



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Minister Rein Lang
Justiitsministeerium
info@just.ee

nr 6-1/071503/0903918;
Õiguskantsler 25.06.2009 6-1/061724/0903918

Märgukiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmiseks

Austatud minister

Pöördun Teie poole küsimustes, mis puudutavad advokaadi osalemise nõude põhjendatust kriminaalmenetluses kaebeõiguse teostamisel ning ringkonnakohtu määruse vaidlustamise võimatust Riigikohtus.

Minu poole pöördus avaldaja, kes soovis:

- ringkonnakohtus vaidlustada Riigiprokuratuuri määrust kriminaalmenetluse alustamata jätmisest ja lõpetamisest ning seejärel
- Riigikohtus vaidlustada ringkonnakohtu määrust riigi õigusabi määramata jätmisest (advokaadi mittemääramist).

Vastavalt kriminaalmenetluse seadustikule (edaspidi KrMS) saab nimetatud määruseid vaidlustada üksnes advokaadi vahendusel. Avaldaja, kellel on endal õiguslane haridus ja pikaajaline töökogemus prokurörina, leidis, et selline piirang ei ole Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS või põhiseadus) kooskõlas.

Tutvusin avalduse, teabe nõudmistele saadetud vastuste, asjakohaste kohtulahendite ja õigusnormidega ning leian, et PS §-s 15 sisalduva kohtusse pöördumise õigusega, § 24 lõikes 5 sisalduva kõrgemalseisvale kohtule edasikaebeõigusega ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus:

- KrMS § 208 lõikes 1 sisalduv absoluutne piirang, mille kohaselt saab Riigiprokuratuuri määrust, millega jäeti kriminaalmenetlus alustamata või lõpetati, vaidlustada ringkonnakohtus üksnes advokaadi vahendusel ning
- KrMS § 385, § 384 lg 2 ja § 344 lg 3 koostoimes kehtiv piirang, mille tõttu ei ole tegelikult võimalik vaidlustada ringkonnakohtu määrust riigi õigusabi andmisest keeldumise kohta Riigikohtus.

Teen Teile ettepaneku valmistada ette seaduseelnõu, mis nimetatud vastuolud kõrvaldaks.

Selgitan Teile järgnevalt oma kaalutlusi.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Asjaolud ja menetluse käik

- 1.** Riigiprokuratuuri määrusega jäeti rahuldamata avaldaja kaebus kriminaalasja alustamata jätmise teate peale.
- 2.** Avaldaja pöördus Tartu Ringkonnakohtusse taotlusega saada riigi õigusabi, et Riigiprokuratuuri määrust vaidlustada.
- 3.** Ringkonnakohtus jättis avaldaja taotluse riigi õigusabi saamiseks rahuldamata, kuna vastavalt riigi õigusabi seaduse § 7 lg 1 punktile 5 ei anta riigi õigusabi, kui asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguste kaitseks ilmselt vähene.
- 4.** Avaldaja esitas Riigikohtule määruskaebuse.
- 5.** Riigikohtus jättis avaldaja määruskaebuse läbi vaatamata. Vastavalt KrMS § 384 lõikele 2 on Riigikohtule määruskaebuse esitamise õigus advokaadist kaitsjal, antud juhul esitas avaldaja määruskaebuse ise.
- 6.** Avaldaja pöördus Riigikogu esimehe poole avaldusega, milles leidis, et tema kohustamine kassatsiooni esitama advokaadi vahendusel on vastuolus PS §-ga 1 ning piirab tema õigusi ja vabadusi. Avaldaja palus Riigikogul muuta seaduseid nii, et kriminaalmenetluses kaotataks ära kohustuslik advokaadi vahendus ja jäetakse inimestele õigus ise otsustada, kuidas nad oma õiguseid kaitsevad ja kelle abi kasutavad. Avaldaja näol on tegemist õigusosalast haridust ja pikaajalist töökogemust omava juristiga (prokurör).
- 7.** Riigikogu õiguskomisjon vastas avaldajale, et ei pea vajalikuks kriminaalmenetluse seadustikku avaldaja soovitud viisil muuta.
- 8.** Seejärel pöördus avaldaja minu poole. Avaldaja taotles õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadusega vastavusse viimist ja korra loomist menetlusasutuste töös nii, et see oleks kooskõlas PS §-ga 10 ning vastaks inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.
- 9.** 03.01.2007 pöördusin teabe ja selgituste saamiseks Teie kui kriminaalmenetluse seadustiku ja riigi õigusabi seaduse ettevalmistaja ning Riigikogu õiguskomisjoni esimehe poole. Märkisin, et ideeliselt ei ole igäihe kohtus osalemise õiguse piiramine põhiseadusega vastuolus, kuna see on vajalik ühelt poolt inimeste enda õiguste paremaks kaitseks, teisalt aga ka õigusemõistmise sujuva ja tõrgeteta töö tagamiseks. Nii kriminaalmenetluses advokaadi osaluskohustuse sätestamise kui riigi õigusabi seaduse eesmärk on hea ning oluline õigusemõistmises inimeste õiguste parimaks tagamiseks. Tõin siiski välja, et avaldusalusel juhul isiku huvisid tagama pidavad normid eesmärgipäraselt ei rakendunud, vastupidi – piirangud tõid kaasa isiku õiguste teostamise võimatuse. Leidsin, et juhul, kui inimesel ei ole tegelikkuses võimalik vaidlustada ei Riigiprokuratuuri ega ringkonnakohtu määrust Riigikohtus, on seaduse nõuete põhiseadusele vastavus kaheldav. Palusin selles osas Teie ja Riigikogu õiguskomisjoni seisukohta.
- 10.** 25.01.2007 saatis Riigikogu õiguskomisjoni esimees vastuse, milles asus seisukohale, et KrMS § 208 lõikes 1 kehtestatud kannatanu kaebeõiguse piirang ja samuti ka KrMS § 344 lõikes 3 ja § 384 lõikes 2 sätestatud piirangud ei ole vastuolus PS §-des 11 ja 15 sätestatud põhiõigustega. Õiguskomisjoni hinnangul on tegemist põhjendatud ja proportsionaalsete piirangutega. Vastuses ei käsitletud avaldusalust erandlikku olukorda, mil esindataval endal on esindajaga võrreldavad õigusosalased teadmised ja kohtumenetluses osalemise kogemus.

