



Õiguskantsler

Priit Pikamäe  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 29.11.2017 nr 5-17-42/2

Meie 22.12.2017 nr 9-2/171621/1705944

## Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-17-42 kohta

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust kooseluseaduse ([KooS](#)) rakendusaktide puudumise põhiseaduspärasuse kohta. Tallinna Ringkonnakohus leidis 23.11.2017 haldusasja nr 3-16-1191 lahendamisel, et KooS rakendusaktide andmata jätmine on Põhiseadusega vastuolus.

KooS rakendusaktide puudumise tulemuseks on õigusselgusetus, mistõttu ei saa välistada avaliku ja erasektori kaalutusvigu. Seda saab seadusandjale ette heita. KooS rakendamise haldus- ja kohtupraktika näitab siiski, et materiaalõigust saab põhiseaduspäraselt rakendada hoolimata sellest, et puuduvad selged menetluse ja korraldavad normid.

1. Kohtu taotluse lubatavus sõltub antud juhul sellest, kas kaebajate õigusi on rikutud ja haldusasi seega olemas. Ehkki halduskohus ja ringkonnakohtu halduskolleegium on leidnud, et isikutel on kaebeõigus, võib otsuse edasikaebamise korral Riigikohtu halduskolleegium asuda teistsugusele seisukohale. Riigi vastu esitatava kahju hüvitamise nõude lubatavuse eeldusena peab isikul olema kaebeõigus. Kaebeõiguse üks tingimus on kaebaja subjektiivse õiguse rikkumine. Kaebaja ei ole nimetanud ühtegi juhtumit, mil tema kirjeldatud asjaolule tuginedes oleks haldusorgan vastu võtnud tema õigusi vahetult rikkunud haldusakti, teinud toimingut või akti andmata või toimingut tegemata jätnud, mille ta oleks halduskohtus vaidlustanud.<sup>1</sup> Seetõttu on siiski raske tuvastada, kas väidetav kahju on põhjuslikus seoses õigustloova akti puudumise või haldusorgani haldusakti või toiminguga, samuti see, kas kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumisega.

2. KooS, mis kehtestas materiaalõiguslikud tingimused, jõustus 01.01.2016 (KooS jõustumise märges Riigi Teatajas). KooS rakendamise seaduse eelnõu ([114 SE](#)) seletuskirja kohaselt: „Kooseluseadus jõustub vastavalt rakendussättele 1. jaanuaril 2016 ka siis, kui rakendusakte vastu ei võeta, [---].“

3. Registreeritud elukaaslaste õigused ja kohustused tulenevad vahetult KooS normidest. Need materiaalõiguslikud normid on ühtlasi teiste asjakohaste õigusaktide erinormid ja nende sisu muutnud hilisemad normid (*lex specialis derogat lex generalis, lex posteriori derogat lex priori*). Ka Tallinna Ringkonnakohus leidis 23.11.2017 otsuse punktis 7, et KooS alusel

---

<sup>1</sup> Vrd haldusasi [3-15-2355](#): „[t]uvastada Harju Maavalitsuse 16.09.2015 otsuse nr 14-4/3 õigusvastasus, kohustada Harju Maavalitsust kandma rahvastikuregistrisse andmed kaebaja ja tema abikaasa abielu kohta ning tuvastada kaebaja ebavõrdne kohtlemine ja diskrimineerimine vastustaja poolt seksuaalse orientatsiooni ja soo alusel.“

kooselulepingu sõlmimisest piisab, et tekiks eeldus kasutada KooS vastuvõtmisel teiste hulgas samasoolistele paaridele ette nähtud õigusi.

4. Materiaalõigust tagavate korraldavate normide jaoks koostati kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu ([114 SE](#)). Sellise kohustuse võttis seadusandja endale KooS §-s 26 09.10.2014 seadust vastu võttes. KooS §-s 26 on selgesõnaliselt öeldud, et võetakse vastu rakendamise seadus.

5. Eelnõu ja seletuskirja järgi ongi eelnõu eesmärk KooS-s toodud põhimõtetest lähtudes täpsustada, milline on kooseluseadusest tekkivate õiguste ja kohustuste realiseerimise kord ja tagada kooseluseaduse rakendumine. Eelnõu ei ole seni vastu võetud. Nii ei sätesta KooS praegu seda, mil viisil tuleb õigused ja kohustused tagada. Menetlus- ja korraldusõiguse puudumine ei pruugi siiski takistada materiaalõiguse rakendamist. Õiguse rakendajatel on otse Põhiseaduse §-st 14 tulenevast õigusest korraldusele ja menetlusele ning normide põhiseaduspärase tõlgendamise kohustusest lähtudes ulatuslik menetluse ja korralduse kaalutlusruum (v.a siis, kui Riigikogu on selle piiritletud).

