



KOHTUTE AASTARAAMAT 2017

Toimetuskolleegium: Andres Parmas (Tallinna Ringkonna-
kohtu kohtunik), Nele Parrest (riigikohtunik), Sten Lind (Tallinna
Ringkonnakohtu kohtunik), Janar Jäätma (Tartu Halduskohtu
kohtunik), Kai Härmand (Justiitsministeeriumi õiguspoliitika ase-
kantsler)

Tegevtoimetaja: Maarja Oras
Keeletoimetaja: Vilve Torn
Väljaandja: Riigikohus
Kujundus ja trükk: AS Ajakirjade Kirjastus

PILGUHEIT PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE 2017. AASTA KOHTUPRAKTIKALE

Karin Leichter, Riigikohtu õigusteabe- ja koolitusosakonna analüütik

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil möödus järjekordne tegus tööaasta. Kokku tehti põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses 39 põhistatud lahendit, lisaks neli üldkogu lahendit. Kohtutest sai alguse 10 konkreetse normikontrolli menetlust ja õiguskantsler algatas abstraktse normikontrolli menetluse kolmes asjas. Riigikohus võttis seisukoha poliitilise välireklaami keelu, munitsipaalkoolis õppimise rahastamise kohustuse, hoiatustrahvi vaidlustamise, e-valimiste turvariski hindamise kohustuse ning Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaatide ühitamise küsimustes. Riigikohtu üldkogu selgitas põhiseaduse (PS)¹ § 113 ja § 157 lõike 2 omavahelist suhet seoses kohaliku omavalitsuse maksumäärade kehtestamisega. Samuti tuli Riigikohtul hinnata mitmete vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasust omavalitsusüksuste enesekorraldusõiguse valguses. Seejuures puudutas valdav osa lahenditest haldusreformi, kuivõrd 17 kohaliku omavalitsuse volikogu esitasid taotluse tunnistada põhiseaduse vastaseks haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise määrus. Kokkuvõtvalt tunnistas Riigikohus 2017. aastal vaidlusalused sätted põhiseaduse vastaseks viies lahendis.²

Järgnevalt on esitatud autori subjektiivne valik põhiseaduslikkuse järelevalve lahenditest, kus Riigikohus tunnistas vaidlusaluse sätte põhiseaduse vastaseks, samuti lahenditest, mis pälvisid laialdasemat avalikkuse tähelepanu.

Omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus

Kahtlemata pälvisid 2017. aasta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikas enim tähelepanu 17 kohaliku omavalitsuse volikogu³ (edaspidi taotlejad) esitatud

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

² Kohtunike õigus vanaduspensionile, kui püsivat tööväime kaotust pole tuvastatud enne 01.01.2016 (RKPJKo nr 5-14-13, 19.12.2017), naaberomavalitsuste munitsipaalkoolides õppimise hüvitamise kohustus (RKPJKo nr 5-17-8, 09.11.2017), täiendava pensioniõigusliku staaži jagamine kahe lapsevanema vahel (RKPJKo nr 5-17-9, 08.11.2017), kohtuväliste kulude kandmine ärikeelu kohaldamisel (RKÜKo nr 3-2-1-134-16, 02.05.2017) ja äriühingu juhatuse liikme õigus töötuskindlustushüvitisele (RKPJKo nr 3-4-1-17-16, 11.05.2017).

³ Koeru Vallavolikogu (asi nr 5-17-21), Rakke Vallavolikogu (asi nr 5-17-22), Lüganuse Vallavolikogu (asi nr 5-17-23), Illuka Vallavolikogu (asi nr 5-17-15), Kambja Vallavolikogu ja Ülenurme Vallavolikogu (asi nr 5-17-14), Pala Vallavolikogu (asi nr 5-17-16), Lasva Vallavolikogu, Võru Vallavolikogu, Vastseliina Vallavolikogu ja Sõmerpalu Vallavolikogu (asi nr 5-17-19), Emmaste Vallavolikogu ja Pühalepa Vallavolikogu (asi nr 5-17-17), Padise Vallavolikogu ja Vasalemma Vallavolikogu (asi nr 5-17-24), Tõstamaa Vallavolikogu (asi nr 5-17-18), Mikitamäe Vallavolikogu (asi nr 5-17-20).

