



RIIGIKOHUS



ÕIGUSTEABE OSAKOND

**Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades
aastal 2016**

Aktuaalse praktika ülevaade

Mariliis Toomiste
Peaspetsialist

Tartu
Märts 2017

Sisukord

1. Statistiline ülevaade.....	3
2. Aktuaalse kohtupraktika ülevaade.....	4
2.1 Haldusreformi seaduse vastavus põhiseadusele (3-4-1-3-16).....	4
2.1.1 Üldised asjaolud	4
2.1.2 KOV taotluse lubatavus: hääletamine lõpptekesti üle.....	4
2.1.3 Meelevaldsuse keeld ja selle kolm eeldust	4
2.1.4 Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium ja VV kaalumiskohustus.....	5
2.1.5 Kulude hüvitamine	6
2.1.6 Konkureerivad arvamused ja eriarvamus	6
2.2 Kahtlustatava ja süüdistatava poliitilisest ametist kõrvaldamine (3-4-1-30-15).....	7
2.2.1 Üldised asjaolud	7
2.2.2 KOV taotluse lubatavus.....	8
2.2.3 Poliitilisest ametist kõrvaldamine ja KOV enesekorraldusõiguse riive	8
2.3 Individuaalkaebus vähemusaktsionäride ja -osanike huvide kaitseks (3-4-1-34-15)	9
2.3.1 Üldised asjaolud	9
2.3.2 Individuaalkaebuse lubatavus.....	9
2.4 Vahistatu pikaajalised kokkusaamised (3-4-1-2-16)	10
2.4.1 Üldised asjaolud	10
2.4.2 Lubatavus ja sätte asjassepuutuvus	10
2.4.3 Perekonnaelu puutumatus riive proportsionaalsus	11
2.4.4 Eriarvamus.....	12
2.5 Kohtualluvus vaidluses Sotsiaalkindlustusametiga (3-4-1-31-15).....	13
2.5.1 Üldised asjaolud	13
2.5.2 SKA ja MTA vaidluste kohtualluvuse võrreldavus.....	13
2.5.3 Kohtualluvuse määramise legitiimne eesmärk	14
2.5.4 Kolm riivatud kohtumenetluslikku põhiõigust ja riivete proportsionaalsus.....	14
2.5.5 Eriarvamus.....	15

1. Statistiline ülevaade

Riigikohus tegi 2016. aasta 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini põhiseaduslikkuse järelevalve asjades kokku **10** lahendit. Neist **seitse** lahendit tegi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium konkreetse normikontrolli menetluses ja **kolm** valimiskaebemenetluses. Konkreetse normikontrolli menetluses lahendatud seitsmest asjast kaks puudutasid riigilõive. Mõlemas riigilõivuasjas oli taas küsimuse all hagiavalduselt tasutava riigilõivu suurus. Uusi seisukohti Riigikohus riigilõivu põhiseaduspärasuse küsimustes ei kujundanud, vaid tugines varasemale praktikale.

Riigikohus tunnistas vaidlusaluse(d) sätte(d) põhiseadusega (edaspidi ka *PS*) vastuolus olevaks **kahe** otsuses: haldusreformi puudutavas kohtuasjas nr [3-4-1-3-16](#) ja riigilõivuasjas nr [3-4-1-32-15](#). Eriarvamus on lisatud **kolmele** otsusele, millest ühel on lisaks veel kaks konkureerivat arvamust.

Järgneb ülevaade viiest olulisemast lahendist, mille Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (edaspidi *kolleegium* või *RKPJK*) 2016. aastal tegi. Ülevaates esitatu on informatiivne ega ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis.

2. Aktuaalse kohtupraktika ülevaade

2.1 Haldusreformi seaduse vastavus põhiseadusele (3-4-1-3-16)

Üheks 2016. aastal tehtud rohkelt kõneainet pakkunud kohtuasjaks oli **RKPJK 20. detsembri 2016 otsus asjas nr 3-4-1-3-16**, mis käsitles haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) vastavust PS-le.

2.1.1 Üldised asjaolud

Riigikogu võttis *HRS*-i vastu 7. juunil ning see jõustus 1. juulil 2016. Vahemikus 30. juunist 27. septembrini pöördusid kokku **26 kohaliku omavalitsuse** (edaspidi ka *KOV*) üksust Riigikohtu poole haldusreformi põhiseaduslikkuse kontrollimise taotlustega, mida Riigikohus menetles ühes menetluses. *HRS*-i või selle osade tunnistamist PS-ga vastuolus olevaks taotlesid Abja, Emmaste, Haaslava, Illuka, Juuru, Järvakandi, Kambja, Karksi, Kullamaa, Kõo, Kõpu, Käina, Leisi, Luunja, Lüganuse, Mäetaguse, Nõo, Pala, Põide, Pühalepa, Rakke, Tudulinna, Tõstamaa, Vaivara ja Ülenurme vallavolikogud ning Loksa Linnavolikogu.

Vaidluse all olid peamiselt omavalitsusüksuste ühendamist, miinimumsuurust ning liitumise rahastamist puudutavad sätted *HRS* § 3, § 4 lõige 1, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8, §-d 9–13, § 20 lõige 1, § 24 ning § 28 punkt 2.

2.1.2 KOV taotluse lubatavus: hääletamine lõppteksti üle

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 45 lg 5 teine lause ei täpsusta, kas volikogu häälteenamusega tuleb vastu võtta üksnes *otsus* esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi *PSJKS*) § 7 alusel taotlus või tuleb hääletada Riigikohtule esitatava *taotluse enda* üle. Edaspidi sisustab kolleegium *KOKS* § 45 lg 5 teist lauset asjassepuutuvas osas selliselt, et **PSJKS § 7 alusel kohtusse pöördumise otsustamiseks peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle** (vt otsuse p 81). Taotluse lubatavust ei ole Riigikohtu varasemas praktikas sellest perspektiivist käsitletud ühetaoliselt, kuid selline tõlgendus aitab vältida hilisemaid vaidlusi selle üle, kas volikogu taotluse lõpptekst vastab volikogu taatele. Sel korral leidis kolleegium siiski, et asjaolusid, mis annaksid lubatavuse analüüsimisel põhjust lähtuda lõppteksti üle hääletamise kriteeriumist, ei esinenud.

2.1.3 Meelevaldsuse keeld ja selle kolm eeldust

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, sh lõpetada mõne kohaliku omavalitsuse õigussubjektsus tingimusel, et seejuures ei kao Eesti õiguskorrast *KOV* instituut. Küll aga tuleneb nendest sätetest riigivõimule **keeld toimida KOV haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku KOV üksuse suhtes meelevaldselt**. Kolleegium ei pidanud *HRS*-i põhiseaduspärasust hinnates võimalikuks proportsionaalsuskontrolli nõuete järgimist ning hindaski üksnes seda, **kas seadusandja on HRS-i kehtestades täitnud meelevaldsuse keelu tingimusi** (vt otsuse p 91).

Meelevaldsuse keelul on kolm eeldust:

- 1) **KOV haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida PS formaalseid nõudeid.** Riigikogu ei läinud HRS-i vastuvõtmisel kolleegiumi hinnangul vastuollu riigivõimu teostamise üldiste nõuetega, kuid kaebajatel tekkis küsimus seaduseelnõu menetluskorra järgimise pinnalt: nimelt näeb hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõige 1 ette **seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse** (edaspidi *VTK*) koostamise ja kooskõlastamise. **VTK koostamata jätmine** ei too siiski kaasa HRS-i formaalset põhiseadusvastasust. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, mis sätestab seaduste vastuvõtmise korra, ei näe ette VTK koostamise nõuet. *HÕNTE* on hoopis täitevvõimu enesekorraldusõiguse alusel antud õigusakt (vt otsuse p 110).

HRS ei ole vastuolus ka **olulisuse põhimõttega**: haldusterritoriaalne korraldus on oluline riigielu küsimus, mille otsustamine peab olema seadusandja pädevuses ning Vabariigi Valitsuse (edaspidi *VV*) algatava omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja kord on seaduses piisavalt reguleeritud (vt otsuse p 112). **Õigusselguse** vaatepunktist pidas kolleegium taunitavaks, et seaduse sõnastamisel pole pööratud piisavalt tähelepanu seaduseelnõu keele- ja stiilinõuetele. See ei muuda siiski seadust tervikuna ega selle üksikuid norme õigusselgusetuteks põhiseaduslikus mõttes (vt otsuse p 113).

- 2) **KOV haldusterritoriaalse korralduse muutmise peab olema ka materiaalses mõttes põhiseaduspärane, st teenima põhiseaduspärast eesmärki ning aitama seda saavutada.** Kolleegium pidas eesmärki parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid põhiseaduspäraseks. Avalikud teenused on seotud põhiõiguste ja -vabadustega, mille tagamine on PS § 14 järgi ka KOV kohustus, ja riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus sõltub ulatuslikult sellest, milline on konkreetse KOV suutlikkus (vt ka RKÜK otsus asjas nr [3-4-1-8-09](#)). Kolleegium ei kahelnud seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust. Kuigi võimekuse hindamiseks võib kasutada ka teisi kriteeriume, ei saa kohtuvõim neid välja pakkudes astuda seadusandja asemele (vt otsuse p 120).

HRS regulatsiooni ei muuda põhiseadusvastaseks ka see, et pole veel selge, milliseid ülesandeid peavad KOV üksused pärast haldusterritoriaalset reformi hakkama täitma, millised on nõuded tulevikus osutatavatele avalikele teenustele ning millised on rahalised vahendid nende ülesannete täitmiseks (vt otsuse p 123). Avalikele teenustele kehtivate nõuete puudumist ei saa riigivõimule ette heita abstraktselt ja tulevikku suunatult ning ülesannete täitmiseks raha eraldamine on küsimus KOV-de rahastamise materiaalsest põhiseaduspärasusest tulevikus.

- 3) **Tuleb arvestada PS §-s 158 sätestatud, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.** Kolleegiumi hinnangul oli omavalitsusüksuse sisuline ärakuulamine *VV* algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul tagatud, sest KOV-l on arvamuse avaldamiseks aega vähemalt kolm kuud ning *VV* haldusterritoriaalse korralduse muutmise määrus on kohtus vaidlustatav (vt otsuse p-d 133-134). Seejuures tuleneb PS §-st 158 täitevvõimu kohustus kuulata ära KOV üksuse organi arvamus, mitte kohalike elanike arvamus, mida ei nõua ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (vt otsuse p-d 135-136).

2.1.4 Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium ja *VV* kaalumiskohustus

Kuna PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on KOV-de võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu, **ei näinud kolleegium põhjust**

kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses (vt otsuse p 120). Vaidluse keskmeks oli aga küsimus, kas VV-I on kohustus muuta nende alla 5000 elanikuga KOV üksuste haldusterritoriaalset korraldust, kelle suhtes ta ei saa teha erandit mõnel geograafilisel alusel (HRS § 9 lõige 3).

Kolleegiumi arvates on seadus pannud VV-le selles küsimuses kaalumiskohustuse: HRS § 9 lõigetest 9 ja 2 tuleneb, et VV ei pea enda algatatud ühendamist lõpule viima sellise miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav KOV üksuse suhtes, kellele ei saa küll teha erandit geograafilisel alusel, kuid kes on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas haldusreformi eesmärgiga (vt otsuse p 104).

2.1.5 Kulude hüvitamine

Taotlejad olid seisukohal, et VV algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seotud kulude hüvitamise ülempiir on PS-ga on vastuolus. Ka kolleegiumi hinnangul on HRS § 24 lõike 1 teine lause vastuolus PS § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud finantstagatise osas, milles näeb ette, et VV algatatud halduskorralduse muutmisega seotud kulud kaetakse mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses.

HRS eelnõu seletuskirjas on piirmäära kehtestamist põhjendatud üksnes sellega, et omavalitsusüksused ei teeks enne ühendamist ebamõistlikke kulusid. Kolleegiumi hinnangul peaks põhjendamatute kulutuste vältimiseks olema piisav HRS § 24 lõike 1 teises lauses sätestatud nõue, et kulud hüvitatakse kuludokumentide alusel. Lisaks sellele on ministril võimalik kehtestada kulude hüvitamise täpsemad tingimused ja kord (HRS § 24 lõige 2). Kuludokumentide alusel kulude hüvitamise menetlus võib olla riigile kulukam, kuid ei riku PS § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud finantstagatist. HRS eelnõus ei ole põhjendatud, miks on kulude ülempiiriks valitud nimelt 100 000 eurot. Kuigi senised kulud on jäänud alla 100 000 euro, ei saa välistada, et VV algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel on kulud suuremad kui 100 000 eurot (vt otsuse p-d 193-194).

