

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Reelika Paart

**RIIGIPOOLSE ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS RÕS § 37 LG 1 ALUSEL EUROOPA
INIMÕIGUSTE KOHTUSSE PÖÖRDUMISEKS**

Magistritöö

Õppekava HAJM08/15, peaeriala Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Anni Säär, mag iur.

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 17 642 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Reelika Paart

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 178822HAJM

Üliõpilase e-posti aadress: reelika.paart@gmail.com

Juhendaja: Anni Säär:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
Lühendid.....	5
SISSEJUHATUS	6
1. RIIGI ÕIGUSABI ÜLDISED PÕHIMÕTTED	9
1.1. Riigi õigusabi taotlemine.....	9
1.2. Riigi õigusabi saama õigustatud isik ja riigi õigusabi määramine	11
1.3. Riigi õigusabi pöördumiseks Euroopa Inimõiguste Kohtusse.....	14
1.4. Riigi õigusabi Eestis ilma kodakondsuse ning elamisloata isikute jaoks.....	18
2. PÕHIÕIGUSED JA VABADUSED	23
2.1. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele.....	24
2.1.1. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele PS-is	24
2.1.2. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele rahvusvahelises õiguses	28
2.2. Õigus võrdsele kohtlemisele.....	35
2.2.1. Õigus võrdsele kohtlemisele PS-is	35
2.1.2. Õigus võrdsele kohtlemisele rahvusvahelises õiguses	38
3. RÕS § 37 LG 1 KOOSKÕLA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSEGA	43
3.1. Kaitseala	44
3.1.1. Esemeline kaitseala.....	44
3.1.2. Isikuline kaitseala	45
3.2. Riive	46
3.3. Riive põhiseaduslik õigustamine	47
3.3.1. Sätte formaalne põhiseaduslikkus	47
3.3.2. Sätte materiaalne põhiseaduslikkus	49
3.3.2.1. Proportsionaalsuse põhimõte.....	49
3.4. Näited teiste riikide seadusandlusest	53
3.5. Autori ettepanek RÕS-i muutmiseks.....	56
KOKKUVÕTE	57
SUMMARY	60
Kasutatud allikad	63
Teadusraamatud.....	63
Teadusartiklid	63
Eesti õigusaktid	65

EL-i ja rahvusvahelised õigusaktid	66
Teiste riikide õigusaktid	66
Eesti kohtulahendid	67
Muud kohtulahendid.....	68
Muud allikad.....	68

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida riigi õigusabi seaduse § 37 lg 1 vastavust Eesti Vabariigi Põhiseadusele ning nimetatud sätte kooskõla rahvusvahelise õiguse ja inimõigustega. Sätte kohaselt võib Eesti kodanik või Eestis elamisloa alusel viibiv isik, kes vastab riigi õigusabi seaduse § 6 lõike 1 nõuetele, saada seaduses ettenähtud korras riigi õigusabi kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks. Seega ei saa riiklikku õigusabi kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks taotleda kodakondsuseta ja ilma elamisloata isikud, samuti Euroopa Liidu kodanikud, kes viibivad riigis elamisõiguse alusel. See tähendab, et sätte ei võta arvesse teatud inimgruppide staatust ning takistab nende ligipääsu õiglasele kohtumenetlusele.

Autor on magistritöö hüpoteesiks seadnud, et riigi õigusabi taotlemise mittelubamine osadele inimgruppidele kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks on vastuolus põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse ja inimõigustega. Hüpoteesi õigeks osutumisel teeb töö autor töö lõpus soovitud riigi õigusabi seaduse muutmiseks, eesmärgiga kõrvaldada seadusest vastuolud ning tagada võrdne kohtlemine.

Magistritöös kasutab autor kvalitatiivset uurimismeetodit ning tõlgendatakse erinevaid seaduseid, rahvusvahelisi õigusakte, siseriiklikke ja rahvusvahelisi kohtuotsuseid ja teadusartikleid. Samuti kasutatakse võrdlevat meetodit, et aru saada, kuidas on reguleeritud õigusabi taotlemine Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks teistes Euroopa riikides.

Töös püstitatud hüpotees leidis läbi teaduskirjanduse ja kohtupraktika analüüsi kinnitust, sest ei esine ühtegi kaalukat põhjust, miks RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud piirang EL kodanikele ning isikutele, kes ei ole Eesti kodanikud või ei oma elamisluba, rakenduma peaks. Töös tuvastati võrdsuspõhiõiguste rikkumine ning seega tuleb kehtiv ebaseaduslik piirang kõrvaldada, et õigusabi oleks võimalik taotleda kõigil, kes soovivad esitada riigi vastu Euroopa Inimõiguste Kohtusse kaebuse oma õiguste rikkumise kohta siseriiklikus menetluses.

Võtmesõnad: riigi õigusabi, Euroopa Inimõiguste Kohus, õigus kohtulikule arutamisele, õigus võrdsele kohtlemisele, magistritöö.

LÜHENDID

AdvS – advokatuuriseadus

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

ELKS – Euroopa Liidu kodaniku seadus

KodS – kodakondsuse seadus

PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus

RÕA – riigi õigusabi

RÕS – riigi õigusabi seadus

VMS – välismaalaste seadus

VRKS – välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus

SISSEJUHATUS

Inimese elus võib ette tulla erinevaid keerdkäike ja ootamusi, kui satutakse läbi juhu või teadlikult olukorda, kus on vaja kaitsta oma õigusi või vabadusi. Võimalikke esilekerkivaid lahkkelisid tuleks esmalt üritada lahendada mõistlikult, mõlemale poolele sobiva kokkuleppe saavutamiseks. Paraku ei suudeta aga alati erimeelsusi lahendada kohtuväliselt, seega võib osutuda paratamatuks, et pooltel tuleb lahenduse saamiseks pöörduda kohtusse.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse¹ (PS) teises peatükis on välja toodud mitteammendav loetelu põhiõigustest, vabadustest ja kohustustest, mille tõhusad rakendamise võimalused peab demokraatlik õigusriik tagama kõigile isikutele.² PS-is on sätestatud, et igal inimesel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, kuid see ei pruugi õigusteadmisi mitteomavale isikule olla kergeks ülesandeks, millega iseseisvalt silmitsi seista. Seda eriti juhul, kui ollakse majanduslikult vähekindlustatud või sisserändaja staatuses ning juristi või advokaadi palkamine võib osutuda materiaalselt või protsessuaalselt üle jõu käivaks. Õigusriigis on oluline, et igal inimesel oleks vajadusel vähemalt võimalus saada asjatundlikku ja usaldusväärset õiguslikku nõu oma õiguste, vabaduste, kohustuste, vastutuse ja tekkinud probleemi võimaliku lahenduse kohta. Selleks, et majanduslikult nõrgemal positsioonil oleva isiku õigused ja huvid ei jääks kaitseta, on Eestis seadusega kehtestatud võimalus saada riigi õigusabi (RÕA). Süsteemi tõhusat toimimist ja läbipaistvust reguleerib riigi õigusabi seadus³ (RÕS).

Eesti kohtusüsteem funktsioneerib kolmeastmelisena ning Riigikohtu otsused on siseriiklikult viimaseks etapiks oma õiguste kaitsmiseks. Uute asjaolude ilmsiks tulekul on võimalik taotleda ka teistmismenetluse algatamist. Kui pärast lõpliku siseriikliku otsuse saamist tekib isikul siiski kahtlus, et Eesti riik on lõplikus kohtuotsuses rikkunud inimõigusi, on tal võimalik pöörduda kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse (EIK).

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

² Vabariigi Valitsus. Riigi õigusabi seaduse eelnõu seletuskiri 249SEI, 09.02.2004. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/77a773c6-a537-37b7-bf49-2478f643e176/Riigi%20õigusabi%20seadus>, 18.jaanuar 2019.

³ Riigi õigusabi seadus. RT I, 28.11.2017, 8.

Lisaks õigusabi saamisele Eesti kohtute ja haldusorganite menetlustes võib RÕS § 37 lg 1 kohaselt Eesti kodanik või Eestis elamisloa alusel viibiv isik, kes vastab RÕS § 6 lg 1 nõuetele, taotleda RÕS-is ettenähtud korras RÕA kaebusega EIK-i pöördumiseks kuni võimaluse tekkimiseni taotleda õigusabi EIK-ilt, kui tema kaebuse aluseks oleva inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle juurde kuuluvate ja Eesti suhtes siduvate lisaprotokollide väidetava rikkumise on toime pannud Eesti riik. Kõnesolevast paragrahvist nähtub, et õigusabi kaebusega EIK-i pöördumiseks ei saa taotleda isik, kui ta ei ole Eesti kodanik või Eestis elamisloa alusel viibiv isik. Antud säte jätab justkui RÕA taotlemise võimalikkusest ilma osad inimgrupid nagu kodakondsuseta ja ilma elamisloata isikud. Lisaks ei saa õigusabi EIK-i pöördumiseks taotleda EL kodanikud, kes viibivad Eestis elamisõiguse alusel. Autori hinnangul nähtub eeltoodust, et RÕS § 37 lg 1 soosib ebavõrdset kohtlemist ja takistab osade inimgruppide ligipääsu õiglasele kohtumenetlusele.

Käesolev teema on valitud, sest õigusabi tagamine on inimestest hooliva riigi kohustus ja demokraatliku riigi üheks oluliseks põhimõtteks on kõikide isikute võrdne kohtlemine. PS § 12 järgi on kõik seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Paragrahvist järeldub, et siseriiklikud seadused peavad sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Kuna PS-il on suurem õigusjõud kui seadustel ja määrustel ning see asub õigussüsteemis kõige kõrgemal kohal, tuleb esmalt sellest lähtuda. Paraku ei taga autori hinnangul kõnesolev RÕS säte võrdset kohtlemist kõigile ning EIK-i pöördumisel koheldakse sarnaseid isikute grupe erinevalt.

Magistritöö hüpotees on, et RÕA mitteandmine RÕS § 37 lg 1 alusel kaebusega EIK-i pöördumiseks on vastuolus PS, rahvusvahelise õiguse ja inimõigustega. Selleks, et RÕA taotlemine oleks kättesaadav kõigi inimgruppide jaoks ja kedagi ei koheldaks Eestis ebavõrdselt, võib tekkida vajadus hetkel kehtivasse RÕS-i viia sisse muudatused. Käesolev magistritöö on piiritletud RÕA saamiseks vaid EIK-i pöördumisega ja selle eesmärk on selgitada RÕS § 37 lg 1 vastavus PS sätete, samuti kooskõla rahvusvahelise õiguse ja universaalsete inimõigustega. RÕA andmist EL liikmesriigi kohtusse pöördumiseks töös ei analüüsita. Juhul, kui autori püstitatud hüpotees leiab kinnitust, esitatakse käesoleva töö lõpus ettepanek RÕS § 37 lg 1 muutmiseks, eesmärgiga kõrvaldada RÕS-is olevad vastuolud ning tagada kõigi võrdne kohtlemine.

Töö on jagatud kolme peatükki, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Töö esimeses peatükis antakse ülevaade Eestis kehtivast RÕA süsteemist – õigusabi taotlemisest, õigusabi saama õigustatud isikutest, RÕA määramisest ning selle taotlemisest sooviga pöörduda EIK-i. Selgitatakse EIK-i menetlust, riikidel laskuvat kohustust menetlustes osaleda ning isikute võimalust õigusabi läbi EIK-i taotleda. Lisaks käsitletakse ka EIK-i kaebuste esitamise statistikat ning sellega kaasnevaid põhilisi probleemkohti. Samuti antakse ülevaade RÕA saamise võimalikkusest Eesti kohtutes ilma kodakondsuseta ning elamisloata isikute jaoks.

Teine peatükk keskendub PS-ist ning rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevatele võrdse kohtlemise ning õiglase kohtumenetluse põhimõtetele ning selgitab ja analüüsib neile pädevate organite poolt antud tõlgendusi. Antud peatükis analüüsitakse ja tuuakse välja EIK-i ja Euroopa Komisjoni olulisim RÕA tagamisega seotud kohtupraktika ning samuti tuuakse asjakohaseid näiteid Eesti siseriiklikust kohtupraktikast.

Kolmandas peatükis viib autor läbi RÕS § 37 lg 1 põhiseaduslikkusele vastavuse kontrolli ja proportsionaalsuse testi, et selgitada välja, kas kõnesolevas paragrahvis sätestatud riive osadele inimgruppidele on põhiseaduspärane ja riivab isikute õigusi liigselt või mitte. Tutvustatakse Soome, Itaalia, Saksamaa ja Prantsusmaa siseriiklikku õigust RÕA saamise osas ning võrreldakse seda Eesti õigusega.

Magistritöö töö läbiviimiseks on valitud kvalitatiivne uurimismeetod, sest töö põhineb erinevate siseriiklike seaduste, rahvusvaheliste õigusaktide ning siseriiklike ja rahvusvaheliste kohtuotsuste tõlgendamisel ja teadusartiklite analüüsil. Autor kogub ja tõlgendab andmeid paralleelselt, nende alusel tehakse järeldusi ning kontrollitakse seatud hüpoteesi. Samuti kasutatakse töös võrdlevat meetodit, et mõista, kuidas on reguleeritud õigusabi taotlemine teistes Euroopa riikides ning kuidas vajadusel Eesti seadusandlust nende eeskujul täiendada.

Autor märgib, et sarnast probleemi, kus analüüsitakse kõigi inimeste võrdset õigust pöörduda läbi riikliku õigusabi süsteemi EIK-i, ei ole teadustöös varem käsitletud.

1. RIIGI ÕIGUSABI ÜLDISED PÕHIMÕTTED

Riigi poolt pakutava õigusabi võimaldamine sai Euroopas alguse 17. ja 18. sajandil, kui riikides hakati tähtsustama kõigi võrdsust seaduse ees ja inimeste võrdseid võimalusi õigusemõistmisel, mis tähendas, et oma õiguste eest seismine ei tohtinud olla enam vaid rikaste pärusmaa.⁴ Tänapäevane RÕA taotlemine ja määramine Eestis on sätestatud 28. juunil 2004. a RÕS vastuvõtmisega ning jõustumisega 1. märtsil 2005. aastal. Õigusabi liikideks, milleks isikud seda taotleda saavad, on RÕS § 4 lg 3 järgi määratud kaitse kriminaalmenetluses; isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus; isiku kaitsmine väärteoasja kohtuvälises menetluses ja kohtus; isiku esindamine tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtus; isiku esindamine halduskohtumenetluses; isiku esindamine haldusmenetluses; isiku esindamine täitemenetluses; isiku esindamine teistmismenetluses; õigusdokumendi koostamine; isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine.

1.1. Riigi õigusabi taotlemine

RÕA osutamine Eestis vandeadvokaadi abi või vandeadvokaadi poolt tähendab, et isikule osutatakse õigusteenust läbi riigi finantseerimise.⁵ RÕA antakse RÕS § 4 lg 2 järgi füüsilisele või juriidilisele isikule seoses menetlusega Eesti kohtus või haldusorganis või muul viisil nende õiguste kaitseks, mille üle otsustamine on erinevate Eesti kohtute pädevuses.

Esindaja taotlemine RÕA korras käib RÕS § 9 lg 1 järgi vastava taotluse esitamisega. RÕS § 10 lg 1 alusel tuleb tsiviil-, haldus- või väärteoasjas taotlus RÕA saamiseks esitada kohtule, kes asja menetleb või kelle pädevuses oleks konkreetset asja menetleda. RÕS § 10 lg 3 sätestab, et taotlus RÕA saamiseks esindamisena tsiviilasja kohtueelses menetluses või väärteoasja kohtuvälises

⁴ Gruodyte, E., Kirchner, S. (2016). Legal Aid for Intervenors in Proceedings before the European Court of Human Rights. – *International Comparative Jurisprudence*, Vol. 2, lk 38.

⁵ Riigi õigusabi koduleht. Korduma kippuvad küsimused. Kättesaadav: <http://www.riigioigusabi.ee/korduma-kippuvad-kysimused#Mis-on-riigi-igusabi>, 26.märts.2019.

menetluses, õigusdokumendi koostamisena või muu õiguslase nõustamise või esindamisena esitatakse taotleja elu- või asukohajärgsele või õigusteenuse osutamise eeldatava koha järgsele maakohtule. Sama on kinnitanud Riigikohus kohtuasjas nr 3-3-4-5-15.⁶ Kui soovitakse taotleda õigusabi pöördumiseks kaebusega EIK-i, on isikul vaja esitada täidetud taotlus enda elu- või asukohajärgsele maakohtule. Kui taotletakse RÕA teistmismenetluseks, otsustab RÕS § 10 lg 5¹ järgi RÕA osutamise Riigikohus. Riigikohus on hinnanud, et kui EIK on isiku kaebuse menetlusse võtnud ja tuvastanud EIÕK-i või selle protokollrikkumise, tuleb isikule määrata teistmismenetluseks RÕA, et tehtud rikkumine isiku suhtes kõrvaldada.⁷

RÕS § 12 lg-s 7 sätestatakse, et RÕA taotlus tuleb esitada eesti keeles ning Eestis enamlevinud muus keeles esitatud taotluse tõlkimise korraldab menetleja. See tähendab, et soovi korral saab isik RÕA taotluse esitada ka vene keeles ning siis tõlgitakse taotlus menetlusasutuse poolt. Kui õigusabi taotleb füüsiline isik, kelle elukoht on mõnes muus EL liikmesriigis või kes on mõne muu EL liikmesriigi kodanik, või juriidiline isik, mille asukoht on mõnes muus EL liikmesriigis, võib taotluse RÕS § 13 lg 3 järgi esitada ka inglise keeles.

Koos taotlusega tuleb RÕA saamiseks esitada RÕS § 13 lg 1 järgi menetlusasutusele või kohtule allkirjastatud teatis oma majandusliku seisundi kohta ning võimalusel ka muud tõendid, mis seda seisundit iseloomustavad. Majandusliku seisundi teatise sisalduvate andmete loetelu ja teatise näidismuud kehtestab RÕS § 13 lg 4 järgi valdkonna eest vastutav minister määrusega. Justiitsminister on 01.01.2011 kehtestanud määruse nr 8 „Riigi õigusabi taotleja majandusliku seisundi teatise sisalduvate andmete loetelu“⁸ (majandusliku seisundi teatis). RÕS § 14 lg 6 järgi kui isikult küsitakse tema majandusliku seisundi kohta lisaküsimusi ja neile ei vastata kohtu määratud tähtaja jooksul, ei pea õigusabi andmist määrama ulatuses, mida ei ole isiku poolt põhjendatud.

Riigikohus on lahendis nr 3-2-1-134-08 hinnanud, et majanduslikku seisundit tuleb muuhulgas hinnata isiku laenukohustuste pinnalt, täpsemalt, kas laenukohustuse näol on tegemist mõistlike tehtavate kulutustega.⁹ Kohtulahendist nähtuvalt saab eluasemelaenu pidada mõistlikuks, kui see on vastavuses taotleja perekonna suuruse ja vajadustega.¹⁰ Eeltoodust tulenevalt on kohtul isiku

⁶ RKEKm 3-3-4-5-15.

⁷ RKKKm 3-7-1-1-289.

⁸ Riigi õigusabi taotleja majandusliku seisundi teatise sisalduvate andmete loetelu. RT I, 31.12.2010, 50.

⁹ RKTkm 3-2-1-134-08, p 9

¹⁰ *Ibid.*

majandusliku seisundi hindamisel ja RÕA määramisel kaalutusõigus, ega isiku võetud kohustused pole ebamõistlikult suured ning kas tal on endal piisavalt vahendeid, et õigusteenuse eest tasuda.

1.2. Riigi õigusabi saama õigustatud isik ja riigi õigusabi määramine

RÕS § 6 lg 1 järgi võib RÕA saada füüsiline isik, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest, suudab seda teha üksnes osaliselt või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut. Lihtsa toimetuleku all mõistetakse seda, kas isikul on võimalik kanda oma eluks hädavajalikud kulud, mis hõlmavad kulutusi söögile ja eluasemele.¹¹

RÕA antakse RÕS § 6 lg 1¹ järgi füüsilisele isikule, kelle elukoht on RÕA avalduse esitamise ajal Eesti Vabariigis või mõnes muus EL liikmesriigis või kes on Eesti Vabariigi või mõne muu liidu liikmesriigi kodanik, välja arvatud RÕS § 6 lg-s 2 nimetatud juhul. Sama paragrahvi teise lause järgi elukoha määramisel RÕS tähenduses lähtutakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades¹² artiklist 62. Muule füüsilisele isikule antakse sama RÕS paragrahvi kolmanda lause järgi õigusabi üksnes juhul, kui see tuleneb Eestile siduvast rahvusvahelisest kohustusest.

Enne RÕA määramist kontrollitakse, kas esineb RÕA taotlenud isikule õigusabi andmisest keeldumise aluseid. RÕA andmisest keeldumise alusel on sätestatud RÕS § 7 lg 1 p-des 1–12 ning need on alljärgnevad:

- kui isik saab ise oma õigusi kaitsta;
- taotleja ei ole õigustatud õigusele, mille kaitsmiseks õigusabi taotletakse;
- taotlejal on võimalik õigusteenuse eeldatavad kulud kanda juba olemasoleva ja kergesti müüdava vara arvel, välja arvatud RÕS § 14 lõikes 2 nimetatud vara;
- kulud õigusteenusele ei ületa eeldatavasti taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed

¹¹ Riigi õigusabi seaduse eelnõu, *supra nota* 2, lk 15.

¹² ELT L 351, 20.12.2012, lk 1–32.

ning seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud eluaseme- ja transpordikulud;

- taotluses kirjeldatud asjaoludest nähtub, et taotlejal on väike võimalus oma õiguste kaitseks; õigusabi taotletakse mittevarelise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi;
- vaidlus, milleks õigusabi taotletakse, on seotud taotleja ettevõtlusega ega kahjusta tema ettevõtlusega mitteseotud õigusi;
- õigusabi taotletakse kaubamärgi, patendi, kasuliku mudeli, tööstusnäidise või mikrolülituse topoloogia või muus vormis intellektuaalse omandi kaitsmiseks, välja arvatud autoriõiguse seadusest tulenevad õigused;
- kui õigusabi taotletakse asjas, kus taotlejal on ilmne ühine huvi isikuga, kellel ei ole õigust RÕA saada;
- seda taotletakse taotlejale üleantud õiguse kaitsmiseks ja on alust arvata, et õigus on taotlejale üleantud RÕA saamiseks; õigusteenuse osutamine on taotlejale tagatud õigusabikulude kindlustuslepingu või sundkindlustuse alusel;
- taotlejale asjast võimalik tulenev kasu on ebamõistlikult väike, võrreldes riigi eeldatavate kuludega RÕA-le.

Haldusajjas nr 3-16-2150 ei rahuldanud kohus keeldumise aluseid analüüsidis isiku RÕA taotlust, sest isik oli kohtu hinnangul ise võimeline oma õigusi kaitsma.¹³ Taotleja esitas keelduva otsuse peale määruskaebuse, kuid ka Ringkonnakohus jõudis samale järeldusele nagu esimese astme halduskohus ja selgitas, et isiku esitatud kaebust kõrgemale kohtule võib lugeda pahatahtlikuks ning alama astme kohus on RÕA määramata jättes õigesti käitunud, sest isiku võimalused oma õiguste kaitseks olid vähesed.¹⁴ Eeltoodust nähtub, et RÕA määramisest isikule keelduti, sest RÕA määramine taotluses kirjeldatud toimingute tegemiseks ei olnud kohtu hinnangul piisavalt põhjendatud.

