



RIIGIKOHUS  
\*\*\*\*\*

**RIIGIKOHUS**  
**ÕIGUSTEABE OSAKOND**

**Juurdepääs õigusemõistmisele**  
**Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas**

Gea Gustavson

Kohtupraktika analüütik

Tartu  
Detsember 2010

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Euroopa Nõukogu õigusaktid õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse küsimuses .....	4
1) EN resolutsioon nr (78)8 õigusabi ja õigusnõustamise kohta .....	4
2) EN soovitus nr R(81)7 õigusemõistmise kättesaadavuse suurendamise abinõudest...	4
3) EN soovitus nr R(93)1 seaduste ja õigusemõistmise väga vaestele isikutele tõhusa kättesaadavuse kohta .....	5
4) EN soovitus nr R(2004)6 siseriiklike õiguskaitsevahendite parendamisest .....	5
2. Õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse sisu .....	6
3. Õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse erinevad aspektid EIK praktikas.....	8
1) Kohtu pädevus ja volitused.....	8
2) Kaebaja olemus.....	8
3) Kohtumenetluse riigilõivud .....	9
4) Tasuta õigusabi .....	10
5) Õigusabi kvaliteet .....	11
6) Menetluse keerukus .....	11
Lõpetuseks.....	12

## Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi eesmärk on tuua välja Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK või Inimõiguste kohus) praktika õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse sisustamisel, näidates, millised on olnud peamised probleemid ja EIK soovitusel riikidele selle õiguse rakendamisel.

Analüüsi vajadus tõusetus seoses asjaoluga, millele viimasel ajal on korduvalt tähelepanu juhitud, nimelt, et kõrged riigilõivumäärad võivad saada takistuseks isiku põhiseaduslikule õigusele kohtusse pöörduda.<sup>1</sup> Ka TsMS § 180 jj kohaselt menetlusosalisele antav menetlusabi ei pruugi lõppastmes kergendada juurdepääsu õigusemõistmisele, sest menetlusabi tuleb reeglina hiljem tagastada (TsMS § 190 lg 7). See on tõstatanud küsimuse, kas seadusandja peaks laiendama võimalusi menetlusabi saamiseks või tuleks üle vaadata riigilõivu suurused või teha mõlemat. Vastavasisulise analüüsi ja ettepanekute tegemise toetamiseks paluti autoril uurida Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat kõrgete riigilõivumäärade ja muude varanduslike piirangute kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistavate tegurite küsimuses.<sup>2</sup>

Analüüsitav põhiõigus on Euroopa Nõukogu Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK või konventsioon) üks olulisematest sätetest, mis on osaks konventsiooni artiklis 6 sätestatud õigusest õiglasele kohtumenetlusele (*right to fair trial*). Artikkel 6 loetleb rea elemente, mis kõik kokku muudavad kohtumenetluse õiglaseks.<sup>3</sup> Analüüs keskendub sellel esmasele osale, milleks on juurdepääs õigusemõistmisele (*access to justice*). Just õigus õiglasele kohtumenetlusele tagab, et põhiõigusi ja -vabadusi tõepoolest ellu rakendatakse. Ilma õiglase õigusemõistmiseta jääksid konventsioonis ette nähtud põhiõigused õhku rippuma. Samuti, õigusemõistmine võib olla kuitahes aus ja õiglane, kuid kui sellele puudub tõhus juurdepääs, jääksid isikute õigused siiski kaitseta. Seepärast on õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse näol tegemist olulise õiguste kaitse protsessuaalse garantiiga.

Analüüsis esitatakse esmalt kokkuvõtte asjakohastest Euroopa Nõukogu (EN) dokumentidest ning tuuakse seejärel välja, mida mõistetakse õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse all õigusteoorias ja –praktikas: esmalt EIK praktikas välja kujunenud üldpõhimõtted analüüsitavas küsimuses ning teiseks EIK seisukohad erinevates õigusemõistmisele juurdepääsu aspektides.<sup>4</sup> Lõpetuseks tuuakse Eesti praktikas tõusetunud probleemidega seonduvalt välja järeldused, millele töö tulemusel on jõutud.

<sup>1</sup> Vt nt Riigikohtu esimehe M. Raski ettekanne Riigikogu 2010. a kevadistungjärgul, lk 2-3. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/994/Riigikohtu\\_esimehe\\_ettekanne\\_riigikogule\\_20.5.2010.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/994/Riigikohtu_esimehe_ettekanne_riigikogule_20.5.2010.pdf), 25.10.2010. Sama on tõdenud ka nt õiguskantsler I. Teder, Inimõiguste Instituudi juhatuse liige M. Haruoja jt, probleemile juhtiti tähelepanu [2010. a Eesti õigusteadlaste päevadel](http://www.riigikohus.ee/vfs/994/Riigikohtu_esimehe_ettekanne_riigikogule_20.5.2010.pdf) jne.

<sup>2</sup> Kirjatöö valmis esmalt taustamaterjaliks Riigikohtu esimehe M. Raski ettekandeks Veneetsia Komisjoni ja Venemaa Konstitutsioonikohtu egiidi all 18.-20.11.2010 Peterburis läbi viidaval konverentsil teemal „Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – praktika, probleemid ja rakendamise väljavaated“.

<sup>3</sup> Lisaks juurdepääsuõigusele tuleb õiglase kohtumenetluse olemasoluks tagada ka kohtu ülesehitust ja kohtukorraldust ning menetluse läbiviimist ja edasikaebeõigust puudutavad nõuded, kuid nendel aspektidel käesolevas analüüsis pikemalt ei peatuta.

