



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE OSAKOND

Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades aastal 2017

Aktuaalse praktika ülevaade

Karin Leichter
kohtupraktika analüütik

Helen Maria Raadik
praktikant

Tartu
2018

Sisukord

I.	Statistiline ülevaade.....	3
II.	Aktuaalse kohtupraktika ülevaade	4
	2.1. Äriühingu juhatuse liikme töötuskindlustushüvitis (3-4-1-17-16)	4
	2.1.1. Omandipõhiõiguse riive	4
	2.1.2. Riive põhiseaduspärasus	5
	2.1.3. Eriarvamus	5
	2.2. Riigikogu ja KOV volikogu liikme mandaatide ühitamine (3-4-1-11-16).....	6
	2.2.1. Omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus	6
	2.2.2. Vaba mandaadi põhimõtte ja praktilised küsimused.....	6
	2.3. Poliitiline välireklaam kandidaadi isiklikul sõiduautol (3-4-1-3-17)	7
	2.4. E-valimiste vaidlustamine (5-17-29)	8
	2.4.1. Elektroonilise hääletamise ärajätmine kui ennetav meede.....	8
	2.4.2. Turvariski hindamine	8
	2.5. Munitsipaalkoolis õppimise rahastamise kohustus (5-17-8).....	9
	2.5.1. Omavalitsusüksuse olemuslik ülesanne	9
	2.5.2. Riiklik ülesanne.....	9
	2.5.3. Eriarvamus	10
	2.6. Hoiustrahvi vaidlustamine väärteomenetluses (5-17-12)	10
	2.6.1. Hoiustrahvi menetlemise kord.....	10
	2.6.2. Õiguste kohtulik kaitse.....	11
	2.7. Riigi õigusabi Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks (5-17-31)	11
	2.8. Reklaamimaks (3-3-1-48-16)	12
	2.8.1. Seaduse reservatsioon	12
	2.8.2. KoMS § 10 lõike 4 põhiseaduspärasus	13
	2.9. Lapsevanemate õigus täiendavale pensioniõiguslikule staažile (5-17-9)	13
	2.10. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise (5-17-21, 5-17-22 jt)	14
	2.10.1. Omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus	14
	2.10.2. Ärakuulamisõigus.....	15
	2.10.3. Kohtuliku kontrolli piiratus	16

I. Statistiline ülevaade

Riigikohus tegi 2017. aasta 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini põhiseaduslikkuse järelevalve asjades kokku 43 põhistatud lahendit, sealhulgas neli üldkogu lahendit. Nendest kolm lahendit tegi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium õiguskantsleri poolt algatatud abstraktse normikontrolli menetluses ning kohtutest edastatud asjades tehti konkreetse normikontrolli menetluses 10 lahendit. Valdava osa põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotlustest moodustasid kohaliku omavalitsuse volikogude taotlused (17) tunnistada põhiseaduse vastaseks haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise määrus. Seoses kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega lahendas Riigikohus üheksa valimiskaebust.

Riigikohus tunnistas vaidlusaluse(d) sätte(d) põhiseadusega vastuolus olevaks viies kohtuasjas: kohtunike õigus vanaduspensionile, kui püsivat töövõime kaotust pole tuvastatud enne 01.01.2016 ([5-14-13/10](#)), naaberomavalitsuste munitsipaalkoolides õppimise hüvitamise kohustus ([5-17-8/8](#)), täiendava pensioniõigusliku staaži jagamine kahe lapsevanema vahel ([5-17-9/8](#)), kohtuväliste kulude kandmine ärikeelu kohaldamisel ([3-2-1-134-16](#)) ja äriühingu juhatuse liikme õigus töötuskindlustushüvitisele ([3-4-1-17-16](#)). Kolmele lahendile on lisatud ka eriarvamused.

Järgneb ülevaade olulisematest lahenditest, mille Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (edaspidi kolleegium või RKPJK) 2017. aastal tegi. **Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis.** Ülevaates esitatu on informatiivne ega ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

II. Aktuaalse kohtupraktika ülevaade

2.1. Äriühingu juhatuse liikme töötuskindlustushüvitis ([3-4-1-17-16](#))

2.1.1. Omandipõhiõiguse riive

Kohtuasjas nr 3-4-1-17-16 tunnistas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (TTTS) § 6 lõige 5 punkti 4 ja töötuskindlustuse seaduse (TKindLS) § 6 lõige 1 punkti 1 osas, milles need välistavad TKindLS § 3 lõikes 1 nimetatud kindlustatule, kellel oleks TKindLS §-st 6 tulenevalt õigus saada töötuskindlustushüvitist, hüvitise maksmise ainuüksi põhjusel, et ta on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht.

Tulenevalt TKindLS § 3 lõige 2 punktist 3 ja tulumaksuseaduse (TuMS) §-st 9 pole töötuskindlustushüvitise puhul kindlustatuks ükski juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani¹ liige. Kuivõrd töötuskindlustushüvitise saamise õigus on seotud töötuna arvelolekuga (TKindLS § 6 lõige 1) ja TTTS § 6 lõige 5 punkti 4 alusel ei võeta töötuna arvele isikut, kes on äriühingu juhatuse liige (vt TuMS § 9 loetelu), siis pole kehtiva regulatsiooni kohaselt äriühingu juhatuse liikmel õigus saada töötuskindlustushüvitist sõltumata sellest, kas tal on teine sissetulek. Eelnevast tulenevalt tõusetus küsimus, kas TKindLS § 3 lõike 1 tähenduses kindlustatud isikul peaks kindlustatud riski realiseerumise korral (tõise sissetuleku kaotus, mida kindlustatu ei ole ise põhjustanud) olema õigus saada töötuskindlustushüvitist ka juhul, kui ta on äriühingu juhatuse liige.

Kolleegium tõstis esile **kolm eeldust, mis peavad olema täidetud töötuskindlustushüvitise saamiseks: 1)** kindlustatu peab olema töötuna arvele võetud (TKindLS § 6 lõige 1 punkt 1), **2)** tal peab olema töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul (TKindLS § 6 lõige 1 punkt 2) ning **3)** kindlustatu TKindLS § 6 lõikes 2 nimetatud töö- või teenistussuhte lõppemise alused ei tohi välistada töötuskindlustushüvitise maksmist.² Kolleegium lisas, et õigus saada sundkindlustushüvitist on rahaliselt hinnatav õigus ja kuulub seetõttu omandipõhiõiguse kaitse alla.³ Sundkindlustuse puhul seisneb **omandipõhiõiguse riive kõigepealt selles, et seadusandja määrab seaduses kindlaks kindlustusjuhtumi** ehk sündmuse, mille toimumise korral kindlustusandja peab täitma oma täitmise kohustuse.⁴ Praeguse juhul on selleks sündmuseks seadusandja poolt sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise kolm eeldust. Kuna õiguskantsler vaidlustas TTTS § 6 lõike 5 punkti 4 koostoimes TKindLS § 6 lõige 1 punktiga 1 ja ei seadnud seejuures kahtluse alla töötuna arvelevõtmise nõude põhiseaduspärasust, jättis kolleegium hindamata nimetatud eelduste kooskõla põhiseadusega.