- 11.** 06.02.2007 saatsite minu teabe nõudmisele vastuse kirjaga nr 2-4-31/101, milles selgitasite, et juhtum, kus seaduse lünga tõttu ei ole isikud saanud oma õigusi teostada, on kahetsusväärne ning kindlasti ei olnud seadusandja mõte kohtusse pöördumise piirangute seadmisega sellist olukorda põhjustada. Ühtlasi teavitasite mind sellest, et Justiitsministeeriumis on kokku kogutud juba teatav hulk õiguslikke probleeme, mida peaks lahendama riigi õigusabi ja sellega seonduvate seaduste muutmise teel ning et õiguskantsleri viidatud lisatakse nimetatud probleemide hulka.
- 12.** Asusin toona seisukohale, et enne oma järgmiste sammude astumist on põhjendatud ära oodata Teie viidatud eelnõu valmimine.
- 13.** 21.01.2008 pöördusin uuesti järelepärimisega Teie poole ning esitasin küsimuse advokaadisunni põhjendatusest ja vajalikkusest kehtivas ulatuses.
- 14.** 20.02.2008 vastasite, et ei pea otstarbekaks kriminaalmenetluse seadustikus ja väärteomenetluse seadustikus esindamise regulatsiooni muutmist apellatsioon- ja kassatsiooniasemes, kuna kehtiv regulatsioon on end praktikas õigustanud. Selgitasite muu hulgas järgmist: „Kaebuse esitamine advokaadi vahendusel peab tagama menetluste võimalikult tõhusa ja ladusa läbiviimise, mida on elukutseliste õigusala esindajate abiga võimalik eelduslikult paremini saavutada. Seeläbi on tagatud ka kiirem menetlus. Kuna kriminaalmenetluses on tihti tegemist isiku põhiõiguste olulise riivega, nt on isikule kohaldatud tõkendina vahi all pidamist, või on tegemist alaealise süüdistatavaga, siis on menetluse läbiviimise kiirusel oluline tähendus.“. Samal ajal jätsite oma vastuses käsitlemata avalduse pinnalt tõusetunud erilise olukorra, kus esindatav ise vastab esindajale esitatud nõuetele.
- 15.** 04.03.2008 saatis Justiitsministeerium kooskõlastusringile advokatuuriseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, milles sisaldasid ka kriminaalmenetluse seadustiku ja riigi õigusabi seaduse muudatused.
- 16.** Eelnõu jõudis Riigikogu menetlusse 21.04.2008. Advokatuuriseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus võeti vastu 03.12.2008 ning see jõustub 01.01.2010. Seadusega ei lahendatud kumbagi avaldaja tõstatatud küsimust.
- 17.** 2008. aasta teisel poolaastal pöördus minu poole veel üks avaldaja, kes tõstas küsimused vandeadvokaadi kohustuslikust osalemisest tsiviilasja kassatsioonimenetluses ning advokaadi kättesaadavusest, kuna ükski advokaat ei olnud nõus avaldajat esindama. Kuna olen esindusega seonduvate probleemidega pidevalt kokku puutunud, otsustasin pöörduda ka kohtute poole kohtunike seisukohtade teada saamiseks.
- 18.** 20.10.2008 pöördusin Riigikohtu ja ringkonnakohtute poole kohtupraktika väljaselgitamiseks. Soovisin teada, kas kohtud peavad advokaadi osaluskohustuse nõuet vajalikuks ja kas advokaadi osalemine kohtumenetluses aitab ka tegelikkuses kaasa inimeste õiguste paremale tagamisele.
- 19.** Riigikohtu vastus koosnes peamiselt halduskolleegiumi seisukohtadest, mistõttu ma ei saanud ülevaadet kriminaalmenetluse kohta.
- 20.** Nii Riigikohus kui Tallinna Ringkonnakohus rõhutasid oma vastuses, et õigussuhete üha keerukamaks muutmine eeldab esindaja õigusteadmiste vastavust teatud standardile.

21. Tallinna Ringkonnakohtus lisas, et valdavalt ei suuda õigusteadmisteta isik kohtumenetluses end õiguslikult mõistetavaks teha ega menetlusseadustikes sätestatud õigusi vajalikus ulatuses kasutada.

22. 04.05.2009 esitasite mulle kirjaga nr 10.2-1/4360 arvamuse andmiseks kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Ka antud eelnõu ei sisalda avaldaja tõstatatud probleemide käsitlust. Eelnõuga on ette nähtud advokaadisunni absoluutse nõude kõrvaldamine üksnes süüdistatava osas ja sedagi väga piiratud ulatuses.

II Asjakohased õigusnormid

23. Kriminaalmenetluse seadustik

„§ 208. Kriminaalmenetluse alustamata jätmise või lõpetamise vaidlustamine ringkonnakohtus

(1) Kui Riigiprokuratuuri määrusega on jäetud käesoleva seadustiku § 207 lõikes 1 või 2 nimetatud kaebus rahuldamata, võib kaebuse esitanud isik määruse koopia saamisest alates ühe kuu jooksul advokaadi vahendusel vaidlustada kriminaalmenetluse alustamata jätmise või lõpetamise ringkonnakohtus.

[...]

§ 384. Määruskaebuse esitamise õigus

[...]

(2) Ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse esitamise õigus on käesoleva seadustiku § 344 lõikes 3 loetletud isikutel, samuti menetlusvälisel isikul advokaadi vahendusel, kui kohtumäärusega on piiratud tema õigusi või seaduslikke huve.

§ 344. Kassatsiooniõigus

[...]

(3) Kassatsiooni esitamise õigus on:

1) prokuratuuril;

2) advokaadist kaitsjal;

3) teistel kohtumenetluse pooltel advokaadi vahendusel.

(4) Kassaator on kassatsiooni esitanud või seda Riigikohtu istungil toetav prokurör ja advokaat.

[...].”

24. Riigi õigusabi seadus (edaspidi RÕS)

„§ 10. Riigi õigusabi taotluse esitamine

(1) Taotlus riigi õigusabi saamiseks tsiviil-, haldus- või väärteoasjas menetlusosalisena kohtumenetluses esitatakse kohtule, kes asja menetleb või kelle pädevuses oleks asja menetleda.

[...]

(5) Kui isik taotleb riigi õigusabi kriminaalmenetluses kannatanu, tsiviilkostja või kolmanda isikuna, otsustab temale riigi õigusabi osutamise asja menetlev kohus või kriminaalasja kohtueelses menetluses maakohus, kelle pädevuses oleks kriminaalasja menetleda.

§ 15. Riigi õigusabi andmise otsustamine

(1) Kohtumenetluse käigus esitatud taotluse riigi õigusabi saamiseks lahendab asja menetlev kohus määrusega kohtumenetluse seaduses ettenähtud korras.

[...]

(8) Riigi õigusabi andmise või sellest keeldumise määruse peale võib esitada määruskaebuse kohtumenetlust reguleerivates seadustes sätestatud korras."

III Õiguskantsleri seisukoha õiguslik põhjendus

25. Avaldusega seonduvalt tõusetusid kaks lahendamist vajavat õiguslikku küsimust:

- KrMS § 208 lõikes 1 sisalduva esindusõiguse piirangu põhiseadusele vastavus ringkonnakohtule kaebuse esitamisel ning
- ringkonnakohtu riigi õigusabi määramisest keeldumise määruse Riigikohtus vaidlustamise võimatuse kooskõla põhiseadusega.

A. KrMS § 208 lõikes 1 sisalduva esindusõiguse piirangu põhiseadusele vastavus ringkonnakohtule kaebuse esitamisel

26. Vastavalt PS §-le 15 on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Selle õiguse näol on tegemist seadusreservatsioonita põhiõigusega, mille piiramine on võimalik väga kaalukatel põhjustel, kas siis teiste põhiõiguste või põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks. Iseenesest on võimalik õiguse kasutamist reguleerida, kuid siiski vaid viisil, et igal isikul on võimalus kohtusse pöörduda ja kohtumenetluses osaleda on tegelikult ja piisavalt tagatud.

27. Riigi kohustuseks on luua kõik vajalikud eeldused ja tingimused, et nimetatud õigust oleks võimalik kasutada tegelikkuses ehk igal isikul peab olema reaalne võimalus kohtusse pöörduda ja menetluses osaleda.

28. KrMS 208 lg 1 kohaselt võib kriminaalmenetluse alustamata jätmise vaidlustada ringkonnakohtus üksnes advokaadi vahendusel.

29. Sättes sisaldub piirang, mille kohaselt ei saa isik ise vahetult kriminaalmenetluses osaleda, sh kaebust esitada. Ta saab seda teha üksnes esindaja vahendusel, kusjuures esindaja peab olema Eesti Advokatuuri liikmeks olev advokaat.

30. Piirangu idee tuleneb eelkõige süüdistamiskohustuse olemusest ja kannatanu rollist kriminaalmenetluses. Riigikohus on asunud seisukohale, et tulenevalt riigi karistusvõimu monopolist ei ole kannatanul õigust nõuda riigilt tema õigusi kahjustanud isiku kriminaalkorras süüditunnistamist ja karistamist.¹ Sama seisukohta toetas kohus ka edaspidi, kui asus seisukohale, et Eesti kriminaalõigused ei toeta lähenemist, et süüteo läbi kannatanud isikul on õigus nõuda süüteo toimepanija karistamist.²

31. Kannatanu peamiseks õiguseks loetakse ennekõike kahjude hüvitamist. Õiguste kaitsmine peab olema tõhus, kuid ei pea olema tagatud alati just kriminaalõiguse abil. Seda saab teha ka tsiviilkohtumenetluses. Riigikohus on öelnud: „Riigikohtu kriminaalkolleegiumi varasemas praktikas on Põhiseaduse § 24 lg-le 5 tuginedes tõepoolest laiendatud kaebeõigust nendele

¹ RKK 15.03.2006 otsus asjas nr 3-1-1-18-06, p 7.

² RKK 03.04.2008 otsus asjas nr 3-1-1-1-06, p 9.

kriminaalaja terviklahenduseks olevatele kohtulahenditele, mille vaidlustamist menetluskord ette ei näe. Kuid seda üksnes tingimusel, et vaidlustatava kohtulahendiga riivatakse kaebuse esitaja põhiõigust ja et kaebuse esitajal puudub tõhus võimalus oma õiguste maksmapanemiseks väljaspool kriminaalmenetlust.“³

32. Lisaks kaebaja õigustele ja huvidele arvestatakse kriminaalmenetluses ka kahtlustatavate õiguseid. Riigikohus on asunud seisukohale, et tagades kannatanuna käsitletavale isikule KrMS §-des 207 ja 208 sätestatud kaebeõigust tuleb samaaegselt vältimatult arvestada, et kriminaalmenetluse alustamine või selle jätkamine kui kõnealuse kaebeõiguse realiseerimise tulem kujutab endast samaaegselt ka teise isiku - kuriteos väidetavalt kahtlustatava mitmete põhiõiguste sedavõrd intensiivset riivet, mida on raske võrrelda mistahes muudes eluvaldkondades asetleidvate põhiõiguste riivetega. Erinevate isikute põhiõiguste tasakaalustatud kaitse huvides on riiklikult oluline tagada, et kriminaalmenetlust alustataks ja isikut käsitletaks kuriteos kahtlustatavana alles pärast väidetava kuriteo tunnuste põhjalikku analüüsi õigusküsimustes pädeva isiku poolt.⁴

33. Kirjeldatud ringkonnakohtusse edasikaebamise õiguse piiramine riivab õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse (PS § 15 lg 1 lause 1). Nagu öeldud, on tegu seadusereservatsioonita põhiõigusega, mille riivamine on lubatav üksnes väga kaalukatel põhjustel.

34. Samas ei keela PS § 15, et riik ei võiks kehtestada piiranguid sättes sisalduva õiguse kasutamisele. Sellised piirangud on võimalikud ja vajalikud muude kohtumenetluses oluliste põhimõtete rakendamiseks. Teatud erandlikel juhtudel võib olla põhjendatud ja vajalik, et isikut esindab või kaitseb kohtus advokaat. Sellise piirangu eesmärgiks on kvaliteetne ja professionaalne õigusteenus, mis on vajalik ühelt poolt kliendi huvide parimaks tagamiseks ning teisalt tõrgeteta kohtumenetluse sujumiseks. Viimane puudutab nii iga üksiku kohtumenetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul kui ka kohtusüsteemi üldist tõhusat toimimist. Ilma sellise piiranguta edasikaebamise võimalus võib suurendada kohtute töökoormust, mis võib tunduvalt pikendada asja menetlemise aega ning vähendada lõppastmes isikute tõhusat õiguskaitset.

35. Nagu ma eelnevalt juba märkisin, on riigil õigus kehtestada piiranguid põhiõiguse kasutamisele. Samas on riigi kohustuseks kindlustada, et piirangud oleks kehtestatud legitiimsel eesmärgil ning et ükski täiendav piirang õiguste kaitsmisel ei oleks ülemäärane ega piiraks õiguse kasutamist rohkem kui hädavajalik.

36. Kuna nn advokaadisund on kehtestatud absoluutsena ja laieneb seetõttu ka juhtudele, mil menetlusosaliseks on väga heade õigusteadmistega, sh menetlusnorme ja kohtupraktikat hästi tundev inimene, võib sellistel juhtudel põhjendatult tõstatada küsimuse piirangu sobivusest, vajalikkusest ja mõõdukusest. Seaduse mõtet meelevaldselt tõlgendades võib välja jõuda väiteni, et inimene on pädev esindama kohtumenetluses teist isikut või lausa riiki, mitte aga iseennast. Samuti võib väita, et esindajaks võib olla esindatavaga võrreldes vähemate õiguslaste teadmiste ning kogemustega inimene.

37. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Igasugune inimeste õiguste ja vabaduste piiramine on lubatav vaid juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegemist on proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt kontrollitakse piirangute sisulist vastavust põhiseadusele järgmiselt:

³ RKK 15.03.2006 otsus asjas nr 3-1-1-18-06, p 7.

