



Õiguskantsler

Hr Urmas Reinsalu
minister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie nr

Meie 21.03.2016 nr 6-8/141493/1601208

Riigi õigusabi taotlemise keelenõudest

Austatud härra minister

Õiguskantsleri poole on viimaste aastate jooksul pöördunud mitmed avaldajad murega, et neil puudub juurdepääs kohtule, kuna nende riigi õigusabi taotlus ei ole koostatud eesti keeles ja see jäetakse üldjuhul kohtu poolt läbi vaatamata. Avaldajad on saanud erinevates menetlustes erinevaid signaale selle kohta, mis tingimustel võib riigi õigusabi taotluse võib esitada võõrkeeles.

Riigi õigusabi seaduse (RÕS) § 12 lõike 5 viimaset lausest tuleneb, et muus keeles (kui eesti keeles) esitatud taotlus tagastatakse. Tegemist on imperatiivse normiga, mis ei näe ette kaalutlusõigust. Menetlusseaduste kohaselt on kohtutel aga siiski kaalutlusruum võõrkeelsete riigi õigusabi taotluste lahendamisel ja kohus võib anda võõrkeelse taotluse esitamisel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (st eestikeelse taotluse esitamiseks). Kui taotlus on pärast puuduste kõrvaldamise tähtaja möödumist ikka võõrkeeles, siis võib kohus jätta taotluse läbi vaatamata. Selle ebakõla tõttu on erinev ka kohtute praktika võõrkeelsete riigi õigusabi taotluste lahendamisel. Osa kohtuid annab isikule tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, teisel aga tehakse seda võimalust kaalumata tagastamismäärus.

Analüüsinud asjakohaseid õigusnorme, tutvunud kohtupraktika ja esitatud arvamustega, leian, et RÕS § 12 lõige 5 koostoimes kohtumenetluse seadustikega ei ole üheselt arusaadav. Palun Teil norme täpsustada. Seejuures vajab üheselt mõistetavat reguleerimist ka tõlkeabi taotlemine menetlusabina, kui see on vajalik juba tõlkeabi taotluse eesti keeles koostamiseks.

Asjassepuutuvad õigusnormid

RÕS § 12 lg 5: „*Riigi õigusabi 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.*“

Lisaks RÕS sättele tuleb asjassepuutuvateks õigusnormideks lugeda ka menetlusseaduste sätteid, mis reguleerivad võõrkeeles esitatud riigi õigusabi taotluse menetlemist ja tõlkimist.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 81 lg 1: „Kui menetlusosalise kohtule esitatud avaldus või dokumentaalne tõend ei ole eestikeelne, nõuab kohus määratud päevaks esitajalt selle tõlget või korraldab tõlkimise ise menetlusosalise kulul.“

HKMS § 81 lg 2: „Tõlkimist ei või menetlusosaliselt nõuda, kui tõlkimise korraldamine on menetlusosalise jaoks võimatu või ebamõistlikult keeruline.“

HKMS § 81 lg 4: „Kui tõlget või kinnitatud tõlget tähtpäevaks ei esitata, võib kohus jätta avalduse läbi vaatamata või dokumentaalse tõendi tähelepanuta.“

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 33 lg 1: „Kui menetlusosalise kohtule esitatud avaldus, taotlus, kaebus või vastuväide ei ole eestikeelne, nõuab kohus määratud tähtpäevaks esitajalt selle tõlget eesti keelde. Kui menetlusosalise kohtule esitatud dokumentaalne tõend ei ole eestikeelne, nõuab kohus määratud tähtpäevaks esitajalt selle tõlget eesti keelde, välja arvatud juhul, kui tõendi tõlkimine on selle sisu või mahtu arvestades ebamõistlik ja teised menetlusosalised ei vaidle muukeelse tõendi vastuvõtmisele vastu.“

TsMS § 33 lg 3: „Kui tõlget tähtpäevaks ei esitata, võib kohus jätta avalduse, taotluse, kaebuse, vastuväite või dokumentaalse tõendi tähelepanuta.“¹

Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 41 lg 3:

„Kannatanule, tsiviilkostjale ja kolmandale isikule antakse kriminaalmenetluses riigi õigusabi riigi õigusabi seaduses ettenähtud alustel ja korras. Kui kohus leiab, et kannatanu, tsiviilkostja või kolmanda isiku olulised huvid võivad advokaadi abita jääda kaitseta, võib kohus oma algatusel otsustada isikule riigi õigusabi andmise riigi õigusabi seaduses ettenähtud alustel ja korras.“²

Väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 22:

„(1) Riigi õigusabi väärteomenetluses antakse riigi õigusabi seaduses ettenähtud alustel ja korras.