RÕS § 15 lg-st 1 tulenevalt hindab kohus pärast RÕA andmisest keeldumise aluste kontrolli edukat läbimist taotleja majanduslikku seisundit ja lahendab esitatud taotluse lõplikult. RÕA taotleja majandusliku seisundi teatise §§ 2–7 järgi on taotlejal vaja käsitleda enda isikuandmeid ja enda ülalpeetavate andmeid, samuti andmeid taotlejaga koos elevate perekonnaliikmete sissetuleku,

¹³ TrtRnKm 3-16-2150, p 9.

¹⁴ *Ibid*, p 14.

vara, varaliselt hinnatavate kohustuste ja vältimatute püsikulutuste kohta. Majandusliku seisundi teatise § 1 lg 2 kohaselt tuleb andmed esitada võimalikult lühidalt ja täpselt, et anda ülevaade taotleja ja tema perekonnaliikmete igakuisest sissetulekute ja vältimatute kulutuste suurusest eurodes ja § 1 lg 3 järgi peab lisama teatisele ka esitatud andmeid tõendavad dokumendid. Riigikohus on selgitanud, et kui taotleja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu saada õigusabi ega probleemi lahendamiseks kaasnevaid menetluskulusid tasuda ning tema huvid võivad jääda kaitseta, on isiku RÕA taotlus põhjendatud ja kohtul tuleb see rahuldada.¹⁵

RÕA taotluse rahuldamise korral, saab isikule RÕA määrata RÕS §-s 16 sätestatu järgi kolmel erineval viisil. RÕA taotluse positiivne lahendamine ei tähenda alati, et isikule määratakse riiklik advokaaditeenus tasuta. RÕS § 8 järgi määratakse RÕA esimese variandina ilma kohustuseta hüvitada tasu ja kulud ja teise variandina kohustusega hüvitada ühekordse maksena täielikult või osaliselt tasu ja kulud. Kolmanda variandina võib RÕA määrata kohustusega hüvitada osamaksetena täielikult või osaliselt tasu ja kulud.

Halduskohus määras kohtuasjas nr 3-16-353 varjupaigataotlejale õigusabi RÕS § 8 lg 1 alusel ilma tagasimakse kohustuseta tuues põhjenduseks, et arvestades isiku töötasu suurust 3 eurot tunnis, vajadust katta igapäevased toidu- ja transpordikulud ning professionaalse õigusabi maksumust, ei ole taotleja võimeline ise endale õigusabiteenuse osutajat palkama.¹⁶ Kuna asjas oli tegemist Ukraina kodanikuga, tõi kohus välja, et ilma professionaalse õigusabita ei saa ta halduskohtumenetluses efektiivselt osaleda, sest tal puuduvad teadmised Eesti õigusest.¹⁷ Kohtuasjas nr 2-18-15025 hindas kohus RÕA taotleja majanduslikku seisundit ning eeldas, et isik on tulenevalt oma seni stabiilsest sissetulekust ja oma igapäevaste kulude planeerimisel võimeline edaspidi kavandama õigusabi kulude hüvitamist.¹⁸ Seega määras kohus õigusabi RÕS § 8 lg 3 alusel ja kohustas isikut hüvitama RÕA tasu ja kulud kuue kuu jooksul pärast tasu suuruse ja kulude kindlaksmääramist.¹⁹ Igat taotlust tuleb menetlejal või kohtul hinnata vastavalt seal toodud andmetele ning määrata RÕA ühel kirjeldatud viisidest.

¹⁵ RKTkm 3-7-1-2-460, p 2.

¹⁶ TlnHKm 3-16-353, p 3–4.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ HMKm 2-18-15025.

¹⁹ *Ibid.*

Advokaadid, kes RÕA osutavad, saavad oma töötasu RÕS § 30 lg 1 järgi riigilt ja õigusabi osutamisele kehtivad kõik õigusteenuse osutamise reeglid, mis tulenevad advokatuuriseadusest²⁰ (AdvS). RÕA saavad osutada RÕS § 5 lg 1 alusel vaid Eesti Advokatuuri liikmed, kellele kutsetöös esitatavad nõuded on sätestatud AdvS §-s 23. Advokaadi distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemisel algatab Eesti Advokatuuri aukohus AdvS § 16 lg 2 alusel huvitatud isiku, enda või advokatuuri organi algatusel advokaadi suhtes põhjendatud asjaolude ilmnemisel distsiplinaarmenetluse. Aukohus on 18.02.2016 otsuses advokaadile, kes esindas klienti EIK-i kaebuse koostamisel, teinud noomituse, sest advokaat esitas EIK-ile puuduliku kaebuse, mis jäeti EIK poolt läbi vaatamata ning mille tulemusel jäid kaebaja õigused EIK-is kaitseta.²¹ Baseerudes eeltoodule, on kõikidele RÕA saajatele tagatud hiljem advokatuuri organi poolt kontrollitav õigusteenus, mis distsiplineerib advokaate täitma neil lasuvat kohustust kliendi õiguste kaitsmiseks.

Eeltoodust järeldub, et iga RÕA taotluse puhul on RÕS § 7 lg-s 1 toodud keeldumise aluste kontrollimine oluline RÕA osutamiseks ettenähtud eelarveliste vahendite säästmiseks ning kogu süsteemi jätkusuutlikuks korraldamiseks. Pidev kontroll tagab, et RÕA määratakse isikule, kes seda tõesti vajab ning kellel puuduvad vahendid ise esindaja palkamiseks või kellel on võimalik tasuda advokaaditeenuse eest osaliselt või tulevikus osamaksetena. RÕA määramine ja saamine võimaldab isikule kindlustunde, et tema esindaja tegevuses distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemisel, on võimalik pöörduda advokatuuri aukohtu poole, kus võimalik rikkumine tuvastatakse ning advokaat selle eest vastutama peab.

1.3. Riigi õigusabi pöördumiseks Euroopa Inimõiguste Kohtusse

RÕA võib Eesti kodanik või elamisloa alusel siin viibiv isik RÕS § 37 lg 1 alusel taotleda lisaks siseriiklikule menetlusele ka EIK-i pöördumiseks. Euroopa Liidu Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu on avaldanud, et isikutele pakutav õigusabi peab hõlmama põhilisi siseriiklikke kohtumenetlusi (kriminaal-, tsiviil- ja haldusmenetlus) ning ka kõiki Euroopa rahvusvahelisi organeid ja kohtuid.²²

²⁰ Advokatuuriseadus. RT I, 31.05.2018, 15.

²¹ Ülevaade Eesti Advokatuuri aukohtu tegevusest 2016. aastal. Aukohtu otsus 18.02.2016. Kättesaadav: <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur/aukohtu-lahendite-ulevaade/2016>, 19.04.2019.

²² Council of Bars and Law Societies of Europe. *CCBE Recommendations on Legal Aid*. Kättesaadav: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/Events/20101126_Brussels_50_anniversar_y/EN_Legal_Aid_recommendations_22_10_2010.pdf, 31.jaanuar.2019.

EIK on Strasbourgis asuv rahvusvaheline kohus, mis tegeleb ja menetleb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis²³ (EIÕK) sätestatud kodaniku- ja poliitiliste õiguste väidetavate rikkumiste üle üksikisikute või riikide esitatud kaebuste alusel. Kõik otsused, mis EIK teeb, on EIÕK artikli 46 järgi siduvad riikidele, kelle kohta need tehakse. Kui EIK tuvastab rikkumise, tuleb rikkumise toime pannud riigil see isikule heastada. Tegevuse eesmärgiks on rikutud õigused taastada, sest EIK otsuste täitmine on riikide jaoks kohustuslik. EIK-i otsuste täitmise üle teostab järelevalvet Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee, kes saab avaldada jõustunud, kuid täitmata otsuste osas riikidele poliitilist survet.²⁴ Väga äärmuslikel juhtudel saab peatada ka riigi osalemise Euroopa Nõukogus või riigi sealt välja heita.²⁵

Kõigi EIK-i poolt tehtud otsuste sisu on erinev ja menetlusse võetakse EIÕK artikli 35 lõike 2 kohaselt kaebused, kus on asjaolusid või küsimusi, mille kohta varem seisukohta võetud pole. See tähendab, et igale riigile, kes on EIÕK-i mõne artikli mõtte vastu eksinud, võib kohus panna kohustuse tasuda rikkumise eest isikule kompensatsiooni või teha riigile sisuline juhis edasiste vajalike tegevuste kohta.²⁶ EIK võib anda rikkumise toime pannud riigile suuniseid, kuidas lahendada riigi siseküsimusi ja parandada kahjustada saanud inimeste olukorda, näiteks võib riiki kohustada ehitada uus nõutud tingimustele vastav vangla kui praegune nõudmistele ei vasta ning selle tulemusena inimõigusi rikub.²⁷

EIÕK-s on sätestatud subsidiaarsuspõhimõte, mis tähendab, et riikidel tuleb tagada inimõiguste järgmine ning samas olla ka proaktiivne võimalike rikkumiste ennetamisel.²⁸ Sellepärast on riikide jaoks on oluline olla kursis kõigi tehtavate lahenditega, sealhulgas ka nendega, mis on tehtud teiste riikide kohta. Otsused käsitlevad rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid ja olgugi, et need ei ole Eestile otseselt siduvad, tuleb neid siseriiklikus õiguses järgida. Siseriikliku õiguse EIÕK-ga kooskõlas hoidmine on mõistlik ja riigile majanduslikult soodsam, kui ise aeganõudvates ja pikkades rahvusvahelistes menetlustes osalemine ning esitatud kaebuste analüüsimine ja vastamine.²⁹

²³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54.

²⁴ Annus, T. (2006). *Riigiõigus*. Tallinn: Juura, lk 214.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Laffranque, J. (2013) Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? Vaade õigusriigile läbi Euroopa Inimõiguste Kohtu silmade. – *Juridica*, nr 1, lk 39.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Kuurberg, M. (2016) Eesti 20 aastat inimõiguste konventsiooni osalisena. – *Juridica*, nr 7, lk 532.

²⁹ *Ibid.*

Enne RÕA määramist, tuleb RÕS § 37 lg 3 järgi hinnata siseriiklikul kohtul, kas isiku esitatav kaebus on EIÕK artikli 35 kohaselt vastuvõetav. Kui kaebus vastuvõetavuse tingimustele ei vasta, tuleb RÕS § 37 lg 3 alusel RÕA taotlus rahuldamata jätta. EIÕK artikkel 35 sätestab, et EIK võib kohtuasja arutada ainult pärast kõigi riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendumist, kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidega ning kuue kuu jooksul lõpliku otsuse tegemisest arvates.³⁰ Sellest tulenevalt enne isikule RÕA määramist, tuleb siseriiklikul kohtul veenduda, et kaebust oleks võimalik EIK-i esitada. Samuti peab kaebus olema isiklik, selgelt ja korrektselt põhjendatud ning kokkusobiv konventsiooni või selle juurde kuuluvate protokollide sätetega.³¹

Eeltoodut kinnitab kohtulahend asjas nr 2-16-10036, kus kohus jättis isiku RÕA taotluse rahuldamata, sest leidis, et esitatav kaebus ei oleks EIÕK artikli 35 p 3 alusel vastuvõetav, sest kaebaja on suure tõenäosusega kaotanud konventsiooni järgi väidetava rikkumise ohvri staatuse, mis välistab tema kaebuse läbivaatamise EIK-is.³² Tartu Ringkonnakohus sedastas kohtuasjas nr 2-18-6191, kui esimese astme kohtud ei rahulda isiku RÕA taotlust EIK-i kaebuse koostamise osas, ei tähenda see automaatselt isiku õiguste rikkumist.³³ Kohtuasjas oli isik kohtule ühe aasta jooksul esitanud üle 30 kaebuse ning ka EIK kehtiv praktika kohaselt on sellisel juhul isik oma kaebeõigust kuritarvitanud, mille tulemusena selliste tunnustega avaldused jäetakse kohtus läbi vaatamata.³⁴ Ringkonnakohus jäi seisukohale, et taotleja kaebus ei oleks EIÕK artikli 35 kohaselt vastuvõetav ning RÕA andmisest tuleb RÕS § 37 lg 3 alusel keelduda.³⁵

Statistiliselt on selgunud, et Eestist 1996. kuni 2015. aastani EIK-i laekunud kaebustest tunnistati vastuvõetamatuks 95,8%.³⁶ Suur osa esitatud avaldustest lükatakse ilma sisu lähemalt uurimata tagasi ja enamasti seisnevad probleemkohad sellest, et avaldused ei vasta kohtu kehtestatud vastuvõetavuse kriteeriumitele.³⁷ Olgugi, et inimesed on üldiselt viimaste aastate jooksul oma õigustest teadlikumaks saanud, on sisuline arusaam EIK-i pöördumisest endiselt puudulik³⁸ ning kehtivat menetlusreeglistikku ei leita tihti üles või ei kasutata korrektselt.

³⁰ Riigi õigusabi seaduse eelnõu, *supra nota* 2, lk 24.

³¹ *Ibid.*

³² VMKm 2-16-10036.

³³ TrtRnKm 2-18-6191, p 6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Kuurberg, M. (2010). Euroopa Inimõiguste Kohtusse individuaalkaebusega pöördumise tingimused. – *Juridica*, nr 10, lk 727.

³⁷ Kuurberg (2016), *supra nota* 28, lk 520.

³⁸ Kuurberg (2010), *supra nota* 36, lk 727.

Kui kohus määrab isikule RÕA kaebusega EIK-i pöördumiseks, tuleb õigusabi korras asjaga tegeleval advokaadil esmalt hinnata, kas tegu on perspektiivika kaebusega ning isik ei pea EIK-i ekslikult nõ neljandaks kohtuastmeks.³⁹ Suur hulk EIK-i saabunud kaebustest on põhjendamatud, sest isiku poolt väidetavat õigusrikkumist ei ole tuvastatud või on esitatud kaebus liiga üldsõnaline.⁴⁰ Kõik kaebuse esitajad ja nende esindajad saavad hõlpsalt Eesti kohta tehtud tõlgitud EIK-i otsustega tutvuda ja kindlaks teha, et sama küsimust, mis neid huvitab, ei ole EIK juba lahendanud mõnes teises menetluses.⁴¹ Antud asjaolud näitavad, et isikul või teda esindaval advokaadi jaoks on oluline enne kaebuse esitamist kohtule tutvuda varasema EIK praktikaga, mis nõuab põhjalikku eeltööd. Samuti on oluline võõrkeelte tundmine, kui huvipakkuv lahend ei ole Eesti kohta ning eesti keelde tõlkimata. Kui EIK on otsuse kaebuse vastuvõetamatus kohta teinud, ei kuulu see kohtu reeglite artikli 54 järgi enam edasikaebamisele⁴², seega tuleb kaebuse esitamisel olla hoolas ning järgida seaduses sätestatud ja kohtu poolt seatud nõudeid ja vormistusreegleid.

RÕS § 37 lg 1 kohaselt saab RÕA anda üksnes menetluse algjärgus kuni võimaluseni taotleda õigusabi EIK-ilt. Pärast kaebuse menetlusesse võtmist ja valitsuse seisukoha esitamist, saab tulenevalt kohtu reeglite⁴³ punktidest 105.-110 isik vajadusel taotleda õigusabi EIK-st, kui see on vajalik kohtuasja nõuetekohaseks menetlemiseks ja kui on selgunud, et kaebajal ei ole endal piisavalt vahendeid, et katta kohtuasjaga seotud kulusid ja advokaaditasusid.⁴⁴ Regulatsioon tagab ühelt poolt EIK-i ressursside säästmise, teiselt poolt asjaolu, et isikutele ei võimaldataks õigusabi enne, kui pole selgunud konkreetse kaebuse vastuvõetavuse tingimustele vastavuse.⁴⁵ Ringkonnakohus on kohtuasjas nr 2-17-8900 sedastanud, et kui kaebus on EIK-i poolt juba menetlusesse võetud, ei saa isik enam siseriiklikku õigusabi taotleda.⁴⁶ Kohus jäi nimetatud kohtuasjas seisukohale, et kuna kogu edasine menetlus sõltub EIK toimingutest, siis antud menetlusetapis puudub sisuline põhjendus anda isikule õigusabi tema päritoluriigi kulul.⁴⁷ Vajaliku õigusabi saamiseks tuleb isikul pöörduda taotlusega EIK poole, kes teeb õigusabi võimaldamise kohta otsuse.⁴⁸ EIK määratud õigusabi korral ei ole esindaja kutsele nõudeid, vaid isik võib iseseisvalt ja vastavalt oma vabadele vahenditele otsustada, kas esindajaks soovitakse

³⁹ Kuurberg (2016), *supra nota* 28, lk 521–523.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² European Court of Human Rights. Registry of the Court. (2018). *Rules of Court*. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf, 24. jaanuar 2019.

⁴³ European Court of Human Rights. Registry of the Court, *supra nota* 41.

⁴⁴ Riigi õigusabi seaduse eelnõu, *supra nota* 2, lk 24.

⁴⁵ Gruodyte, Kirchner, *supra nota* 4, lk 39.

⁴⁶ TrtRnKm 2-17-8900, p 7.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

advokaati või juristi.⁴⁹ EIK katab õigusabi korras ka võimalikud tekkivad kulud ning päevaraha, kui kaebuse menetlemisel on vaja garanteerida esindaja kohalolek EIK-i ees.⁵⁰ Seega RÕS § 37 lg 1 järgi saab RÕA taotleda vaid kaebuse esitamiseks. Kaebuse menetlusse võtmisel, tuleb pädev esindaja isikul ise leida, kuna EIK-ilt taotletav õigusabi hõlmab endas vaid rahalist abi, mitte esindaja määramist nagu siseriiklik RÕA süsteem seda võimaldab.

Riigikohus on hinnanud, et isikule tuleb võimaldada õigusabi, kui on selge, et tal puuduvad vahendid õigusabi saamiseks ning kaebuse esitamisega ei tulda iseseisvalt toime.⁵¹ RÕA saab RÕS § 37 lg 1 järgi EIK-i kaebuse koostamiseks taotleda vaid Eestiga seotud vaidlustes, kui rikkumise on pannud toime mõni teine riik. Majanduslikult vähekindlustatud ja ilma õiguslase hariduseta isikutel peaks vähemalt olema võimalik taotleda abi professionaalset õigusteadmistega isikult, kes teda EIK-i kaebuse koostamisel aitaks. Kohtul on kaalutusõigus iga taotluse menetlemisel, kas RÕA anda konkreetsele isikule tasuta või tagasimakse kohustusega ning see oleneb tema majanduslikust seisundist. Oluline on, et Eestis oleks tagatud kõigi inimeste õiguste piisav kaitse võrdsetel alustel ning osade inimgruppide diskrimineerimist ei toimuks.

1.4. Riigi õigusabi Eestis ilma kodakondsuse ning elamisloata isikute jaoks

RÕS 7. peatükk sätestab RÕA andmise rahvusvahelise menetluse korral ning RÕS § 37 lg 1 järgi saavad RÕA vaid Eesti kodanikud ja elamisloaga siin viibivad isikud. Järgnevalt analüüsitakse põhjalikumalt, kes on isikud, kes ei kuulu Eesti kodanike või Eestis elamisloa alusel viibivate isikute hulka ning kellele kehtiva seaduse järgi RÕA taotlemist kaebusega EIK-i pöördumiseks Eesti riik RÕS § 37 lg 1 järgi ei võimalda.

Kodakondsuse seaduse⁵² (KodS) § 1 järgi on Eesti kodanik isik, kes KodS jõustumisel on Eesti kodakondsuses, samuti isik, kes on KodS alusel omandanud, saanud või taastanud Eesti kodakondsuse. Eesti kodakondsust on võimalik KodS § 2 järgi omandada sünniga, kui vähemalt üks vanematest on lapse sünni ajal Eesti kodakondsuses, samuti saada naturalisatsiooni korras. Lisaks taastatakse kodakondsus isikule, kes on kaotanud Eesti kodakondsuse alaealisena.

⁴⁹ European Court of Human Rights. The ECHR in 50 Questions. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_ENG.pdf, lk 7, 19. aprill 2019.

⁵⁰ Butler, A. S. (2000). Legal Aid before Human Rights Treaty Monitoring Bodies. – *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, Issue 2, lk 364.

⁵¹ RKHKm 3-3-1-23-02, p 12.

⁵² Kodakondsuse seadus. RT I, 21.09.2018, 2.

Kodakondsus kaotatakse KodS § 2 järgi Eesti kodakondsusest vabastamise, selle äravõtmise või mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmisega. Eesti kodanik ei või olla KodS § 1 lg 1 järgi samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses, arvestades KodS §-s 3 sätestatud erisusi. Kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni⁵³ artikli 1(1) järgi on inimesed, keda ükski riik ei pea oma siseriikliku õiguse kohaselt enda kodanikuks, kodakondsuseta isikud. Kodakondsuseta isikutel puudub ühegi riigiga püsiv ja tegelik side, mis oleks ka riigi ametivõimude poolt tunnustatud.⁵⁴

Kui isikul on Eesti kodakondsus, on tal automaatselt olemas ka EL kodakondsus, sest Eesti kuulub alates 2004. aastast EL-i. Sellest tulenevalt ei teki isikul RÕA taotlemisel kaebuse koostamiseks EIK-i teoorias probleeme. Eestis elas aga 1. jaanuari 2018 a. seisuga 77 268 määratlemata kodakondsusega⁵⁵ isikut ning 2017. aasta seisuga oli selliseid isikuid 79 438.⁵⁶ Statistiliselt on määratlemata kodakondsusega isikute arv küll vähenenud, kuid kui selliste staatusega isikutel peaks tekkima õiguslane probleem, saavad nad õigusabi RÕS § 37 lg 1 järgi taotleda vaid Eesti siseriiklikuks menetluseks, mitte kaebuse koostamiseks EIK-i. Rahvusvahelise menetluse korral neil riiklikku õigusabi taotleda võimalik ei ole. Enamik Eestis elavatest kodakondsuseta inimestest viibivad siin kehtiva elamisloa alusel, mis jaguneb pikaajaliseks elamisloaks ning tähtajaliseks elamisloaks.⁵⁷ Elamisloa olemasolul saab RÕA oma õiguste kaitseks kaebusega EIK-i taotleda RÕS § 37 lg 1 järgi ning riivet antud isikutegrupi põhiõigustele ei toimu.

Elamislubade andmist kolmandatest riikidest ja määratlemata kodakondsusega inimestele reguleerib välismaalaste seadus⁵⁸ (VMS). VMS § 112 kohaselt on tähtajaline elamisluba välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks vastavalt VMS-s sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustel. Tähtajalist elamisluba saab isik VMS § 118 alusel omandada kui asutakse elama abikaasa juurde, lähedase sugulase juurde, samuti püsivalt Eestisse elama asumiseks, õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks või ka konkreetses kriminaalmenetluses osalemiseks. Pikaajalise elaniku elamisluba on seevastu VMS § 230 järgi välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks vastavalt VMS-s sätestatud ja

⁵³ UN General Assembly. Convention Relating to the Status of Stateless Persons. New York, 28. september 1954. Kättesaadav: https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf, 05.jaanuar.2019.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Määratlemata kodakondsusega inimeste hulka kuuluvad ka inimesed, kes on jäänud varasemalt oma kodakondsusest ilma, kuna kodakondsusjärgne riik on lakanud olemast (nt Nõukogude Liit) ning ei ole realiseerinud ka võimalust saada mõne järglasriigi kodakondsust. Sellised isikud omavad suures osas Eesti elamisluba.

