



Õiguskantsler

Hr Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 19.10.2017 nr 5-17-31/2

Meie 15.11.2017 nr 9-2/171374/1705135

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-17-31

Austatud Riigikohtu esimees

Vastates Teie küsimusele leian, et normi puudumine, mis võimaldaks riigi õigusabi varjupaigataotlejale kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse (EIK) pöördumiseks, ei ole kooskõlas Põhiseaduse § 12 lõikega 1. Seetõttu on riigi õigusabi seaduse ([RÕS](#)) § 37 lg 1 osaliselt Põhiseadusega vastuolus. Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Harju Maakohtu taotluse lubatavus

1. RÕS § 37 lg 1 lubab anda riigi õigusabi kaebusega EIK-i pöördumiseks kuni võimaluse tekkimiseni taotleda õigusabi EIK-lt üksnes Eesti kodanikule või Eestis elamisloa alusel viibivale isikule. Säte ei luba anda õigusabi varjupaigataotlejale. Siis, kui norm ei piiraks isikute ringi, saaks kohus kaaluda õigusabi andmist ka varjupaigataotlejale. Norm piirab isikute ringi. Seega on Harju Maakohtu 09.10.2017 taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks lubatav.

Riigi õigusabi saamise võimatuse põhiseaduspärasus

2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ([konventsioon](#)) artikli 34 alusel võib EIK vastu võtta kaebusi igalt üksikisikult, vabahendusel ja isikute rühmalt, kes väidab, et on konventsioonis ja selle protokollides sätestatud õiguste konventsiooniosalise poolt toimepandud rikkumise ohvriks. Konventsiooniosalised ei või mitte mingil viisil takistada selle õiguse tõhusat kasutamist. Sellise kaebuse esitamise õigus on ka Eestis viibival varjupaigataotlejal.

3. Varjupaigataotleja saab taotleda õigusabi:

- Eesti halduskohtumenetluses osalemiseks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise [seaduse](#) § 10 lg 2 p 9 ja RÕS § 4 lg 3 p 5 alusel ning
- EIK menetluses osalemiseks pärast seda, kui riigi valitsus on esitanud oma kommentaarid avaldusele ([Kohtureegel](#) nr 100).

4. Nende kahe menetluse vahele jääb EIK poole pöördumise aeg, milleks vajalikku õigusabi varjupaigataotlejale Eesti riik ega EIK ei anna. Küll on samas olukorras õigusabi saamise võimalus Eesti kodanikul ja Eestis elamisloa alusel viibijal (RÕS § 37 lg 1).

Õiguskantsleri Kantselei

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

5. Põhiseaduse § 12 lõige 1 nõuab mh õigusloome võrdsust. See ei tähenda absoluutset võrdsust, vaid lubab erinevat kohtlemist juhul, kui selleks on legitiimne eesmärk ning erinev kohtlemine ise on proportsionaalne.¹ RÕS § 37 lõikes 1 koheldakse erinevalt EIK poole pöörduda soovivat varjupaigataotlejat ja Eestis elamisloa alusel viibijat. PS § 12 lõikest 1 on tuletatav õigus võrdsusele õiguskaitse saamisel.² Arvestades EIK otsuse alusel teistmise võimalust (halduskohtumenetluse [seadustiku](#) § 240 lg 2 p 8), on EIK poole pöördumise õigusel sarnasusi Põhiseaduse §-de 14, 15 ja 24 lg 5 õigusriigile kohase õiglase kohtutee kompleksse garantiiga.

6. Teiste riikide kodanikele EIK poole pöördumiseks riigi õigusabi mitteandmist õigustab riigieelarvevahendite kokkuhoid. Selline eesmärk on legitiimne. RÕS § 37 lg 1 soodustab eesmärgi saavutamist. Mistahes viisil RÕS § 37 lg 1 avardamisega (kas siis isikute ringi laiendamise või kohtu kaalutusõiguse suurendamisega) kaasneb kulu, mistõttu ei oleks see praegusele regulatsioonile samaväärne lahendus.

7. RÕS § 37 alusel saavad siiski abi taotleda ka Eestis elamisloa alusel viibivad välismaalased, sh ka teise riigi kodanikud. Elamisloa alusel Eestis elamise ajal riigi õigusabi andmist põhjendati konventsiooni tõhusa siseriikliku rakendamise vajadusega (RÕS [eel nõu](#) seletuskiri). Riigi õigusabi andmine ei sõltu sellest, kas ja kui palju on isik riigi majandusse panustanud.