HRS § 24 lõike 1 esimene lause näeb reeglist, et VV algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise korral ei maksta ühinemistoetust, ette ka kaks erandit: juhuks, kus omavalitsusüksused on omal algatusel juba ühinenud, kuid VV ühendab tekkinud omavalitsusüksusega veel omavalitsusüksuse(id), ning juhuks, kus omavalitsusüksuste volikogud soovivad ühineda, kuid neil ei ole ühist piiri, mistõttu liidab VV nende vahel asuva omavalitsusüksuse ühineda soovivate omavalitsusüksustega. Kolleegiumi hinnangul ei ole omavalitsusüksuste erinev kohtlemine meelevaldne. Selle eesmärgiks on soodustada omavalitsusüksuste ühinemist omavalitsusüksuste volikogude algatusel – nii sekkub riik vähem omavalitsusüksuste enesekorraldusõigusesse, omavalitsusüksustel on paremad võimalused valiku tegemiseks ja ühinemise elluviimiseks on rohkem aega (vt otsuse p 203).

Kokkuvõttes tunnistas kolleegium HRS § 24 lõike 1 teise lause osa „kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses“ PS vastaseks ja kehtetuks.

2.1.6 Konkureerivad arvamused ja eriarvamus

Riigikohtunik Jüri Põllu konkureeriv arvamus puudutas küsimust, kas vaidlus HRS § 13 lg 1 alusel antud VV määruse üle tuleks lahendada halduskohtumenetluses või PSJV menetluses. Tema

hinnangul on selline määrus õigustloov akt ehk üldakt, sest see toob kaasa muudatuse VV 3. aprilli 1995 määrusega nr 159 vastu võetud Eesti territooriumi haldusüksuste nimistus (HRS § 13 lõige 2), mõjutab KOV üksuse elanike valimisõigust KOV volikogu valimistel ning võimalusi osaleda Riigikogu valimistel. Seadusandjal tuleks luua menetluskorra osas õigusselgus.

Riigikohtunik Indrek Koolmeister leidis oma [konkureerivas arvamuses](#) **küsitavusi kolleegiumi põhjendustes haldusreformi eesmärkide kohta**. HRS § 1 lõige 2 piiritleb eesmärgi kõikehõlmavalt ja see kajastab vaieldamatult väärtusi, mis on kooskõlas ühiskonna arenguvajadustega ning kitsamalt ka PS aluspõhimõtetega. Probleem tekib aga selles, et niisugusele eesmärgile omistab seadus regulatiivse tähenduse. Sellest eesmärgist on tuletatud ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium, samuti on see eesmärk seatud kaalutlemiskriteeriumiks haldusreformi läbiviimisega seonduvate VV otsustuste puhul. **Kaebajate väide, et eesmärk on piisavalt määratlemata, on tõsiseltvõetav**. Riigikohtuniku hinnangul on raske leida argumente, mis kinnitaksid või lükkaksid ümber omavalitsusüksuste miinimumsuuruse kriteeriumi põhjendatust – põhiseaduspäraseks saaks lugeda ka muid arvulisi miinimumsuuruse kriteeriume. See kriteerium on aga haldusreformi olulisim alustala. Ka VV kaalutlusotsuse kontrollimine on eeltoodut arvestades sisuliselt raskendatud, kui mitte välistatud.

Riigikohtunik Jaak Luik ei nõustunud oma [eriarvamuses](#) kolleegiumi järeldusega, et HRS kesksed normid vastavad **õigusselguse põhimõttest tulenevatele nõuetele**. Tema hinnangul on HRS § 1 lõikes 2 haldusreformi eesmärk esitatud nii, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise (abinõu) on ka haldusreformi üks eeldustest: KOV üksused omandavad võime iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid nende haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena. Kuigi seadusandja on volitanud VV hindama omavalitsusüksuse tegelikku võimekust haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel ja juba algatatud menetluse lõpetamisel, on **omavalitsusüksuste tegeliku võimekuse hindamine siiski jäigalt seotud miinimumsuuruse kriteeriumiga**. Riigikohtuniku hinnangul ei olnud VV algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise korral tagatud omavalitsusüksuse sisuline ärakuulamine (PS § 158) ega efektiivne kohtulik kaitse.

2.2 Kahtlustatava ja süüdistatava poliitilisest ametist kõrvaldamine (3-4-1-30-15)

Küllaltki palju tähelepanu pälvis ka **RKPJK 15. jaanuari 2016 otsus asjas nr 3-4-1-30-15**, mis käsitles kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi *KrMS*) § 141 lõike 1 põhiseaduslikkuse kontrolli.

2.2.1 Üldised asjaolud

Nimelt esitas Kaitsepolitseiamet Tallinna linnapeale E. Savisaarele septembris 2015 kuriteokahtlustuse korduvas altkäemaksu võtmises ning veel kuuetele isikule kuriteokahtlustuse selle vahendamises või andmises. Harju Maakohus **rahuldas** riigiprokuröri esitatud taotluse linnapea kohtumenetluse ajaks ametist kõrvaldamiseks *KrMS* § 141 lõike 1 alusel. Maakohtu määrus jõustus selle tegemisel 30. septembril 2015, ringkonnakohus **jättis määruse jõusse** ning Riigikohtu kriminaalkolleegium **ei võtnud määruskaebust menetlusse**.

Tallinna Linnavolikogu leidis, et KrMS § 141 lõike 1 kohaldamisel linnapea suhtes oli tegemist **ilmselge KOV enesekorraldusõiguse riivega**, sest sellisel juhul ei saa volikogu kohaliku elu küsimusena iseseisvalt otsustada enda valitud linnapea ametisoleku üle.

2.2.2 KOV taotluse lubatavus

PSJKS § 7 kohaselt saab KOV volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada seadus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. Kolleegiumi hinnangul piisab juba sellestki, et **avalduses on vaidlustatud seaduse sätte kooskõla KOV põhiseadusliku tagatisega** (vt ka RKÜK otsus asjas nr [3-4-1-8-09](#)).

2.2.3 Poliitilisest ametist kõrvaldamine ja KOV enesekorraldusõiguse riive

Kolleegiumi hinnangul puudutab linnapea või vallavanema ametist kõrvaldamine KOV enesekorraldusõiguse tuuma – sekkutakse kohaliku KOKS § 22 lõike 1 punkti 15 järgi volikogu ainupädevusse kuuluvasse **otsusesse linnapea või vallavanema valiku kohta**. Linnapea kõrvaldamine ametist on ka sekkumine poliitilistesse valikutesse, sest **tegemist on poliitilise ametiga** ja selline isik realiseerib oma ametis volikogu enamuse poliitilist tahet ja tema kõrvaldamine võib **oluliselt pärssida rahvalt mandaadi saanud poliitilise jõu programmiliste seisukohtade realiseerumise võimalusi** (vt ka RKHK otsus asjas nr [3-3-1-72-03](#)). Igasugusest KOV enesekorraldusõiguse negatiivsest mõjutamisest piisab riiveks (vt ka RKÜK otsus asjas nr [3-4-1-8-09](#)) ning seega **riivab KrMS § 141 lg 1 osas, milles see võimaldab ametist kõrvaldada ka KOV täitevvõimu juhi, KOV enesekorraldusõigust** (vt otsuse p 21).

Kuigi KrMS § 141 lõike 1 kohaldamine linnapea suhtes sekkub KOV enesekorraldusõiguse kaitsealasse, leidis kolleegium, et **riive on proportsionaalne**. KrMS on konstitutsiooniline seadus ning kriminaalmenetluslike sunnivahendite eesmärk on kriminaalmenetluse tagamine. **Kohtumenetluse tagamine on KOV enesekorraldusõiguse riive legitiimne eesmärk**.

KrMS § 141 lg-s 1 ette nähtud **abinõu on**

- 1) **sobiv**, sest see soodustab kriminaalmenetluse eesmärkide saavutamist olukorras, kus sõltumatu kohtu hinnangul võib isik ametikohal edasi töötades hävitada tõendusteavet või mõjutada tunnistajaid. Regulatsioonile ei ole ka alternatiivset, isiku põhiõigusi vähem kitsendavat abinõu;
- 2) **vajalik**, sest kui kohus on jõudnud järeldusele, et isik võib ametikohal edasi töötades jätkuvalt toime panna kuritegusid või kahjustada kriminaalmenetlust, on avalikes huvides vajalik kriminaalmenetluse tagamiseks selline isik ametikohalt kõrvaldada (vt otsuse p 24);
- 3) **mõõdukas**, sest ametist kõrvaldamist saab kohaldada konkreetse kahtlustatava või süüdistatava suhtes ning KOV üksusel on ka pärast tema ametist kõrvaldamist jätkuvalt volitused teostada iseseisvat organisatsioonilist võimu talle asendaja määramisel. Samuti ei ole tegemist ametist vabastamise, vaid üksnes volituste peatamisega kuni kriminaalmenetlusliku sunnivahendi kohaldamise aluste äralangemiseni. Lisaks näeb KrMS § 141² lõige 1 ette võimaluse taotleda ametist kõrvaldamise kohaldamisest arvates selle jätkuva põhjendatuse kohtulikku kontrolli iga nelja kuu järel (vt otsuse p 25).

Kuna KOV üksused ei täida riigivõimu kontrolli ja tasakaalustamise ülesandeid, leidis kolleegium, et **KOV enesekorraldusõiguse riivet ei intensiivistaks ka immuniteedimenetluse puudumine** linnapeade suhtes. Veelgi enam: selle kohalduvuse laiendamine linnapeade ja vallavanemate suhtes tähendaks sisuliselt riigi kõrvale riigist sõltumatute üksuste moodustumist (vt otsuse p 28). Niisugused üksused sarnanevad pigem föderatsiooni subjektile, mis ei oleks aga kooskõlas PS §-st 2 tuleneva unitaariigi põhimõttega (vt ka RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-2-09](#)).

Tallinna Linnavolikogu taotlus jäeti rahuldamata.

2.3 Individuaalkaebus vähemusaktsionäride ja -osanike huvide kaitseks **([3-4-1-34-15](#))**

Individaalkaebuse esitamise võimalikkuse küsimust käsitles **RKPJK oma 19. aprilli 2016 otsuses asjas nr [3-4-1-34-15](#)**, milles paluti tunnistada **äriseadustik PS vastaseks osas, milles see ei näe vähemusaktsionäride ja -osanike kaitseks ette asjakohast dividendinõuet või õiguskaitsevahendit** juhuks, kus enamusaktsionär või -osanimik jätab pahatahtlikult või ilma ettevõtte majanduslikust seisundist tuleneva asjakohase vajaduseta äriühingu kasumi jaotamise otsustamata või otsustab puhaskasumit mitte jaotada.

2.3.1 Üldised asjaolud

Kaebaja hinnangul jättis äriseadustik vähemusaktsionäri õiguskaitseta. Vaidlus oli juba läbinud kolm kohtuastet. Maakohus **rahuldab** detsembris 2013 **hagi osaliselt**, tuvastades äriühingu üldkoosoleku otsuse kasumi jagamist käsitleva punkti kehtetuse. Ringkonnakohus jättis apellatsioonkaebuse märtsis 2014 **rahuldamata** ning ka Riigikohtus jäeti hagi täielikult **rahuldamata** (vt RKTsK otsus asjas nr [3-2-1-89-14](#)), sest dividendide maksmise nõue ei saa tugineda hea usu ja üksteisega arvestamise põhimõttele. Tsiviilkolleegiumi hinnangul ei olnud tegemist seaduse lüngaga, vaid seadusandja teadliku valikuga.

2.3.2 Individuaalkaebuse lubatavus

Teised menetlusosalised – kostja, Riigikogu, õiguskantsler ja justiitsminister – ei pidanud taotlust lubatavaks. Õiguskantsler keeldus 30. juunil 2015 ka ÄS põhiseaduspärasuse hindamiseks menetluse algatamisest. Sellega oli kaebaja ammendanud kõik võimalused kaitsta oma õigusi ja ainsaks tõhusaks vahendiks on Riigikohtule individaalkaebuse esitamine. Kolleegium rõhutas, et **PSJKS ei sätesta võimalust esitada Riigikohtule individaalkaebust**, kuigi Riigikohtu üldkogu on oma praktikas tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 erandjuhul tunnustanud õigust pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole. See on siiski võimalik üksnes juhul, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust enda õiguste kohtulikule kaitsele. Individaalkaebus **ei ole lubatav**, kui isik on saanud kasutada võimalust kaitsta oma subjektiivseid õigusi selleks loodud kohases kohtumenetluses (vt ka RKÜK otsus asjas nr [3-1-3-10-02](#), RKPJK määrus asjas nr [3-4-1-43-13](#)). **Kaebajal oli kohane kohtumenetlus olemas: tsiviilkohtumenetlus.**

Individaalkaebus on **lubamatu** juba siis, kui asjas tuvastatakse, et selle esitaja käsutuses oli muu tõhus õiguskaitsevahend kohtumenetluses oma põhiõiguste kaitseks, **sõltumata asjaolust, kas kaebaja seda kasutas või mitte**. Antud asjas **vaidlustas** kaebaja enda algatatud tsiviilkohtumenetlustes kolleegiumi hinnangul juba ka **kohaldatavate õigusnormide põhiseaduspärasuse**: väide, et kohaldatavate normide üks tõlgendus on PS vastane ja seetõttu tuleb valida põhiseaduskonformne tõlgendus, on sisuliselt käsitatav asjakohase äriõiguse regulatsiooni põhiseaduspärasuse vaidlustamisena (vt otsuse p 28).

Individaalkaebus ei olnud lubatav. Kaebus jäeti läbi vaatamata ja tagastati esitajale.