⁵⁶ Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium. Kodakondsus ja ränne. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kodakondsus-ja-ranne>, 05.jaanuar 2019.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Välismaalaste seadus. RT I, 29.06.2018, 76.

elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. Pikaajalist elamisluba saab isikule anda VMS § 232 lg 1 toodud sätete järgi ja kui isik on Eestis elanud püsivalt vähemalt viis aastat tähtajalise elamisloa alusel. Elamisloa olemasolul on seadusejärgselt RÕA taotlemine EIK-i kaebuse koostamiseks lubatud ning selle määramise üle otsustab kohus.

EL liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ning nende perekonnaliikmete Eestis ajutise viibimise ja elamise õiguslikud alused sätestab Euroopa Liidu kodaniku seadus⁵⁹ (ELKS). ELKS § 13 lg 1 järgi omandab EL kodanik Eestis tähtajalise elamisõiguse viieks aastaks, kui ta registreerib elukoha Eestis rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras. Elamisõigust tõendab ELKS § 14 lg 2 järgi isikutunnistus. Elamisõigust ei tohi segamini ajada RÕS § 37 lg-s 1 välja toodud elamisloaga. Sellest tulenevalt EL kodanik, kes viibib Eestis elamisõiguse alusel, ei kvalifitseeru RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud nõuetele ning ei saa taotleda RÕA kaebusega EIK-i pöördumiseks. Siseriiklikus menetluses on aga elamisõiguse alusel Eestis viibival EL kodanikul õigus RÕS § 6 lg 1¹ alusel õigusabi riigilt taotleda.

Euroopasse sisserändajate arv on viimastel aastatel suurenenud, seega käsitletakse ka sellesse gruppi kuuluvate isikute staatust Eestis. Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikud alused sätestab välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus⁶⁰ (VRKS). VRKS § 3 lg 1 järgi on rahvusvahelise kaitse taotleja välismaalane, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole tehtud lõplikku otsust. Pagulane on VRKS § 4 lg 1 kohaselt välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu. Pagulastele väljastatakse elamisluba VRKS § 37 alusel. ÜRO 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis⁶¹ (Genfi konventsioon) on pagulase mõistet selgitatud järgnevalt: pagulane on isik, kes „põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.“

⁵⁹ Euroopa Liidu kodaniku seadus. RT I, 17.11.2017, 4.

⁶⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. RT I, 28.11.2017, 32.

⁶¹ Pagulasseisundi konventsioon. RT II 1997, 6, 26.

Teaduskirjanduses on esitatud seisukoht, et kui kohtumenetluses esindab varjupaigataotlejat õiguslaste teadmistega isik, on õiglane õigusemõistmine efektiivsemalt toetatud ning varjupaigataotleja huvid saavad efektiivsemalt kaitstud.⁶² Ameerika Ühendriikides läbi viidud uuringute kohaselt on advokaadi professionaalsetel teadmistel lõpliku kohtuotsuse kujunemises mängida suur roll, sest suuresti isiku esindaja tehtud tööst oleneb, kas isik saab taotletud varjupaiga osas positiivse otsuse.⁶³ Varjupaigataotlejad ei suuda enda huve iseseisvalt ei siseriiklikus menetluses ja hiljem otsuse vaidlustamisel efektiivselt kaitsta ja vajatakse pädeva isiku abi.⁶⁴ Eeltoodust tulenevalt ei kvalifitseeru aga rahvusvahelise kaitse taotlejad RÕS § 37 lg-s 1 toodud nõuetele ning kehtiva seaduse järgi õigusabi EIK-i pöördumiseks taotleda ei saa. Varjupaigataotlejad, kes ei tea uue riigi seaduseid ega riigikeelt, vajavad enda õiguste kaitseks nii siseriiklikult kui ka EIK-i pöördudes professionaalse esindaja abi ning võimalust taotleda RÕA.

Isikule õigusabi määramisel on oluline kaebuse õnnestumise tõenäosus⁶⁵, mis on suurem õiguslaste esindaja olemasolul. Õiguslaste teadmistega isiku jaoks on EIK-i kehtestatud nõuded esitatavale kaebusele arusaadavamad. Oskused väidetava rikkumise sisu ja siseriiklike otsuste refereerimine EIK-i esitatavas kaebuses võivad mängida olulist rolli lõplikus otsuses, kas kaebus võetakse menetlusse või mitte.

RÕS § 37 lg 1 jätab ebaõiglaselt RÕA taotlemise võimalikkusest ilma kodakondsuseta ning elamisloata isikud ja samuti EL elamisõiguse alusel Eestis viibivad isikud ja varjupaigataotlejad. Teaduskirjanduses on toodud välja arvamus, et iga riigi kohus peaks olema luua riiklik süsteem isikutele, kes ei saa endale lubada õiguslastele nõustamisele kuuluvaid kulutusi, kuid puutuvad kokku õiguslike probleemidega.⁶⁶ EIK on sama põhimõtet kinnitanud otsuses *Van der Musselle vs. Belgia*⁶⁷ ning selgitanud, et õiglase menetluse tagamise kohustus lasub igal riigil. Riikliku õigusabi võimaldamise süsteem selle vajajatele peab olema igas demokraatlikus ühiskonnas tavapärane ning läbipaistvalt toimiv. Süsteemi kaudu peab saama kaitsta õigusabile kvalifitseeruv inimene oma õigusi ja huve läbi esindaja ning see ei tohiks olla ainult osadele või valitud inimgruppidele kättesaadav teenus.

⁶² Granfield, R. (2009). *Private Lawyers and the Public Interest: The Evolving Role of Pro Bone in the Legal Profession*. USA: Oxford University Press, lk 10.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Säär, A. (2014). *Varjupaigataotleja ligipääs õigusabile*. MTÜ Eesti Pagulasabi ja SA Eesti Inimõiguste Keskus, lk 3. Kättesaadav: http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/ro_analuus_-_kujundet.pdf, 18.märts 2019.

⁶⁵ Annus, *supra nota* 24, lk 400.

⁶⁶ Jüriloo, K. (2015). Free Legal Aid – A Human Right. – *Nordic Journal of Human Rights*, Vol 33, Issue 3, lk 206.

⁶⁷ *Van der Musselle vs. Belgia*, no 8919/80, § 29, ECHR 1983.

Statistiliselt on suur hulk seni Eestist saabunud EIK-i esitatavatest kaebustest tagasi lükatud ja tunnistatud kohtu poolt vastuvõetamatuteks⁶⁸, seega ei saa vastata tõele väide, et kaebuse koostamiseks ei ole isikutele tarvis professionaalset esindajat ning selle koostamise ja vajalike algdokumentide koondamisega saadakse edukalt iseseisvalt hakkama. Õigusteadmistega isik oskab eeltoodust järelduvalt asjatundlikumalt hinnata kaebuse perspektiivikust, motiveerida kaebuse sisu põhjalikult ning orienteerub seni tehtud kohtulahendites ja siseriiklike kohtute otsustes paremini. Kui Eesti kodanik ning Eestis elamisloa alusel viibiv isik saab taotleda RÕA kaebusega EIK-i pöördumiseks, siis haavatavamatel inimgruppidel selle õiguse äravõtmine võib paigutada nad olukorda, kus neid koheldakse ebavõrdselt ja neil puudub reaalne võimalus oma õigusi ja vabadusi efektiivselt kaitsta. Võimalik tekkiv olukord ei saa olla kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega, sest osad inimgrupid jäävad vajalikust õigusabi saamisest ilma ning neil ei ole võimalik oma probleemi kohtuliku arutamise õigust realiseerida.

⁶⁸ Välisministeerium. 2017. aasta ülevaade Euroopa Inimõiguste Kohtusse Eesti Vabariigi vastu esitatud individuaalkaebuste kohta, lk 4. Kättesaadav: [https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/legal/2017. aasta_ulevaade_eik_asjadest.pdf](https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/legal/2017._aasta_ulevaade_eik_asjadest.pdf), 18. märts 2019. EIK registreeris 2017. aastal 156 Eesti Vabariigi vastu esitatud uut kaebust. Vastuvõetamatuks tunnistati ja kohtuasjade nimistust kustutati ainuisikuliselt asju läbivaatava kohtuniku poolt 148 kaebust.

2. PÕHIÕIGUSED JA VABADUSED

Eesti esimene põhiseadus võeti Asutava Kogu poolt vastu 15. juunil 1920. aastal ning seda on iseloomustatud kui põhjaliku põhiõiguste kataloogiga demokraatlikku seadust.⁶⁹ Täna kehtiv PS võeti vastu rahvahääletusel 1992. aastal. Selle koostamine oli mahukas töö ning oma panuse seaduse valmimisse andsid paljud lugupeetud riigiteadlased.⁷⁰ Koostajate hulgas oli välisekspertina töögruppi kaasatud toonane Saksa Liidukonstitutsioonikohtu president Roman Herzog, kes andis edasi olulise mõtte: “Ka kõige ilusam ja tugevam riik pole midagi väärt, kui selles ei arvestata pidevalt üksikisikute ja gruppide inimõigustega.”⁷¹ Tsitaati tõlgendades saab väita, et inimõigusi ei tohi jätta tähelepanuta või tahaplaanile üheski demokraatlikult funktsioneerivas riigis, sest õigussüsteemi jaoks on need kõige olulisemad.⁷²

Juurdepäas õigusemõistmisele kätkeb endas mitmeid erinevaid inimõigusi nagu õigus õiglasele kohtumenetlusele, õigus kohtu ligipääsule, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ning võrdsusele seaduse ees.⁷³ EIK oma lahendites on õigusriigile andnud samad tähendused.⁷⁴ Kohustus neid õigusi igas demokraatlikus riigis järgida, tuleneb erinevatest õiguslikest allikatest.⁷⁵ Kui enda põhiõiguste kaitsmiseks keerulistes kohtuvaidlustes ei ole majanduslikult vähekindlustatud inimestel võimalik RÕA taotleda, ei saa õigusriik tõhusalt toimida, sest eelnevalt välja toodud põhimõtteid ei ole piisavalt järgitud. Igas rahvusriigis peab väärtustama ning kõige olulisemaks pidama inimest, tema inimväärikuse efektiivset ja pidevat kindlustatust ning selle austamist.⁷⁶

Tänast PS on Eestis muudetud vaid üksikutel kordadel ning iga muutmine on riigi jaoks olnud oluliseks sündmuseks, mis nõudnud koostajatelt palju eeltööd ja põhjalikku analüüsi.⁷⁷ PS ei ole

⁶⁹ Annus, *supra nota* 24, lk 19–21.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Ernits, M. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatus, komm 1. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁷² Ernits, M. (1996). Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. – *Juridica*, nr 9, lk 469.

⁷³ Jüriloo, *supra nota* 66, lk 204.

⁷⁴ Laffranque (2013), *supra nota* 26, lk 31.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, lk 28.

⁷⁷ Madise, Ü. (2019). Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevad vaates. – *Juridica*, nr 1, lk 3.

liialt detailidesse laskuv ning jätab sätetes üsna palju tõlgendamisruumi.⁷⁸ Käesolev peatükk analüüsib õiglase kohtumenetluse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid tänases PS-is, käsitledes muuhulgas ka 1950. aasta EIÕK ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas⁷⁹ (põhiõiguste harta) toodud põhimõtteid. Lisaks analüüsitakse asjakohast Eesti siseriiklikku ning EIK kohtupraktikat ja Euroopa Kohtu kohtupraktikat ning nende kooskõla RÕS § 37 lg-s 1 sätestatuga.

2.1. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele

2.1.1. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele PS-is

Kui isikul on soov oma õigusi aktiivselt kaitsta, siis lasub riigil kohustus seda võimaldada ehk tagada õigus kohtulikule menetlusele.⁸⁰ Õigus kohtulikule menetlusele on tagatud ka majanduslikult vähekindlustatud isikutele läbi riikliku õigusabi süsteemi.⁸¹ PS § 15 järgi on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Sama paragrahvi teise lause järgi võib igaüks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. Põhiseadusevastaseks tunnistamist saab nõuda juhul, kui isikul on võimalik isiklikult väita, et tema õigusi on rikutud.⁸² Õiguse rikkujaks võib olla nii riik kui ka eraisik.⁸³

PS § 15 lg 1 esimene lause sätestab isikutele subjektiivse menetlusõiguse, mis tähendab praktikas, et kõigil peab olema võimalus kohtus realiseerida oma õigusi ausas menetluses ja seda ka mõistliku aja jooksul.⁸⁴ Riigikohus on hinnanud, et antud sättes ei saa ja ei tohi teha kellelgi mingeid erandeid.⁸⁵ Kohtusse pöördumise õigus ei ole küll absoluutne õigus ning sellele on seadusandjal lubatud kehtestada piirdeid juhul, kui neid hinnatakse demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks.⁸⁶ Tavapäraselt võib olla taoliste piirangute seadmise eesmärgiks menetluse tõhusama tagamise soov või õiguskindluse põhimõtte järgimine.⁸⁷ Tänapäevases õigusruumis kohtusse pöördumisel kehtivad

⁷⁸ *Ibid*, lk 8.

⁷⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT 2012/C 326/02.

⁸⁰ Breger, M., J. (1981–1982). Legal Aid for the Poor: A Conceptual Analysis. – *North Carolina Law Review*, Vol 60, Issue 2, lk 287.

⁸¹ *Ibid*.

⁸² Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica*, Eriväljaanne, lk 13.

⁸³ Annus, *supra nota* 24, lk 375.

⁸⁴ Ernits, M. Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 3. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁸⁵ RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15

⁸⁶ Annus, *supra nota* 24, lk 378 – 379.

⁸⁷ *Ibid*.

piirangud käsitlevad ennekõike kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist, kaebeõiguse teostamise võimalikkust vaid läbi seadusliku esindaja ja teatud varem kindlaksmääratud vorminõuete kindlat järgimist.⁸⁸ Eeltoodust järeldub, et RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud piirang osade isikute õigusabi taotlemise välistamisele, ei saa pidada menetluse tõhususe või õiguskindluse põhimõtte järgimiseks. Nimetatud sättes tehakse erandeid, mis välistab isikute õiguste efektiivse kaitse EIK-is läbi esindaja.

PS § 24 ütleb, et igaühel on õigus tema kohta tehtud otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. See on Eesti põhiseadusliku korra oluline ja lahutamatu osa.⁸⁹ Riigikohus on samuti juhtinud tähelepanu, et edasikaebeõigus ei saa tagatud olla kõigi kohtulahendite puhul, sest kõigile lahenditele edasikaebe õiguse andmine takistaks kohtusüsteemi efektiivset toimimist ja mõistliku menetlusaja põhimõtte järgimist.⁹⁰ RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud olukord, mis tekitab erinevate inimgruppide vahel ebavõrdsuse, ei ole kõnesoleva Riigikohtu seisukoha puhul kohaldatav. PS-ist tulenev kohustus tagada õigus õiglasele kohtumenetlusele ei piirdu vaid siseriikliku kohtusüsteemiga.⁹¹ Tulenevalt PS §-st 24, kui kaebaja on läbinud kõik Eesti siseriiklikud instantsid, on tal õigus pöörduda kindlaksmääratud tähtaja jooksul EIK-i, et kohus kaebuse üle vaataks ja sellele hinnangu annaks, et tuvastada võimalik riigi rikkumine. Ilma asjatundliku õigusabita ei ole aga antud õigust kõigil inimestel võimalik nii lihtsalt rakendada, mida kirjeldati detailsemalt käesoleva töö alapeatükis 1.3. Ka PS kommenteeritud väljaande kohaselt tuleb PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse esemelise kaitsealaga lugeda hõlmatuks ka EIK-i poole pöördumise võimalus.⁹² Sellest järeldub, et RÕS § 37 lg 1 ei taga kohtuliku arutamise õigust kõigile isikutele ning ilma kodakondsuse ja elamisloata isikuid koheldakse võrreldes isikutega, kes saavad taotleda RÕA, teisiti.

Oluline on, et PS § 15 lg 1 teine lause lubab taotleda asjassepuutuva seaduse või muu õigusakti põhiseaduslikkuse järelevalvet. Kui asja menetlev kohtunik on kaebuse esitajaga samal arvamusel, tuleb algatada normikontroll sätte seaduslikkuse hindamiseks.⁹³ PS-is sätestatud õiglase kohtumenetluse õiguse tagamisel seisneb oluline aspekt selles, et isegi kui rikkumise paneb toime

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Pilving, I. (1999). Right of Action in Estonian Administrative Procedure. – *Juridica International*, Vol 4, lk 55.

⁹⁰ RKKKm 3-1-1-5-13, p 10.

⁹¹ Annus, *supra nota* 24, lk 381.

⁹² Sepp, H., Lapimaa, V., Saaremets, V., Kergandberg, E. Põhiseaduse § 24 kommentaar, kumm 47. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁹³ Ernits, M. Põhiseaduse § 15 kommentaar, kumm 3. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

avalik võim, peab isikul endiselt olema võimalik pöörduda kohtusse.⁹⁴ EIK-i kaebuse esitamisel esitab isik kaebuse riigi vastu, mis lähtudes õiglase kohtumenetluse põhimõtetest peab tal olema ka reaalselt võimalik. Kaebuse esitamine osutub võimalikuks, kui isikul on võimalik selleks saada professionaalse esindaja abi, kas ise endale esindaja palgates või taotlema selleks RÕA.

RÕS § 37 lg 1 põhiseaduspärasuse väljaselgitamiseks algatati tsiviilasjas nr 2-17-8679⁹⁵ normikontroll. Antud kohtuasjas jättis kohus Usbekistani Vabariigi kodaniku, kes oli muuhulgas rahvusvahelise kaitse taotleja, RÕA taotluse EIK-i pöördumiseks rahuldamata, sest isik ei vastanud RÕS § 37 lg 1 nõuetele ehk ei olnud Eesti kodanik või Eestis elamisloa alusel viibiv isik. RÕA taotleja esindaja esitas määruse peale määruskaebuse, sest ei nõustunud kohtu seisukohaga ja oli arvamusel, et isikule tuleb sättest hoolimata määrata riigi poolt esindaja RÕA korras. Konkreetsel isikul oli esindaja, sest ta oli varjupaigataotleja ning Eesti Inimõiguste Keskus oli kaasusega kursis ning see tagas õigeaegse reageerimise, et isiku huvid ei jääks kaitseta. Määruskaebusmenetluse tulemusena tunnistas maakohus RÕS sätte põhiseadusvastaseks ning jättis selle kohaldamata osas, milles see ei võimalda anda RÕA kaebusega EIK-i pöördumiseks isikule, kes ei ole Eesti kodanik või Eestis elamisloa alusel viibiv isik. Kohus edastas sama määruse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule.⁹⁶

Maakohus viitas määruses muuhulgas⁹⁷, et Justiitsministeeriumis toimus 11.05.2017 RÕA teemaline ümarlaud⁹⁸, kus osalejad jõudsid seisukohale, et RÕS § 37 lg 1 kohaselt on EIK-i pöördumiseks õigus saada RÕA üksnes Eesti kodanikul või Eestis elamisloa alusel viibival isikul, kes vastab RÕS § 6 lg-s 1 sätestatud nõuetele. Ümarlaul osalejad erinevatest institutsioonidest rõhutasid, et kohtutel tuleb järjepidevalt jälgida, et RÕA ei määrataks isikutele RÕS § 37 lg-t 1 eiravalt. Ümarlaura protokollist tuleneb, et ministeeriumi, advokatuuri ja kohtu esindajate juuresolekul ja heakskiidul otsustati, et isikud, kes ei ole Eesti kodanikud või Eestis elamisloa alusel viibivad isikud, ei peaks RÕA saama. Ükski osapool ei arvanud või avaldanud kahtlust, et säte võib olla vastuoluline. Tulenevalt eelnevast näib, et ka RÕA teemalisel ümarlaul ei suudetud õigeaegselt märgata ja tähelepanu juhtida asjaolule, et RÕS säte võiks asetada osasid inimgruppe ebavõrdsemasse olukorda kui teisi, luues sellega võrdsuspõhiõiguse rikkumise.

⁹⁴ Alexy, *supra nota* 82, lk 65–67.

⁹⁵ HMKm 2-17-8679.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, p 3.

⁹⁸ Riigi õigusabi teemaline ümarlaud, protokoll, Justiitsministeerium, Anne saal, 2017, p 8 (isiklik valdus).

Riigikohus jättis maakohtu esitatud taotluse läbi vaatamata põhjusel, et RÕS § 37 lg 1 asjassepuutuvuses polnud võimalik veenduda ja tõi esile mitmed maakohtu määruse puudused.⁹⁹ Nimelt selgitas Riigikohus, et Harju Maakohus ei ole tuvastanud RÕS § 37 lg-s 3 viidatud asjaolusid, mis võimaldaksid põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses veenduda kohaldamata jäetud sätte asjassepuutuvuses. Riigikohtu kolleegiumil ei olnud võimalik seda puudust kõrvaldada, kuna kõrgeim kohus ei lahenda põhiseaduslikkuse järelevalve korras kohtuasja esemeks olevat õigusvaidlust ega tuvasta esialgse kohtuasja menetlemisel tuvastatavaid faktilisi asjaolusid.¹⁰⁰

Viimasena märkis kõrgeim kohus, et kui RÕS § 37 lg 3 tulenevaid õigusabi andmist välistavat asjaolu ei esine, tuleb kohtul enne RÕS § 37 lg 1 põhiseadusvastaseks tunnistamist analüüsida, kas ja kuidas sätet kohaldada koostoimes Genfi konventsiooni artikli 16 lg-ga 2.¹⁰¹ Antud artikli kohaselt on pagulasel võrdselt tema asukohariigi kodanikuga õigus pöörduda kohtusse ning saada õigusabi.¹⁰² See tähendab, et pagulast tuleb kohelda samamoodi nagu tema asukohariigi kodanikke. RÕS § 37 lg 1 pagulastele, kellele rahvusvahelist kaitset veel antud ei ole, sama kohtlemist nagu Eesti kodanikel ja siin elamislooga viibivatele isikutele ei võimalda ehk RÕA taotleda ei ole neil võimalik. Seetõttu on siseriiklik õigus vastuolus Genfi konventsiooniga.

Harju Maakohus asjas nr 2-16-17924¹⁰³ määranud RÕA Nigeeria Liitvabariigi kodanikule, kes taotles Eestis varjupaika ja viibis kinnipidamiskeskuses ning soovis esitada kaebuse EIK-i. Sarnaselt määrati RÕA EIK-i pöördumiseks varjupaigataotlejale ka kohtuasjas nr 2-16-18669¹⁰⁴. Sellest tuleneb, et RÕS § 37 lg 1 alusel RÕA määramine isikutele oleneb autorile kättesaadavate kohtulahendite põhjal suuresti kohtunike tõlgendusest, mis aga välistab kohtupraktika ühetaolise väljakujunemise ja tekitab olukorra, kus õigusselgus on kahjustada saanud.

