



**RIIGIKOHUS**  
\*\*\*\*\*

**Riigikohtu praktika ülevaade  
põhiseaduslikkuse järelevalve asjades  
2021. aastal**

**Katri Jaanimägi  
Kristel Möller**

**Tartu  
2022**

<b>1. STATISTILINE ÜLEVAADE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. RIIGIKOHTU PRAKTIKA .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Konkreetse normikontrolli menetlused .....</b>	<b>4</b>
2.1.1. Teedeinseneri kutsevalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll (3-18-1432/103) .....	4
2.1.2. Kriminaalhooldaja erakorralise ettekande menetluses süüdimõistetu õigusi ja käitumiskontrolli nõuete rikkumise kohta tõendite kogumist sätestavate õigusnormide andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll (5-20-11/9) .....	4
2.1.3. Kohtuniku perekonnaliikmele toitjakaotuspensioni maksmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll (5-20-7/12) .....	5
2.1.4. Tuulegeneraatori projekti kooskõlastamisest keeldumise aluste põhiseaduspärasuse kontroll (5-20-12/9) .....	6
2.1.5. Kriminaalmenetluses kahtlustatavaks oleku tõttu politseiametniku teenistusest vabastamise põhiseaduslikkuse kontroll (5-21-1/10) .....	7
2.1.6. Eestis viibimise aja ennetähtaegse lõpetamise kohtus vaidlustamise piirangu põhiseaduspärasuse kontroll (5-20-10/13) .....	8
2.1.7. Lastega töötamise piirangu põhiseaduslikkuse kontroll (5-20-2/11) .....	9
2.1.8. Looduskaitsete piirangute hüvitamise põhiseaduspärasuse kontroll (5-21-3/11) .....	10
2.1.9. Välismaalase samast soost kooselupartnerile tähtajalise elamisloa andmise aluse puudumise põhiseaduspärasuse kontroll (5-21-4/13) .....	12
2.1.10. Kollektiivlepingu laiendamise põhiseaduspärasuse kontroll (5-21-8/16).....	13
2.1.11. Kohaliku omavalitsuse volikogu istungi salvestus kui avalik teave (5-21-6/13)	13
2.1.12. Välismaalase erinevast soost kooselupartnerile tähtajalise elamisloa andmise aluse puudumise põhiseaduspärasuse kontroll (5-21-10/18) .....	14
2.1.13. Tsiiviilkohtumenetluses kostja tuvastamiseks isikuandmete väljanõudmise aluse puudumise põhiseaduspärasuse kontroll (5-21-14/15) .....	15
<b>2.2. Riigikogu otsuse peale esitatud kaebus.....</b>	<b>15</b>
2.2.1. Riigikogu liikme kaebus Riigikogu otsuse peale viia Riigikogu istungid läbi kaugosalusega (5-21-32/8) .....	15
<b>2.3. Valimiskaebused .....</b>	<b>16</b>
2.3.1. Vabariigi Presidendi valimised.....	16
2.3.2. Kohaliku omavalitsuse volikogude valimised .....	16
<b>2.4. Põhiseaduslikud individuaalkaebused .....</b>	<b>18</b>
2.4.1. Taotlus kriminaalmenetluse seadustiku § 408 <sup>1</sup> põhiseadusvastaseks tunnistamiseks (5-21-5/2) .....	18
2.4.2. Taotlus kriminaalmenetluse seadustiku § 325 lõike 4 põhiseadusvastaseks tunnistamiseks (5-21-7/4) .....	18

## 1. STATISTILINE ÜLEVAADE

Riigikohus lahendas 2021. aastal 34 põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja.

Nagu tavaks oli suur osa kohtuasjadest **konkreetsed normikontrolli** menetlused, mis said alguse sellest, et esimese või teise astme kohtud pidasid oma menetluses kohaldamisele kuulunud õigusnorme või nende puudumist põhiseadusvastaseks (12 kohtuasja). Ühe konkreetse normikontrolli menetluse algatas ka Riigikohtu halduskolleegium, andes haldusasja lahendamiseks Riigikohtu üldkogule, kes lahendas langetas otsuse nii haldusasjas lahendamist vajavates küsimustes, kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses.

Konkreetsed normikontrolli menetlustes tunnistas Riigikohus õigusnormi või selle puudumise põhiseadusvastaseks kuues kohtuasjas, kolmel korral jäeti kohtu taotlus rahuldamata ning neljal korral läbi vaatamata.

Lisaks menetles Riigikohus 2021. aastal ühte juba 2019. aastal Tartu Ringkonnakohtust alguse saanud konkreetse normikontrolli asja, mis aga 2021. aastal veel lõpplahendini ei jõudnud. Selles kohtuasjas ([5-19-29](#)), mis puudutab vanglateenistuja tervisenõudeid, kerkis põhimõtteline küsimus, kas lähtuda tuleks Eesti põhiseadusest või Euroopa Liidu õigusest, mistõttu Riigikohus küsis 2019. aastal eelotsust Euroopa Liidu Kohtult ([5-19-29/18](#)). Euroopa Liidu Kohus tegi otsuse 2021. a juulis ([C-795/19](#)). Kohtuasja menetlemist 2021. aasta sügisel jätkanud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium andis küsimuse olulisuse tõttu kohtuasja lahendamiseks Riigikohtu üldkogule ([5-19-29/31](#)).

**Abstraktse normikontrolli** menetlusi – mis algavad Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri taotluse esitamisest – 2021. aastal Riigikohtus ei olnud. Samuti ei lahendatud 2021. a ühtegi **kohaliku omavalitsuse autonoomiakaebust**.

Kuna 2021. a sügisel toimusid nii Vabariigi Presidendi kui ka kohaliku omavalitsuse volikogude valimised, tuli Riigikohtul sel aastal lahendada ka hulgaliselt **valimiste korraldamisega seotud kaebusi** (1 Vabariigi Presidendi valimisega seotud kaebus ja 17 kaebust seoses volikogude valimistega).

Lisaks sellele lahendas Riigikohus ühe **kaebuse Riigikogu otsuse** peale (kaebus rahuldati). Läbi vaatamata jäid kaks Riigikohtule esitatud **põhiseaduslikku individuaalkaebust**.

Kohtupraktika ülevaates on kajastatud kõik normikontrolli menetluse lahendid, mille Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 2021. aastal tegid. Samuti on kajastatud Riigikogu otsuse peale esitatud kaebuse kohta tehtud lahend ning antud ülevaade Riigikohtule esitatud individuaalkaebusest. Valimiskaebuste kohta tehtud lahendeid ei kajastata üksikult, vaid esitatakse ülevaatlik kokkuvõte.

Ülevaates esitatu on informatiivne ega ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendites.

## 2. RIIGIKOHTU PRAKTIKA

### 2.1. Konkreetse normikontrolli menetlused

#### 2.1.1. Teedeinseneri kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll ([3-18-1432/103](#)<sup>1</sup>)

Kohtuasja keskmes oli kaebaja (diplomeeritud teedeinsener) nõue tühistada kutse andja (MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu teedeinseneride kutsekomisjoni) otsus jätta kaebajale kutse andmata ja kohustada kutse andjat uuesti lahendama tema taotlust kutse saamiseks. Riigikohtu halduskolleegium andis kohtuasja Riigikohtu üldkogule, kuna selle lahendamisel ilmnes, et minister võib olla jätnud vaidlusaluseid suhteid reguleeriva asjassepuutuva õigusakti põhiseadusvastaselt andmata või selle andmise põhiseadusvastaselt edasi volitanud.

Riigikohtu üldkogu tunnistas põhiseadusevastaseks olukorra, kus majandus- ja taristuminister ei kehtestanud ehitusvaldkonnas pädevate isikute hariduse ja töökogemuse nõudeid, vaid jättis need kutsenõukogu otsustada.

Üldkogu selgitas, et kutseid, millega saab tõendada pädevust ehitusvaldkonnas tegutsemiseks, tuleb anda järgides ehitusseadustikku ja selle alusel kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid, mitte aga kutseeaduse kohaselt kinnitatud kutsestandardit. Neid kvalifikatsiooninõudeid järgides peab kutseid andma kutseeaduse alusel määratud organ sama seaduse alusel sätestatud korras.