<sup>4</sup> Õigusemõistmisele juurdepääsu probleemidest Eesti kohtutes vt lähemalt Riigikohtu analüüsist. – M. Lillsaar. Menetlusabi andmine tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. Tartu, 2010. Kätesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi\\_tsiviilkohtumenetluses.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi_tsiviilkohtumenetluses.pdf), 25.10.2010.

# 1. Euroopa Nõukogu õigusaktid õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse küsimuses

Teise maailmasõja järel ühinesid Euroopa riigid püüdlustes arendada õigusriigi põhimõtetele tuginevat demokraatiat ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitset. Selle väljenduseks sai 1950. aastal allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, mis koos hilisemate lisaprotokollidega on üheks silmapaistvaimaks teetähiseks inimõiguste edendamisel Euroopas. Tänavu 60-aastaseks saanud konventsioon sisaldab hulga tähelepanuväärseid sätteid, mis rõhutavad ideed inimesest kui moraalse väärtusega olendist, kelle õigused väärivad kaitset rahvusvahelisel tasandil. Konventsiooni eesmärk on kaitsta igapäevast inimõigusi, hoides ja arendades demokraatliku ühiskonna ideaale ja väärtusi.

Lisaks inimõiguste konventsioonile, mida teatud mõttes võib pidada Euroopa Nõukogu (EN) alusdokumendiks, tuleb tähelepanu pöörata ka muudele konventsiooni tõhusamaks täitmiseks vastu võetud dokumentidele. Püüdes toetada riikide õigussüsteemide toimimist, on EN Ministrite Komitee töötanud välja mitmeid soovitusi ja resolutsioone. Koos EIK praktikaga näitavad need teed liikmesriikidele õiglase õigusemõistmise tagamiseks. Siinkohal tuuakse välja kokkuvõtted olulisematest õigusemõistmisele juurdepääsu õigusega seotud EN Ministrite Komitee õigusaktidest.

## **1) EN resolutsioon nr (78)8 õigusabi ja õigusnõustamise kohta**

Esmalt tuleb mainida EN resolutsiooni nr (78)8 õigusabi ja õigusnõustamise kohta.<sup>5</sup> Resolutsioonis kutsutakse liikmesriikide valitsusi üles kõrvaldama majanduslikke takistusi isikute õiguste kaitset erinevates kohtumenetlustes v.a kriminaalasjades. Selleks tuleb riigil võimaldada isikutele vajalikku õigusabi, võttes arvesse abitaotleja rahalist seisukorda ja menetlusega kaasnevaid kulusid. Olulist peetakse suhtumise muutmist - riigi õigusabi ei peaks vaatlema kui heategevust puudustkannatavatele isikutele, vaid kui üldist ühiskondlikku kohustust. Õigusabi peaks saama taotleda ja anda igas menetlusstaadiumis ja vastavalt vajadusele, kas täies mahus või ainult teatud osades. Õigusabiga peaks olema võimalik katta kõiki kohtumenetlusega seotud kulusid (lõivud, maksud, tunnistajate, ekspertide, tõlkide, täiturite kulud), samuti isiku kohtuistungil osalemisest tingitud kulusid (transport, saamata jäänud tulu). Isikul peaks põhimõtteliselt olema võimalik valida õigusabi andvat isikut ning õigusabi korras määratud advokaat peaks saama mõistlikku tasu abistamise eest.

## **2) EN soovitus nr R(81)7 õigusemõistmise kättesaadavuse suurendamise abinõudest**

Sarnaseid põhimõtteid kordab EN soovitus nr R(81)7 õigusemõistmise kättesaadavuse suurendamise abinõudest.<sup>6</sup> Soovitus osundatakse võimalustele, kuidas muuta kohtuprotsessid tsiviil-, kommerts-, haldus-, sotsiaal- ja fiskaalasjades lihtsaks, kiireks ja vähekulukaks. Käesoleva analüüsi seisukohast on oluline see osa soovitusest, mis puudutab õigusemõistmise kulusid. Soovitus leitakse, et liikmesriigid peaksid võtma tarvitusele meetmed, vähendamaks või kaotamaks kohtumenetlusega seotud kulusid, et lihtsustada

<sup>5</sup> Vastu võetud Ministrite Komitee aseministrite 284. koosolekul, 2. märtsil 1978. a.

<sup>6</sup> Vastu võetud Ministrite Komitee 68. istungjärgul, 14. mail 1981. a.

juurdepääsu õigusemõistmisele. Riigid peaks muu hulgas ette nägema võimalusi kohtuasja algatamise tingimusena nõutavate rahasummade, nt riigilõivude süsteemseks vähendamiseks. Eriti peaks väikeste kulutustega olema seotud kohtumenetlus väikese rahalise väärtuse üle käivates vaidlustes ja perekonnaasjades. Tähelepanu tuleks pöörata ka advokaatide, ekspertide, tõlkide ja tõlkijate kulude suurusele, et need ei saaks takistuseks menetlusele juurdepääsule.

### **3) EN soovitus nr R(93)1 seaduste ja õigusemõistmise väga vaestele isikutele tõhusa kättesaadavuse kohta**

Õigusemõistmisele juurdepääsu küsimust käsitleb ka EN soovitus nr R(93)1 seaduste ja õigusemõistmise väga vaestele isikutele tõhusa kättesaadavuse kohta.<sup>7</sup> Selles soovitusel rõhutatakse, et vaesus ei tohi saada diskrimineerivaks takistuseks õiguste kaitsel. Riikidel soovitatakse laiendada õigusabi ja mistahes muid abi vorme kõigis kohtuinstantsides ja menetlustes (tsiviil-, kriminaal-, äri-, haldus-, sotsiaalõigus, jne), sõltumata abi vajava isiku rollist sellistes menetlustes. Õigusabi peaksid saama ka need puudustkannatavad riigi alalised elanikud, kel puudub kodakondsus. Õigusabi andmisest keeldumine peaks olema võimalik vaid kaebuse vastuvõetamatuse puhul, st kui kaebus on selgelt edulootuseta või kui õigusabi pole õigusemõistmise huvides vajalik. Samuti tuleks lihtsustada õigusabi andmise menetlust.