Tulenevalt eeltoodud analüüsist on õigusselguse huvides kahetsusväärne, et maakohus ei hinnanud RÕA taotlust kohtuasjas nr 2-17-8679 esialgselt lahendades korrektselt RÕS § 37 lg-st 3 sätestatud aluseid hindamaks, kas esitatav kaebus oleks EIÕK artikli 35 kohaselt vastuvõetav. Varjupaigataotleja esindaja koostatud kaebuses olid toodud põhjalikud argumendid, mida autor on käsitlenud ka käesolevas magistritöös, ning mis oleksid võinud olla aluseks sätte

⁹⁹ RKPJKm 5-17-31, p 10.

¹⁰⁰ *Ibid*, p 18.

¹⁰¹ RKPJKm 5-17-31, p 20.

¹⁰² Ippolito, F. (2015). A European Judicial Dialogue on Refugee Rights. – *Human Rights & International Legal Discourse*, Vol. 9, Issue 2, lk 192.

¹⁰³ HMKm 2-16-17924.

¹⁰⁴ VMK 2-16-18669.

põhiseadusvastaseks tunnistamisel. Kui esimese astme kohus oleks RÕA taotlust lahendades korrektset RÕS § 37 lg-st 3 tulenevaid kaebuse vastuvõetavuse nõudeid hinnanud, mida Riigikohus märkis, et ei tehtud, oleks Riigikohtul olnud võimalik analüüsida sätte põhiseaduspärasust. Seda tehes oleks saanud tuvastada vastuolu, mis oleks kaasa toonud seadusemuudatuse ning õigusselguse paljude inimgruppide jaoks. Autorile teadaolevalt, ei ole pärast kirjeldatud juhtumit kohtust RÕA andmiseks keelduva otsuse saamist esitatud kaebust põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks RÕS § 37 lg 1 üle. Sellise kaebuse esitamine tulevikus võib aga jääda RÕA taotleva isiku teadmiste tõttu tegemata ning sellest tulenevalt isikute põhiõigused kaitseta.

2.1.2. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele rahvusvahelises õiguses

Kohustust tagada isikute jaoks kohtutele laialdane juurdepääs on üldiselt käsitletud rohkem ja põhjalikumalt liikmesriikide siseriiklikus õiguses kui Euroopa õigusaktides¹⁰⁵, kuid ka EIÕK sätestab sellekohaseid kohustusi. EIÕK artikkel 6 järgi on igaühel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul. Asja arutamine peab toimuma sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Sama EIÕK artikli järgi peab olema tagatud nii füüsiline kui ka protseduuriline õigus kohtumenetlusele. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ei sisalda endas selgelt isikule õigusabi andmise kohustust, seda isegi kui õigus õiglasele kohtulikule arutamisele hõlmab poolte võrdse kohtlemise põhimõtet.¹⁰⁶ Puudulik õigusabi süsteem võib aga kaasa tuua isikule vajaduse ja ka õiguse pöörduda kohtusse, mis on EIÕK artikli 6 järgi õiglase kohtumenetluse oluline osa.¹⁰⁷

Mõistet „õiglane“ tuleb tõlgendada nii, et see võimaldaks tagada menetluse poolte igakülgse võrdsuse kohtumenetluse kestel.¹⁰⁸ Poolte võrdsust on võimalik tagada siis, kui mõlemale, aga ennekõike nõrgemale poolele võimaldatakse menetluses õigusabi kättesaadavus.¹⁰⁹ Olenevalt iga eraldiseisva juhtumi iseloomust, keerukusest ja muudest tehjoludest, võib asjatundliku õigusabi

¹⁰⁵ Rodrigo, S. G. (2015). The Right to a Fair Trial in the European Union: Lights and Shadows. – *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Vol 2, lk 28.

¹⁰⁶ Reid, K. (2007). *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, 3rd ed. London: Thomson/Sweet & Maxwell, lk 147.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Jalba, D.-I. (2015). Guarantees of the Right to a Fair Civil Trial. – *Perspectives of Business Law Journal*, Vol. 4, Issue 1, lk 233–234.

¹⁰⁹ Cooper, J. (2006). Procedural Due Process, Human Rights and the Added Value of the Right to a Fair Trial. – *Judicial Review*, Vol 11, Issue 1, lk 82.

puudumine mõjutada kohtule juurdepääsu õigust.¹¹⁰ Töös kirjeldatud varasemast analüüsist nähtuvalt ei taga RÕS § 37 lg 1 menetluse nõrgemale poolele vajalikku õigusabi ning see toob endaga kaasa asjaolu, et vaidluse pooled ei ole omavahel võrdsed, sest ühel poolel ei ole tänu kehtivale seadusele võimalust enda õiguseid läbi esindaja esindatuse kaitsta.

Kaebused EIÕK artikli 6 alusel on EIK-s levinud, sest artiklis 6 toodud õiguste rikkumisi võib tulla ette kõigis toimivates ja töötavates demokraatlike riikide kohtusüsteemides.¹¹¹ Isiku õigusi on rikutud ja rikkumine on EIÕK-ga vastuolus, kui see mõjutab menetlust terviklikult EIÕK artikli 6 lg 1 mõttes.¹¹² Kui juba on toimunud ja tuvastatud artikli 6 rikkumine, ei pea EIK enam menetlema küsimust, kas menetlus oli õiglane¹¹³, sest on selge ja üheselt mõistetav, et EIÕK sätet on isiku suhtes rikutud.

EIÕK artikli 6 punkti 3 kohaselt kohustub kahtlustatavatele ja süüdistatavatele õiguse õiglasele kohtumenetlusele tagama riik, kui isikul pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks, mitte ei pea isik ise selle eest vastutama.¹¹⁴ Säte annab õigusabi saamise õiguse küll ainult kuriteos süüdistatavale isikule, kuid EIK praktika järgi peab olema kõigil tagatud reaalne võimalus pöörduda kohtusse.¹¹⁵ Sättes olevat täpsustust „kui õigusemõistmise huvid seda nõuavad“, tuleb käsitleda kui iseseisvat õigust, millel on standardid ja tingimused.¹¹⁶ Täpsustust tuleb käsitleda laialt ehk nii, et kriminaalkorras süüdistatavale peab olema õigusabi taotlemise võimalus igas kohtus.¹¹⁷ Õiguste kaitsmise efektiivsust ei saa hinnata niivõrd saavutatava tulemuse, kui sellega kaasneva protsessi järgi.¹¹⁸ Professionaalse esindaja ülesandeks on olla isiku jaoks efektiivne vahend ning tasakaalustada riikliku süüdistaja tegevuse eest isikut.¹¹⁹ Eeltoodust tulenevat saab analoogia korras kohaldada ka isikute õigustele RÕA taotlemiseks RÕS § 37 lg 1 alusel, kes ei ole Eesti kodanikud ning ei viibi siin elamisloa alusel. Kui isikul on soov esitada kaebus Eesti riigi vastu EIK-i, peab talle selleks tagatud olema reaalne võimalus.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Kuurberg (2016), *supra nota* 28, lk 532.

¹¹² Tehver, J. (2011). Õigus valitud kaitsjale Eesti kriminaalmenetlusõiguses. – *Juridica*, nr 8, lk 582.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Soo, A. (2014). Kuidas tagada efektiivne riigi õigusabi kriminaalmenetluses? – *Juridica*, nr 9, lk 704.

¹¹⁵ *Essaadi vs Prantsusmaa*, no 49384/99, §-d 30-37, ECHR 2002.

¹¹⁶ Gomien, D., Harris, D., Zwaak, L. (1996). *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European social charter*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Soo, *supra nota* 114, lk 700.

¹¹⁹ *Ibid.*, lk 705.

Kui õigusriigis ei suudeta õigust õiglasele kohtumenetlusele tagada, on sellest mõjutatud ja kannatavad ka teised kodanikele antud õigused.¹²⁰ EIK kohtupraktika kohaselt peab õigusabi andmisest keeldumisel olema kehtestatud läbipaistev riiklik mehhanism, et võimalik oleks eraldada isikud, kes kvalifitseeruvad õigusabile nendest, kes sellele ei kvalifitseeru.¹²¹ Isikutele, kes mehhanismi kohaselt õigusabile ei kvalifitseeru, peaks võimalama sellisesisulise otsuse peale soovi korral kaevata.¹²² RÕS § 37 lg 1 järgi ei anta aga osadele inimgruppidele üleüldse võimalus taotleda RÕA. Eesti kodanikel ning elamisloaga isikutel on võimalik esitada määruskaebus, kui kohus jätab nende õigusabi taotluse EIK-i pöördumiseks rahuldamata. Seni on teadaolevalt ja avalikest allikatest kättesaadavalt seda aga tehtud vaid ühel korral, eelnevalt analüüsitud tsiviilasjas nr 2-17-8679.

EIK on lahendis *Handölsdaleni saami küla jt vs Rootsi*¹²³ toonud välja kohtule juurdepääsu puudumise tuvastamisel olulised ja tähelepanuväärsed asjaolud. Nimelt saab lahendi järgi õigusabi vajalikkust hinnata selle järgi, mis on isiku jaoks kaalul, lisaks kohaldatava õiguse ja kohtumenetluse keerukust ning seda, kas isik on võimeline end iseseisvalt ilma esindajata kohtus esindama.¹²⁴ Õigusabi andmise üle otsustamisel võib sätestada lisatingimusi, mida hinnata, nagu isiku majanduslik seisund ning eelseisva menetluse eeldatav edukus.¹²⁵ Samale seisukohale jõudis kohus ka juba mitmeid aastaid varem, täpsemalt aastal 1979. aasta kohtuasjas *Airey*¹²⁶. Samas tuleb alati silmas pidada, et olenemata kehtestatud ja kohtu poolt heaks kiidetud lisatingimuste rakendamisest, peab õigusabi mitte andmisel kehtivatele piirangutele olema rangelt vajalik ja proportsionaalne eesmärk.¹²⁷ Praktikast võib kohtuasja keerukus puudutada nii faktilisi kui ka õiguslikke küsimusi ja olla seotud nii tuvastavate faktide laadiga kui ka rahvusvaheliste elementidega.¹²⁸ Mõlemas kohtulahendis toodud asjaolude hindamine on oluline ning kindlasti alati põhjendatud tegevus. Samas ei tohiks olla kohtule ligipääs piiratud juba ainuüksi selle alusel, millise riigi kodanikuga on tegemist, kui soovitakse riigi vastu, kus viibitakse, kaebus EIK-i esitada. Alles pärast sellekohase taotluse esitamist saaks siseriiklik kohus hinnata, kas kaebus on

¹²⁰ Brems, E. (2005). *Conflicting Human Rights: An Exploration in the Context of the Right to a Fair Trial in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. – *Human Rights Quarterly*, Vol 27, lk 297–298.

¹²¹ *M.A.K. ja R.K. vs Suurbritannia*, no 49501/05, no 40146/06, § 44, § 45, ECHR 2010.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Handölsdaleni saami küla jt vs Rootsi*, no 39013/04, § 51, ECHR 2010.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Airey vs Ireland*, no 6289/73, § 26, ECHR 1979.

¹²⁷ Cooper, *supra nota* 109, lk 82–83.

¹²⁸ Kuijer, M. (2018). *The Right to a Fair Trial and the Council of Europe's Efforts to Ensure Effective Remedies on a Domestic Level for Excessively Lengthy Proceedings*. – *Human Rights Law Review*, Vol 13, lk 781.

perspektiivikas, mis õigusi rikutud on ning kas isik kvalifitseerub oma majanduslikust seisundist tulenevalt RÕA-le.

EIK-i pöördumisel tuleb isikul mõista seni tema suhtes tehtud siseriiklike kohtuotsuste sisu, kuid tulenevalt analüüsist magistrirõõ alapeatükis 1.4, ei ole keskmistel varjupaigataotlejatel eeldatavasti piisavalt vajalikke teadmisi, et kaebust koos nõutud lisadokumentidega iseseisvalt koostada ning end hiljem menetluses ilma esindajata ise esindada. Eriti arvestades asjaolu, et kogu varasem siseriiklik menetlus on Eestis toimunud eesti keeles ning kõikide kohtulahendite- ja määruste tõlkimist varjupaigataotleja emakeelde ei ole eelduslikult võimalik teostada. Samal ajal võib olla just sellises staatuses isikute jaoks kõige rohkem kaalul, kui EIK kaebuse sisu puudutab nende kinnipidamiskeskusesse paigutamist ja seal viibimise pikendamist, mis on niigi isiku jaoks raske.

*Larin vs Venemaa*¹²⁹ otsuses juhtis EIK tähelepanu, et RÕA tagamise vajalikkust peab analüüsima õiglase menetluse aspektist. See tähendab, et isikul peavad olema samad võimalused oma seisukohtade esitamiseks nagu vastaspoolel.¹³⁰ Menetlusosaliste võrdsete võimaluste tagamist rõhutati ka juba otsuses *Dombo Beheer B.V. vs Netherlands*¹³¹, kus toodi välja, et mõlemal pool peavad olema võrdsed võimalused argumenteerimiseks ja tõendite esitamiseks. Tulenevalt eeltoodust, kui EIK-i esitatav isiku kaebus riigi vastu menetlusse võetakse, tuleb riigil, kelle vastu kaebus esitatud on, siseriiklikult tehtud otsuseid EIK-i menetluses kaitsta.

Kuna EIK-i menetluses on isikul võimalik õigusabi taotleda EIK-lt, on õiglase menetlus isikule tagatud. Enne EIK menetlust, peab kaebust esitada sooviv isik RÕS § 37 lg 1 järgi ise selle koostama või taotlema selleks RÕA. Juhul, kui taotluse esitajaks on Eesti kodanik või siin elamisloa alusel viibiv isik, saab taotleda RÕA, kuid isikute jaoks, kes seaduses sätestatud kriteeriumitele ei vasta, on ligipääs kohtulikule menetlusele ebaõiglaselt piiratud. Tulenevalt eeltoodust leiab enne EIK-i poolset kaebuse menetlusse võtmist aset osade isikute ebaõiglase õiguste piiramine, mis takistab nende võimalust edukalt argumente ja tõendeid esitada.

EIK on otsuses *Hornsby v. Greece*¹³² selgitanud, et kohtulikule menetlusele ligipääs on näilik, kui riikide siseriiklik õigussüsteem lubaks süstemaatiliselt ehk seaduse tasandil, otsusel ühe poole

¹²⁹ *Larin vs Venemaa*, no 15034/02, § 40, ECHR 2010.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Dombo Beheer B.V. vs Netherlands*, no 14448/88, § 33-36, ECHR 1992.

¹³² *Hornsby v. Greece*, no 18357/91, § 40, ECHR 1997.

jaoks kahjulikult mõjuda. Õigus tasuta õigusabile on EIÕK-s välja toodud kui sotsiaalne põhiõigus, mis peaks olema kättesaadav kõigile Eesti territooriumil viibivatele isikutele.¹³³ Kaebusega kohtu poole pöördumine, õigusabi üldine kättesaadavus ning selle korralik kvaliteet peab olema ka reaalselt teostatav ja toimiv, sest vaid nii saab tagada sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste järgimise.¹³⁴ Riigil ning täidesaatval võimul tuleb tagada õigusabi isikule, kes seda vajab ning vajadusel tasuta.¹³⁵ EIK lahendites on rõhutatud, et inimõiguste ja EIÕK sätete mitte järgimise põhjenduseks ei saa tuua siseriiklikku riigieelarvelist puudulikust.¹³⁶ Seega ei saa seadusandja tuua põhjenduseks RÕA taotlemise võimalikkust ainult Eesti kodanikele ning elamisloaga isikutele sellega, et selline tegevus isikute diskrimineerimise näol on riigieelarveliste vahendite säästmise eesmärgil põhjendatud. Samuti ei sätesta EIÕK, et õigusabi peaks olema tasuta teenus.¹³⁷ RÕS alusel isikutele RÕA määramisel ei peagi tingimata seda kui tasuta teenust võimaldama, vaid kohtul on alati otsustamisel kaalutusõigus, mida on lähemat selgitatud töö alapeatükis 1.2.

EIK-is aastate jooksul tehtavate muudatuste foonil on arutatud mõtet teha kohtusse pöördumine võimalikuks vaid selleks volitatud esindaja vahendusel¹³⁸, kuid seni pole muudatusi realiseeritud. Kui nimetatud idee peaks teoks saama, on RÕS § 37 lg 1 kindlasti kohtu reeglitega vastuolus, sest vähekindlustatud isikutelt, kes ei kvalifitseeru tänase RÕS § 37 lg 1 järgi RÕA taotlemisele, võetakse ära võimaluse enda õiguste kaitsmiseks.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee andis 1993. aastal välja soovitus, mis käsitles tõhusa õigusemõistmise kättesaadavust väga vaestele isikutele.¹³⁹ Selles tõstetakse esile ja soovitakse rõhutada, et majanduslikult ebasoodsamas olukorras isikud ei tohi langeda diskrimineerimise ohvriteks kui neil on vaja oma erinevaid õigusi kaitsta.¹⁴⁰ Lisaks tuuakse välja, et õigusabi peaksid saama kõik elanikud, ka need, kel puudub vastava riigi kodakondsus.¹⁴¹ Euroopa Liidu Nõukogu on võtnud vastu direktiivi¹⁴², mille loomise eesmärgiks oli parandada õigusabi taotlemise võimalikkust piiriülevate vaidluste korral. Direktiivi kohaldatakse kõigis liikmesriikides tsiviil-

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Sakara, N., Y. (2018) The Right to a Fair Trial and a Modern Civil Procedure Model. – *Problems of Legality*, Vol 141, lk 75.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Laffranque (2013), *supra nota* 26, lk 40.

¹³⁷ *Ibid.*, lk 38.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (93) 1 on Effective Access to the Law and to Justice for the Very Poor. 8.01.1993.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p 3.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² EN direktiiv 2003/8/EÜ, Euroopa Liidu Teataja L 026, 31/01/2003.

ning kaubandusasjades ning see on autori seisukohast olnud vajalik samm õigusabi kättesaadavamaks muutmisel vähekindlustatud isikute jaoks. Seega on kahetsetav, et Eesti seadusandlusesse on jäänud säte, mis rahvusvahelise õiguse põhimõtetele vastu on ning isikute õigustega ei arvesta.

Vastavalt Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti¹⁴³ artikli 14 lg-le 1 on kõik isikud kohtute ja tribunalide ees võrdsed ja igaühel on õigus mis tahes talle esitatud kriminaalsüüdistuse läbivaatamisel või tema õiguste ja kohustuste kindlaksmääramisel mingi tsiviilprotsessi käigus kohtuasja õiglasele ja avalikule arutamisele kompetentse, sõltumatu ja erapooletu kohtu poolt, mis on loodud seaduslikul alusel. Sama artikli lõike 5 järgi on igal mis tahes kuriteos süüdimõistetul on õigus sellele, et tema süüdimõistmine ja kohtuotsus vaadatakse läbi kõrgemalseisvas kohtuinstantsis vastavalt seadusele. Sätetest tulenevalt, kuna kõik isikud on kohtute ees võrdsed, peavad olema neid ka võrdsed võimalused kohtuasja õiglasele ja avalikule arutamisel. See annab autori hinnangul veel asjakohast tõendusmaterjali, et RÕS § 37 lg-s 1 sätestatu ei ole kooskõlas rahvusvahelise õigusega, sest päritolu ja kodakondsuse alusel koheldakse osasid inimeste grupepe RÕA taotlemisel teisiti.

Ka EL-i esmases õiguses sätestab põhiõiguste harta artikkel 47 õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Artikli 47 järgi on igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Põhiõiguste harta sama artikli järgi on igaühel õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Artikli 47 viimase lõike järgi peab kõikidel olema võimalus saada õiguslast nõu ja kaitset ning olla esindatud kellegi teise poolt. Kui isikul puuduvad piisavad vahendid, antakse talle tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis annab talle võimaluse kohtusse pöörduda.¹⁴⁴ Igal üksikisikul on õigus efektiivseks ja õiglaseks kohtulikuks arutamiseks, mis ei tohi sõltuda tema majanduslikust seisundist, õigusteadmistest või muudest asjaoludest.¹⁴⁵ Põhiõiguste hartas toodud kõiki õigusi ja vabadusi tohib piirata vaid seadusega ja piirangud on lubatud vaid seni, kuni need on proportsionaalsed.¹⁴⁶ Kõigil ühenduse liikmetel tuleb põhiõiguste hartas sätestatud põhimõtteid järgida ning neid ei ole lubatud vältida.¹⁴⁷ Õigusabi süsteem peab olema vastavuses EL esmase

¹⁴³ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. RT II 1994, 10, 11.

¹⁴⁴ EN direktiiv 2003/8/EÜ, *supra nota* 128.

¹⁴⁵ Varadi, A. (2015). The Concept of Legal Aid in the Most Recent Case Law of ECJ. – *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 2015, lk 461.

¹⁴⁶ Rodrigo, *supra nota* 105, lk 8.

¹⁴⁷ *Ibid.*

õigusega, eelkõige võrdsuse ja efektiivse kohtuliku arutamise põhimõtetega.¹⁴⁸ Eeltoodust ilmneb, et RÕS § 37 lg 1 on vastuolus põhiõiguste harta artikliga 47, sest RÕA taotlemine on välistatud nende vähekindlustatud isikute jaoks, kes ei ole Eesti kodanikud või siin elamisloaga viibivad isikud. Antud isikutegruppidele on ära võetud õigus kohtusse pöördumiseks.

EIK on rõhutanud, et kõik EIÕK-s sätestatud õigused peavad olema ka tegelikkuses ja riikide toimivas praktikas tõhusad, mitte lihtsalt teoreetilised või illusoorseid.¹⁴⁹ Teaduskirjanduses on samuti välja toodud arvamus, et riikidel tuleks tagada kõikidele inimestele õiguskaitse kui nende inimõigus.¹⁵⁰ Põhilise eesmärgiga kaitsta üksikisikut, oleks hea, kui liikmesriigid ei vähendaks oma siseriiklikus õiguses EIÕK artikli 6 ulatust, vaid hoopis laiendaksid seda nii palju kui võimalik.¹⁵¹ Kas RÕS § 37 lg 1 kitsendus osadele inimgruppidele on kooskõlas rahvusvahelise õigusega, analüüsitakse käesoleva töö 3. peatükis.

Eelnevalt toodust järeldub, et PS, EIÕK-s ja EL esmases õiguses sätestatud nõuded garanteerivad teoorias kõigi võrdsete võimaluste realiseerimise õigust kohtus ning samuti on teemat käsitlevad kohtulahendid sätete olulisust rõhutanud. Õigusabi on iga õigusriigi oluline element, mis peab ka majanduslikult nõrgemas positsioonis inimeste õiguseid ja huvisid garanteerima. RÕS § 37 lg-s 1 on õiglase kohtumenetluse mõtet liigselt kitsendatud, nii et see on muutunud osade inimgruppide jaoks kahjulikuks ja asetanud nad põhjendamatult ebavõrdsesse olukorda. RÕS-is ei järgita õiglase kohtumenetluse põhimõtet nii laialt nagu see EIÕK-s on sätestatud ning Eesti kodanikel ning elamisloaga isikutel on ebavõrdselt rohkem võimalusi oma õiguste kaitsmiseks EIK-s kui teistel inimgruppidel. Mitte Eesti kodanikud ning ilma elamisloata siin viibivad isikud, sh varjupaigataotlejad ja EL kodanikud, kelle majanduslik seis ei ole hea ja kes ei saa ise endale esindajat palgata, jäävad ilma võimalusest pöörduda EIK-i poole kui nende hinnangul on Eesti riik eksinud mõne EIÕK-s sätestatud õiguse vastu. Ilma kõrvalise abita iseseisvalt kaebuse koostamine on alusetult diskrimineeritavate isikugruppide jaoks keeruline ning nad vajavad EIK-i kaebuse esitamiseks professionaalsete teadmistega isiku abi. Kuna see on neile võimaldatud Eesti siseriiklikus menetluses, ei tohi neid sellest õigusest EIK-i menetlusse sisenemisel ilma jätta.