6. Rakendusaktide puudumine on põhjustanud inimestele või ametiasutustele mitmeid probleeme. Küsisite nende ja võimalike lahenduste kohta ka oma kirjas. Mõned näited tõime välja 24.08.2016 siseministrile saadetud kirjas nr [7-7/160638/1603449](#). Üks kirja koostamise põhjus oli Sotsiaalkindlustusameti peadirektori pöördumine, milles ta kirjeldas juhtumeid, kus amet tegi otsuseid vahetult kooselulepingu ja lapsendamise kohtumääruse alusel, aga seda ainult siis, kui inimesed andsid ise registreeritud kooselust ametile teada (nt kui inimene ei olnud enam üksikvanem). Pöördumises leiti, et nii koheldakse lapsi erinevalt, ja küsiti, kas see on põhiseaduspärane.<sup>2</sup> 2017. aasta alguses kirjeldasime Tallinna Halduskohtule õiguskantsleri varasemaid KooS puudutanud seisukohti (20.01.2017 nr 16-4/170027/1700283; vt lisa 1). 2017. aastal pöördus õiguskantsleri poole lapse isa probleemiga, et lapse ema oli isa kui hooldusõigusliku vanema teadmata kõik enda vanemaõigused notariaalse volitusega üle andnud oma samast soost registreeritud elukaaslasele (01.09.2017 nr 16-4/171076/1703774; vt lisa 2). 2017. aasta sügisel küsisime Siseministeeriumilt andmeid samasooliste vanemate peredesse lapsendatud laste andmete rahvastikuregistrisse kandmise kohta. 21.09.2017 seisuga oli selliseid kandeid tehtud 21 lapse kohta.<sup>3</sup> 2017. aasta detsembris esitati lisaks küsimus, kas Põhiseadusega on kooskõlas see, et avaliku teenistuse seaduse §-des 45 ja 46 nähakse ametnikku pikaajalisse välislahetusse saates tasu ja muud hüved ette üksnes abikaasale, mitte aga elukaaslasele.

7. KooS rakendusaktide puudumine on toonud kaasa raskused KooS-ga antud õiguste tagamisel ning tavapärasest avarama kaalutlusruumi. Seda saab seadusandjale ette heita. Seetõttu on kaebaja pahameel mõistetav. Mõista võib ka haldusorganite ja kohtute raskust leida õiguse mõtet ja normi piire ning teha otsus, mis oleks Põhiseadusega kooskõlas ja arvestaks tasakaalustatult era- ja avaliku huviga. Välistada ei saa väärtõlgendusi. Ühelt poolt esineb oht, et selge regulatsiooni puudumise tõttu ei järgita seaduse rakendamisel kooselupartnerite õigusi. Teisalt võib kujuneda olukord, et seaduste tõlgendamisel omistatakse registreeritud elukaaslastele seaduses abikaasadele ettenähtud õigusi, mille laiendamist kooselupartneritele seadusandja ei ole silmas pidanud. Teisisõnu võib tekkida pöördiskrimineeriv olukord, kus kooselupartnerlussuhtes isikud on eeliskoheldud.

8. Samas ei ole igasugune õigusselgusetus Põhiseadusega vastuolus. Seadust või muud Põhiseadusest alamal seisvat õigusakti pole alust põhiseadusvastaseks tunnistada, kui normi võib

---

<sup>2</sup> Sotsiaalkindlustusameti peadirektori 26. ja 27.05.2016 e-kirjad.

<sup>3</sup> 21.09.2017 Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna juhataja e-kiri.

tõlgendada põhiseaduskonformselt – st kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik leida põhiseaduspärane käitumisjuhise. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isik saama piisavalt selgelt ette näha, mida üks või teine tegu kaasa toob. Õigusselguse põhimõtte kehtib ka normide koosmõju kohta. Praegu selline olukord ongi, kus KooS-ga antud õiguste tagamine eeldab mitme seaduse normide koosmõjus rakendamist. Kui võimalikud on erinevad tõlgendusvariandid, siis tuleb eelistada sellist tõlgendust, mis on Põhiseadusega kooskõlas ehk tagab põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse (viimati RKPJKo 12.12.2017 nr [5-17-12](#), p 32).

**9.** Juhul kui Riigikogu ei ole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim Põhiseaduse § 14 järgi tagama põhiõiguste kaitse (RKÜKo 06.01.2004, [3-3-2-1-04](#), p 27). Sama peavad tegema täidesaatev võim ja kohalikud omavalitsused. Kui Riigikogu ei ole loonud piisavalt menetlusreegleid (kuidas otsustada), võib tulemuseks olla õiguslünk, kus seadus ei piira otsustamist, ent teisalt ei ole otsustajale ette nähtud otsustamise korraldust. Avaliku võimu esindaja ei saa jätta otsust tegemata, samas ei ole tal justkui alust taotlust rahuldada ega ka rahuldamata jätta. Siis ongi põhiküsimus selles, kuidas õigust tõlgendada (RKPJKo 12.12.2017 nr [5-17-12](#), p 31). Täidesaatev võim peab kaaluma, kas konkreetse menetluse eripära arvestades saab lahenduse leida haldusmenetluse seadusest või vajadusel ise tagama menetlust „luues” hea halduse tava kohase menetluse (RKHKo 03.11.2005, [3-3-1-35-05](#), p 9). Appi tuleb võtta õiguse, eriti haldusõiguse üldpõhimõtted ja õiguse tõlgendamise erinevad võimalused. Selliste olukordade puhul saab kasutada ka teiste seaduste analoogiat. Õigust põhiseaduspäraselt tõlgendades ja rakendades saab üldjuhul tagada seadusega antud õigused ning sellise praktika levimisel ühtlasi heastada seadusandliku õigusselgusetuse.

**10.** Praegu ei tulene kaebaja õiguste kaitse KooS rakendusaktide normidest. Kaebaja õigusi võivad aga kaitsta teised kehtivad normid, mille tõlgendust ja rakendamist saab KooS alusel muuta ja ongi muudetud. Alles siis, kui konkreetset juhul on tegemist ületamatu materiaalõigusliku vastuolu või lüngaga, saab väita, et õiguskorras puudub kahju ärahoidmiseks vajalik norm.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Lisad: 1. Õiguskantsleri 20.01.2017 kiri nr 16-4/170027/1700283;  
2. Õiguskantsleri 01.09.2017 kiri nr 16-4/171076/1703774.

Helen Kranich 693 8446  
Helen.Kranich@oiguskantsler.ee  
Kristiina Albi 693 8412  
[Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee](mailto:Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee)