuidas saab isik sellist menetlusabi taotleda, kui ta võib juba taotluse eesti keeles koostamise etapis vajada tõlkeabi. Niisamuti ei ole selge, kuidas saab isik taotleda RÕS § 4 lg 8 alusel abi nt õigusdokumendi koostamiseks, kui ta vajab abi juba selle sama õigusdokumendi (s.t riigi õigusabi taotluse) eesti keeles koostamiseks.

28. Mis puudutab kriminaalmenetlust, siis ei saa tähelepanuta jätta, et lisaks kahtlustatavale ja süüdistatavale, kellele on õigusabi tagatud (kui nad seda soovivad või see on seaduses ette nähtud) riigi poolt, on kriminaalmenetluses ka n-õ kõrvalised isikud (kannatanu, tsiviilkostja, kolmas isik), kes võivad kriminaalmenetluses riigi õigusabi vajada. Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 41 lg 3 järgi antakse nimetatud isikutele riigi õigusabi riigi õigusabi seaduses ettenähtud alustel ja korras. Samas nenditi Justiitsministeeriumi ette valmistatud ja kooskõlastamisele³⁰ saadetud kriminaalmenetluse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas, et kannatanule on kriminaalmenetluses esindaja määramine KrMS § 41 lg 3 järgi küll võimalik, kuid praktikas on see pigem erandlik ning et kannatanu jaoks on tihtipeale riigi õigusabi taotlemise protsess keeruline ja bürokraatlik.³¹ Keeruline võib riigi õigusabi taotlemine olla mh seetõttu, et isik ei ole võimeline ise riigi õigusabi taotlust eesti keeles koostama ning võib seetõttu jääda vajaliku kaitseta. Nimetatud eelnõuga sooviti anda kõigile menetlejatele (nii uurimisasutusele, prokuratuurile kui ka kohtule) õigus vajaduse korral omal algatusel otsustada isikule riigi õigusabi andmine riigi õigusabi seaduses sätestatud alustel ja korras. Paraku jõuti kooskõlastusringi tulemusena järeldusele, et suur plokk sh kannatanute õiguste kaitsega seotud muudatusi vajab täiendavat analüüsi, mistõttu jäeti riigi õigusabi seadusesse esialgselt kavandatud muudatused eelnõu lõppversioonist välja.

²⁹ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=240492&u=20121126172718>.

³⁰ Eelnõu saadeti selle esialgsel kujul kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, ringkonnakohtutele, maakohtutele, Riigiprokuratuuri, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale ja Naiste Varjupaikade Koostöökogule.

³¹ Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee>.

29. Riigi õigusabi taotluse keele küsimust on vaagitud ka Riigikohus ning märkinud 24.04.2008 asjas nr 3-1-1-24-08:

„6. [...]Ühtlasi märgib kriminaalkolleegium, et P. Godžitašvili on riigi õigusabi saamise taotluse esitanud vene keeles. RÕS § 12 lg 5 kohaselt tuleb riigi õigusabi taotlus esitada eesti või inglise keeles. Muus keeles esitatud taotlus tagastatakse.

7. Eeltoodu alusel ja juhindudes VTMS §-st 198 ja RÕS § 12 lg-st 5 jätab Riigikohtu kriminaalkolleegium P. Godžitašvili taotluse riigi õigusabi saamiseks läbi vaatamata ja tagastab selle esitajale.“

30. Paar aastat hiljem, s.o 30.11.2010 asus Riigikohus asjas nr 3-1-1-95-10 seisukohale:

„p 7. Riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmisel leidis ringkonnakohus muuhulgas ka seda, et see taotlus ei olnud esitatud eesti keeles ning et sisuliselt soovib P. Godžitašvili riigi õigusabi üksnes apellatsiooni tõlkimiseks.

7.1 RÕS § 12 lg-st 5 tuleneb tõepoolest, et riigi õigusabi taotlus esitatakse eesti keeles või teatud juhtudel inglise keeles ning et muus keeles kohtule edastatud taotlus tagastatakse. Kriminaalkolleegium märgib, et riigi õigusabi taotluse keelenõue on seatud eelkõige esitatavatest taotlustest arusaadavuse tagamiseks, mitte aga selleks, et raskendada muukeelsete isikute juurdepääsu õigusabile. Käesolevas asjas nähtub ringkonnakohtu määrusest, et ringkonnakohus P. Godžitašvili riigi õigusabi taotlust RÕS § 12 lg 5 alusel ei tagastanud vaid sai sellest aru ja lahendas sisuliselt. Seetõttu pole ringkonnakohtu märkus riigi õigusabi taotluse keele kohta käesoleva asjas asjakohane.

[...]

8. Riigikohtu kriminaalkolleegium märgib, et P. Godžitašvili taotlus riigi õigusabi saamiseks on põhjendatud ja vastab riigi õigusabi seadusest tulenevatele nõuetele, samuti ei ole menetlusalune isik ise võimeline kaitsma oma õigusi ja tema olulised huvid võivad advokaadi abita jääda kohtumenetluses kaitseta.“

31. Tutvunud valikuliselt elektroonilise kohtute infosüsteemi ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud osas leitavate viimase aasta haldus- ja maakohtutele esitatud riigi õigusabi taotluste lahendamiseiga seotud dokumentidega, on alust teha järgmisi esmaseid järeldusi. Riigi õigusabi võõrkeelse taotluse tagastamisel on haldus- ja maakohtutel erinev praktika. Halduskohtule esitatud võõrkeelsele riigi õigusabi taotlusele on üldjuhul lisatud kohtutõlgi poolt tehtud tõlge. Võõrkeelseid riigi õigusabi taotlusi tagastanud halduskohtud viitavad reeglina taotluses esinevatele sisulistele puudustele, samas kui maakohtud viitavad pea alati tagastamismääruses RÕS § 12 lõikele 5, s.t sellele, et taotlus tuleb esitada eesti keeles.³² Kusjuures tundub, et riigi õigusabi taotluse läbivaatamise takistuseks ei ole üldjuhul mitte niivõrd võõrkeel (milleks on üldjuhul vene keel), vaid taotluse ebaselgus, kuna taotlus on koostatud raskeski loetavas käekirjas või on taotluses esitatud põhjendused arusaamatud või puudulikud.³³

³² Siinkohal tuleb nõustuda Riigikohtu kohtupraktika analüüsis „Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus“ väljendatud seisukohaga: „Kuigi tsiviilvaidlusi kiputakse käsitama sellistena, milles pooled on „ise süüdi“, tuleb olla ettevaatlik järeldusega, justkui tsiviilkohtud on „poolte jaoks loodud ja järelikult ka poolte poolt finantseeritavad institutsioonid“ ning seetõttu on tsiviilkohtumenetluses menetlusõigusabi andmine kuidagi vähemtähtsam või –vajalikum.“ Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=1252>.

³³ Samas ei ole välistatud ka olukorrad, kus tülikale taotlejale seatakse keelenõudega kohtule taotluste esitamise takistus, mille legitiimseks põhjenduseks võib olla kohtu ülemäärane koormamine. Vt viide 6, p 68.

32. Ka olukorras, kus isik saaks riigi õigusabi taotlust parandada niipalju, et koostab selle trükitähtedega või täiendab seda, siis jääb üks kohtu välja toodud nõuetest – esitada taotlus eesti keeles – taotlejal sageli täitmata. Taotluse puuduste kõrvaldamiseks antakse reeglina 7-15 päeva. Selle aja jooksul võib arvata, et inimene leiab mõistliku pingutusega abi, et taotlus tõlkida. See võib nii olla, aga võib ka mitte olla.³⁴ Nt kinni peetav isik ei tohikski paluda kaaskinnipeetavatelt ükskõik mis teeneid, samuti ei ole mõeldav abi palumine vangla personalilt, sest kohtusse pöördumine puudutab tihtipeale just vangla tegevuse vaidlustamist. Ka varjupaigataotlejal või väljasaatmiskeskuses viibijal on tõenäoliselt keerulisem leida etteantud aja raamides inimene, kes oleks nõus eestikeelse taotluse koostamisel aitama.³⁵ Aga ka vabaduses viibivatel inimestel, nt teatud piirkonna elanikel (nt Ida-Virumaa) ei pruugi mõistliku pingutusega olla võimalik leida abi riigi õigusabi taotluse eesti keeles koostamiseks.³⁶

33. Nagu eelnevalt märgitud, selgitatakse Eesti Advokatuuri kodulehel, et riigi õigusabi taotlust aitavad täita lisaks kohtutele advokaadibürood. Nii ütleb ka RÕS § 5 lg 2:

„Advokaadibüroo pidaja tagab riigi õigusabi vajajatele advokaadibüroo tööajal selgituste andmise käesolevas seaduses ettenähtud riigi õigusabi saamise aluste ja korra kohta ilma selle eest tasu võtmata.“

34. Samas ei pruugi selliste selgituste andmine tähendada otsest abistamist taotluse täitmisel. RÕS eelnõu nr 249 seletuskirjas selgitati:

„Riigi õigusabi saamise aluste ja korra selgitamine ei tähenda, et inimesele tuleks anda seisukoht tema konkreetse asjas riigi õigusabi aluste esinemise kohta, vaid talle tuleb üksnes tutvustada, millised dokumendid on riigi õigusabi taotlemiseks vajalik esitada ning kellele need tuleb esitada (st kes otsustab riigi õigusabi andmise), kellel ning millistes asjades on riigi õigusabi võimalik saada (sh keeldumise alused) ja millised on riigi õigusabi andmise viisid, kes on riigi õigusabi osutajateks jms.“

35. Juristide Liidu ja Justiitsministeeriumi koostöös on käivitatud tasuta õigusapteegid. Üritus toimub üks kord kuus.³⁷ Tasuta õigusabi annab nii eesti kui vene keeles tööpäeviti Üliõpilaste Õigusbüroo Tallinnas.³⁸ Samuti pakuvad tasuta õigusabi nt puuetega inimestele Eesti Kutsehaigete Liit, Eesti Kurtide Liit jne.³⁹ Samas on küsitav, kas sellised teenused on kõigile abivajajatele kättesaadavad ja kas õigusabi/konsultatsioon tähendab ka teatud ulatuses tõlkeabi andmist (nt riigi õigusabi taotluse eesti keeles koostamist vmt).