¹⁴⁸ Varadi, *supra nota* 145, lk 467.

¹⁴⁹ Flynn, A., Hodgson, J., McCulloch, J., Naylor, B. (2016). Legal Aid and Access to Legal Representation: Redefining the Right to a Fair Trial. – *Melbourne University Law Review*, Vol. 40, Issue 1, lk 235–236.

¹⁵⁰ Gruodyte, Kirchner, *supra nota* 4, lk 40.

¹⁵¹ Lorenzmeier, S. (2007). The Right to a Fair Trial in Europe – Procedural Guarantees Under the European Convention on Human Rights and Their Enforcement. – *The Journal of the Institute of Justice & International Studies*, Vol 7, lk 49.

2.2. Õigus võrdsele kohtlemisele

Eelmisest alapeatükist tulenevalt järeldub, et siseriiklik õigus peab tagama õiguse õiglasele kohtumenetlusele kõikidele isikutele ja seda võrdsetel alustel. Käesolevas alapeatükis käsitletakse kõigi õigust võrdsele kohtlemisele ning analüüsitakse seda RÕS § 37 lg-s 1 sätestatuga.

2.2.1. Õigus võrdsele kohtlemisele PS-is

Õigusriigi põhimõte tagab isikule õiguse teada ja saada kõigist oma õigustest ja kohustustest asjakohase ülevaate.¹⁵² Sealhulgas on õigusriigis oluline, et iga inimene saaks vajalikku teavet kehtiva õiguskorra ning samuti menetluste kohta, mis teda puudutavad.¹⁵³ Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-5-97 rõhutanud, et üheks õiguse üldpõhimõtteks on õigus võrdsele kohtlemisele.¹⁵⁴ PS § 12 sätestabki võrdsuspõhiõiguse ning antud paragrahvi järgi on kõik inimesed seaduse ees võrdsed kõigis erinevates eluvaldkondades. Sama paragrahvi teine lause lisab, et kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Seadusega on keelatud ja karistatav rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine. Samuti on PS § 12 järgi seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist erinevate ühiskonnakihtide vahel.

Sõnale „diskrimineerimine“ Eesti õiguses konkreetset selgitust küll ei ole, kuid PS § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-ga ning seatud piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Säte kehtib ka võrdse kohtlemise õigusele, sest vastasel juhul on tegemist võrdsuspõhimõtte eiramise ehk diskrimineerimisega.¹⁵⁵ Sellest tulenevalt kohaldub õigusele saada võrdse kohtlemise osaliseks sama põhimõte. Kui kedagi koheldakse ebavõrdselt, tuleb teha esmalt kindlaks, kas selline kohtlemine on millegagi õigustatud.¹⁵⁶ Kui õigustust ei ole, on tegemist diskrimineerimisega.¹⁵⁷ RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud ebavõrdsuse õigustust analüüsitakse põhjalikumalt käesoleva töö 3. peatükis. Kõik võrdsusõigused, mis jagunevad üldisteks ja eralisteks võrdsuspõhiõigusteks, on õigusriigis olulisel kohal, sest läbi nende saab üksikisikut kaitsta riigi ja täitevvõimu õigustamatu käitumise eest võrreldes ülejäänud

¹⁵² Merusk, K., Narits R. (1998). *Eesti konstitutsiooniõigusest*. Tallinn: Juura, lk 50.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ RKHKm 3-3-1-5-97, p 4.

¹⁵⁵ Lõhmus, K. (2003) Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – *Juridica*, nr 2, lk 111.

¹⁵⁶ *Ibid.*, lk 108.

¹⁵⁷ *Ibid.*

inimestega, keda teisiti ei kohelda.¹⁵⁸ Erilised võrdsuspõhimõtted on toodud välja eraldiseisvates PS paragrahvides.¹⁵⁹

PS § 12 tõlgendamiseks tuleb analüüsida, millistel eesmärkidel lubab säte isikuid erinevalt kohelda, milline on esimese ja teise lause omavaheline seos ning mida tähendab ja kui palju võib laiendada teises lauses toodud terminit “muude asjaolude tõttu”, mille alusel ei tohi kedagi diskrimineerida.¹⁶⁰ Lisaks tuleb käsitleda küsimust, kas ebavõrdse kohtlemise põhiseaduslikkusele vastavuse kontrollimisel peab kohus lähtuma ebavõrdse kohtlemise proportsionaalsusest või on ebavõrdse kohtlemise põhjus asjakohane ja mõistlik.¹⁶¹

Võrdsuspõhimõtet tuleb pidevat järgida ja kontrollida kõigil võimude lahususe printsiibi osalistel.¹⁶² Uut või muudetud seaduse vastuvõtmist menetledes, peab seadusandja tegema kindlaks, kas kõik õigusakti sätted vastavad võrdse kohtlemise põhimõtetele.¹⁶³ RÕS 2004. aasta seletuskirjas on välja toodud, et õigusabi seaduse eesmärgiks on kõigile isikutele asjatundliku ning usaldusväärse õigusteenu õigeaegse ja piisava kättesaadavuse võimaldamine.¹⁶⁴ Kui tõhus õigusabi süsteem puudub, ei saa õigusabi vajav isik oma õigusi ise efektiivselt kaitsta ning tunduvalt raskendatud on arusaam, millised on efektiivsed vahendid tema vabaduste ja õiguste kaitseks ning teostamiseks.¹⁶⁵ Eeltoodud allikatest järeldub, et RÕS 2004. aastal algatatud eelnõu seletuskirjas küll viidati võrdsusele ning RÕA laialdase taotlemise võimaldamise olulisusele kõigile isikutele, kuid praktikas seda tõhusalt ei rakendata ei suudetud, sest RÕS § 37 lg 1 järgi jäid juba tollal mõned inimgrupid soodsamasse seisu kui teised. Kuna sätet ei ole muudetud, valitseb ebavõrdsust soodustav seisukord ka täna. Siseriiklike seaduste kohus on kohelda kõiki sarnases olukorras inimesi samal viisil ning mitte diskrimineerida osasid inimgruppe.

Riigikohtu Üldkogu seisukoha järgi on PS § 12 esimese lause üldine võrdsuspõhiõigus seadusreservatsioonita põhiõigus.¹⁶⁶ Riigikohtu seisukohta selgitades tähendab see, et kellegi võrdsuspõhiõigust piirates, tuleb arvestada ka teiste põhiõiguste või PS-is toodud väärtusega. RÕS § 37 lg 1 piirab ilma Eesti kodakondsuse ja elamisloaga, samuti EL kodanike võrdsuspõhiõigust

¹⁵⁸ Alexy, *supra nota* 82, lk 63.

¹⁵⁹ Erilised võrdsuspõhiõigused on sätestatud PS § 9 lg-s 1, § 27 lg-s 2, § 30 lg-s 1, § 60 lg-s 1.

¹⁶⁰ RKPJKm 3-4-1-12-10, p 51.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Alexy, *supra nota* 82, lk 11.

¹⁶³ Lõhmus, *supra nota* 155, lk 109.

¹⁶⁴ Riigi õigusabi seaduse eelnõu, *supra nota* 2, lk 1.

¹⁶⁵ *Ibid.*, lk 14.

¹⁶⁶ RKÜKo 3-4-1-19-07, p 23.

võrreldes Eesti kodanike ning siin elamisloa alusel viibivate isikutega. Võrdsuspõhiõigust piirates, ei ole arvestatud PS §-ga 15. Esmapilgul näib, et ilma Eesti kodakondsuse ja elamisloata ning EL kodanikud on sarnases olukorras, kui Eesti kodanikud ning siin elamisloa alusel viibivad isikud, kui soovitakse esitada kaebus EIK-i.

Kui kahte isikut, sarnaste tunnustega isikute gruppi või olukorda koheldakse samas olukorras teisiti kui ülejäänud isikuid, on tegemist ebavõrdse kohtlemisega.¹⁶⁷ Meelevaldseks saab teguviisi pidada juhul, kui diskrimineerimiseks ei leidu mõistlikku selgitust.¹⁶⁸ Üldine võrdsuspõhiõigus on piiratud igal PS-ga kooskõlas oleval põhjusel ja ebavõrdseks kohtlemiseks peab olema mõistlik põhjus.¹⁶⁹ Kui mõistlikku põhjust pole, siis on tegemist meelevaldse ebavõrdse kohtlemisega, mis on otseselt vastuolus PS § 12 lg-s 1 toodud esimese lausega.¹⁷⁰ Igaühe üldine võrdsusõigus on iga isiku õigus mitte langeda diskrimineerimise ohvriks seadusandja, täitevvõimu või kohtuvõimu poolt.¹⁷¹ Seega sisulise võrdsuse idee on, et ka ebavõrdsete võrdseks kohtlemiseks peab olema mõistlik põhjus ja kui mõistlikku põhjust ei esine, ei ole ebavõrdne kohtlemine seaduse kohaselt põhjendatud ja lubatud. RÕS § 37 lg 1 sätestatud ebavõrdse kohtlemise võimalikku mõistlikku põhjendust analüüsitakse lähemalt käesoleva töö 3. peatükis.

Võrdsuspõhiõigus on iga isiku subjektiivne põhiõigus, mida saab rakendada kõigi võrdse kohtlemise juhtudel, kui ühtegi muud erilist võrdsuspõhiõigust ei saa kasutada.¹⁷² Sama paragrahvi teises lauses toodud põhjuste loetelu on lahtine ja vaid näitlikustamise eesmärgil nimetatud.¹⁷³ Paragrahvi teise lause lõpus olev sõnapaar „muud asjaolud“ kuuluvad üldise võrdsuspõhiõiguse juurde ning koondavad endas need ebavõrdse kohtlemise olukorrad, mis ei lange mõne teise võrdsuspõhiõiguse alla.¹⁷⁴ Sellest tuleneb, et diskrimineerimise tuvastamiseks on võimalikud ka muud alused, mitte ainult PS-is toodud loetelus nimetatud. Kuna elu ja ühiskonnas kehtivate arusaamade ajas arenemisel võivad diskrimineerimise alused muutuda, on selle mõttega loetelu jäetud PS-is pikemalt sisustamata.¹⁷⁵

¹⁶⁷ Maruste, R. (2008). Õigus võrdsele kohtlemisele õigusriigis, selle õiguse printsiibid ja kohaldamispraktika Euroopa Inimõiguste Kohtus. – *Juridica*, nr 2, lk 70.

¹⁶⁸ RKÜKo 3-1-3-10-02, p 36.

¹⁶⁹ RKPJKo 3-4-1-8-08, p 27.

¹⁷⁰ *Ibid*, p 37; RKHKo 3-3-1-42-08, p 28.

¹⁷¹ Annus, *supra nota* 24, lk 421.

¹⁷² Ernits, M. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatus, komm 26. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

¹⁷³ *Ibid*.

¹⁷⁴ *Ibid*, komm 35.

¹⁷⁵ Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura, lk 280.

Eeltoodust tulenevalt on asjakohane järeldada, et RÕS § 37 lg-s 1 on tegemist muude asjaolude tõttu diskrimineerimisega, ehk kodakondsuse ning elamisloa põhise diskrimineerimisega. Võrdsuspõhiõiguse mõtte on aga tagada kõikide isikute seaduse ees võrdne olemine ning kindlustamine, et kehtestatud õigust kohaldatakse kõigi suhtes õiglaselt. RÕS § 37 lg-s 1 diskrimineeritakse isikuid, kes ei ole Eesti kodanikud ning kellel puudub Eestis elamiseks elamisluba. Seda tehes asetatakse nad ebavõrdsemasse olukorda kui isikud, kellele seadus võimaldab taotleda RÕA kaebuse esitamiseks EIK-i. Seaduse säte on meelevaldne, sest mõistlikku põhjendust teguviisile ei ole. Erinevalt koheldavad isikud on samas situatsioonis ning PS sätete ja kohtupraktika järgi tuleb neid kohelda seega ka võrdselt.

2.1.2. Õigus võrdsele kohtlemisele rahvusvahelises õiguses

Lisaks PS-st tulenevatele õigustele kehtivad ka rahvusvahelised õigused, mis on olemas kõigil isikutel ilma, et nende saamiseks ise midagi aktiivselt tegema peaks – inimõigused. Inimõiguste kaitse kõige olulisemad rahvusvahelised aktid Eesti jaoks on EIÕK ja põhiõiguste harta.¹⁷⁶ Inimõigused on universaalsed õigused ja need on kõigi õigused kõigi vastu, kus kohustatud poolteks on inimesed, inimeste grupid kui ka riigid.¹⁷⁷ Inimõigusi kaitsvad institutsioonid on olulised, sest need tagavad inimõiguste rikkumise all kannatavatele isikutele võimaluse leida abi, kui siseriiklikul tasandil nende õiguste rikkumisi ei suudeta tuvastada.¹⁷⁸ Üheks inimõigusi kaitsvaks institutsiooniks on EIK, kus isikutel on võimalik oma inimõigusi kaitsta. Seetõttu on oluline võimaldada ligipääs EIK-le kõikidele võrdsetel alustel.

Ka PS normide tõlgendamisel on olulisel kohal rahvusvaheline õigus, eriti EIÕK.¹⁷⁹ Võrdsusega seotud sätted on EL õiguses ühed olulisemad, sest neid järgides pakuvad need üksikisikutele ja rühmadele kõige rohkem tuge ja kaitset.¹⁸⁰ Kuna inimest tuleb pidada riigis kõige olulisemaks ja väärtuslikumaks, ei tohiks tema õigused läbi seaduste liigselt kahjustada saada ja inimõiguste kaitse peaks olema kõigi jaoks prioriteet.¹⁸¹ Varasemalt toodust nähtub, et RÕS-i kehtestamisel on inimõiguste kaitse jäänud tahaplaanile ning osade isikute õigusi rikutakse. See on aga lisaks PS-le vastuolus ka rahvusvahelise õigusega.

¹⁷⁶ Laffranque, J. (2012). Who Has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe? – *Juridica International*, nr 19, lk 123.

¹⁷⁷ Ernits, M. (2011). *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 133.

¹⁷⁸ Butler, *supra nota* 50, lk 360.

¹⁷⁹ Annus, *supra nota* 24, lk 41.

¹⁸⁰ Dawson, M., Muir, E., Claes, M. (2012). Enforcing the EU's Rights Revolution: The Case of Equality. – *European Human Rights Law Review*, Issue 3, lk 291.

¹⁸¹ Laffranque (2013), *supra nota* 26, lk 119.

EIÕK-s toodud õigusi on teaduskirjanduses peetud ja nimetatud nõ EL-i miinimumstandardiks ja kogu konventsioon on saanud justkui põhiliseks teerajajaks määratlemaks kindlaks, millised õigused on muutunud ühenduse õiguse üldpõhimõteteks.¹⁸² Seega EIÕK-s välja toodud õigused on minimaalsed, mida riikidel kehtestada tuleb ja need peaksid olema garanteeritud kõigile isikutele.

EIÕK artiklis 14 on sätestatud diskrimineerimise keeld, milles tagatakse konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund. Artikli 14 mõtet on rikutud, kui riigid on andnud ühele inimeste rühmale mingeid õigusi ning ei ole laiendanud samu õiguseid teistele sarnastele rühmadele. EIÕK artiklit 14 saab vastupidiselt PS §-le 12 kohaldada ainult olukorras, kus on rikutud mõnda EIÕK-s sätestatud põhiõigust.¹⁸³ See tähendab, et kaebuse artiklis nimetatud õiguse rikkumiseks saab esitada vaid siis, kui diskrimineerimine omab puutumust mõne teise konventsioonis kaitstud põhiõigusega ja mõjutab õigust ühele või mitmele konventsioonis sätestatud õigusele.¹⁸⁴ RÕS § 37 lg-s 1 kirjeldatud olukord, kus EIÕK artiklis 14 sätestatud diskrimineerimise keeld omab puutumust õigusega kohtulikule arutamisele ehk EIÕK artiklis 6 kirjeldatud õigusega. Kui siseriiklik kohus rakendaks RÕS § 37 lg-t 1 ning ükski Eesti kohtuinstants ei tuvastaks vastuolu, oleks isikul alus esitada kaebus EIK-i EIÕK artiklite 14 ja 6 rikkumise suhtes.

Artikkel 14 loetelus on mainitud ainult neid diskrimineerimise aluseid, mis on tundunud koostamise ajal autoritele kõige problemaatilisemad ja loetelu on jäetud lahtiseks, võimaldades esitada kaebus ka mis tahes muul põhjendusel.¹⁸⁵ EIK on sama laia diskrimineerimiste aluse põhimõtet kinnitanud ka otsuses *Engel*¹⁸⁶ ja *Rasmussen*¹⁸⁷, mis annavad üsna laia käsitluse diskrimineerimisjuhtumite suhtes, lubades esitada kaebusi kõikide võimalike erinevate kohtlemiste kohta. Samas sellele käsitlusele vastupidiselt leidis kohus ühes oma varasemas otsuses *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*¹⁸⁸, et erinevat kohtlemist tuleb käsitleda kitsalt ja

¹⁸² Ippolito, *supra nota* 102, lk 185 – 186.

¹⁸³ Lõhmus, *supra nota* 154, lk 109.

¹⁸⁴ Maruste (2008), *supra nota* 167, lk 69.

¹⁸⁵ Gerards, J. (2013). The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights. – *Human Rights Law Review*, Vol 13, Issue 1, lk 103–104.

¹⁸⁶ *Engel and others v The Netherlands*, no 5100/71, no 5101/71, no 5102/71, no 5354/72, no 5370/72, § 72, ECHR 1976.

¹⁸⁷ *Rasmussen v Denmark*, no 8777/79, § 68, ECHR 1983.

¹⁸⁸ *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, no 5095/71, no 5920/72, no 5926/72, ECHR 1976.

diskrimineerimisega on tegemist, kui see põhineb isiku isiklikel omadustel või staatusel, mille abil saab erinevaid rühmasid üksteisest eristada.¹⁸⁹ Enamasti hõlmab „muu staatus“ isiku seksuaalset sättumust, perekonnaseisu, kuulumist ametiühingutesse, transseksuaalset staatust, vangistust, vanust või puuet. Kohtu viimaste aastate otsustest tulenevalt saab loota, et tõlgendades artiklit 14 kaudse diskrimineerimise keelu õigusliku alusena, muudab see seni halvemas seisus olevad rühmad ühiskondadesse paremini kaasatuks.¹⁹⁰ Sarnane võimalus esitada kaebus muul alusel, on sätestatud ka PS §-s 12. Kaebuse esitamisel EIK-i tuleks tugineda sellele, et RÕS § 37 lg-s 1 on tegemist muul alusel diskrimineerimisega.

Kui EIK võtab isiku esitatud kaebuse menetlusse, tuleb kohtul selgitamaks, kas tegemist on diskrimineerimisjuhtumiga, kasutada kontrolliks kaheastmelist testi.¹⁹¹ Esimesena tuleb kohtul kontrollida, kas isiku olukord, keda diskrimineeritakse, on sarnane nendega, keda ei diskrimineerita ning teisena, kas sellisel kohtlemisel on objektiivne, veenev ja mõistlik õigustus.¹⁹² Lisaks tuleb olukorda hinnata ka osas, kas erinev kohtlemine on proportsioonis taotletava eesmärgiga.¹⁹³

Artikli 14 rikkumiste puhul on teaduskirjanduses täheldatud tendentsi, et ühiskonna teadlikkuse kasv erinevates ebasoodsates olukordades olevate rühmade kohta on viimastel aastatel ka kohtuotsuste tegemist ja nende lõpptulemust mõjutanud.¹⁹⁴ Kuna ebasoodsates olukordades rühmadest räägitakse ühiskonnas rohkem, on viidatud praktikas sellele, et diskrimineerimist tuvastatakse lihtsamalt, kui tegemist on ühise identiteediga grupi või rühmaga, kelle kujunemisel või saatusel on sama või sarnane ajalooline taust.¹⁹⁵ Oluliseks aspektiks otsuste tegemisel on ka see kui haavatavas seisundis diskrimineerimist taluma pidanud isik või rühm parajasti on või on pidanud olema.¹⁹⁶ EIK on pea 10 aasta taguses otsuses selgitanud, et kodakondsusel põhinev erinev kohtlemine eeldab kaalukaid või väga kaalukaid põhjusi, et olla õigustatud.¹⁹⁷ Samas on

¹⁸⁹ Gerards, *supra nota* 184, lk 104–105.

¹⁹⁰ Etinski, R. (2015). Concept of Indirect Discrimination under Article 14 of the European Convention on Human Rights. – *Collection of Papers, Faculty of Law, Nis*, Vol. 70, lk 56.

¹⁹¹ Maruste (2008), *supra nota* 167, lk 69–70.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Arnardottir, O., M. (2017) Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights. – *Oslo Law Review*, Vol. 4, Issue 4, lk 169–170.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Gaygusuz v. Austria*, no 17371/90, § 42, ECHR 1996.

selge, et väga kaalukate põhjuste olemasolu ning viitamine riigi eelarvelisele kokkuhoiupoliitikale, ei ole automaatselt õigustuseks ebavõrdsele kohtlemisele.¹⁹⁸

EiÕK-i on 2000. aastal lisatud protokoll nr 12¹⁹⁹, mille artiklis 1 on sätestatud sõltumatu mittediskrimineerimise klausel, mis tähendab, et inimõigusi kaitstakse diskrimineerimise eest ka kaudse diskrimineerimise juhtudel. Kaudse diskrimineerimisega on tegemist, kui kehtestatud reegel kehtib väliselt kõigile võrdselt, kuid samal ajal toimib tegelikult ühe või mitme grupi kahjuks.²⁰⁰ *Sotgiu*²⁰¹ otsus ilmestab hästi kaudse diskrimineerimise mõistet. Nimelt ei põhine erinev kohtlemine kodakondsusel, kui see mõjutab ebaproportsionaalselt välismaalasi ilma objektiivse põhjendusega.²⁰² Kui tuvastatakse kaudne diskrimineerimine, on riikide kohustuseks selline säte siseriiklikest seadustest eemaldada.²⁰³ Kaudse diskrimineerimise mõiste kasutamise eesmärk on hõlbustada haavatavate rühmade ühiskonda kaasamine ning teha lõpp nende sotsiaalsele tõrjutusele.²⁰⁴ Kaudne diskrimineerimine tuvastati ka kohtuasjas *D.H. jt vs Tšehhi Vabariik*²⁰⁵, kus leiti, et erikoolide loomine mustlaste jaoks oli diskrimineeriv, sest viis, kuidas seda tehti oli nende jaoks diskrimineeriv. Mustlaste eristamine ülejäänud isikutest tekitas kohtu hinnangul nende arengus erisusi ning tähendas erinevaid võimalusi koolis käivate õpilaste jaoks.²⁰⁶ Eesti on protokollile nr 12 küll 4. novembril 2000. aastal alla kirjutanud, kuid seda ei ole veel riiklikult ratifitseeritud.²⁰⁷

Põhiõiguste hartasse on koondatud sotsiaalsed õigused nagu võrdsusõigus ning solidaarsus ning EL-i institutsioonid ja liikmesriigid on artikli 51 punktis 1 kokku leppinud hartas sätestatud õigustest oma tegevuses ja seadusandluses alati juhinduma. Põhiõiguste harta artikkel 20 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ja artikli 21 kohaselt on keelatud igasugune isikute diskrimineerimine. Sealhulgas on keelatud diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste,

¹⁹⁸ Pojoy, J., Spencer, S. (2012). Equality for All? Immigration Status and the Allocation of Rights in the United Kingdom. – *European Human Rights Law Review*, Issue 2, lk 164–165.