8. Eestis elamisloa alusel viibivate välismaalaste ja varjupaigataotlejate ühine tunnus konkreetsel juhul on kahtlus, et rikutud on mõnda olulist konventsiooniga tagatud õigust, ning väljavaade rikkumise heastamisele ja kohtuasja teistmise võimalusele. Sarnane on ka menetluslik positsioon, kus riigisisene kohtumenetlus on ammendatud ja tekkinud on õiguslik võimalus esitada avaldus EIK-le. Samuti on ühiseks tunnuseks reaalne vajadus õiguslase kaasabi järgi avalduse nõuetekohaseks koostamiseks ja selleks vajalike toimingute sooritamiseks. EIK-le esitatava avalduse vastuvõetavusele on kehtestatud ranged nõuded ja nende järgimiseks on üldjuhul õigusabi vajalik. Selleks, et EIK aktsepteeriks avaldust, tuleb kõik avalduse lahtrid täita vastavalt juhistele ning lisada kõik kohtureeglis 47 nõutud dokumendid. Vastasel juhul ei vaata EIK asja läbi, ei ava toimikut ega säilita dokumente. Avalduse koostaja peab olema võimeline [taotluse](#) osas F kirja panema „konventsiooni ja/või selle protokollide väidetavad rikkumised ja asjakohased argumendid“ ning osas G vastama küsimusele: „Kas eksisteerib või eksisteeris mõni kaebavõimalus või õiguskaitsevahend, mida Te ei ole kasutanud?“ Nendele küsimustele vastamine eeldab konventsiooni ja siseriiklike õigusnormide tundmist. Üle 90% EIK-le esitatavatest avaldustest tunnustatakse vastuvõetamatuks.³ Õigusabi on vaja eriti isikul, kes tuleb hoopis teisest kultuuri-ja keeleruumist ja kelle (juriidiline) kirjaoskus ei pruugi olla hea. Konkreetsel juhul on tegemist kinnipidamiskeskuses viibiva usbekiga, kelle emakeeles EIK poole pöörduda ei saa. Avaldus ja kõik sellele lisatud dokumendid riigisisese menetluse kohta tuleb esitada nõuetele vastavalt ühe korraga. EIK ei anna isikule puuduste kõrvaldamise võimalust. Isik saab uue nõuetele vastava avalduse esitada uuesti vaid siis, kui tähtaeg seda võimaldab.

Isiku kinnipidamise puhul on tegemist väga intensiivse põhiõiguste riivega. Samuti võib rahvusvahelise kaitse taotleja vajada õigusabi, kui ta ei ole riigilt kaitset saanud, kuid tema hinnangul rikutakse väljasaatmise korral konventsioonis ette nähtud õigusi (ennekõike art-d 2 ja 3). Kinnipidamiskeskuses jätkuva viibimise ehk vabaduse võtmisega (konkreetsel juhul

¹ RKPJKo 10.12.2013, [3-4-1-20-13](#), p 50.

² Vrdl RKPJKo 10.12.2013, [3-4-1-20-13](#), p 51: “PS § 12 lõikest 1 on mh tuletatav õigus võrdsusele kohtusse pöördumise ja edasikaebõiguse kasutamisel.”

³ Euroopa Inimõiguste Kohus – „[Juhised EIK-le esitatava avalduse vormi täitmiseks](#)“, lk-d 2 ja 3.

alates 18.11.2016; 01.11.2017 seisuga on rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumisele esitatud alles apellatsioonkaebus) kaasneb intensiivne mõju kõikidele inimese põhiõiguste ja vabaduste kasutamisele. Kinnipidamise ajal on inimene eriti haavatavas olukorras. Kohtulik kaitse peab olema terviklikult tõhus ja võrreldav Eestis elamisloa alusel viibijaga. Argument, et isikul on õigus taotleda õigusabi EIK-lt siis, kui ta on kohtusse pöördunud ja kohus saab avaldusele valitsuselt vastuse, võib reaalsuses tähendada kohtusse pöördumise võimatust (oskamatus kaebust nõuetekohaselt koostada).

9. Õigus pöörduda konventsiooni artikli 34 alusel EIK poole ei ole Põhiseaduse II peatükis nimetatud põhiõigus, kuid on kogu konventsioonisüsteemi keskne element, mida tuleb austada ja kaitsta igal tasandil.⁴ PS § 3 lg 1 ls 2 järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Konventsiooniga ühinedes võttis Eesti riik endale kohustuse täita kõiki sellest tulenevaid kohustusi. Konventsiooni artikli 34 esimeses lauses on kirjas konventsioonisüsteemi tegelikult toimimiseks äärmiselt oluline menetluslik õigus esitada EIK-le kaebus ([60776/00](#), p-d 27, 31). Teise lause järgi kohustuvad Lepinguosalised mitte mingil viisil takistama selle õiguse tõhusat kasutamist. Seda on EIK tõlgendanud mitte üksnes keeluna, vaid ka riigi kaudse ja sobimatu tegevusena, mis mõjutab või mõjub sellisel, et isik kohtusse ei pöördu ([81553/12](#), p 116; [591/07](#) p 74). Viimase ärahoidmine on Lepinguosaliste positiivse kohustusena konventsioonisüsteemi kui terviku ülioluline tunnusjoon.⁵ Nii ei piisa üksnes õigusliku võimaluse olemasolust, vaid riigi positiivseks kohustuseks on kaasa aidata selle tegelikule kasutamisele.

10. Konkreetse kohtuasja näitel on tegemist olukorraga, kus varjupaigataotlejal on oma kodakondsusjärgselt riigilt abi saamine faktiliselt võimatu. Kui varjupaigataotleja viibib kinnipidamiskeskuses, on tema võimalused ise õigusabi eest tasumiseks vajalikku sissetulekut hankida vähesed või olematud. Sellise olukorra tulemuseks võib olla EIK poole pöördumise võimatus.

11. Varjupaigataotlejal peab olema sarnaselt Eestis elamisloa alusel viibijaga võimalik taotleda riigi õigusabi EIK poole pöördumiseks. Praegu RÕS § 37 seda ei võimalda ja on seetõttu selles osas Põhiseadusega vastuolus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Helen Kranich 693 8446 Helen.Kranich@oiguskantsler.ee
Kristiina Albi 693 8412 kristiina.albi@oiguskantsler.ee

⁴ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsioon [Res\(2010\)25](#) liikmesriikide kohustuse kohta austada ja kaitsta isiku õigust pöörduda Euroopa Inimõiguste Kohtusse.

⁵ Samas.