### **4) EN soovitus nr R(2004)6 siseriiklike õiguskaitsevahendite parendamisest**

Hilisematest dokumentidest väärib esiletõstmist EN soovitus nr R(2004)6 siseriiklike õiguskaitsevahendite parendamisest.<sup>8</sup> Soovitusel juhatakse tähelepanu asjaolule, et puudused riigisiseste õiguskaitsevahendite kättesaadavuse ja/või tõhususe osas toovad kaasa ka EIK üha kasvava töökoormuse. Kaitsevahendite parandamine aga vähendaks Inimõiguste kohtule esitatavate taotluste hulka (vähem taotlejaid on sunnitud pöörduma EIK poole, kui siseriiklikult vaadatakse taotlusi läbi piisava põhjalikkusega) ning lihtsustaks taotluste läbivaatamist Inimõiguste kohtus (kuna asi on sisuliselt eelnevalt siseriiklikus organis läbi vaadatud). Seepärast soovitatakse liikmesriikidel luua inimõiguste konventsiooni artiklile 13 vastavad tõhusad siseriiklikud õiguskaitsevahendid, ning jälgida, et õiguskaitsevahendite kasutamist võimaldataks igapähele, kelle konventsiooniga tagatud õigusi on väidetavalt rikutud.

Esitatud õigusaktide ülevaatest nähtub, et küsimus õigusemõistmisele juurdepääsu kergendamise võimalustest on olnud päevakorras aastakümneid. Ometi on riikidel jätkuvalt juurdepääsu tagamisega probleeme, mistõttu Inimõiguste kohtule on esitataks sageli kaebusi konventsiooni artiklis 6 sätestatud õiguste kaitseks. Järgnevalt esitataks ülevaade sellest, kuidas Inimõiguste kohus on õigusemõistmisele juurdepääsuga seotud vaidlusi lahendanud.

---

<sup>7</sup> Vastu võetud Ministrite Komitee aseministrite 484. koosolekul, 8. jaanuaril 1993. a.

<sup>8</sup> Vastu võetud Ministrite Komitee 114. istungil, 12. mail 2004. a.

## 2. Õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse sisu

Nagu sissejuhatuses tõdetud, põhiõigus õiglasele kohtumenetlusele seisab demokraatlikus õigusriigis kesksel kohal. Sisustades õigust õiglasele kohtumenetlusele, on EIK märkinud teedrajas *Golder vs Ühendkuningriik* kohtuotsuses, et see kätkeb endas ka õigusemõistmisele juurdepääsu õigust (*Right of access to court*).<sup>9</sup> Kuigi õigusemõistmisele juurdepääsu õigus otsesõnu ei sisaldu konventsioonis, tuletas EIK konventsiooni eesmärkidest olulise järelduse, et demokraatiat ja õigusriiki on raske ette kujutada ilma võimaluseta esitada õigusvaidlust sõltumatule ja erapooletule kohtule lahendamiseks. Vastupidi, konventsiooni eesmärgi saavutamiseks peab õiguste kaitse olema sisuline ja tõhus. Igapähe peab olema võimalik oma õiguste või kohustuste teostamisel pöörduda nõudeõigusega kohtusse. See tähendab, et võimalus kohtuasi algatada peab olema reaalne. Tuleb võimaldada, et asja arutaks sõltumatu ja erapooletu kohtus, isegi kui kaebus on õiguslikult või faktiliselt põhjendamatu.

EIK tõlgendustele toetub ka Eesti õigusteaduslik käsitlus, mille järgi õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse on isiku subjektiivne menetlusõiguslik tagatis, mille eesmärk on muuta põhiõiguste materiaalsoiguslik sisu tegelikkuseks.<sup>10</sup> Selle sõnum on, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul. Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu nii põhiõigus kui ka üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi. Riiki ei muuda õigusriigiks veel tõsiasi, et on olemas seadused, mis määravad kindlaks avaliku võimu pädevuse ja volitused. Seadusriigist saab õigusriik alles siis, kui on olemas ka kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle. Üldine kohtusse pöördumise õigus on niisiis see, mis riigist lõppastmes õigusriigi teeb ja ilma milleta õigusriik on mõeldamatu.

Õigus kohtulikule kaitsele hõlmab isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule, millele vastab riigi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>11</sup> Riik peab tagama, et asja vaataks läbi ja otsuse langetaks pädev õigusemõistmisorgan.<sup>12</sup> Seega kohtusse pöördumise subjektiivse õiguse adressaadiks on nii seadusandja, kes peab kujundama põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused, kui ka kohtud, kes peavad lahendama kohtuasju õigesti ja etteantud menetlusreeglite järgi.<sup>13</sup> Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele

<sup>9</sup> EIK 21.02.1975 otsus asjas *Golder vs Ühendkuningriik*, pp 28-36.

EIK rõhutab, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigust ei tohiks segi ajada konventsiooni **artikliga 13** ega **artikliga 5(4)**. Art 13 räägib tõhusast õiguskaitsevahendist "riigivõimude" ees, mis ei pruugi tähendada ainult kohut art 6 ja art 5(4) mõttes. Veelgi enam, tõhus õiguskaitsevahend peab olema ette nähtud konventsioonis sätestatud õiguste rikkumise vastu, samas kui art 6 ja art 5(4) alusel esitatav nõue seondub kas tsiviilõiguste ja -kohustustega või teisel juhul vahistamise või kinnipidamisega. Seega nende kolme artikli kaitsealad on erinevad, olgugi et osaliselt need võivad kattuda. - Samas, p 33.