¹⁹⁹ Council of Europe. Protocol No. 12 To the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. Rooma, 4.11.2000. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P12_ETSI177E_ENG.pdf, 25.jaanuar 2019.

²⁰⁰ Maruste (2008), *supra nota* 167, lk 70.

²⁰¹ Kohtuotsus 12.02.1974, *Sotgiu*, C-152/73, ECLI:EU:C:1974:13, punkt 11.

²⁰² Etinski, *supra nota* 189, lk 44.

²⁰³ Jüriloo, *supra nota* 66, lk 208.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *D.H. jt vs Tšehhi Vabariik*, no 57325/00, § 206, ECHR 2007.

²⁰⁶ *Ibid.*, § 207.

²⁰⁷ Maruste (2008), *supra nota* 167, lk 69.

rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu.

Euroopa Kohus on otsuses C-208/09²⁰⁸ sedastanud, et EL-I õigussüsteemi vaieldamatu eesmärk on tagada võrdne kohtlemine õiguse üldpõhimõttena. Seega võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise eesmärk on kooskõlas EL õigusega. Otsuses C-50/08²⁰⁹ väitis Prantsusmaa, et tegemist ei ole diskrimineerimisega, kui notariaadi kutsealale pääsemiseks peab isik olema prantsuse kodanik. Komisjon otsustas, et kodakondsustingimuse esitamine on vastuolus liidu õiguse alussätetega²¹⁰, sest ELTL artikli 18 alusel on keelatud diskrimineerida isikuid kodakondsuse alusel. EL õigusest ja kohtupraktikast järeldub, et kodakondsuse alusel RÕA võimaldamine on EL õiguse järgi keelatud, sest kaalukaid põhjuseid selleks ei esine. Õigusaktidest ning kohtupraktikast nähtub, et RÕS § 37 lg 1 on vastuolus lisaks EIÕK-le ka põhiõiguste harta artiklitega 20 ja 21.

Kokkuvõtvalt on RÕS § 37 lg 1 on andnud kahele grupile – Eesti kodanikele ja Eestis elamisloaga viibivatele isikutele – õigused RÕA taotlemiseks, kuid ülejäänud gruppidele õigust laiendatud ei ole. EIÕK artiklites ei ole küll õigusabi andmise kohustust majanduslikult nõrgemas olukorras isikutele otsesõnu riigi kohustusena sätestatud, kuid seda saab tuletada artiklitest 6 ja 14. RÕS § 37 lg-s 1 olev osade isikute diskrimineerimine omab puutumust õigusega kohtulikule arutamisele, mida analüüsi põhjalikumalt alapeatükis 2.1. RÕS § 37 lg-t 1 analüüsid ei nähtu, et eksisteeriks mõni kaalukas põhjus, miks õigusabi taotlemist kaebuse koostamiseks EIK-i võimaldatakse vaid Eesti kodanikele ning siin elamisloaga elavatele isikutele. Riigil on vale tuua kodakondsuse põhjal diskrimineerimise põhjenduseks eelarvelised kitsaskohad. Riigis olevaid isikuid tuleb kohelda võrdselt ning võimaldada nende võrdseid võimalusi oma õiguste kaitsmiseks ning õigusabi taotlemiseks. Kui RÕA taotlemine on võimalik, on kohtul õigustatud kaalutusõigus hinnata asjaolusid ning võimaldada isikule professionaalne esindaja. Analüüsid õigusakte ja kohtupraktikat nähtub, et RÕS § 37 lg 1, välistades võimaldada õigusabi EIK-i pöördumiseks EL kodanikele, ilma kodakondsuseta ning elamisloata isikutele, on vastuolus EIÕK ja EL õigusega. Kaalukaid põhjuseid, miks selline piirang kirjeldatud inimgruppidele rakenduma peaks ja nad ebavõrdsemas olukorras Eestis olema peavad, ei esine.

²⁰⁸ Kohtuotsus 22.12.2010, Ilonka Sayn-Wittgenstein v Landeshauptmann von Wien, C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806, punkt 89.

²⁰⁹ Kohtuotsus 25.05.2011, European Commission.v French Republic, C-50/08, ECLI:EU:C:2011:335, punkt 107.

²¹⁰ *Ibid.*

3. RÕS § 37 LG 1 KOOSKÕLA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSEGA

Tulenevalt eelnenud analüüsist ja tehtud järeldustest, jätab RÕS § 37 lg 1 ebaõiglaselt õigusabi taotlemise võimalikkusest ilma kodakondsuseta ning elamisloata isikud, elamisõiguse alusel Eestis viibivad isikud ja samuti varjupaigataotlejad. Samas peaks kõigil olema PS, inimõiguste konventsiooni ja EL esmase õiguse järgi võrdsed võimalused realiseerida oma erinevaid õigusi kohtus ning esitada kaebus riigi vastu, kes nende õigusi on rikkunud. Kuna RÕS on sätet märgatavalt osade gruppide jaoks kitsendatud, väidab autor, et Eestis ei järgita õiglase kohtumenetluse põhimõtet nii laialt nagu see EIÕK järgi sätestatud on ning Eesti kodanikkudel ning elamisloaga isikutel on ebavõrdselt rohkem võimalusi edukalt tänu esindaja olemasolule oma õiguste kaitsmiseks EIK-s kui ülejäänud inimgruppidel, mis asetab osad inimesed ebavõrdsesse olukorda. Töö autor juhib tähelepanu võrdsuspõhiõigusele, mis on iga isiku subjektiivne põhiõigus ja mille mõte on kõikide isikute seaduse eest võrdsustamine ning seaduse ühetaoline kohaldamine. Võrdsuspõhiõigust saab rakendada kõigi ebavõrdse kohtlemise juhtudel, kui ühtegi muud erilist võrdsuspõhiõigust ei saa kasutada.

Käesolevas peatükis analüüsib töö autor RÕS § 37 lg 1 riive põhiseaduspärasust, kasutades selleks normikontrolli ja võrdsuspõhiõiguse kontrolliskeemi. Kuna RÕS § 37 lg 1 on täna jõus olev norm, mitte tulevikku planeeritav säte, tuleb normikontroll teostada järelkontrolli (*ex post*) vormis.²¹¹

Inimeste ebavõrdne kohtlemine on PS-ga vastuolus, kui see ei ole kooskõlas mõne PS sätte või selle mõttega ning millel puuduvad objektiivsed selgitused, samuti selline kohtlemine, mis on ebaproportsionaalne.²¹² PS alusel ei saa aga vaidlustada igat diskrimineerivat kohtlemist, vaid eelnevalt tuleb analüüsida võrreldavate isikute, gruppide või olukordade sarnasust.²¹³ Seega ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks peab kontrollima esmalt, kas ebavõrdne kohtlemine on

²¹¹ Lõhmus, U., Narits, R. Põhiseaduse § 149 kommentaar, komm 23. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²¹² Maruste (2004), *supra nota* 175, lk 283.

²¹³ Annus, *supra nota* 24, lk 421.

esinenud, võrreldes omavahel kahte sarnast gruppi.²¹⁴ Kui võrdluse käigus ei tuvastata objektiivseid ja mõistlikke õigustusi ebavõrdseks kohtlemiseks, on tegemist ebavõrdse kohtlemisega.²¹⁵

3.1. Kaitseala

PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigus peab olema tagatud nii õiguslikult kui ka faktiliselt. Faktiist võrdsust saab tagada kui õiguslikult on normid korrektselt koostatud.²¹⁶ Õiguslik võrdsus tuleneb PS normidest, sh õigluse eesmärgist, sotsiaalriikluse põhimõttest, diskrimineerimise keelust ning õigusest oma õiguste efektiivsele kohtulikule kaitsele²¹⁷ ehk õigusele, mida analüüsiiti põhjalikumalt käesoleva töö alapeatükis 2.2.

Kuna töö teises peatükis on õigust õiglasele kohtumenetlusele ja võrdsuspõhiõigust igakülgset käsitletud, ei peatuta kordust vältides järgnevas kahes alapeatükis põhjalikult esemelise ja isikulise kaitseala dubleerivale selgitamisele.

3.1.1. Esemeline kaitseala

Esemelist kaitseala analüüsidest tuleb saada aru, mida vastav põhiõigus kaitseb – kas on see mingi tegevus, seisund või õiguslik positsioon.²¹⁸ Hüve, mida analüüsiv põhiõigus kaitseb, on iga inimese võimalus olla koheldud riigi poolt samamoodi kui teised. PS § 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi.²¹⁹ Seega peab kõigil olema võimalus oma õigusi kaitsta Eesti riigi võimaliku EIÕK-i või selle juurde kuuluvate ja Eesti suhtes siduvate lisaprotokollide rikkumise suhtes.

Võrdsus on üks olulisematest põhimõtetest, millel EL rajaneb, seega ei saa liikmesriik kohelda oma riigi territooriumil viibivaid ilma kodakondsuse või elamisloata isikuid, samuti EL kodanikke oma õiguste kaitsmisel teistest gruppidest, kes kannavad nõ vajalikke tunnuseid RÕA taotlemiseks, teisiti. Kui ükskõik milline isik tunneb, et tema õigusi on Eestis toimunud siseriikliku

²¹⁴ Ernits, M. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatus, komm 26. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²¹⁵ Maruste (2008), *supra nota* 167, lk 283.

²¹⁶ *Ibid*, lk 279.

²¹⁷ *Ibid*.

²¹⁸ Alexy, *supra nota* 82, lk 26–27.

²¹⁹ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

kohtumenetluse käigus rikutud ning riiklik kohtusüsteem ei ole järginud PS-st ega ka rahvusvahelisest õigusest tulenevaid nõudeid, siis peab olema igal isikul, olenemata tema kodakondsusest või kehtivast elamisloast võimalus taotleda RÕA, et saada abi kaebuse koostamiseks EIK-i poole pöördumiseks. Ehk õigust efektiivseks kaebuse koostamiseks ei tohiks piirata osadele inimgruppidele, vaid see peaks olema võrdselt kättesaadav kõigi jaoks kõigi õiguste võrdseks kaitsmiseks.

3.1.2. Isikuline kaitseala

Isikulist kaitseala analüüsides tuleb selgitada, kes on isikud, kes võivad vastavale põhiõigusele tugineda.²²⁰ Üldine ligipääs kohtulikule arutamisele on kättesaadav kõigile inimestele, mitte ainult Eesti kodanikele. Üldiselt saavad kaebust EIK-i saavad esitada kõik isikud, olenemata sellest, kas nad on Eesti kodanikud või mitte. Samas kaebuse esitamiseks RÕA saavad taotleda vaid kodanikud ning elamisloaga Eestis viibivad isikud ehk põhiõigusele saavad justkui ainult tugineda need kaks inimgruppi. Tegemist peaks aga olema igäihe õigusega, sest kõikidel isikutel peab olema võimalus saada vajadusel kvaliteetset õigusabi oma erinevate huvide kaitseks ning neil peab olema võrdne ligipääs õiglasele kohtumenetlusele. PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab igäiht.²²¹ RÕS § 37 lg 1 diskrimineerib aga kodakondsuseta ning elamisloata isikuid ning ei taga neile võrdseid võimalusi teistega, kes on samas olukorras ja soovivad taotleda RÕA, et esitada kaebus EIK-i, kuid omavad elamisluba või kodakondsust. Samuti on õigus RÕA taotlemiseks ära võetud EL kodanikelt, kes viibivad Eestis elamisõiguse alusel ja varjupaigataotlejatelt.

Elamisloata ja kodakondsuseta isikud kuuluvad isikulisse kaitsealasse ehk õigustatud subjektide ringi, sest PS § 12 sätestab igäiheõiguse olla seaduse ees võrdne. Kui kodakondsuse ja elamisloaga isikutel on võimalik taotleda RÕA kaebuse esitamiseks EIK-i, siis peaks olema ka ilma kodakondsuse ja elamisloata isikutel samaväärne õigus. Põhiõigusnormiga kaitstav hüve peaks eeltoodust tulenevalt olema hõlmatud ka käesoleval juhul analüüsitava suhtega.

²²⁰ Alexy, *supra nota* 82, lk 27.

²²¹ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

3.2. Riive

Kui mingit põhiseaduses nimetatud õigust või hüve on riivatud, on tegemist põhiõigusliku kaitsehüve riigipoolse ebasoodsa mõjutusega.²²² Riivel klassikalises mõistes on neli tunnust: riive on kirjeldatud õigusaktis; riivel on võimule tuginev iseloom; see keelab mõnda põhiseaduslikku õigust või hüve; riive toimimine toimub vahetult.²²³

RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud riive vastab kõigile eelnevalt nimetatud neljale tunnusele. Riive on toodud RÕS § 37 lg-s 1, seda saab nõ käsuga ühepoolset määrata ning realiseerida, see on suunatud õiguse vastu võimaldada osadele isikutele ligipääs kohtulikule arutamisele ning see rikub isikute võrdsuspõhimõtet. Viimaseks on kohtul võimalik riivet osade inimgruppide vastu vahetult realiseerida, kui õigusabi saamist neile ei võimaldata.

Riive tuvastamiseks tuleb leida isikute grupid, keda saab omavahel võrrelda. Antud juhul on võrreldavateks gruppideks ühelt poolt elamisloa ja kodakondsusega isikud ning teiselt poolt ilma elamisloa ja kodakondsuseta isikud. Esimese grupi eritunnuseks on see, et neil on elamisluba või kodakondsus olemas ning teise grupi eritunnuseks on see, et neil ei ole elamisluba või kodakondsust. Gruppide ühiseks nimetajaks on kõigi isikute põhiseaduslik õigus kohtulikule arutamisele ja võrdsusele ehk esitada siseriiklike kohtuinstantside läbimisel kaebus Eesti riigi vastu EIK-i ning taotleda selleks RÕA korras esindajat. Nagu selgus eelnevatest peatükkidest, koheldakse kahte gruppi erinevalt: esimesse gruppi kuuluvatel isikutel on RÕS-st tulenev õigus taotleda RÕA kaebuse esitamiseks EIK-i, kuid teisel grupil seda ei ole. Erineva kohtlemise legitiimset eesmärki ei ole. Õigust tuleb aga rakendada ühtselt ja kohtlema sarnases situatsioonis olevaid inimesi ühetaoliselt.

Käesoleval juhul tuleneb riive osadele inimestele, kes ei saa RÕA taotleda, sellest, et RÕS eristab ja kohtleb isikuid ebavõrdselt, lubades või mitte lubades neil pärast siseriiklike kohtuinstantside läbimist ja seega õigusemõistmise vahendite ammendumist taotleda õigusabi kaebuse koostamiseks EIK-i Eesti riigi väidetava rikkumise tuvastamiseks. Selline riive ei ole aga kuidagi mõistlikult põhjendatav ja tegu on ebavõrdse kohtlemisega konkreetsetele isikugruppidele õigusabi kättesaadavuse piiramisega.

²²² Alexy, *supra nota* 82, lk 27.

²²³ *Ibid.*

Arvestades asjaolu, et Eesti siseriiklikusse kohtusse pöördumiseks võimaldatakse kõigil isikugruppidele ilma probleemideta RÕA taotlemine, peaks olema õigusabi võimalik taotleda ka EIK-i pöördumisel. Riigikohus on samuti hinnanud, et õiguspärane ootus hõlmab isiku mõistliku ootuse, et talle osaks saanud õigused püsivad stabiilsena ega muutu ootamatult ebasoodsas suunas.²²⁴ Paraku tänase õiguskorra järgi kui ilma kodakondsuse või Eesti elamisloaga isik soovib taotleda RÕA, et esitada kaebus EIK-i, võib teda oodata ebameeldiv üllatus, et RÕS § 37 lg 1 järgi sellele enam ei kvalifitseeruta. Kõiki võrdses olukorras isikuid tuleb aga kohelda võrdselt. Ka PS §-le 9 järgi on kõigi ja igatüüpe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Sellest tulenevalt ei saa lubada kohtuliku arutamise võimalikkust vaid seaduses nimetatud privilegeeritud gruppidele, mis tekitab sellega ebavõrdsuse ning osade isikute alusetu diskrimineerimise.

3.3. Riive põhiseaduslik õigustamine

RÕS § 37 lg 1 kujutab endas riivet, kuid see ei anna veel alust väitmaks, et see põhiõigust rikub. Põhiõiguse rikkumist ei tohi segamini ajada põhiõiguse riivega, sest riive korral on rikkumisega tegemist vaid juhul, kui see on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane.²²⁵ Seega riive põhiseaduslikkuse õigustamiseks on tarvis analüüsida riive formaalset põhiseaduspärasust ning riive formaalset põhiseaduspärasust ning pärast selle läbiviimist, saab asuda lõplikule seisukohale, kas RÕS § 37 lg 1 kätkeb endas põhiõiguse rikkumist.

3.3.1. Sätte formaalne põhiseaduslikkus

Säte on formaalselt põhiseaduspärane, kui põhiõigust piirav õigustloov akt vastab kõikidele pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.²²⁶ Kui formaalseid nõudeid ei ole järgitud, saab väita, et tegemist on mitteseaduspärase õigusaktiga, mis tuleb tühistada või mida tuleb sisuliselt muuta.²²⁷

RÕS § 37 lg-t 1 hinnates nähtub, et see on antud pädeva organi poolt ehk seaduseelnõu on algatatud Vabariigi Valitsuse poolt. Seadus on kinnitatud Riigikogu X koosseisu poolt ning ettenähtud

²²⁴ RKPJKo 3-4-1-24-11, p 50.

²²⁵ Alexy, *supra nota* 82, lk 28.

²²⁶ RKPJKo 3-4-1-5-05, p 8.

²²⁷ *Ibid.*

korras Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud.²²⁸ Seega järgitud on PS §-i 87 p 4, sest valitsus esitas Riigikogule seaduseelnõu menetlemiseks. Järgitud on PS §-i 65 p 1, sest Riigikogu on õigusabi seaduse tavapärasel korral vastu võtnud. Samuti on järgitud PS §-i 78 p 6, sest president on seaduse välja kuulutanud. Seadus on ka nõuetekohaselt avaldatud Riigi Teatajas ja seadusele sai esitada muudatusettepanekuid ning seda võimalust kasutas Riigikogu õiguskomisjon. Samuti ei tuvastatud vorminõuete mittejärgimist. Sellest nähtub, et tegeledes 2004. aastal RÕS vastuvõtmisega, järgiti korrektselt kõiki vajalikke pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid.

PS § 13 lg 2 järgi kaitseb seadus igat isikut riigivõimu omavoli eest ning antud sättest tuleneb õigusselguse põhimõte.²²⁹ Õigusselguse põhimõte tähendab seda, et riive, mis põhiõigust riivab, peab olema piisavalt määratletud.²³⁰ Ehk nii riive ajend, eesmärk ja kui ka piir peaksid olema võimalikult täpselt ja selgelt kindlaks määratud.²³¹

RÕS § 37 lg 1 sätestatud õiguste riivet on isikugruppidel, kellele õigusabi andmist ei võimaldata, tõenäoliselt võimalik seaduse teksti aru saada ja suudetakse prognoosida, et õigusabi kohtu poolt anda ei võimaldata. Samas on küsitav isikute sättest arusaamine, kes ei valda riigikeelt ega ka inglise keelt, millesse seadus tõlgitud on. Sellest tulenevalt ei ole võimalik isikul, kes on õigusabi saanud kõigis kolmes siseriiklikus kohtuastmes, võimalik eelnevalt ette näha või karta, et kui ta soovib pöörduda oma õiguste rikkumise tõttu EIK-i, koheldakse teda teisiti kui varasemalt. EIK-i pöördumiseks ei võimaldata talle enam RÕA ainuüksi selle tõttu, et ta ei ole Eesti kodanik või tal ei ole siin elamiseks elamisluba, mis tähendab, et õigusselguse põhimõttes on vastuolu osade inimgruppide jaoks. Samas on ka kohtutel kohustus põhjendada RÕA taotluse esitamisel isikule määruses, miks õigusabi talle ei määrata, kuid seda alles pärast sellekohase taotluse esitamist.

PS § 10 sätestab õiguskindluse põhimõtte, mille järgi PS 2. peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad PS mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Õiguskindlus peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes, mis tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisus (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud

²²⁸ Info kättesaadav www.riigikogu.ee kodulehel, 5. jaanuar 2019.

²²⁹ RKÜKo 3-4-1-5-02, p 31

²³⁰ Ernits, M. Põhiseaduse § 13 kommentaar, komm 17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²³¹ Schoch, F. (2010). Üldklausli vältimatu nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – *Juridica*, nr 8, lk 542.

normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).²³² Õigusabi seaduse § 37 lg-s 1 ei tuvastatud õiguskindluse vastuolusid.

Kokkuvõtvalt ei tuvastatud vastuolusid kehtestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega, samuti õiguskindluse põhimõttega. Küll aga on RÕS § 37 lg 1 vastuolus õigusselguse põhimõttega, sest kõigil isikutel ei ole võimalik ette näha või karta, et EIK-i pöördumiseks õigusabi neile ei anta, olenemata sellest, et nad võisid kvalifitseeruda riiklikule õigusabile kogu siseriiklikus kohtumenetluses. Eeltoodust tulenevalt ei ole tegemist täielikult formaalselt õiguspärase sättega.

3.3.2. Sätte materiaalne põhiseaduslikkus

3.3.2.1. Proportsionaalsuse põhimõte

Materiaalse kooskõla tuvastamiseks tuleb läbi viia n.n proportsionaalsuse test, mis hõlmab kõigepealt vajalikkust laiemas tähenduses ja ka proportsionaalsuse põhimõtet. Proportsionaalsuse testi kolmel astmel tehakse kindlaks:

- 1) riive sobivus;
- 2) riive vajalikkus kitsamas tähenduses;
- 3) riive mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnustas esmakordselt 1997. a proportsionaalsuse põhimõtte kehtimist Eesti õiguskorras, kui ta oma otsuses järgnevat märkis: "Alaealiste liikumisvabaduse piiramine on iseenesest võimalik, kui on põhjendatud, et see piirang on vajalik alaealiste järelevalvetuse ärahoidmiseks, proportsionaalne soovitava eesmärgiga ja soovitud eesmärki pole muul viisil võimalik saavutada".²³³

Säte on materiaalselt põhiseaduspärane kui põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.²³⁴ Riive materiaalsel põhiseaduspärasust hinnates tuleb selgeks teha, kas isikute ebavõrdse kohtlemise kaasa toonud seaduse säte on sobiv, vajalik ja mõõdukas soovitud eesmärgi

²³² Kairjak, M. (2018). Õigusharude aktsessoorsus relatiivsete õigumõistete puhul. – *Juridica*, nr 1, lk 54. Vt ka RKPJKo 3-4-1-20-04, p 20.

