

Lp Taimar Peterkop

Riigisekretär
Riigikantselei
riigikantselei@riigikantselei.ee
kristi.purtsak@riigikantselei.ee

Teie 14.06.2024 nr 7-2/23-00367-48
Meie 08.07.2024 nr 1-8/449-1

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu

Lugupeetud hr Taimar Peterkop

Täname, et annate Eesti Advokatuurile võimaluse tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu osas arvamust avaldada.

1. Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjoni seisukohad eelnõu § 211 osas

1.1. Eelnõu vastavusest „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale“

Eelnõu §-ga 211 planeeritakse täiendada KrMS-i peatükiga 14², millega kehtestatakse kriminaalmenetluse erisused erakorralise ja sõjaseiskorra ajaks. Ühe erisusena soovitakse sätestada erandid kriminaalmenetlusele allutatud isiku põhiseaduslikule õigusele saada kaitsja abi (edaspidi *kaitseõigus*). Eelnõuga kavandatav KrMS § 382¹³ piiraks kaitseõigust järgmiselt:

Kui kahtlustatavale kaitsja tagamine erakorralise või sõjaseiskorra ajal tooks kaasa käesolevas seadustikus kohtueelse menetluse toimingu tegemiseks ette nähtud tähtaja ületamise, on lubatud kohtueelse menetluse toiming teha kaitsja osavõtuta (lg 1)

Kriminaaltoimiku tutvustamisel käesoleva seadustiku § 224 järgi tuleb kahtlustatavale tema soovil kaitsja tagada (lg 2)

Kohtumenetluses on erakorralise ja sõjaseiskorra ajal kaitsja osavõtt kohustuslik:

- 1) esimese astme kuritegude üldmenetluses;*
- 2) kokkuleppemenetluse läbirääkimistel või kohtuistungil, kus arutatakse kokkulepet;*
- 3) lühimenetluses või teise astme kuriteo üldmenetluses, kui süüdistatav, kes kohtu hinnangul on võimeline end ise adekvaatselt kaitsma, ei ole kaitsjast loobunud;*
- 4) kassatsioonimenetluses. (lg 3)*

Eesti Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjon on seisukohal, et eelnõu § 211 ei vasta „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ (HÖNTE) § 43 lg 1 p-le 5 osas, millega planeeritakse kehtestada KrMS § 382¹³ lõikes 1 toodud kaitseõiguse piirang (kohtueelse menetluse toimingu

läbiviimisel ei tule kahtlustavale tagada kaitsjat, kui kaitsja tagamine tooks kaasa menetlustoimingu tähtaja ületamise), sest seletuskirjas ei ole:

(a) analüüsitud KrMS § 382¹³ lg 1 kooskõla PS § 21 lg 1 teises lauses sätestatuga, mille järgi on kuriteos kahtlustaval isikul õigus valida endale kaitsja;

(b) hinnatud, kas piirangu kehtestamist õigustab legitiimne eesmärk ja kas piirangu on eesmärki arvestades proportsionaalne.

1.2. Kriminaalmenetlusele allutatud isikul on põhiseaduslik õigus kaitsja abile

PS 21 lg 1 teine lause tagab kriminaalmenetlusele allutatud isikule õiguse kaitsesele nähes ette, et: „*[k]uriteos kahtlustatavale antakse viivitamatult ka võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga.*“

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) artikkel 6 lg 3 p c tagab samuti kriminaalmenetlusele allutatud isikule õiguse valida kaitsja või saada tasuta õigusabi, kui see on õigusmõistmise huvides vajalik ja isikul pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks.

Viidates EIÕK art 6 lg 3 p-le c on Riigikohus korduvalt leidnud, et PS § 21 lg 1 teine lause kohaldub kõigile kahtlustavatele, mitte üksnes nendele kahtlustatavatele, kellelt on võetud vabadus (nii nagu võiks järeldada PS §21 lg 1 esimese ja teise lause grammatilisest tõlgendusest) (nt. RKKKo 06.03.2013, 3-1-1-17-13; RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 38; RKKKm 29.01.2002, 3-1-1-3-02).

PS § 21 lg 1 teise lause sõnastusest ning seda sisustavast kohtupraktikast järeldub, et (a) kahtlustavatele, kes on vahistatud, tuleb tagada kaitsja valimise võimalus viivitamatult; ning (b) kahtlustataval, kellelt ei ole vabadust võetud, tuleb õiglase menetluse tagamiseks võimaldada kaitsja abi kasutamine vastavalt seadusele.

