



RIIGIKOHUS



Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades aastal 2020

Raina Loom

analüütik

Kristel Möller

peaspetsialist

Armani Pogosjan

praktikant

Tartu

2021

Sisukord

1. Statistiline ülevaade.....	3
2. Vabariigi presidendi, õiguskantsleri ja kohaliku omavalitsuse volikogu taotluste alusel lahendatud kohtuasjad	5
2.1. Vabariigi presidendi taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform)“ (5-20-3/43)	5
2.2. Õiguskantsleri taotlus tunnistada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkt 6 põhiseadusega vastuolus olevas osas kehtetuks (5-19-45/9)	10
2.3. Jõelähtme Vallavolikogu taotlus maakatastriseaduse § 18 ² lõike 4 ja õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks (5-20-2/11).....	11
3. Kohtuotsuste alusel lahendatud asjad	13
3.1 Tallinna Ringkonnakohtu otsus kaitseministri 6. veebruari 2013. a määruse nr 8 „Tegevväelase ressursimahuka koolituse kulu arvestamine ja hüvitamine ning määramata tähtajaga tegevteenistuses olemise kohustuse määramise kord“ § 5 lõigete 2 ja 3 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks (5-19-44/9).....	13
3.2. Õigusabikulude taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas „Välismaalaste seaduse ja siseministri 18. detsembri 2015. a määruse nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“ põhiseaduspärasus“ (5-18-5/33).....	14
3.3. Tallinna Halduskohtu otsus sotsiaalhoolekande seaduse § 133 lõike 1 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks osas, milles see ei võimalda toimetulekutoetuse määramisel arvata sissetulekust maha retseptiravimitele tehtavaid kulutusi (5-20-1/15)....	15
3.4. Tartu Ringkonnakohtu otsus karistusseadustiku § 422 lõike 2 punkti 1 sanktsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimiseks (5-20-5/10).....	17
3.5. Riigikohtu halduskolleegiumi määruse alusel algatatud perehüvitiste seaduse § 6 lg 1 teise lause põhiseaduspärasuse kontroll osas, milles see säte ei võimalda Sotsiaalkindlustusametil ilma seni toetust saava vanema nõusolekuta määrata, et lahus elavad vanemad saavad ühise lapse eest lapsetoetust ja lasterikka pere toetust kordamööda, kui see laps kasvab kordamööda ligikaudu võrdse aja kestel mõlema vanema peres (3-18-1672/38)	18
3.6. Tallinna Halduskohtu otsus kultuuriministri 30. aprilli 2020. a määruse nr 9 § 4 lõike 2 punkti 6 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks (5-20-6/11).....	20
4. Isikute individuaalkaebuste alusel lahendatud kohtuasjad	22
4.1 Nikolai Lebedevi individuaalkaebus justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 51 lõigete 2-4 ja § 511 põhiseadusevastasuse tuvastamiseks (5-20-4/2)	22
4.2. OÜ Keskkonnaekspert kaebus tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 689 lõike 6 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks (5-20-8/2).....	22
4.3. XX kaebus tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 679 lõike 1 ja § 703 lõike 1 ning kohtute seaduse § 26 lõike 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks (5-20-9/2).....	23

1. Statistiline ülevaade

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses vaadati Riigikohtus 2020. aastal läbi 12 kohtuasja. Kolmel korral lahendas põhiseaduslikkuse järelevalve (PSJV) asja üldkogu. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis (kolleegium või RKPJK) ja Riigikohtu üldkogus (RKÜK) läbivaadatud asjades tunnistati vaidlustatud õigusakti säte põhiseadusvastaseks ja kehtetuks kolmes asjas. Rahuldamata jäeti neli taotlust ning läbivaatamatult tagastati viis kaebust. Alljärgnev tabel kajastab põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendatud kohtuasjade tulemusi. Loetelu lahendatud kohtuasjadest on toodud analüüsi lisas.

Tabel. PSJV asjad 2020. aastal.

2020. a läbivaadatud PSJV asjad		Seadus	Ministri määrus	Kokku	% läbivaadatud asjadest
		9	3	12	100%
Taotluse esitaja	President	1		1	8%
	Õiguskantsler	1		1	8%
	Kohus	3	2	6	50%
	KOV volikogu	1		1	8%
	Muu isik	2	1	3	25%
Tulemus	Taotluse rahuldamine või sätte põhiseadusvastasuse tunnistamine	2	1	3	25%
	Taotluse rahuldamata jätmine; sätte põhiseadusvastasuse eitamine	3	1	4	33%
	Kaebuse läbivaatamatult tagastamine	4	1	5	42%

2020. aastal esitas Vabariigi President ühel korral Riigikohtule taotluse tunnistada jõustumata seadus – kohustusliku kogumispensioni reform põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks. Ühel korral esitas taotluse seaduse põhiseaduspärasuse kontrollimiseks õiguskantsler ja ühel korral kohaliku omavalitsuse volikogu. Kohtulahendiga algatati Riigikohtus kuus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Neist kahes vaidlustati seaduse ja kahes asjas ministri määruse põhiseaduspärasus. Ühes

asjas suunas Riigikohtu halduskolleegium asja lahendamiseks üldkogule, selles vaidlustati perehüvitiste seaduse põhiseaduspärasus. Ühes asjas lahendati menetluskulude hüvitamise taotlust. Kahel korral pöördus sel perioodil Riigikohtusse füüsiline isik ja ühel korral juriidiline isik. Neist kahel korral vaidlustati seaduse ja ühel korral ministri määruse põhiseaduspärasus.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses¹ on jätkuvalt ka 2019. aastast Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse taotlus seoses kohtuasjas nr 5-19-29 tõusetunud küsimusega Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi tõlgendamisest.²

Kohtupraktika ülevaates on kajastatud kõik lahendid, mille Riigikohtu üldkogu ja kolleegium 2020. aastal tegid. Tulemused on esitatud ülevaatlikuna ja ei ole seetõttu võrdsustatavad Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendites.

¹ Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses olevate kohtuasjade kohta vt täpsemalt [taotlused põhiseaduslikkuse järelevalve asjades](#).

² RKPJKm, 24.11.2019, [5-19-29/18](#).

2. Vabariigi presidendi, õiguskantsleri ja kohaliku omavalitsuse volikogu taotluste alusel lahendatud kohtuasjad

2.1. Vabariigi presidendi taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform)“ ([5-20-3/43](#))

Kuigi kogumispensioni reform oli põhiseaduspärane, võib selle rakendamine viia põhiseadusvastaste olukordadeni.

Vabariigi President esitas Riigikohtule taotluse tunnistada 11. märtsil 2020 vastu võetud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform) (KoPS muutmise seadus) põhiseadusega vastuolus olevaks. President leidis, et KoPS muutmise seadus on vastuolus PS §-dega 10, 12, 14, § 28 lõikega 2 ning §-dega 31 ja 32, samuti põhiseaduse preambuliga.

PS § 28 lõikest 2 tulenev õigus vanadusabile tähendab enam kui õigus abile puuduse korral.

President leidis, et PS § 28 lõikest 2, mis annab igaühele õiguse riigi abile vanaduse korral (vanadusabi), tuleneb riigi kohustus luua toimiv pensionisüsteem. Arvestades PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja sotsiaalse riigi põhimõtteid, kohustab PS § 28 lõige 2 riiki tagama pensionieas isikutele väärika toimetuleku, mis tähendab elatusmiinimumist oluliselt paremat äraelamisvõimalust, ennetamaks sotsiaalsete riskide realiseerumist ja inimeste jäämist puudusesse. Presidendi hinnangul tagavad praeguses pensionisüsteemis PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmist eelkõige riiklik pension ja kohustuslik kogumispension. Viimane võimaldab sihtotstarbeliselt akumuloida süsteemiga hõlmatud inimeste vara, vähendades nende vaesusrisiki sattumist ja suurendades pensionikindlustuse jätkusuutlikkust.

KoPS muutmise seaduse § 1 punktiga 67 täiendati kogumispensionide seadust §-ga 43¹, millega anti isikutele, kellel ei ole veel õigust kohustuslikule kogumispensionile, õigus nõuda kõigi kohustusliku pensionifondi osakute tagasivõtmist ja neile vastava raha väljamaksmist, samuti pensioni investeerimiskontol oleva raha väljamaksmist. KoPS muutmise seaduse § 1 punktiga 120 täiendati KoPS-i §-ga 72⁴, millega anti kindlustusvõtjale võimalus öelda üles enne 1. jaanuari 2021 sõlmitud pensionileping ning saada kätte raha pensionilepingu tagastusväärtuses.

Seeläbi võimaldati inimestel kogutud või edaspidi kogutavate pensionivahendite sihtotstarbest loobuda, muutes kohustusliku kogumispensioni tagasiulatavalt vabatahtlikuks. Vabatahtlik kogumispension ei taga aga pensionivara akumuloidmist piisava kindlusega. Kohustusliku kogumispensioni kaotamisega lakkab pensionisüsteem eesmärgipäraselt toimimast ning suureneb vaesusrisiki sattuvate pensionäride arv tulevikus.