2.4 Vahistatu pikaajalised kokkusaamised ([3-4-1-2-16](#))

RKPJK 16. novembri 2016 otsus asjas nr [3-4-1-2-16](#) puudutas vangistusseaduse (edaspidi *VangS*) § 94 lõike 5 põhiseaduslikkuse kontrolli. *VangS* § 94 lõige 5 näeb ette, et vahistatule ei kohaldata *VangS* §-s 25 sätestatud pikaajalist kokkusaamist.

2.4.1 Üldised asjaolud

Kaks vahistatut esitasid Tallinna Vanglale taotlused võimaldada neile pikaajalist kokkusaamist elukaaslastega. Taotlused **tagastati**, sest *VangS* § 25 ja § 94 lõike 5 kohaselt saab pikaajalist kokkusaamist taotleda üksnes kinnipeetav. Ka vahistatute vaided **jäeti rahuldamata**. Halduskohtus **rahuldati** ühe vahistatu kaebus: Tallinna Halduskohus tühistas mais 2016 Tallinna Vangla otsuse ja vaideotsuse ning kohustas vanglat kaebaja taotlust uuesti lahendama. Seejuures **tunnistas kohus PS-ga vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata *VangS* § 94 lõike 5, mis sätestab, et vahistatule ei kohaldata *VangS* §-s 25 sätestatud pikaajalist kokkusaamist.**

Teise vahistatu kaebuse jättis Tallinna Halduskohus märtsis 2016 aga **rahuldamata** põhjendusega, et *VangS* § 25 ja § 94 lõike 5 järgi ei ole vahistatutel pikaajalise kokkusaamise õigust **ning puudub alus tunnistada see piirang põhiseadusvastaseks**. Juunis 2016 tühistas Tallinna Ringkonnakohus Tallinna Halduskohtu otsuse ja tegi asjas uue otsuse, millega **rahuldab** vahistatu kaebuse osaliselt ning tühistas Tallinna Vangla otsuse.

Halduskohus ja ringkonnakohus **edastasid oma otsused Riigikohtule** ning RKPJK liitis need määrusega ühte menetlusse. Silmas tasub pidada, et **RKPJK hindas küsimuse all oleva sättega analoogse varasema sätte põhiseaduspärasust ka 2011. aastal otsuses asjas nr [3-4-1-9-10](#)**, asudes seisukohale, et *VangS* § 94 lõige 1 toona kehtinud redaktsioonis oli osas, mis ei võimaldanud vahistatutele pikaajalisi kokkusaamisi, PS-ga kooskõlas.

2.4.2 Lubatavus ja sätte asjassepuutuvus

Mitmed menetlusosalised asusid seisukohale, et *VangS* § 94 lõige 5 on põhiseadusvastane põhjusel, et sätestab **absoluutse pikaajalise kokkusaamise keelu kõigile vahistatutele**, arvestamata nende vahi alla võtmise põhjusi, kriminaalasja asjaolusid ja kulgu ning tegelikku tarvidust vahistatu vanglavälist suhtlust piirata. Kolleegium jäi aga jätkuvalt seisukohale, et **konkreetsel normikontrollil eesmärk on teenida eelkõige menetlusosaliste huve**, normi PS-le vastavust saab hinnata konkreetse kohtuasja

asjaolude põhjal ning vaadelda seda, kas seadusandja on kasutanud proportsionaalselt talle PS-ga antud õigust piirata vaidluselust põhiõigust (vt ka RKPJK määrus asjas nr [3-4-1-4-08](#) ja otsus asjas nr [3-4-1-25-09](#), RKÜK otsus asjas nr [3-4-1-2-15](#)).

Kolleegium leidis ühtlasi, et asja lahendavad kohtud ei saaks VangS § 94 lõike 5 **põhiseadusvastasuse** korral otsustada teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral, sest **ka siis tuleks kaebajate taotlused jätta rahuldamata põhjendusega, et õiguskorras puudub vahistatute pikaajalise kokkusaamise õigust ette nägev norm**. Seega takistas järelevalve algatanud kohtute meelest põhiseaduspärasest lahendamist täiendavalt sellise normi puudumine, mis annaks vahistatutele õiguse pikaajalisele kokkusaamisele (vt otsuse p 91). Kuna VangS § 94 lõige 5 välistas pikaajalise kokkusaamise võimaldamise kaebajatele, oli tegemist **asjassepuutuva normiga ning taotlused olid lubatavad**.

2.4.3 Perekonnaelu puutumatus riive proportsionaalsus

Kuna vahistatu pikaajalise kokkusaamise keeld mõjutab ebasoodsalt kaebajate õigust olla koos oma elukaaslasega (faktilise abikaasaga), riivab see PS §-s 26 sätestatud **õigust perekonnaelu puutumatusse** (vt ka RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-9-10](#)). Siiski ei kahelnud kolleegium VangS § 94 lõike 5 formaalses põhiseaduspärasuses. Tegemist on **kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mida võib piirata** PS § 26 teises lauses loetletud põhjustel – tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Kolleegiumi hinnangul ongi vahistatu pikaajalise kohtumise keelul eelkõige **kuriteo tõkestamise eesmärk** – kriminaalmenetluse lubamatu mõjutamise, sh tõendite hävitamise, muutmise ja võltsimise ning tunnistajate mõjutamise vältimine (vt otsuse p 97).

Vahendi **proportsionaalsust** kontrollides leidis kolleegium järgmist:

- 1) vahistatu pikaajalise kohtumise keeld on **sobiv vahend** kriminaalmenetluse lubamatu mõjutamise vältimise eesmärgi saavutamiseks, kui seda eesmärki on selle meetmega põhimõtteliselt võimalik saavutada. Kolleegiumi hinnangul olid ka selles vaidluses asjakohased otsuse põhjendused asjas nr [3-4-1-9-10](#). Kuigi isiku võimalus kriminaalmenetlust lubamatult mõjutada väheneb ajas, sõltudes kriminaalmenetluse staadiumist, tuleb pidada silmas, et kriminaalmenetlus ei lõpe kohtuvaidluste algusega esimese astme kohtus (vt otsuse p 101). Kohtulik uurimine võidakse veel uuendada, ka uute tõendite esitamine ei ole välistatud. Vahistatu pikaajalise kohtumise keeld kriminaalmenetluse lubamatu mõjutamise vältimiseks on põhimõtteliselt **sobiv vähemalt kassatsioonimenetluse lõppemiseni** (vt ka RKKK otsus asjas nr [3-1-1-54-16](#)) (vt otsuse p 102).
- 2) Perekonnaelupõhiõiguse piirangu **vajalikkuse** küsimuses jäi kolleegium samuti oma asjas nr [3-4-1-9-10](#) võetud seisukohale, et vahistatute puhul ei ole võimalik saavutada jätkuva kuritegude toimepanemise, sh tõendite hävitamise, muutmise ning võltsimise ja tunnistajate mõjutamise vältimise eesmärki teise, isikut vähem koormava, kuid vähemalt sama efektiivse abinõuga kui pikaajaliste kokkusaamiste keelamine (vt otsuse p 104);
- 3) abinõu **mõõdukuse** küsimuses ei nõustunud kolleegium väitega, et seaduse rakendajal puudub kaalumiseruum vahistatu pikaajalise kokkusaamise üle otsustamisel. Seda, kuidas tõkend sekkub isiku perekonnaellu, kaalutakse juba **tõkendi kohaldamist otsustades** (vt otsuse p 109). Kolleegium ei näinud põhjust muuta asjas nr [3-4-1-9-10](#) antud hinnangut, et kui ettenähtud korras vahistuse põhjendust kontrolliva kohtu arvates on edasine vahi all pidamine õigustamatu

muu hulgas sellega kaasneva perekonnaelupõhiõiguse riive muutumise tõttu ülemäära intensiivseks, tuleb vahi all pidamine lõpetada või asendada see kergema tõkendiga (vt otsuse p 111). VangS 94 lõike 5 põhiseadusvastasust ei too kaasa see, et säte ei võimalda vangla kaalutusõigust vahistatule pikaajalise kohtumise keelamise otsustamisel (vt otsuse p 113). Kolleegium viitas ka seadusandja avarale otsustusruumile kriminaalpoliitika kujundamisel (vt otsuse p 114) ning leidis, et isikust lähtuvale ohule kriminaalmenetluse läbiviimisele **lõpliku hinnangu andmine kriminaalmenetluses** vastab hästi kohtuharude sisemise pädevusjaotuse põhimõttele (vt otsuse p 115).

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi *EIK*) rajas oma järelduse, **et Leedu Vabariigis kehtiv vahistatute pikaajalise kokkusaamise keeld** rikub EIÕK artikleid 8 ja 14 (vt EIK otsus asjas 42615/06, Varnas vs. Leedu) asjaolule, et piirangut õigustades tugineti põhimõtteliselt üksnes õigusnormidele ilma viiteta sellele, miks need keelud olid vajalikud ja õigustatud kaebaja spetsiifilises olukorras. Kuigi praeguses asjas oli kolleegiumi hinnangul **tegemist kaebajate perekonnaelu intensiivse riivega**, sest nad on viibinud vahi alla pikka aega (üle kahe aasta), oli **pikk vahistuses viibimise aeg tingitud neile süüdistuses etteheidetavate kuritegude laadist ja raskusest**. Sellest, et kuritegu on mitmeepisoodiline, suures grupis toime pandud ja keerukas, ei järeldu küll, et süüdistatavad isikud kujutavad endast ohtu kriminaalmenetluse läbiviimisele selle lubamatu mõjutamise teel pikaajaliste kohtumiste kaudu, kuid siiski on leidnud ka EIK, et pereliikmete lühiajalistel külaskäikudel rakendatud isikute lähikontakti takistavad turvameetmed olid õigustatud, pidades silmas **organiseeritud kuritegevuse eriomast loomust**, milles peresidemed mängivad tihti võtmerolli (vt EIK otsus asjas 25498/94, Messina vs. Itaalia nr 2). Kuna süüdistuse kohaselt on üheks kuriteoks **väljapressimine**, leidis kolleegium, et **ähvardust ja vägivalda** võib pidada selle kuritegeliku ühenduse liikmetele iseloomulikuks tegutsemisviisiks, mille kasutamise **oht kriminaalmenetluse lubamatuks otseseks või vahendatud mõjutamiseks on tõenäoline** (vt otsuse p 129).

Arvestades riive proportsionaalsust ja seda, et perekonnaelu puutumatus põhiõiguse riivet on tõkendi jätkuva põhjendatuse kontrolli menetlustes korduvalt kaalutud, ei olnud kolleegiumil kahtlust selles, et VangS § 94 lõige 5 on kaebajate olukorda arvesse võttes põhiseaduspärane. **Kaebajate taotlused jäeti rahuldamata**. Siiski ei välistanud kolleegium, et VangS § 94 lõike 5 kohaldamine võib **teistsuguste asjaolude puhul** viia vahistatu (ja tema perekonnaliikme) perekonnaelupõhiõiguse ebaproportsionaalse riiveni.

2.4.4 Eriarvamus

Riigikohtunikud Eerik Kergandberg ja Saale Laos leidsid oma [eriarvamuses](#), et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatanud halduskohtud ei ole välja selgitanud kaugeltki mitte kõiki otsuse tegemist mõjutada võivaid – valdavalt kriminaalmenetluslikke – asjaolusid. Välja on jäänud selgitamata konkreetsete kaebajate vahistamise legitiimne eesmärk (vahistamisalus). Õiguskantsler on oma arvamuses õigesti märkinud, et erinevate vahistamisaluste puhul tuleb ka pikaajaliste kokkusaamiste keelu proportsionaalsust hinnata erinevalt, ning eriarvamusele jäänud riigikohtunike hinnangul ongi vahistatute pikaajaliste kokkusaamiste keeld Eesti õiguskorras teema, mille **põhiseaduspärasus väärriks üldisemat tähelepanu nt õiguskantsleri järelevalve raames**.

Kolleegiumi otsusega omaksvõetud lähenemise korral jääb eriarvamuse kirjutanud riigikohtunike hinnangul tahaplaanile perekonnaelu puutumatus riive legitiimne eesmärk – **vältida õigusemõistmise mõjutamist perekonnaliikmete kaudu**. Ei ole mõistlik eeldada ja nõuda, et **igal juhul ja alati** peab

perekonnapõhiõiguse riive lõpetamine tooma kaasa isiku vahistusest vabastamise. Kolleegium ei arvestanud võimalusega, et kui **esineb jätkuv põhjendus vahistamise kohaldamiseks, mis kaalub üles õiguse perekonnaelu puutumatusle**, saab vabaduse võtmisega alates selle esimesest hetkest olemuslikult kaasneva perekonnaelu puutumatus **riive intensiivsust vähendada ka pikaajaliste kokkusaamiste lubamisega**, kui see ei kahjusta kriminaalmenetluse läbiviimist. Kriminaalmenetluse potentsiaalse kahjustamise võimalused vahistusest vabastamisel on kahtlusteta alati märgatavalt suuremad kui pikaajalise kokkusaamise võimaldamisel.

2.5 Kohtualluvus vaidluses Sotsiaalkindlustusametiga (3-4-1-31-15)

RKPJK 10. mai 2016 otsus asjas nr 3-4-1-31-15 puudutas halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi *HKMS*) § 7 lõike 1 ja § 8 lõigete 4–6 põhiseaduslikkuse kontrolli osas, milles need sätestavad Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elavale kaebajale kohustuse esitada Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi *SKA*) tegevuse peale kaebuse Tallinna Halduskohtule.

2.5.1 Üldised asjaolud

SKA lõpetas augustis 2015 Jõgeval tehtud otsusega Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elavale isale peretoetuse maksmise, kuna lapsed elasid koos emaga. Isik esitas oktoobris 2015 Tartu Halduskohtusse kaebuse otsuse tühistamiseks. SKA taotles asja kohtualluvuse järgi Tallinna Halduskohtule üleandmist. Tartu Halduskohus jättis SKA taotluse **rahuldamata**, samuti jättis ta **kohaldamata ja tunnistas põhiseaduse vastaseks HKMS § 7 lõike 1 ja § 8 lõiked 4–6 osas, milles need sätestavad Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elavale kaebajale kohustuse esitada SKA tegevuse peale kaebuse Tallinna Halduskohtule**. Halduskohus võrdles SKA vastu kaebuse esitamise regulatsiooni Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) vastu kaebuse esitamise regulatsiooniga ning leidis selles vastuolu PS § 15 lõike 1 esimese lausega, PS § 24 lõikega 2 ja PS § 12 lõikega 1.

2.5.2 SKA ja MTA vaidluste kohtualluvuse võrreldavus

Kolleegium ei pidanud asjakohaseks halduskohtu esitatud võrdlust olukorraga, kus vastustajaks on MTA, sest **sätteid, mis näevad ette erandid mingiteks muudeks juhtudeks, ei saa lugeda asjassepuutuvaks** põhjusel, et PSJV menetluse algataja arvates peab seaduse regulatsioon olema samasugune ka selles kohtuasjas (vt otsuse p 32). Tulenevalt SKA kehtivast struktuurist ja tööjaotusest ei langetata asutuse erinevates asukohtades otsuseid lähtuvalt taotleja või adressaadi elu- või asukohast ning asjaolu, et praeguses asjas langetas isiku suhtes otsuse tema elukoha järgse halduskohtu tööpiirkonnas asuv SKA struktuuriüksus, tulenes SKA valdkondlikust tööjaotusest ning ei pruugi alati nii olla. Riigikohus ei saa põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses lähtuda **juhuslikust kokkulangevusest**, kuna normi põhiseaduspärasusele antud hinnangul on ka *erga omnes* mõju (vt otsuse p 33). Kolleegium pidas asjassepuutuvaks üksnes **HKMS § 7 lõiget 1 osas, milles see sätestab Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elava kaebaja kohustuse esitada SKA tegevuse peale kaebus Tallinna Halduskohtule**.

Küll aga analüüsis kohus seda, miks SKA vastu kaebuse esitajaid koheldakse oma kohtukaebeõiguse teostamisel ebasoodsamalt kui MTA vastu kaebuse esitajaid. **HKMS § 7 lõikes 1 tuvastatud**

põhiõiguste riivete (vt järgmist alapunkti) **õigustatust hinnates** leidis kolleegium, et SKA vastu kaebuse esitajate ebasoodsamat kohtlemist ei saa õigustada ainuüksi **ajalise erinevusega**: 2012. aastal (MTA regulatsiooni kehtestamise ajal) ja 2014. aastal (SKA põhimääruse uue redaktsiooni ajal) eksisteerinud tehnoloogiliste võimaluste ning elanikkonna digitaalpädevuse kasvuga. Need tingimused kehtivad praegu mõlema grupi suhtes ühtmoodi (vt otsuse p 56). Lisaks sellele tuleb arvesse võtta põhjendusi, mida seadusandja võis oma laia kaalutlusruumi arvestades silmas pidada **MTA vastu esitatavate kaebuste kohtualluvuse suhtes erandi tegemisel** HKMS-i üldregulatsioonist. Nimelt erineb halduskohtutes menetletavate MTA ja SKA asjade **arv umbes 10 korda** ning MTA suhtes erandit kehtestades välditi töökoormuse olulist kasvu Tallinna Halduskohtus ja samasugust vähenemist Tartu Halduskohtus (vt otsuse p 57). Lisaks ei tulene ka rahvusvahelisest õigusest nõuet, et riik peaks tagama isikule asja arutamise võimalikult kodu lähedal asuvas kohtus (vt otsuse p 59).

2.5.3 Kohtualluvuse määramise legitiimne eesmärk

Kolleegium käsitles põhjalikumalt ka küsimust, **mis eesmärgil määratakse halduskohtumenetluses kohtualluvus üldjuhul lähtuvalt vastustaja asukohast** (vt otsuse p-d 41 ja 42):

- vastustaja asukohast juhindumine võimaldab paremini plaanida **kohtute töökoormust** ning lõppastmes tagada **tõhusalt toimiva ja ökonoomse kohtusüsteemi**;
- haldusorgani puhul nõuaks **asukoha muutmine struktuurilisi ümberkorraldusi**, kui tarvis, saab seadusandja teha vajalikke muudatusi kohtusüsteemis, näiteks luua erandlik kohtualluvuse regulatsioon, nagu MTA puhul;
- vastustaja asukoha järgi kohtualluvuse määramine **võldib ebaselgust**, mis võiks tekkida kaebajast lähtuva kohtualluvuse puhul, kui üht haldusakti või -toimingut vaidlustaks mitu isikut, kelle elu- või asukoht asub erinevate halduskohtute tööpiirkonnas;
- haldusorganid osalevad oma asjade kohtumenetluses **sageli**, isikud aga esitavad kaebuse halduskohtusse konkreetse haldusorgani vastu üldjuhul harva, vastustajajärgne kohtualluvus **vähendab haldusorganite kulutusi**;
- teatud piirkonnas asuva haldusorgani vastu esitatavate kaebuste lahendamiseks sama piirkonna halduskohtu poole pöördumine loob sellesse kohtusse tänu kohtunike spetsialiseerumisele eelduslikult niisuguste asjade **läbivaatamise parema sisulise pädevuse**, see aitab kaasa **ühtsema kohtupraktika** tekkimisele.

Kohtusüsteemi efektiivne toimimine on väärtus, mille tõttu võib piirata seadusereservatsioonita põhiõigusi. Kohtumenetluse ökonoomia on PS § 12 lõike 1, § 15 lõike 1 ja § 24 lõike 2 riivete legitiimseks eesmärgiks (vt lahendi p 42). **Kohtumenetluse ökonoomia kaalukust** analüüsid leidis kolleegium, et see seostub riigi raha tõhusa kasutusega. Riik peab kulutama otstarbekalt, et rahastada kõiki avalikke ülesandeid mõistlikul määral. Kohtualluvuse määramisel on **seadusandjal lai otsustusruum** – kohtute paiknemise ja tööjaotuse küsimused on suuresti seadusandja õiguspoliitiline otsustus (vt otsuse p 53).

2.5.4 Kolm riivatud kohtumenetluslikku põhiõigust ja riivete proportsionaalsus

Kolleegium tuvastas asjas kolme põhiõiguse riive:

- 1) **PS § 15 lõikes 1** sätestatud **kohtusse pöördumise põhiõiguse** esemeline kaitseala hõlmab subjektiivsete õiguste kaitseks kohtumenetluse algatamise kõiki neid aspekte, mille kaitstus ei ole tuletatav mõnest muust põhiõigusest. Kuna HKMS § 7 lõige 1 suunab SKA otsuste vaidlustamiseks kõiki sõltumata nende elukohast pöörduma Tallinna Halduskohtusse, kuigi see ei pruugi olla neile lähim olemasolev halduskohus, **riivab see norm kolleegiumi hinnangul PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigust** (vt otsuse p 36). Siiski on see **riive väheintensiivne**, sest kuigi kaebused SKA tegevuse peale alluvad üle riigi Tallinna Halduskohtule, ei ole kohtusse pöördujal kohustust toimetada kaebus tingimata pealinna. Ükskõik millisest maa- või halduskohtust **edastatakse tema kaebus** alluvusjärgsele kohtule. **Elektroonilisi vahendeid kasutades** saab isik kaebuse halduskohtule esitada ka kodu lähedalt või kodust lahkumata (vt otsuse p 45).
- 2) **PS § 24 lõike 2** järgi on igapähele õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. **Olukord, kus isik peab oma kohtuasja arutamise juures olemiseks sõitma kaugemale kui lähimasse kohtumajja, raskendab võimalust võtta osa asja kohtulikust arutamisest** (vt otsuse p 37). Siiski tuleb tähele panna, et ka see **riive ei ole intensiivne**: halduskohus võib asja läbi vaadata kirjalikus menetluses ning SKA andmetel lahendati 2015. aastal kõigest tema vastu esitatud kaebustest ülekaalukad 70% **kirjalikus menetluses** ning kaebajad ei pidanud tingimata kohtusse ilmuma (vt otsuse p 46). Isegi kui asja arutatakse kohtuistungil, on menetlusosalisel põhjendatud vajaduse korral võimalik **taotleda väljasõiduistungil korraldamist** neile lähimas kohtumajas või **menetluskonverentsina** (vt otsuse p 47). Ka **toimikuga tutvumist** võib kohus menetlusosaliste huve arvestades võib võimaldada neile lähimas kohtumajas, samuti toimub **muu suhtlus kohtuga** harilikult posti teel või elektrooniliselt (vt otsuse p 48). Kui kaebaja vahetu kohalolek asja arutamiseks on siiski vältimatult vajalik, on tal võimalik nõuda sellega kaasnenud **kulutuste hüvitamist** (vt otsuse p 49). Tallinna kohtumajja jõuab ka Eesti mandriosa kaugeimast punktist eelduslikult kolme-neljatunnise sõiduajaga ning ühistranspordiühendus pealinnaga on hea (vt otsuse p 50);
- 3) **PS § 12 lõikes 1** sätestatud **võrdsuspõhiõiguse** riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid (vt RKÜK otsus asjas nr [3-4-1-2-05](#)). Kehtivas halduskohtumenetlusõiguses ei ole kõigi haldusasjade kohtualluvuse määramisel lähtutud üksnes vastustaja asukohajärgsuse põhimõttest: MTA põhimääruse § 4 järgi asub MTA õiguslikus mõttes samuti ainult Tallinnas nagu SKA-gi, kuid nende kohtualluvuse reeglistik on erinev. **SKA vastu kaebuse esitajaid koheldakse oma kohtukaebuseõiguse teostamisel ebasoodsamalt kui MTA vastu kaebuse esitajaid** (vt otsuse p 38). Siiski **ei ole sel riivel** eelnevat arvestades **intensiivne mõju**: kaebajal on võimalus kohtuasja allumisel teise piirkonna kohtule osaleda kohtumenetluses võrdväärselt nende isikutega, kes saavad esitada kaebuse halduskohtule oma elu- või asukoha järgi (vt otsuse p 51).

Arvestades põhiõiguste riivete **vähend intensiivsust, legitiimse eesmärgi kaalukust ning seadusandja laia otsustusruumi kohtualluvuse määramisel**, oli kolleegium seisukohal, et regulatsioon on põhiseaduspärane. **Tartu Halduskohtu taotlus jäeti rahuldamata.**

2.5.5 Eriarvamus

Riigikohtunik Indrek Koolmeister leidis oma [eriarvamuses](#), millega ühines ka riigikohtunik Jaak Luik, et reegel, mille kohaselt kaebus halduskohtule esitatakse vastustaja asukoha või teenistuskoha järgi, toob

praegusele ajale omase avaliku võimu tsentraliseerimise oludes kaasa ka **kohtuvõimu tsentraliseerimise**. Ta ei nõustunud sellega, et kohtualluvuse määramisel vastustaja asukohast lähtumine võimaldab paremini plaanida kohtute töökoormust ning üldiselt võttes tagada tõhusalt toimiva ja ökonoomse kohtusüsteemi, vaid nägi selles varjatud järel dust **halduskohtupidamise mõistliku toimumise kohta eelkõige täitevvõimuasutuste paiknemise põhilises asukohas – Tallinnas**. Riigikohtuniku hinnangul kujuneb ühe ja spetsialiseeruva kohtu korral tõenäoliselt küll ühtsem kohtupraktika, kuid õigusemõistmise tase tervikuna ei pruugi tõusta, sest kõrvaldatakse hoopis **võimalikud erisused sarnastes asjades tehtud lahendites** kui kohtupraktika olulise arenguallika. Samuti leidis ta, et kohtupidamise korraldus ei tohi seada isikutele oma kohtuasja arutamise juures viibimisele piiranguid, mille **vajalikkus ei ole ilmselge**, isegi kui eksisteerivad infotehnoloogilised abivahendid. SKA teenuste kasutajateks on isikud, kellel on ea, tervise, perekondlike või majanduslike põhjuste tõttu vajalik saada riigilt abi, ning neid ei saa samastada MTA adreessaatidega. Riigikohtuniku hinnangul on **isikute eripära** arvestades küsitav ka nende võimekus ulatuslikult kasutada tehnoloogilisi lahendusi. Kokkuvõttes peaks seadusandja **kaaluma ka siin erandliku kohtualluvuse kehtestamist**.