⁴ RKK 06.06.2005 otsus asjas nr 3-1-1-56-05, p 7.

1. esmalt tuleb leida vastus küsimusele, mis on KrMS 208 lõikes 1 sätestatud edasikaebeõiguse piirangu kehtestamise eesmärk ning
2. seejärel analüüsida, kas piirang on eesmärki silmas pidades proportsionaalne.

1.1. Advokaadi kohustusliku osalemise eesmärk

38. Advokaadi osaluskohustuse kõige üldisem eesmärk on PS §-s 15 sisalduva igäihe kohtusse pöördumise õiguse tegelik tagamine. Igäihel peab olema võimalik kasutada oma õiguseid kohtumenetluses parimal viisil kogu protsessi jooksul. Juhul, kui inimesel puuduvad endal vajalikud teadmised ja oskused või ka rahalised vahendid, on riigi kohustuseks leida võimalusi inimeste õiguste tagamiseks. Selline tegutsemiskohustus tuleneb riigi jaoks PS §-st 14, mille mõtte kohaselt on riigi kohustuseks luua kõik vajalikud eeldused ja tingimused selleks, et kohtusse pöördumise ja kohtumenetluses osalemise õigust on võimalik ka tegelikkuses kasutada.

39. Ringkonnakohtusse kaebuse esitamiseks õigustatud isikute ringi piiramise eesmärk on tagada, et isikut esindaks vaid professionaalne kõrgetasemeline jurist. Tulenevalt kriminaalasja alustamata jätmise vaidlustamise spetsiifikast (kannatanu ja kahtlustatava huvide arvestamine, Riigiprokuratuuri määruse vaidlustamine, lahendi lõplikkus) on inimese võimalus vaidlustada riigiprokuröri tegevuse õiguspärasust seotud advokaadi vahendusel kaebuse esitamise nõudega. Piirangu kehtestamisel selgitati seda menetlust kui „[...] täiesti uue ning iseseisva kriminaalmenetluse alustamata jätmise või lõpetamise vaidlustamise menetluse (§-d 204 ja 205), mis õiguslikult leiab aset väljaspool kriminaalmenetlust ennast.”⁵

40. Tõin eespool välja seisukoha, et kaebeõiguse piiramisel on oluline arvestada lisaks ka potentsiaalse kahtlustatava õigustega.

41. Antud kaebuse eripäraks on ka asjaolu, et kaebuse ringkonnakohtus läbivaatamisel on tegemist viimase astme kohtuga, mis tähendab lahendi lõplikkust. Vastavalt KrMS § 385 punktile 8 ei saa määruskaebust esitada KrMS § 208 alusel kriminaalmenetluse alustamata jätmise või menetluse jätkamisest keeldumise määruse peale. Kuigi nagu eelnevalt märgitud, ei ole kannatanul õigust nõuda tema õigusi kahjustanud isiku kriminaalkorras süüditunnistamist ja karistamist, võib tsiviilnõude esitamine olla välistatud juhul, kui kriminaalmenetluses ei selgitata välja teo toimepanijat. Seega võib kannatanul olla vaieldamatult põhjendatud huvi kriminaalmenetluse läbiviimise suhtes, mida Riigiprokuratuuri määruse vaidlustamisega taotleda.

42. Kohtupraktika on laiemalt näidanud, et täna on kohtus õigusvaidluses väga suure kaaluga kõigi osapoolte parimate huvide tagamiseks osalejate õigusalsed ja iseäranis kohtumenetluse normide head teadmised. Riigikogu on KrMS § 208 lõiget 1 vastu võttes pidanud oluliseks välistada olukorra, kus kannatanu õigused jäävad kaitseta tema enda või ka esindaja (kes ei ole advokaat) ebapiisavate teadmiste tõttu. Samuti on asjakohane nimetada ära ka kahtlustatava õiguste kaitse vajadust.

43. Nii leian, et eelkõige seondub kaebuse esitamiseks õigustatud isikute ringi piirang *isikute õiguste kaitse* vajadusega. Lisaks sellele on asjakohane arvestada ka menetlusökonomia põhimõttega.

⁵ Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu (594 SE) seletuskiri, kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://www.riigikogu.ee/>

44. Riigi üheks ülesandeks on turvalise elukeskkonna loomine, mis hõlmab muu hulgas ka riigi kohustust kaitsta isikuid ebakvaliteetsete teenuste eest. Kuna mittekvaliteetse õigusteenuse osutamisega võib kaasneda isikute õiguste kaitseta jäämine, on piiratud õigusteenuse osutamise vabadust teatud olukordades.⁶ Kvalifitseeritud õigusteenuse osutaja peaks idee järgi tagama isikule kohtumenetluses kvaliteetse õigusabi. Viimane on eriti oluline erandlike menetluste puhul, mille eripära tundmine on õiguste paremaks kaitsmiseks hädavajalik.

45. Selgitasite oma vastuses, et KrMS §-de 208, 344, 367 ja 384 kohaselt võib kriminaalmenetluses ringkonnakohtusse või Riigikohtusse kaebuse esitada vaid advokaadi vahendusel. Märkisite: „Kaebuse esitamine advokaadi kaudu teenib eelkõige just menetlusosaliste huvide võimalikult tõhusa kaitse eesmärki. Kriminaalmenetluses on see väga oluline, sest ühelt poolt esindab riiklikku süüdistust prokurör, kelle haridusele on esitatud kõrgendatud nõuded [...]. [...] prokuratuuriseaduse muudatustega viidi seadusesse hariduse osas täpsustused ning sätestati prokuröridele samasugused nõuded nagu seda on ka kohtunikel ja advokaatidel. [...] Kaebuse esitamine advokaadi vahendusel peab tagama menetluse võimalikult tõhusa ja ladusa läbiviimise, mida on elukutseliste õigusala esindajate abiga võimalik eelduslikult paremini saavutada. Seeläbi on tagatud ka kiirem menetlus. Kuna kriminaalmenetluses on tihti tegemist isiku põhiõiguste olulise riivega, nt on isikule kohaldatud tõkendina vahi all pidamist, või on tegemist alaealise süüdistatavaga, siis on menetluse läbiviimise kiirusel oluline tähendus. [...]”

46. Lisaks kohtumenetluse poolte huvide parimale tagamisele on kohtus osalemise piirang võimalik ja vajalik ka muude kohtumenetluses oluliste põhimõtete rakendamiseks nagu nt sujuva ja hästi toimiva kohtumenetluse tõrgeteta tagamiseks. See puudutab nii iga üksiku kohtumenetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul kui ka kohtusüsteemi üldist tõhusat toimimist. Piiranguteta edasikaebamise võimalus võib suurendada kohtu töökoormust, mis võib omakorda tunduvalt pikendada asja menetlemise aega ning vähendada lõppastmes isikute tõhusat õiguskaitset.⁷

47. Andes KrMS § 208 lõikes 1 esindusõiguse üksnes advokaadile, on oluline tagada, et iga üksik esindaja ka tegelikult vastab vajalikele nõuetele.

48. Advokaatide kutsetegevust reguleerib advokatuuriseadus, mis näeb ette kutseühendusse (avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Advokatuur) koondumise tingimused ja korra. Seadusega on kehtestatud nõuded, millele advokaat peab vastama (sh on advokatuuri astumisel isik kohustatud sooritama advokaadieksami), ning seadus sätestab ka süsteemi kutsetegevuse üle kontrolli teostamiseks (sh nt distsiplinaarvastutuse advokaadi tegevust reguleerivate õigusaktide või kutseetika nõuete eiramise eest). Samuti on reguleeritud advokaadi varaline vastutus kliendile tekitatud kahju eest ning selle hüvitamise tagamiseks kutsekindlustuse sõlmimise kohustus. Äärmiselt olulised on ka seaduses sätestatud tagatised advokaadi tegevuseks, nagu nt advokaadi sõltumatus õigusteenuse osutamisel, konfidentsiaalsusnõue, õigusteenuse osutamisega seotud teabekandjate puutumatus jne.

49. Seega kehtivad advokaatide suhtes *kõrgendatud nõuded ja kontrollivõimalused*, mis peaks tagama, et nad vastaksid nii erialaste teadmiste kui isiksuseomaduste poolest nende suhtes esitatud kõrgendatud nõuetele. Sellega on omakorda kooskõlas idee vaid nendele nõudmistele vastavaile isikute ringile määruskaebuse esitamise õiguse andmisest ning ringkonnakohtus esindusõiguse lubamisest.

⁶ Vt riigi õigusabi seaduse eelnõu seletuskiri (kättesaadav internetiaadressil <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040410004&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>).

⁷ Selle põhimõtte olulisusele on viidatud ka näiteks Riigikohtu üldkogu 22.12.2000 määruses asjas nr 3-3-1-38-00, p-d 15 ja 19; 17.03.2003 otsuses asjas nr 3-1-3-10-02, p-d 17 ja 18; 28.04.2003 määruses asjas nr 3-3-1-69-03, p 24

1.2. KrMS § 208 lg 1 proportsionaalsus

50. Järgnevalt analüüsin, kas KrMS § 208 lõikes 1 sisalduv piirang, mille kohaselt ei saa inimene ennast ringkonnakohtu kaebemenetluses ise esindada, on sisuliselt proportsionaalne.

51. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud proportsionaalsuse kontrollimiseks läbitava testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust kolmel astmel – abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.

52. Riigikohus on määratlenud *sobiva* meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Kui kohtumenetluses osaleb väga heade õiguslaste teadmiste ja kogemustega spetsialist, aitab see kindlasti kaasa inimese õiguste paremale tagamisele ja tõrgeteta kohtumenetluse toimimisele. Järelikult on piirang sobiv.

53. *Vajalikkuse* kriteerium tähendab, et kontrollitakse, kas soovitud eesmärki on/ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Sellel kontrollitasandil tuleb kaaluda, kas eesmärgi saavutamiseks on olemas erinevaid alternatiivseid võimalusi ning valida nende vahel õiguseid ja vabadusi vähem piirav.

54. Arvestades kriminaalasja alustamata jätmise ja lõpetamise vaidlustamise menetluse eripära, sh asjaolu, et ringkonnakohtu lahend ei ole edasikaevatav, on seadusandja kaalutus kannatanu õiguste parimaks kaitsmiseks esindusõiguse piiramisel mõisteta.

55. Avalduse pinnalt võib aga tõstatada küsimuse, kas olukorras, kus kaebajal on endal olemas advokaadiga võrreldavad õiguslaste teadmised ja kohtumenetluses osalemise kogemused, on kohustuslik advokaadi osalemine vajalik. Nagu eespool öeldud, võib seaduse mõtet meelevaldselt tõlgendades välja jõuda väiteni, et inimene on pädev esindama kohtumenetluses teist isikut ja ka riiki, mitte aga iseennast. Samuti võib väita, et esindajaks võib olla esindatavaga võrreldes vähemate õiguslaste teadmiste ning kogemustega inimene.

56. Palusin kohtutelt nende hinnanguid esindamise ja esindajate tegevuse kohta. Küsisin mh seda, kuidas hinnatakse menetlusseadustikes nimetatud esindajate, kes ei ole advokaadid, aga kellel on magistrakraad õigusteaduses või sellega võrdsustatud haridus, võimekust osaleda kohtumenetluses ja oma esindatava õiguseid ja huve parimal viisil kaitsta. Riigikohus vastas mulle järgmiselt: "Mitteadvokaadist esindaja võimekus osaleda kohtumenetluses ja tõhusalt kaitsta esindatava õigusi ja huve sõltub eelkõige konkreetselt inimesest endast ja teatud määral tema igapäevasest töö- või tegevusvaldkonnast. Kui tegemist on [...]konkreetses valdkonnas kogenud, sellele spetsialiseerunud isikuga, siis pole enamasti põhjust arvata, et tema kogemused ja teadmised ei võimaldaks tal esindatava huve piisavalt kaitsta."

57. Nii nagu juba märkisin, nõuab proportsionaalsuskontrolli teine vajalikkuse aste eesmärgi saavutamiseks erinevate alternatiivide kaalumist ning õigusi vähem riivava lahenduse valikut.

58. Iseenesest on seadusandja kaalutus kannatanu õiguste parimast tagamisest mõisteta ja toetamist väärt. Avaldusalusel juhul aga on tegemist olukorraga, mil nn täiendava abi järgi ei pruugi olla vajadust (seda nii inimese kui ka riigi enda seisukohalt). Sellisel juhul võib kohustuslik advokaadi menetluses osalemine olla mittevajalik ja seetõttu vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Oluline on arvestada ka asjaolu, et advokaadi määramine võib tuua inimese jaoks kaasa täiendavad kulud. Kahtlen lisaks, kas menetlusökonomiliselt kaalub kohtu kohustus hinnata

isiku võimet end ise kaitsta üles kaebuse esitamisega advokaadi vahendusel (sh tuleb teatud juhtudel hinnata riigi õigusabi andmise aluste esinemist).

59. Ühe võimalusena pean mõeldavaks kohtule erandi tegemiseks kaalutusõiguse andmist, mil kohus hindab kannatanu haridust, teadmisi, kogemust vm ning otsustab kannatanu menetlusse lubamise ilma advokaadi osaluseta. Võimalik on ka vastupidine lahendus, kus seaduse tasandil lubatakse kannatanul endal kaebus esitada ja menetluses osaleda, kui ta vastab nt kas prokurörile, advokaadile, kohtunikule esitatavatele nõuetele. Konkreetse valiku peab langetama Riigikogu. Minu hinnangul on võimalik leida absoluutsele advokaadi osalemiskohustusele alternatiivseid lahendusi, mis tagaksid eesmärgi, kuid oleksid kannatanu jaoks vähem koormavamad.

60. Kuna leidsin, et KrMS § 208 piirang ei ole vajalik proportsionaalsuskontrolli tähenduses, ei ole vajalik kolmanda, mõõdukuse astme piirangu hindamine.

B. Ringkonnakohtu määruse, millega jäetakse riigi õigusabi andmise taotlus rahuldamata, Riigikohtus korras vaidlustamise võimatuse kooskõla põhiseadusega

61. Vastavalt RÕS § 15 lõikele 8 toimub riigi õigusabi andmise või andmisest keeldumise määruse vaidlustamine määruskaebuse korras kohtumenetlust reguleerivates seadustes sätestatud korras.

62. Avaldusalusel juhul oli tegemist KrMS § 208 lõikes 1 sätestatud juhtumiga (kriminaalasja alustamata jätmise ja lõpetamise määruse vaidlustamine).

63. Vastavalt KrMS § 208 lõikele 1 saab kriminaalasja alustamata jätmist ja lõpetamist vaidlustada advokaadi vahendusel ringkonnakohtus.

64. Advokaadi saamiseks esitas avaldaja ringkonnakohtule taotluse riigi õigusabi saamiseks. Ringkonnakohus keeldus sellest kohtumäärusega, peale mida soovis ta seda vaidlustada Riigikohtus.