(2) Kui kohus leiab, et menetlusalune isik ei ole ise võimeline kaitsma oma õigusi ja tema olulised huvid võivad advokaadi abita jääda kohtumenetluses kaitseta, võib kohus oma algatusel otsustada isikule riigi õigusabi andmise riigi õigusabi seaduses ettenähtud alustel ja korras.“

Teiste institutsioonide seisukohad

Vastuses [esialgsele RÕS § 12 lg 5 õiguslikule analüüsile](#) asus Justiitsministeerium [seisukohale](#), et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus on tagatud ja riigi õigusabi seaduses sätestatud keelenõue ei ole vastuolus põhiseadusega.

Eesti Kohtunike Ühing oli [seisukohal](#), et menetlusabi (sh riigi õigusabi) taotluse eestikeelsuse nõue ei kujuta endast üldjuhul ebaproportsionaalset kohtusse pöördumise piirangut ning asjassepuutuvaid sätteid on kohtutel võimalik rakendada kõiki olulisi aspekte arvestaval viisil. Ühingu hinnangul tuleks RÕS § 12 lõiget 5 tõlgendada viisil, et võõrkeelne riigi õigusabi taotlus

¹ Tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatu laieneb mh ka riigi õigusabi andmise otsustamisele haldusmenetluses ja täitemenetluses.

² Kannatanule on kriminaalmenetluses esindaja määramine küll võimalik, kuid praktikas on see pigem erandlik. RAKE 2012. aasta uuringus [Kannatanud ja tunnistajad süüteomenetluses](#) jõuti järeldusele, et kannatanu jaoks on riigi õigusabi taotlemise protsess liiga keeruline ja bürookraatlik (RAKE, Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduslike Rakendusuuringute Keskus).

tagastatakse üksnes juhul, kui see on ka pärast puuduste kõrvaldamiseks tähtja andmist jätkuvalt muus keeles (välja arvatud sättes märgitud erand), puuduvad TsMS § 33 lõikest 4 ja HKMS § 81 lõikest 2 tulenevad piirangud taotluse tõlke nõudmiseks ning võõrkeelne taotlus ei ole sellisena kohtule mõistetav. Samas nenditi, et kui halduskohtud annavad enne RÕS § 12 lg 5 alusel tagastamist taotlejale võimaluse puuduste kõrvaldamiseks, ja isegi puudustega taotlust ei pruugita jätta läbi vaatamata, siis maakohtud tsiviilasjades üldjuhul seda ei tee.

Eesti Advokatuur [nõustus](#), et riigi õigusabi taotlusele RÕS § 12 lõikega 5 ette nähtud keelenõude tingimus võib olla takistuseks kohtusse pöördumisel ning regulatsioon, mis sätestab imperatiivselt võõrkeelse taotluse tagastamise, ei ole põhjendatud.

Õiguskantsleri seisukoht

Põhiseaduse (PS) §-de 13, 14 ja 15 koostoimes tagatav 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.³ Kuigi seadusandjal on ulatuslik vabadus otsustada, kuidas tõhus ja õiglane menetlus üles ehitada, riivab piisavalt tõhusate õiguskaitsevahendite puudumine oma õiguste kaitsmiseks PS § 13, § 14 ja § 15 lg 1 koostoimest tulenevat põhiõigust.⁴

Kõige olulisem õigusemõistmisele juurepääsunorm on PS § 15 lõike 1 lause 1, mis annab igapähele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Esimese astme kohtule juurdepääsuõiguse näol on tegemist nn absoluutse ehk nullreservatsiooniga põhiõigusega. Sellise õiguse piiramine on lubatav üksnes väga kaalukal põhjusel. Kõik selle kasutamise tingimused või piirangud peavad olema sätestatud väga selgelt ja üheselt arusaadavalt. Nii on isikul võimalik piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb teatud tegevuse või tegevusetusega, ja oma tegevust vastavalt sellele kohandada.

Kohtusse pöördumise õiguse kasutamise seadustega reguleerimisel tuleb arvestada, et igapähele võimalus kohtusse pöörduda ja kohtumenetluses osaleda oleks ka tegelikkuses tagatud. 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.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on leidnud⁵, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigust - sh õigust kohtuprotsessi käivitada - kätkeb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni EIÕK art 6.⁶ Asjas [Ashingdane vs. Ühendkuningriik](#) täpsustas EIK, et kõnealust õigust võivad riigid reguleerida tingimusel, et sellega ei „kahjustata selle õiguse olemust“.

PS §-st 28 tulenevalt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

³ RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 41.

⁴ RKÜKo 10.04.2012, [3-1-2-2-11](#), p 51.