36. Kokkuvõtvalt nendin, et eeltoodut arvestades võib minu esialgse analüüsi kohaselt riigi õigusabi taotlusele RÕS § 12 lõikega 5 ette nähtud keelenõude tingimus olla takistuseks

³⁴ Vrdl viide 15 ja 16.

³⁵ On organisatsioone (nt SA Eesti Inimõiguste keskus, MTÜ Eesti Pagulasabi), kes nendes asutustes viibijatele õigusabi/konsultatsiooni- ja tugiteenuseid pakuvad, kuid ei ole kindlaks määratud, millest selline abi seisneb (kas sisaldab ka tõlkeabi), kui tihti, kui suures ulatuses ja millise kvaliteediga seda pakutakse.

³⁶ Siinkohal tuleb tähele panna, et kui isik ei järgi tsiviilkohtumenetluses talle kohtu antud tähtaega, on isikul TsMS § 426 alusel siiski võimalus pöörduda sama taotlusega uuesti kohtu poole. Halduskohtumenetluses on kaebetähtajad tunduvalt rangemad. Nii nt näeb HKMS § 46 lg 1 tühistamiskaebuse esitamiseks ette 30 päeva. Kui isik ei järgi kohtu nõuet tõlke esitamiseks ja vajab enam aega, siis tulem võib olla see, et tähtaeg kaebuse esitamiseks on möödas ja isiku võimalused saada kohtulikku kaitset läinud.

³⁷ Vt <http://www.juristideliit.ee/info-ja-urituded/oigusapteek/>.

³⁸ Vt <http://www.juristideliit.ee/uliopilaste-oigusbuuroo-graafik-22-09-2014-12-12-2014/>.

³⁹ Vt <http://www.juristideliit.ee/tasuta-oigusabi/>.

isikule kohtusse pöördumisel ja seega vastuolus PS §§-de 13, 14 ja 15 koosmõjus PS § 28 lõikega 2 ning EIÕK art 6 lõikega 1.

37. Eelnevat silmas pidades ning õiguskantsleri seaduse §-s 28 sätestatud võimalusele palun Teil esitada minu esialgse probleemikäsitluse kohta omapoolne arvamus ning vastata täiendavatele küsimustele:

1. Kas Teie hinnangul takistab RÕS § 12 lõikes 5 riigi õigusabi taotlusele ette nähtud keelenõue juurdepääsu kohtule? Palun põhjendage oma vastust.
2. Kas Teie hinnangul esineb riigi õigusabi (sh menetlusabi) võõrkeelse taotluse vastuvõtmise osas erinevusi vastavalt sellele, kas riigi õigusabi taotlus on esitatud riigi õigusabi seaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku või halduskohtumenetluse seadustiku alusel? Milles need erinevused seisnevad? Kas ja kui jaa, siis kuidas on need Teie hinnangul põhjendatud?
3. Mis keeles võib isik taotleda HKMS § 110 lg 1 p 1 ja TsMS § 180 lg 1 p 1 järgi menetlusabina tõlkeabi?
4. Kas Teie hinnangul on halduskohtute ja maakohtute praktika riigi õigusabi (sh menetlusabi) võõrkeelsete taotluste vastuvõtmise ja tõlkimise osas erinev? Kui jaa, siis millest võib see Teie hinnangul olla tingitud?
5. Kas ja kui jaa, siis kust tuleneb selle kirja punktis 23 viidatud Eesti Advokatuuri kodulehel oleva info järgi kohtute ülesanne abistada riigi õigusabi vajajaid vastava taotluse täitmisel? Kas see tähendab abistamist sh taotluse eesti keeles koostamisel? Kas sellist abi osutatakse kohtutes kohapeal?

Lisaks Teie arvamusele ja eeltoodud küsimustele vastamisele olen tänulik mistahes muude asjakohaste märkuste ja selgituste (sh viited olemasolevale kohtupraktikale jmt) eest. Ühtlasi annan teada, et pöördun kõnealusel teemal lisainformatsiooni ja arvamuste saamiseks ka Justiitsministeeriumi ja Eesti Advokatuuri poole.

Ootan Teie vastust võimalusel 60 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Ksenia Žurakovskaja-Aru 693 8430.
Ksenia.Zurakovskaja-Aru@oiguskantsler.ee