EIÕK art 6 lg 3 p c sisustamisel on EIK korduvalt rõhutanud, et kahtlustatava õigus saada kriminaalmenetluses kaitsja abi on üks ausa ja õiglase kohtumenetluse olulisemaid garantiisid. Seejuures on EIK praktikas juurdunud seisukoht, et õigus kaitsesele tuleb tagada juba eelmenetluse faasis, kuivõrd üksnes nii on kahtlustatav kaitstud ebaõiglase menetluse ning uurimisasutuste eksimuste, avaliku võimu sunni ja „väärkohtlemise“ eest. Kaitseõiguse tagamine eelmenetluse faasis on eriti oluline põhjusel, et justnimelt potentsiaalse kuriteo uurimise faasis määratakse kindlaks, millistest tõenditest ning faktilistest asjaoludest lähtutakse kuriteo menetlemisel kohtus. (EIKo 36391/02, *Salduz vs. Türgi*, 27.11.2008, p-d 50-51 ja 54 ning seal viidatud lahendid; EIKo 21980/04, *Simeonovi vs. Bulgaaria*, 12.05.2017, p 110 – 114 ning seal viidatud lahendid; EIKo, 9300/81, *Can v. Austria*).

Kuigi vastavalt Riigikohtu praktikale tuleb põhiseaduse sisustamisel juhendada üldjuhul EIÕK-st ning selle kohaldamispraktikast (nt. RKPJKo 25.03.2004 otsus asjas nr 3-4-1-1-04, p 18), siis ei saa tähelepanuta jätta, et ka EL õiguses on kehtestatud kaitsja tagamise kohustuslikkus. Nii näeb EL põhiõiguste harta artikkel 47 lg 2 teine lause ette, et *igaihel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud* ning artikkel 48 lg 2 sätestab, et *iga süüdistatava õigus kaitsesele on tagatud*. Hartaga tagatud kaitseõiguse kohustuslikkus on täpsustatud direktiivis 2013/48/EL, mille art 3 lg 2 esimene lause näeb ette, et *kahtlustatavale või süüdistatavale isikule antakse põhjendamatu viivituseeta võimalus kasutada kaitsjat*, kusjuures art 3 lg 2 p a kohaselt tuleb kaitsja tagada igal juhul enne küsitlemist pädeva asutuse poolt.

Kaitseõiguse tagamata jätmine, s.h kaitseõiguse riived ja piirangud, seavad ohtu mitmed muud põhiseaduslikku järku õigused, sest kriminaalmenetlusele allutatud isiku õigus kaistjale on põimunud mitmete muude põhiõigustega nagu õigus enese mittesüüstamisele, õigus asja tõhusale kohtulike arutamisele, õigus ausale ja õiglasele menetlusele (nt. EIKo, 73748/13, *Tolmachev vs Eesti*, 09.07.2015, p 49).

1.3. Kaitseõiguse piiramise lubatavus

PS § 21 lg 1 teise lausega tagatud kriminaalmenetlusele allutatud isiku õigus kaitsja abile ei ole absoluutne ehk piiramatult. Kaitseõiguse piiramise lubatavus erakorralise või sõjaseisukorra ajal järeldub otsesõnu PS §-st 130, millega ei ole PS § 21 sätestatud õiguste piiramine keelatud. Tuleb siiski silmas pidada, et PS §-ga 21 tagatud kaitseõigus on reservatsioonita põhiõigus, mida võib piirata üksnes mõne muu põhiõiguse või põhiseadusest tuleneva väärtuse kaitseks (nt. RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 38).

PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Teisisõnu peab põhiõiguse riivel olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne – s.o. sobiv, vajalik ja mõõdukas (nt RKPJKo, 23.02.2023, 5-22-12, p 41). Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust (vt nt Riigikohtu üldkogu 26. märtsi 2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, p 29).

Ka EIK praktika kohaselt on õigust kaitsesele lubatud piirata üksnes väga erandlikel asjaoludel. Seejuures peab mistahes kaitseõiguse piiranguks olema seadusega sätestatud alus, piirangul peab olema ajutine iseloom ning selle kohaldamist peavad õigustama üksikjuhtumi asjaolud - näiteks vajadus kaitsta ohvri õigusi ja huve (nt. EIKo 21980/04, *Simeonovi vs. Bulgaaria*, 12.05.2017 p-d 116 – 118). EIÕK Art. 15 seab väga kõrge standardi põhiõiguste piiramiseks. Põhiõiguste piiramiseks ei piisa sõja- või muust eriolukorrast vaid olukord peab olema niivõrd tõsine, et see ohustab rahva eluvõimet. Kohaldada võib vaid neid meetmeid, mis olukorra tõsiduse tõttu on vältimatult vajalikud ja tingimusel, et meetmed ei ole vastuolus rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Liikmesriik ei oma ka sõja- või eriolukorras piiramatult diskretsiooniõigust põhiõiguste kärpimisel ning ka siin tuleb lähtuda demokraatlikus ühiskonnas vajaliku piirangu põhimõttest (*Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, § 66; *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*, § 210; *Şahin Alpay v. Turkey*, § 180; *Hasan Altan v. Turkey*, § 91; *Baş v. Turkey*, § 160-161). Tavaliselt on piiravad meetmed õigustatud, kui need on suunatud ohu tõrjumisele (*Lawless v. Ireland no. 3*, § 36). Eelnõust ja seletuskirjast jääb ka üheselt arusaamatuks, kuidas tõstab piirang ohutust ning miks on see vältimatult vajalik.

