



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Liisa-Ly Pakosta

Justiits- ja digiminister
Justiits- ja digiministeerium
info@justdigi.ee
silja.tammeorg@justdigi.ee

05.01.2026 nr 1-8/26/4

Ettepanek advokatuuriseaduse muutmiseks

Lugupeetud Liisa-Ly Pakosta

Eesti Advokatuur soovib esitada peagi Riigikogu menetlusse mineva halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõusse ettepanekud advokatuuriseaduse muutmiseks, mis aitab vähendada ka halduskohtute töökoormust.

I Ettepanekud advokatuuriseaduse muutmiseks

1) paragrahvi 4 lõige 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(5) Huvitatud isik võib advokatuuri organi õigusakti või toimingu peale esitada kaebuse halduskohtule, kui õigusakt või toiming rikub huvitatud isiku õigusi, arvestades käesoleva seadusega sätestatud erisusi.“

2) paragrahvi 18 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Advokaat, kelle suhtes on tehtud aukohtu otsus, võib selle peale esitada kaebuse halduskohtule.“

II Muudatusettepanekute põhjendused

AdvS § 4 lg 5 muudetakse, sidudes edasikaebe õiguse huvitatud isiku enda õiguste rikkumisega, mitte pelgalt huvitatud isikuks olemise staatusega. Muudatus on otstarbekas selguse loomiseks, et iga huvitatud isik ei ole õigustatud kaebust esitama avalikes või üldistes huvides, kui advokatuuri otsus või toiming on küll ajendatud huvitatud isiku pöördumisest, kuid tema enda õigusi otseselt ei puuduta (nt aukohtu otsus). Muudatus samas ei piira kaebuse esitamist juhtudel, kui otsus tehakse huvitatud isiku enda suhtes, näiteks keeldutakse võtmast isikut advokatuuri liikmeks.

Samuti muudetakse AdvS § 18 lg 1 ja sätestatakse, et aukohtu otsust saab vaidlustada menetlusalune advokaat, kuna aukohtu otsus puudutab tema tegevust ja distsiplinaarvastutust. Kehtiva sõnastuse kohaselt saab aukohtu otsust vaidlustada huvitatud isik, milline määratlus on

liiga lai ja võimaldab halduskohtule kaebuse esitamist ka huvitatud isikul, kes on aukohtumenetluses pigem teabeallikaks, mitte pooleks. Aukohtule kaebuse esitaja võib küll olla huvitatud, et asja menetletaks, kuid ta ei ole puudutatud isikuks, kellele oleks vaja tagada kaebeõigust, kuivõrd aukohtu menetlus kui distsiplinaarmenetlus ja selle tulemusel tehtav otsus ei mõjuta aukohtule kaebuse esitaja enda õigusi ega huve, vaid üksnes menetlusalust advokaati.

Advokatuuri aukohus on omavalitsuslikel alustel ja advokatuuri autonoomial põhinev kutseorganisatsiooni sisemine organ, mille peamine eesmärk on advokaadikutse ning organisatsiooni kui terviku huvides distsiplinaarkorras kutsuda korrale kutse-eetika või seaduse nõuetega vastuollu minevat advokaati (või kõige tõsisemate rikkumiste korral arvata advokaat organisatsioonist välja) ning kaudsemalt suunata liikmeid üldpreveniivses korras järgima kutsetegevuse ja kutse-eetika nõudeid.

Aukohtule advokaadi tegevuse suhtes kaebuse esitanud isikul ehk huvitatud isikul ei ole subjektiivset õigust nõuda aukohtumenetluse algatamist ega advokaadi karistamist. Ükski aukohtu määratud distsiplinaarkaristus ei ole suunatud aukohtusse kaebuse esitanud isikule või tema olukorra parandamisele. Aukohtumenetluse eesmärk ega sisu ei ole kaebaja õiguste kaitse, st kaebuse esitamine aukohtule ei ole kaebaja õiguskaitsevahend, vaid sisuliselt märgukiri, mille alusel advokatuur lähtuvalt kutsetegevuse ja kutse-eetika nõuetest kas alustab või ei alusta distsiplinaarmenetlust. Kaebaja on aukohtu vaatest info- ja tõendiallikas (enamasti organisatsiooniväline), mitte menetlusosaline, kelle huvides aukohus midagi menetleb või otsustab. Seetõttu ei ole põhjendatud anda huvitatud isikule ka õigust vaidlustada aukohtu otsust halduskohtus. Huvitatud isikul ei ole õigust esitada halduskohtule kaebust ka advokatuuri huvides ega ka mitte avalikes huvides. Kui aukohtu otsust on vaja vaidlustada avalikes huvides, siis seda teeb seaduses sätestatud juhtudel Justiits- ja Digiministerium (AdvS § 4 lg 4, § 18 lg 2).

Piirang, mille järgi aukohtu otsuse vaidlustamise õigus on üksnes advokaadil, kelle suhtes aukohtu lahend on tehtud, on kooskõlas ka põhiseadusega ning seda toetab ka vastavasisuline kohtupraktika. Kohtupraktikas, mis käsitleb advokatuuri aukohtu otsuse vaidlustamist (eelkõige 01.07.2022 RKHKo asjas nr [3-20-1214](#), p 10, Tallinna Ringkonnakohtu 21.12.2016 määrus asjas nr 3-16-1148, p. 8, Tartu Halduskohtu 17.05.2021 määrus asjas nr 3-21-831, p 9-11, Tallinna Halduskohtu 22.02.2024 otsus asjas nr 3-23-1326, Tallinna Halduskohtu 25.03.2024 otsus nr 3-22-2628, Tallinna Ringkonnakohtu 27.05.2025 määrus asjas nr 3-25-232, Tallinna Ringkonnakohtu 25.06.2025 määrus asjas nr 3-25-1421 ja 06.02.2025 RKHKm asjas nr [3-24-146](#)), on kujunenud järgmised üldpõhimõtted:

Huvitatud isikul ei ole subjektiivset õigust nõuda aukohtumenetluse algatamist ning aukohtumenetluse tulemus ei kaitse ka advokaadi karistamise korral huvitatud isiku subjektiivseid õigusi. Sellegipoolest on isikul, kes esitab aukohtule taotluse menetluse algatamiseks, õigus, et aukohus vaataks selle taotluse läbi, järgides selleks ettenähtud menetlusreegleid. Kui aukohus on rikkunud menetlusnorme, siis saab see olla aluseks pöördumiseks halduskohtusse ehk kaebeõiguse tekkimiseks.

Viimati nimetatud seisukohast võiks teha järelduse, et huvitatud isikul on subjektiivne õigus sellele, et aukohus vaataks tema taotluse läbi kohases menetluses, ning see õigus võib olla kohtulikult kaitstav. Seejuures võib tõmmata paralleeli Riigikohtu praktikaga järelevalvemenetluse osas, mille kohaselt puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda) võib nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise üle kaalutlusvigadeta, kui

järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve (vt nt 23.03.2016 RKHKo asjas nr [3-3-1-85-15](#), p 13; 13.10.2010 RKHKo asjas nr [3-3-1-44-10](#), p 15; 23.10.2013 RKHKm asjas nr [3-3-1-29-13](#), p 17 ja 22.10.2014 RKHKo nr [3-3-1-42-14](#), p 12).

Siiski ei saa advokatuuri aukohtu otsuste vaidlustamise puhul rääkida huvitatud isiku subjektiivsest õigusest, mis peab igal juhul olema kohtulikult kaitstav ning mille piiramine võib olla vastuolus PS §-idega 14 ja 15. Seda nimelt esiteks põhjusel, et Riigikohtu praktika järelevalvemenetluse kohta ei ole ülekantav suhetele aukohtu ja advokaadi vahel. Nimelt ei toimu aukohtu tegevus kolmandate isikute huvides, vaid aukohus on advokatuuri siseorgan. Advokatuur on omakorda kutseorganisatsioon, millel on lai autonoomia ehk enesekorraldusõigus. Seevastu riiklik järelevalve toimub sageli avalike huvide kõrval ka erahuvides. Näiteks on Riigikohus leidnud, et Konkurentsiameti järelevalve ülesanne on kaitsta ka turuosaliste õigusi, nt omandi vaba kasutamise õigust, lepinguvabadust (PS § 32 lg 2 esimene lause) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31 esimene lause) (23.10.2013 RKHKm asjas nr [3-3-1-29-13](#), p 17).