²³³ RKPJKo, nr 3-4-1-3-97, p 1.

²³⁴ RKPJKo 3-4-1-16-08, p 28.

saavutamiseks.²³⁵ Sama on tõdenud ka EIK lahendis *Fretté vs France*.²³⁶ Lisaks on öeldud, et seadusandja lõplik otsustus ebavõrdsuse põhjendamiseks võib sõltuda sellest, millised on isiku võimalused mõjutada neid aluseid, mille pärast ta ebavõrdse kohtlemise osaliseks langeb.²³⁷

Reeglina isik oma kodakondsust ise valida ei saa ehk näiteks Läti kodanikul on võimatu saada Eesti kodakondsus. Küll on tal aga võimalik saada Eestis elamisluba, kuid sellises menetlusetapis, kus siseriiklikud kohtuinstantsid on läbitud ning isikul on soov esitada Eesti riigi vastu kaebus EIK-i, ei saa pidada mõistlikuks isikul hakata taotlema Eestis elamisluba. Sama kehtib ka varjupaigataotlejate puhul, kui põhikohtuasjas käib vaidlus varjupaiga andmise üle. Isik ei saa oma varjupaigataotleja staatust muuta ning hankida endale kodakondsus või elamisluba, et olla võrdses seisus teiste inimgruppidega. Eelnevast järeldub, et isikutel, keda RÕS § 37 lg 1 diskrimineerib, ei ole võimalik ise efektiivselt mõjutada aluseid, mille tõttu nad ebavõrdse kohtlemise osaliseks Eestis langevad.

Järgnevalt analüüsitakse riive sobivust. Abinõu on Riigikohtu otsuse järgi sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist.²³⁸ Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.²³⁹ Kuna seadusandja on hinnanud sobivaks vaid Eesti kodanikele ning elamisloaga siin viibivatele isikutele RÕA võimaldamise, ei ole täidetud sobivuse kriteerium. Osadele inimgruppidele õigusabi mittevõimaldamine kodakondsuse tõttu ei soodusta nende ligipääsu kohtulikule arutamisele ning rikub isikute võrdsuspõhiõigust. Isikute huvid ja õigused jäävad kaitseta, sest iseseisvalt kaebuse esitamine EIK-i on nende jaoks keeruline.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.²⁴⁰ Arvestada tuleb kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.²⁴¹ Vajalikkust saab tuvastada seadusandja perspektiivist lähtuvalt konkreetse seaduse vastuvõtmise hetkel.²⁴²

²³⁵ Annus, *supra nota* 24, lk 428.

²³⁶ *Fretté vs France*, no 36515/97, ECHR 2002, § 34.

²³⁷ Annus, *supra nota* 24, lk 428.

²³⁸ RKo 3-4-1-1-02, p 15.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² Ernits, M. Põhiseaduse § 11 kommentaar, komm 14. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²⁴² Schoch, *supra nota* 231, lk 542.

Eelnevast järeldub, et RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud riive ei ole vajalik, sest see rõhub liigselt üksikisikuid, kes ei kuulu seaduses nimetatud gruppidesse ja neil on keeruline staatust ise muuta. Seadusandjal oleks olnud võimalus sätestada mõni teine viis, kuidas ilma kodakondsuseta ning ilma elamisloata isikud õigusabi EIK-i pöördumiseks saavad. Kuna tagatud peavad olema võrdsed võimalused oma õiguste kaitsmiseks, eriti kui rikkumise on pannud toime riik, kus viibitakse või elatakse püsivalt, oleks võinud riik mõne MTÜ-ga lepingu sõlmides tagada võrdne kohtlemine kõigi jaoks. RÕS § 37 lg-s 1 toodud riive osade inimgruppide õigustele ei ole kindlasti vajalik.

Mõõdukas on seadus siis, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.²⁴³ Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt eesmärgi tähtsust.²⁴⁴ RÕS § 37 lg 1 ei ole mõõdukas, sest kasutatud vahend ei ole proportsionaalne. Seadusandja kohtleb isikuid RÕA taotlemisel EIK-i kaebuse koostamiseks erinevalt. Kogu siseriiklikus menetluses on kõigil isikutel võimalik taotleda RÕA, kui neil see vajadus ilmneb. Kui riik on seaduse jõustamisel ligi 15 aastat tagasi soovinud riigieelarvelisi õigusabile ettenähtud kulutusi kontrolli all hoida, ei ole see piisavaks põhjenduseks, et isikuid ebavõrdselt kohelda. RÕA ei saa pidada vaid sotsiaalselt nõrgematele sotsiaaltoetusena pakutav, vaid toimiv RÕA süsteem on inimõiguste kaitsmiseks loodud teenus.²⁴⁵

Inimgrupid, keda RÕS § 37 lg 1 erinevalt kohtleb, ei ole omavahel sisuliselt erinevad, et ühele grupile saaks kohaldada kodakondsuse või elamisloa puudumise põhjusel erinevat oma õiguste kaitsmise võimalust. Ebavõrdsel kohtlemisel ei saa olla aga otstarbekat eesmärki, sest gruppide vaheline tekitatud ebavõrdsus on ebaproportsionaalne ja meelevaldne. Genfi konventsiooni artiklis 16 lg-s 2 ei ole samuti ette nähtud, et liikmesriigid jätaksid varjupaigataotlejad ilma õigusabist, kui neile menetluslikult on ette nähtud õigus otsuseid või määruseid edasi kaevata. Sellistel inimgruppidel peaksid olema riigi kodanikega samad õigused. Antud juhul ei ole võimalik leida RÕS § 37 lg-le 1 mõistlikku põhiseaduslikku põhjendust, saab järeldada, et tegemist on võrdsuspõhiõiguse piiramise ja seega ühe põhiõiguse rikkumisega. Riigi saavutatavaks eesmärgiks peaks olema, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ning neid ei diskrimineerita. Ka ilma kodakondsuseta isikutel peaks olema õigus pöörduda EIK-i ning taotleda selleks RÕA kaudu esindajat, kui läbitud on siseriiklikul tasandil kõik kaebeinstantsid.

²⁴³ RKo 3-4-1-1-02, p 15.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Varadi, *supra nota* 145, lk 472–473.

Baseerudes eelnevale analüüsile, järeldub, et kui ilma kodakondsuse ja elamisloata või EL kodanik on läbinud siseriiklikud instantsid, siis peab tal olema samasugune õigus taotleda RÕA korras esindajat kaebuse esitamiseks EIK-i, kus tema kaebus vaadatakse läbi samamoodi nagu Eesti kodanikel ja elamisloaga isikutel. Kõigile võrdsetel alustel õigusabi andmine kaebusega EIK-i pöördumiseks on vastavuses inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega. Ilma kõrvalise õigusliku abita ehk ilma võimaluseta taotleda õigusabi, pole sellistel inimgruppidel tõenäoliselt edukalt kaebust võimalik esitada. Elamisloata, kodakondsuseta isikute ja EL kodanike õigusi ei tohiks piirata selliselt nagu täna kehtiv RÕS § 37 lg 1 ette näeb.

Käesolevas peatükis tuvastatud võrdsuspõhiõiguste rikkumise tagajärjena tuleb kehtiv ebaseaduslik piirang kõrvaldada.²⁴⁶ Selleks on kolm võimalust: kohelda esimest gruppi võrreldes eelneva olukorraga teisiti; koheldes teist gruppi teisiti; koheldes mõlemaid võrreldes eelneva olukorraga erinevalt.²⁴⁷

Esimese võimaluse kohaselt peaks seda gruppi, kellel on võimalik taotleda RÕA esitamaks kaebuse EIK-i ehk esimest gruppi, kohtlema erinevalt ehk võtma neilt ära võimalus õigusabi taotlemiseks. Tuginedes teaduskirjandusele on magistritöös kindlaks tehtud, et isikutel on keeruline iseseisvalt korrektseid ja nõuetele vastavaid kaebusi EIK-i koostada. Isikutel, kes ei oma piisavalt haridust, finantsilisi vahendeid või ei valda riigikeelt ja samuti isikutel, kes viibivad kinnipidamisasutuses, on seda tunduvalt keerulisem teha. Seega ei saa esimeselt grupilt eemaldada võimalust õigusabi taotlemiseks kui soovitakse esitada kaebuse EIK-i.

Teine võimalus oleks kohelda teist gruppi, ehk isikuid, kes ei ole Eesti kodanikud ja ei oma Eestis elamiseks elamisluba, teistmoodi ja võimaldada neil taotleda RÕA kui soovitakse esitada kaebust EIK-i. Selliselt toimides oleks nii esimene grupp kui ka teine grupp võrdses seisus ning kummagi grupi õigusi ei riivataks ülemääraselt.

Kolmanda võimalusena tuleks kohelda nii esimest kui ka teist gruppi võrreldes esialgse olukorraga erinevalt. See võib tähendada, et õigusabi kaebuste koostamiseks EIK-i ei oleks taotletav enam RÕA kaudu, vaid see konkreetne tööloik läheks mõnele riigi poolt valitud koostööpartnerile. Esmatasandi õigusabi võimaldamiseks sõlmis riik 2017. aastal kolmeks aastaks lepingu, et soodsat

²⁴⁶ Annus, *supra nota* 24, lk 438.

²⁴⁷ *Ibid.*

õigusabi riigi toel saaksid ka keskmise sissetulekuga inimesed või mõni ettevõtte, Eesti Õigusbürooga, kellega koostöö jätkub ka täna.²⁴⁸

Käesolevas magistritöös eelnevalt toodu põhjendustel tuleb eelistada riive kõrvaldamiseks teist võimalust ehk kohelda edaspidi seda inimeste gruppi erinevalt, kellele tänase seaduse kohaselt õigusabi ei võimaldata. Selline muudatus asetaks kõik RÕA taotlejad Eestis võrdsesse positsiooni ning tagaks neile ligipääsu vajalikule kohtumenetlusele, mis on nende PS-st ja rahvusvahelisest õigusest tulenev õigus. Põhiseaduspärase lahenduse leidmine on aga ennekõike seadusandja pädevuses. Riigikohus saab sekkuda ning sätte PS-ga vastuolus olevaks tunnistada vaid juhul, kui sellesisuline kaebus nendeni jõuab.²⁴⁹

3.4. Näited teiste riikide seadusandlusest

Analüüsima, kuidas on teistes Euroopa riikides, täpsemalt Soomes, Saksamaal, Itaalias ja Prantsusmaal, reguleeritud õigusabi süsteem ning kuidas võiks nende eeskujul Eesti siseriiklikus seaduses kohaldada RÕA taotlemist, hinnatakse käesolevas alapeatükis nimetatud välisriikide seadusandlust ning õigusabi süsteemi.

Võrdlusesse on kaasatud neli Euroopa riiki, sest tegemist on Euroopa Liidu liikmesriikidega ning neile kohalduvad liidu regulatiivsed õigusaktid samas ulatuses kui Eestile ehk järgitud peaks olema EIÕK-st ning põhiõiguste hartast tulenevaid sätteid. Soome on võetud võrdlusesse kui Eesti naaberriik, sooviga võrrelda lähedase naaberriigi õigussüsteemi Eesti omaga. Saksamaa on võetud võrdlusesse, sest praegused Eesti seadused ja kogu õigussüsteem on suuresti mõjutatud olnud Saksamaa eeskujust²⁵⁰ ning soovitakse analüüsida, kas ka Saksamaa õiguses on piiritletud õigusabi saamine vastavalt kodakondsusele. Võrdlusesse kaasati ka Itaalia ja Prantsusmaa, sest tegemist on riikidega, kuhu viimaste aastate jooksul on rändekriisist tulenevalt saabunud suur hulk varjupaigataotlejaid²⁵¹, kellele tuleks võimaldada õigusabi saamist samadel alustel kui riigi kodanikele.

²⁴⁸ Justiitsministeerium. Tasuta õigusabi saamiseks saavad inimesed pöörduda Eesti Õigusbüroo poole. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/uudised/tasuta-õigusabi-saamiseks-saavad-inimesed-poorduda-eesti-õigusbuuroo-poole> 1.märts 2019.

²⁴⁹ Annus, *supra nota* 24, lk 438.

²⁵⁰ Pärnamägi, I. (2014). Saksa mõju Eesti õiguses. – *Õiguskeel*, nr 1. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/oiguskeele-numbrid-2007>, 19. aprill 2019.

²⁵¹ Eurostat. Asylum and first time asylum applicants. Kättesaadav: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, 19. aprill 2019.

Soome Vabariigis reguleerib õigusabi süsteemi *Oikeusapulaki*²⁵². Vastavalt *Oikeusapulaki* § 2 lg-le 1 võimaldatakse õigusabi isikutele, kelle elukoht on Soomes ning isikutele, kelle alaline elukoht on mõnes teises EL liikmesriigis või Euroopa Majanduspiirkonnas. Sama paragrahvi teise lõike järgi antakse õigusabi ka isikutele, kui asja arutatakse Soome kohtus või kui selleks eksisteerivad erilised õigusabi andmise põhjused. Eriline põhjus õigusabi andmiseks võib olla välismaalase puhul, kes viibib Soomes ja vajab õigusalast nõustamist seoses tema viibimisega Soomes.²⁵³ Lisaks tuleb paragrahvi järgi anda õigusabi olenemata *Oikeusapulaki* § 2 lg-s 1 sätestatust kui on täidetud rahvusvahelise õigusmõistmise konventsioonis²⁵⁴ sätestatud tingimused. Eelnevalt järeldub, et Soomes ei piira seadus õigusabi vajajate võimalusi selle taotlemiseks sellisel määral nagu seda Eestis tehakse. Reguleerimine ei välista varjupaigataotlejate või EL kodanike õigusi ning ei sea osasid inimgruppe paremasse seisu kui teisi. Järgitakse nii kohtuliku arutamise kui ka võrdsuspõhimõtteid, mis tulenevad rahvusvahelisest õigusest.

Itaalia Vabariigi Põhiseaduse²⁵⁵ § 24 lg 3 järgi on kõigil majanduslikult nõrgemas positsioonis olevatel isikutel õigus kaitsta oma õigusi kohtumenetluses läbi asjatundliku esindamise. Itaalias on riiklik õigusabi seaduse kohaselt²⁵⁶ kättesaadav isikutele, kellel on Itaalia kodakondsus, isikutele, kellel ei ole Itaalia kodakondsust ning samuti kodakondsuseta isikutele. Õigusabi saamiseks tuleb vastata vaid seaduses kehtestatud nõuetele majandusliku olukorra ning õigusliku probleemi olemuse kohta.²⁵⁷ Itaalias ei ole õigusabi kättesaadavust liigselt kitsendatud ning seda saavad vastupidiselt RÕS § 37 lg-le 1 EIK-i kaebuse koostamiseks taotleda ka ilma kodakondsuseta isikud. Inimgruppe, keda Eestis diskrimineeritakse, koheldakse seal võrdselt. Itaalia siseriiklikus õiguses on tagatud rahvusvahelises õiguses sätestatud isikute õigused kohtulikuks arutamiseks ning kõigi võrdsust tagavad põhimõtted.

²⁵² Oikeusapulaki, 257/2002. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020257?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=oikeusapua> 12.aprill 2019.

²⁵³ Legal aid for legal persons. Kättesaadav: http://www.ejtn.eu/PageFiles/14777/Written%20paper_Finland.pdf 12.aprill 2019.

²⁵⁴ Treaty Series of the Statutes of Finland 47/1988. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1988/19880047> 12.aprill 2019.

²⁵⁵ Constitution of the Italian Republic. Kättesaadav: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf 12.aprill 2019.

²⁵⁶ Italian Law DPR n. 115/2002. Kättesaadav: https://www.architettifirenze.it/wp-content/uploads/2017/05/07-DPR-115_30maggio2002.pdf 12.aprill 2019.

²⁵⁷ *Ibid.*

Saksamaa Liitvabariigi Põhiseadus ehk *Grundgesetz*²⁵⁸ sätestab § 3 lg-s 1, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida. *Grundgesetz* § 19 lg 4 järgi on kõigil õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja tõhusale kohtulikule kaitsele. See tagab, et kõigil, mitte ainult Saksa kodanikel on õigus õigusabile kõikides kohtuastmetes ning seda on kinnitanud ka Saksa konstitutsioonikohus oma 2000. aasta lahendis²⁵⁹. Saksamaa kõrgeim kohus võttis 2017. aastal seisukoha varjupaigataotlejate õiguse kohta õigusabi taotlemiseks ning järeldas, et õigusabist keeldumine ei ole kooskõlas põhiseadusliku korruga ning piirab varjupaigataotlejate ligipääsu kohtulikule arutamisele.²⁶⁰ Kui varjupaigataotlejate ligipääsu kohtule aga piiratakse, asetatakse nad ebasoodsamasse olukorda kui isikuid, kellele võimaldatakse õigusabi riigilt taotleda.²⁶¹ Eeltoodust tulenevalt on ka Saksamaal isikud õigusabi taotlemise osas võrdses olukorras ning järgitakse rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi riigis viibivate isikute õiguste tagamisel.

Prantsusmaa õigusabi seaduse²⁶² § 2 kohaselt võib õigusabi taotleda isik kui tal ei ole endal piisavalt vahendeid endale esindaja palkamiseks ning § 3 kohaselt saavad samadel tingimustel õigusabi taotleda ka välismaalased. Sellest tulenevalt võib väita, et prantsuse õigus on kooskõlas rahvusvahelise õiguse, ennekõike EIÕK artikliga 6 ning isikuid ei diskrimineerita kodakondsuse alusel. Oluline on märkida, et õigusabi on kättesaadav kõigile, kes on majanduslikult raskes seisus, mis eristab RÕS § 37 lg-s 1 toodud täpset eristust kodakondsusest lähtuvalt.

Analüüsid Soome, Itaalia, Saksamaa ja Prantsusmaa seadusandlust, nähtub, et riigid ei kasuta õigusabi määramisel tingimusena asjaolu, et isik peab olema riigi kodanik või omama sealset elamisluba. Nimetatud riikide seadusandlus on üldsõnaline ning võrreldes RÕS § 37 lg-ga 1, ei täpsusta, et õigusabi saamiseks tuleb olla tingimata riigi kodanik. Teiste riikide seadustes rõhutatakse nii põhiseaduse kui ka eriseaduste tasandil, et õigusabi peab olema kättesaadav kõigile. See tagab nimetatud riikides olevatele isikutele, sh ilma kodakondsuse ja elamisloata isikutele, õigusabile kergema ligipääsu ning isikute rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevad põhiõigused on nendes riikides paremini kaitstud.

²⁵⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.

²⁵⁹ Bundesverfassungsgericht, 14. juuni 2000, 2 BvR 993/94, p 4.

²⁶⁰ Bundesverfassungsgericht, 29. august 2017, 2 BvR 351/17, 2 BvR 585/17, 2 BvR 594/17, 2 BvR 596/17, 2 BvR 601/17, 2 BvR 630/17, 2 BvR 685/17, 2 BvR 778/17, p 12.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

3.5. Autori ettepanek RÕS-i muutmiseks

Eeltoodud peatükkides analüüsitud kohtupraktikast, teaduskirjandusest ning nendest tehtud järeldustest, on magistritöö alguses tõstatatud hüpotees leidnud kinnitust – RÕS § 37 lg-s 1 esimene lause on vastuolus PS, rahvusvahelise õiguse ning inimõigustega. Seadusandja on liigselt kitsendanud PS §§-des 15 ja 12, EIÕK artiklites 6 ja 14 ja põhiõiguste harta artiklites 47, 20 ja 21 kehtivaid nõudeid õigusabile ja isikute õigusi. Sätete kitsendamine RÕS-is on kaasa toonud osade inimgruppide õiguse kohtulikule arutamisele ära võtmise ja seega ebavõrdse kohtlemise võrreldes nendega, kellel õigus RÕS-i järgi säilinud on. Eesti siseriiklikud kohtud tõlgendavad sätet erinevalt, kord võimaldades ilma kodakondsuse ning elamisloata isikutele RÕA taotlemise kaebuse esitamiseks EIK-i ning teisalt seda seadusele viidates keelates. Seadusandluses puudub õigusselgus, mis takistab kohtutel ühtse kohtupraktika kujundamist. Ühtse kohtupraktika järjepidevus on aga oluline õiguskindluse tagamiseks.

Selleks, et PS-st ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad õiglase kohtumenetluse ning kõigi võrdsuspõhimõtted oleks tagatud ja et RÕA oleks võimalik taotleda kõigil isikutel, kes soovivad esitada EIK-i kaebuse oma õiguste rikkumise kohta siseriiklikus menetluses, eksisteerib ilmne vajadus muuta RÕS § 37 lg 1 esimest lauset. Välisriikide eeskujul tuleks paragrahvi algust muuta üldsõnalisemaks. Tänapäevases sõnastuses välistab lause algus osade inimgruppide õiguse taotleda õigusabi. Selle asemel tuleks sätet täiendada selliselt, et oleks ühtselt selge, et RÕA saavad taotleda kõik isikud, olenemata olemasolevast kodakondsusest või elamisloast. Sätte muutmine tagab RÕA taotlemise võimalikkuse võrdsetel alustel kõigile isikutele, sh ka varjupaigataotlejatele ning EL kodanikele, kes viibivad Eestis elamisõiguse algusel.

Autor teeb ettepaneku muuta paragrahvi 37 lõiget 1 selliselt, et lause algusest jäetakse välja tekstiosa „Eesti kodanik või elamisloa alusel viibiv isik“. Selle asemel tuleb paragrahvi 37 lõiget 1 täiendada järgmises sõnastuses: „Füüsiline isik, kes vastab käesoleva seaduse § 6 lõike 1 nõuetele, võib käesolevas seaduses ettenähtud korras saada riigi õigusabi kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks kuni võimaluse tekkimiseni taotleda õigusabi Euroopa Inimõiguste Kohtult, kui tema kaebuse aluseks oleva inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle juurde kuuluvate ja Eesti suhtes siduvate lisaprotokollide väidetava rikkumise on toime pannud Eesti riik.“ Ettepanek tehakse peale käesoleva magistritöö kaitsmist.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös on käsitletud RÕA taotlemise võimalikkust kaebuse esitamiseks EIK-i, sest RÕS § 37 lg 1 ei arvesta oma tänases sõnastuses teatud inimgruppide staatust, takistab nende ligipääsu õiglasele kohtumenetlusele ning tekitab võrdsuspõhiõiguse rikkumise.

Magistritöö hüpoteesiks võeti väide, et RÕA mitteandmine RÕS § 37 lg 1 alusel kaebusega EIK-i pöördumiseks on vastuolus PS-i, rahvusvahelise õiguse ja inimõigustega. Töö piiritleti vaid RÕA saamiseks EIK-i pöördumiseks ja eesmärgiks seati selgitada RÕS § 37 lg 1 vastavus PS-i sätetele, samuti sätte kooskõla rahvusvahelise õiguse ja universaalsete inimõigustega.