Kuigi ehitusseadustik seda nõuab, ei ole minister määrusega kehtestanud kutse saamise üle otsustamiseks vajalikke kvalifikatsiooninõudeid. Määruse andmata jätmise olukorras, kus seadusandja on ministril selleks volitusnormiga kohustanud, on vastuolus PS § 94 lg-ga 2. Ministril on põhiseadusest tulenevalt kohustus anda määrus, kui seadusandja on talle volitusnormiga sellise ülesande pannud. Muidu oleks nendes eluvaldkondades, milles on vajalik või otstarbekas täpsustada seaduste täitmise üksikasjad määrusega, seadusandjal võimatu oma eesmärgi täitevvõimu kaudu ellu viia. Kvalifikatsiooninõuete ministri määrusega kehtestamata jätmise riivab praegusel juhul kaebaja õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1, kutsevabadus) ning õigust tegelda ettevõtlusega (PS § 31, ettevõtlusvabadus). Seadusega on välistatud ehitusvaldkonna osal tegevusaladel tegutsemine kutse või pädevustunnistusega, kuid minister on jätnud andmata normid, mille alusel saaks kutset anda. Seega on takistatud kutse saamine ja ka ehituse valdkonnas pädeva isikuna kutse- ja ettevõtlusvabaduse kasutamine.

Kohtuotsuse täitmiseks peab minister kehtestama määrusega ehitusseadustikus nimetatud kvalifikatsiooninõuded. Pärast määruse kehtestamist saab kutse andja asuda uuesti ehitusvaldkonna kutseid andma, sh otsustada uuesti ka kaebaja taotluse. Otsus ei mõjuta ehitusvaldkonna nende kutsete kehtivust, mis on antud enne üldkogu otsuse jõustumist.

#### 2.1.2. Kriminaalhooldaja erakorralise ettekande menetluses süüdimõistetute õigusi ja käitumiskontrolli nõuete rikkumise kohta tõendite kogumist sätestavate õigusnormide andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll ([5-20-11/9](#))<sup>2</sup>

Kohtuasja lahendamisel oli küsimus selles, kas põhiseadusega nõutava üksikasjalikkusega on reguleeritud menetlus, milles kohus peab otsustama, kuidas lahendada

---

<sup>1</sup> RKÜKo 17.05.2021, nr [3-18-1432/103](#).

<sup>2</sup> RKPJKm 12.03.2021, nr [5-20-11/9](#).

kriminaalhooldusametniku erakorraline ettekanne käitumiskontrolli nõuete ja kohustuste rikkumiste kohta.

Maakohus tunnistas kriminaalmenetluse seadustiku põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei reguleeri erakorralise ettekande läbivaatamise menetluses süüdimõistetute õigusi ja käitumiskontrolli nõuete rikkumise kohta tõendite kogumise korda.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et maakohus on ebaõigesti mõistnud õigusnorme ja kohtupraktikat, sh põhiseaduse sätteid, millest sõltub maakohtu kirjeldatud lünga olemasolu.

Õiguskorras ei esine lünka, mis seostuks isiku õigusega mitte tunnistada enda vastu kriminaalhooldusametniku erakorralise ettekande menetluses. Tingimisi vangistusest vabastamise korraldus eeldab isiku aktiivset osalust enda käitumise kontrollimisel ja parandamisel koostöös kriminaalhooldajaga. Karistusseadustiku (KarS) § 75 lg 1 p 3 paneb käitumiskontrollile allutatud süüdimõistetule kohustuse teha kriminaalhoolduse käigus kriminaalhooldusametnikuga koostööd, sh talle pandud kohustuste täitmisel. PS § 22 lg-st 3 ei tulene kohustust anda kriminaalhooldusametniku erakorralise ettekande menetluses süüdimõistetule õigus mitte tunnistada enda vastu. PS § 22 lg 3 ei ole selles menetluses kohaldatav.

Ka maakohtu kirjeldatud tõendite kogumise korra reguleerimata jätmise puhul ei ole tegemist lüngaga, vaid kohtule on õiguse rakendajana jäetud menetluse kujundamisel õigus juhtumipõhiseks otsustamiseks. Sellele otsustustruumile annab menetlusele üldised raamid kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) §-des 427 ja 432, samuti tõendamise ja tõendite kogumise üldtingimuste aspektist. Samuti piiravad otsustusruumi kohtupraktikas omaksvõetud seisukohad

Lisaks ei tulene PS §-st 20 kohustust reguleerida tõendite kogumist kriminaalhooldusametniku erakorralise ettekande lahendamisel sarnase põhjalikkusega nagu menetluses, milles isik kuriteo toimepanemises süüdi tunnistatakse ja teda vangistusega karistatakse. Vangistuse täitmisele pööramine ei ole uus eraldiseisev vabaduse võtmine PS § 20 mõttes.

Kokkuvõttes leidis kolleegium, et õiguskorras ei ole maakohtu kirjeldatud lünka, mille põhiseadusele vastavust saaks Riigikohus hinnata. Kolleegium jättis maakohtu taotluse läbi vaatamata.

### **2.1.3. Kohtuniku perekonnaliikmele toitjakaotuspensioni maksmata jätmise põhiseadusepärasuse kontroll ([5-20-7/12](#))<sup>3</sup>**

Haldusajal oli vaidluse all Sotsiaalkindlustusameti otsuse õiguspärasus, millega keelduti kaebajale kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspensioni määramisest.

Sotsiaalkindlustusametil puudus õiguslik alus määrata kaebajale kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension, kuna kohtute seaduse (KS) § 132<sup>5</sup> välistas hüvitise määramise juhul, kui selle aluseks olev faktiline sündmus (kohtuniku surm) toimus pärast 1. juulit 2016. Kaebaja kohtunikust abikaasa suri 2019. aastal.

Kolleegium leidis, et KS § 132<sup>5</sup> võtab pärast 1. juulit 2016 (k.a) surnud kohtuniku perekonnaliikmelt õiguse nõuda, et riik täidaks avalik-õiguslikust varalisest positsioonist

---

<sup>3</sup> RKPJKo 16.03.2021, nr [5-20-7/12](#).

tuleneva kohustuse ja maksaks talle toitjakaotuspensionini. Seega välistatakse sellest kuupäevast alates täielikult isiku õigus nõuda riigilt sooritust.

Kolleegium leidis, et kuigi vaidlustatav säte aitab riigil saavutada mõningase kulude kokkuhoiu, ei saa seda iseenesest legitiimset eesmärki pidada piisavalt kaalukaks, et õigustada sätest tulenevat intensiivset omandipõhiõiguse (koostoimes õiguspärase ootusega) riivet, millega kaasneb ka isikute omandi ebavõrdne kohtlemine. Kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension on osa kohtuniku sõltumatuse tagatistest, mida õigusriigis ei saa ilma eriti kaalukate põhjusteta vähendada.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas KS § 132<sup>5</sup> kehtetuks osas, milles see välistab pärast 1991. aasta 31. detsembrit ja enne 2013. aasta 2. juulit ametis olnud kohtuniku perekonnaliikmele kohtuniku toitjakaotuspensionini määramise ja maksmise.

#### **2.1.4. Tuulegeneraatori projekti kooskõlastamisest keeldumise aluste põhiseaduspärasuse kontroll ([5-20-12/9](#))<sup>4</sup>**

Kohtuasjas vaieldi selle üle, kas Toila vald tohtis keelduda ehitusloa väljastamisest Päite-Vaivina tuulepargile. Märtsis 2016 taotles Est Wind Power OÜ vallalt luba 28 elektrituuliku püstitamiseks. Omavalitsus ettevõttele luba ei andnud, sest Kaitseministeerium jättis ehitusprojekti kooskõlastamata, kuna tuulikud vähendaksid radari töövõimet ja ohustaksid nõnda Eesti riigi julgeolekut.

Tartu Ringkonnakohus leidis, et põhiseadusega on vastuolus kaitseministri 26. juuni 2015. a määruse nr 16 „Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta“ § 6<sup>1</sup> lg 2 ning ehitusseadustiku § 120 lg 4 osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseminister keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas, et vaidlusalused ehitusseadustiku ja kaitseministri määruse sätted ei ole põhiseadusega vastuolus.

Kolleegium märkis, et määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lg 2 reguleerib ehitisele ja ehitamisele esitatavaid nõudeid ning on esmajoones adresseeritud ehitusloa taotlevale isikule ja ehitusloa väljastajale. Kui kavandatav ehitise vähendab riigikaitse ehitise töövõimet, ei saa kohalik omavalitsus anda ehitusloa selle ehitamiseks. See piirab ehitusloa taotleva isiku ettevõtlusvabadust, kuna ta ei saa püstitada ehitist, mis on vajalik soovitud valdkonnas ja viisil ettevõtlusega tegelemiseks (praegusel juhul tuuleenergia tootmiseks). Vaidlusalune säte riivab ka selle kinnistu, kuhu sooviti ehitist püstitada, omaniku omandipõhiõigust, kuna takistab tema õigust oma omandit vabalt kasutada. Riivatakse ka nende isikute omandipõhiõigust, kes omavad mõnda kinnistuga seotud piiratud asjaõigust, eelkõige hoonestusõigust (haldusaja kaebaja kasuks on seatud hoonestusõigus kinnistutele, kuhu sooviti ehitada tuulegeneraatorid). Samas märkis kolleegium, et kuigi keeld ehitada kinnistule tuulegeneraatorid võib kinnistu väärtust vähendada, ei saa sellist omandiõiguse piirangut üldjuhul pidada sedavõrd ulatuslikuks, et tegemist oleks omandi nõusolekuta võõrandamisega. Kinnistut on ka edaspidi võimalik majanduslikult mõistlikult kasutada, mistõttu saab riivet kolleegiumi hinnangul pidada omandi kitsenduseks. Hoonestusõigust omandades ei saanud kaebajal olla kindlat teadmist, et tal lubatakse ehitada tuulepark.

PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenevalt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima seadusandja (parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte) ja põhiõiguste

---

<sup>4</sup> RKPJKo 06.04.2021, nr [5-20-12/9](#).

riivel peab olema seaduslik alus (seadusliku aluse nõue). Viimase nõude sätestab ministri määruste jaoks ka PS § 94 lg 2.

Kolleegiumi hinnangul ei ole ehitusseadustiku (EhS) § 120 lg 4 vastuolus olulisuse põhimõttega ega põhiseaduse muude formaalsete nõuetega.

Kolleegium leidis, et määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lg 2 ei ole formaalselt ega materiaalselt delegatsiooninormiga vastuolus, vaid järgib nii määrusandlusvolituse eesmärki, mõtet kui ka ulatust. Seadusandja ei ole delegatsiooninormiga andnud täitevvõimule õigust kehtestada põhiõiguste lisapiiranguid, vaid üksnes õiguse seadusest tuleneva piirangu tingimusi täpsustada. Keeld vähendada riigikaitse ehitise töövõimet tuleneb seadusest ja ministri määrusega on kehtestatud üksnes tehnilised kriteeriumid. Delegatsiooninorm on ka piisavalt täpne ja ministri määrus on sellega kooskõlas.

Kolleegiumi hinnangul ei riiva vaidlusalused sätted põhiõigusi ka ebaproportsionaalselt, nagu väitis kaebaja. Kohtuasjas ei vaieldud selle üle, et riivel on kaalukas legitiimne eesmärk – tagada Eesti riigi kaitsevõime. Samuti pole kahtluse alla seatud meetme sobivust või vajalikkust. Kaebaja ei pea aga oma õiguste riivet mõõdukaks, sest igasugune riigikaitse ehitise töövõime vähenemine ei õigusta tema arvates ehituskeeldu.

Kolleegium selgitas, et määrus ei välista ehitusloa andmist radarisüsteemi töövõime igasuguse mõjutamise puhul – seal pole silmas peetud mitte radari maksimaalset töövõimet, vaid eesmärgi saavutamiseks piisavat normatiivset töövõimet

Ühtlasi ei ole EhS § 120 lg 4 kolleegiumi hinnangul põhiseadusvastane põhjusel, et see säte ei nimeta ära kooskõlastuse andmisest keeldumise aluseid, sest õigusvastase ehitise kooskõlastamata jätmise alused on tuletatavad teistest normidest.

### **2.1.5. Kriminaalmenetluses kahtlustatavaks oleku tõttu politseiametniku teenistusest vabastamise põhiseaduslikkuse kontroll ([5-21-1/10](#))<sup>5</sup>**

Juhtum puudutas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) lõuna sisekontrolli juhina töötanud politseiametnikku. 3. detsembril 2019 esitas kaitsepolitsei talle kahtlustuse äriühingu vara omastamises ja sellega seotud dokumentide võltsimises. Sama aasta 30. detsembril vabastas PPA peadirektor ta oma käskkirjaga teenistusest.

Politseiametnik vaidlustas käskkirja Tartu Halduskohtus. Kohus hindas kehtiva regulatsiooni põhiseadusevastaseks ja algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse Riigikohtus.

Kolleegiumi hinnangul takistasid haldusasja põhiseaduspärast lahendamist ja kaebaja kasuks otsustamist esmajoones olemasolevad õigusnormid, mitte õigusnormi põhiseadusvastane andmata jätmine, nagu leidsid halduskohus ja menetlusosalised. Vaidlusalune käskkiri kaebaja teenistusest vabastamise kohta oli õiguspärane, kuna avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 95 lg 1, ATS § 15 p 5 ja politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 40 p 3 koostoimest tuleneb kohustus politseiametnik teenistusest vabastada, kui ta on kriminaalmenetluses kahtlustatav.

Kõnealuste sätete toimetel vabastati kaebaja teenistusest seadusest tuleneva kohustuse tõttu, kusjuures võimalust isiku teenistusse ennistamiseks teenistusest vabastamise asjaolu äralangemise korral ei ole ette nähtud. Tegemist on PS § 29 lg 1 antud põhiõiguse kasutamisse sekkumisega.

---

<sup>5</sup> RKPJKo 12.04.2021, nr [5-21-1/10](#).



PS § 29 lg 1 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse kaitseala hõlmab ka teenistuspolitseiametnikuna. Seejuures ei ole vaadeldava põhiõiguse kaitseala aspektist oluline, kas isik alles soovib asuda teenistusse politseiametnikuna või on ta seda juba teinud. Õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta hõlmab ka juba tekkinud töö- või teenistussuhet.

Riigikohus leidis, et kohustus politseiametnik teenistusest vabastada, kui ta on kriminaalmenetluses kahtlustatav, ei ole PS § 11 mõttes vajalik ja rikub PS § 29 lg 1 antud õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Selle kohustuse ette nägevad sätted on vastavas osas PS § 29 lg 1 vastuolus.

Kolleegiumi hinnangul on kuriteos kahtlustatava politseiniku teenistusest kõrvaldamine iseenesest õigustatav eesmärgiga tagada politsei autoriteet ja usaldusväärsus. Siiski ei saa sel eesmärgil politseiteenistusest vabastamist pidada vajalikuks.

Kuriteokahtlus tähendab, et inimene on tõenäoliselt kuriteo toime pannud. Samas võib kahtlus olla tingitud pahatahtlikust või ekslikust kaebusest ja langeda ära juba lühikese uurimise tulemusena ning menetlus võib lõppeda ka õigeksmõistmisega. Kahtlustus esitatakse muu hulgas menetlustoimingute läbiviimiseks, et koguda nii inimest süüstavaid kui ka õigustavaid tõendeid, ja kaitsta seejuures tema õigusi. Praeguse regulatsiooni alusel on aga teenistusest vabastamine lõplik ja toob politseinikule kaasa mitmeid ebasoodsaid tagajärgi, mille hulka võib kuuluda ka politseipensioni kaotamine.

Kolleegium leidis, et üldiselt on kindel, et praegusest erinevate meetmete kasutuselevõtuga saaks ühel ajal nii sekkuda vähem politseiametnike teenistussuhetesse kui saavutada politsei autoriteet ja usaldusväärsus korrariikkumisi ennetava ja õigusrikkumisi menetleva organisatsioonina.

#### **2.1.6. Eestis viibimise aja ennetähtaegse lõpetamise kohtus vaidlustamise piirangu põhiseaduspärasuse kontroll ([5-20-10/13](#))<sup>6</sup>**

Riigikohtusse jõudnud vaidlus puudutas kaht 2020 suvel Eestisse hooajatöödele sõitnud Ukraina kodanikku. PPA lõpetas töötajate viisavaba Eestis viibimise ennetähtaegselt, sest väidetavalt eirasid nad pärast riiki sisenemist isolatsiooninõudeid.

Töötajad ja nende tööandjad esitasid halduskohtusse kaebuse, kus paluti PPA otsus tühistada.

Halduskohus tagastas kaebuse, sest välismaalaste seadus ei anna kirjeldatud olukorras kohtusse pöördumiseks õigust. Seetõttu jäi rahuldamata ka töötajate esialgse õiguskaitse taotlus ja nad pidid riigist lahkuma.