taotlused tunnistada Vabariigi Valitsuse koostatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise määrus põhiseaduse vastaseks. Esimeses, 2016. aastal tehtud haldusreformi puudutavas lahendis leidis Riigikohus, et seadusandja võib delegeerida mõned haldusterritoriaalse korralduse küsimused täidesaatvale võimule ja haldusreformi seadus on põhiseaduspärane, välja arvatud ühinemistoetuse ülempiiride kehtestamise osas.⁴ Seejuures asus Riigikohus seisukohale, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise põhiseaduspärasuse kontrollimisel ei tule lähtuda proportsionaalsuskontrolli nõuetest, sest arvestades unitaariigi põhimõtet (PS § 2) ja samuti kohaliku omavalitsuse kohustust tagada põhiõigusi (PS § 14), on kohalik omavalitsus põhiõiguste adressaat. Seetõttu on seadusandjal suur otsustusruum riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamisel.⁵ 2017. aastal tehtud 11 haldusreformi lahendis jäi Riigikohus nende seisukohtade juurde.⁶

Taotlejate hinnangul piirab Vabariigi Valitsuse määrus, millega Vabariigi Valitsuse algatusel muudetakse omavalitsusüksuse haldusterritoriaalset korraldust, piire või nime, PS § 154 lõikest 1 tulenevat omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust ja PS §-st 158 sätestatud ärakuulamisõigust. Riigikohus leidis, et kohtulik kontroll Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustuse üle on piiratud, mistõttu saab kohus kontrollida vaid seda, kas valitsus on omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestanud olulisi ja asjakohaseid asjaolusid ega ole lähtunud ebaõigetest faktidest.⁷ Riigikohus asus seisukohale, et Vabariigi Valitsus pidi haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekut tehes arvestama mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele (nt ajalooline põhjendatus, mõju elanike elutingimustele, elanike ühtekuuluvustunne, mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile jne) ja hindama, milliste omavalitsusüksuste ühinemine või liitumine aitab viia ellu haldusreformi eesmärgi. Samas ei nõua seadus, et liitumisel peab olema positiivne mõju kõigile ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele kõigi omavalitsusüksuste jaoks.⁸ Lisaks ei pidanud kolleegium seaduse nõuete rikkumiseks seda, et Vabariigi Valitsuse määru seletuskirja väited olid kohati üldised ja oletuslikud, kuivõrd valitsuse hinnang liitumise mõjudele on tulevikku suunatud ning tegelikud mõjud sõltuvad muuhulgas liituvate omavalitsusüksuste tegevusest.⁹ Kolleegium ei tuvastanud ka ärakuulamisõiguse riivet, selgitades, et omavalitsusüksustel oli võimalus esitada menetluses arvamus haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ning omavalitsusüksuse arvamus ei ole Vabariigi Valitsusele sundühendamise otsustamisel õiguslikult siduv.¹⁰

⁴ RKPJKo nr 3-4-1-3-16, 20.12.2016.

⁵ RKPJKo nr 3-4-1-3-16, 20.12.2016, p-d 89–91; RKPJVo nr 5-17-22, 04.10.2017, p-d 63–64.

⁶ Vt ka Eve Rohtmets, Haldusreform põhiseaduslikkuse järelevalve fookuses, Kohtute aastaraamat 2016, lk-d 153–164.

⁷ RKPJKo nr 5-17-22, 04.10.2017, p 73.

⁸ RKPJKo nr 5-17-21, 04.10.2017, p-d 71, 91; RKPJKo nr 5-17-22, 04.10.2017, p 69.

⁹ RKPJKo nr 5-17-21, 04.10.2017, p-d 75, 91.

¹⁰ RKPJKo nr 5-17-19, 13.10.2017, p 82; RKPJKo nr 5-17-17, 19.10.2017, p 88.

E-valimiste turvalisus

Järjest enam kasutatakse valimisõiguse teostamiseks e-hääletamise võimalust. Esmakordselt avanes võimalus elektrooniliselt hääletada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel 2005. aastal. 2017. aastal võttis e-hääletamisest osa juba üle 185 000 inimese.¹¹ Sellega seonduvalt on Riigikohtusse esitatud mitmeid kaebusi elektroonilise hääletamise tulemuste vaidlustamiseks.¹² Möödunud aastal jõudis aga põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ette kaebus elektroonilise hääletamise korraldamise kohta, millele eelnes Vabariigi Valitsuse, Politsei- ja Piirivalveameti ning Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) teavitus võimalikust turvariskist ID-kaardi kiibis.

Riigikohus leidis kohtuasjas nr 5-17-29, et Vabariigi Valimiskomisjonil ei ole kohustust jätta elektroonilise hääletamisega alustamata mistahes kahjuliku tagajärje saabumise võimalusele viitava teabe saamisel. Nimelt informeeris 30. septembril 2017. aastal rahvusvaheline teadlaste grupp RIA-t ID-kaartide kiipidega seonduvast turvariskist. Vastav info seadis kahtluse alla ka elektroonilise hääletamise korraldamise, kuivõrd oktoobris 2017 toimusid kohaliku omavalitsuse valimised. Turvarisk seisnes selles, et spetsiaalse tarkvara abil saab üle võtta inimese elektroonilise identiteedi ja seejärel tema nimel isikut tuvastada ning allkirja anda, sh valija asemel elektrooniliselt hääletada. Vabariigi Valimiskomisjon, olles kuulunud ära RIA peadirektori ülevaate ja kaalunud asjaolu, et oht oli hüpoteetiline, otsustas elektroonilise hääletamise kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel korraldada. Otsuse peale esitas kaebuse Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, kelle väitel võib taoline turvarisk olla põhiseaduse §-s 60 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse¹³ § 1 lõikes 1 sätestatud valimiste vabaduse printsiibi rikkumine.

Riigikohus asus seisukohale, et Vabariigi Valimiskomisjon peab elektroonilise hääletamise ärajätmise meedet kohaldama juhul, kui turvariski ärakasutamine ja sellest tuleneva kahjuliku tagajärje saabumine on komisjoni hinnangul otsuste tegemise ajal teadaolevatel konkreetsetel asjaoludel piisavalt tõenäoline. Seejuures on komisjonil vajalik hinnata, kas turvariski ärakasutamisest tulenevad võimalikud rikkumised elektroonilisel hääletamisel võivad hääletamise tulemust olulisel määral mõjutada. Riigikohus leidis, et komisjoni kogutud teave oli piisav. Samuti polnud alust kahelda Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangus, mille kohaselt oli turvariski ärakasutamisel elektroonilise hääletamise kahjustamine üksnes teoreetiline võimalus ning puudusid andmed turvariski tegeliku ärakasutamise kohta. Riigikohus lisas, et uute asjaolude ilmnemisel tuleb elektroonilise hääletamise turvalisust uuesti hinnata ja seejuures uuesti kaaluda ka elektroonilise hääletamisega alustamata jätmist. Olukorras, kus elektroonilise hääletamise turvarisk on mõjutanud oluliselt hääletamise tulemusi, tuleb tunnistada elektroonilise hääletamise tulemused kehtetuks täies ulatuses ja korraldada kordushääletamine.

¹¹ Elektroonilise hääletamise statistika. Arvutivõrgus: www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/elektronilise-h%C3%A4%C3%A4letamise-statistika (16.01.2018).

¹² Vt lähemalt RKPJKo nr 3-4-1-7-15, 20.03.2015; RKPJKo nr 3-4-1-5-15, 20.03.2015.