Riigikohus on osutatud kohtupraktikas järelevalvemenetluse kohta läbivalt viidanud, et isikul on nõudeõigus sellele, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutlusvigadeta vaid siis, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve. Advokatuuri aukohtumenetluse puhul see nii ei ole – kohtupraktikas on läbivalt leitud, et aukohtumenetlus ei ole ette nähtud huvitatud isiku subjektiivsete õiguste kaitseks, vaid tegemist on advokatuuri internse kontrolliga oma liikmete üle (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 11.09.2014 määrus asjas nr 3-14-51432, p 6). See tähendab, et aukohtu menetluse tulemusel puudub huvitatud isiku õigustele mis tahes mõju ning seetõttu ei saa aukohtu tegevust sätestavad õigusnormid kaitsta tema õigushüvesid.

Aukohtumenetluse tulemus ei kaitse huvitatud isiku subjektiivseid õigusi isegi advokaadi karistamise korral. Kuid just advokaadi karistamine on reeglina aukohtu otsuse vaidlustamise eesmärgiks huvitatud isiku poolt. Advokaadi karistamise monopol on advokatuuril. Analoogiliselt on Riigikohus leidnud näiteks, et tulenevalt riigi karistusvõimu monopolist ei ole kellelgi õigus nõuda riigilt tema õigusi kahjustanud isiku kriminaalkorras süüditunnistamist ja karistamist. Riigikohus põhjendas seda muuhulgas ka sellega, et kannatanu saab oma õigusi kaitsta ka teistes menetlustes (15.03.2006 RKKKm [3-1-1-18-06](#), p 7). Aukohtusse kaebajal on samuti muud võimalused oma õiguste kohtulikuks kaitseks. Kliendisuhte olemasolul on võimalik kasutada advokaadi vastu kliendilepingust tulenevaid õiguskaitsevahendeid ning kliendisuhte puudumisel on võimalik esitada lepinguväliseid nõudeid (nt deliktiõigusest või käsundita asjaajamisest). Seega ei riku aukohtu otsuse vaidlustamise piiramine huvitatud isiku PS §-ist 15 tulenevat põhiõigust tõhusale kohtulikule kaitsele.

Arvestades AdvS § 18 lg-s 1 kehtestatavat kaebeõiguse piirangut teeme ettepaneku viia § 4 lõikesse 5 sisse täpsustus, et advokatuuri organi õigusakti või toimingu peale võib huvitatud isik kaebuse halduskohtule esitada, kui õigusakt või toiming rikub huvitatud isiku õigusi arvestades käesoleva seadusega sätestatud erisusi.

Advokatuuri statistika kohaselt on advokaatide osas aukohtusse kaebuse esitanud isikud aastatel 2022-2025 esitanud halduskohtule 24 kaebust, milles vaidlustati advokatuuri aukohtu otsuseid või menetlustoiminguid. Kõikide selliste kaebuste puhul leidis kohus, et kaebajatel puudub kaebeõigus või oli võimalik õiguste riive väheintensiivne, mistõttu jäeti kaebused läbi vaatamata ning üheski asjas ei jõutud sisulise kohtuliku kontrollini. Seega on antud vallas kohtupraktika välja kujunenud ja taoliste perspektiivitute kaebuste formaalne menetlemine

koormab tarbetult halduskohut, millest võib eos loobuda kohtu töökoormuse vähendamiseks.

Kaebetiiguse kirjeldatud viisil piiramine omab positiivset mõju halduskohtute töökoormusele järgnevalt:

- väheneb perspektiivitute kohtuasjade arv, kuna kaebused, mille eesmärk ei ole subjektiivsete õiguste kaitse, ei jõua enam halduskohtusse;
- suurendatakse menetlusökonoomiat ja kohturessursi tõhusat kasutamist, vältides advokatuuri autonoomiale kuuluvate küsimuste lahendamist halduskohtus;
- välditakse topeltmenetlust, kuna huvitatud isikul jäävad alles alternatiivsed õiguskaitsevahendid (nt kliendilepingust tulenevad nõuded või deliktiõiguslikud nõuded), ilma et oleks vaja kaasata halduskohut advokatuuri siseotsuste kontrolli.

Palume lisada kirjeldatud advokatuuriseaduse muudatus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõusse. Vajadusel oleme valmis täiendavateks aruteludeks.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

Merit Aavekukk-Tamm 6979 253
merit.aavekukk-tamm@advokatuur.ee