⁵ EIK 21.02.1975 otsus asjas [Golder vs. Ühendkuningriik](#).

⁶ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) art 6 lg 1:

Igapähel 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[...].

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.⁷

EIK on leidnud, et riigi õigusabi tuleks anda ka isikutele, kellel on keelelised raskused. Asjas [Biba vs. Kreeka](#) keelduti riigi õigusabi andmisest dokumenteerimata välismaalasele. EIK asus seisukohale, et kaebajal oleks olnud võimatu valmistada ette kaebust Kreeka kohtusse ilma erialase abita, kuna ta oli välismaalane ega osanud riigikeelt. 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 ilma riigi õigusabita. Samas oli Rootsi kohus kohustatud kaebajaid juhendama ja toetama, et nad saaksid oma juhtumi asjaolusid adekvaatselt esitada.

EIK praktikas on üldiseks reegliks⁸, et riigi õigusabi taotlusele esitatavad 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. Tõlgendus, mille kohaselt jäetakse võõrkeeles esitatud riigi õigusabi taotlus automaatselt läbi vaatamata üksnes taotluse keelenõude täitmata jätmise tõttu, ei ole kooskõlas EIÕK art 6 eesmärkidega ega EIK senise praktikaga.

Menetlusabi saamise õigus on osa kohtusse pöördumise õigusest. Menetlusabi andmise tingimused riivavad kohtusse pöördumise õigust. RÕS § 12 lõikega 5 sätestatud keelenõude piirangu legitiimseteks eesmärkideks on menetlusökonoomia ja eesti keele kaitse. PS § 6 kohaselt on eesti keel Eesti riigikeel, avaliku võimu teostamise keel ja riigiasutuste asjaajamiskeel (menetlusseaduste kohaselt ka kohtumenetluse keel). Võõrkeelsete taotluste lahendamine on ilmselgelt ressursimahukas ning kõnealune piirang aitab vähendada kohtu töökoormust, kiirendada menetlusi (õigusemõistmine peab toimuma mõistliku aja jooksul) ja säästa riigieelarvet.

HKMS § 81 lg 1 ja TsMS § 33 lg 1 kohaselt nõuab kohus võõrkeelse taotluse saamise korral esitajalt määratud tähtpäevaks selle tõlget eesti keelde (ka siis, kui saab taotlusest sisuliselt aru).⁹ HKMS § 81 lg 4 ja TsMS § 33 lg 3 alusel võib kohus jätta taotluse tähelepanuta, kui tõlget tähtpäevaks ei esitata.¹⁰ Otsesõnu ei ole keelatud ka võõrkeelse taotluse vastuvõtmine pärast seda, kui isikule on antud tähtaeg eestikeelse taotluse esitamiseks, kuid isik esitab sellegipoolest korduva taotluse võõrkeeles. Seega on kohtutel menetlusseadustest tulenevalt olemas teatud

⁷ [The UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems](#), 20.12.2012, principle 10.

⁸ Vt nt EIK 10.03.2009 otsus [Anakomba Yula vs Belgia](#), EIK 27.06.2006 otsus asjas [Tabor vs Poola](#), EIK 12.06.2003 otsus asjas [Gutfreund vs Prantsusmaa](#), 24.05.1991 otsus asjas [Quaranta vs Šveits](#).

⁹ HKMS § 81 lg 2 siiski keelab tõlke nõudmise, kui tõlkimise korraldamine on menetlusosalise jaoks võimatu või ebamõistlikult keeruline. Kohtuasja toimikus olevate dokumentide keelsuse teema on lisaks kohtunike jt kohtuametnike võõrkeele oskusele oluline kindlasti ka teiste menetlusosaliste seisukohalt. Üldjuhul on menetlusosalistel õigus tutvuda toimikuga ning neil on dokumentide sisu mõistmiseks põhjendatud eeldus nõuda, et toimikus olevad dokumendid oleksid kohtumenetluse keeles.

¹⁰ 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 tuleb võib olla see, et tähtaeg kaebuse esitamiseks on möödas ja isiku võimalused saada kohtulikku kaitset läinud.

kaalutusõigus võõrkeelse taotluse vastuvõtmise üle otsustamise osas. Nimetatud kaalutusõigus on peamiseks argumendiks, et jaatada käsitatava piirangu proportsionaalsust.

RÕS § 12 lõike 5 viimane lause eelmainitud kaalutlusi aga ei võimalda ning on imperatiivne: muus keeles esitatud taotlus tagastatakse. Seejuures võib küsida, kas riigi õigusabi seaduses sätestatu on erinorm, mis välistab kohtu kaalutusõiguse.