¹³ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. RT I, 17.11.2017, 7.

Poliitilise välireklaami keeld

Ühe laialdasema ühiskondliku diskussiooni poliitilise välireklaami keelu otstarbekusest aktiivsel agitatsiooniperioodil tekitas Riigikohtu lahend asjas nr 3-4-1-3-17. Riigikohus on varem selgitanud, et poliitilise välireklaami keelu eesmärk on vähendada erakondade kulutusi valimiskampaaniale ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, tagamaks selliselt erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude võrdsuse.¹⁴ Samuti on toodud esile, milliseid põhiõigusi poliitilist välireklaami keelavad ja selle eest karistust ette nägevat sätteid riivavad: PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevaid valimisõigusi, ka PS §-st 45 tulenevat väljendusvabadust ja PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ja PS § 48 lg 1 teisest lausest tulenevat erakonna tegevusvabadust.¹⁵

Poliitilise välireklaami keeld on sätestatud mitmes valimisseaduses¹⁶ ja nende sätete kohaselt on aktiivse agitatsiooni ajal keelatud üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam. Riigikohtu hinnangul on Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 5¹ erinormiks reklaamiseaduse¹⁷ suhtes. Kuivõrd RKVS ei määratle täpselt, mis on reklaam või poliitiline reklaam, tuleb esmajoones hinnata, kas tegemist on reklaamiga reklaamiseaduse mõistes.¹⁸ Seega olukorras, kus Riigikogu liikmeks kandideerija mootorsõidukile on kleebitud reklaam, mis sisaldab nii kandideerija pilti, üleskutset hääletada vastava kandidaadi poolt kui ka domeeninime, peaks samuti pöörduma eelkõige reklaamiseaduses sätestatu poole.

Otsustamaks, kas mootorsõidukil kajastatud teave on käsitatav reklaamina, hindas Riigikohus, kas Riigikogu liikmeks kandideerija sõidukil märgitud teave on käsitatav reklaamina majandus- ja kutsetegevuses ning samuti, kas valimistel kandideerimine on käsitatav majandus- ja kutsetegevusena. Riigikohtu hinnangul tuleb majandus- ja kutsetegevusena käsitada ka erakonna või selle nimekirja kuuluva kandidaadi ja üksikkandidaadi poliitilist tegevust, mistõttu ei kohaldu poliitilise välireklaami keeld poliitiku kutsetegevuses kasutatava sõiduki tähistamisele tema nime, kontaktandmete, kaubamärgi, domeeninime ja tegevusalaga.¹⁹ Teisisõnu – Riigikohus leidis, et RKVS § 5¹ polnud antud juhul asjassepuutuv norm.

Kõnealune Riigikohtu lahend sai 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste eel mitmesuguseid tõlgendusi, millele pidi reageerima Politsei- ja Piirivalveamet. Arutelud poliitilise välireklaami keelu asjakohasuse kohta jõudsid ka Riigikokku, kus 14. septembril 2017. aastal algatati eelnõu kohaliku

¹⁴ RKPJKo nr 3-4-1-27-05, 14.11.2005, p 11.

¹⁵ RKÜKo nr 3-4-1-33-09, 14.11.2010, p 28.

¹⁶ Riigikogu valimise seaduse §-s 5¹ (RT I, 04.07.2017, 92), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 6¹, Euroopa Parlamendi valimise seaduse (RT I, 04.07.2017, 89) §-s 5¹.

¹⁷ Reklaamiseadus. RT I, 09.01.2018, 7.

¹⁸ RKPJKo nr 3-4-1-3-17, 18.05.2017, p 19.