Kaitseõiguse piiramine on eeltoodut arvestades põhiseaduspärane üksnes juhul, kui:

(a) seaduses sätestatud piirangul on legitiimne ehk põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk – s.o piirang on kehtestatud mõne muu põhiõiguse või põhiseadusest tuleneva väärtuse kaitseks; ning

(b) piirang on eesmärki arvestades proportsionaalne.

1.4. Eelnõus puudub analüüs kaitseõiguse piirangu legitiimse eesmärgi ning piirangu proportsionaalsuse kohta

HÕNTE § 3 kohaselt peavad seaduseelnõud olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingutega ning Euroopa Liidu õigusega ning § 5 järgi peavad seaduseelnõus kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu taotleb avalikes huvides.

Eelnõu seletuskirja kohaselt kavandatakse kaitseõiguse piirangu kehtestamist põhjusel, et erikorra ajal võib olla keeruline tagada isikule kriminaalmenetluses kvaliteetset õigusabi (muuhulgas seetõttu, et advokaadid võivad olla riigist lahkunud, ei soovi kutsetöoga tegeleda või täidavad ülesandeid tegevvallelastena), mis võib omakorda kaasa tuua ettenähtud menetlustähtaegade rikkumise. Eelmenetluses menetlustoimingute läbiviimist ilma kaitsja osavõtuta (s.o. kaitseõiguse piiramist) peetakse asjakohaseks meetmeks, millega vältida ettenähtud menetlustähtaegade rikkumist.

Seletuskirjas puudub (a) igasugune analüüs kaitseõiguse piirangu kooskõla kohta PS § 21 lg 1 teise lausega ning EIKÕ art 6 lg 3 p-ga 3 ning (b) selgitus, millise muu põhiõiguse või põhiseadusest tuleneva väärtuse kaitseks KrMS § 382¹³ lg-ga 1 kavandatud piirang kehtestatakse. Eelnõu seletuskirjas ei ole toodud mitte ühtegi põhjendust, mis võimaldaks veenduda, et kaitseõiguse piiramine on proportsionaalne (s.o sobiv, vajalik, mõõdukas) võrreldes eesmärgiga vältida eelmenetluses ettenähtud menetlustoimingute tähtaegade rikkumist.

Kummatigi on äärmiselt küsitav, kas tähtaegade järgmine on *per se* eesmärgina legitiimne õigustamiseks PS § 21 lg 1 teise lausega tagatud kaitseõiguse riivet. Iseenesest on Riigikohtu praktikas peetud põhiõiguste (kaebeõiguse) piiramist kohtusüsteemi efektiivse toimimise tagamise eesmärgil legitiimseks (RKÜKo, 03.07.2012, 3-1-1-18-12). Analoogselt võiks ka kriminaalmenetluse tõhususe tagamine olla põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk kaitseõiguse piiramiseks, kuid eelnõu seletuskirjast ei selgu, kas piirangu eesmärgiks on tagada kriminaalmenetluse tõhusus või mõni muu põhiseadusega kaitstud õigus, huvi või väärtus.

Eeltoodu tõttu ei vasta Eelnõu § 211 osas, millega planeeritakse kehtestada KrMS § 382¹³ lg 1, HÕNTE § 43 lg 1 p-le 5, mis seab isiku õiguste ja vabaduste piiramise korral kohustuslikuks esitada seaduseelnõu seletuskirjas analüüs piirangute kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega.

2. Tagasiside advokatuurile eelnõu punktide osas, mis käsitlevad advokatuuri kohustust tagada riigi õigusabi ka kriisolukorras

Advokatuur on Riigikantseleiga olnud kirjavahetuses seoses eelnõu punktidega, mis puudutavad advokatuuri kohustust tagada riigi õigusabi ka kriisolukorras. Kahjuks ei ole me saanud kõikide oma küsimuste osas tagasisidet. Lisame käesolevale kirjale viimase kirjavahetuse Riigikantselei õigusosakonna juhataja Kristi Purtsakuga, kus advokatuur on Riigikantselei vastuseid kommenteerinud 06.11.2023, kuid ei ole saanud nende osas tagasisidet. Palume seda esimesel võimalusel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Imbi Jürgen
Esimees

Lisa:

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõust – Riigikantselei 12.09.2023 vastuskiri ja advokatuuri küsimused 06.11.2023