65. KrMS § 385 kehtestab loetelu nendest kohtumäärustest, mille peale määruskaebust esitada ei saa. Riigi õigusabi andmisest keeldumise määrust loetelus ei ole. Järelikult on selline kohtumäärus määruskaebekorras vaidlustatav. KrMS § 384 lg 2 kohaselt on ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse esitamise õigus § 344 lõikes 3 loetletud isikutel (prokuratuuril, advokaadist kaitsjal ja teistel kohtumenetluse pooltel advokaadi vahendusel), samuti menetlusvälisel isikul advokaadi vahendusel, kui kohtumäärusega on piiratud tema õigusi või seaduslikke huve.

66. Vastavalt KrMS § 350 lg 2 punktile 2 ja § 390 lõikele 1 jätab Riigikohus kaebuse läbi vaatamata, kui kaebuse on esitanud isik, kellel ei ole selleks KrMS § 344 lõike 3 järgi õigust.

67. Nii nagu ma juba oma kirja alguses märkisin, tekib antud kujul olukord, kus isik taotleb oma õiguste realiseerimiseks advokaati, kuid kohus ei menetle kaebust, kuna isikul ei ole advokaati, kes tema kaebuse esitaks.⁸

⁸ Vrdl tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 218 lõikega 4, mille kohaselt võib hagimenetluses Riigikohtus menetlusosaline ise esitada menetlusabi saamise taotluse.

68. PS § 15 kohaselt on igäihel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning § 24 lg 5 kohaselt on igäihel õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

69. Tõin juba ka eespool välja, et mõlema nimetatud õiguse näol on tegemist seadusreservatsioonita põhiõigusega, mille piiramine on võimalik väga kaalukatel põhjustel. Iseenesest on võimalik õiguse kasutamist reguleerida, kuid siiski vaid viisil, et igäihe võimalus kohtusse pöörduda ja kohtumenetluses osaleda on tegelikult ja piisavalt tagatud. Antud juhul on seadusandja kohtuliku kaebeõiguse kasutamist ka reguleerinud – lubades ringkonnakohtu määrust riigi õigusabi andmisest keeldumise kohta Riigikohtus vaidlustada, sidudes samas selle õiguse kasutamise advokaadi osaluskohustusega.

70. Kirjeldasin eelmises peatükis, et ideeliselt ei ole igäihe kohtus osalemise õiguse piiramine põhiseadusega vastuolus, kui see on vajalik ühelt poolt inimeste enda õiguste paremaks kaitseks, teisalt aga ka õigusemõistmise sujuva ja tõrgeteta töö tagamiseks.

71. Esitasin eelmises peatükis ka piirangu proportsionaalsuse kontrolli käsitluse. Esimese kontrolliastmena nimetasin ära *sobivuse* kriteeriumi ning märkisin, et sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult eba-proportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.

72. Arvestades antud olukorra erandlikku olemust – inimene soovib vaidlustada advokaadi mittesaamist ning vaidlustamine ei ole tegelikkuses võimalik, kuna tal ei ole vaidlustamiseks vajalikku advokaati –, ei saa KrMS § 385, § 384 lg 2 ja § 344 lg 3 koostoimes tõlgendades ja rakendades pidada sobivaks. Õiguslikud regulatsioonid mitte ei soodusta kaebemenetluse käiku, vaid on selle nullinud. Minu hinnangul on nimetatud normid koostoimes kaasa toonud PS § 24 lõikes 5 nimetatud kaebeõiguse moonutamise.

73. Leian, et antud olukorras nõuda inimeselt uue riigi õigusabi osutaja taotlemist selleks, et vaidlustada kohtumäärus, millega keelduti riigi õigusabi andmisest, on ebamõistlik ning ebaratsionaalne.

74. Kuna leian, et KrMS § 384 lõikes 2 sisalduv kaebeõiguse piirang ei ole sobiv, ei pea ma järgmiste astmete kontrolli (vajalik ja mõõdukas) vajalikuks.

IV Lõpetuseks

75. Austatud minister, tutvusin avalduse, õiguskantsleri varasemas menetluses kogutud teabega Teie selgitustega ning elektroonilise kohtuinfosüsteemi (KIS) vahendusel avaldaja erinevate kohtuasjade materjalidega, ja pean kahetsusega märkima, et õiguslik olukord, mis on takistanud avaldajal oma õiguseid kaitsta, ei ole õigusriigile kohane. Leian, et mõlemad tõstatatud küsimused on väga olulised ja vajavad lahendamist õigusliku regulatsiooni korrastamise teel.

76. Meenutan ka Teie enda eespool esitatud seisukohta (vt p 11), et juhtum, kus seaduse lünga tõttu ei ole isikud saanud oma õigusi teostada, on kahetsusväärne ning kindlasti ei olnud seadusandja mõte kohtusse pöördumise piirangute seadmisega sellist olukorda põhjustada. Tõin ka välja, et seda küsimust Riigikogu advokatuuriseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu menetledes ja eelnõu seadusena 03.12.2008 vastu võttes siiski ei lahendanud.

77. Pöördun uuesti Teie poole ning teen ettepaneku õigusnorme muuta.

Palun Teil mulle hiljemalt 07.08.2009 teada anda, kas ja mida kavatsete minu ettepaneku suhtes ette võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder