



TARTU ÜLIKOOL



Riigikohtu lahendite alutelu-seminar õigusloomejuristidele 2019. a

Põhiseaduslikkuse järelvalve praktika aastatel 2016-2019



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Mait Laaring

RIIGIKOHTU
PÕHISEADUSLIKKUSE
JÄRELEVALVE
KOLLEEGIUMI NÕUNIK

20.09.2019



TARTU ÜLIKOOL

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest Eestis

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi alused
- PS § 149 lg 3 lause 2: Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.
- PS § 152: Kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega.
- PS § 107 lg 2 laused 2 ja 3: Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja.
- PS § 142: Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks.

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse mõiste hõlmab:
 - Normikontrolli menetlust
 - nn erimenetlusi

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Normikontroll: kontrollitakse õigustloova akti (õigusnorme sisaldava õigusakti) või õigustloova akti andmata jätmise kooskõla põhiseadusega
- Algamiseks pädevad subjektid
 - Vabariigi President
 - Õiguskantsler
 - kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu
 - kohus

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Normikontroll võib olla abstraktne või konkreetne
 - konkreetse normikontrolli korral kontrollitakse normi vastavust põhiseadusele konkreetse kohtuasja asjaoludel (kohtu poolt algatatav normikontroll). Konkreetse normikontrolli eelduseks on normi asjassepuutuvuse kontrollimine konkreetse kohtuasja seisukohalt.
 - abstraktsel normikontrollil kontrollitakse normi vastavust põhiseadusele sõltumata konkreetsest elulisest juhtumist (Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri ja KOV-i poolt algatatav kontroll).
 - konkreetne normikontroll teenib eelkõige menetlusosalise huve, abstraktne normikontroll toimub eelkõige avalikes huvides.

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Riigikohtu volitused:

- 1) tunnistada jõustumata õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks
- 2) tunnistada jõustunud õigustloov akt või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks
- 3) tunnistada õigustloova akti andmata jätmine põhiseadusega vastuolus olevaks

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Erimenetlused:
 - valmiskaebuste lahendamine
 - kaebuste lahendamine Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale
 - erakonna tegevuse lõpetamine
 - jne
- Materiaalses mõttes on tegemist halduskohtulike funktsioonidega, mis on riiklikel kaalutlustel (nt küsimuse olulisus, küsimuse tihe seotus põhiseadusest tulenevate nõuetega, asja kiire lahendamise vajadus üksnes ühes kohtuastmes) antud üle täitmiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule.

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- PSJV menetlus(te) aluseks 2002. a jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (PSJKS).
 - asja lahendab Riigikohtu PSJV kolleegium või Riigikohtu üldkogu.
 - normikontrolli asi lahendatakse mõistliku aja jooksul, kuid mitte pikema aja jooksul kui 4 kuu jooksul nõuetekohase taotluse saamisest. Muu asi lahendatakse viivitamata nõuetekohase taotluse saamisest.
 - PSJV asja läbivaatamist iseloomustavad menetlusreeglite väiksem kasuistlikkus võrreldes muude kohtumenetluse liikidega, menetluse üldjuhul kirjalik iseloom, kohtukoosseisu kollegiaalsus, otsuse avalik kuulutamine selle internetis avalikustamise teel ja menetluse üheastmelisus (edasikaebevõimaluse puudumine). Normikontrolli erijoonteks on veel faktiliste asjaolude kindlakstegemise (tõendite kogumise ja hindamise) vähene tähtsus õigusliku argumentatsiooni ja normide tõlgendamise kõrval ning otsuse jõustumise edasilükkamise võimalus, samuti n-ö range täitemehhanismi puudumine.

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Normikontrolli sisu
 - Riigikohus kohaldab normikontrollil skeemi, mis jagab põhiseaduspärasuse nõuded formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse nõueteks.
- Erimenetluste sisu
 - sarnaneb haldusakti või halduse toimingu õiguspärasuse hindamise mehhanismile. Materiaalõiguslikult keskne on enamasti küsimus, kas kontrollitava akti või toiminguga ei ole ületatud organile antud kaalutusõiguse piire.

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Õigustloova akti formaalse põhiseaduspärasuse nõuded

(2.1) Riive formaalne põhiseaduspärasus

(2.1.1) Pädevus, menetlus, vorm (iseäranis § 3 lg 2, § 108 ja § 104 lg 2)

(2.1.2) Õigusselguse põhimõte (§ 10 ja § 13 lg 2)

(2.1.3) Parlamendireservatsioon (§ 3 lg 1 esimene lause ja § 87 p 6 või § 94 lg 2)

(2.1.4) Kvalifitseeritud piiriklauslist tulenevad spetsiaalsed formaalsed riive põhiseaduspärasuse tingimused

I Üldist põhiseaduslikkuse järelevalvest

- Materiaalse põhiseaduspärasuse nõuded

(2.2) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

(2.2.1) Seaduse legitiimne eesmärk

(2.2.1.1) Piiriklausli puudumisel põhiõigus või mõni muu PS-st tulenev õigusväärtus

(2.2.1.2) Kvalifitseeritud piiriklausli puhul:

– kvalifikatsiooni kataloogis sisalduv eesmärk või

– (erandjuhul) põhiõigus või mõni muu PS-st tulenev õigusväärtus

(2.2.1.3) Lihtsa piiriklausli puhul eesmärk, mida seadusandja silmas pidas

(2.2.2) Proportsionaalsuse põhimõte (§ 11 teine lause)

(2.2.2.1) Vahendi sobivus

(2.2.2.2) Vahendi vajalikkus kitsamas tähenduses

(2.2.2.3) Vahendi proportsionaalsus kitsamas tähenduses (mõõdukus):

mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.



II Statistiline ülevaade Riigikohtu PSJV praktikast 2016-2019

II Statistika

- Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendite (määrused ja otsused) koguarv vahemikus jaanuar 2016 kuni august 2019: **129**.

Aastate lõikes tehtud põhistatud lahendite arv:

2016: 10;

2017: 43;

2018: 5;

2019 (augustikuu seisuga): 41.

Võib järeldada, et praktika hulk on aastate lõikes ebaühtlane, mõjutavad valimiste toimumise ajad, haldusreform, muud korralised ja erakorralised riigielu sündmused. Riigikohtu töö hulka põhiseaduslikkuse järelevalve valdkonnas on keeruline prognoosida.

II Statistika

- Lahendatud asjade arv menetlusliikide lõikes 2016 kuni august 2019:

Normikontrolli menetlused: 47

Valimiskaebused: 47

Põhiseaduslike individuaalkaebuste lahendamine: 4

Muud liiki PSJV menetlusi vaadeldud perioodil läbi ei viidud.

Võib järeldada, et vaadeldavale perioodile oli iseloomulik valmiskaebuste suhteliselt suur arv, perioodi sisse jäid 2017. a korralised KOV volikogude valimised, 2019. a korralised Riigikogu valimised ja 2019. a Euroopa Parlamendi valimised. Individuaalkaebuste arv oli vaadeldud perioodil suhteliselt väike ja näitab pigem langustendentsi.

II Statistika

- Normikontrolli menetluste arv menetluse algatanud subjektide lõikes:

Kohtute algatatud asjad (konkreetne normikontroll): 22

Õiguskantsleri algatatud asjad: 4

KOV volikogu algatatud asjad: 21 (sh haldusreformiga seoses 18 asja)

Vabariigi Presidendi algatatud asjad: 1 (ei olnud seisuga august 2019 veel lõpplahendini jõudnud)

Individaalkaebused: 4

Võib järeldada, et valdav osa normikontrolli menetlustest algatati vaadeldaval perioodil kohtute poolt. KOV taotluste suur arv on pigem erandlik ja seostus haldusreformi läbiviimisega 2017. aastal.

II Statistika

- Menetluste arv menetlenud kohtukoosseisu lõikes:

Üldkogus tehtud lahendid: 14

5-liikmelises koosseisus tehtud lahendid: 68

3-liikmelises koosseisus tehtud lahendid: 47

II Statistika

- **Kaebuste rahuldamine:**

Normikonrollil PS vastase normi (normid) tuvastanud asjade arv:

2016 – 2

2017 – 5

2018 – 3

2019 (augusti seisuga) - 3

Valimiskaebuste puhul kaebuse rahuldamine perioodil 2016-2019: 1

Individaalkaebuse puhul ühtki kaebust perioodil 2016-2019 lubatavaks ei tunnistatud.

Rahuldatud taotluste ja kaebuste hulk on menetletud kaebuste üldise hulgaga võrreldes suhteliselt väike ja aastate lõikes püsinud stabiilne. Kas peegeldab õigusloome head kvaliteeti?



III Lühidalt mõnda PSJV erimenetlustest

III Lühidalt mõnda PSJV erimenetlustest

- Valimiskaebused

Suur osa kaebustest seotud e-hääletamisega

e-hääletamise võrreldavus muude hääletamisviisidega: nt hääletamise salajasuse tagamine, sedeli rikkumise võimalus

e-hääletamise tulemuste õigsus ja kontrollitavus

Küsimus õigustloova akti ja sisemise regulatsiooni vahekorra: „*Valimiskomisjoni otsustes paika pandud reeglite järgi, mitmeid küsimusi reguleerivad riigi valimisteenistuse RKVS § 48³ lõike 4 alusel antud korraldustega kinnitatud dokumendid (elektroonilise hääletamise dokumentatsioon, mis on avalikustatud leheküljel <https://www.valimised.ee/et/e-haaletamine/dokumendid>)*. Kolleegium juhib tähelepanu sellele, et põhiseaduslike valimisõiguse printsiipide ja õigusriigi põhimõtte paremaks tagamiseks oleks vajalik elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise reeglid sätestada selgemalt õigustloovates aktides.“ RKPJKm 5-19-18

Tuleb teadvustada, kust jookseb piir mingite küsimuste reguleerimisel sisemiste juhenditega ja kust peavad isikute õigused olema selgelt sätestatud õigustloova aktiga. Kuna avalike teenuste osutamisel osalevad tänapäeval tihti ka eraõiguslikud isikud, siis tuleb määratleda selgelt ka nende roll.

III Lühidalt mõnda PSJV erimenetlustest

- **Nn põhiseaduslik Individaalkaebus**

RK praktikas tunnustatud alates S. Brusilovi kohtuasjast: RKÜK **3-1-3-10-02**

Normi põhiseaduspärasuse kontrolli aluse tuletas Riigikohtu üldkogu põhiseadusest 2003. aastal S. Brusilovi kohtuvigade parandamise avalduse alusel menetletud asjas (17. märtsi 2003. aasta otsus nr 3-1-3-10-02). Tegemist oli olukorraga, kus isik kandis kriminaalkodeksi alusel mõistetud vabadusekaotuslikku karistust määras, mis oli suurem, kui sama teo eest karistusseadustiku alusel ette nähtud karistuse ülempiir ning selle ülempiiri ulatuses oli karistus karistusseadustiku jõustumisel juba kantud. Selles asjas tunnistati põhiseaduse vastaseks karistusseadustiku rakendamise seadus osas, milles see ei näinud ette kriminaalkodeksi järgi mõistetud vabadusekaotust kandva isiku karistuse vähendamist karistusseadustiku eriosa vastavas paragrahvis sätestatud vangistuse ülemmääran.

Lahendis kaalus Riigikohus ka S. Brusilovi õiguste kohtuliku kaitse võimalusi. Kuni 01.01.2003 ei olnud süüdimõistetul võimalik taotleda karistusest vabastamise otsustamist ja alates nimetatud kuupäevast sai taotleda karistusest vabastamist alustel, mis S. Brusilovi puhul ei kohaldunud. Seega puudusid nii korralised kui ka erakorralised (võimalus esitada kohtuvigade parandamise või teistmise avaldus) õiguskaitsevahendid.

„[---] ei saa jätta tähelepanuta, et Põhiseaduse § 15 tunnustab igaühe õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. S. Brusilovi kaebus puudutab Põhiseaduses nimetatud õigusi, sest ta tõstatab küsimuse Põhiseaduse §-s 23 sätestatud seaduse, mis näeb teo toimepanemise eest ette kergema karistuse, tagasiulatuvast mõjust. Põhiseaduse §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta S. Brusilovi kaebuse menetlemata üksnes siis, kui S. Brusilovil on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle Põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele. (otsuse p 17)

„[---] Üldkogu leiab, et S. Brusilovil pole kasutada tõhusat menetlust oma põhiõiguse kaitseks. Seda asjaolu, kaalul olevaid põhiõigusi ja kantud karistuse kestust arvestades ei leia üldkogu õigustusi jätta S. Brusilovi kaebus sisuliselt menetlemata. Üldkogu võtab arvesse ka vajadust anda kohtutele selged juhised, kuidas samasuguseid juhtumeid lahendada. (otsuse p 18)

III Lühidalt mõnda PSJV erimenetlustest

JM eelnõu PSJKS-i täiendamiseks (2016):

„§ 72. Individaaltaotlus

(1) Füüsiline või juriidiline isik või tema lepinguline esindaja võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks, kui sellest tulenev isiku põhiõiguse rikkumine on oluline ja pöördumatu ning isikul ei ole ega ole varem olnud ühtegi muud tõhusat võimalust kohtulikuks kaitseks.,,

Vaidlus PSJKS-i muutmise eelnõu üle, poleemika õiguskirjanduses (seega ka selgelt õigusloome küsimus).

III Lühidalt mõnda PSJV erimenetlustest

Riigikohtu 21.06.2018 mittetoetavast arvamusel eelnõu kohta:

„Riigikohtu roll põhiseadusliku järelevalve kohtuna ei tähenda, et põhiseadusliku järelevalve asjaks tuleb kvalifitseerida ja otse Riigikohtusse suunata iga vaidlus, kus kaalul on isiku põhiõigused. [---]

Riigikohtu üldkogus lahendatud asjades nr 3-1-3-10-02 ja 3-3-2-1-04 ilmnenu õiguskaitsevahendite lüngad on seadusandja tänaseks kõrvaldanud [---]. Kui seadusandja peaks teoreetiliselt nii maa- kui ka halduskohtute mõnda liiki asjades põhiseadusvastasel viisil sulgema või muutma selle ebatõhusaks, peab kohus jätma õigusemõistmist takistava sätte kohaldamata [---]. Lünkadeta õiguskaitset garanteeriv nn tagavarasissepääs kohtusse ei pea põhiseaduse kohaselt paiknema Riigikohtus. See peaks toimima just esimese astme kohtus koos edasikaebeõiguse ja konkreetse normikontrolliga. [---]

Õiguskaitsevahendi seadustamise korral tuleb eeldada märkimisväärset kohtu koormuse kasvu. [---]

Omal ajal ilmnenu üksikute probleemide tarbeks kohtupraktikas loodud hädalahendust [---] ei tohi korralise õiguskaitsevahendina kodifitseerida kiirustades.“



IV Normikontroll

IV Normikontroll

I Riigikorraldus ja selle põhimõtted

II Põhiõiguste- ja vabaduste kaitse

Nii riigikorralduse põhimõtted kui põhiõiguste kaitse on tihedasti seotud, mistõttu jaotus on tinglik

IV Normikontroll

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

Kaasuse põhiasjaolud:

2016. a pöördusid kokku 26 KOV-i Riigikohtu poole haldusreformi põhiseaduslikkuse kontrollimise taotlustega, mida Riigikohus menetles ühes menetluses.

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.

KOV-d leidsid põhiväitena, et KOV-ide sundühendamine ja sundühendamiseks KOV miinimumsuuruse nõude kehtestamine rikub KOV põhiseaduslikku õigussubjektsuse garantiid. Riive on ebaproportsionaalne, sest selle eesmärgid on ebamäärased ja pole võimalik tõsikindlalt väita, et kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamine aitab tõsta nende võimet osutada avalikke teenuseid. Sundühendamise asemel on KOV võimekust ja avalike teenuste kvaliteeti võimalik tõsta ka muude meetmetega.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

81. Nendel põhjustel sisustab kolleegium KOKS § 45 lõike 5 teist lauset asjassepuutuvas osas edaspidi selliselt, et PSJKS § 7 alusel kohtusse pöördumise otsustamiseks peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle. Selline tõlgendus aitab vältida hilisemaid vaidlusi selle üle, kas volikogu taotluse lõpptekst vastab volikogu etteulatuvalt antud volituses sisalduvale tahtele.

87. Kolleegium leiab, et 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 kohaliku omavalitsuse instituut. Siiski on kolleegium seisukohal, et nimetatud sätetest nende koosmõjus tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt (edaspidi meelevaldsuse keeld). See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes [---].

88. Meelevaldsuse keeld eeldab, et kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida põhiseaduse formaalseid nõudeid [---]. Lisaks [---] peab kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine olema ka materiaalses mõttes põhiseaduspärane, st teenima põhiseaduspärast eesmärki ning aitama seda saavutada (olema selle saavutamiseks asjakohane). [---] Samuti tuleb arvestada PS §-s 158 sätestatud, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

IV Normikontroll

90. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb arvestada sedagi, et kuivõrd PS § 14 paneb seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval ka kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada põhiõigusi, siis ei saa kohalik omavalitsus olla ise põhiõiguste kandja, vaid nende adressaat [---].

91. Kuna põhiseadus jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamiseks suure otsustusruumi, siis ei pea kolleegium erinevalt menetlusosalistest võimalikuks haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust hinnates järgida proportsionaalsuskontrolli nõudeid. Kolleegium hindab üksnes seda, kas kõnealust seadust kehtestades on seadusandja täitnud meelevaldsuse keelu tingimusi.

IV Normikontroll

104. Kolleegiumi arvates tuleneb HRS § 9 lõigetest 9 ja 2, et kui omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus, kellele ei saa teha erandit HRS § 9 lõike 3 alusel, on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas HRS § 1 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga, siis ei pea Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse reformi sellise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes lõpule viima. Järelikult saab Vabariigi Valitsus HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel lõpetada ka selle kohaliku omavalitsuse üksuse puhul haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse, kes leiab põhjendatud negatiivses arvamuses, et suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui omavalitsusüksuses on elanikke vähem kui 5000.

105. Seega on HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium Vabariigi Valitsuse jaoks siduv üksnes haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel (ettepaneku tegemisel). Vabariigi Valitsus ei pea algatatud menetlust lõpetama, muutes ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust HRS § 13 lõikes 1 nimetatud määrusega. Vabariigi Valitsus võib HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel jätta ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata. Kui Vabariigi Valitsus on otsustanud HRS § 9 lõike 2 alusel muuta kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust, siis saab kohus vaidluse korral kontrollida, kas Vabariigi Valitsus on HRS § 9 lõike 9 punkti 2 alusel tehtud määruse andmisel õigesti tuvastanud faktilisi asjaolusid ja õigesti teostanud kaalutlusõigust.

IV Normikontroll

110. [---] Eeltoodu tõttu on HÕNTE täitevvõimu enesekorraldusõiguse alusel antud õigusakt, mille eesmärk on õigusloome protsessi parem korraldamine täidesaatva riigivõimu asutustes muu hulgas Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduseelnõude osas. HÕNTE ülesanne on seega täidesaatva riigivõimu asutuste omavahelise õigusloometegevuse ühtlustamine enne kui eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele arutamiseks. Kuna HÕNTE kehtestamine pole osa põhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, siis ei mõjuta HÕNTE-s kehtestatud nõuded PS § 87 p-s 4 sätestatud pädevust esitada Riigikogule seaduseelnõusid. Põhiseaduse nimetatud sätte järgi on Vabariigi Valitsus pädev algatama seaduseelnõu ja esitama selle parlamendile arutamiseks ka juhul, kui eelnõu ette valmistades pole järgitud HÕNTE-s sätestatud menetluskorda. Kuna HÕNTE kujutab endast osa täitevvõimu enesekorraldusõigusest, siis ei mõjuta selle nõuded ühtlasi ka seaduste vastuvõtmist Riigikogus. Eelnimetatud põhjustel ei muuda tõik, et HÕNTE-s ette nähtud eelnõu väljatöötamiskavatsus jäeti haldusreformi seaduse ettevalmistamise käigus koostamata, selle seaduse põhiseaduspärasust.

IV Normikontroll

113. Õigusselguse kohta märgib kolleegium, et haldusreformi seaduse kesksimate normide (iseäranis HRS §-d 9 ja 12) sõnastus ei ole kõige ladusam ega vasta alati senises õigusloome protsessis välja kujunenud normitehnilistele traditsioonidele. Seaduses on mitmed normid sõnastatud põhjendamatult pikkade põimlausetena (eriti HRS § 9 lõiked 2 ja 4). Ühe lausega on tahetud väljendada mitut erinevat mõtet, olgugi et normitehniliselt olnuks parem esitada need näiteks eraldi lõigete või punktidenä. Kuna haldusreformi seaduses on seadusandja tahte väljendamiseks kasutatud keerulisi lausekonstruktsioone (ülipikki põimlauseid), siis muudab see seaduse lugemise ja sellest arusaamise aeganõudvaks ja võib põhjustada mitmeti mõistetavusi. Normidest arusaamist raskendab ka see, et neis on palju viiteid sama seaduse teistele sätetele ja muudele õigusaktidele. Viidetes nimetatud normid on haldusreformi seaduses ettenähtud normistiku lahutamatuks osaks. Seetõttu tuleb haldusreformi seaduse normide mõistmiseks lugeda samal ajal ka mitmeid teisi õigusakte. Kolleegium peab taunitavaks, kui seaduste sõnastamisel pole pööratud piisavalt tähelepanu seaduseelnõu keele- ja stiilinõuetele. Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Eespool kirjeldatud vajakajäämised raskendavad küll haldusreformi seaduse jälgitavust, kuid ei muuda seadust tervikuna ega selle üksikuid norme õigusselgusetuteks põhiseaduslikus mõttes. Kolleegium toonitab siiski veel kord, et seadusi ette valmistades tuleb järgida õigustloovate aktide keele- ja stiilinõudeid, sh on vaja silmas pidada, et laused poleks liiga pikad ja keeruka konstruktsiooniga. Hinnangu haldusreformi seaduse konkreetsete normide õigusselgusele annab kolleegium nende sätete sisulise käsitlemise käigus.

IV Normikontroll

136. Kohustus välja selgitada elanike arvamus ei tulene PS §-st 158. Kolleegium on seisukohal, et PS §-st 158 tuleneb riigi täitevvõimu kohustus kuulata ära kohaliku omavalitsuse üksuse organi arvamus. Kolleegium märgib, et ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ei nõua kohalike elanike arvamuse ärakuulamist. Harta artikkel 5 sätestab: „Kohaliku omavalitsuse üksuse piire ei muudeta asjaomase kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata; kui seadus lubab, võib seda teha rahvahääletuse teel.“ („Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.“). Harta jätab sellega ühinenud riigi otsustada, kas korraldada rahvahääletus, mis Eesti õiguskorra kohaselt on siduva iseloomuga, või rahvaküsitlus, mis Eesti õiguskorras siduvat õiguslikku jõudu ei oma, või anda elanike arvamuse andmine kogukonda esindava kohaliku omavalitsuse organi pädevusse.

IV Normikontroll

199. *Kolleegium on seisukohal, et kohaliku omavalitsuse üksus ei ole põhiõiguste kandja, mistõttu ei saa omavalitsusüksus tugineda PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusele. See aga ei tähenda, et põhiseadus lubaks kohelda omavalitsusüksusi haldusterritoriaalse reformi elluviimisel põhjendamatult ebavõrdselt. PS §-s 3 tagatud õigusriigi aluspõhimõttest tuleneb üldine nõue, et riik ei tohi võimu teostada meelevaldselt. Seda kinnitab ka PS § 152 lõige 2, mille kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Seega kontrollib kolleegium üksnes seda, kas seadus kohtleb omavalitsusüksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise rahastamisel meelevaldselt ebavõrdselt.*

IV Normikontroll

Riigikogu ja KOV volikogu liikme mandaatide ühitamine, nn kahe tooli seadus, Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse § 1, § 2 g 1 p-d 3–4, § 2 lg-d 2–3 ja § 3 (3-4-1-11-16)

Kaasuse põhiasjaolud:

Taotluse esitanud KOV-d leidsid, et Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse § 1, § 2 lõige 1 punktid 3–4, § 2 lõiked 2–3 ja § 3, mis võimaldavad Riigikogu liikmel kuuluda samaaegselt KOV volikogu koosseisu, rikuvad PS § 154 lõikest 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust ning samuti tekitab mandaatide ühitamine Riigikogu liikmel huvide konflikti. Riiklikud ja kohaliku omavalitsuse huvid on teatud ulatuses vastandlikud, samuti on kahe ameti teostamist töömahtu-, tööaegu jm tingimusi arvestades keeruline ühitada ja see kahjustab esinduskogude töö efektiivsust.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

53. [---] Volikogud on vaidlustanud norme ka nende väidetava vastuolu tõttu PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega ning PS § 63 lõikest 1 tuleneva Riigikogu liikme ameti ja muu riigiameti ühitamatuse põhimõttega. Kolleegium leiab, et nimetatud sätted kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise ei sisalda ning selles osas puudub alus taotluste läbivaatamiseks [---] PS § 4 sätestab võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte riigivõimu harude vahelistes suhetes ega näe ette, et kohaliku omavalitsuse teostamine peab toimuma lahutatult riigivõimu teostamisest. PS § 63 lõige 1 ei keela Riigikogu liikme kuulumist kohaliku omavalitsusüksuse volikogu koosseisu, sest põhiseadus eristab selgelt kohaliku omavalitsuse teostamist täidesaatva riigivõimu teostamisest (vt PS §-d 14, 86, PS § 139 lõige 1). PS § 154 lõige 1 tagab kohalikule omavalitsusele autonoomia riigivõimust kohaliku elu küsimuste otsustamisel, mis on volikogu liikme töö põhisisu. Seetõttu pole volikogu liikme ülesannete täitmist õige käsitada riigiametina PS § 63 lõike 1 tähenduses. [---].

63. [---] Kolleegiumi hinnangul on ka praeguses asjas vaja hinnata, kas vaidlusaluse seaduse kehtestamisega ei riivata kohaliku omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust, sõltumata sellest, et seaduse eesmärgiks on riigielu küsimuse lahendamine.

IV Normikontroll

67. Sellest, et Riigikogu liige kasutab oma mandaati parlamendis kogu rahva esindajana, ei saa järeldada, et ta peaks langetama omavalitsusüksuse volikogusse kuuludes otsuseid vastuolus kohalike huvidega. Vaba mandaadi põhimõte tagab korraga mõlemasse esinduskogusse kuuluvale isikule võimaluse otsustada ise ja oma südametunnistusest lähtudes, mis on omavalitsusüksuse ning tema elanike parimates huvides.

69. Kolleegium möönab, et isiku võimalus ühitada Riigikogu liikme ja omavalitsusüksuse volikogu liikme mandaadid võib soodustada üleriigilise ja kohaliku poliitilise otsustustasandi teatavat põimumist. Samas ei nõua kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte, et kohaliku elu küsimusi otsustavatel isikutel ei võiks olla vähimatki puutumust riigielu küsimuste otsustamisega, ega saa välistada mistahes vastandlike huvide esinemise võimalust volikogu liikmete tegevuses. Seda võib järeldada juba demokraatia põhimõttes sisalduvast erakonnademokraatia põhimõttest, sest keskseteks poliitilisteks jõududeks on selle põhimõtte kohaselt Eestis erakonnad, mis seavad endale enamasti eesmärgiks nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse samaaegse teostamise [---]. Kui Riigikogus esindatud või muul viisil riigivõimu teostava erakonna liikmed kuuluvad kohaliku omavalitsusüksuse volikogusse, esineb sarnane huvide põimumise võimalus ka nende tegevuses, sõltumata sellest, et nad ise ei ole Riigikogu liikmeteks.

IV Normikontroll

70. Taotlejad on ka väitnud, et kohalikku autonoomiat riivab mandaatide ühitamisest tekkiv vajadus arvestada volikogu tööaja määramisel Riigikogu tööaegadega. Vaidlustatud seadus ei pane kohalikule omavalitsusüksusele kohustust kujundada oma tööaega selliselt, et see arvestaks Riigikogu tööajaga. KOKS § 44 lõike 1 kolmanda lause kohaselt kehtestab volikogu töökorra, sh tööaja, volikogu ise ning vaidlustatud seadus volikogu pädevust ei kitsenda. Kuna volikogu ei ole üldjuhul volikogu liikme põhitöökohaks, siis tuleb volikogu tööaeg volikogu liikmete kokkuleppel korraldada selliselt, et see võtaks tasakaalustatult arvesse kõigi volikogu liikmete huvisid, sh arvestaks nende vajadusega jätkata ka oma põhitöökohal töötamist. Riigikogu liige kui Riigikogu liikme staatuse seaduse § 22 lõike 1 kohaselt parlamendis põhitöökohta omav isik ei erine teistest volikogu liikmetest ning vaidlustatud seadus ei kohusta volikogu seadma Riigikogu liikme vajadusi ja huve teiste volikogu liikmete huvidest ja vajadustest kõrgemale.

IV Normikontroll

Kriminaalmenetluses kahtlustatava või süüdistatava ametist kõrvaldamine menetluse ajaks (nn linnapea immunitet) (3-4-1-30-15)

Kaasuse põhiasjaolud:

Tallinna linnapeale esitati septembris 2015 kuriteokahtlustus korduvas altkäemaksu võtmises. Harju Maakohus rahuldab riigiprokuröri esitatud taotluse linnapea kohtumenetluse ajaks ametist kõrvaldamiseks KrMS § 141 lõike 1 alusel. Tallinna Linnavolikogu leidis, et KrMS § 141 lõike 1 kohaldamisel linnapea suhtes oli tegemist KOV enesekorraldusõiguse põhiseadusevastase riivega, sest sellisel juhul ei saa volikogu kohaliku elu küsimusena iseseisvalt otsustada enda valitud linnapea ametisoleku üle.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

19. Linnapea või vallavanema ametist kõrvaldamine puudutab KOV enesekorraldusõiguse tuuma. Selle tulemusel sekkutakse KOKS § 22 lg 1 p 15 järgi volikogu ainupädevusse kuuluvasse otsusesse linnapea või vallavanema valiku kohta. Linnapea või vallavanema ametist kõrvaldamine mõjutab seega negatiivselt KOV üksuse õigust otsustada iseseisvalt kohaliku elu küsimusena linnapea või vallavanema ametisoleku üle.

20. Kuna linnapea või vallavanema amet on poliitiline amet ja selline isik realiseerib oma ametis volikogu enamuse poliitilist tahet, on tema kõrvaldamine linnapea või vallavanema ametist ka sekkumine poliitilistesse valikutesse. Linnapea või vallavanema kõrvaldamine ametist võib oluliselt pärssida rahvalt mandaadi saanud poliitilise jõu programmiliste seisukohtade realiseerumise võimalusi.

24. Tegemist on ilmselt sobiva abinõuga, sest see soodustab kriminaalmenetluse eesmärkide saavutamist [---]. Vaidlusalusele regulatsioonile ei ole ka alternatiivset, isiku põhiõigusi vähem kitsendavat abinõu. Kui kohus on jõudnud järeldusele, et linnapea või vallavanem võib ametikohal edasi töötades jätkuvalt toime panna kuritegusid või kahjustada kriminaalmenetlust, on avalikes huvides vajalik kriminaalmenetluse tagamiseks selline isik ametikohalt kõrvaldada.

IV Normikontroll

25. KOV enesekorraldusõiguse riive on ka mõõdukas. Kriminaalmenetlusliku sunnivahendina saab ametist kõrvaldamist kohaldada konkreetse kahtlustatavast või süüdistatavast linnapea või vallavanema suhtes. See tähendab, et KOV üksusel on ka pärast linnapea või vallavanema ametist kõrvaldamist jätkuvalt volitused teostada iseseisvat organisatsioonilist võimu talle asendaja määramisel.

28. Immuniteedimenetluse kohalduvuse laiendamine linnapeade ja vallavanemate suhtes tähendaks sisuliselt riigi kõrvale riigist sõltumatute üksuste moodustumist. Niisugused üksused sarnaneksid pigem föderatsiooni subjektile. Selline lahendus ei oleks seega kooskõlas PS §-st 2 tuleneva unitaarriigi põhimõttega [----] Seetõttu ei nõustu kolleegium Tallinna Linnavolikogu seisukohaga, et immuniteedimenetluse puudumine intensiivistab KOV enesekorraldusõiguse riivet.

29. [---] KOV üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides, kuid nad ei ole põhiseaduse kohaselt mõeldud olema "riigid riigis," [---]

IV Normikontroll

Kooseluseaduse rakendusaktid (5-17-42)

-Kaasuse põhiasjaolud:

Tallinna Ringkonnakohus edastas Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelvalve menetluse algatamiseks otsuse, millega tunnistati kooseluseaduse (KooS) rakendusaktide (määruste) andmata jätmine õigusvastaseks ja põhiseadusega vastuolus olevaks. Kohus oli seisukohal, et KooS on jõustunud ning KooS §-st 26 koostoimes PS §-dega 13 ja 1 tuleneb riigi kohustus kõrvaldada õigusselgusetus küsimustes, mida kooseluseadus ei reguleeri.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

25. *Õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasust kontrollides hindab Riigikohus seda, kas õiguskorras on põhiseadusvastane lünk. Kuna õiguskord ei ole täiuslik ja areneb pidevalt, siis ei ole regulatsioonilünga ilmnemine õiguse kohaldamisel kunagi välistatud. Siiski ei saa iga olukord, mil kohus tuvastab, et selle juhtumi jaoks kohaldatav norm puudub, endaga kaasa tuua põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist. Alus kontrollida õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele PSJKS § 2 punkti 1 mõttes saab esineda eelkõige siis, kui ilmnenud regulatsioonilünka ei ole võimalik ületada õigusteaduses ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite abil ning regulatsiooni kehtestamist nõuab seadusandjalt põhiseadusest tulenev positiivne kohustus.*

26. *[---] õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse tuvastamisel sisuliselt kohustab Riigikohus seadusandjat normiloomeks olukorras, kus viimane on jätnud täitmata põhiseadusjärgse kohustuse. Juba ainuüksi PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest tulenevalt saab kohtu pädevus nõuda parlamendilt teatud normide kehtestamist olla vaid piiratud ulatusega. [---] on parlamendil seadusloome vallas ulatuslik otsustusruum, kas ja milliseid õigussuhteid mil viisil reguleerida, pidades seejuures ka silmas üksikus parlamendikoosseisus esindatud poliitiliste jõudude maailmavaatelisi seisukohti.*

IV Normikontroll

29. [---] Riigikohus saab konkreetse normikontrolli menetluses PSJKS § 15 lõike 1 punkti 2¹ alusel tunnistada põhiseadusvastaseks õigustloova akti andmata jätmise üksnes siis, kui õigustloova akti andmata jätmine ehk põhiseadusvastane lünk oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab esmajoones seda, et ka õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduslikkust vaidlustav kohus ei saa väljuda lahendatava kohtuasja menetlusesemest [---]. Kohus peab kõigepealt selgitama välja vaidluse lahendamiseks vajalikud elulised asjaolud, näidates seejärel ära, et nende subsumeerimine kehtivate õigusnormide alla ei ole ka norme tõlgendades võimalik.

30. [---] Menetlust algatav kohus peab seejuures ära näitama konkreetse põhiseadusvastase lünga ega saa piirduda üldise seadusandjale adresseeritud suunisega kehtestada mingi õigustloov akt. Kui põhiseadusest ei tulene teisiti, hõlmab seadusandja suur otsustusruum mitte üksnes seda, millise sisuga õigusnorme kehtestada, vaid ka laia valikuvabadust seadusloome vormilistes küsimustes, sealhulgas selles, milliseid norme ühte õigusakti koondada ja kuidas neid pealkirjastada.

IV Normikontroll

34. *Kolleegium on seisukohal, et KooS §-st 26 ei saa tuleneda seadusandja kohustust reguleerida kooselulepingu sõlminud samasooliste isikute õigusi ja kohustusi. Seda põhjusel, et seadusandja kohustus võtta vastu õigustloov akt saab tuleneda üksnes põhiseadusest. Seadusandja kohustus õigusnormide kehtestamiseks ei saa tuleneda ka KooS §-st 26 koostoimes PS §-dega 13 ja 14. Põhiõigus menetlusele ja korraldusele (PS § 14) kui menetluslik põhiõigus, samuti õigusselguse nõue (PS § 13 lõige 2) saavad tagada eeskätt materiaalsete õiguste realiseerumist.*

Hinnates seda, kas riik on oma kohustust täitnud, tuleb kõigepealt määratleda, milline on põhiseaduslikult nõutav menetluse ja korralduse tase, mis tagaks õiguse era- ja perekonnaelule. Põhiõiguse rikkumise tuvastamiseks tuleb aga hinnata, kas olemasolev õiguslik regulatsioon tagab nõutud taseme või on mingid elulised asjaolud põhiseadusvastaselt jäetud reguleerimata. Seejuures tuleb arvestada, et seadusandjal on suur mänguruum otsustamaks, kuidas põhiseaduslikult nõutud tasemeni jõuda.

IV Normikontroll

37. Kolleegiumi hinnangul ei ole ringkonnakohus põhjendanud, milline on põhiseadusvastane lünk samasooliste kooselus elavate isikute era- või perekonnaelu regulatsioonis ehk milliste eluliste asjaolude reguleerimata jätmine on põhiseadusega vastuolus. [---] ei piisa põhiseadusvastase lünka tuvastamiseks tõdemusest, et vastu võtmata on kooseluseaduse rakendusaktid. Põhiseadusvastane saab olla piisava regulatsiooni kehtestamata jätmine, kuid see ei tähenda, et vastuolu kõrvaldamise ainuvõimalik viis oleks Riigikogu menetluses oleva kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu või KooS §-s 26 ebamääraselt nimetatud rakendusaktide vastu võtmine. Halduskohus on küll viidanud, et reguleerimata on kooselulepingu sõlminud isikute suhted avaliku võimuga. [---] Kohtud pole hinnanud, kas puudusi õiguslikus regulatsioonis oleks võimalik ületada põhiseaduskonformse tõlgendamisega, ega põhjendanud, et olemasolev regulatsioon jääb alla põhiseaduslikult nõutava taseme.

38. [---] Eeltoodut arvestades oleksid käesolevat kohtuasja arutanud kohtud pidanud enne põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist muu hulgas hindama seda, kas kooselulepingu andmeid on võimalik rahvastikuregistrisse kanda kohaldades kooseluseaduse, perekonnaseisutoimingute seaduse ning rahvastikuregistri seaduse sätteid koostoimes viisil, mis tagaks põhiseaduspärase tulemuse.

IV Normikontroll

Välismaalaste seadus (5-18-5)

Kaasuse põhiasjaolud

Välismaalaste seaduse normid välistasid oma koostoimes tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele EV kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks (võimaldasid asuda elama üksnes abikaasa juurde, kes on EV kodanikust erinevast soost). Tallinna Ringkonnakohus esitas Riigikohtule taotlused VMS põhiseadusevastaseks tunnistamiseks nimetatud osas. VMS rikkus ringkonnakohtu hinnangul PS § 26 ja 27 kaitstud perekonnapõhiõigust ja perekonna puutumatust, samuti PS § 12 tagatud võrdsuspõhiõigust. Kooseluseadus annab samast soost partneritele võimaluse sõlmida kooseluleping, samuti loetakse kooseluks Eestis kehtiv välismaal registreeritud samasooliste partnerite kooselu. Perekonda tuleb kaitsta sõltumata sellest, kas partnerid on samasoolised või erinevast soost. Samuti ei tohi samasoolisi partnereid kohelda põhjendamatult ebavõrdselt võrreldes erisooliste partneritega.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

49. Praeguses kohtuasjas on küsimuse all see, kas perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost registreeritud partnerite õigust elada perekonnaelu Eestis.

52. Arvestades EIK eeltoodud praktikat, samuti Eesti põhiseaduses tagatud inimväärikuse (PS § 10) ja võrdse kohtlemise (PS § 12 lõige 1) põhimõtteid, on üldkogu seisukohal, et PS § 26 esimese lauses ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost inimeste õigust elada perekonnaelu Eestis. Üldkogu nõustub Riigikohtu halduskolleegiumi väljendatud seisukohaga, et „[p]erekonnaelu kaitset riigi sekkumise eest ei ole põhiseaduse tekstis seatud sõltuvusse perekonnaliikmete soost ega seksuaalsest sättumusest. Sellised kitsendused ei ole põhiseadusest leitavad ka tõlgendamise teel“ [---]. See tähendab, et samuti nagu erinevast soost inimesed, võivad ka samast soost püsivas partnerluses elavad inimesed moodustada perekonna põhiseadusliku perekonnapõhiõiguse tähenduses ning põhiseadus kaitseb nende perekonnaelu riigivõimu sekkumise eest.

