

Riigikohtu arvamus¹ välismaalase rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu kohta

Riigikohus avaldab arvamust üksnes eelnõu kahe olulise kohtumenetlust puudutava aspekti üle. Riigikohus ei toeta rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuste vaidlustamisel kohtuastme vahele jätmist (nn hüppavat kassatsiooni) ega ühtse riigi õigusabi süsteemi asendamist Politsei- ja Piirivalveameti korraldatava tasuta õigusabiga.

Hüppav kassatsioon. Eelnõu § 4 lg-s 3 on sätestatud, et taotluse kohta tehtud keelduva otsuse peale võib pärast asja lahendamist halduskohtus esitada kaebuse Riigikohtule. Niisiis jäetaks ringkonnakohtus kui PS § 149 lg-s 2 ette nähtud apellatsioonikohtus nendes asjades vahele ja riivataks PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõigust. Edasikaebeõigus jääks küll alles, kuid oleks oluliselt piiratum võrreldes üldise menetluskorraga. Pinge alla satuks Riigikohtu roll kassatsioonikohtuna, mida PS § 149 lg 3 nõuab.

Kuigi ringkonnakohtute töökoormus mõnevõrra väheneks, suureneks koormus Riigikohtus kahel põhjusel. Esiteks vähendab iga madalam kohtuaste kõrgemasse kohtusse jõudvaid asju, sest kõiki lahendeid ei kaevata edasi. Teiseks tähendaks nn hüppav kassatsioon, et Riigikohus peaks senisest märkimisväärselt rohkem rahvusvahelise kaitse asju menetlusse võtma, sest ringkonnakohtute roll praktika ühtlustajate ja vigade parandajatena kaoks ära. Rahvusvahelise kaitse asjades taotleja kahjuks tehtavad vead on üldjuhul kaaluga, mis ei võimalda jätta asju menetlemata HKMS § 219 lg 6 kolmanda lause alusel. Nende kahe faktori koostoimes ei oleks Riigikohtu koormuse kasv ilmselt tühine. Samuti tuleb meeles pidada, et rahvusvahelise kaitse asjades tuleb hinnata asjaolusid kohtuotsuse tegemise seisuga (HKMS § 158 lg 3¹). Senisest suurema rahvusvahelise kaitse asjade menetlemise ja neis vigade parandamise vajaduse korral tähendab see survet Riigikohtus tõendite hindamiseks, mis poleks kooskõlas kassatsioonikohtu rolliga, ning mida Riigikohus on seni rahvusvahelise kaitse asjades vältinud (vt RKHko 3-23-1317/41, p 14 koos seal viidatud praktikaga).

Eelnõu seletuskirjast ei leia analüüsi, kuidas on nn hüppav kassatsioon kooskõlas PS § 149 lg-tega 2 ja 3 ja PS § 24 lg-ga 5. Kuna eelnõu seletuskirjas tuuakse võrdlus vääртеomenetlusega, on asjakohane meenutada, et vääртеomenetluses on niisugune lahendus kasutusel üksnes nendes vääртеoasjades, milles vaidlustatakse kohtuvälise menetleja otsust (VTMS § 136 lg 2). Nendes vääртеoasjades, mille maakohus on esimene menetleja, sätestab VTMS § 136 lg 1 tavapärase apellatsioonioiguse. Rahvusvahelise kaitse menetluses keelduva otsuse vaidlustamine sarnaneb pigem viimasele juhtumile, sest eelnõu § 41 lg-s 6 on vaidmenetlus välistatud. Eelnõu seletuskirjas on jäetud hindamata ka Riigikohtu koormuse kasvust tulenev mõju.

Vajaduse korral on alternatiivse meetmena mõeldav menetluse kiirendamiseks ringkonnakohtus loasüsteemi rakendamine või senisest ulatuslikuma eduväljavaateta apellatsioonkaebuse tagastamise volituse andmine. Samuti, kuivõrd eelnõu seletuskirjas on nn hüppavat kassatsiooni põhjendatud suuresti vajadusega olla valmis massilisest sisserändest tingitud hädaolukorraks, on mõeldav ette näha senisest ulatuslikumad kohtumenetluse erinormid niisuguse hädaolukorra puhuks. Põhimõttelisi muudatusi õigusemõistmise tavapärases korralduses pole põhjendatud teha pelgalt kriisiks valmistumise eesmärgil, sest tavapärases olukorras pole põhjendatud allutada isikuid oma olemuselt kriisiaegsetele põhiõiguste piirangutele.

Tasuta õigusabi. Eelnõu § 16 lg 1 järgi korraldab PPA välismaalasele tasuta õigusabi korraldamise, sõlmides selle osutamiseks lepingu füüsilise või juriidilise isikuga. Sellisel juhul ei

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

saa välismaalane taotleda tavapäraselt riigi õigusabi, v.a Riigikohtusse pöördumiseks juhul, kui tema senine esindaja ei vasta selleks ette nähtud nõuetele (eelnou § 16 lg-d 11 ja 12). Sellega luuakse osaliselt senise riigi õigusabi süsteemiga paralleelne süsteem ühele piiritletud isikute ringile õigusabi pakkumiseks. Seejuures on riigi õigusabi süsteem võimaldanud õigusabi osutamist juba haldusmenetluses (RÕS § 4 lg 3 p 6), nagu see edaspidi rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul kavas on. Eelnõu seletuskirjast (lk 68) nähtub, et paralleelse süsteemi loomise üks põhjusi on välisrahastuse kasutamine. Seletuskirjast ei selgu, kas see oleks tavapärase riigi õigusabi süsteemi korral välistatud. Tavapärase riigi õigusabi andmise raamistikus ei oleks ilmselt tehniliselt kuigi keerukas arvet pidada rahvusvahelise kaitse taotlejate esindamiseks kulunud raha üle.

Olukord, kus PPA ise tasuta õigusabi andmise üle otsustab ja selleks lepingupartnereid valib, on ebasoovitav, sest eeldatavasti on sageli PPA ja rahvusvahelise kaitse taotleja huvid vastandlikud. Sellises olukorras võib õigusabi saajatel olla keeruline veenduda, et nendele osutatav õigusabi oli kvaliteetne, kui nad ei osutu menetluses edukaks. Samuti puuduvad normid, mis võimaldaksid kohtul PPA määratud esindaja vajadusel kõrvaldada (vrd RÕS § 19 lg 3¹). Need probleemid oleksid hõlpsasti välditavad, kui õigusabi osutamist korraldaks sõltumatu advokaatuur olemasolevas ja ulatusliku rakenduspraktikaga õiguslikus raamistikus. Vajadusel oleks võimalik teha selles raamistikus rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks täpsustusi.