Töös jõuti järeldusele, et riikliku õigusabi võimaldamise süsteem kõigile selle vajajatele peab olema igas demokraatlikus riigis läbipaistvalt ja efektiivselt toimiv. Süsteemi kaudu peab õigusabile kvalifitseeruv inimene saama kaitsta oma õigusi ja huve nii siseriiklikus kohtumenetluses kui ka EIK-is ning seda läbi professionaalse esindaja teenuste. Õiguslaste teadmistega isiku jaoks on EIK-i poolt kaebusele kehtestatud nõuded lihtsamini arusaadavamad kui tavainimesele ning suure tõenäosusega mängivad professionaalse esindaja oskused ja teadmised kaebuse koostamisel olulist rolli.

PS-i, EIÕK-i ja EL-i esmases õiguses sätestatud nõuded garanteerivad kõigile võrdseid võimalusi realiseerida oma erinevaid õigusi kohtus, kuid RÕS-is on samade sätete mõtet liigselt kitsendatud. Selle tulemusena on siseriiklik õigus muutunud osade inimgruppide jaoks kahjulikuks ja asetanud nad võrreldes teistega, kelle õigusi kitsendatud ei ole, ebavõrdsesse olukorda. Analüüsi tulemusena leiti, et RÕS-is ei järgita õiglase kohtumenetluse põhimõtet nii laialt nagu see on EIÕK-is sätestatud ning Eesti kodanikel ning elamisloaga isikutel on ebavõrdselt rohkem võimalusi oma õiguste kaitsmiseks EIK-is kui teistel inimgruppidel. Seetõttu jäävad mitte Eesti kodanikud ning ilma elamisloata siin viibivad isikud, sh varjupaigataotlejad ja EL kodanikud, kes vajaksid oma majanduslikust olukorrast tulenevalt riiklikku õigusabi, ilma võimalusest pöörduda riikliku esindaja abiga EIK-i poole.

Analüüsi käigus jõuti järeldusele, et RÕS § 37 lg-s 1 on tegemist muude asjaolude tõttu diskrimineerimisega, ehk kodakondsuse ning elamisloa põhise diskrimineerimisega. Võrdsuspõhiõiguse mõtte on aga tagada kõikide isikute seaduse ees võrdne olemine ning kindlustamine, et kehtestatud õigust kohaldatakse kõigi suhtes õiglaselt. Kõnesolev diskrimineerimine omab puutumust õigusega kohtulikule arutamisele.

Magistritöös viidi läbi RÕS § 37 lg 1 põhiseaduslikkusele vastavuse kontrolli ja proportsionaalsuse testi. Põhiseaduslikkusele vastavuse kontrolli tulemustest lähtuvalt ei tuvastatud vastuolusid kehtestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega, samuti õiguskindluse põhimõttega. RÕS § 37 lg-s 1 leiti olev vastuolus õigusseaduse põhimõttega, sest kõigil isikutel ei ole võimalik ette näha või karta, et EIK-i pöördumiseks õigusabi neile ei anta, olenemata sellest, et nad kvalifitseeruvad riiklikule õigusabile kogu siseriiklikus kohtumenetluses. Eeltoodust tulenevalt tehti kindlaks, et tegemist ei ole formaalselt korrektse õiguspärase sättega.

Samuti leiti, et RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud riive ei ole proportsionaalne, sest see ei ole sobilik, vajalik ega ka mõõdukas. Inimgrupid, keda RÕS § 37 lg 1 erinevalt kohtleb, ei ole omavahel sisuliselt erinevad, et ühele grupile saaks kohaldada kodakondsuse või elamisloa puudumise põhjusel erinevat õiguste kaitsmise võimalust. Kehtiva seaduse eesmärgiks peaks olema, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ning neid ei diskrimineerita. RÕS-is sätestatud ebavõrdsel kohtlemisel ei ole otstarbekat eesmärki, sest gruppidevaheline tekitatud ebavõrdsus on ebaproportsionaalne ja meelevaldne.

Töös püstitatud hüpotees leidis kinnitust, sest ei esine ühtegi kaalukat põhjust, miks RÕS § 37 lg-s 1 sätestatud piirang EL-i kodanikele ning isikutele, kes ei ole Eesti kodanikud või ei oma elamisloa, rakenduma peaks. Magistritöös tuvastati võrdsuspõhiõiguste rikkumine ning selle tagajärjena tuleb kehtiv ebaseaduslik piirang kõrvaldada. Selleks, et õiglase kohtumenetluse ning võrdsuse põhimõtted oleks tagatud ja et õigusabi oleks võimalik taotleda kõigil, kes soovivad esitada riigi vastu EIK-i kaebuse oma õiguste rikkumise kohta siseriiklikus menetluses, tuleb RÕS § 37 lg-s 1 olevat esimest lauset muuta. Töö autor teeb ettepaneku seadusemuudatuseks. Muuta tuleb RÕS § 37 lg-t 1 selliselt, et lause algusest jäetakse välja tekstiosa „Eesti kodanik või elamisloa alusel viibiv isik“. Selle asemel tuleb sätet täiendada järgmises sõnastuses: „Füüsiline isik, kes vastab käesoleva seaduse § 6 lõike 1 nõuetele, võib käesolevas seaduses ettenähtud korras saada riigi õigusabi kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks kuni võimaluse tekkimiseni taotleda õigusabi Euroopa Inimõiguste Kohtult, kui tema kaebuse aluseks oleva

inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle juurde kuuluvate ja Eesti suhtes siduvate lisaprotokollide väidetava rikkumise on toime pannud Eesti riik.” Ettepanek tehakse peale käesoleva magistritöö kaitsmist.

SUMMARY

GRANTING STATE LEGAL AID ACCORDING TO STATE LEGAL AID ACT § 37 (1) FOR FILING A COMPLAINT TO THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Reelika Paart

The present Master thesis discusses the possibility of applying state legal aid to file a complaint to the European Court of Human Rights, as the author contemplates that the Estonian State Legal Aid Act § 37 (1) does not consider the status of certain groups of people and prevents them from accessing a fair trial consequently violating their fundamental right to equality.

The hypothesis of the thesis is that failing to allow applying for state legal aid for some groups to appeal to the European Court of Human Rights is in contrary to the Constitution of the Republic of Estonia, international law and human rights. The thesis work was limited to the purpose of accessing state legal aid to the European Court of Human Rights and the aim was to clarify the compliance of State Legal Aid Act § 37 (1) with the provisions of the Estonian constitution, as well as the compatibility with international law and universal human rights.

A qualitative research method was chosen to carry out the research in this thesis, because all the work is based on the interpretation of national law, international legal acts and national and international judgments and the analysis of scientific articles. The work also uses a comparative method to understand how is applying for legal aid in other European states regulated.

It was concluded that the system of providing state legal aid to those in need must be transparent and effective in every democratic country. Through the system, a person qualifying for legal aid must be able to protect his or her rights and interests both in the national and the European Court of Human Rights whilst receiving professional representation to do so. For a person with legal knowledge, the requirements established by the European Court for filing a complaint are simpler

and more comprehensible, therefore it is likely that the professional representative's skills will play an important role in summing up all the necessary information for a successful complaint.

The requirements set out in the Estonian constitution, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and in the EU primary law guarantee equal opportunities for all, but Estonian law has excessively narrowed the rights in this matter. Unfortunately, national law has placed some groups in a disadvantaged and unequal position compared to others whose rights are unrestricted. It was found that the principle of fair court proceedings is not being followed as widely as in the Convention - Estonian citizens and persons with a residence permit have more opportunities to protect their rights in the court than non-Estonian citizens and persons without a residence permit, including asylum seekers and EU citizens, who would need state legal aid. As a result, the fore mentioned minorities in Estonia are left without access to the European Court with the help of a national representative because preparing a successful complaint themselves is too difficult.

The thesis concludes that State Legal Aid Act § 37 (1) is discriminating against people based on their nationality and residence permit. The idea of a fundamental right to equality is to ensure that all persons are equal before the law and to ensure that the law is applied fairly to everyone. This discrimination in Estonian law also affects the right to a fair court hearing.

An examination was conducted of the constitutionality and proportionality test of State Legal Aid Act § 37 (1). Based on the results, no discrepancies were found with the established competence, procedural and formal requirements, as well as with the principle of legal certainty. However, the paragraph was found to be in contradiction with the principle of legal clarity, as it is impossible for all persons to foresee that they will not qualify for legal aid, regardless of the fact, that they could qualify for state legal aid throughout national court proceedings. Thus, according to the author, it is not a formally lawful provision.

It was also found that the infringement in State Legal Aid Act § 37 (1) is not proportional, because it is not appropriate, necessary or moderate. The groups of people who are treated differently according to State Legal Aid Act § 37 (1) are not fundamentally different. This means that it is not accepted that one group is given the opportunity to protect their rights and the other group, due to citizenship or lack of residence permit, is not. The unequal treatment does not have a meaningful purpose and therefore the inequality between the groups is disproportionate and arbitrary. The

purpose of the current law should reinforce that all people are equal before the law and should not be discriminated.

The hypothesis in the work was confirmed because there is no compelling reason to such a restriction applying to EU citizens and persons who are not Estonian citizens or do not have a residence permit. Violation of the fundamental rights of equality has been identified in the master's thesis, and as a result a valid illegal restriction must be eliminated. In order to ensure that the principles of fair trial and equality are guaranteed for everyone and that all those who wish to file a complaint against the State, the first sentence of State Legal Aid Act § 37 (1) must be amended, removing the words "an Estonian citizen or a person residing in Estonia on the basis of a residence permit" and replacing the paragraph in the following wording:

A natural person, who complies with the requirements of subsection 6 (1) of this Act, may receive state legal aid in accordance with the procedure provided for in this Act, for filing an appeal with the European Court of Human Rights until the possibility to apply for legal aid from the European Court of Human Rights arises if the alleged violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms which serves as the basis for the appeal or the Additional Protocols belonging thereto and binding on Estonia has been committed by the Estonian state. To summarize the analysis in the master thesis and to pose a solution the author makes a proposal for a legislative amendment.

KASUTATUD ALLIKAD

Teadusraamatud

1. Annus, T. (2006). *Riigiõigus*. Tallinn: Juura.
2. *Eesti vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. (2017). /Toim. Madise, Ü., Kalmo, H., et al. Neljas trükk. Kirjastus Juura.
3. Granfield, R. (2009). *Private Lawyers and the Public Interest: The Evolving Role of Pro Bono in the Legal Profession*. USA: Oxford University Press.
4. Reid, K. (2007). *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, 3rd ed. London: Thomson/Sweet & Maxwell.
5. Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura.
6. Merusk, K., Narits R. (1998). *Eesti konstitutsiooniõigusest*. Tallinn: Juura.

Teadusartiklid

7. Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica*, eriväljaanne, 5–96.
8. Arnardottir, O., M. (2017) Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights. – *Oslo Law Review*, Vol. 4, Issue 4, 150–171.
9. Breger, M., J. (1981–1982). Legal Aid for the Poor: A Conceptual Analysis. – *North Carolina Law Review*, Vol 60, Issue 2, 281–364.
10. Brems, E. (2005). Conflicting Human Rights: An Exploration in the Context of the Right to a Fair Trial in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – *Human Rights Quarterly*, Vol 27, 294–326
11. Butler, A. S. (2000). Legal Aid before Human Rights Treaty Monitoring Bodies. – *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, Issue 2, 360–389.

12. Cooper, J. (2006). Procedural Due Process, Human Rights and the Added Value of the Right to a Fair Trial. – *Judicial Review*, Vol 11, Issue 1, 78–91.
13. Dawson, M., Muir, E., Claes, M. (2012). Enforcing the EU's Rights Revolution: The Case of Equality. – *European Human Rights Law Review*, Issue 3, 276–291.
14. Ernits, M. (1996). Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. – *Juridica*, nr 9, 436–471.
15. Etinski, R. (2015). Concept of Indirect Discrimination under Article 14 of the European Convention on Human Rights. – *Collection of Papers, Faculty of Law, Nis*, Vol. 70, 41–58.
16. Flynn, A., Hodgson, J., McCulloch, J., Naylor, B. (2016). Legal Aid and Access to Legal Representation: Redefining the Right to a Fair Trial. – *Melbourne University Law Review*, Vol. 40, Issue 1, 207–239.
17. Gerards, J. (2013). The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights. – *Human Rights Law Review*, Vol 13, Issue 1, 99–124.
18. Gruodyte, E., Kirchner, S. (2016). Legal Aid for Intervenors in Proceedings before the European Court of Human Rights. – *International Comparative Jurisprudence*, Vol. 2, 36–44.
19. Ippolito, F. (2015). A European Judicial Dialogue on Refugee Rights. – *Human Rights & International Legal Discourse*, Vol. 9, Issue 2, 184–211.
20. Jalba, D.-I. (2015). Guarantees of the Right to a Fair Civil Trial. – *Perspectives of Business Law Journal*, Vol. 4, Issue 1, 233–245.
21. Jüriloo, K. (2015). Free Legal Aid – A Human Right. – *Nordic Journal of Human Rights*, Vol 33, Issue 3, 203–219.
22. Kairjak, M. (2018). Õigusharude aktseksioonid relatiivsete õigusemõistete puhul. – *Juridica*, nr 1, 47–59.
23. Kuijer, M. (2018). The Right to a Fair Trial and the Council of Europe's Efforts to Ensure Effective Remedies on a Domestic Level for Excessively Lengthy Proceedings. – *Human Rights Law Review*, Vol 13, 777–794.
24. Kuurberg, M. (2010). Euroopa Inimõiguste Kohtusse individuaalkaebusega pöördumise tingimused. – *Juridica*, nr 10, 727–739.
25. Kuurberg, M. (2016) Eesti 20 aastat inimõiguste konventsiooni osalisena. – *Juridica*, nr 7, 520–532
26. Laffranque, J. (2013) Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? Vaade õigusriigile läbi Euroopa Inimõiguste Kohtu silmade. – *Juridica*, nr 1, 27–40.

27. Laffranque, J. (2012). Who Has the Last Word on the Protection of Human Rights in Europe? – *Juridica International*, nr 19, 117–134.
28. Lorenzmeier, S. (2007). The Right to a Fair Trial in Europe – Procedural Guarantees Under the European Convention on Human Rights and Their Enforcement. – *The Journal of the Institute of Justice & International Studies*, Vol 7, 40–49.
29. Lõhmus, K. (2003) Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – *Juridica*, nr 2, 107–119.
30. Madise, Ü. (2019). Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevad vaates. – *Juridica*, nr 1, 3–10.
31. Maruste, R. (2008). Õigus võrdsele kohtlemisele õigusriigis, selle õiguse printsiibid ja kohaldamispraktika Euroopa Inimõiguste Kohtus. – *Juridica*, Nr 2, 67–71.
32. Pilving, I. (1999). Right of Action in Estonian Administrative Procedure. – *Juridica International*, Vol 4, 55–66.
33. Pojoy, J., Spencer, S. (2012). Equality for All? Immigration Status and the Allocation of Rights in the United Kingdom. – *European Human Rights Law Review*, Issue 2, 160–175.
34. Rodrigo, S. G. (2015). The Right to a Fair Trial in the European Union: Lights and Shadows. – *Revista de Investigacoes Constitucionais*, Vol 2, 7–29.
35. Schoch, F. (2010). Üldklausli vältimatu nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – *Juridica*, nr 8, 539–548.
36. Soo, A. (2014). Kuidas tagada efektiivne riigi õigusabi kriminaalmenetluses? – *Juridica*, nr 9, 700–709.
37. Tehver, J. (2011). Õigus valitud kaitsjale Eesti kriminaalmenetlusõiguses. – *Juridica*, nr 8, 580–588.
38. Varadi, A. (2015). The Concept of Legal Aid in the Most Recent Case Law of ECJ. – *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol 2015, 461–478.
39. Sakara, N., Y. (2018) The Right to a Fair Trial and a Modern Civil Procedure Model. – *Problems of Legality*, Vol 141, 65–79.

Eesti õigusaktid

40. Advokatuuriseadus. RT I, 31.05.2018, 15.
41. Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
42. Euroopa Liidu kodaniku seadus. RT I, 17.11.2017, 4.

43. Justiitsministri 17.02.2005 määrus nr 8 „Riigi õigusabi taotleja majandusliku seisundi teatises sisalduvate andmete loetelu“. RT I, 31.12.2010, 50.
44. Kodakondsuse seadus. RT I, 21.09.2018, 2.
45. Riigi õigusabi seadus. RT I, 28.11.2017, 8.
46. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. RT I, 28.11.2017, 32.
47. Välismaalaste seadus. RT I, 29.06.2018, 76.

EL-i ja rahvusvahelised õigusaktid

48. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54.
49. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT 2012/C 326/02.
50. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. RT II 1994, 10, 11.
51. Pagulasseisundi konventsioon RT II 1997, 6, 26.
52. UN General Assembly. Convention Relating to the Status of Stateless Persons. New York, 28. september 1954. Kättesaadav: https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf.
53. EN direktiiv 2003/8/EÜ, Euroopa Liidu Teataja L 026, 31/01/2003.

Teiste riikide õigusaktid

54. Constitution of the Italian Republic. Kättesaadav: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
55. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.
56. Italian Law DPR n. 115/2002. Kättesaadav: https://www.architettifirenze.it/wp-content/uploads/2017/05/07-DPR-115_30maggio2002.pdf.
57. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.
58. Oikeusapulaki, 257/2002. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020257?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=oikeusapua>
59. Treaty Series of the Statutes of Finland 47/1988. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1988/19880047>.

Eesti kohtulahendid

60. HMKm 2-16-17924
61. VMKm 2-16-10036
62. VMKm 2-16-18669
63. TrtRnKm 2-17-8900
64. HMKm 2-17-8679
65. TrtRnKm 2-18-6191
66. HMKm 2-18-15025
67. RKKKm 3-1-1-5-13
68. RKÜKo 3-1-3-10-02
69. RKHKm 3-3-1-5-97
70. RKHKm 3-3-1-23-02
71. RKÜKm 3-3-1-38-00
72. RKHKo 3-3-1-42-08
73. RKEKm 3-3-4-5-15
74. RKPJKo 3-4-1-3-16
75. RKPJKo 3-4-1-3-97
76. RKPJKo 3-4-1-5-05
77. RKÜKo 3-4-1-5-02
78. RKPJKo 3-4-1-8-08
79. RKPJKm 3-4-1-12-10
80. RKPJKo 3-4-1-14-07
81. RKPJKo 3-4-1-16-08
82. RKÜKo 3-4-1-19-07
83. RKPJKo 3-4-1-24-11
84. RKKKm 3-7-1-1-289
85. RKTkm 3-7-1-2-460
86. TlnHKm 3-16-353
87. TrtRnKm 3-16-2150
88. RKPJKm 5-17-31

Muud kohtulahendid

89. *Airey vs Ireland*, no 6289/73, ECHR 1979.
90. Bundesverfassungsgericht, 14. juuni 2000, 2 BvR 993/94.
91. Bundesverfassungsgericht, 29. august 2017, 2 BvR 351/17, 2 BvR 585/17, 2 BvR 594/17, 2 BvR 596/17, 2 BvR 601/17, 2 BvR 630/17, 2 BvR 685/17, 2 BvR 778/17.
92. *D.H. jt vs Tšehhi Vabariik*, no 57325/00, ECHR 2007.
93. *Dombo Beheer B.V. vs Netherlands*, no 14448/88, ECHR 1992.
94. *Engel and others v The Netherlands*, no 5100/71, no 5101/71, no 5102/71, no 5354/72, no 5370/72, ECHR 1976.
95. *Essaadi vs Prantsusmaa*, no 49384/99, ECHR 2002.
96. *Fretté vs France*, no 36515/97, ECHR 2002.
97. *Gaygusuz v. Austria*, no 17371/90, ECHR 1996.
98. *Handölsdalen saami küla jt vs Rootsi*, no 39013/04, ECHR 2010.
99. *Hornsby v. Greece*, no 18357/91, ECHR 1997.
100. Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, no 5095/71, no 5920/72, no 5926/72, ECHR 1976.
101. Kohtuotsus 12.02.1974, Sotgiu, C-152/73, ECLI:EU:C:1974:13.
102. Kohtuotsus 22.12.2010, Ilonka Sayn-Wittgenstein v Landeshauptmann von Wien, C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806.
103. Kohtuotsus 25.05.2011, European Commission.v French Republic, C-50/08, ECLI:EU:C:2011:335.
104. *Larin vs Venemaa*, no 15034/02, ECHR 2010.
105. *M.A.K. ja R.K. vs Suurbritannia*, no 49501/05, no 40146/06, ECHR 2010.
106. *Rasmussen v Denmark*, no 8777/79, ECHR 1983.
107. *Van der Mussele vs. Belgia*, no 8919/80, ECHR 1983.

Muud allikad

108. Eurostat. Asylum and first time asylum applicants. Kättesaadav: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
109. Council of Bars and Law Societies of Europe. *CCBE Recommendations on Legal Aid*. Kättesaadav:

- https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/Events/20101126_Brussels_50_anniversary/EN_Legal_Aid_recommendations_22_10_2010.pdf.
110. Council of Europe. Protocol No. 12 To the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. Rooma, 4.11.2000. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P12_ET5177E_ENG.pdf.
111. Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium. Kodakondsus ja ränne. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kodakondsus-ja-ranne>.
112. Ernits, M. (2011). Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
113. European Court of Human Rights. Registry of the Court. (2018). *Rules of Court*. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf.
114. European Court of Human Rights. The ECHR in 50 Questions. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_ENG.pdf.
115. Gomien, D., Harris, D., Zwaak, L. (1996). *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European social charter*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
116. Justiitsministeerium. Tasuta õigusabi saamiseks saavad inimesed pöörduda Eesti Õigusbüroo poole. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/uudised/tasuta-ogusabi-saamiseks-saavad-inimesed-poorduda-estti-ogusburoo-poole>.
117. Legal aid for legal persons. Kättesaadav: http://www.ejtn.eu/PageFiles/14777/Written%20paper_Finland.pdf.
118. Pärnamägi, I. (2014). Saksa mõju Eesti õiguses. – *Õiguskeel*, nr 1. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/oguskeele-numbrid-2007>.
119. Riigi õigusabi koduleht. Korduma kippuvad küsimused. Kättesaadav: <http://www.riigioigusabi.ee/korduma-kippuvad-kysimused#Mis-on-riigi-igusabi>.
120. Riigi õigusabi teemaline ümarlaud, protokoll, Justiitsministeerium, Anne saal, 2017, p 8 (isiklik valdus).
121. Säär, A. (2014). *Varjupaigataotleja ligipääs õigusabile*. MTÜ Eesti Pagulasabi ja SA Eesti Inimõiguste Keskus, lk 3. Kättesaadav: http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/ro_analuus_-_kujundet.pdf.
122. Vabariigi Valitsus. Riigi õigusabi seaduse eelnõu seletuskiri 249SEI, 09.02.2004. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/77a773c6-a537-37b7-bf49-2478f643e176/Riigi%20õigusabi%20seadus>.

123. Välisministeerium. *2017. aasta ülevaade Euroopa Inimõiguste Kohtusse Eesti Vabariigi vastu esitatud individuaalkaebuste kohta*. Kättesaadav: https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/legal/2017._aasta_ulevaade_eik_asjadest.pdf.
124. Ülevaade Eesti Advokatuuri aukohtu tegevusest 2016. aastal. Aukohtu otsus 18.02.2016. Kättesaadav: <https://www.advokatuur.ee/est/advokatuur/aukohtu-lahendite-ulevaade/2016>.