¹⁹ Samas, p 22.

omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmiseks. Eelnõu kohaselt on poliitilise välireklaami keelu tühistamise eesmärk õigusselguse, seadusandluse tõhususe ja sõnavabaduse printsiipide kindlustamine, ühtlasi politsei ning kohtusüsteemi vabastamine ebamõistlikust koormusest.²⁰ Seejuures tegi ka õiguskantsler 16. novembril 2017. a Riigikogule ettepaneku kaotada poliitilise välireklaami keeld aktiivse agitatsiooni perioodil, mis ei täida oma eesmärki, sest poliitiline reklaam jõuab valijateni ka aktiivse valimisagitatsiooni ajal (nt autodel või järeelhaagistel). Õiguskantsleri hinnangul ei ole valimiskampaaniad muutunud sisukamaks. Samuti piirab seesugune keeld eriti kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalejate võimalusi ülemäära.²¹ Arvestades, et valimiskampaania on üle kandunud sotsiaalmeediasse, kus avalikustatud info liigub kontrollimatus ruumis, tuleb nentida, et poliitilise välireklaami keeld vajab nüüdisaegsemat lähenemist.

„Kahe tooli” seadus

Riigikogu võttis 7. juunil 2016. a vastu Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse.²² Eesmärk oli kaotada piirangud, mille kohaselt ei või Riigikogu liikmed osaleda valla- ja linnavolikogude töös – neile sooviti taas anda võimalus kaasa rääkida oma elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse elu korraldamisel.²³ Nimetatud seaduste muutmise seaduse üle algatati Kose, Lääne-Saare, Kõpu ja Vormsi Vallavolikogu (edaspidi taotlejad) taotluste alusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus asjas nr 3-4-1-11-16. Taotlejad leidsid, et mandaatide ühitamisel tekib Riigikogu liikmel huvide konflikt, vastanduvad riigi ja kohaliku omavalitsuse huvid, samuti seadusandliku ja täidesaatva võimu huvid. Lisaks väheneb seisundstabiilsus. Taotlejate hinnangul mõjutab olukord, kus Riigikogu liikmel võimaldatakse osa võtta volikogu tööst, negatiivselt kohaliku elu küsimuste iseseisvat otsustamist ning sellest tulenevalt on nn kahe tooli lubavad sätted vastuolus põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega, PS § 4-st tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega ning PS § 63 lõikest 1 tuleneva Riigikogu liikme ameti ja muu riigiameti ühitamatuse põhimõttega.

Riigikogu, justiitsministri ja õiguskantsleri arvamuse kohaselt ei ole kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus piiramatu ning antud juhul ei riiva vaidlustatud sätted ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.²⁴

²⁰ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 504 SE, 14.09.2017.

²¹ Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule nr 6-8/171463/1705173, 16.11.2017. Arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valimiskampaaniate%20rahastamise%20ning%20reklaami%20regulatsiooni%20ajakohasus%20ja%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasusest_0.pdf (17.01.2018).

²² Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus. RT I, 21.06.2016, 16.

²³ Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu 181 SE seletuskiri, 08.06.2016.

²⁴ RKPJKo nr 3-4-1-11-16, 16.05.2017, p-d 32, 35 ja 39.

Riigikohus leidis, et PS § 4 ning PS § 63 lõige 1 ei sisalda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise, seetõttu vaadati taotlused läbi vaid PS § 154 lõiget 1 puudutavas osas. Kui isik on liige nii Riigikogus kui ka kohaliku omavalitsuse volikogus, tagab vaba mandaadi põhimõtte sellele isikule võimaluse otsustada oma südametunnistusest lähtuvalt, mis on omavalitsusüksuse ning tema elanike parimates huvides. Seega ei tähenda Riigikokku kuulumine kohe seda, et kohaliku omavalitsuse volikogus langetatakse otsuseid vastuolus kohalike huvidega. Vastupidi – seadusandja saab oma tegevuses arvestada laiemalt kohaliku omavalitsuse huvidega, kui Riigikogu liikmed mõistavad paremini kohaliku elu probleeme. Riigikohtu hinnangul ei saa välistada vastandlike huvide esinemise võimalust volikogu liikmete tegevuses ja kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte ei nõua, et kohaliku elu küsimusi otsustavatel isikutel ei võiks olla vähimatki puutumust riigielu küsimuste otsustamisega. Isik peab mandaatide teostamisel arvestama poliitilise vastutusega ja kui ülesannete täitmine ei õnnestu, saab alati ühest mandaadist loobuda. Seejuures ei pea volikogu seadma Riigikogu liikme vajadusi ja huve teiste volikogu liikmete huvidest ja vajadustest kõrgemale, kuivõrd ta ei erine teistest volikogu liikmetest.