Ringkonnakohus rahuldab kaebajate määruskaebuse. Kohus leidis, et välismaalaste seaduses sätestatud kaebeõiguse piirang on põhiseadusevastane ning pöördus seaduse põhiseaduspärasuse kontrolliks Riigikohtu poole.

Kolleegium märkis, et Euroopa Liidu määruses nr 2018/1806 loetletud kolmandate riikide kodanikud (sh Ukraina) võivad viibida EL-i maades poole aasta jooksul viisavabalt kuni 90 päeva. Seega tuleneb nende õigus viisavabalt Eestisse siseneda ja siin viibida EL-i õigusest.

Kolleegium leidis, et määrus 2018/1806 on selles osas otsekohalduv EL-i õigusakt, mille alusel tekib välismaalasel subjektiivne õigus määruses ja muudes EL-i õigusaktides sätestatud tingimustel viisavabalt Eestisse siseneda ning Eestis viibida. Seega on välismaalasele viisavaba

---

<sup>6</sup> RKPJKo 20.04.2021, nr [5-10-10/13](#).



viibimisõiguse ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamise kohtukaebeõiguse tagamise näol tegemist EL õigusest tuleneva subjektiivse õiguse kaitsmise küsimusega.

Kolleegium leidis praeguses asjas, et kaebajate kohtukaebeõiguse kitsenduste põhiseaduspärasuse kontrollimine on lubatav sõltumata asjaolust, et need on ühtlasi EL-i õiguse kohaldamisalas. Viisavabadus kuulub EL-i ja liikmesriikide jagatud pädevusse. Viisavaba viibimisõigus tuleneb küll EL-i määrusest, kuid EL-i õigusaktides pole seda puudutavate vaidluste lahendamise reegleid sätestatud. Kui EL-i liikmesriigi tegevus pole täiel määral reguleeritud liidu õigusega, siis on riigi kohtutel võimalik kohaldada riigisiseseid standardeid tingimusel, et see ei kahjusta EL-i põhiõiguste hartas ette nähtud kaitse taset ega riiva liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust.

Hinnates vaidlustatud normide põhiseaduspärasust, leidis kolleegium järgmist.

PS § 15 lg 1 esimesest lausest tuleneb igaühe õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Õigus pöörduda Eesti kohtusse on ka Eestis viibival välismaalasel (PS § 9 lg 1) ning kui see õigus on tekkinud seoses välismaalase varasema Eestis viibimisega, ei lõpe see ka tema Eestist lahkumise korral.

Kui isikul on subjektiivne õigus, mida võib olla rikutud, kuid tal ei ole võimalik protsessiõiguse normidega sätestatud kitsenduse tõttu kohtu poole pöörduda, siis on PS § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse kaitseala kahtluseta riivatud.

Välismaalastest kaebajad olid Ukraina kodanikud, kelle Eestis viibimise õiguslik alus tulenes määrusest 2018/1806. Seega oli kaebajatel Eestis viibimiseks subjektiivne avalik õigus.

Kuna välismaalased viibisid Eestis hooajatööde tegemise eesmärgil ja tööandjad olid teinud nende Eestisse saabumiseks pingutusi, riivas töötajate riigis viibimise ennetähtaegne lõpetamine Riigikohtu hinnangul konkreetse juhtumi eripärasid arvestades ka tööandjate ettevõtlusvabadust. Ilma tööjõuta polnud ettevõtjail võimalik sõlmitud kokkuleppeid täita ega vajalikke töid teha.

PPA otsus lõpetada hooajatöötajate Eestis viibimine riivas kolleegiumi hinnangul töötajate ja tööandjate õigusi intensiivselt, mistõttu peab olema võimalik kontrollida selle õiguspärasust ka kohtus.

Kolleegium leidis, et kohtusse pöördumise õiguse täielik välistamine on niivõrd tõsine põhiõiguste riive, et seda pole võimalik põhjendada üksnes riigi raha kokkuhoiu vajadusega. Avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks pole see piirang vajalik, sest välismaalane ei pea kohtumenetluse ajaks tingimata Eestisse jääma. Võimalik on näiteks kirjalik menetlus, samuti saab kaebaja istungil osaleda virtuaalselt või esindaja vahendusel. Seetõttu on piirang ebaproportsionaalne. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas välismaalaste seaduse (VMS) § 100<sup>10</sup> lg 1, § 100<sup>13</sup> lg 2 ja § 100<sup>13</sup> põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule.

### **2.1.7. Lastega töötamise piirangu põhiseaduslikkuse kontroll ([5-20-2/11](#))<sup>7</sup>**

Vaidlus puudutas EOK-lt tennisitreeneri kutse saanud isikut, kellelt võeti hiljem kutsetunnistus ära, kui selgus, et tal on keelatud lastega töötada.

---

<sup>7</sup> RKPJKm 25.05.2021, nr [5-21-2/11](#).

Hinnanud treenerikutset puudutavaid reegleid seadustes leidis kolleegium, et lastekaitseaduse (LasteKS) § 20 lg 1<sup>1</sup> ei saa olla treeneri kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise alus. Seda põhjusel, et treenerikutse andjale (EOK) ei tulene LasteKS §-st 20 õigusi ja kohustusi.

Seetõttu ei sõltunud haldusasja lahendamine LasteKS § 20 lg 1<sup>1</sup> kehtivusest ja kolleegium jättis halduskohtu taotluse läbi vaatamata.

Kuigi LasteKS § 20 lg 1<sup>1</sup> ei saa kohaldada kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise alusena, mõõnis kolleegium, et säte riivab kaebaja põhiõigusi. Säte võib olla alus tema töösuhte lõpetamiseks, samuti tema tööandja suhtes väärteomenetluse algatamiseks.

### **2.1.8. Looduskaitseliste piirangute hüvitamise põhiseaduspärasuse kontroll ([5-21-3/11](#))<sup>8</sup>**

Kohtuasjas vaieldi selle üle, kas metsaomanikule looduskaitseliste piirangute eest määratud hüvitis on põhiseadusega kooskõlas.

OÜ Rohe Invest omandas 2013. aastal Jõgevamaal Mustvee vallas 5,3 hektari suuruse Kullajõe kinnistu 6500 euro eest. Juba ostmise hetkel kuulus 40 protsenti kinnistust väike-konnakotka püsielupaiga sihtkaitsevööndisse, kus majandustegevus oli keelatud. Piirangud olid kinnistu müügilepingus kirjas, nagu ka see, et seal on kavas luua uus püsielupaik. 2015. aastal suurendaski keskkonnaminister sihtkaitsevööndit 48 protsendini kinnistu pindalast. Suurt osa kinnistust katab mets ja kui varem oli kaitse all 1,7 hektarit metsamaad, siis nüüd lisandus veel 0,8 hektarit.

2016. aastal jagas OÜ Rohe Invest kinnistu kaheks ja tegi avalduse kaitsealuse maa riigile võõrandamiseks. Keskkonnaamet pakkus omanikule 2018. aastal kolme hektari eest ligi 16 500 eurot. Ettevõtte polnud aga pakkumisega nõus, soovides vähemalt 27 900 eurot.

Tallinna Halduskohus oli seisukohal, et looduskaitseaduse (LKS) § 20 lg-d 2<sup>2</sup> ja 4 ning Vabariigi Valitsuse 8. juuli 2004. a määrus nr 242 on põhiseadusega vastuolus, kuna ei näe ette õiglast ja kohest hüvitist looduskaitselistest piirangutest tuleneva sundvõõrandamise eest.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas, et metsaomanikule piirangute hüvitamist puudutavad looduskaitseaduse ja valitsuse määruse sätted pole põhiseadusega vastuolus, kui lähtuda selle juhtumi asjaoludest.

LKS § 20 lg-d 2<sup>2</sup> ja 4 reguleerivad kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja väärtuse määramise ja riigile omandamise tingimusi. Kaebaja nõudis haldusasjas maa hinna määramist viisil, mis kaldub kõrvale LKS § 20 lg-s 2<sup>2</sup> sätestatud maa erakorralise hindamise tingimustest. Määruse nr 242 §-d 7<sup>1</sup> ja 7<sup>2</sup> sätestavad omandatava kinnisasja väärtuse määramise põhimõtted ja reeglid.

Sihtkaitsevööndi kaitsekord piirab tugevalt isiku võimalust kinnisasja kasutada. Kui kinnisasjale kehtestatud looduskaitselistes piirangud jätavad omaniku täielikult või peaaegu täielikult ilma omandiõiguse teostamise võimalusest, võib olla tegemist faktilise sundvõõrandamisega PS § 32 lg 1 teise lause tähenduses.

Riive intensiivsuse hindamisel tuleb esmalt arvesse võtta seda, millise osa moodustas lisandunud sihtkaitsevööndisse kuuluv ala kinnisasja kui terviku pindalast. Piirangu

---

<sup>8</sup> RKPJKo 15.06.2021,nr [5-21-3/11](#).

intensiivsust ei saa mõjutada asjaolu, et kaebaja jagas kinnistu LKS § 20 lg 1<sup>2</sup> kohaselt kaheks katastriüksuseks.

Teiseks tuleb arvestada, kui suurel määral välistasid sihtkaitsevööndi kaitsekorrast tulenevad piirangud kaebajal kinnisasja senise valdamise, kasutamise ja käsutamise.

Vaidlusaluse kinnisasja pindalast olulisel osal (40%) kehtis sihtkaitsevööndi kaitsekord juba enne 2013. a, mil kaebaja kinnisasja omandas. 2015. a sihtkaitsevööndi piire laiendati, kuid kaitsekord ei muutunud rangemaks kinnisasja sellel osal, millel kehtisid looduskaitseelised piirangud juba varem.

Kolleegium leidis, et kaebaja kinnisasjale 2015. a lisatud piirangud ei välista selle valdamist, kasutamist ja käsutamist täielikult ega ka peaaegu täielikult, mistõttu ei ole võimalik käsitleda piirangute kehtestamist faktilise sundvõõrandamisena PS § 32 lg 1 tähenduses. Tegemist on omandikitsendusega PS § 32 lg 2 teise lause mõttes. Looduskaitseeliste piirangute kehtestamist õigustab tugev üldine huvi ja isiku kohustus looduskaitseelisi piiranguid taluda on üldjuhul kõrge. PS § 32 lg 2 kolmas lause näeb omanikule ette talumiskohustuse, keelates kasutada omandit üldiste huvide vastaselt.

Hüvitise maksmise kohustuse osas märkis kolleegium, et põhiseadus ei nõua igasuguse üldistes huvides isikule seatud omandikitsenduse hüvitamist. Samuti ei tulene põhiseadusest nõuet, et hüvitise maksmise kohustuse korral oleks hüvitis täielik ja kohene. Isikule tuleb tema omandile seatud kitsendustega tekitatud kahju hüvitada eelkõige juhul, kui hüvitise maksmata jätmine läheks vastuollu PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse ja PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Õiglase hüvitise maksmise vajadus omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks tekib olukordades, kus ühe üksikisiku varaline kaotus on võrreldes teiste isikutega ebaproportsionaalselt suur. Seejuures on isiku kohustus tema omandile seatud kitsendusi hüvitiseta taluda seda suurem, mida tugevam üldine huvi omandikitsendust õigustab.

Kolleegium selgitas, et ka sedalaadi hüvitamiskohustus saab tekkida vaid siis, kui isik leiab end oma tahtest ja tegevusest sõltumata olukorrast, kus ta peab avalikes huvides taluma intensiivsemaid subjektiivsete õiguste piiranguid võrreldes teistega.

Looduse kaitsmine on riigi põhiseaduslik ülesanne ning ühtlasi igaühe kohustus. Kuna looduskeskkond on pidevas muutumises, pole kaitsevajadust võimalik täielikult ette näha ja kogu vastutust sellega kaasnevate omandikitsenduste eest ei saa panna riigile. Seetõttu peab omanik looduskaitseelisi piiranguid taluma ja ta ei saa nõuda nende täielikku hüvitamist. Uute oluliste piirangute korral on üldjuhul õiglase kompenseerida vara väärtuse vähenemine.

Kaebaja omandas kinnistu 6500 euro eest ja Keskkonnaamet pakkus talle osa maa eest viis aastat hiljem ligi 16 500 eurot. Seega ületas Keskkonnaameti pakkumine kogu kinnistu ostuhinda 2,5 korda ja riigile müüdava maa hektarihind oleks 4,5 korda kõrgem kui ostuhind.

Kolleegium leidis, et kinnistu väärtus saaks Keskkonnaameti pakutud hinda ületada vaid juhul, kui metsamaa ja -materjali hind oleks viie aastaga mitu korda kasvanud. Kuna omandipiirangute hüvitis ei pea olema täielik, siis ei pea see praegusel juhul katma ka saamata jäävat tulu, mida omanik oleks võinud teenida tänu metsamaterjali kokkuostuhindade tõusule.

Kolleegium leidis ka, et sõltumata sellest, kui intensiivselt kaitsekord kaebaja omandivabadust riivab, ei tulene põhiseadusest kohustust hüvitada kaebajale juba enne kinnisasja omandamist kehtinud piiranguid. Looduskaitseeliste piirangutega kinnisasja omandamine oli kaebaja teadlik valik ja eeldatavasti kajastusid piirangud kinnisasja hinnas. Kaebajal ei saanud millegi põhjal

tekkida õigustatud ootust, et riik hüvitab talle nende piirangute negatiivse mõju soodsamatel tingimustel, kui see on ette nähtud LKS §-s 20 ja määruses nr 242.

Olukorras, kus omandikitsenduse eest ei tule talumiskohustuse tõttu maksta kohest ja täielikku hüvitist, ei ole kolleegiumi hinnangul vähemalt mitte alati ja ka praegusel juhul põhiseadusvastane määrata hüvitis määruse nr 242 §-des 7<sup>1</sup> ja 7<sup>2</sup> sätestatud metoodika alusel, sh lähtudes osal juhtudel maa maksustamishinnast ja metsamaterjali keskmistest ühikuhindadest kolmel eelneval kalendriaastal. Iseäranis ei saa seda metoodikat põhiseadusvastaseks pidada olukorras, kus isik juba kinnistut omandades peab arvestama looduskaitseliste piirangute laienemise või karmistumise riskiga.

### **2.1.9. Välismaalase samast soost kooselupartnerile tähtajalise elamisloa andmise aluse puudumise põhiseaduspärasuse kontroll ([5-21-4/13](#))<sup>9</sup>**

Riigikohtusse jõudnud vaidlus puudutas Venemaa Föderatsiooni kodanikku (halduskohtu kaebaja), kes oli sõlminud temaga samast soost Bangladeshi Rahvavabariigi kodanikuga Taanis abielu ja Eestis kooselulepingu. Kaebaja elukaaslasel oli elamisluba Eestis õppimiseks.

PPA keeldus kaebajale elamisloa andmisest. Seda esitaks põhjusel, et välismaalaste seadus võimaldab tähtajalise elamisloa anda üksnes abikaasa juurde elama asumiseks. Kaebaja ja tema elukaaslase Taanis sõlmitud abielu ei saa rahvusvahelise eraõiguse seaduse kohaselt aga Eestis kehtivaks lugeda, kuna samast soost inimeste abielu ei ole võimalik sõlmida kummagi asjaolise elukohariigis. Eestis elava välismaalase samast soost registreeritud elukaaslasele tähtajalise elamisloa andmiseks puudub õiguslik alus. Riigikohtu üldkogu oli asjas 5-18-5 tunnistanud välismaalaste seaduse põhiseadusvastaseks üksnes osas, mis puudutas Eesti kodaniku samast soost registreeritud elukaaslasele tähtajalise elamisloa andmist.

Tallinna Ringkonnakohus leidis, et haldusasjas kohaldamisele kuulunud välismaalaste seadus ja siseministri määrus nr 7 on põhiseadusega osaliselt vastuolus ning pöördus seaduse põhiseaduspärasuse kontrolliks Riigikohtu poole.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et õigusliku aluse puudumine tähtajalise elamisloa andmiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samast soost registreeritud elukaaslasele Eestis perekonnelu elamiseks riivab nii elamisluba taotleva välismaalase kui ka Eestis elava välismaalase perekonnapõhiõigust (PS §-des 26 ja 27). Kaebaja tühistamiskaebuse ja kohustamiskaebuse lahendamine sõltus sellest, kas välismaalaste seaduses tähtajalise elamisloa andmise õigusliku aluse puudumine on põhiseadusega kooskõlas või mitte.

Lisaks sellele riivab vaidlusaluse õigusliku aluse puudumine võrdsuspõhiõigust (PS § 12 lg 1). PS §-st 11 tulenevalt peab põhiõiguse riivel olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk.

Perekonnapõhiõiguse riivet õigustab põhiseaduse preambulis väljendatud väärtused. Põhiseaduse preambul nõuab muu hulgas, et Eesti riik tagaks sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimise. Neid eesmärke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi. Nende eesmärkide saavutamiseks on abinõu sobiv, kuid mitte vajalik, kuna eesmärke on võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega. Seda põhjusel, et sisemise rahu ja rahvuse säilimise tagamiseks on võimalik seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast

---

<sup>9</sup> RKPJKo 28.09.2021, nr [5-21-4/13](#).

lähtuvat spetsiifilist ohtu, ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav oht ilmneb.

Riigikohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse osas, milles see ei võimalda anda välismaalasele tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava samast soost registreeritud elukaaslase juurde. Samadel kaalutlustel tunnistas kolleegium siseministri määruse nr 7 põhiseadusvastaseks osas, milles see ei sätesta taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhuks, kui Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samast soost registreeritud elukaaslane taotleb Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba.

#### **2.1.10. Kollektiivlepingu laiendamise põhiseaduspärasuse kontroll ([5-21-8/16](#))<sup>10</sup>**

Ringkonnakohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tsiviilasjas, kus bussijuht nõudis, et tema endine tööandja makstaks talle välja saamata palga ja muud töösuhtest tulenevad rahalised nõuded. Bussijuhi (hageja) nõude suurus sõltus sellest, kas töösuhtele laienes Autoettevõtete Liidu ning Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühing kollektiivleping või mitte.

Hageja ega tema tööandja ei kuulunud nimetatud ameti- ja kutseühendustesse. Autoettevõtete Liit ja Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühing olid aga kollektiivlepingut laiendanud ka neile töötajatele ja tööandjatele, kes ühendustesse ei kuulunud. Seeläbi muutusid kollektiivlepingus kokkulepitud töö- ja puhkeaja tingimused ning töö tasustamise tingimused neile kohustuslikuks. Sellise võimaluse andis kollektiivlepingu seaduse § 4 lg 4, mis ringkonnakohtu arvates oli põhiseadusega vastuolus, kuna võimaldas ülemääraselt riivata nende ettevõtjate lepinguvabadust (PS § 31) ja negatiivset ühinemisvabadust (PS § 29 lg 5), kes kollektiivlepingu sõlminud kutseühendusse ei kuulu.

Riigikohus jättis ringkonnakohtu taotluse läbi vaatamata, kuna norm ei olnud tsiviilasja lahendamisel asjassepuutuv – sellest ei sõltunud tsiviilasja lahendus. Riigikohtu tsiviilkolleegium oli varasemas kohtuasjas leidnud, et kollektiivleping muutus selle laiendamisel kollektiivlepingu seaduse § 4 lg 4 alusel tööandjale kohustuslikuks üksnes siis, kui tööandja oli sellega nõus. Ringkonnakohus oleks pidanud kohtuasja lahendamisel arvestama Riigikohtu tsiviilkolleegiumi seisukohta. Nii toimides oleks tsiviilasja lahendus sõltunud sellest, kas tööandja oli kollektiivlepingu laiendamiseks nõusoleku andnud või mitte, mitte aga kollektiivlepingu § 4 lg 4 kehtivusest.

#### **2.1.11. Kohaliku omavalitsuse volikogu istungi salvestus kui avalik teave ([5-21-6/13](#))<sup>11</sup>**

Halduskohtust alguse saanud vaidluses soovis kaebaja teabenõudes kohaliku omavalitsuse volikogu istungi salvestuse väljastamist, kuid selle välistas volikogu töökord (määrus). Riigikohus leidis, et otsustus volikogu istungi salvestamise üle on kohaliku elu küsimus PS § 154 lg 1 tähenduses, kuid seda lahendades ei tohi omavalitsus minna vastuollu seadusega. Keeld väljastada istungi salvestus oli kolleegiumi hinnangul vastuolus avaliku teabe seadusega, mille kohaselt tuleb teabenõue täita teabenõudja soovitud viisil. Üheks selliseks viisiks on ka teabe salvestamine teisaldatavale andmekandjale digitaalselt või e-posti aadressile. Seadusandja on seega seaduses ära otsustanud, kuidas kohalikud omavalitsused peavad täitma PS § 44 lg 2 sätestatud ohustust ja tagama juurdepääsu oma tegevuse kohta käivale informatsioonile. Riigikohus tunnistas volikogu töökorra asjakohase normi põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.

<sup>10</sup> RKPJKm 14.10.2021, nr [5-21-8/16](#).

<sup>11</sup> RKPJKo 02.11.2021, nr [5-21-6/13](#). Otsusele kirjutas eriarvamuse riigikohtunik I. Pilving, [5-21-6/14](#).

### **2.1.12. Välismaalase erinevast soost kooselupartnerile tähtajalise elamisloa andmise aluse puudumise põhiseaduspärasuse kontroll ([5-21-10/18](#))<sup>12</sup>**

Riigikohtusse jõudnud vaidlus puudutas kaht erinevast soost välismaalast, kes olid Ameerika Ühendriikide California osariigis sõlminud kooselulepingu. PPA andis 11. jaanuaril 2021 ühele neist tähtajalise elamisloa töötamiseks. Teise välismaalase (halduskohtusse pöördunud kaebaja) taotluse anda talle tähtajaline elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks jättis PPA aga 8. märtsi 2021. a otsusega rahuldamata. Keeldumise põhjuseks oli see, et välismaalaste seadus lubab elamisloa andma abikaasale, kaebaja ei olnud aga oma elukaaslasega sõlminud mitte abielu, vaid kooselulepingu.

Tallinna Halduskohus leidis, et haldusasjas kohaldamisele kuulunud välismaalaste seaduses puudub õiguslik alus tähtajalise elamisloa andmiseks välismaalasele, kes soovib tulla Eestisse elama samast soost kooselupartneri juurde. Seetõttu oli välismaalaste seadus, samuti sellele tuginev siseministri määrus nr 7, mis reguleerib elamisloa taotlemisel esitavaid andmeid ja tõendeid, halduskohtu arvates põhiseadusega vastuolus ning kohus pöördus nende põhiseaduspärasuse kontrolliks Riigikohtu poole.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium nõustus Tallinna Halduskohtuga, et välismaalaste seaduses puudub õiguslik alus kaebajale tähtajalise elamisloa andmiseks Eestisse oma elukaaslane juurde elama asumiseks. Asjakohast õiguslikku alust ei tulene ka Riigikohtu varasematest lahenditest ([5-18-5](#) ja [5-21-4](#)), kuna need puudutasid samast soost inimeste perekonnaelu. Siiski jättis kolleegium halduskohtu taotluse rahuldamata.

Riigikohus mõonis, et õigusliku aluse puudumine tähtajalise elamisloa andmiseks riivab nii elamisloa taotleja välismaalase kui ka tema elukaaslase perekonnapõhiõigust, samuti nende võrdsuspõhiõigust. Kolleegium ei kontrollinud käesolevas kohtuasjas võrdsuspõhiõiguse riivet eraldi, vaid tegi seda koostöös perekonnapõhiõiguse riivega, kuna perekonnapõhiõigus on kõrgema kaitsestandardiga. Perekonnapõhiõigust lubab põhiseadus piirata PS § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks. Riivet võivad õigustada mh põhiseaduse preambulis väljendatud väärtused, nagu sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimine. Kontrollimatu sisserände vältimiseks on seadusandja võimaldanud pererännet vaid nendele paaridele, kelle perekonnaelu on püsiv ja tegelik, kehtestades (VMS § 138 alusel ümberlükatava) eelduse, et perekonnaelu on püsiv ja tegelik siis, kui see on seadustatud abieluna. Kuna kontroll sisserände üle on üks sisemise rahu tagamise viise, on see seega perekonnapõhiõiguse riive eesmärgina legitiimne. Riigi kontrolli sisserände üle on EIÕK artiklis 8 sätestatud perekonnapõhiõiguse piiramise legitiimse eesmärgina järjekindlalt aktsepteerinud ka EIK.

Pererände sidumine abielunõudega oli kolleegiumi arvates ka sobiv ja vajalik, samuti mõõdukas abinõu eesmärgi saavutamiseks. Seda eelkõige põhjusel, et erinevast soost inimestel on võimalik sõlmida abielu, mida erinevast soost inimesed paljudes riikides (sh Eestis) teha ei saa. Kohustust kohelda elamisloa taotlemisel vastassoost registreeritud partnereid abikaasadega ühetaoliselt ei tulene ka Euroopa Liidu õigusest.

---

<sup>12</sup> RKPJKo 16.11.2021, nr [5-21-10/18](#).



### **2.1.13. Tsiviilkohtumenetluses kostja tuvastamiseks isikuandmete väljanõudmise aluse puudumise põhiseaduspärasuse kontroll ([5-21-14/15](#))<sup>13</sup>**

Avaldaja oli pöördunud maakohtusse, et eeltõendamismenetluses teha kindlaks kostja, kellelt välja nõuda mittevaraline kahju Facebookis väärade faktiväidete ja kohatute väärtushinnangute esitamise eest.

Maakohus jättis avalduse menetlusse võtmata, kuna tsiviilkohtumenetluse seaduses (TsMS) puudub alus avalduse lahendamiseks. Maakohus leidis, et kostja tuvastamiseks vajalike isikuandmete väljanõudmise aluse puudumine on põhiseadusega vastuolus ning pöördus õigusliku aluse puudumise põhiseaduslikkuse kontrollimiseks Riigikohtu poole.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis maakohtu taotluse läbi vaatamata, kuna kohtu taotlus ei olnud lubatav. Seda põhjusel, et vaidlustatud õigusliku aluse puudumine (õigustloova akti andmata jätmine) ei puutunud kolleegiumi hinnangul maakohtus asja lahendamisel asjasse. Eeltõendamise avalduse taotluse lahendamine ei sõltunud vaidlusaluse õigusliku aluse olemasolust ning maakohus oleks jätnud taotluse läbi vaatamata nii juhul, kui õigustloova akti andmata jätmist põhiseaduspäraseks kui ka põhiseadusvastaseks pidades. Ühtlasi märkis kolleegium, et õiguslik alus kostja isikuandmete väljanõudmiseks oli olemas – kohaldada tulnuks TsMS § 244 lg-t 1, tagades seejuures, et avaldaja põhiõiguste kaitseks ei sekkutaks ebaproportsionaalselt postituse potentsiaalse autori põhiõigustesse.

## **2.2. Riigikogu otsuse peale esitatud kaebus**

### **2.2.1. Riigikogu liikme kaebus Riigikogu otsuse peale viia Riigikogu istungid läbi kaugosalusega ([5-21-32/8](#))<sup>14</sup>**

Kohtuasjas vaieldi selle üle, kas Riigikogu otsus viia täiskogu istungid 10. novembrist 25. novembrini 2021 läbi kaugosalusega, oli õiguspärane, ning kas Riigikogu liikmel oli sellises vaidluses üldse kaebeõigus Riigikohtule.

Ettepaneku viia Riigikogu kaugtööle tegi Riigikogu juhatus Riigikogu fraktsioon viitega COVID-19 leviku kõrgele tasemele. Riigikogu juhatus ei saavutanud selles küsimuses konsensust ja pani ettepaneku hääletusele Riigikogu täiskogus.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jaatas Riigikogu liikme kaebeõiguse olemasolu ning tunnistas Riigikogu 9. novembri 2021. a otsuse Riigikogu istungite kaugosalusega pidamiseks õigusvastaseks.

Kaebeõiguse kohta märkis Riigikohus, et kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 16 alusel kaitstavate õigustena tuleb põhiliselt mõista üksikisiku õigusi riigi vastu välisõigussuhtes, ennekõike põhiõigusi, tingib kaebeõiguse praeguses asjas PS §-dest 62 ja 65 tuletatav parlamentaarse demokraatia põhimõte ning Riigikogu liikme õigus teostada oma mandaati vahetult. Seda eelkõige põhjusel, et vaidlusalune küsimus pole pelgalt vormiline ega protseduuriline, vaid puudutab parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi keskeid, põhiseadusega kaitstud osi.

Riigikogu otsuse õiguspärasuse osas leidis kolleegium, et kuivõrd riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS) § 89<sup>1</sup> lg 1, mille kohaselt võib Riigikogu juhatus otsustada kaugosalusega istungi läbiviimise kaalukate põhjuste olemasolul, piirab Riigikogu liikme mandaadi vahenditu

---

<sup>13</sup> RKPJKm 30.11.2021, nr [5-21-14/15](#).

<sup>14</sup> RKPJKo 23.12.2021, nr [5-21-32/8](#).



teostamise põhimõtet, tohib seda rakendada vaid hädavajadusel ja *ultima ratio* abinõuna. Tingimused Riigikogu liikme mandaadi võimalikult vahenditu teostamise nõudest kõrvalekaldumiseks peavad olema ranged ning piirduma olukordadega, kus Riigikogu tõe poolst ei saa füüsiliselt kokku tulla.

Kolleegiumi hinnangul oli otsuse vastuvõtmise ajal Eestis valitsenud epidemioloogiline olukord (kõrge üldine nakatumisnäitaja) küll murettekitav, kuid ei õigustanud kaugtöö võimaldamist kõikidele Riigikogu liikmetele ehk ei olnud piisavalt kaalukas RKKTS § 89<sup>1</sup> lg 1 mõttes. Kolleegium märkis, et tulenevalt Riigikogu rollist ühiskonnaelu korraldamisel ennekõike kriisisituatsioonis peaks Riigikogu kaugtööle siirduma viimaste, mitte esimeste seas.

Samuti leidis kolleegium, et kui Riigikogu täiskogu istungil otsustatakse küsimust, kas Riigikogu peaks saama oma istungeid läbi viia kaugvormis, tuleks küsimuse tähtsust arvestades tagada sisuline arutelu kaalukate põhjuste esinemise üle. Kuna praegusel juhul sellist arutelu ei olnud ning Riigikogu liikmetele ei esitatud vähimatki asjakohast analüüsi, ei saanud kolleegium piirduda ilmselgete vigade kontrolliga Riigikogu enesekorraldusõiguse teostamise üle.

## **2.3. Valimiskaebused**

### **2.3.1. Vabariigi Presidendi valimised**

2021. a augustis valis Riigikogu kahes hääletamisvoorus Vabariigi Presidendi, PS §-s 79 ja Vabariigi Presidendi valimise seaduses (VPVS) sätestatud korras. Vabariigi Presidendi valimisi puudutavaid kaebusi esitatakse harva, kuid ka nende lahendamine on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi pädevuses (vt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 37 lg 2). 2021. a esitati kohtule üks kaebus, mille põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahendas 15. septembri 2021. a otsusega nr [5-21-11/2](#).

Riigikogu liige Grünthal ei olnud rahul sellega, et hääletamist korraldanud Vabariigi Valimiskomisjon lubas 29. augustil 2021 toimunud esimeses hääletamisvoorus Riigikogu liikmel Tuus-Laul anda oma hääl mitte Riigikogu hoones hääletamiskabiini, vaid Riigikogu hoone hoovis sõiduautos. Seaduses sätestatud hääletamiskorrast kõrvale kaldumise põhjuseks oli see, et Tuus-Laul oli vigastanud jalga ning tal oli raskendatud Riigikogu hoonesse sisenemine. Vabariigi Valimiskomisjon jättis Grünthali protesti rahuldamata, kuna hääletamise salajasuse nõue oli komisjoni arvates ka sel viisil hääletades tagatud.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium nõustus valimiskomisjoniga ja jättis kaebuse rahuldamata. Kolleegium selgitas, et hääletamiskabiin on Vabariigi Presidendi valimise salajasust (PS § 79 lg 4 esimene lause) tagav, seadusest (VPVS § 9 lg 2) tulenev meede. Täpsemaid nõudeid hääletamiskabiinile seadus aga ei sätesta, jättes selle üle otsustamise eelkõige Vabariigi Valimiskomisjoni pädevusse, kes peab lisaks hääletamise salajasusele tagama ka selle, et valijad saaksid hääletamisest osa võtta. Kolleegiumi hinnangul Vabariigi Valimiskomisjon hääletamise salajasuse nõuet ei rikkunud – hääletamist korraldanud komisjoni liikmed olid autost piisavalt kaugel ja paiknesid viisil, mis ei võimaldanud näha, mida valija sedelile kirjutas.

### **2.3.2. Kohaliku omavalitsuse volikogude valimised**

Valimiste – nii kohalike volikogude, Riigikogu, kui ka Euroopa Parlamendi –, samuti rahvahääletuse korraldamisega seotud kaebuste lahendamine on Riigikohtu pädevuses alates 2002. aastast (PSJKS § 37 lg 1). Valimiste korraldamine on pikk protsess, millega on seotud hulgaliselt erinevate organite toiminguid ja otsuseid – alates kandidaatide ja nimekirjade registreerimisest, hääletamise korraldamisest eelhääletuse ajal ja valimispäeval ning lõpetades

häälte lugemise, hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise ning valituks osutunud esinduskogu liikmete registreerimisega. Riigikohtule saab kaebuse esitada pärast Vabariigi Valimiskomisjonis toimunud kohtueelset kaebemenetluse läbimist, v.a. juhul, kui vaidlustatava toimingu või otsuse on teinud Vabariigi Valimiskomisjon ise.

Seoses 2021. a kohalike volikogude valimistega esitati Riigikohtule 17 kaebust, mis kõik jäid rahuldamata.

Kaks kaebus esitati kandidaatide registreerimise etapis. Esimeses asjas ([5-21-13/6](#)) ei olnud valimisliit rahul sellega, et valimisliidu kandidaadid jäid registreerimata ja seetõttu ei saanud valimisliit valimistest osa võtta. Kuna kandidaadid jäid registreerimata põhjusel, et valimisliit ei esitanud seaduses nõutud dokumente õigeaks ajaks, ei olnud valimisliidu kaebus põhjendatud ja jäi rahuldamata. Sama valimisliidu hilisemad kaebused olid suuresti seotud sama vaidlusküsimusega ning jäid kõik rahuldamata ([5-21-28/4](#), [5-21-27/4](#), [5-21-31/2](#)).

Teises asjas ([5-21-12/2](#)) kahtlesid erakonna kandidaadid selles, kas mõned teiste erakondade nimekirjas kandideerivad elavad selle kohaliku omavalitsuse territooriumil, mille volikokku nad kandideerivad ehk kas rahvastikuregistrisse on kantud nende tegelik elukoht. Kaebus jäi rahuldamata, kuna kandidaatide registreerimisel lähtub valimiskomisjon rahvastikuregistri kandest ega saa selle õigsust kontrollida.

Mitmed kaebused puudutasid hääletamise läbiviimist, sh tavapäraselt seati kahtluse alla ka elektroonilise hääletamise õiguspärasust.

Kahes lahendis ([5-21-15/3](#), [5-21-17/5](#)) selgitas kolleegium elektroonilise hääletamise korraldamise käiku ja meetmeid, mis tagavad selle usaldusväärset. Ühes kohtuasjas ([5-21-16/3](#)) hindas kolleegium seda, kas ja millist mõju võis valijatele avaldada valimiste veebilehel ajutiselt esinenud apsakas (tõlkimist takistava koodilõigu puudumine), mille tulemusel tõlgiti osade kasutajate arvutis kandidaatide nimed. Ühes asjas ([5-21-29/5](#)) selgitas kolleegium ka seda, kas vahistatu õigusi rikuti vanglas hääletamise korraldamisel. Lisaks sellele avaldas üks valija rahulolematust sellega, et ei saanud hääletada pärast valimisjaoskonna sulgemist ([5-21-21/2](#)).

Kahes kohtuasjas avaldati kahtlust, et kandidaadid võisid osta hääli (valija mõjutamine, mis on karistatav KarS § 162 järgi). Üks neist kaebustest jäi läbivaatamata, kuna oli esitatud liiga hilja ([5-21-26/2](#)). Teises kaebuses ([5-21-24/2](#)) esitati väiteid, et Lüganusel kohalikus poes oli mitteametlik hääletamispunkt, kus pakuti võimalust elektrooniliselt hääletada ja mõjutati valijaid. Riigikohus leidis, et hääletamise salajasus takistab IP-aadressi järgi tuvastamast, kellele ja palju konkreetselt aadressilt elektroonilisi hääli anti, kuid kuna esines kuriteokahtlus, esitati politseile kuriteoteade.

Ülejäänud kaebused puudutasid häälte kokkulugemist ja hääletamistulemuse kindlakstegemist.

Ühes kaebuses ([5-21-19/2](#)) ei olnud vaatleja rahul sellega, et elektrooniliste häälte lugemise vaatlemiseks oli kehtestatud registreerumise nõue. Teises asjas ([5-21-20/2](#)) avaldas häälte lugemist vaadelnud kaebaja (kandidaat) kahtlust, kas hääletamisedelid ei olnud võltsitud, kuna tema hinnangul olid sedelid täidetud sarnase käekirjaga. Kolleegiumil valimispettuse kahtlust ei tekkinud ning käekirjaekspertiisi korraldamist ning häälte uuesti üle lugemist vajalikuks ei peetud, kaebus jäi rahuldamata. Kolmandas kaebuses ([5-21-23/2](#)) soovis kandidaat kehtetuks loetud hääletamisedeli kehtivaks lugemist ja häälte uuesti üle lugemist. Kolleegiumi arvates oli sedel õigesti kehtetuks loetud ning häälte uuesti üle lugemine ei oleks saanud viia selleni, et kandidaat oleks saanud volikogu mandaadi. Lõpuks väideti kahes kaebuses rikkumiste toimepanemist häälte lugemisel ja hääletamistulemuse kindlakstegemisel Narvas ([5-21-25/5](#)).

ja Maardus ([5-21-22/3](#)). Kolleegium tutvus häälte lugemist kajastavate dokumentidega ning rikkumisi ei tuvastanud.

## **2.4. Põhiseaduslikud individuaalkaebused**

### **2.4.1. Taotlus kriminaalmenetluse seadustiku § 408<sup>1</sup> põhiseadusvastaseks tunnistamiseks ([5-21-5/2](#))<sup>15</sup>**

Isik esitas Tartu Ringkonnakohtule taotluse kohtulahendi avalikustamise piiramiseks. Tartu Ringkonnakohus tegi määruse, millega jättis tema taotluse rahuldamata.

Riigikohtule esitatud kaebuses soovis isik KrMS § 408<sup>1</sup> põhiseaduse või inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga vastuolus olevaks tunnistamist osas, milles see ei kohusta kohut jätma kohtuotsust tervikuna avalikustamata, kui kriminaalasja arutamine toimus kinnisel istungil.

Kolleegiumi arvates oli kaebajal olemas tõhus võimalus pöörduda kohtusse, et kaitsta oma õigusi, mida kohtuotsuse avalikustamine väidetavalt riivas.

Kaebaja ei vaidlustanud ringkonnakohtu määrust, millega tema taotlus KrMS §-le 408<sup>1</sup> tuginedes rahuldamata jäi. Seega ei kasutanud kaebaja tema käsutuses olnud õiguskaitsevahendit, sh võimalust taotleda määruskaebuses KrMS § 408<sup>1</sup> põhiseaduspärasuse kontrolli.

Seega oli individuaalkaebus lubamatu ja puudus alus selle läbivaatamiseks.

### **2.4.2. Taotlus kriminaalmenetluse seadustiku § 325 lõike 4 põhiseadusvastaseks tunnistamiseks ([5-21-7/4](#))<sup>16</sup>**

Kaebuse esitaja soovis Riigikohtult saada kriminaalasjas tehtud otsuseid asjas, milles otsused ei olnud veel jõustunud ning toimik asus Riigikohtus. Riigikohus keeldus talle otsuste väljastamisest, tuginedes KrMS § 325 lg-le 4 – õigus toimikuga tutvuda on üksnes kassatsioonimenetluse poolel. Seejärel esitas kaebaja Riigikohtule individuaalkaebuse kriminaalmenetluse seadustiku sätte põhiseadusvastaseks tunnistamiseks.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis kaebuse läbi vaatamata. Kolleegiumi arvates ei tulene põhiseadusest kaebaja kui menetlusvälise isiku subjektiivset õigust nõuda, et jõustumata kohtuotsuste tekstid enne kassatsioonimenetluse lõppu talle väljastatakse. Kohtuotsuse avaliku kuulutamise nõue ei tähenda riigi kohustust anda kaebajale kohtuotsuse terviktekst tema soovitud ajal ja viisil.

---

<sup>15</sup> RKPJKm 08.06.2021, nr [5-21-5/2](#).

<sup>16</sup> RKPJKm 28.09.2021, nr [5-21-7/4](#).