¹ Juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgan on igasugune volitatud organ või isik, kellel on tulenevalt vastava juriidilise isiku kohta käivast seadusest, ühingulepingust, põhikirjast või muust juriidilise isiku tegevust reguleerivast õigusaktist õigus osaleda juriidilise isiku tegevuse juhtimisel või juhtorgani tegevuse kontrollimisel (TuMS § 9 lõige 1). Juhtimis- või kontrollorganiks on muu hulgas juhatus, nõukogu, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, prokurist, asutaja kuni juriidilise isiku registrisse kandmiseni, likvideerija, pankrotihaldur, audiitor, revident või revisjonikomisjon. Samuti käsitletakse juhtorganina välismaa äriühingu filiaali juhatajat ja mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha tegevjuhti (TuMS § 9 lõige 2).

² RKPJVõ 3-4-1-17-16, p 35.

³ RKPJVõ 3-4-1-17-16, p 39.

⁴ RKPJVõ 3-4-1-17-16, p 40.

Omandipõhiõiguse intensiivseks riiveks võib pidada seda, kui kindlustatud risk on realiseerunud, aga välistatud on hüvitise maksmine. Töötuskindlustuse puhul võib riskiks pidada töise sissetuleku kaotust, mida kindlustatu ei ole ise põhjustanud. Kolleegiumi hinnangul ei ole otsustavaks mitte see, kas isikul on töö või tööks loetav tegevus, vaid määravaks on selle tegevuse eest tasu saamine ehk sissetuleku olemasolu.⁵ Tõiseks sissetulekuks saab pidada nii seda tulu, millelt töötaja peab tasuma töötuskindlustusmaksleid kui ka tulu, millelt vastavat tasu tasuda ei tule. Olukorras, kus äriühingu juhatuseks oleval kindlustatul puudub tõine sissetulek ja ta vastab töötuskindlustushüvitise maksmise eeldustele, tuleb kindlustatud lugeda risk tema puhul realiseerunuks.

2.1.2. Riive põhiseaduspärasus

Kindlustatu TKindLS § 4 lõige 1 punktist 1 tuleneva omandipõhiõiguse riive eesmärgiks võib pidada raha kogumist põhiseaduse (PS) § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks, kuid seda ei saa pidada TTTS § 6 lõige 5 punktist 4 tuleneva omandipõhiõiguse riive eesmärgiks. Viimati mainitud sätest tuleneva riive eesmärgina on välja toodud vajadus vältida võimalust süsteemi kuritarvitada. Eelkõige on silmas peetud olukorda, kus kindlustatu saab töist tulu, kuid varjab seda, ja olukorda, kus isik tekitab näilise töösuhte ning maksab kindlustusmaksleid eesmärgiga saada kindlustusstaazi ja õigust hüvitisele.⁶ Kolleegiumi hinnangul ei saa hüvitise maksmist välistada ainuüksi põhjusel, et isikul on olemas tõine tegevus, mis võib talle mingil ajahetkel tulu tuua.⁷ **Kolleegium mõõnab, et kuritarvituste vältimist võib pidada iseenesest legitiimseks eesmärgiks, kuid nimetatud eesmärk ei kaalu üles sedavõrd intensiivset omandipõhiõiguse riivet.** Lisaks suurendab omandipõhiõiguse riive kaalu asjaolu, et sätted riivavad ka PS §-s 12 tagatud võrdsuspõhiõigust, kuna juriidilise isiku juhtimis- ja kontrolliorganite liikmeid koheldakse selle alusel erinevalt.⁸

2.1.3. Eriarvamus

Riigikohtunikud Tambet Tampuu ja Priit Pikamäe jäid eriarvamusele, leides, et õiguskantsleri taotlus tulnuks jätta rahuldamata põhjusel, et sotsiaalkaitset puudutavate küsimuste lahendamisel on seadusandjal avar otsustusruum. See tähendab muu hulgas, et sotsiaalkaitsepoliitika üle otsustamine on peamiselt parlamendi pädevuses ning kohtusüsteem ei tohi põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse kaudu asuda seda poliitikat parlamendi asemel kujundama. Lisaks leiti eriarvamuses, et kolleegium on otsuses tuginenud vaid kahele argumendile (intensiivne omandipõhiõiguse riive ja võrdsuspõhiõiguse riive), mis pole ei koos ega eraldi piisavad, et sätteid põhiseadusvastaseks tunnistada. Otsuses on samastatud võrreldamatuid gruppe. Eriarvamuse kohaselt ei peaks töötuskindlustus soodustama olukorda, kus isikul on töö, kuid talle ei maksta selle eest töötasu. **Käesolev lahend võib aga soodustada sellise olukorra tekkimist, kus isik tegutseb igapäevases töös erahuvides, kuid nende ülesannete täitmise eest maksab talle töötuskindlustuse süsteemi kaudu avalik institutsioon, samal ajal kui äriühing säästab selle kaudu end tasu maksmisest, mis oleks tavaolukorras eeldatav.**⁹

⁵ RKPJVo 3-4-1-17-16, p 43.

⁶ RKPJVo 3-4-1-17-16, p 60.

⁷ RKPJVo 3-4-1-17-16, p-d 57 ja 59.

⁸ RKPJVo 3-4-1-17-16, p 48.

⁹ RKPJVo 3-4-1-17-16, riigikohtunike Tambet Tampuu ja Priit Pikamäe eriarvamus.

2.2. Riigikogu ja KOV volikogu liikme mandaatide ühitamine ([3-4-1-11-16](#))

2.2.1. Omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus

Asjas nr 3-4-1-11-16 leidsid Kose, Lääne-Saare, Kõpu ja Vormsi Vallavolikogud (taotlejad), et Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse § 1, § 2 lõige 1 punktid 3–4, § 2 lõiked 2–3 ja § 3 rikuvad PS § 154 lõikest 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust ning samuti tekitab mandaatide ühitamine Riigikogu liikmel huvide konflikti. Riigikohus pidas taotlusi lubatavaks, kuivõrd kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus on kahtlemata üks kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslikest tagatistest, mille rikkumist on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 alusel pädev läbi vaatama.

Riigikohus on varasemas praktikas selgitanud, et PS § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõigus kaitseb kohaliku omavalitsuse üksuste õigust lahendada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt.¹⁰ Seda enesekorraldusõigust on riivatud, kui kohaliku elu küsimuste iseseisva lahendamise õigust tabab igasugune negatiivne mõjutamine riigivõimu poolt.¹¹ **Riigikohtu hinnangul on riivamine eelkõige riigivõimu sekkumine kohaliku elu küsimustesse. Seejuures on oluline eristada omavalitsuse sisemist ja välimist korraldust reguleerivaid õigusnorme.**¹² Välist korraldust puudutavad küsimused peavad olema kogu riigi territooriumil lahendatud ühetaoliselt, seega on need riigielu küsimused ja PS § 160 järgi on nende lahendamine seadusandja ülesandeks. Kolleegiumi hinnangul on Riigikogu liikmete kohaliku omavalitsusüksuse volikogusse kuulumise piirangute puhul esmajoones tegu omavalitsuse välise korralduse küsimusega, mis ei saaks põhiseaduse põhimõtetest tulenevalt olla erinevates omavalitsustes reguleeritud erinevalt. Samas nendib kolleegium, et **ka riigielu küsimuse lahendamine võib riivata kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust.** Sellise riivega oleks tegemist, kui seaduse muudatus omavalitsusüksuse otsustusõigust küll formaalselt vähendamata kitsendaks mistahes muul viisil volikogu liikmete või omavalitsusteenistuses olevate isikute võimalusi langetada otsuseid sõltumatult riigi keskvoimust ja riigi sekkumiseta otsustusprotsessi.¹³

2.2.2. Vaba mandaadi põhimõtte ja praktilised küsimused

Nii Riigikogu liikme kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikme kohta kehtib vaba mandaadi põhimõtte (PS § 62, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) § 17 lõige 2). Vaba mandaadi põhimõtte tagab korraga mõlemasse esinduskogusse kuuluvale isikule võimaluse otsustada ise ja oma südametunnistusest lähtudes, mis on omavalitsusüksuse ja tema elanike parimates huvides. **Seetõttu ei saa järeldada sellest, et Riigikogu liige kasutab oma mandaati parlamendis kogu rahva esindajana, et ta peaks langetama omavalitsusüksuse volikogusse kuuludes otsuseid vastuolus kohalike huvidega.**¹⁴ Mandaatide ühitamine tagab esindusliikmete parema teadlikkuse nii riigi kui ka kohaliku tasandi probleemidest ja võimaldab neil mõlemat tasandit arvesse võtta. Kolleegium mõonab, et mandaatide ühitamine võib

¹⁰ RKPJVo 3-4-1-3-16, p 86.

¹¹ RKPJVo 3-4-1-8-09, p 48.

¹² RKPJVo 3-4-1-11-16, p-d 59–60.

¹³ RKPJVo 3-4-1-11-16, p 63.

¹⁴ RKPJVo 3-4-1-11-16, p 67.

soodustada üleriigilise ja kohaliku poliitilise otsustustasandi teatavat põimumist, kuid **samas ei nõua kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte, et kohaliku elu küsimusi otsustavatel isikutel ei võiks olla vähimatki puutumust riigielu küsimuste otsustamisega. Samuti ei saa välistada mistahes vastandlike huvide esinemise võimalust volikogu liikmete tegevuses.**¹⁵

Praktilise külje pealt pole kohaliku omavalitsuse üksusel kohustust kujundada oma tööaega lähtuvalt Riigikogu tööajast. Riigikogu liikmed, kelle põhitöökoht on parlamendis, ei erine teistest volikogu liikmetest ja nende huvid ei ole teiste volikogu liikmete omast kõrgemal. Samuti peab mõlemasse esinduskogusse valitud isik leidma ise talle antud mandaatide teostamise vahel sobiva tasakaalu ning riskima ülesannete unarusse jätmise korral poliitilise vastutusega. Kui isik ei suuda mandaatidest tulenevaid ülesandeid mahu tõttu, ajaliselt või muul põhjusel ühitada, on tal alati võimalik ühest mandaadist loobuda või ka volitused ajutiselt peatada.

2.3. Poliitiline välireklaam kandidaadi isiklikul sõiduautol ([3-4-1-3-17](#))

Riigikohus selgitas asjas nr 3-4-1-3-17 asjassepuutuvuse hindamisel poliitilise välireklaami mõistet. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 5¹ põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see keelab erakonna nimekirjas kandideeriva isiku poliitilise välireklaami aktiivse agitatsiooni ajal kandidaadi isiklikus kasutuses oleval sõiduautol.¹⁶ Riigikohtu varasemas praktikas on selgitatud, et poliitilise välireklaami keelu eesmärk on vähendada erakondade kulutusi valimiskampaaniale ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, tagamaks selliselt erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude võrdsuse.¹⁷ Kuigi Riigikohtu üldkogu on tuvastanud abstraktse normikontrolli menetluses poliitilise välireklaami keelu põhiseaduspärasuse, ei välista see konkreetset normikontrolli.¹⁸

Kohtuasjas tuli hinnata, kas Politsei- ja Piirivalveameti ettekirjutuse kohaselt autolt eemaldada tulnud info – Riigikogu liikmeks kandideeriva isiku nimi ja domeeninimi – on seaduse mõttes poliitiline välireklaam. Poliitilise välireklaami mõiste sisustamisel lähtuti reklaamiseadusest (RekS) ja selles sätestatud reklaami mõistest. Teave, mis ei ole käsitatav reklaamina, ei saa olla vaadeldav ka poliitilise välireklaamina. Seejuures on RekS-i kohaldamisalast välistatud informatsioon, mis võib esmapilgul näida reklaamina, kuid mida vaatamata sellele reklaamiks ei loeta. Muuhulgas ei loeta RekS § 2 lõige 2 punkti 4 kohaselt reklaamiks isiku majandus- või kutsetegevuses kasutatava sõiduki tähistust selle isiku nime, kontaktandmete, kaubamärgi, domeeninime ja tegevusalaga. Seega ei ole praegusel juhul ettekirjutuses märgitud teave käsitletav reklaamina, kuid kolleegiumil tuli vastata järgnevalt küsimusele, kas valimistel kandideerimine võib olla vaadeldav kandidaadi majandus- ja kutsetegevusena. Kolleegiumi hinnangul tuleb RekS § 2 lõige 2 punkti 4 tähenduses käsitada majandus- ja kutsetegevusena ka erakonna või selle nimekirja kuuluva kandidaadi ja üksikkandidaadi poliitilist tegevust.¹⁹ **Riigikohus leidis, et RekS § 2 lõige 2 punkt 4 ja RKVS § 5¹ süsteemne tõlgendamine välistab poliitilise välireklaami keelu alt poliitiku kutsetegevuses kasutatava sõiduki tähistamise tema nime, kontaktandmete, kaubamärgi, domeeninime ja tegevusalaga.**²⁰ Eeltoodud põhjusel ei olnud RKVS § 5¹ asja lahendamisel asjassepuutuv norm.