Presidendi taotlusest tulenevalt tegeles Riigikohus küsimusega, kas õigus saada riigilt abi vanaduse korral saab kogumispensioni süsteemi vabatahtlikuks muutmise ebaoproportsionaalselt riivatud.

Riigikohtu üldkogu nõustus presidendiga selles, et PS § 28 lõike 2 esimesest lausest tuleneb muude subjektiivsete õiguste seas eraldiseisev õigus saada riigilt abi vanaduse korral (vanadusabi).

RKÜK selgitas lisaks, et PS § 28 lõige 2 eristab õigust vanadusabile sõnaselgelt sama sättega tagatud abist muude sotsiaalsete riskide vastu ja õigusest riigi abile puuduse korral. Õigus abile puuduse korral annab isikule õiguse riigilt nõuda ja paneb riigile kohustuse anda abi, mis tagaks isikule äraelamiseks minimaalselt vajalikud vahendid ja teenused. Puudusena põhiseaduse mõttes tuleb mõista olukorda, kus inimesel ei ole äraelamiseks minimaalselt vajalikke vahendeid.³ Riigi kohustused vanadusabile lähevad seevastu minimaalsete eluks vajalike vahendite tagamise kohustusest kaugemale. Üldkogu hinnangul on riigi vanadusabi eesmärgiks lisaks vaesusriski vähendamisele luua süsteem, mis tagaks, et isikute elatustase ei langeks võrreldes nende tööea elatustasemega põhjendamatult madalale. Eakate kui sotsiaalselt haavatava ja kõrgendatud abivajadusega isikute grupi kaitsmise eesmärk kõrgemal tasemel üksnes puuduse korral antavast abist on tuletatav ka sotsiaalriigi põhimõttest.⁴

Õigus vanadusabile ei tähenda riigi ainuvastutust, oma toimetuleku eest vastutab nii isik ise kui ka tema perekond.

Riigikohtu üldkogu rõhutas, et sarnaselt muude PS § 28 lõikes 2 nimetatud sotsiaalsete riskidega ei ole ka vanadusabi tagamisel riik ainuvastutav, vaid oma toimetuleku eest vastutab nii isik ise kui ka tema perekond.⁵ Isiku enda vastutus selle eest, et talle oleks vanaduses tagatud kõrgem abitase võrreldes üksnes puuduse vältimiseks antava abiga seisneb eeskätt tema (või tema eest teise isiku, nt tööandja) antavas panuses riigi loodud sotsiaalse kaitse süsteemidesse riigi ette nähtud ulatuses, tingimustel ja korras. PS § 28 lõike 2 teine lause näeb ette, et vanaduse korral antava abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadusandja on määranud isiku enda või tema eest antava panuse sotsiaalse kaitse süsteemidesse kui vanadusabi saamise eelduse, tekib isikul õigus sellisele abile üksnes juhul, kui ta on need tingimused täitnud. Õigust saada riigilt vanadusabi rikutakse, kui riigi loodud abi andmise süsteem ei taga isikutele vanaduses abi minimaalses põhiseadusega nõutavas määras. Riigikohus rõhutas abi andmise süsteemi puhul seda, et riigi abi tagamine vanaduses, sh pensionikindlustuse vormis, ei ole selline riigi ülesanne, mida ilmtingimata peab täitma üksnes riigiasutus, seda ülesannet on võimalik teatud tingimustel delegeerida eraõiguslikule isikule.

RKÜK märkis ka seda, et põhiseadusega nõutava minimaalse vanadusabi määr võib ajas muutuda. Arvestades, et sarnaselt muude sotsiaalsete põhiõigustega ei ole ka vanadusabi põhiseaduslikult nõutav ulatus täpselt mõõdetav ja et tegemist on seadusandjale avarat otsustusruumi võimaldava valdkonnaga,

³ „Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ei tähenda, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada põhiseaduse §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele.“ (vt täpsemalt RKPJKo 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#) p 16); “Õigus riigi abile puuduse korral annab isikule puuduse korral õiguse nõuda ja paneb riigile kohustuse anda abi, mis tagaks isikule minimaalselt vajalikud vahendid äraelamiseks. Puudusena põhiseaduse mõttes tuleb seega mõista olukorda, kus inimesel ei ole äraelamiseks minimaalselt vajalikke vahendeid.“ (vt täpsemalt RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 18-19).

⁴ vt RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 30–34 ja 40–41.

⁵ vrd RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 22.

on kohus õigustatud sekkuma üksnes juhul, kui lahknevus seadusandja kehtestatu ja põhiseadusega nõutava vahel on ilmselge ning piisav abi isikule ei ole tagatud.⁶

PS § 28 lõike 2 põhiseaduslikkust hinnates leidis üldkogu kokkuvõtvalt, et seda, et pensionireform toob kaasa kõige negatiivsemate prognooside rakendumise ja seeläbi vanadusabi põhiõiguse rikkumise, ei saa Riigikohtu käsutuses olevate andmete alusel pidada nii tõenäoliseks, et see õigustaks parlamendi avara otsustusruumi tingimustes seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist abstraktses normikontrollis. Vaidlustatud seadusega ei muudeta ka sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa suurust, mille riik panustab isiku vanaduspensionisse (I sambasse). Kui tulevikus ilmneb kas kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmisest või muudest põhjustest lähtuv oht pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele või põhiseadusega nõutava minimaalse vanadusabi tagatusele, on seadusandja PS § 28 lõikest 2 ja sotsiaalmaksu põhiolemusest tulenevalt kohustatud rakendama meetmeid sellise olukorra kõrvaldamiseks. Üldkogu hinnangul ei olnud selles kohtuasjas põhjust arvata, et seadusandja jätkaks selle kohustuse täitmata või et tema käsutuses ei ole vahendeid tulevikus tekkida võiva põhiseadusvastase olukorra ärahoidmiseks või kõrvaldamiseks.⁷

Kohustusliku pensionifondi kui investeerimisfondi osak on varaliselt hinnatav õigus ja kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse.

President leidis samuti, et KoPS § 43¹ kehtestamine rikub ebaproportsionaalselt nende inimeste omandipõhiõigust, kes ei lahku kohustuslikust pensionifondist. Seda põhjusel, et riik loob tagasiulatuvat riski, et kohustusliku pensionifondi osakute väärtus ja sellest tulenevalt ka fondi jääjate hilisem pension hakkab lisaks finantsturgudel ja majanduses toimuvale senisest oluliselt enam sõltuma teiste osakuomanike käitumisest. Pensionifondidest lahkumisega seotud kulud jäävad nende osakuomanike kanda, kes ei lahku kohustuslikust pensionifondist, ning see mõjutab osakute väärtust negatiivselt. See on oluline varaline lisakohustus, mis on ebaproportsionaalne. Lisaks leidis president, et kohustusliku kogumispensioni süsteemis tehakse olulisi muudatusi tagasiulatuvalt ja kiirkorras. Seadusandja ei ole analüüsinud reformiga kaasnevat riske, pidades neid üksnes hüpoteetilisteks.

Riigikohus otsis vastust küsimusele, kas KoPS muutmise seadus riivab põhiseadusvastaselt nende kohustusliku pensionifondi osakuomanike omandipõhiõigust, kes on omandanud fondiosakud enne vaidlustatud seaduse jõustumist.

Üldkogu kinnitas, et kohustusliku pensionifondi osak on varaliselt hinnatav õigus ja kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse. Selle õiguse määratlemisel on oluline, et kohustuslik pensionifond on lepinguline investeerimisfond, mis on osakuomanikele ühiselt kuuluv varakogum ning fondiosak väljendab osakuomaniku osalust fondi varas. Isikule kuuluvate osakute arv sõltub tema nimel fondile laekunud raha suurusest ja ühe osaku väljalaskmishinnast (osaku puhasväärtus selle väljalaskmise ajal).⁸

Üldkogu märkis, et ehkki vaidlustatud seaduse §-st 43¹ tulenevalt suureneb osakuomaniku käsutusõigus ja valikuvabadus, võib see omakorda mõjutada negatiivselt nende osakuomanike

⁶ vt RKPJK 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#), p 16 ja 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 23, RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 42–46.

⁷ RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 47–54.3.

⁸ Samas, p-d 66–69.

omandiõigust, kes soovivad jääda II pensionisamba fondiga liitunuks senisel kujul. Seda esmajoones osakute väärtuse võimaliku vähenemise ja lisakulude tõttu. Seetõttu leidis üldkogu, et KoPS § 43¹ mõjutab enne vaidlustatud seaduse jõustumist omandatud kohustusliku pensionifondi osakuid ebasoodsalt, riivates seetõttu osakuomanike omandipõhiõigust.

Kohus selgitas, et KoPS muutmise seaduse jõustumisel on osakuomanikul sisuliselt kolm valikut – mitte võtta raha II pensionisambast välja, võtta osakud tagasi ja suunata raha pensioni investeerimiskontole või nõuda osakute väljamaksmist. Kõigi valikute puhul kaasnevad teatavad riskid.

1. Fondi jäädes võib osaku väärtus (teiste isikute osakute väljamaksmiseks tehtud tehingute tõttu) väheneda ning ei ole teada, milliseks kujuneb investeerimiskeskond pikemas perspektiivis.

2. Pensioni investeerimiskontole kandmiseks tuleb fondiosakud tagasi võtta, kuid ka sellega on seotud risk, et samal perioodil esitab tagasivõtmistaotlusi suur hulk inimesi, mistõttu osaku puhasväärtus võib kannatada. Lisaks sellele ei ole pensioni investeerimiskontol ühisest investeerimisest tulenevat kasutegurit, samuti sõltub investeerimise edukus inimese enda oskustest.

3. Kolmas võimalus – nõuda osakute väljamaksmist – on samuti seotud riskiga, et osaku väärtus võib olla vähenenud. Samuti tuleb maksta sellisel juhul tulumaksu rohkem kui väljamaksete tegemisel pensionieas (tulumaksuseaduse § 4 lg 2). Siis ei saa inimene aga kogumispensionit väljamakset pensionieas. Samuti on väiksem selle inimese I samba pension, kuna II samba pensionifondi sissemaksete tegemise ajal laekus tema eest arvestatud sotsiaalmaksust riigieelarve riikliku pensionikindlustuse vahenditesse 20% suuruse osa asemel 16% suurune osa.

Üldkogu sedastas, et KoPS §-st 43¹ tuleneva omandipõhiõiguse riive intensiivsus sõltub esmajoones sellest, kui tugevalt destabiliseeriv on reformi esmane mõju pensionifondidele KoPS muutmise seaduse jõustumisel ja sellele järgneval ajal. Lühemas perspektiivis avalduvast mõjust sõltub omakorda, milliseks kujunevad fondide mahud ja tootlus pikemas perspektiivis, mil pensionifondide tegevus võiks saavutada uue tasakaalu.

Riive intensiivsust hinnates möönis üldkogu, et hinnang selle kohta, kui paljud inimesed ja millises ulatuses fondi varast raha väljamaksmist nõuavad ja mis tagajärjed sellega osakuomanikele kaasnevad, on üldistatud andmetele tuginev prognoos, mida põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses saab arvestada.⁹ Üldkogu hindas, et esitatud prognoose arvestades saab lähtuda asja lahendamisel eeldusest, et raha väljamaksmist nõuab seaduse jõustumisel arvestatav hulk osakuomanikke, kelle väljavõetav raha võib moodustada fondide varast olulise osa.

Samas leidis üldkogu ka seda, et kohtuasja lahendamisel polnud üldkogu käsutuses tõsikindlaid andmeid selle kohta, et ka olulises osas pensionivara väljavõtmise korral II samba fondidest väheneks fondiosakute väärtused olulises osas. Isegi kui vähenemine lühiajaliselt toimub, ei ole võimalik piisava tõenäosusega hinnata, milline on seaduse pikemaajalisem mõju ning kas ja kui kiiresti fondide mahud ja tootlused võiks taastuda. Tuginedes lisaks asjaolule, et seadusandja oli ette näinud mitmeid leevendusi vara väljamaksmise võimaldamiseks, samuti seda, et tõenäosus fondide likviidsuskriisiks

⁹ vrd RKÜKo 15.12.2015, [3-2-1-71-14](#), p 117.

on madal, võttis üldkogu seisukoha, et KoPS §-st 43¹ tulenev kohustusliku pensionifondi osaku omaniku omandipõhiõiguse riive ei ole intensiivne, mistõttu seadusandja eesmärk suurendada osakuomanike otsustusvabadust õigustab riivet.

Seaduse rakendamine võib viia põhiseadusvastase olukorrani juhul, kui riskid realiseeruvad kellegi suhtes prognoositust suuremas ulatuses.

Kokkuvõtvalt tegi üldkogu kogumispensioni reformi asjas kindlaks, et vaidlustatud seadusega kaasnevad põhiõiguste riived. Põhiseaduse rikkumist ei olnud aga abstraktse normikontrolli raames ning olemasolevate prognooside alusel võimalik piisava kindlusega järeldada ja reformi eesmärgid kaalusid sellega kaasnevad kindlakstehtud riived üles. Üldkogu mõonis, et konkreetsel juhul võib seaduse rakendamine siiski viia põhiseadusvastase olukorrani, kui seadusemuudatusega kaasnevad riskid realiseeruvad kellegi suhtes prognoositavast suuremas ulatuses. Üldkogu rõhutas, et Riigikohtu seisukoht selles kohtuasjas ei välista samade normide põhiseaduslikkuse hindamist ka uue abstraktse normikontrolli menetluses (nt õiguskantsleri taotluse alusel) õigusliku või faktilise olustiku muutumise korral.

Seda, et reformiseadusega kaasnevad põhiõiguste riived ja riivete õigustamisel tuli arvesse võtta väga paljusid aspekte, peegeldab hästi ka riigikohtunike Peeter Jerofejevi, Kai Kullerkupu, Kaupo Paali, Nele Parrest, Ivo Pilvingu, Kalev Saare ja Juhan Sarve eriarvamus.

Eriarvamusele jäänud kohtunikud leidsid erinevalt üldkogu enamusest, et kohtuasjas ei ole ära näidatud vajadust II sambasse kogutud pensionivara väljamaksete tegemiseks, eelviidatud põhiõiguste riivamiseks ja rahanduslike riskide võtmiseks. Pensionideks kogutud kapitalist olulise osa enneaegne väljamaksmine ei tugevda pensionisüsteemi, sh selle teist sammast, vaid muudab need veelgi hapramaks. Pensionisüsteemi oleks võimalik reformida mitmel moel selliselt, et sotsiaalmaksu arvel juba kogutud vahendid jääks pensionisüsteemi alles ning aitaks ka edaspidi hajutada ja maandada vanadusega kaasnevaid riske. Nende vahendite säilitamine pensionisüsteemis on vajalik ka teise pensionisambaga liitunute ja mitteliitunute võrdseks kohtlemiseks. Ühtlasi jääks nii ära tarbetu sekkumine omandiõigusesse.

Kohtunikud tõid muuhulgas välja, et KoPS muutmise seadusega võimaldatav raha väljaviimine pensionisüsteemist on ilmselge samm vastassuunas pensionisüsteemi tugevdamisele. Pensionisüsteemi probleemid, millele reformiseaduse kehtestamisel viidati, on taandatavad fondidesse akumulieeritud raha nappusele ja kogumispensioni fondide vähesele tootlusele. Raha väljamaksmine suurendab rahanappust veelgi. PS § 28 lõikes 2 sätestatud abi tagamiseks kogutud vahendite, st vanaduspõhiõiguse materiaalsete tagatiste likvideerimist ei saa õigustada pelgalt teoreetiline võimalus asendada need vahendid määramata tulevikus millegi muuga või tasandada praegu loodavad riskid kunagi hiljem vahenditega, mis praegu pole teada. KoPS § 43¹ kehtestamine oleks eeldanud koheseid ja selgeid tagatise isikutele, kelle ainsaks või peamiseks vanaduspõlve toetavaks säästuks on paljude aastate vältel olnud kohustusliku kogumispensioni fondide osakud.¹⁰

¹⁰ RKÜKa 20.10.2020, [5-20-3/46](#), p-d 1–3 ja 11–20.

2.2. Õiguskantsleri taotlus tunnistada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkt 6 põhiseadusega vastuolus olevas osas kehtetuks ([5-19-45/9](#))

Isiku passiivset valimisõigust piirab vähemintensiivselt volikogu liikme volituste peatamine võrreldes volituste lõppemisega ainuüksi seoses faktiga, et isik töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel.

Õiguskantsler leidis, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 18 lõike 1 punkt 6 riivab intensiivselt kohaliku omavalitsuse volikokku kandideerimise õigust ehk passiivset valimisõigust (eelkõige PS § 156 lõike 1 kolmandas lauses tagatud ühetaolisuse nõuet), mis on demokraatia põhimõtte osa (PS § 10), samuti õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lõige 1). Volikogu liikme ametikoht on küll tasustatav, kuid ei võimalda inimesel ära elada ja peret ülal pidada.

KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teisest alternatiivist tulenevalt peab inimene volikogu liikme volituste täitmiseks loobuma töötamisest omavalitsusüksuse ametiasutuses ega saa volituste täitmise ajal ametiasutusse tööle asuda.¹¹

Põhiküsimuseks antud kohtuasjas oli see, kas volikogu liikme suhtes kehtestatud tingimus – volikogu liikme volituste lõppemine enne tähtaega seoses töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel – on proportsionaalne piirang passiivse valimisõiguse ning põhiõiguse vaba tegevusala, elukutse ja töökohta valikule, piiramiseks.

Kolleegium leidis, et kuna KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teine alternatiiv ei sisalda kohaldamise eeldusena muid sisulisi kriteeriume, on ametiasutusega töösuhte tuvastamine juriidiliseks faktiks, mis lõpetab volikogu liikme volitused. Nimetatud normiga sätestatud ametite ühitamise keelu peamine eesmärk on vältida mandaadi ja teenistuskoha huvide konfliktist lähtuvat ohtu volikogu toimimisele. Kohaliku omavalitsuse esinduskogu toimimine on põhiseaduslik väärtus, kuna see aitab kaasa kohaliku elu küsimuste demokraatlikule otsustamisele (PS § 154 lõige 1 ja § 10). Seetõttu oli kolleegium seisukohal, et nimetatud eesmärk on legitiimne nii passiivse valimisõiguse (tagatud ilma seadusereservatsioonita) kui ka õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta piiramiseks (tagatud lihtsa seadusereservatsiooniga). Lisaks märkis kolleegium, et vaidlusaluse sätte eesmärgiks saab pidada korruptsiooniohu vältimist, mis võib tekkida avalike huvide ja isiku erahuvide vastuollu sattumise korral.

Hinnates aga vaidlusaluse normi proportsionaalsust, sh eesmärkide saavutamiseks vajalikke abinõusid, leidis kolleegium, et kuna abinõu ei ole eesmärkide saavutamiseks vajalik, on see põhiseadusega vastuolus. Eelnimetatud eesmärke on võimalik sama efektiivselt saavutada volikogu liikme volituste peatamisega, mis riivab passiivset valimisõigust vähem intensiivselt. Kolleegium märkis, et võimalus peatada volikogu liikme volitused ametiasutuses töötamise ajaks ei ohustaks volikogu töö stabiilsust suuremal määral kui praegu kehtivad reeglid. KOKS § 19 lõike 2 punkti 3 kohaselt on juba praegu võimalik volikogu liikmel peatada volitused avalduse alusel, näitamata peatamise põhjust. Volikogu töö stabiilsuse tagamiseks ei saa volitusi avalduse alusel küll peatada lühemaks ajaks kui kolm kuud,

¹¹ RPKKo 17.04.2020, [5-19-45/9](#), p-d 4–15.

kuid välistatud pole peatumise perioodiline pikendamine uue avalduse esitamisega. Ka ametiasutuses töötamiseks volituste peatamise korral oleks seadusandjal võimalik kehtestada piiravaid tingimusi (nt miinimumtähtaeg).

Kolleegium tunnistas KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teise alternatiivi – lauseosa „või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel“ – kehtetuks. Kolleegium lükkas otsuse jõustumise PSJKS § 58 lõikele 3 tuginedes kuue kuu võrra edasi, andmaks seadusandjale aega vajalike sätete kehtestamiseks. Kolleegium juhtis seadusandja tähelepanu, et reguleerimisel tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse töötajate võrdse kohtlemise põhimõttega. Konflikt mandaadi ja töökoha huvide ning avalike ja erahuvide vahel võib tekkida mitte ainult kohaliku omavalitsuse ametiasutuse, vaid ka hallatava asutuse töötajatel.¹²

2.3. Jõelähtme Vallavolikogu taotlus maakatastriseaduse § 18² lõike 4 ja õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ([5-20-2/11](#))

Kuigi maa sihtotstarbe otsustamine sekkub kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse, põhjustab kaevandamisega seotud peamise õigusliku riive kaevandamisloa andmine.

Jõelähtme Vallavolikogu taotles Riigikohtult maakatastriseaduse (MaaKatS) § 18² lõike 4 PS § 154 lõikega 1 (kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus) vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamist ning selle taotluse rahuldamata jätmisel niisuguse õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastaseks tunnistamist, mis kohustaks riigorganeid keelduma kaevandamisloa andmisest, kui see on vastuolus kehtivate planeeringutega.

Jõelähtme Vallavolikogu leidis, et MaaKatS § 18² lõige 4 riivab omavalitsusüksuste õigust seaduste alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi (PS § 154 lõige 1). Sättest tuleneb kohustus määrata kaevandamisloa väljastamisel katastriüksusele mäetööstusmaa või turbatööstusmaa (kaevandusmaa) otstarve sõltumata sellest, milline on selle maa kasutusotstarve eelkõige planeeringute alusel. Omavalitsusüksusel ei ole selle kohustuse täitmisel kaalutusõigust. See tähendab sekkumist omavalitsusüksuse planeerimisautonoomiasse, mis on nii põhiseaduse, seaduste (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1, planeerimisseadus) kui ka Riigikohtu praktika¹³ kohaselt kohaliku elu küsimus.

Kolleegium leidis, et vaidlusaluse sättega on osa katastriüksuste sihtotstarbe näinud linna- või vallavalitsuse asemel ette Riigikogu seadusega. Kaevandamisloa väljastamise korral ei ole kohaliku omavalitsuse organil kaalutusruumi vastava katastriüksuse sihtotstarbe määramisel kui kohaliku elu küsimuse otsustamisel. Omavalitsusüksusel ei ole ka õigust keelduda katastriüksuse sihtotstarbe muutmisest, tuginedes varem kehtinud ja kaevandamist ette mitte nägevatele planeeringutele (eelkõige üldplaneeringule, kuid ka eri- ja detailplaneeringutele). Seega riivab vaidlusalune säte omavalitsusüksuste õigust seaduse alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.

¹² RKPJKo 17.04.2020, [5-19-45/9](#), p-d 52–88.

¹³ RKPJKo 19.01.2010, [3-4-1-13-09](#), p-d 22–23.

Kolleegium leidis, et MaaKatS § 18² lõike 4 eesmärgiks võib pidada seda, et ülekaalukates riiklikes huvides õiguspäraselt antud kaevandamisloa alusel saaks mõistliku ajaga ja täiendava asjaajamiseta asuda kaevandama õigel ajal ja õiges kohas, tagades seeläbi maavarade kui rahvusliku rikkuse säästliku kasutamise (PS § 5). Samuti on selle eesmärk kaevandamisloa omanikust ettevõtja ettevõtlusvabaduse kaitse. Neil eesmärkidel omavalitsusüksuste planeerimisautonoomiat piirata on lubatav. Ka enne vaidlusaluse sätte jõustumist pidi omavalitsusüksus pärast kaevandamisloa andmist astuma katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks vajalikud sammud ning seda sõltumata sellest, kas omavalitsusüksus osales loa andmise menetluses ja kas omavalitsusüksuse vastuseisu tõttu andis kaevandamiseks nõusoleku Vabariigi Valitsus.

MaaKatS § 18² lõike 4 põhiseaduspärasuse juures on olulisim, et peamise negatiivse mõju omavalitsusüksuse planeerimisautonoomiale põhjustab riigi poolt kaevandamisloa andmine, mitte seadusega omavalitsusüksustele pandud kohustus muuta seejärel vastavalt katastriüksuse sihtotstarvet. Sihtotstarbe muutmine on seadusest tulenevalt loa väljastamisega kaasuv järeelm – tehnilist laadi korralduslik toiming.

Kaevandamisluba antakse menetluses, milles omavalitsusüksusel on võimalik osaleda ja väljendada oma vastuseisu kaevandamisele (MaaPS § 49 lõige 6).¹⁴

Jõelähtme Vallavolikogu taotluse osas kontrollida niisuguse normi puudumise põhiseaduspärasust, mis kohustaks riigiorganeid jätma kaevandamisloa andmata, kui kaevandamine on vastuolus omavalitsusüksuse kehtivate planeeringutega, ei näinud kolleegium põhjust muuta Riigikohtu varasemat praktikat ja jäi selles võetud seisukoha juurde. Kaevandamisloa andmine omavalitsusüksuse vastuseisu korral Vabariigi Valitsuse nõusolekul (kehtiva MaaPS § 55 lõige 4) on põhiseadusega kooskõlas sõltumata dokumendi vormist, milles see vastuseis on esitatud (planeering, arengukava, kiri vms), kui on täidetud vajalikud tingimused.¹⁵

¹⁴ RKPJKo 26.05.2020, [5-20-2/11](#), p-d 25–35.

¹⁵ vt täpsemalt RKPJKo 30.09.2009, [3-4-1-9-09](#), p-d 19–34.

3. Kohtuotsuste alusel lahendatud asjad

3.1 Tallinna Ringkonnakohtu otsus kaitseministri 6. veebruari 2013. a määruse nr 8 „Tegevväelase ressursimahuka koolituse kulu arvestamine ja hüvitamine ning määramata tähtajaga tegevteenistuses olemise kohustuse määramise kord“ § 5 lõigete 2 ja 3 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ([5-19-44/9](#))

Tegevväelase ressursimahuka koolituskulu arvestus ja hüvitamise kohustus on põhiseaduspärane.

Haldusasja kaebaja osales Kaitseväes tegevväelasena, teenides ressursimahukal¹⁶ koolitusel, millega kaasnes kohustus jätkata tegevteenistust kahe aasta jooksul alates koolituse algusest või hüvitada koolituskulud proportsionaalselt tegevteenistusaajaga. Kaebaja jätkas tegevteenistust aasta ja viis päeva, misjärel vabastati ta teenistusest omal soovil. Tegevteenistusest vabastamisel kohustati teda hüvitama koolituskulu 9956 eurot põhjusel, et ta polnud jätkanud kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) §-st 156 ja kaitseministri 6. veebruari 2013. a määrusest nr 8 „Tegevväelase ressursimahuka koolituse kulu arvestamine ja hüvitamine ning määramata tähtajaga tegevteenistuses olemise kohustuse määramise kord“ (määrus) tulenevat kaheaastast teenistuskohustust. Kaebaja pöördus vaidega Kaitseväe juhataja poole, seejärel halduskohtusse ja halduskohtu otsuse peale Tallinna Ringkonnakohtusse. Viimane rahuldab kaebuse ja tunnistas määruse § 5 lõiked 2 ja 3 vastuolus olevaks põhiseaduse § 3 lõikega 1, jättes need kohaldamata ja tühistades kaebajalt ressursimahuka koolituse kulu nõudmise osas, milles see ületas 4909,81 eurot.¹⁷ Kohus leidis, et määruse sätted riivavad tegevväelase omandipõhiõigust ulatuslikumalt kui seda võimaldab määruse aluseks olev KVTS § 156 lõige 2, mille kohaselt tekkis kohustus hüvitada ressursimahuka koolituse kulu proportsionaalselt tegevteenistusaajaga.¹⁸

Kohtuasja põhiküsimuseks Riigikohtus oli, kas määruse sätted ressursimahuka koolituse kulude hüvitamise kohta on kooskõlas KVTS-ga ja PS-ga ning kas PS-ga on kooskõlas tegevväelase hüvitatava koolituskulu summa arvestus, mis nägi ette summa vähenemise ühe kuu kaupa pärast iga tegevteenistuses oldud kuu möödumist.¹⁹

Kolleegiumi hinnangul oli Tallinna Ringkonnakohtu valesi tõlgendanud määruse § 5 lõikeid 2 ja 3. Määruse § 5 lõige 2 sõnastusest nähtub, et see käib tegevväelaste kohta, kes on olnud teenistuses alla poole tegevteenistuses olemise kohustuse tähtajast. Kaebaja aga oli olnud sellest tähtajast teenistuses rohkem kui pool, mistõttu lõige 2 tema suhtes ei kohaldunud.

Määruse § 5 lõiget 3 tuli kolleegiumi hinnangul tõlgendada eelkõige selle sõnastust silmas pidades. Selle kohaselt peab tegevväelase jaoks, kes on olnud teenistuses üle poole tegevteenistuses olemise kohustuse tähtajast, hüvitamisele kuuluv summa vähenema proportsionaalselt tegevteenistuses oldud

¹⁶ Ressursimahukaks koolituseks kaitseväeteenistuse seaduse § 156 lg 1 tähenduses on koolitus, mille kestus on pikem kui 90 päeva või mille maksumus ületab töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuuekordset kuu töötasu alammäära.

¹⁷ RKPJKm 04.02.2020, [5-19-44/9](#) p-d 1–3.

¹⁸ Samas, p 5.

¹⁹ Samas, p 14.

ajaga.²⁰ Pärast kohustusliku teenistusaja esimese poole möödumist väheneb vabastamise korral hüvitamisele kuuluv summa kuu kaupa proportsionaalselt alates teenistuskohustusaja algusest. Antud tingimus oli kolleegiumi hinnangul kaitsevæeteenistuse seadusega kooskõlas ega rikkunud PS § 32 lõikes 1 sätestatud omandipõhiõigust. Hüvitatava koolituskulu kuu kaupa vähenemine on üks võimalikest ja mõistlikest valikutest. See ei moonuta seaduses ettenähtud proportsionaalset arvestust ega riku omandipõhiõigust (PS § 32 lõige 1).²¹

3.2. Õigusabikulude taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas „Välismaalaste seaduse ja siseministri 18. detsembri 2015. a määruse nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“ põhiseaduspärasus“ ([5-18-5/33](#))

Normikontrolli menetluses kuuluvad asja läbivaatamise kulude hulka ka menetlusosalise lepingulise esindaja kulud, kuid neid on võimalik hüvitada piiratud aja jooksul.

Tallinna Ringkonnakohus edastas 17. septembril 2018. a Riigikohtule haldusajade otsused põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamiseks. Riigikohtu üldkogu tunnistas 21. juuni 2019. a otsusega asjas nr [5-18-5/17](#) välismaalaste seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistas tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks. Lepinguline esindaja esitas 10. detsembril 2019. a kaebajate nimel Riigikohtule taotluse kohtuasjas kantud 2210 euro suuruse menetluskulu hüvitamiseks.²²

Kohtuasja põhiküsimuseks oli, kas ja millal peab menetlusosaline esitama taotluse menetluskulude hüvitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.²³

Üldkogu leidis esmalt, et arvestades vajadust tagada põhiõiguste tõhus kaitse ning ajaloolist tõlgendusargumenti, on põhjendatud PSJKS § 63 lõike 1 terminit „asja läbivaatamise kulud“ mõista nii, et see hõlmab ka menetlusosalise lepingulise esindaja kulu. Üldkogu jäi seisukohale, et PSJKS § 63 lõige 1 annab aluse mõista riigilt välja konkreetse normikontrolli menetluse PSJKS § 10 lõike 1 punktis 3 nimetatud menetlusosalise vajalikud ja põhjendatud õigusabikulud²⁴ Üldkogu märkis, et selle tõlgenduse kasuks räägib see, et konkreetse normikontrolli menetlus teenib algse kohtumenetluse osalise õiguste tagamise kõrval ka avalikku huvi.

Menetluskulude hüvitamise taotlust hinnates leidis üldkogu, et taotlus oli esitatud hilinenult, mistõttu ei saanud selle sisulist põhjendatust enam hinnata. Kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei reguleeri õigusabikulude hüvitamise taotluse esitamist selgelt, ei saa pidada mõistlikuks seda, et taotlus esitatakse pärast sedavõrd pika aja möödumist menetlust lõpetava lahendi tegemisest (kaebajate esindaja esitas menetluskulude hüvitamise taotluse Riigikohtule 10. detsembril

²⁰ RKPJKm 04.02.2020, [5-19-44/9](#) p-d 17 ja 18.

²¹ Samas, p-d 19 ja 20.

²² RKÜKm 09.04.2020, [5-18-5/33](#), p-d 1, 3, 6.

²³ Samas, p 17.

²⁴ vt ka RKPJKm 25.10.2007, [3-4-1-14-07](#) ja 18.12.2019, [5-19-42/13](#).

2019. a ehk enam kui aasta pärast taotluse esitamiseks määratud tähtaja möödumist).²⁵ Menetlusosaline ei saa üheski kohtumenetluses taotleda menetluskulude hüvitamist piiramatu aja jooksul. Ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on põhjendatud piirata menetluskulude hüvitamise taotlemine kohtu määratud tähtajaga. Lõpetuseks mainis üldkogu, et õigusselguse huvides oleks vajalik konkreetse normikontrolli menetlusosalise õigusabi kulude hüvitamise tingimusi ja korda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses täpsustada.²⁶

Üldkogu seisukohaga ei nõustunud riigikohtunikud Villu Kõve, Kaupo Paal ja Jüri Põld oma eriarvamuses, mille p-dega 2–6 ühinesid riigikohtunikud Velmar Brett, Julia Laffranque ja Tambet Tampuu ning p-dega 7 ja 8 riigikohtunik Peeter Jerofejev. Kohtunikud ei nõustunud üldkogu enamuse valitud laia tõlgendusega PSJKS § 63 lõikele 1, mille järgi kaetakse asja läbivaatamise kulud konkreetse normikontrolli asjas riigieelarvest. Kohtunike arvates ei hõlma see sätte poolte kohtuväliseid kulusid, esmajoones kulusid lepingulisele esindajale ja selliste kulude hüvitamise taotlus tulnuks jätta rahuldamata. Lisaks leidsid kohtunikud, et asja läbivaatamise kuludena ei käsitata kehtivas õiguses teistes kohtumenetlustes lepingulise esindaja kulusid, mistõttu pole põhjendatud arvata, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse jaoks tuleks sisustada asja läbivaatamise kulude kui olemuslikult kohtukulude, mitte kohtuväliste kulude mõistet teisiti kui teistes kohtumenetlustes. Esindajakulud saaks hüvitada kohtumenetluses, millest põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi võrsus. Ühtlasi leidsid kohtunikud, et põhjendamatu on taotluse esitaja ebavõrdne kohtlemine tähtaegade arvutamisel võrreldes menetlusosalistega teistes menetlustes. PSJKS § 48 lg 1 järgi arvutatakse tähtaegu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tsiviilkohtumenetluses sätestatud korras.²⁷

3.3. Tallinna Halduskohtu otsus sotsiaalhoolekande seaduse § 133 lõike 1 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks osas, milles see ei võimalda toimetulekutoetuse määramisel arvata sissetulekust maha retseptiravimitele tehtavaid kulusi ([5-20-1/15](#))

Kui isik põhiseaduse mõttes puudust ei kannata, ei teki tal ka õigust nõuda riigilt suuremat abi ega riigil kohustust abi osutada.

Haldusasja kaebaja taotles Tallinna linnalt toimetulekutoetust ja linna antavat sissetulekust sõltuvat toetust. Tallinna Kesklinna Valitsus ei rahuldanud toimetulekutoetuse taotlust, kuna kaebaja sissetulek oli pärast sotsiaalhoolekande seaduses (SHS) lubatud mahaarvamisi 11 eurot ja 5 senti kõrgem kui toimetulekupiir. Kaebaja pöördus Tallinna Kesklinna Valitsuse otsuste peale halduskohtusse. Tallinna Halduskohus tunnistas SHS § 133 lõike 1 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks, jättis selle kohaldamata ja tühistas Tallinna Kesklinna Valitsuse otsuse mitte anda kaebajale 2019. aasta juuli jaoks toimetulekutoetust ning kohustas vastustajat seda küsimust uuesti otsustama. Kohus leidis, et SHS § 133 lõikest 1 tulenev keeld arvata toimetulekutoetuse määramisel sissetulekust maha kulusid retseptiravimitele riivas kaebaja õigust riigi abile puuduse korral (PS § 28 lõiget 2). Kohtu hinnangul

²⁵ RKÜKm 09.04.2020, [5-18-5/33](#), p-d 19 ja 20.

²⁶ RKÜKa 09.04.2020, [5-18-5/34](#), p-d 17 ja 19.

²⁷ Samas, p 2–8.

riivas olukord ka kaebaja inimväärikust PS § 10 mõttes, kuna sundis teda valima, kas osta retseptiravimeid ja kaitsta oma tervist või teha kulutusi esmavajadustele.²⁸

Kohtuasja põhiküsimuseks oli, kas SHS § 133 lõikest 1 tulenev keeld arvata toimetulekutoetuse määramisel isiku sissetulekust maha retseptiravimitele tehtud kulutused, rikub PS § 28 lõikes 2 antud õigust riigi abile puuduse korral.²⁹

Kolleegium leidis, et seadusandja kehtestatud toimetulekupiir oli kehtestatud nõnda, et sellele vastav summa pidi põhimõtteliselt katma ka kulutused keskmise inimese minimaalselt vajalikele ravimitele. Kaebaja kasutada olev toimetulekupiiri mõnevõrra ületav summa pidi aga olema esmavajadusteks piisav. Puuduse leevendamiseks seadusandja loodud terviklik sotsiaalkaitstesüsteem aga tagas vaatlusalusel perioodil kaebajale retseptiravimi soodustuse, täiendava ravimihüvitise, Tallinna linna toetused retseptiravimite ostmiseks, muudeks tervisega seotud kuludeks ja soodustuse toitlustamisel. Samuti pakkus see süsteem Tallinna linna kaudu sotsiaalteenuseid, mille vajaduse hindamisest kaebaja keeldus. Riigi ja linna pakutule lisaks oli kaebajal võimalik saada ka tema toidukulutusi potentsiaalselt vähendavat Eesti Toidupanga kaudu jagatavat toiduabi ja Euroopa Liidu toiduabi, millest ta samuti osaliselt keeldus. Oluline oli, et Tallinna Kesklinna Valitsus jagas kaebajale sissetulekust sõltuvat toetust aastail 2014-2019 kehtestatud piirmäära märgatavalt ületavas summas. Kaebaja abivajadusele oli sotsiaalkaitstesüsteem eelneva valguses kohaselt vastanud.³⁰

Arvestades toimetulekupiiri ulatust ja kaebajale avaliku võimu organite erinevas vormis abi osutamist või pakkumist, ei saanud kolleegium järeldada, et kaebaja oleks kannatanud puudust. Kuna kaebaja PS mõttes puudust ei kannatanud, ei tekkinud tal ka õigust nõuda riigilt suuremat abi ega riigil kohustust sellist abi osutada. Seetõttu ei saanud SHS § 133 lõikest 1 tulenev keeld arvata toimetulekutoetuse määramisel isiku sissetulekust maha retseptiravimitele tehtud kulutused konkreetse asja asjaolusid arvestades rikkuda kaebaja õigust riigi abile puuduse korral.³¹

Sellegipoolest leidis kolleegium, et kuigi praeguses asjas ei esinenud puudust, abi andmata jätmist ega seega ka PS § 28 lõikest 2 tuleneva õiguse ja avaliku võimu kohustuse rikkumist, ei ole see põhimõtteliselt välistatud mingitel teistel asjaoludel. On tõenäone, et ka retseptiravimite puhul (nagu mõne muu vältimatu esmavajaduse puhul) võivad tekkida olukorrad, kus kulutused on piisavalt suured, et isikut puudusesse viia. Avaliku võimu organid ei või siis unustada, et PS §-st 14 tulenevalt on neil kohustus oma ülesannete täitmisel tagada puudust kannatavale isikule tema PS § 28 lõikest 2 tulenev õigus riigi abile puuduse korral.³²

²⁸ RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p-d 1, 2, 4.

²⁹ RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 16.

³⁰ Samas, p-d 33 ja 34.

³¹ Samas, p 35.

³² Samas, p 36.

3.4. Tartu Ringkonnakohtu otsus karistusseadustiku § 422 lõike 2 punkti 1 sanktsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ([5-20-5/10](#))

Asjassepuutuv on üksnes niisugune norm, mis on kohtuasja lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusvastasuse korral peab kohus otsustama teisiti kui põhiseaduspärasuse korral.

Viru Maakohus tunnistas süüdistatava karistusseadustiku (KarS) § 422 lõike 2 punkti 1 alusel süüdi selles, et ta, olles joobes, sõitis inimesele autoga otsa, põhjustades ettevaatamatusest viimase surma, ja KarS § 423² alusel selles, et ta pärast otsasõitu sündmuskohalt põgenes. Maakohus mõistis talle liitkaristuseks viis aastat vangistust, mille peale Ringkonnakohus leidis, et isiku süüditunnistamine tuleb jätta muutmata, kuid muuta tuleb mõistetud karistus. Seda tehes tunnistas kohus KarS § 422 lõike 2 punktis 1 kirjeldatud teo eest ette nähtud sanktsiooni (kolme- kuni kaheteistaastase vangistuse) põhiseadusega vastuolus olevaks. Ringkonnakohus leidis, et KarS § 422 lõike 2 punkti 1 karistusvahemik nägi ette karistatavas teos sisalduvat ebaõiguse määra arvestades ülemäära karmi karistuse, mis on vastuolus PS § 20 lõikest 1 tuleneva vabaduspõhiõigusega. Samuti võimaldas see karistada ülemäära karmilt võrreldes sarnaste tegude eest ette nähtud karistustega, rikkudes seeläbi PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust. Karistusvahemik oli vastuolus ka inimese karistamisega tema süü alusel ehk süüpehimeetega, mis on osa PS §-s 10 väljendatud inimväärikuse põhimõttest.³³

Kohtuasja põhiküsimuseks oli, kas vaidlusalune õigusnorm on asjassepuutuv. Kolleegium mõtestas asjassepuutuva sätte nõnda, et see on üksnes niisugune norm, mis on kohtuasja lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusvastasuse korral peab kohus otsustama teisiti kui põhiseaduspärasuse korral. Teisisõnu peab lahendi resolutsioon erinema sõltuvalt sellest, kas mõni kohaldatav norm on kohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus või kooskõlas. See on oluline, kuna kohtulahendi alusel konkreetsest kohtuasjast alguse saanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses saab hinnata vaid asjassepuutuva normi põhiseaduspärasust.³⁴

Kolleegium leidis, et Riigikohtu suunised ei võtnud kohtult võimalust mõista konkreetse teo puhul kõiki konkreetse isiku süüd mõjutavaid asjaolusid arvestav karistusraami mahtuv individualiseeritud ja jälgitavalt põhistatud karistus. Nii on see iseäranis normide puhul, mis hõlmavad erineva ebaõigussisuga tegusid ja näevad seetõttu ette avara karistusraami. Kokkuvõttes ei tulenenud vaidlusalusest karistusvahemikust kohustust mõista tegelikult mõistetust erinevat ning ringkonnakohtu hinnangul süüpehimeetega vastuolus olevat ja vabaduspõhiõigust ebalproportsionaalselt piiravat karistust. Seetõttu ei oleks pidanud ringkonnakohus otsustama karistuse mõistmise küsimust vaidlusaluse karistusvahemiku põhiseadusvastasuse korral teisiti kui põhiseaduspärasuse korral. Kolleegium otsustas, et KarS § 422 lõike 2 punkti 1 sanktsioon ei ole käsitatav asjassepuutuva sättena PSJKS § 14 lõike 2 tähenduses, mistõttu polnud taotlus hinnata normi sisulist põhiseaduspärasust lubatav ja jäi seetõttu läbi vaatamata.³⁵

³³ RKPJKo 07.09.2020, [5-20-5/10](#), p-d 1–2 ja 7.

³⁴ Samas, p 16.

³⁵ Samas, p-d 19 ja 20.

3.5. Riigikohtu halduskolleegiumi määruse alusel algatatud perehüvitiste seaduse § 6 lg 1 teise lause põhiseaduspärasuse kontroll osas, milles see säte ei võimalda Sotsiaalkindlustusametil ilma seni toetust saava vanema nõusolekuta määrata, et lahus elavad vanemad saavad ühise lapse eest lapsetoetust ja lasterikka pere toetust kordamööda, kui see laps kasvab kordamööda ligikaudu võrdse aja kestel mõlema vanema peres (3-18-1672/38)

Perehüvituse seaduse § 6 lg 1 teine lause on vastuolus põhiseadusega osas, milles see säte ei võimalda Sotsiaalkindlustusametil (SKA) ilma seni toetust saava vanema nõusolekuta määrata, et lahus elavad vanemad saavad ühise lapse eest lapsetoetust ja lasterikka pere toetust kordamööda, kui see laps kasvab kordamööda ligikaudu võrdse aja kestel mõlema vanema peres.

Kaebaja esitas SKA-le taotluse perehüvitiste seadusega (PHS) sätestatud lapsetoetuse ja lasterikka pere toetuse saamiseks. Taotluse kohaselt on kaebajal kolm alla 16-aastast last, kellest üks on tema ja kolmanda isiku ühine laps. SKA jättis taotluse rahuldamata, tuginedes PHS § 6 lõikele 1. Vanematele pakuti võimalust saada toetust kordamööda, ent kolmas isik ei olnud sellega nõus. Kuna kolmas isik ei olnud nõus peretoetusest osaliselt loobuma ja laps kasvas võrdse aja kestel mõlema vanema juures, siis ei lõpetanud SKA kolmandale isikule peretoetuse maksmist ega määranud lapse kasvatamiseks peretoetust kaebajale.³⁶

Kaebaja esitas kaebuse Tallinna Halduskohtule SKA otsuse tühistamiseks, Tallinna Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata. Kaebaja esitas apellatsioonkaebuse, Tallinna Ringkonnakohus jättis apellatsioonkaebuse rahuldamata. Kassatsioonkaebuses palus kaebaja tühistada ringkonnakohtu otsuse ja teha uue otsuse, millega tühistada SKA vaidlustatud otsus, jätta kohaldamata PHS § 6 lõike 1 teine lause ja § 26 lõige 3 ning tunnistada need põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohtu halduskolleegium andis kohtuasja lahendamiseks Riigikohtu üldkogule,³⁷ kuna haldusasja lahendamine eeldas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist.³⁸

Kolleegium palus üldkogul võtta seisukoht, kas PS §-dega 12 ja 14 ning § 28 lõikega 4 on kooskõlas PHS § 6 lõike 1 teine lause osas, milles see ei võimalda SKA-l lapsetoetust taotleva vanema taotluse alusel määrata lapsetoetust ja lasterikka pere toetust lahus elavatele ja ühist last võrdsete ajavahemike jooksul vaheldumisi kasvatavatele vanematele kordamööda, kui toetust juba saav vanem selleks nõusolekut ei anna, ja taotluse esitanud vanem peab pöörduma maakohtusse, et teise vanema nõusolek asendataks kohtulahendiga. Kui säte tunnistataks osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, oleks hüvitist võimalik vanematele kordamööda määrata juba hüvitist saava vanema nõusolekul, ent kui viimane nõusolekut ei anna, saaks hüvitise kordamööda määrata SKA ja vaidluse SKA-ga lahendaks halduskohus. PHS § 26 lõiget 3 halduskolleegium asjassepuutuvaks ei pidanud.³⁹

³⁶ RKÜKo 19.10.2020, [3-18-1672/38](#), p 20.

³⁷ RKHKm 07.04.2020, [3-18-1672/26](#).

³⁸ RKÜKo 19.10.2020, [3-18-1672/38](#), p-d 5–9 ja 11.

³⁹ Samas, p 11.

Kohtuasja põhiküsimuseks oli, kas PHS § 6 lõike 1 teine lause rikkus nii lapsetoetuse kui ka lasterikka pere toetuse puhul kaebaja võrdsuspõhiõigust. Üldkogu leidis, et vaidlusalune säte rikkus kaebaja võrdsuspõhiõigust, seejuures see riivas ka kaebaja laste võrdsuspõhiõigust ajal, mil kaebaja ja kolmanda isiku ühine laps kasvas kaebaja peres.

Üldkogu märkis, et kolmas isik sai kaebajaga ühise lapse ja enda ülejäänud kahe lapse eest ka lasterikka pere toetust. Kaebaja kolmanda isikuga ühise lapse eest lapsetoetust ei saanud. Ta ei saanud ka lasterikka pere toetust, kuna lapsetoetus kolmanda isikuga ühise lapse eest oli määratud kolmandale isikule. Kaebaja sai lapsetoetust enda kahe lapse eest, kes arvati toetuse suuruse määramisel tema esimeseks ja teiseks lapseks. Seega sai kolmas isik vaidlustatud otsuse tegemise ajal peretoetusi kokku 510 eurot ja kaebaja 110 eurot kuus. Nõnda nähtus, et kaebajat ja kolmandat isikut, kelle peredes nende ühine laps kasvas ligikaudu võrdse aja kestel, oli ilmselgelt ebavõrdselt koheldud. Ebavõrdne kohtlemine seisnes selles, et ajal, mil kaebaja ja kolmanda isiku laps kasvas kaebaja peres, ei saanud kaebaja 1) ühise lapse eest lapsetoetust esimese lapse lapsetoetuse suuruses; 2) enda kahe ülejäänud lapse eest lapsetoetust teise ja kolmanda lapse lapsetoetuse suuruses ega 3) lasterikka pere toetust. Kolmas isik aga sai samal ajal lapsetoetust esimese, teise ja kolmanda lapse lapsetoetuse suuruses ning lasterikka pere toetust. Üldkogu leidis, et kaebaja õigust saada ja kasutada lapsetoetust oli intensiivselt riivatud. Võrdsuspõhiõiguse intensiivse riivega kaasnes ka kaebaja peres alaliselt kasvanud kahe lapse õiguste riive, sest nemad said ka ajal, mil kaebaja ja kolmanda isiku ühine laps kasvas kaebaja peres, lapsetoetust üksnes suuruses, mis oli ette nähtud pere esimesele ja teisele lapsele. Kui lapsetoetuse saamise õigust ühise lapse eest kasutanuks kaebaja ja kolmas isik kordamööda, siis oluks ka ainult kaebaja juures elanud kahe lapse lapsetoetus suurem ajal, mil ühine laps elas koos nendega. Üldkogu kaebaja ebavõrdsel kohtlemisele õigustust ei leidnud.⁴⁰

Üldkogu leidis, et PHS § 6 lõike 1 teine lause oli vastuolus ka PS §-ga 14 (põhiõigusega korraldusele ja menetlusele), millest johtuvalt peab Riigikogu looma põhiõiguste realiseerimiseks kohase menetluse, mis tagab tõhusalt eeskätt isiku materiaalsete õiguste realiseerimise ja on õiglane. Peretoetuste saamise õiguse kordamööda kasutamise regulatsioon ei ole aga õigusselgust tagava tihedusega, ei haaku selgelt perehüvitiste seaduse teiste sätetega ja võib peretoetuste kordamööda määramisel ja maksimisel tekitada veel mitmeid probleeme.⁴¹

PS § 28 lõiget 4 tuli praeguse asja asjaoludel mõista nii, et see annab lasterikastele peredele lisaks PS § 27 lõikega 3 tagatule täiendava kaitse. See lisakaitse pidi olema võrdses olukorras olevate isikute jaoks võrdne. Praegune seadus riivas intensiivselt toetusi mittesaava lasterikka pere vanema - ja seeläbi ka osa tema laste - õigusi. Vanemal polnud võimalik anda oma kõigile lastele edasi riigi loodud hüve samal määral, nagu seda sai teha ühise lapse eest toetust saav vanem. Ühise lapse eest lapsetoetust saav teine vanem sai aga seda hüve oma laste huvides kasutada. Sellist vahetegemist pole PS järgi võimalik õigustada.⁴²

Üldkogu järeldas, et PS § 28 lõiget 4 koostoimes PS §-ga 12 oli rikutud. PHS § 6 lõike 1 teine lause oli vastuolus põhiseadusega osas, milles see säte ei võimaldanud SKA-l ilma seni toetust saava vanema nõusolekuta määrata, et lahus elavad vanemad saavad ühise lapse eest lapsetoetust ja lasterikka pere

⁴⁰ RKÜKo 19.10.2020, [3-18-1672/38](#), p-d 37–39.

⁴¹ Samas, p 45.

⁴² Samas, p 46.

toetust kordamööda, kui see laps kasvab kordamööda ligikaudu võrdse aja kestel mõlema vanema peres. PHS § 6 lõige 1 tunnistati selles osas kehtetuks.⁴³

3.6. Tallinna Halduskohtu otsus kultuuriministri 30. aprilli 2020. a määruse nr 9 § 4 lõike 2 punkti 6 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ([5-20-6/11](#))

Repertuaaristatistika tähtaegse esitamise nõue etendusametuse suhtes, kellel statistikaesitamise kohustus puudub, rikub PS § 12 lõikest 1 tulenevat põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise keeldu.

Kultuuriminister andis 30. aprillil 2020. a määruse nr 9 „COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale“, mis jõustus 3. mail 2020. a (määrus). Määruse § 4 lõike 2 punkti 6 ühe tingimuse kohaselt pidi teatrivaldkonnas tegutsev abi taotleja olema esitanud repertuaaristatistika 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. Haldusaja kaebaja esitas repertuaaristatistika 6. mail 2020 ja taotles 17. mail 2020. a Kultuuriministeeriumilt etendusametustele mõeldud kriisiabi. Kultuuriminister jättis taotluse rahuldamata, kuna taotleja ei olnud repertuaaristatistikat esitanud 1. maiks 2020. a ega vastanud seetõttu ühele määruse § 4 lõike 2 punkti 6 tingimustest.⁴⁴

Kaebaja pöördus kultuuriministri käskkirja peale halduskohtusse. Kohus leidis, et määruse § 4 lõike 2 punkti 6 nõue esitada statistika hiljemalt 1. mail 2020. a rikkus põhiseaduse §-st 12 tulenevat kaebaja võrdsuspõhiõigust. Kohus tunnistas määruse § 4 lõike 2 punkti 6 osaliselt põhiseadusvastaseks, jättis sätte selle osa kohaldamata, tühistas kultuuriministri käskkirja ja kohustas teda taotlust uuesti läbi vaatama. Kohus leidis, et vaidlusalusest tingimusest tingitud ebavõrdseks kohtlemiseks ei olnud mõistlikku ja asjakohast põhjust, mistõttu on see säte vastuolus PS § 12 lõikega 1.⁴⁵

Riigikohtus oli kohtuasja põhiküsimuseks, kas etendusametusele määrusega kriisitoetuse saamiseks kehtestatud repertuaaristatistika tähtajaks (hiljemalt 1. mail 2020. a) esitamise nõue on kooskõlas PS § 12 lõikega 1.

Kolleegium nõustus Tallinna Halduskohtu põhjendustega ja leidis, et ebavõrdseks kohtlemiseks ei olnud mõistlikku ega asjakohast põhjust. Kolleegium küll mõõnis ministri laia otsustusruumi toetuse tingimuste seadmisel, kuid leidis, et kaebaja jäi vaidlusaluse tingimuse tulemusena toetusest täielikult ilma. COVID-19 viiruse leviku takistamiseks kehtestatud piirangute tõttu oli kaebaja tegevus, mis oleks tal võimaldanud tulu teenida, täielikult välistatud. Ebavõrdse kohtlemise tõttu tekkinud olukord ei sobitunud seetõttu kokku Vabariigi Valitsuse ja kultuuriministri eesmärkidega osaliselt leevendada ebasoodsaid tagajärgi, mis kaasnesid viiruse leviku tõkestamise piirangutega ka etendusametuste loometegevusele ja ettevõtlusele.⁴⁶

Kolleegiumi hinnangul ei saanud pidada mõistlikuks seada toetuse saamist tagantjärele sõltuvusse statistika vabatahtlikust esitamisest ehk käitumisvalikust, mille mõju tulevikule polnud etendusametustel kuidagi võimalik ennustada, isegi kultuuriministri kirjeldatud kriisiolukorras. Kaebaja ei saanud ette näha, et ehkki tal ei olnud statistika esitamise kohustust, võis ta statistikat

⁴³ RKÜKo 19.10.2020, [3-18-1672/38](#), p-d 46 ja 47.

⁴⁴ RKPJKo 22.12.2020, [5-20-6/11](#), p-d 1–3.

⁴⁵ Samas, p-d 4 ja 9.

⁴⁶ Samas, p 19.

vabatahtlikult esitamata jättes millalgi mõne soodustuse saamise õigusest ilma jääda. Toetuse saajate ringi piiritlemiseks oleks saanud leida muid mõistlikke võimalusi, millele olid viidanud ka menetlusosalised.

Kokkuvõttes leidis kolleegium, et kultuuriministri kirjeldatud eesmärk ei saanud õigustada vaidlusaluse nõudega põhjustatud ebavõrdset kohtlemist. Vaidlusalune nõue rikkus seetõttu PS § 12 lõikest 1 tulenevat põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise keeldu. Kuivõrd nõue esitada statistika hiljemalt 1. mail 2020. a oli põhiseadusega vastuolus, polnud vaja eraldi hinnata, kas kultuuriminister jättis määruse kehtestamisel statistika esitamiseks piisavalt aega. Teisisõnu ei pidanud kolleegium vajalikuks hinnata eraldi vaidlusaluse tingimuse vastuolu õiguskindluse põhimõttest tuleneva nõudega jätta õigusnormide kehtestamisel nende adressaatidele piisav kohanemisperiod.⁴⁷

⁴⁷ RKPJKo 22.12.2020, [5-20-6/11](#), p-d 20–22.

4. Isikute individuaalkaebuste alusel lahendatud kohtuasjad

4.1 Nikolai Lebedevi individuaalkaebus justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 51 lõigete 2-4 ja § 511 põhiseadusevastasuse tuvastamiseks ([5-20-4/2](#))

Riigikohus kordas selles lahendis varasemalt kujundatud seisukohta ja kinnitas, et kuigi PSJKS ei sätesta otsesõnu võimalust esitada Riigikohtule individuaalne põhiseaduslikkuse järelevalve kaebus, saab isik Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt erandjuhul pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole, kui tal ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust enda õiguste kohtulikule kaitsele.⁴⁸ Seejuures on individuaalkaebus juhul, kui asjas tuvastatakse, et kaebuse esitaja käsutuses on muu tõhus õiguskaitsevahend kohtumenetluses oma põhiõiguste kaitseks, lubamatu sõltumata asjaolust, kas kaebaja seda kasutab või mitte⁴⁹. Samuti on Riigikohus varem leidnud, et individuaalkaebuse esitamise eelduseks on see, kui mõni riigiorgan kohaldab vaidlustatavaid norme kaebaja suhtes ja kaebajal on tegelik vaidlus selle organiga nende normide kohaldamise üle.⁵⁰

Kolleegium jättis kaebuse läbi vaatamata, kuna kaebajal oli muu tõhus võimalus kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust enda õiguste kohtulikule kaitsele olemas.⁵¹

Kahe alljärgneva individuaalkaebuse puhul tagastas kolleegium kaebused läbivaatamatult. Läbi vaatamata on jäetud abstraktse iseloomuga ja õiguskaitsevajaduseta kaebused.

4.2. OÜ Keskkonnaekspert kaebus tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 689 lõike 6 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks ([5-20-8/2](#))

Kolleegium kordas oma varasemat seisukohta sellest, millal saab isik pöörduda individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebusega oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole. Riigikohus märkis lisaks, et individuaalkaebus on lubamatu, kui sellel on abstraktne iseloom, kaebajal puudub tegelik vaidlus normi kohaldamise üle ja sellest tulenev õiguskaitsevajadus.

Kolleegium leidis, et tõhusa kaitse tagas kaebajale tsiviilasja kohtukoosseisu absoluutne kohustus kontrollida kõigi kohaldatavate normide põhiseaduspärasust omal algatusel. PS § 15 ning § 152 kohaselt peab iga kohus kohtuasja lahendamisel hindama kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavust. Kolleegium lisas, et Riigikohtu tsiviilkolleegium oli kaebaja kohtuasja lahendanud ning põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei saa hinnata Riigikohtu teise kolleegiumi otsuse seaduslikkust ja põhiseaduspärasust.⁵²

⁴⁸ nii alates RKÜKo 17.03.2003, [3-1-3-10-02](#), p 17 kuni viimati RKPJK 06.03.2019, [5-19-9/2](#), p 11 väljendatud põhjustel.

⁴⁹ nii viimati nimetatud RKPJK 06.03.2019, [5-19-9/2](#), p 11.

⁵⁰ RKPJKm 12.05.2020, [5-20-4/2](#), p 7.

⁵¹ Samas, p 8.

⁵² RKPJKm 14.12.2020, [5-20-8](#), p-d 16–17.

4.3. XX kaebus tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 679 lõike 1 ja § 703 lõike 1 ning kohtute seaduse § 26 lõike 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks ([5-20-9/2](#))

Ka selles asjas kordas kolleegium oma seisukohta individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse esitamise osas.

Kolleegium lisas, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole Riigikohtu ülejäänud kolleegiumidest kõrgemalseisev kohtuaste, kuhu saaks edasi kaevata tsiviil-, kriminaal- või halduskolleegiumi lahendite peale. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei saa seega hinnata Riigikohtu teise kolleegiumi lahendi seaduslikkust ja põhiseaduspärasust.

Kaebaja taotluse osas kontrollida kohtulahendi teistmist piirava TsMS § 703 lõike 1 põhiseaduspärasust märkis kolleegium, et seda on isikul võimalik taotleda Riigikohtule esitatavas teistmisavalduses.⁵³

⁵³ RKPJKm 22.12.2020, [5-20-9](#), p-d 12–14.