Hoiustrahvi vaidlustamine

Seadusandja on halduskulude ning ka -koormuse vähendamise eesmärgil näinud liiklusväärtegede puhul ette hoiustrahvi määramise võimaluse. Hoiustrahvi ei käsitleta süüteo eest kohaldatava karistusena, mistõttu ei kanta seda karistusregistrisse ega võeta aluseks süüteo korduvuse arvestamisel. Hoiustrahvi kohaldatakse massiliste rikkumiste puhul, nagu kiiruse ületamine või valesti parkimine. Politsei- ja Piirivalveameti andmetel saadeti 2017. aastal ainuüksi kiiruseületajatele kokku 118 766 hoiustrahviteadet.²⁵ Menetluse ökonoomia ja efektiivsuse eesmärkidel on piiratud ka hoiustrahvi vaidlustamise võimalust. Riigikohus leidis hoiustrahvi vaidlustamise küsimuses asjas nr 5-17-12, et väärteomenetluse seadustikus²⁶ (VTMS) on lünk, kuivõrd ühelt poolt ei piira seadus hoiustrahvi vaidlustamist, kuid teisalt puudub kohtuvälisel menetlejal alus kaebuse rahuldamiseks (väärteomenetluse uuendamiseks või trahviteate tühistamiseks) ja ka rahuldamata jätmiseks.

Kõnealuses Harju Maakohtust alguse saanud vaidluses andis Riigikohus hinnangu, millises ulatuses on mootorsõiduki eest vastutaval isikul võimalik vaidlustada kirjalikus hoiatamismenetluses määratud hoiustrahvi. Õiguskantsler ja Riigikogu põhiseaduskomisjon leidsid, et väärteomenetluse seadustiku regulatsioon, mis ei võimalda mootorsõiduki eest vastutaval isikul hoiustrahvi kohtulikult vaidlustada, on vastuolus põhiseadusega. Riigikohus leidis, et hoiustrahv on olemuselt väheintensiivne omandipõhiõiguse riive, kuid kui trahv on määratud alusetult, ei ole see põhiseadusega kooskõlas. Kolleegiumi hinnangul oleks kaebeõiguse piirang õigustatud, kui hoiustrahvi määramise aluseks olev väärteokoosseis tuvastatakse veatult ja on selge, et väärtegu on

²⁵ Politsei- ja Piirivalveamet. Kiiruskaamerad. 2016. aastal saadeti kiiruseületajatele 121 038 hoiustrahviteadet. Arvutivõrgus: <https://www.politsei.ee/et/nouanded/kiiruskaamerad/> (18.01.2018).

²⁶ Väärteomenetluse seadustik. RT I, 30.12.2017, 22.

õigesti kvalifitseeritud ega esine väärteomenetlust välistavaid asjaolusid.²⁷ Eeldatavasti on nii liiklusjärelvalveseadmega tuvastatud rikkumine kui ka fotol, filmil või muul teabesalvestisel jäädvustatud rikkumine tuvastatud veatult. Samas ei tohi kolleegiumi hinnangul sellistest eeldustest lähtumine välistada täielikult hoiatustrahvi määramise aluseks olevate asjaolude vaidlustamist kohtus. Isikule peab olema tagatud kohtuliku vaidlustamise võimalus, sest praktikas esineb juhtumeid, kui kohtuvälise menetleja tehtud foto, filmi või muu teabesalvestise põhjal pole võimalik tuvastada rikkumise aega, kohta või mootorsõiduki registreerimismärki. Samuti võib tekkida vaidlusi selle üle, kas jäädvustatud tegu on väärtegu ning kas see on ka õigesti kvalifitseeritud.²⁸ Riigikohus pakkus välja tõlgenduse, mis oleks kooskõlas põhiseadusega ja tagaks ühtlasi mootorsõiduki eest vastutava isiku õiguste kohtuliku kaitse. Nimelt tuleb kolleegiumi hinnangul kohaldada VTMS § 54 lõikes 6 sätestatud mootorsõiduki eest vastutava isiku poolt nimetatud isiku trahviteate vaidlustamise alust (väärteomenetluse uuendamise alust) analoogia põhjal ka juhul, kui hoiatustrahvi vaidlustab mootorsõiduki eest vastutav isik.

Igäühe õigus haridusele

Põhiseaduse § 37 lõikest 1 tuleneb igäühele õigus haridusele ning PS § 37 lõige 2 kohustab riiki ja kohalike omavalitsusi ülal pidama vajalikul arvul õppeasutusi, et teha haridus kättesaadavaks. Riigikohus on selgitanud, et taoline koolide pidamise rahaline kohustus hõlmab vaid riigi- ja munitsipaalkoole, kohalikud omavalitsused pole kohustatud tagama põhihariduse kättesaamist lisaks munitsipaalkoolidele ka vabatahtlikult teenust osutavate erakoolide kaudu.²⁹ 2017. aastal pidi Riigikohus kohaliku omavalitsuse koolide rahastamise puhul selgitama, kas kohaliku omavalitsuse koolide rahastamise kohustus kehtib vaid selle konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolide suhtes või lasub kohalikul omavalitsusel kohustus rahastada ka oma õpilastest elanike hariduse omandamist teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis.

Vaidlus tekkis küsimuses, kas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse³⁰ § 83 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustust osaleda teise omavalitsusorgani munitsipaalkooli rahastamises saab käsitleda riikliku kohustusena (PS § 154 lõige 2). Kui varem pidi kohaliku omavalitsuse üksus rahastama oma elanikest õpilaste naaberomavalitsuse munitsipaalkoolides õppimist, siis Riigikohtu lahend asjas nr 5-17-8 sedastab, et kohaliku omavalitsuse üksusel on kohustus tagada põhi- ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige enda munitsipaalkoolide kaudu. Kuivõrd kohaliku omavalitsuse üksuse aluspõhimõtteks on inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil avaliku võimu ülesannete täitmine, saab hariduse andmine olla ühele kohaliku omavalitsuse üksuse õpilasele kõige lähemal just vastava omavalitsusorgani enda

²⁷ RKPJKo nr 5-17-12, 12.12.2017, p 34.

²⁸ Samas, p 34.

²⁹ RKPJKo nr 3-4-1-26-14, 28.10.2014, p 55.

³⁰ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. RT I, 28.11.2017, 26.

kooli kaudu.³¹ Samuti pole kohustus rahastada teise kohaliku omavalitsuse üksuse koolide tegevuskulusid käsitatav kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena.³² Seejuures sõnastas Riigikohus ka juhud, mil kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud tagama teises kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis õppimise rahastamise: kui peaks ilmnema, et kohaliku omavalitsuse üksus pole loonud vallas või linnas elavale õpilasele võimalust hariduse omandamiseks või võimaldatavad õppetingimused pole kooskõlas õpilase hariduslike erivajadustega.³³

Otsusele kirjutas eriarvamuse riigikohtunik Priit Pikamäe, kelle hinnangul ei saa naaberomavalitsuses õppimise hüvitamise kohustust käsitada riikliku kohustusena ja ebamõistlik on kohustada ühte omavalitsust võtma enda kanda ka teise omavalitsusüksuse õpilaste õpetamise kulud. Samuti tõi ta esile otsuse kaudsed mõjud, mis võivad väljenduda inimeste fiktiivses rändes, tagamaks õpilasele õppimisvõimalus naaberomavalitsuse munitsipaalkoolis. Eriarvamuses esitatud seisukohtade kohaselt võib väheneda koolide huvi õpetada teistest omavalitsusest pärit lapsi ja see tähendaks omakorda, et teatud koolide haridus võib naaberomavalitsuse õpilastele jääda kättesaamatuks.³⁴

Reklaamimaksu määra kehtestamine

Riigikohtu halduskolleeegium andis üldkogule lahendada asja nr 3-3-1-48-16. Kuivõrd PS § 113 kohaselt on riiklikud maksud sätestatud seadusega, tekkis halduskolleeegiumil kahtlus, et olukord, kus kohaliku omavalitsuse volikogu võib kehtestada reklaamimaksu määra, ilma et seaduses oleks sätestatud konkreetsed alam- või ülemmäära kriteeriumid, võib olla vastuolus põhiseadusega. Eelnevalt tulenevalt jõudis üldkogu ette küsimus, kas kohalike maksude kehtestamisel tuleks lähtuda PS §-st 113 või hoopis PS § 157 lõikes 2 sätestatud kohaliku omavalitsuse õigusest kehtestada seaduse alusel erinevaid makse. Samuti tuli võtta seisukoht kohalike maksude seaduse (KoMS)³⁵ § 10 põhiseaduspärasuse osas, mille kohaselt kehtestab reklaamimaksu määra kohaliku omavalitsuse volikogu.

Reklaamimaksu näol on tegemist kohaliku maksuga ja kehtivat regulatsiooni arvestades saab kohaliku omavalitsuse üksus maksustada reklaami juhul, kui reklaam avalikustatakse selle omavalitsusüksuse territooriumil. Riigikohtusse pöördusid eraõiguslikud juriidilised isikud, kelle meelest peaksid reklaamimaksu määrad olema sätestatud seaduses, pakkudes selliselt maksukohustuslastele kaitset põhiõiguste riive eest. Lisaks nähti maksumäärade ja -objekti regulatsioonis vastuolu õigusselguse põhimõttega. Riigikohus lähtus asja lahendamisel põhiseaduse süstemaatilise tõlgendamisest ja leidis, et kohalike maksude kehtestamisel tuleb lähtuda PS § 157 lõikest 2. Kõnealusest sättest johtuvalt jõudis üldkogu seisukohani, et põhiseadus lubab jätta kohaliku maksu määra kohaliku omavalitsuse volikogu otsustada, sest maksumäära puhul on tegemist õigusliku

³¹ RKPJKo nr 5-17-8, 09.11.2017, p 61.

³² Samas, p 70.

³³ Samas, p 63.

³⁴ RKPJKo nr 5-17-8, 09.11.2017, riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus.

³⁵ Kohalike maksude seadus. RT I, 07.06.2013, 5.

tagajärjega ja puudub oht, et omavalitsusüksus hakkab maksustama vabalt valitud olukordi.

Kuna KoMS-i sätete kohaselt maksavad paigaldatud reklaami eest füüsilised ja juriidilised isikud ning kohaliku omavalitsuse üksus ei või maksustada reklaamina objekti, mida reklaamiseaduses ei käsitleta reklaamina³⁶, on selgelt kindlaks määratud reklaamimaksu objekt ja maksumaksja. Üldkogu hinnangul ei saa reklaamimaksuga kaasnevat põhiõiguste riivet pidada intensiivseks, mistõttu ei nõua ka põhiseadus reklaamimaksu alam- või ülemmäära kehtestamist. Reklaami avaldada sooviv eraõiguslik juriidiline isik saab vabalt valida, millises omavalitsusüksuses ta reklaami avaldada soovib. Niisamuti on maksumaksjal võimalik valida teine reklaamimisviis või loobuda üldse reklaami paigaldamisest.

³⁶ RKHKo nr 3-3-1-7-16, 09.06.2017, p 10.