53. Üldkogu märgib, et samast soost inimeste kooselu on ka õiguslikult reguleeritud. Nii nagu erinevast soost inimesed, võivad ka samast soost inimesed sõlmida 1. jaanuaril 2016 jõustunud kooseluseaduse alusel kooselulepingu (KooS § 1 lõige 1). Samuti on Eesti rahvusvahelise eraõiguse reeglite alusel võimalik lugeda Eestis kehtivaks samast soost inimeste välismaal registreeritud kooselu (KooS § 7 lõige 2). Oluline on arvestada ka seda, et kuigi perekonnaseaduse järgi saavad abielu sõlmida üksnes naine ja mees (PKS § 1 lõige 1), siis loetakse Eestis kehtivaks ka välismaal sõlmitud samast soost inimeste abielu, mis on sõlmitud vastavalt rahvusvahelise eraõiguse reeglitele [---]. Ka Euroopa Liidu õigusest võib tuleneda Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme (sh samast soost abikaasa, registreeritud või faktilise partneri) tähtajaline elamisõigus liikmesriigis.

IV Normikontroll

67. Üldkogu leiab, et välismaalaste seadusest tulenevat perekonnapõhiõiguse riivet õigustavad 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

69. Põhiseaduse preambulis nimetatud eesmärkide saavutamiseks on välismaalaste seadusest tulenev vaidlusalune perekonnapõhiõiguse riive üldkogu hinnangul küll sobiv, kuid mitte vajalik meede. Välismaalaste seaduse regulatsioon tervikuna, samuti selles ettenähtud põhiõiguste piirangud, võimaldavad riigil kontrollida välismaalaste Eestisse saabumist ja Eestis viibimist ning sel viisil edendada eelnimetatud põhiseaduslikke eesmärke. Neid eesmärke on aga võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega.

70. Sisemise rahu ja rahvuse säilimise tagamiseks on võimalik seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav oht ilmneb [---]. See võimaldab välistada põhiõiguste ülemääraseid riiveid ning selline on ka välismaalaste seaduse elamislubade regulatsiooni üldine loogika. Samast soost registreeritud kooselupartneri juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise välistab välismaalaste seadus täielikult, piirates seega ühe isikute grupi perekonnapõhiõigust väga intensiivselt üldiste tunnuste alusel ehk võimaldamata siduda elamisloa andmisest keeldumist konkreetse isikuga seotud asjaoludega.

IV Normikontroll

Aktsiiside muutmine, tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse § 3 p-d 3–6 ning p-d 12 ja 14 (3-4-1-5-17)

Kaasuse põhiasjaolud:

Riigikogu muutis 2016. a maksuseaduste muutmise seadusega alkoholi aktsiisimäärasid, mille muutumine oli aastateks 2016-2020 paika pandud varasema, 2015. a kehtestatud seadusega ja nägi ette aktsiisi tõstmise varasemaga võrreldes ennaktempos. Õiguskantsler leidis, selline varasemalt pikemaks perioodiks paika pandud aktsiisimäärade ettenägematu muutmine on vastuolus ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse põhimõttega.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

61. [---] Kuivõrd maksude kehtestamisel ja nende kaudu kogutava tulu jaotamisel on parlamendi otsustuspädevus veelgi ulatuslikum kui avalik-õiguslike tasude puhul, siis saab kohtulik kontroll maksupoliitiliste otsustuste üle piirduda üldjuhul üksnes selle hindamisega, kas aktsiisimääradest tulenev põhiõiguste riive ei ole ilmselgelt põhjendamatult.

72. [---] Siiski on kolleegium seisukohal, et välja kuulutatud, kuid mitte veel kohaldamisele kuuluv õigusnorm ei saa tekitada sama tugevat õiguspärast ootust kui kehtiv õigus ning seda ka mitte juhul, kui tegemist on tähtajalise regulatsiooniga. Põhiseaduse tõlgendus, mille kohaselt tekib samavõrra tugev õiguspärane ootus nii kehtivast õigusaktist kui ka veel jõustumata õigusakti sätetest, võib ülemäära piirata seadusandja demokraatia põhimõttega tagatud õigust võtta vastu tema pädevuses olevaid otsuseid. Eriti oluline on see maksuõiguse valdkonnas, kus seadusandjal on õigus ja kohustus igal aastal võtta vastu riigieelarve, milles peavad olema ette nähtud vahendid riigi ülesannete täitmiseks. Olukord, kus maksumäärad on aastateks ette kindlaks määratud ja seadusandjal puudub võimalus neid muuta, arvestades muutunud majanduslikke ning sotsiaalseid olusid, ei pruugi olla demokraatia põhimõttega kooskõlas. Juhul, kui seadusandjal on mõnes valdkonnas põhjendatud vajadus siduda ennast pikaajaliste lubadustega, saab ta seda teha teisi õiguslikke vahendeid kasutades (nt halduse üksikaktide kaudu).

IV Normikontroll

73. Olukorras, kus muudetakse isikule soodsat õiguslikku regulatsiooni, mis ei ole veel kehtima hakanud, on õiguspärase ootuse hindamine sarnane hinnanguga sellele, kas uue regulatsiooni jõustumiseks on ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada, ehk kas on järgitud vacatio legis'e põhimõtet.

76. [---] Kolleegium märgib, et sõltumata sellest, kas tegemist on kehtiva või mittekehtiva regulatsiooniga, võib reservatsioon välistada õiguspärase ootuse tekkimise, kuna võtab isikult aluse oodata, et regulatsiooni ei muudeta. [---] Sellest ei saa aga järeldada, et ainuüksi reservatsiooni puudumine annab isikule põhjuse arvata, et regulatsiooni ei muudeta.

80. Kolleegium leiab, et ATKEAS § 85¹² tekst ei anna alust järelduseks, nagu looks see säte ootuse, et 2015. aasta seaduses aastateks 2017 ja 2018 kehtestatud aktsiisimäärad jäävad kindlasti püsima. Säte kohustab Vabariigi Valitsust esitama Riigikogule analüüs ja vajaduse korral ettepanek aktsiisimäära muutmiseks, kui aktsiisimääradega võivad kaasneda ootustele mittevastavad negatiivse mõjuga asjaolud, muu hulgas rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele või aktsiisi laekumisele. Selliselt sõnastatud sättest ei saa tulla Riigikogule keeldu varasemalt sätestatud aktsiisimäärade muutmiseks ega ka kohustust seda teha. Kolleegium märgib, et seadusesäte, mis ulatuslikult keelaks Riigikogul tulevikus maksuseadusi muuta, kooskõla põhiseadusega (eelkõige PS §-st 10 tuleneva demokraatia põhimõttega ja §-st 115 tuleneva riigieelarve vastuvõtmise pädevusega) oleks küsitav.

IV Normikontroll

81. ATKEAS §-st 85¹² ei saa järeldada ka seda, et Riigikogu tohib aktsiisimäärasid muuta üksnes juhul, kui senised aktsiisimäärad ei oleks nende kehtestamisel seatud ootusi täitnud või et Riigikogu oleks aktsiisimäärade muutmisel seotud sättes nimetatud kaalutlustega. Riigikogu koosseisu enamusel on oma poliitikat kujundades õigus otsustada, millised ootused ja eesmärgid ta regulatsioonile seab ning millal seatud ootused ei ole täidetud ning regulatsioon vajab muutmist. Seadusandja tegevust piirab põhiseadus. ATKEAS §-s 85¹² nimetatud olukorrad ja asjaolud on juhtnöörideks Vabariigi Valitsusele, millal ja millest lähtudes valmistada analüüs ja ettepanek aktsiiside muutmiseks.

82. Kolleegiumi hinnangul on ATKEAS § 85¹² eesmärgiks välistada ootus, et 2015. aasta seaduses ette nähtud aktsiisimäärad hakkavad tingimata kehtima. Taolist järeldust kinnitab sätte tekkelugu [---]

IV Normikontroll

83. Arvestades seda, et vaidlusaluste sätetega muudeti veel mitte kehtivaid õigusnorme, samuti ATKEAS §-s 85¹² sätestatud reservatsioon, leiab kolleegium, et alkoholi käitlejatel ei saanud tekkida õiguspärast ootust, et 2015. aasta seaduses sätestatud aktsiisimäärasid muudeta enne nende kehtima hakkamist.

87. Kolleegium on seisukohal, et alkoholi aktsiisimäärade tõstmine ei saanud tulla alkoholi käitlevatele isikutele ootamatult. Vajadus karmistada Eesti alkoholipoliitikat, sealhulgas tõsta aktsiise, on olnud ühiskonnas teemaks juba aastaid [---] Aktsiisimäärade muutmine ei saanud ettenägematu olla ka põhjusel, et seadusandja on praktikas ka varem aktsiisimäärasid sätestanud mitmeks aastaks ette. Üldjuhul ei ole aga kõik seaduses tuleviku jaoks ettenähtud aktsiisimäärad kehtima hakanud või kohaldamisele kuulunud, kuna mõne aasta möödudes on need kehtetuks tunnistatud ja asendatud uute määradega.

IV Normikontroll

Äriühingu juhatuse liikme töötuskindlustushüvitis, TKindIS § 3 lg 2 p 3 ja TuMS) § 9 (3-4-1-17-16)

Kaasuse põhiasjaolud:

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

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad

26. Vaidluse keskmes on küsimus, kas TKindlS § 3 lõike 1 tähenduses kindlustatud isikul peaks kindlustatud riski realiseerumise korral (töise sissetuleku kaotus, mida kindlustatu ei ole ise põhjustanud, vt otsuse punkt 41 jj) olema õigus saada töötuskindlustushüvitist ka juhul, kui ta on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht (TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikud).

41. Omandipõhiõiguse intensiivse riivega on tegemist juhul, kui kindlustatud risk on realiseerunud, kuid hüvitise maksmine on välistatud. Arvestades töötuskindlustushüvitise eesmärki ja hüvitise maksmise eeldusi, võib kindlustatud riskiks pidada töise sissetuleku kaotust, mida kindlustatu ei ole ise põhjustanud. Seega ei ole otsustavaks mitte see, kas isikul on töö või tööks loetav tegevus, vaid määravaks on selle tegevuse eest tasu saamine ehk sissetuleku olemasolu.

IV Normikontroll

46. Kolleegium leiab, et juhul kui äriühingu juhatuse liikmeks olev kindlustatu, kes vastab muudele töötuskindlustushüvitise maksmise eeldustele, ei saa oma tegevuse eest tasu ehk tal puudub tõine sissetulek, tuleb kindlustatud risk lugeda tema puhul realiseerunuks. TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes TKindlS § 6 lõike 1 punktiga 1, mis välistavad äriühingu juhatuse liikmeks olevale kindlustatu töötuna arvele võtmise ja jätavad ta ilma töötuskindlustushüvitisest, riivavad sellisel juhul intensiivselt kindlustatu omandipõhiõigust. Kindlustatu on kohustatud maksma sundkindlustusmakset, kuid tal puudub kindlustatud riski realiseerumisel õigus vastusooritusele.

48. Omandipõhiõiguse riive kaalukust suurendab see, et vaidlusalused sätted (TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes TKindlS § 6 lõike 1 punktiga 1) riivavad ka PS §-s 12 tagatud võrdsuspõhiõigust, kuna kohtlevad juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorganite (TuMS § 9) liikmeid erinevalt. Nagu eespool (vt otsuse punkt 44) välja toodud välistab TTTS § 6 lõike 5 punkt 4¹ juriidilise isiku TuMS §-s 9 nimetatud juhtimis- või kontrollorgani liikme, keda ei ole nimetatud TKindlS § 6 lõike 5 punktis 4, töötuna arvele võtmise üksnes juhul, kui nad saavad oma tegevuse eest tasu. See tähendab, et erinevalt TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud äriühingu juhatuse liikmeks olevatest tõise sissetulekuta kindlustatutest (võrreldav grupp 1), võetakse ülejäänud TuMS §-s 9 nimetatud juriidiliste isikute juhtimis- ja kontrollorganite liikmeks olevad kindlustatud, kellel tõine sissetulek puudub (võrreldav grupp 2), töötuna arvele ja neil on õigus saada töötuskindlustushüvitist.

IV Normikontroll

54. Valides töötu kaitsmiseks sundkindlustusel põhineva süsteemi, on seadusandja oma otsustusruumi PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks regulatsiooni kujundamisel oluliselt kahandanud. PS § 113 eristab riiklikke makse ja sundkindlustuse makseid. Kui riik kasutab maksuna kogutud raha, on seadusandjal suurem vabadus otsustada selle kasutamise tingimuste üle. Erinevalt sundkindlustuse maksest puudub maksul otsene vastutasu maksja jaoks ning kohtulik kontroll maksukohustusest tuleneva omandipõhiõiguse riive materiaalse põhiseaduspärasuse (eelkõige proportsionaalsuse) üle on seetõttu piiratud (---). Nagu eespool märgitud, on sundkindlustusmakset maksnud kindlustatu õigus saada hüvitist rahaliselt hinnatav õigus, mida PS § 32 lõige 2 kaitseb. Kindlustatud riski realiseerumisel kindlustushüvitise maksmise piiramine riivab intensiivselt kindlustatu omandipõhiõigust, sellisel riivel peab olema põhiseaduspärane eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne.

IV Normikontroll

55. Kolleegium nõustub Sotsiaalministeeriumiga, et PS § 28 lõikest 2 ei tulene õigust nõuda, et riik maksaks töötuskindlustushüvitist. PS § 28 lõikest 2 tuleneb õigus saada riigilt abi puuduse korral. Töötuskindlustushüvitist makstakse, sõltumata sellest, milline on kindlustatu varaline seis või kas tal on sissetulekuid, mis ei ole seaduse mõtte järgi töised. PS § 28 lõikes 2 nimetatud abiks puuduse korral võib pidada töötutoetust, mille maksmisel arvestatakse isiku varalist seisu. Töötuskindlustushüvitis erineb vanemahüvitisest, mille puhul Riigikohus on leidnud, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega, mille puhul tuleb lähtuda eelkõige võrdse kohtlemise nõuetest [---]. Töötuskindlustushüvitise maksmisel tuleb arvestada kindlustatud riskiga, mistõttu ei saa seadusandja luua meelevaldseid tingimusi hüvitise maksmise piiramiseks. Seetõttu ei nõustu kolleegium Sotsiaalministeeriumi arvamuses väljendatud seisukohaga, et seadusandjal on töötuskindlustuse süsteemi ülesehitamisel ulatuslik otsustusruum.

56. Kindlustatu omandipõhiõiguse riive, mis tuleneb kohustusest maksta töötuskindlustusmakset (TKindlS § 4 lõike 1 punkt 1), eesmärgiks on seega koguda raha PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks. Seda eesmärki ei saa aga pidada TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 (koostoimes TKindlS § 6 lõike 1 punktiga 1) tuleneva omandipõhiõiguse riive eesmärgiks. Kolleegiumi hinnangul ei saaks põhiseaduspäraseks pidada regulatsiooni, mis kohustab isikut maksma kindlustusmakset, kuid kindlustatud riski realiseerumisel välistab õiguse saada kindlustushüvitist ainuüksi põhjusel, et töötuskindlustuse sihtfondi rahalised vahendid ei väheneks. Kuna kindlustusmakse tasumise kohustuse eesmärgiks on pakkuda kaitset kindlustatud riski vastu, oleks selline regulatsioon selle eesmärgi saavutamiseks ebasobiv.

IV Normikontroll

59. TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud äriühingu juhatuse liikmeks oleva kindlustatu omandipõhiõiguse riivet ja ebavõrdset kohtlemist põhjendati seega sisuliselt sooviga välistada töötuskindlustushüvitise saajate seast isikud, kes võivad oma tegevuse tagajärjel saada (praegu või tulevikus) tulu, mida seadus tõise sissetulekuna ei käsitle. Seadusandja on töötuskindlustuse puhul valinud kindlustatud riskiks tõise sissetuleku puudumise, mistõttu ei ole töötuskindlustushüvitise maksmine seatud sõltuvusse kindlustatu varalisest olukorrast ega võimalikest muudest sissetulekuallikatest (nt dividenditulu). Seetõttu ei saa hüvitise maksmist ühe isikute grupi puhul välistada üksnes seetõttu, et tema tegevus võib talle mingil ajahetkel tulu tuua.

60. TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 tuleneva riive eesmärgina on välja toodud vajadust vältida süsteemi kuritarvitamise võimalusi. [---] Kolleegium möönab, et kuritarvituste vältimist võib pidada iseenesest legitiimseks eesmärgiks [---] Nimetatud eesmärk ei kaalu üles sedavõrd intensiivset omandipõhiõiguse riivet.

62. Kuigi lisaks õigusele saada töötuskindlustushüvitist kaasnevad töötuna arvele olekuga ka muud õigused (õigus ravikindlustusele ja töötutoetusele), vähendab kolleegiumi hinnangul süsteemi kuritarvitamise ohtu TKindLS 6 lõike 1 punktis 2 sätestatud nõue, et õigus töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul, kellel on töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul. Samuti vähendavad kuritarvituste ohtu töötaja kohustused.

IV Normikontroll

Kinnipeetava pikaajalised kokkusaamised, vangistusseaduse § 94 lg 5 (5-18-8)

Kaasuse põhiasjaolud:

VangS § 94 lg-st 5 tulenes vahistatud isiku automaatne (st kaalutusõiguseta) pikaajaliste kokkusaamiste keeld. Tallinna Halduskohus leidis, et selline keeld on ebaproportsionaalselt karm PS § 26 sätestatud perekonnaelu puutumatusse piirang. Konkreetsetes kohtuasjas ei olnud isikul 1 aasta ja 5 kuu pikkuse vahistuse jooksul võimalust kohtuda oma poja, ema ja õega pikaajalise kokkusaamise vormis. Isiku vahistuse pikkus ei sõltunud mitte tema poolt toime pandud teo laadist ja raskusest, vaid kohtumenetluse pikkusest, sest isik teostas talle seadusega antud kaebeõigust. Ka EIK praktikast tuleneb, et ehkki EIÕKonv ei taga pikaajaliste kokkusaamiste õigust, tuleb vahistatut enne süüdimõistvat kohtuotsust käsitada süütuna ning talle kohaldatavad piirangud ei tohi olla universaalsed, vaid peavad lähtuma konkreetsetest asjaoludest.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

72. Arvestades otsuse eelmises punktis sedastatut ning ennetamaks samasisulisi vaidlusi ja tagamaks selle kaudu isikute põhiõiguste parema kaitse, hoides ühtlasi kokku kohtute ja menetlusosaliste aega ja kulusid, leiab üldkogu, et praegusel juhul ei saa piirduda VangS § 94 lõike 5 põhiseaduspärasuse kontrolliga üksnes kitsalt kaebaja olukorda iseloomustavate tunnuste ulatuses, vaid sätte põhiseaduspärasust tuleb vaagida tervikuna [---].

73. Nagu otsuse eelmisest osast nähtub, sattub VangS § 94 lõike 5 kohaldamisalasse ka juhtumeid, kus vahistatu perekonnapõhiõiguse piirang on põhiseadusvastane. Sellise olukorra on üldkogu hinnangul tekitanud seadusandja langetatud valik kehtestada VangS § 94 lõige 5 selliselt, et vahistamise automaatseks järelmiks on vahistatu pikaajaliste kokkusaamiste absoluutne keeld. Selline regulatsioon ei arvesta üldkogu hinnangul olukorraga, kus vahistuse kohaldamine isiku suhtes võib olla õigustatud, aga põhiseaduspärane ei ole sellega vältimatult seotud pikaajalise kokkusaamise keeld.

IV Normikontroll

75. [---] Kuna kriminaalasja menetlejal lasub lisaks isikute põhiõiguste kaitsmise kohustusele ka kohustus kaitsta avalikku huvi, on alust arvata, et kohtupraktikas hinnatakse sellisel kaalumisel avalikku huvi isiku vahi all viibimise vastu alati säärasena, mis kaalub üles vahistamise kui tõkendiga automaatselt seotud perekonnaelu riive. Niisuguse juhtumiga võib üldkogu arvates olla tegu ka praegu, kus kriminaalasja menetleja võis küll kaaluda isiku perekonnapõhiõiguse riivet, kuid selle tulemusel leida, et riive kaalub üles avalik huvi uute seksuaalkuritegude toimepanemise vältimise vastu. Üldkogu arvates ei ole põhjendatud kriminaalasja menetlejalt nõuda, et juhul, kui isiku vahi all viibimine on muutunud ebaproportsionaalseks tema perekonnapõhiõiguse riive muutumise tõttu ülemäära intensiivseks, tuleb ta rikkumise vältimiseks vahi alt vabastada.

76. Üldkogu arvates ei ole millegagi põhjendatud ühtede põhiseaduslike väärtuste automaatne kaitsmine teiste põhiseaduslike väärtuste arvel olukorras, kus võimalik oleks kaitsta mõlemaid. Teisisõnu oleks üldkogu meelest võimalik kehtestada regulatsioon, mis aitaks saavutada pikaajalise kokkusaamise keeluga taotletavat eesmärki - kriminaalmenetluse lubamatu mõjutamise vältimist - vahistatu perekonnapõhiõigust ülemäära riivamata ka ilma, et sellega seataks ohtu vahistuse kui tõkendi eesmärkide saavutamise. Näiteks oleksid ohud kriminaalmenetlusele, mis võivad vahistatu pikaajalise kokkusaamise õigusega kaasneda, välditavad, kui kriminaalasja menetlejal oleks võimalik kas juba vahistamismääruse tegemisel, selle pikendamisel või põhjendatuse kontrollil eraldi otsustada vahistatu pikaajalise kokkusaamise õiguse üle.

78. Eeltoodud põhjustel leiab üldkogu, et VangS § 94 lõige 5, mis ei võimalda hinnata vahistatu pikaajalise kokkusaamise keeldu lahus tema suhtes kohaldatud tõkendi kontrollist, on põhiseadusega vastuolus, kuna piirab ebaproportsionaalselt mõnede vahistatute õigust PS §-st 26 tulenevale perekonnaelu puutumatusse.

IV Normikontroll

Relvaseaduse § 43 lõike 3 punkti 2 ja § 36 lõike 1 punkti 7 põhiseaduspärasus (5-19-26)

Kaasuse põhiasjaolud

Relvaseaduse § 43 lõike 3 punktist 2 ja § 36 lõike 1 punktist 7 tuleneb nende koostoimes, et kui isik on karistatud relva, selle olulise osa või laskemoona soetamist, hoidmist, kandmist, vedu või kasutamist reguleerivas õigusaktis sätestatud nõude rikkumise eest, tunnistatakse tema relvaluba ilma kaalutusõiguseta (st automaatselt) kehtetuks. Tallinna Ringkonnakohus asus seisukohale, et relvaloa kaalutusõiguseta kehtetuks tunnistamine mistahes rikkumise korral on isiku vaba eneseteostusõiguse ebaproportsionaalne piirang.

IV Normikontroll

Riigikohtu seisukohad:

Riigikohus on relvaloa andmise või omamisega seotud piirangute põhiseaduspärasust käsitlenud varem seitsmes kohtuasjas (RKPJK [3-4-1-9-00](#); RKÜK [3-4-1-7-01](#); RKÜK [3-3-1-60-03](#); RKPJK [3-4-1-16-08](#); RKPJK [3-4-1-10-10](#); RKPJK [3-4-1-2-11](#); RKPJK [3-4-1-12-13](#)) ja tunnistanud kõigil juhtudel seaduse põhiseadusevastaseks, sest seadus ei näinud piirangu kohaldamisele ette haldusorgani kaalutlusõigust. Käesolevas asjas otsustas Riigikohus teisiti.

Otsuse p 46: *Praegust asja eristab [---] muudest Riigikohtu varasemas praktikas relvaloa omamise piirangute aspektist vaagitud juhtudest eelkõige asjaolu, et RelvS § 43 lõike 3 punkt 2 koosmõjus RelvS § 36 lõike 1 punktiga 7 piiritleb relvaloa kehtetuks tunnistamise aluse palju kitsamalt ning näeb ette loa kehtetuks tunnistamise üksnes juhul, kui isik on karistatud relva, selle olulise osa või laskemoona soetamist, hoidmist, kandmist, vedu või kasutamist reguleerivas õigusaktis sätestatud nõude rikkumise eest.*

Otsuse p 53: *Ka õigusakt, mis ei võimalda kaalutlusõigust, võib olla põhiseadusega kooskõlas. Seadusandja võib ise jõuda kaalumise tulemusel põhjendatud järelduseni, et isikute põhiõigused ja -vabadused on tagatud ka menetleja kaalutlusõiguse olemasoluga. Seadusandjal on oma otsustusvabadust kasutades võimalik piiritleda relvaseaduses asjaolud, mille esinemisel tuleb isiku relvaluba või soetamisluba kohustuslikus korras kehtetuks tunnistada.*

.



TARTU ÜLIKOOL

Täna tähelepanu eest!



unitartu



tartuylkool