Tulenevalt lahknevusest seadustes nähtub ka eelmise aasta haldus- ja maakohtutele esitatud riigi õigusabi taotluste lahendamise seotud dokumentidest¹¹, et riigi õigusabi võõrkeelse taotluse tagastamisel on haldus- ja maakohtutel erinev praktika. Halduskohtule esitatud võõrkeelsele riigi õigusabi taotlusele on üldjuhul lisatud kohtutõlgi 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. Seega tingib sätte kehtiv sõnastus, et praktikas peetakse tähtsaks andmist taotluses esinevate puuduste kõrvaldamiseks tihti välistatuks. Probleemaatilisim mõju on RÕS § 12 lõike 5 tagastamisnõude sõnastusel aga süüteo menetluses, kus menetlusseadused HKMS ja TsMS-ga analoogset kaalutusõigust ette ei näegi¹².

Lisaks sätestavad HKMS § 110 lg 1 p 1 ja TsMS § 180 lg 1 p 1, et menetlusabi saaja vabastatakse täielikult või osaliselt sh menetlusdokumentide tõlke kulude kandmisest. Kuigi viidatud sätted näevad ette võimaluse menetlusabina tõlkeabi saamist, ei ole selge, kuidas saab isik sellist menetlusabi taotleda, kui ta vajab tõlkeabi juba tõlkeabi taotluse eesti keeles koostamise etapis¹³. Sisuliselt on tegemist suletud ringiga.

PS § 13 lõike 2 järgi kaitseb seadus igäht riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tuleneb õigusselguse põhimõte, mille eesmärgiks on luua kindlustunne riigilt oodatava ja isikult nõutava käitumise suhtes. Nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.¹⁴ Kohtusse pöördumise õiguse mistahes piirangud peavad seega olema sõnastatud väga selgelt ja üheselt arusaadavalt, et keskmiste võimetega inimene, kes praegusel juhul eelduslikult ei valda ka eesti keelt, oleks suuteline käitumisjuhustest aru saada. Selgusetuse tagajärjeks võib olla kohtusse pöördumisest loobumine. Õigusselgusetusega ei ole tegemist siis, kui tegemist on normitehnilise puudusega, mis on tõlgendamise teel ületatav.¹⁵ Praegusel juhul võimaldab RÕS § 12 lõike 5 sõnastus vastuolulisi tõlgendusi, mistõttu vajavad normid ja nende koosmõju selget normitehnilist täpsustamist, et tagada regulatsiooni ühene mõistetavus.

PS § 6 sätestab, et Eesti riigikeel on eesti keel. Ka kohtute töökeel on eesti keel. Seda ei ole käesolevas märgukirjas kahtluse alla seatud. Küsimus on üksnes reaalse juurdepääsu tagamises õigusemõistmisele. Seetõttu on oluline, et kohtusse pöördumisel antaks puudustega taotluse esitamisel mõistlik tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, vajadusel abistataks inimest taotluse tõlkimisel või teatud juhtudel korraldataks taotluse tõlkimine kohtu poolt.

¹¹ Andmed pärinevad elektroonilisest kohtute infosüsteemist KIS.

¹² Nt asjas nr [3-1-1-24-08](#) märkis Riigikohtu kriminaalkolleegium, et RÕS § 12 lõike 5 kohaselt tuleb riigi õigusabi taotlus esitada eesti või inglise keeles ning otsustas seetõttu venekeelse riigi õigusabi taotluse jätta läbi vaatamata ja tagastas selle esitajale.

¹³ Vrd ka RÕS § 4 lg 8 - abi taotlemine nt õigusdokumendi koostamiseks, kui see on vajalik juba õigusdokumendi (s.t riigi õigusabi taotluse) eesti keeles koostamiseks.

¹⁴ RKPJKo 20.03.2006, [3-4-1-33-05](#).

¹⁵ RKPJKo 17.07.2009, [3-4-1-6-09](#), p 19.

Nii näiteks nägi RÕS § 12 lõike 5 varasem sõnastus ette vajadusel võõrkeelse taotluse tõlkimise. Riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmisel mõisteti dokumendi taotlemise kulud taotlejalt välja ning riigi õigusabi andmisel võeti tõlkimise kulud arvesse riigi õigusabi saaja hüvitamiskohustuse kindlaksmääramisel. Mõistlikku selgitust sellise korralduse muutmiseks seletuskirjast¹⁶ paraku ei nähtu. Ehk oleks selle taastamine üks võimalus õigusemõistmisele juurdepääsu reaalseks tagamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia:
Eesti Advokatuur
Eesti Kohtunike Ühing
Riigikogu Keskerakonna fraktsioon

Marju Agarmaa 693 8447
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee

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

¹⁶Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku muutmise seadus ([273 SE](#)).