<sup>10</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008, komm 1.2, lk 163.

<sup>11</sup> Samas, komm 1.3, lk 164.

<sup>12</sup> Sealjuures EIK tõlgenduse kohaselt ei nõua konventsiooni art 6 otsesõnu apellatsioon- või kassatsioonkohtute moodustamist, kuid ka nende puudumisel tuleb demokraatlikus õigusriigis tagada art 6 sätestatud eesmärk ja õigused, mistõttu kohaldub art 6 ka edasikaebemenetluses. – vt EIK 17.01.1970 otsus asjas *Delcourt vs Belgia*, p 25. Olukorras, kus kõrgema astme kohtud juba eksisteerivad, tuleb aga kogu kohtumenetlust tervikuna silmas pidades jälgida, et oleks juurdepääs õigusemõistmisele oleks realselt tagatud. – vt EIK 17.12.1997 otsus asjas *Brualla Gómez de la Torre vs Hispaania*, p 37.

<sup>13</sup> M. Ernits (viide 10), komm 2, lk 165.

kaitseala riive võib seisneda nii põhiõiguste adressaadi tegevuses kui tegevusetuses. Näiteks seadusandja kehtestatud menetlusseaduste sätted kujutavad endast ühtaegu nii kohtusse pöördumise õiguse kujundamist kui ka selle kitsendamist, sest need sätestavad tingimused, mis peavad olema täidetud, et kohtuasja saaks arutada. Niisamuti kohtu menetlustoimingud, mis takistavad või raskendavad ligipääsu kohtule, kujutavad endast õigusemõistmisele juurdepääsu põhiõiguse riivet.<sup>14</sup>

EIK on korduvalt rõhutanud, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus pole absoluutne põhiõigus, vaid riik võib seda piirata ja peabki piirama, kehtestades juurdepääsu tingimused - määratlema pädeva kohtu, menetlusreeglid ja muud formaalsed nõuded, mis tuleb täita kohtusse pöördumisel.<sup>15</sup> Menetlusreeglid võivad riigiti erineda, võttes arvesse vastava ühiskonna vajadusi ja võimalusi ning teisi põhiõigusi ja põhiseaduslikke väärtusi. Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele mõningane kitsendamine on vajalik eelkõige õiguskindluse tagamiseks ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks.<sup>16</sup> Siiski peab riive olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane ning vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Piirangud on lubatavad ainult niivõrd, kuiivõrd need ei mõjuta põhiõiguse enda olemust, piirangu eesmärk on legitiimne ning piirang ise on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, sobiv eesmärgi saavutamiseks ja mõõdukas taotletava eesmärgi suhtes.<sup>17</sup>

EIK on leidnud, et õigusemõistmisele juurdepääsu põhiõiguse mõningane kitsendamine on paratamatu, kuid piirangud ei tohi olla ülemäärased. Riigi kohustus astuda omapoolseid samme tähendab, et riik peab kindlustama tõhusa ja sisulise, mitte pelgalt teoreetilise või illusoorse juurdepääsu õigusemõistmisele. Näiteks kohtuasjas *Airey vs Iirimaa* tuvastas EIK õigusemõistmisele juurdepääsuõiguse rikkumise, kuna riik ei võimaldanud tasuta õigusabi puudustkannatavale naisele, kes vajab seda vägivaldsest abikaasast lahutuse taotlemisel.<sup>18</sup> Kohus märkis, et riik ei pea küll tagama tasuta õigusabi igas tsiviilõigusi käsitlevas vaidluses, kuid oluline on, et tagatud oleks reaalne võimalus pöörduda õiguste kaitseks kohtusse. Arvestades menetluse keerukust ning lahutuseks nõutavate tõendite olemust, oli kaebajal vähe lootust oma asja ise edukalt kaitsta ning see reaalne takistus osutus konventsiooniga vastuolus olevaks.

---

<sup>14</sup> Samas, komm 2.3, lk 171.

<sup>15</sup> Näiteks kehtestades vaidlustamistähtaegu, riigilõive kohtusse pöördumiseks või eriregulatsioone teatud isikute gruppidele nagu alaealised või vaimse häirega isikud jne - vt nt EIK 22.10.1996 otsus asjas *Stubbings jt vs Ühendkuningriik*, pp 51-52; EIK 13.07.1995 otsus asjas *Tolstoy-Miloslavsky vs Ühendkuningriik*, pp 62-67; EIK 15.02.2007 otsus asjas *Angel Angelov vs Bulgaaria*, pp 35-36.

<sup>16</sup> M. Ernits (viide 10), komm 2.4, lk 172.

<sup>17</sup> EIK 28.05.1985 otsus asjas *Ashingdane vs Ühendkuningriik*, p 57.

<sup>18</sup> EIK 9.10.1979 otsus asjas *Airey vs. Iirimaa*, pp 24-28.

### 3. Õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse erinevad aspektid EIK praktikas

#### 1) Kohtu pädevus ja volitused

Artikli 6(1) mõttega oleks sobimatu, kui õigus kohtumenetlus algatada oleks vaid näiline, st kui riigi õiguskord võimaldaks küll menetluse algatada, kuid ei annaks kindlustunnet, et vaidlus ka oma lõpliku lahenduse leiab.<sup>19</sup> Seega isikul peab olema võimalik vaidlustada iga tegelikkuses aset leidnud kaebaja õigustesse sekkumist, oluline on ka kohtumenetluse mõistlik kestus ning otsuse hilisem täidetavus.<sup>20</sup>

EIK on leidnud, et artiklis 6(1) sätestatud õigusemõistmisele juurdepääsu õigusega võib olla vastuolus, kui riigisisisel kohtul pole täielikku õigust hinnata kõiki asjaga seotud faktilisi asjaolusid ja õiguslikke küsimusi.<sup>21</sup> See ei tähenda, et kohus peaks hindama kaebust, mis on ilmselgelt põhjendamatu.<sup>22</sup> Kaebaja peab suutma oma õiguste rikkumist usutavalt väita, esitades põhjused, miks ta peab oma õigusi rikutuks.

#### 2) Kaebaja olemus

Nagu öeldud, ei saa kohtumenetlusele juurdepääsu õigus olla absoluutne, vaid riigil on kohustus kehtestada juurdepääsuõiguse tingimused, mh isikute vajadustest ning ühiskonna võimalustest lähtudes. Tähtis on, et liikmesriigid seda kaalutusõigust teostades ei piiraks ega vähendaks isikute juurdepääsuõigust põhiõiguse olemust moondaval viisil või määral. Näiteks on Inimõiguste kohus pidanud lubatavaks teatud isikute gruppide, nt vaimuhäirega isikute, alaealiste või pahatahtlike kaebajate, kohtumenetlusele juurdepääsuõiguse piiramist.<sup>23</sup> Samas on tunnistanud juurdepääsuõigust rikkuvaks juhtum, kus katoliku kiriku tsiviilhagi jäeti läbi vaatamata ilma muu tõsiseltvõetava põhjenduseta, kui vaid seda liiki isiku kohtumenetlusvõimetuse tõttu.<sup>24</sup> Õigusabi peaks põhimõtteliselt võimaldama ka nt kinnipeetavatele tsiviilkohtumenetluses - riik ei tohiks sekkuda nende tsiviilõiguslikesse vaidlustesse, takistades neil õigusabi saada.<sup>25</sup>

Juriidiliste ja füüsiliste isikute vaheteo kohta õigusabi andmisel on EIK märkinud, et kuigi Euroopas pole selles osas kindlat väljakujunenud praktikat, ei näe paljude riikide seadusandlus ette võimalust juriidilistele isikutele õigusabi andmiseks, ning silmas pidades kaebuses vaidlusalust Prantsuse õigussüsteemi, kus juriidilisest isikust kaebajal oli tagatud esimese ja teise astme kohtusse pöördumise õigus, pidas EIK objektiivselt põhjendatuks, et

---

<sup>19</sup> EIK 25.02.1997 otsus asjas *Hornsby vs Kreeka*, pp 40-45; EIK 01.03.2002 otsus asjas *Kutić vs Horvaatia*, pp 25-33; EIK 10.07.2003 otsus asjas *Multiplex vs Horvaatia*, pp 45-55; EIK 21.12.2006 otsus asjas *Popova vs Venemaa*, pp 33-42.

<sup>20</sup> EIK on rõhutanud, et efektiivse menetluse ja kohtuotsuste täitmist tagamata jääb kohtumenetlusele juurdepääsu õigus illusoorseks. – Vt nt EIK 25.02.1997 otsus asjas *Hornsby vs Kreeka*, p 45.

<sup>21</sup> EIK 23.09.1982 otsus asjas *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsi*, p 81; EIK 07.07.1989 otsus asjas *Tre Traktörer AB vs Rootsi*, p 40; EIK 28.11.1996 otsus asjas *Terra Woningen B.V. vs Holland*, p 52.

<sup>22</sup> EIK 10.05.2001 otsus asjas *T.P. ja K.M. vs Ühendkuningriik*, p 102.

<sup>23</sup> EIK 28.05.1985 otsus asjas *Ashingdane vs Ühendkuningriik*, p 59.

<sup>24</sup> EIK 29.11.1997 otsus asjas *Canea Catholic Church vs Kreeka*, p 42.

<sup>25</sup> EIK 21.02.1975 otsus asjas *Golder vs Ühendkuningriik*, p 26; EIK 28.06.1984 otsus asjas *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik*, p 105.



äriühing (isegi kui ta on makseraskustes) peab kandma kohtumenetlusega seotud kulusid.<sup>26</sup> Samas on EIK märkinud, et liikmesriigi kohus ei saa eeldada, et äriettevõttel on alati (v.a juhul kui ta on maksejõuetuks kuulutatud) võimalik tasuda riigilõivu jm kohtukulud.<sup>27</sup> Ka juriidilisele isikule õigusabi andmisest keelumist tuleb kaaluda ning põhjendada isiku maksevõimest ning konkreetse kohtumenetluse asjaoludest lähtuvalt, silmas pidades, et ka juriidilisele isikule oleks tagatud efektiivne juurdepääs õigusemõistmisele.<sup>28</sup>

### 3) Kohtumenetluse riigilõivud

Inimõiguste konventsiooni artikkel 6(1) otsesõnu ei kirjuta ette, et juurdepääs õigusemõistmisele peaks olema tasuta. Vastupidi, õigusemõistmise huvides võib seada rahalisi piiranguid kohtusse pöördumisele ning need ei pruugi rikkuda kohtumenetlusele juurdepääsu õigust *per se*.<sup>29</sup> Siiski on EIK tõdenud, et riigilõivud ei tohi olla nii kõrged, et need ebamõistlikult takistavad kohtusse pöördumise õiguse efektiivset teostamist.<sup>30</sup>

EIK on leidnud, et lisaks kohtusse pöörduja võimekusele tasuda riigilõive tuleb kohtumenetlusele juurdepääsu õiguse piirangu lubatavuse hindamisel arvesse võtta ka, millises menetlusstaadiumis lõive nõutakse.<sup>31</sup> EIK on hukka mõistnud olukorra, kus kõrge riigilõiv takistab menetluse alustamistki, olukorras, kus riigilõivu võiks sisse nõuda ka hiljem, peale seda kui kaebajal on saanud esitada tõendid nii kohtuasja sisu kui ka enda majandusliku olukorra kohta.<sup>32</sup> Seega konkreetsest asjaoludest, sealhulgas kaebaja majanduslikust võimekusest ja menetlusstaadiumist lähtuvalt tuleb hinnata, kas isikule on sisuliselt olnud tagatud kohtumenetlusele juurdepääsu põhiõigus.<sup>33</sup>

EIK on korduvalt tunnistanud inimõiguste konventsiooni rikkumiseks liiga suure kohtulõivu.<sup>34</sup> Näiteks kaasuses *Kreuz vs Poola* leidis kohus, et keskmise aastapalga suurune kohtulõiv rikub inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõiget 1;<sup>35</sup> kaasuses *Mehmet ja Suna Yiğit vs Türgi* tunnistas kohus sama artikli rikkumiseks neljakordse alampalga suuruse kohtulõivu nõudmise sissetulekut mitteomavalt poolelt;<sup>36</sup> kaasuses *Stankov vs Bulgaaria* osutus konventsiooni rikkuvaks kui alusetu kohtueelse kinnipidamise eest väljamõistetavast hüvitisest 90% tuleb tasuda riigilõivuks sellesama hüvitise taotlemisel.<sup>37</sup>

---

<sup>26</sup> EIK 26.08.2008 määrus asjas *VP Diffusion Sarl vs Prantsusmaa*, p 1.

<sup>27</sup> EIK 20.12.2008 otsus asjas *Paykar Yev Haghtanak Ltd vs Armeenia*, p 49; EIK 26.07.2005 otsus asjas *Jedamski ja Jedamska vs Poola*, p 63-64.

<sup>28</sup> EIK 10.01.2006 otsus asjas *Teltronic-CATV vs Poola*, p 54-61.

<sup>29</sup> EIK 17.07.2007 otsus asjas *Mehmet ja Suna Yiğit vs Türgi*, p 34.

<sup>30</sup> EIK 17.12.1997 otsus asjas *Brualla Gómez de la Torre vs Hispaania*, p 33; EIK 29.03.2006 otsus asjas *Scordino vs Itaalia*, p 201; EIK 12.07.2007 otsus asjas *Stankov vs Bulgaaria*, p 59; EIK 20.12.2008 otsus asjas *Paykar Yev Haghtanak Ltd vs Armeenia*, pp 48-49.

<sup>31</sup> EIK 19.06.2001 otsus asjas *Kreuz vs Poola*, p 60.

<sup>32</sup> EIK 10.01.2006 otsus asjas *Teltronic-CATV vs Poola*, p 61-62.

<sup>33</sup> EIK 04.05.2006 otsus asjas *Weissman jt vs Rumeenia*, p 36-43.

<sup>34</sup> Vt nt EIK 26.07.2005 otsus asjas *Podbielski ja PPU Polpure vs Poola*, p 70; EIK 10.01.2006 otsus asjas *Teltronic-CATV vs Poola*, p 54; EIK 31.07.2007 otsus asjas *FC Mrebebi vs Georgia*, p 49 jj.

<sup>35</sup> EIK 19.06.2001 otsus asjas *Kreuz vs Poola*, p 61 jj.

<sup>36</sup> EIK 17.07.2007 otsus asjas *Mehmet ja Suna Yiğit vs Türgi*, p 38.

<sup>37</sup> EIK 12.07.2007 otsus asjas *Stankov vs Bulgaaria*, p 51, 58, 67.

#### 4) Tasuta õigusabi

Sissejuhatuses mainitud Eesti tänaseid valupunkte silmas pidades on nimetatud küsimuses EIK praktika teadmine ja silmas pidamine kõige hinnatavam. Üldiselt on EIK seisukohal, et nii tsiviil- kui kriminaalasjades tuleb kohtumenetlusele juurdepääsu õiguse tagamiseks luua toimiv tasuta õigusabi ja -nõustamise süsteem.<sup>38</sup>

Kuigi riik ei pea küll tagama tasuta õigusabi igas tsiviilõigusi käsitlevas vaidluses (erinevalt inimõiguste konventsiooni artiklis 6(3) kriminaalmenetluse jaoks ette nähtust), kuid tagatud peab olema reaalne võimalus pöörduda õiguste kaitseks kohtusse.<sup>39</sup> Keeldumine õigusabist võib rikkuda konventsiooni artiklit 6(1), kui õigusabi on möödapääsmatu, kuna kohtusse võib pöörduda vaid advokaadist esindaja vahendusel<sup>40</sup> või asja keerukuse tõttu<sup>41</sup>.

EIK on selgitanud, et õigusabi saamine pole absoluutne põhiõigus ning seda võib piirata legitiimset eesmärki ja proportsionaalsust silmas pidades. Riikidel on vaba valik, milliste vahenditega kindlustada õigus ausale kohtupidamisele ning et riigi õigusabi on vaid üks võimalustest juurdepääsu tagamiseks. On mõisteta, kui õigusabi saamise eeltingimuseks seatakse taotleja majanduslik olukord ning kaebuse edulootus.<sup>42</sup> EIK on tõdenud, et õigusabi taotleja ei pea üle mõistuse põhjalikult tõendama oma majanduslikku kitsikust, vaid lähtuda tuleb ka konkreetse kohtumenetluse asjaoludest ehk õigusemõistmise huvidest.<sup>43</sup>

Kuigi riigil pole kohustust anda tasuta õigusabi igas kohtuasjas, tuleks õigluse põhimõttest lähtuvalt kindlustada, et vaidluse osapool suudaks tõhusalt menetluses osaleda ja oma väiteid kaitsta.<sup>44</sup> Riigil ei lasu kohustust avalikest vahenditest kindlustada poolte võrdsust, niikaua kuni võib mõistlikult eeldada, et mõlemal osapoolel on võimalus oma asja kohtus kaitsta ning pole asjaolusid, mis oluliselt kummagi poole kahjuks räägiksid. Näiteks kohtuasja keerukus, emotsionaalne seotus ja menetluse võimalikud rasked tagajärjed võivad teha ilma kaitsjata asjas osalemise raskeks kui mitte võimatuks.<sup>45</sup>

Õigusabi hilisema hüvitamise kohta on EIK leidnud, et kuna tasuta õigusabi pole absoluutne põhiõigus, siis ka kulude hilisema hüvitamise nõue ei ole otseselt vastuolus konventsiooni artikliga 6.<sup>46</sup> Viidatud kaasuse puhul, arvestades õigusabikulude suurust ning seda, et kaebaja polnud suutnud kulude hüvitamiseks vahendite puudumist tõendada, oli EIK arvates õigusabikulude hilisem sissenõudmine põhjendatud.

---

<sup>38</sup> EIK 09.10.1979 otsus asjas *Airey vs. Iirimaa*, p 26; EIK 13.05.1980 otsus asjas *Artico vs Itaalia*, p 33.

<sup>39</sup> EIK 04.09.2002 otsus asjas *Essaadi vs Prantsusmaa*, pp 30-37.

<sup>40</sup> EIK 09.10.1979 otsus asjas *Airey vs Iirimaa*, pp 26-28; EIK 13.01.2009 otsus asjas *Miroslaw Orzechowski vs Poola*, p 22.

<sup>41</sup> EIK 13.03.2007 otsus asjas *Laskowsa vs Poola*, pp 54-63.

<sup>42</sup> EIK 15.02.2005 otsus asjas *Steel ja Morris vs Ühendkuningriik*, pp 60-62.

<sup>43</sup> EIK 25.04.1983 otsus asjas *Pakelli vs Saksamaa*, pp 33-40.

<sup>44</sup> EIK 17.06.2008 otsus asjas *Bobrowski vs Poola*, p 48; EIK 12.06.2007 otsus asjas *Bakan vs Türgi*, p 68. Viimase kohtuasja puhul sai määravaks kõrge riigilõiv kohtusse pöördumisel, mida kaebaja ei suutnud tasuda lähedase surma tõttu, mis omakorda oligi kohtusse pöördumise põhjuseks - samas, p 78.

<sup>45</sup> EIK 16.07.2002 otsus asjas *P., C. ja S. vs Ühendkuningriik*, pp 88-91.

<sup>46</sup> EIK 25.09.1992 otsus asjas *Croissant vs Saksamaa*, pp 33-38.

## 5) Õigusabi kvaliteet

Määratud kaitsjate teenuse kvaliteet on olnud arutluse all Inimõiguste kohtus näiteks juhul, kui kaebajaile pole antud õigust valida õigusabi korras määratud kaitsjat. Kuigi riiki ei saa pidada vastutavaks kõigi määratud kaitsja vigade eest, on siiski teatud nõuded, mille kaudu tuleb tagada, et õigusabi taotleja saaks oma õigusi tõhusalt teostada.<sup>47</sup> Ka määratud kaitsja keeldumine esindamast peaks EIK hinnangul vastama kindlatele tingimustele, nt tuleks seada tähtjad, kui palju varem peaks määratud kaitsja teavitama keeldumisest, et õigusabi saajal oleks piisavalt aega õigusabi raames uue advokaadi leidmiseks ning asja ette valmistamiseks.<sup>48</sup>

## 6) Menetluse keerukus

Toimingute õiguslikku iseloomu silmas pidades võib menetluse keerukus samuti osutada diskrimineerivaks takistuseks kohtumenetlusele juurdepääsu õiguse tõhusal teostamisel.<sup>49</sup> Kohtusse pöördujail on õigus eeldada, et võimuesindaja ja erahuvid oleks tasakaalus ning et võimalus vaidlustada isiku õigusi rikkuvat haldusakti oleks reaalne.

Mitmesugused menetlusreeglid võivad samuti piirata kohtumenetlusele juurdepääsu õigust (nt kaebuste esitamise tähtjad, advokaadist esindaja kohustus kõrgema astme kohtutes jne). Kuigi, nagu öeldud, see pole õigusemõistmisele juurdepääsu õigus absoluutne põhiõigus, on riik rikkunud konventsiooni artiklit 6(1) juhul, kui nt kaebajad saavad menetlusõiguslikest piirangutest liiga hilja aru, kuna neile pole seda varem selgitatud, ega oska seepärast oma õigusi õigeaegselt kaitsta.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> EIK 13.05.1980 otsus asjas *Artico vs Itaalia*, pp 33-36.

<sup>48</sup> EIK 09.04.1984 otsus asjas *Goddi vs Itaalia*, p 31; EIK 22.03.2007 otsus asjas *Siatkowska vs Poola*, p 114.

<sup>49</sup> EIK 16.12.1992 otsus asjas *De Geouffre de la Pradelle vs Prantsusmaa*, pp 33-35.

<sup>50</sup> EIK 06.12.2001 otsus asjas *Yagtzilar jt vs Kreeka*, p 27.