¹⁵ RKPJVo 3-4-1-11-16, p 69.

¹⁶ TlnRnKo, 3-15-58.

¹⁷ RKPJVo 3-4-1-27-05, p 11.

¹⁸ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 71.

¹⁹ RKPJVo 3-4-1-3-17, p 22.

²⁰ RKPJVo 3-4-1-3-17, p 22.

2.4. E-valimiste vaidlustamine (5-17-29)

2.4.1. Elektroonilise hääletamise ärajätmine kui ennetav meede

Eesti isikutunnistuse (ID-kaardi) kiibi püsivara ja raudvara vahelises suhtluses avastati nõrkus, mille abil on võimalik üle võtta inimese elektrooniline identiteet. Taolist nõrkust saab pidada turvariskiks ka valimiste läbiviimisel, kuid Vabariigi Valimiskomisjon (komisjon) otsustas mitte jätta turvariskis tõttu ära 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi. Selle otsuse tühistamiseks pöördus Riigikohtusse Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (kaebaja). Kaebaja hinnangul seab turvarisk kahtluse alla elektroonilisel hääletamisel kasutatava süsteemi üldise usaldusväärsuse, samuti võib turvariski tagajärjeks olla PS §-s 60 sätestatud valimiste vabaduse printsiibi rikkumine.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 12 lõige 2 punkti 4 kohaselt on komisjonil õigus mitte alustada elektroonilist hääletamist või peatada või lõpetada elektrooniline hääletamine, kui elektroonilise hääletamise süsteemi turvalisust või töökindlust ei ole võimalik tagada selliselt, et elektroonilist hääletamist saaks korraldada seaduse nõuete kohaselt. Kolleegium selgitas, et **elektroonilise hääletamise ärajätmine on elektroonilise hääletamise süsteemi turvalisust ja töökindlust tagav ennetav meede, mille kohaldamise aluseks ei ole juba tekkinud kahjulik tagajärg, vaid komisjoni kui meetme kohaldamiseks pädeva organi hinnang võimaliku kahjuliku tagajärje saabumise tõenäosuse kohta tulevikus.**²¹ Seega ei pea Vabariigi Valimiskomisjon mistahes kahjuliku tagajärje saabumise võimalusele viitava teabe saamisel elektrooniliste hääletamisega alustamata jätma.

2.4.2. Turvariski hindamine

Kolleegiumi hinnangul peab komisjon jätma ära elektroonilise hääletamise siis, kui turvariski ärakasutamine ja sellest tuleneva kahjuliku tagajärje saabumine on komisjoni hinnangul otsuse tegemise ajal teadaolevatel konkreetsetel asjaoludel **piisavalt tõenäoline**. Lisaks peab komisjon hindama ka seda, **kas turvariski ärakasutamisest tulenevad võimalikud rikkumised elektroonilisel hääletamisel võivad mõjutada hääletamise tulemust olulisel määral.**²² Kõnealusel kohtuasjas küsis Riigikohus Riigi Infosüsteemi Ametilt täiendavat arvamust, saades kinnituse, et ID-kaardi turvariski puudutavaid uusi asjaolusid pole ilmnenud. Vabariigi Valimiskomisjoni selgituste kohaselt eksisteeris ainult teoreetiline võimalus elektroonilise hääletamise süsteemi kahjustamiseks ning selle kõrval puudusid andmed turvariski tegeliku ärakasutamise või ärakasutamise võimekuse kohta 2017. aasta kohalikel valimistel. Kolleegium ei seadnud kahtluse alla komisjoni kogutud teabe piisavust ja hääletamissüsteemi turvalisusele antud hinnangu adekvaatsust. Arvestades turvariski realiseerumiseks vajaliku aja ja muude ressursside kulu, polnud tõenäoline selle riski õigusvastane ärakasutamine ulatuses, mis võiks oluliselt mõjutada hääletamistulemusi.

Seejuures märkis kolleegium, et **uute asjaolude ilmnemisel on Vabariigi Valimiskomisjon kohustatud uuesti hindama elektroonilise hääletamise turvalise korraldamise võimalikkust ja uuesti kaaluma elektroonilise hääletamisega alustamata jätmist.**²³

²¹ RKPJVo 5-17-29, p 11.

²² RKPJVo 5-17-29, p 11.

²³ RKPJVo 5-17-29, p 16.

2.5. Munitsipaalkoolis õppimise rahastamise kohustus (5-17-8)

2.5.1. Omavalitsusüksuse olemuslik ülesanne

Asjas nr 5-17-8/8 tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksusele põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 83 lõikega 1 pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest, kui kohaliku omavalitsuse üksus on taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetele elanikele võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis.

Nimelt esitas Jõelähtme Vallavolikogu Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseaduse vastaseks olukord, kus pole kehtestatud regulatsiooni, mis tagaks PSG § 83 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmise riigieelarvest. PS § 154 lõike 2 kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Kuna PSG § 83 lõige 1 paneb kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse osaleda teise omavalitsusüksuse munitsipaalkoolide katmises, hindas kolleegium, kas tegemist on **omavalitsusüksuse olemusliku ülesandega**. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et PS § 37 lõikest 2 tulenev koolide pidamise rahaline kohustus hõlmab riigi- ja munitsipaalkooli ja kohalikud omavalitsused pole kohustatud tagama põhihariduse kättesaamist lisaks munitsipaalkoolidele ka vabatahtlikult teenust osutavate erakoolide kaudu.²⁴ Samas ei ole Riigikohus võtnud seisukohta küsimuses, kas PS § 37 lõige 2 esimesest lausest tulenev rahaline kohustus hõlmab üksnes selle omavalitsusüksuse munitsipaalkoolide ülalpidamist või lisaks ka kohustust rahastada valla või linna elanikust õpilase hariduse omandamist teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli kaudu. Kolleegium jõudis järeldusele, et seadusandja on sisustanud PS § 37 lõige 2 esimesest lausest tulenevat omavalitsusüksuse kohustust kohustusena tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige omavalitsusüksuse enda munitsipaalkoolis.²⁵ Siinkohal kolleegium täpsustab, et **oma elaniku teise omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis õppimise rahastamine on kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseadusest tulenevaks vältimatuks kohustuseks üksnes juhul, kui omavalitsusüksus ei ole loonud oma rahvastikuregistri järgsele elanikule võimalust omandada haridust enda munitsipaalkoolis või ei ole taganud eelnimetatud viisil pakutava hariduse vastavust õpilase haridusliku erivajadusega.**²⁶

Riigikohtu hinnangul peab omavalitsusüksusele jääma kaalutlusruum kohaliku ülesande ja selle täitmise viisi valikul. Kohaliku ülesande täitmiseks ei saa pidada imperatiivset kohustust rahastada teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli selle ülesande täitmisel teise omavalitsusüksusega kokkulepet sõlmimata ja kaasaraäkimisõigust omamata.

2.5.2. Riiklik ülesanne

Kolleegium leidis, et olemuslikult tuleb kohalikele omavalitsustele PGS § 83 lõikega 1 pandud kohustust käsitada riikliku kohustusena. Nimelt, kui seadusandja on otsustanud, et naaberomavalitsusüksuse munitsipaalüldhariduskooli rahastamisel osalemise kohustus on omavalitsusüksusel ka selliste õpilaste puhul, kellele on tagatud võimalus saada haridust nende elukohaks oleva omavalitsusüksuse koolis, on tegemist kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega. Riiklike kohustustega seotud kulude katmine peab olema õiguslikult sätestatud, kuid antud olukorras seda pole tehtud, kuna PGS § 83 lõike 1 alusel tasustavate kulude

²⁴ RKPJVo 3-4-1-26-14, p 55.

²⁵ RKPJVo 5-17-8, p 60.

²⁶ RKPJVo 5-17-8, p 63.

sihtotstarbelist hüvitamist pole riigieelarvest ette nähtud. Ka muid omavalitsusüksustele antavaid riigieelarvelisi toetusi ei saa pidada just PGS § 33 lõike 1 alusel tasutavate kulude sihtotstarbeliseks hüvitamiseks. Järelikult peab kehtiva õigusliku regulatsiooni kohaselt omavalitsusüksus tasuma naaberomavalitsuse üksuse kooli tegevuskulude eest kohalike ülesannete täitmiseks ette nähtud rahalistest vahenditest. Kolleegium võttis seisukoha, et **PS § 37 lõike 2 kohaselt ei ole PGS § 83 lõikest 1 kohalikele omavalitsustele tulenev kohustus rahastada teise kohaliku omavalitsuse üksuse koolide tegevuskulusid käsitatav kohalike omavalitsuste olemusliku ülesandena.** Tegemist on kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega, mida tuleb PS § 154 lõige 2 teisest lausest tulenevalt rahastada riigieelarvest.

2.5.3. Eriarvamus

Riigikohtu esimees Priit Pikamäe jäi kohtuasjas eriarvamusele, olles seisukohal, et PGS § 83 lõige 1 ei sisalda riiklikku kohtustust PS § 154 lõige 2 mõttes. PS § 37 lõigete 1 ja 2 alusel on pandud kohalikele omavalitsustele kohustus ülal pidada õppeasutusi. **Tegemist on ühe vahetu kohustusega vähestest, mida põhiseadus otseselt kohaliku omavalitsuse olemuslike kohustusena nimetab.** Seetõttu jääb arusaamatuks, kuidas muutub munitsipaalkoolide rahastamise küsimus ootamatult riiklikuks ülesandeks. Mistahes kooli, seal hulgas munitsipaalkooli pidamine ei saa olla asi iseenesest, vaid on mõeldud siiski hariduse kättesaadavuse tagamiseks. **Seega ei lõppe omavalitsuse kohustus kindlustada oma territooriumil elava lapse haridus niipea, kui omavalitsusüksuse piir vastu tuleb.**²⁷

Eriarvamus leiab, et kohtuotsuses sisalduv järeldus on sisuliselt põhjendamata, süvendades ebamäärasust omavalitsuslike kohustuste ja omavalitsusele täitmiseks üle antud riiklike ülesannete vahel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuses 3-4-1-26-14 väljendatu ülekandmine kõnealusele kohtuasjale on meelevaldne. Eriarvamuse kohaselt on PGS § 83 lõikes 1 sätestatud normi näol tegemist kohalike omavalitsuste eelarvete vahelise (paratamatu) tasandusmehhanismiga juhtudeks, kui ühe omavalitsusüksuse territooriumil elavad õpilased peaksid õppima teise omavalitsusüksuse peetavas munitsipaalkoolis.

2.6. Hoiatustrahvi vaidlustamine väärteomenetluses ([5-17-12](#))

2.6.1. Hoiatustrahvi menetlemise kord

Harju Maakohus edastas Riigikohtule määruse²⁸ väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 54¹ lõike 6 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Maakohtu hinnangul ei võimalda nimetatud säte väärteomenetluse uuendamist kiir- või üldmenetluse korras juhul, kui trahviotsuse saanud sõiduki eest vastutav isik vaidlustab kirjalikus hoiatamismenetluses määratud hoiatustrahvi põhjendusel, et puudub väärteokoosseis. VTMS § 54⁵ lõiked 1 ja 2 näevad ette **hoiatustrahvi vaidlustamise erikorra**, mille kohaselt võib mootorsõiduki eest vastutav isik trahvi vaidlustada, esitades trahviteate peale kaebuse selle koostanud kohtuvälisele menetlejale. Kuid erinevalt väärteomenetluses tehtud kohtuvälise menetleja otsusest väärteokaristuse määramise kohta ei saa trahviteate peale esitada kaebust maakohtule (selle välistab VTMS § 114 lõige 2). Hoiatustrahvi määramise eelduseks on, et väärteo pani toime mootorsõiduki eest vastutav isik. See eeldus ei pruugi alati olla täidetud, mistõttu vaieldi kohtuasjas 5-17-12/9 selle üle, millises

²⁷ RKPJVo 5-17-8, riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus.

²⁸ HarjuMKm, 4-17-3323.

ulatuses on mootorsõiduki eest vastutaval isikul võimalik vaidlustada kirjalikus hoiatamismenetluses määratud hoiatustrahvi.

VTMS § 54⁶ lõiked 3 ja 6 näevad ette piiratud juhud, millal saab menetlust uuendada või trahviteadet tühistada, kuid sellest ei saa järeldada, et mootorsõiduki eest vastutava isiku õigus on piiratud üksnes nende sätetega ja hoiatustrahvi ei saa vaidlustada põhjusel, et puudub väärtekoosseis. **Mootorsõiduki eest vastutava isiku kaebeõigus tuleneb VTMS § 54⁵ lõigetest 1 ja 2 ning VTMS § 54⁶ lõige 2 ei näe ette alust jätta muul põhjusel esitatud kaebus läbi vaatamata.**

Kolleegium leidis, et väärtemenetluse seadustikus on lünk, kuivõrd ühest küljest ei piira seadus hoiatustrahvi vaidlustamist, teisalt ei nähta kohtuvälisele menetlejale ette käitumisvõimalusi olukorras, kus mootorsõiduki eest vastutav isik vaidlustab hoiatustrahvi väärtekoosseisu puudumise tõttu.²⁹ Menetleja ei saa jätta kaebust läbi vaatamata, kuid samas pole tal alust kaebuse rahuldamiseks ehk väärtemenetluse uuendamiseks või trahviteate tühistamiseks ega ka rahuldamata jätmiseks. Seega seisnes kohtuasja põhiküsimus seaduse tõlgendamises – kas VTMS § 54⁵ lõigetes 3–6 nimetatud alustel esitatud kaebus tuleks jätta läbi vaatamata, kuna mootorsõiduki eest vastutava isiku kaebeõigus on piiratud, või tuleb seadust tõlgendada viisil, et isiku kaebeõigus ei ole piiratud ning väärtemenetlus tuleb uuendada ka juhul, kui mootorsõiduki eest vastutav isik on esitanud kaebuse väärtekoosseisu puudumise tõttu.³⁰

2.6.2. Õiguste kohtulik kaitse

Riigikohus leidis, et hoiatustrahv on olemuselt väheintensiivne omandipõhiõiguse riive, kuid kui trahv on määratud alusetult, ei ole see põhiseadusega kooskõlas. Kolleegiumi hinnangul oleks kaebeõiguse piirang õigustatud, kui hoiatustrahvi määramise aluseks olev väärtekoosseis tuvastatakse veatult ja on selge, et väärtegu on õigesti kvalifitseeritud ega esine väärtemenetlust välistavaid asjaolusid. 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 vaidlustamise kohtus.

Kolleegiumi hinnangul tuleb kohaldada VTMS § 56⁶ lõikes 6 sätestatud väärtemenetluse uuendamise alust analoogia alusel ka juhul, kui hoiatustrahvi vaidlustab mootorsõiduki eest vastutav isik.³¹ Selliselt on tagatud mootorsõiduki eest vastutava isiku õiguste kohtuliku kaitse ning tegemist on põhiseadusega kooskõlas oleva tulemusega.

2.7. Riigi õigusabi Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks (5-17-31)

Harju Maakohus määras Usbekistani Vabariigi kodanikule riigi õigusabi Euroopa Inimõiguste Kohtusse (EIK) pöördumiseks ja tunnistas põhiseadusvastaseks ning jättis kohaldamata riigi õigusabi seaduse (RÕS) § 37 lõike 1 osas, milles see ei võimalda anda riigi õigusabi kaebusega EIK-sse pöördumiseks isikule, kes ei ole Eesti kodanik või Eesti elamisloa alusel viibiv isik.³² Riigikohus jättis Harju Maakohtu taotluse läbi vaatamata põhjusel, et RÕS § 37 lõike 1

²⁹ RKPJVo 5-17-12, p 31.

³⁰ RKPJVo 5-17-12, p 31.

³¹ RKPJVo 5-17-12, p 35.

³² HarjuMKm, 2-17-8679.

asjassepuutuvuses polnud võimalik veenduda. Riigikohtu praktika järgi on säte asjassepuutuv, kui see on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.³³ Riigikohus peab asjassepuutuvuse kontrollimisel hindama ka seda, kas esialgset õigusvaidlust lahendanud kohus on tuvastanud asja lahendamiseks olulise tähtsusega asjaolud.

Kolleegium selgitas, et kui kohtule on esitatud RÕS § 37 lõige 1 alusel riigi õigusabi taotlus kaebusega EIK-sse pöördumiseks, peab kohus muude asjaolude seas tegema RÕS § 37 lõikest 3 tulenevalt kindlaks, kas esitatav kaebus oleks inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (konventsioon) artikli 35 järgi vastuvõetav. Sellisel juhul on tegemist kaebuse perspektiivi hindamisega, mida kohus peab tegema ka riigisisese kohtusse pöördumiseks riigi õigusabi andmisel. Kolleegium tõi esile mitmed maakohtu määruse puudused. Nimelt peab määruks olema tuvastatud, kas kaebaja on ammendanud kõik riigisiselised õiguskaitsevahendid (konventsiooni artikkel 35 lõige 1). Selleks peab maakohus välja selgitama, mille peale isik soovib EIK-le kaebust esitada, ja samuti tutvuma Eesti kohtutele põhiasjas esitatud kaebuste sisuga.³⁴ Samuti peab maakohtu määruks olema tuvastatud, et kaebus ei ole selgelt põhjendamatu (konventsiooni artikkel 35 lõige 3 punkt a). See nõuab konventsiooni kohaldamise praktika alusel hinnangu andmist, kas konkreetsetes kaebuses toodud asjaoludel võiks olla tegemist konventsiooni mõne artikli rikkumisega.³⁵ **Juhul, kui esineb konventsioonist tulenev kaebuse vastuvõetavust välistav asjaolu, tuleb riigi õigusabi andmisest keelduda RÕS § 37 lõike 3 alusel ega saa kohaldada RÕS § 37 lõiget 1.³⁶**

Enne RÕS § 37 lõike 1 põhiseaduse vastaseks tunnistamist tuleb kohtul analüüsida nimetatud sätte koostoimet pagulasseisundi konventsiooni artikkel 16 lõikega 2, mille kohaselt on pagulasel võrdselt tema asukohariigi kodanikuga õigus pöörduda kohtusse ja saada õigusabi.³⁷

2.8. Reklaamimaks ([3-3-1-48-16](#))

2.8.1. Seaduse reservatsioon

Kohtuasjas 3-3-1-48-16 võttis Riigikohtu üldkogu seisukoha kohaliku omavalitsuse kehtestatud reklaamimaksu määra osas. Neli ettevõtjat esitasid Riigikohtusse kassatsioonikaebuse, milles vaidlustasid Pärnu linnavalitsuse kehtestatud kohustuse tasuda reklaamimaksu põhjusel, et reklaamimaksumäär peaks olema sätestatud seaduses, mitte kohaliku omavalitsuse määruks. Kuivõrd Riigikohtu halduskolleegiumil tekkis kahtlus, et kohalike maksude seadus (KoMS) § 10 lõige 4 võib olla osaliselt vastuolus PS §-ga 113 ja üldkogu ega põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole kordagi selgitanud PS §-de 113 ja 157 lõike 2 omavahelist suhet, edastati asi lahendamiseks üldkogule.³⁸

PS § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Varasemas Riigikohtu praktikas on selgitatud PS § 113 eesmärki, milleks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.³⁹ Kõik maksuõigussuhte

³³ RKPJVm 5-17-31, p 11. Vt ka RKÜKo 3-4-1-10-00, p 1 ja 3-4-1-5-02, p 15.

³⁴ RKPJVm 5-17-31, p-d 14.

³⁵ RKPJVm 5-17-31, p-d 16.

³⁶ RKPJVm 5-17-31, p-d 17.

³⁷ RKPJVm 5-17-31, p-d 20.

³⁸ RKHKm 3-3-1-48-16, p 19.

³⁹ RKÜKo 3-4-1-10-00, p 20.

elemendid (maksumaksja, maksuobjekt, maksumäär, maksu saaja, maksu tasumise kord ja tähtpäev) peavad olema seadusega sätestatud.⁴⁰ PS § 157 lõige 2 sätestab aga kohaliku omavalitsuse üksuse õiguse seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning nimetatud säte paikneb põhiseaduse peatükis, mis näeb ette kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud alused. **Seega tuleb põhiseadust süstemaatiliselt tõlgendades lähtuda kohalike maksude kehtestamisel PS § 157 lõikes 2 sätestatust.** Üldkogu hinnangul ei ammendu PS § 157 lõikes 2 sätestatud seaduslikkuse nõue üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses. Maksuseaduses peavad olema sätestatud nii kohaliku maksu objekt, maksumaksja kui ka maksu saaja. Üldkogu võttis seisukoha, et **PS § 157 lõige 2 lubab kohaliku maksu määra jätta kohaliku omavalitsuse volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõtte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäära peab sätestama seadusandja.**⁴¹

2.8.2. KoMS § 10 lõike 4 põhiseaduspärasus

Üldkogu hinnangul pole reklaamimaksuga kaasnev põhiõiguste riive intensiivne, mistõttu ei nõua põhiseadus reklaamimaksu määra (nii alam- kui ka ülemmäära) sätestamist seaduses. Maksumaksjal on võimalus loobuda reklaami paigaldamisest selle omavalitsusüksuse territooriumil, kus on kehtestatud kõrged reklaamimaksu määrad. Samuti võib reklaami avaldada sooviv isik kasutada teisi reklaamimise võimalusi või pöörduda reklaami avaldamise sooviga teise omavalitsusüksuste poole. Üldkogu mõnab, et reklaamimaksu objekti ja määra erinevused omavalitsusüksustes võivad muuta reklaami paigaldajate ettevõtluse mõnevõrra keerukamaks, kuid see ei tähenda, et seaduses on maksuelementide osas õigusselgusetus. Seetõttu leiti, et KoMS § 10 lõige 4 ei ole vastuolus PS § 157 lõikega 2.⁴²

2.9. Lapsevanemate õigus täiendavale pensioniõiguslikule staažile (5-17-9)

Riigikogus tunnistas otsuses nr 5-17-9 riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) § 24 lõiked 7 ja 8 ning § 28 lõige 2 punkti 12 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need ei võimalda täiendavat pensioniõiguslikku staaži jagada § 28 lõiges 2 punktis 12 nimetatud isikute vahel olukorras, kus mõlemad isikud vastavad sättes esitatud täiendava pensioniõigusliku staaži saamise eeldustele, kuid nad ei jõua selle omavahelises jagamises kokkuleppele.

RPKS § 28 lõige 2 punkti 12 kohaselt arvatakse täiendava pensioniõigusliku staaži hulka ühe vanematest või vanema abikaasal või eestkostjal või hoolduspere vanemal kaks aastat iga lapse kohta, keda ta on kasvatanud vähemalt 8 aastat. **Täiendava pensioniõigusliku staaži saamise eelduseks on vanemate vaheline kokkulepe selle kohta, kumb neist kõnealust staaži kasutab.** Käesolevas kohtuasjas olid kesksel kohal kaks lapsevanemat, kes olid mõlemad õigustatud kasutama pensioniõiguslikku staaži oma laste kasvatamise eest, kuid kellest kumbki polnud nõus oma vastavast õigusest teise kasuks loobuma. Sellest tulenevalt tunnistas Tartu Maakohus põhiseadusega vastuolus olevaks seaduslõnga, mis kohustaks RPKS § 28 lõige 2 punkti 12 ja § 24 lõigete 7–9 koosmõjus üht isikut loobuma teise isiku kasuks õigusest suuremale pensionile.⁴³

⁴⁰ RKPJVo 3-4-1-18-07, p 24.

⁴¹ RKÜKo 3-3-1-48-16, p 49.

⁴² RKÜKo 3-3-1-48-16, p-d 59–62.

⁴³ TartuMK 2-16-13482.

RPKS § 28 lõige 2 punkt 12 näeb üheselt ette, et staaži on võimalik anda vaid ühele vanemale, mistõttu leidis kolleegium, et **kehtiva õiguse kohaselt ei ole lapse kaheksa aastat kasvatamise eest ette nähtud pensioniõiguslikku staaži võimalik vanemate vahel jagada.**⁴⁴ Kolleegium võttis RPSK § 28 lõige 2 punkti 12 põhiseaduspärasuse kontrolli aluseks **PS §-s 12 kaitstava võrdsuspõhiõiguse**, mis keelab kohelda sarnases olukorras isikuid ebavõrdselt. Riigikohus on varasemalt leidnud asjas nr 3-5-1-33-14, et seadusloome võrdsuse põhimõtet on rikutud juhul, kui ebavõrdsed kohtlemised ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada.

Kolleegiumi hinnangul on lapse kasvatamisega seotud toetuste ja soodustuste lähtekohaks ning eelduseks vanemate võrdsus.⁴⁵ Kolleegium leidis, et lapse kasvatamise eest antav täiendav pensioniõiguslik staaž on mõeldud riikliku tunnustusena lapse kasvatamisele pühendatud aja eest, millel on selgelt väljenduv rahaline mõõde täiendava pensionilisa saamise kaudu. Põhiseaduse ja võrdsuspõhiõigusega pole põhimõtteliselt vastuolus soovitus, et lapsevanemad lepivad omavahel kokku soodustuse saajas. **Võrdsuspõhiõigusega on vastuolus RKPS § 24 lõikes 7 sisalduv kohustus sõlmida kokkulepe viisil, millega kaasneb ühe poole täielik ilmajätmine täiendavast pensioniõiguslikust staažist.**⁴⁶ Kolleegium jäi seisukohale, et **põhimõtteliselt on võimalik jagada RPKS § 28 lõige 2 punktis 12 ette nähtud kaheaastast täiendavat staaži mõlema vanema vahel selliselt, et kumbki vanematest saab ühe täiendava pensioniõigusliku staaži aasta.** Lisaks juhtis kolleegium tähelepanu sellele, et kui vanemad ei jõua pensioniõigusliku staaži kasutamises kokkuleppele, siis saaks menetlusökoonoomia põhimõttest lähtuvalt ka pensionite väljamaksete eest vastutav amet tegeleda staaži võrdse jagamisega vanemate vahel. Niiviisi jõuaksid kohtumenetlusele vaid need vaidlused, kus üks vanematest pole täitunud kasvatuskohustust.

2.10. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine ([5-17-21](#), [5-17-22](#) jt)

2.10.1. Omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus

Vabariigi Valitsus võttis haldusreformi seaduse (HRS) § 9 lõike 2 alusel vastu haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise määrused valdade osas, mis ei vastanud omavalitsusüksuste miinimumsuuruse kriteeriumile (5000 elanikku) või polnud omaalgatuslikult ühinemises kokkuleppele jõudnud. Riigikohtusse pöördus 17 kohaliku omavalitsuse volikogu⁴⁷ taotlusega tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks need määrused, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, piire ja nime ning Eesti territooriumi haldusüksuse nimistut. Riigikohus jättis kõik taotlused rahuldamata.

Selline Vabariigi Valitsuse määrus, millega Vabariigi Valitsuse algatusel muudetakse omavalitsusüksuse haldusterritoriaalset korraldust, piire või nime, piirab PS § 154 lõikest 1 tulenevat omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust. Samas on Riigikohus leidnud asjas nr 3-4-1-3-16 punktis 87, et **PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei keela muuta omavalitsusüksuste piire, sealhulgas lõpetada mõne kohaliku omavalitsuse õigussubjektsus.** Nimetatud asjas hindas

⁴⁴ RKPJVõ 5-17-9, p 28.

⁴⁵ RKPJVõ 5-17-9, p 36.

⁴⁶ RKPJVõ 5-17-9, p 38.

⁴⁷ Riigikohtusse pöördusid põhiseaduslikkusejärelevalve kontrolli taotlusega järgmised vallavolikogud: Koeru Vallavolikogu 5-17-21, Rakke Vallavolikogu 5-17-22, Lügenuse Vallavolikogu 5-17-23, Illuka Vallavolikogu 5-17-15, Kambja Vallavolikogu ja Ülenurme Vallavolikogu 5-17-14, Pala Vallavolikogu 5-17-16, Lasva Vallavolikogu, Võru Vallavolikogu, Vastseliina Vallavolikogu ja Sõmerpalu Vallavolikogu 5-17-19, Emmaste Vallavolikogu ja Pühalepa Vallavolikogu 5-17-17, Padise Vallavolikogu ja Vasalemma Vallavolikogu 5-17-24, Tõstamaa Vallavolikogu 5-17-18, Mikitamäe Vallavolikogu 5-17-20.

Riigikohus ka haldusreformi seaduses sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni, leides, et see on põhiseadusega kooskõlas, välja arvatud ühinemise kulude ülempiiri kehtestamise osas. Samuti oli Riigikohus kohtuasjas nr 3-4-1-3-16 punktis 91 seisukohal, et **omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise põhiseaduspärasuse kontrollimisel ei tule lähtuda proportsionaalsuskontrolli nõuetest.** Kolleegium jäi ka praeguste taotluste lahendamisel eelpool nimetatud seisukohtade juurde.

Vabariigi Valitsusele on jäetud kaalutlusruum, mis on HRS § 9 lõige 2 kolmanda lause kohaselt järgmine: haldusterritoriaalse korralduse muutmisel peab olema positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning see peab olema vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3. Seadusandja jättis Vabariigi Valitsuse otsustada, millise omavalitsusüksusega miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav omavalitsusüksus ühendada või liita ehk millistele omavalitsusüksustele teha ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, pannes talle kohustuse algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmine.

Kolleegium leidis, et Vabariigi Valitsus ei pidanud menetluse algatamisel hindama miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse tegelikku võimekust ega põhjendama sellise omavalitsusüksuse ebapiisavat võimekust.⁴⁸ Seejuures viitab kolleegium haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjale, mille kohaselt peab omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusesse sekkumiseks olema kaalukas avalik huvi, mis on olemas siis, kui ühinemine või liitumine on vajalik miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse võimekuse tagamiseks. **Seega pidi Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekut tehes arvestama mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele** ja hindama, milliste omavalitsusüksuste ühinemine või liitumine aitab viia ellu haldusreformi eesmärki. **Samas ei nõua seadus, et liitumisel peab olem positiivne mõju kõigile ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele kõigi omavalitsusüksuste jaoks.**⁴⁹

2.10.2. Ärakuulamisõigus

Omavalitsusüksustel oli võimalus avaldada menetluses arvamust haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise kohta ja sellega oli neile tagatud ärakuulamisõigus kooskõlas PS §-ga 158.⁵⁰ Vabariigi Valitsus käsitles määruse seletuskirjas vastavaid omavalitsusüksuste negatiivses arvamuses esitatud põhjendusi ning selgitas, miks need põhjendused ei too kaasa menetluse lõpetamist nende omavalitsusüksuste osas. Varasemalt on Riigikohus selgitanud lahendis nr 3-4-1-3-16, et PS §-st 158 ei tulene kohustus välja selgitada elanike arvamus, vaid sellest sätestest tuleneb riigi täitevvõimu kohustus kuulata ära kohaliku omavalitsuse üksuse organi arvamus.⁵¹ **Seejuures ei ole omavalitsusüksuse arvamus Vabariigi Valitsusele sundühendamise otsustamisel õiguslikult siduv.**⁵²

⁴⁸ RKPJV 5-17-21, p 70.

⁴⁹ RKPJV 5-17-21, p 91.

⁵⁰ RKPJV 5-17-21, p 90.

⁵¹ RKPJV 3-4-1-3-16, p-d 131–136.

⁵² RKPJV 5-17-19, p 82, RKPJV 5-17-17, p 88.

2.10.3. Kohtuliku kontrolli piiratus

Kolleegium on seisukohal, et kohtulik kontroll valitsuse otsustuse üle muuta haldusreformi eesmärkide saavutamiseks kohaliku omavalitsusüksuse haldusterritoriaalset korraldust on piiratud.⁵³ **Kohus saab kontrollida, kas valitsus on omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestanud olulisi ja asjakohaseid asjaolusid ega ole lähtunud ebaõigetest faktidest.** Samuti saab kohus kontrollida, kas omavalitsuse negatiivses arvamuses esitatud põhjendusi on analüüsitud ja kas määruse seletuskirjas on esitatud asjakohased põhjused, miks omavalitsuse põhjendusi ei peetud piisavalt kaalukaks. **Kohus ei saa asuda hindama, kas mõni muu territoriaalse korraldamise võimalus oleks toonud kaasa positiivsema mõju või oleks haldusreformi eesmäärke otstarbekamalt saavutanud – see on valitsuse pädevuses.**⁵⁴

⁵³ RKPJV 5-17-21, p 75.

⁵⁴ RKPJV 5-17-21, p 75.