## Lõpetuseks

Esitatud EIK praktika ülevaatest oli näha, et õigusemõistmisele juurdepääsu tagamine on oluline põhiväärtus, mille täitmisega aga riikides tihti probleeme ette tuleb, mistõttu Inimõiguste kohtul on tulnud selle põhiõiguse sisu selgitada.<sup>51</sup>

Keerulisemaks muutunud õiguskeskkonnas ning rasketes majanduslikes tingimustes võivad kohtusse pöördumisega kaasneva kulud inimestele üle jõu käia ning saada takistuseks isiku kohtusse pöördumise põhiõiguse realiseerimisele.<sup>52</sup> Isegi kui riik teatud tingimustel esialgu toetab menetlusosalist, andes nt menetlusabi või vabastades ta riigilõivu tasumisest, on juurdepääs õigusemõistmisele lõppastmes ikka takistatud, kui menetlusabi on sisuliselt laen, mis tuleb hiljem tagastada (TsMS § 190 lg 7). Tuleks kaaluda, kas võimalus saada lõplikult tasuta õigusabi (nn hüvitamiskohustuseta menetlusabi) vaid väga erandlikel asjaoludel, on kooskõlas käesoleva töö punktis 3.4) viidatud EIK praktikaga. See võib olla nii, kui kohtud menetlusabi tagastamata jätmise võimalusest keeldumist sisuliselt põhjendaksid.<sup>53</sup>

Õigusemõistmise efektiivsuse põhimõttest tuleneb, et kaebuse esitamine peab olema realselt võimalik ja kohtu poole pöördumist ei tohi ebamõistlikult raskendada. Kuid õigusemõistmisele juurdepääsu õigus pole absoluutne ning riik võib selles näha ette piiranguid. Näiteks on menetlusökonoomist lähtuvalt õigustatud riigilõivud kohtusse pöördumisel, kuna soovitakse vältida kohtusüsteemi ülekoormamist põhjendamatute kaebustega. Kuid piirangud ei tohi olla ülemäärased ega saada takistuseks õiguste realsel teostamisel. Ka kohtulõivude suurus ei tohi olla liiga kõrge, nii et sellega saab tõkestatud isikute õigusemõistmisele juurdepääsu põhiõigus. EIK seisukoht on, et riigis peab olema ka toimiv kohtulõivudest ja muudest õigusabi kuludest vabastamise süsteem. Lisaks kõrgetele riigilõivudele on ka muid võimalusi, kuidas õigusemõistmisele juurdepääsu õigust piiramata kohtusüsteemi töökoormust alandada, nt on võimalik soodustada kompromisside sõlmimist ja lepitusmenetlusi jmt.<sup>54</sup> Kohtusse pöördumist kergendaks kindlasti ka asjakohane tasuta või jõukohase hinnaga kohtueelne juriidiline nõustamine. Sellist õigusabi võiks pakkuda juristide erialaliitude või nt ülikoolide õigusteaduskondade juures.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Väärtuslikke võrdlusandmeid õigusemõistmisele juurdepääsu tingimuste kohta avaldab iga kahe aasta tagant ka Euroopa Nõukogu õigusemõistmise efektiivsust hindav komisjon (*European Commission for the efficiency of justice - CEPEJ*) liikmesriikide kohtusüsteemi analüüsisivas uuringus, peatükis "Access to justice". - CEPEJ kodulehekülj: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp), 25.10.2010; European judicial systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice, lk 49-64 - [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JAReport2010\\_GB.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JAReport2010_GB.pdf), 25.10.2010.

<sup>52</sup> Praktikaks on probleemiks nt olukord, kus võlgnikul puuduvad vahendid isegi pankrotimenetluse kulude katteks. Seetõttu on tõusetunud küsimus, kas menetluskulude kandmiseks on vaja riigipoolset menetlusabi. – K. Kerstna-Vaks. Pankrotimenetluse kulud – vältimatu osa pankrotimenetlusest. *Juridica VI/2008*, p 1, lk 390.

<sup>53</sup> Seni on Eesti kohtulahendites menetlusabi eest tasumise tähtaeg ja kord jäänud sageli ebamääraseks. – Vt M. Lillsaar (viide 4), lk 34-35.

<sup>54</sup> Eesti puhul ongi seda võimalust kasutatud; TsMS regulatsiooni kohtulike kompromisside sõlmimise soodustamise aspektist võib pidada rahuldavaks. On tehtud ettepanek et kompromissi puhul võiks tTagastatava riigilõivu suurus võiks olla enam kui 50%. – K. Tarros. Kompromiss Eesti kohtupraktikas: olemus ja probleemistik. *Juridica X/2008*, p 5, lk 684.

<sup>55</sup> Tervitav on, et Eestis pakuvad tasuta õigusabi teenust nt Tartu Ülikooli üliõpilaste õigusbüroo (<http://www.oi.ut.ee/et/uldinfo/uliopilaste-ogusburoo>, 25.10.2010) ning Eesti Juristide Liit (<http://www.juristideliit.ee/uus/index.php?page=185>, 25.10.2010).

Seega, EIK praktikast õppust võttes tuleks arutada läbi, mida saaks ette võtta, et parandada õigusemõistmisele juurdepääsu tingimusi. Näiteks, kas seadusandja peaks laiendama võimalusi menetlusabi saamiseks, sh hüvitamiskohustuseta menetlusabi saamiseks, või tuleks üle vaadata riigilõivu suurused või teha mõlemat. Ka kohtunikud võiksid kaaluda, kas ja kuidas on neil võimalik olemasoleva seadusandluse raames kergendada isikute kohtusse pöördumist, näiteks tõlgendades laiendavalt riigi õigusabi andmise tingimusi. Lõpptulemusena peaks inimõiguste konventsioon ning selles sisalduvad väärtuslikud põhimõtted saama parimal võimalikul moel ellu rakendatud, et kirjapandud õigused ja vabadused ei jääks vaid kõlavateks sõnadeks. Inimõiguste kohus jääb igal juhul riikide jaoks tänuväärseks partneriks, kelle väärtuslikke tõlgendusi konventsiooni sätete sisustamiseks tasub silmas pidada.