

**RIIGIKOHUS**  
**PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM**

**MÄÄRUS**

<b>Kohtuasja number</b>	5-17-42
<b>Otsuse kuupäev</b>	10. aprill 2018
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Viive Ligi, Nele Parrest, Peeter Roosma ja Malle Seppik
<b>Kohtuasi</b>	Kooseluseaduse rakendamisaktide andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Tallinna Ringkonnakohtu 20. novembri 2017. a otsus kohtuasjas nr 3-16-1191
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

**RESOLUTSIOON**

**Jätta Tallinna Ringkonnakohtu taotlus läbi vaatamata.**

**ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

1. Kaebaja esitas 13. juunil 2016 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palus tuvastada, et riigivõimu tegevusetus rikub tema õigusi ning on tekitanud talle mittevaralise kahju. Alternatiivselt palus kaebaja tuvastada, et õigusvastane on samasooliste isikute õigussuhete reguleerimata, tunnustamata ja kaitseta jätmise. Kaebaja leidis, et seadusandja ei ole vastu võtnud piisavaid õiguslikke meetmeid samasooliste isikute õigusliku olukorra ja varaliste õigussuhete reguleerimiseks. Puuduliku õigusliku regulatsiooni tõttu on igapäevane elukorraldus takistatud ning võrreldes teiste lapsevanematega keerulisem ja ebamugavam. Seetõttu rikub riigivõim tegevusetusega kaebaja põhiõigust perekonna- ja eraelu puutumatusle (põhiseaduse (PS) § 26), samuti õigust mitte olla diskrimineeritud (PS § 12). Kaebaja täpsustas kaebust 30. juunil 2016, paludes tuvastada riigivõimu tegevusetuse tulemusel kaebaja õiguste rikkumine ja välja mõista

mittevaralise kahju hüvitis 1 eurot. Alternatiivselt palus kaebaja tuvastada samasooliste isikute õigussuhete reguleerimata jätmise õigusvastasus.

2. Tallinna Halduskohus palus 28. oktoobri 2016. a kirjas kaebajal kaebust täpsustada. Halduskohtu hinnangul oli kaebaja nõue esitatud riigivastutuse seaduse (RVastS) § 14 alusel, mis sätestab õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise eeldused. Halduskohus märkis, et kaebuse kohaselt on kahju tekkinud kooseluseaduse (KooS) rakendusaktide vastu võtmata jätmisega, kuid kaebaja ei ole selgelt välja toonud asjaolusid, mis on RVastS § 14 kohaldamise eelduseks. Halduskohus palus kaebajal välja tuua, mil moel on kaebuses viidatud tegevused ja toimingud takistatud kaebaja enda, mitte temaga sarnases olukorras olevate inimeste puhul. Samuti palus halduskohus kaebajal selgelt märkida, kas kaebus hõlmab kahju tekitamist laiemalt kui üksnes kooseluseaduse rakendussätete puudumine.

3. 11. novembril 2016 esitatud täpsustuses märkis kaebaja, et kuna KooS §-s 26 märgitud kuupäevaks ei ole vastu võetud seaduse juurde käivaid rakendusakte, on riik õigustloova akti andmata jätmisega rikkunud oma kohustust kaebaja vastu. Kooseluseaduse rakendusaktide vastu võtmata jätmine raskendab või teeb võimatuks kaebajal kooselulepingu sõlmimise järel kohtuväliselt teostada oma õigusi (ühise tuludeklaratsiooni esitamine, perekondliku staatuse kandmine rahvastikuregistrisse, pärimisõigus, ühisomandi võimalikkus, ravikindlustushüvitise ja toitjakaotuspensioni saamine jne). 2. jaanuaril 2017 esitas kaebaja avalduse, milles soovis mittevaralise kahju hüvitamist 10 000 eurot või kohtu õiglaseks peetavas suuruses.

4. Tallinna Halduskohus rahuldas 7. veebruari 2017. a otsusega asjas nr 3-16-1191 kaebuse osaliselt ja mõistis vastustajalt (Justiitsministeerium) välja mittevaralise kahju hüvitise 1500 eurot. Halduskohus leidis, et täidetud on RVastS § 14 „Õigustloova aktiga tekitatud kahju“ lõikes 1 sätestatud kahju hüvitamise eeldused.

5. Halduskohus märkis, et kooseluseadus reguleerib kooselulepingu sõlminud isikute (registreeritud elukaaslaste) omavahelisi õigussuhteid ja õigussuhteid kolmandate isikutega. Suhteid avaliku võimuga oli seadusandjal plaanis reguleerida kooseluseaduse rakendusaktides. Kooseluseadus jõustus 1. jaanuaril 2016, kuid pole ette näha, kas ja millal Riigikogu võtab vastu menetluses oleva kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu (XIII koosseisu eelnõu 114 SE). Seda hoolimata KooS §-st 26, mille kohaselt oleks rakendusaktid tulnud vastu võtta koos kooseluseaduse jõustumisega.

6. Halduskohus selgitas, et PS §-s 14 on tagatud põhiõigus korraldusele ja menetlusele ning PS §-des 13 ja 14 põhiõigus õigusselgusele. KooS §-st 26 koostoimes PS §-dega 13 ja 14 tuleneb riigi kohustus kõrvaldada õigusselgusetus küsimustes, mida kooseluseadus ei reguleeri. Notarid on asunud kehtiva õiguse ja kohtupraktika võimalusi ning tõlgendamisvõtteid kasutades sõlmima kooselulepinguid, haldusorganid lahendama isikute taotlusi ja kohtud lahendama kohtuvaidlusi ning seni pole kooseluseaduse rakendusaktide puudumise tõttu kohtud ega õiguskantsler algatanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Siiski ei saa õigusselgeks pidada olukorda, kus jõustunud seadus näeb ette rakendussätete vastuvõtmise ja Riigikogu menetluses on pikemat aega kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu. Eelnõu menetluse senine käik ei võimalda teha järeldusi, milliseid norme seadusandja lõppkokkuvõttes vastu võtab ning kas ja millises ulatuses antakse registreeritud elukaaslastele sarnane staatus abielus olevate isikutega ning millised õigused peaksid neil olema suhtes avaliku võimuga.

7. Halduskohtu hinnangul tekkis kooseluseaduse rakendusaktide vastu võtmata jätmisega kaebajal mittevaraline kahju, kuna alandatud on tema väärikust ja tagamata on eraelu kaitse, ning seadusandja tegevusetuse ja kaebajale kahju tekkimise vahel on põhjuslik seos. Kaebaja ei

tõendanud küll ühtegi juhtu, mil riigiasutused oleks keeldunud rahuldama tema kui kooselulepingu sõlminud isiku taotlusi või piiranud tema õigusi kooseluseaduse rakendamisaktide puudumise tõttu, samuti on paljud kaebaja välja toodud olukorrad lahendatavad kehtiva õiguse alusel või ebaolulised. Mitmete olukordade puhul sõltub lahendus sellest, kuidas haldusorgan tõlgendab ja kohaldab kehtivat õigust. Siiski ei pruugi paljudel juhtudel kooselulepingu sõlminud isikute õiguste kaitseks olla kohest ja kiiret lahendust ning kohtuvaidlused võivad olla pikad, (näarvi)kulukad ja lõpptulemus ei ole prognoositav. Kaebajal on võimalik oma õigusi eri õiguskaitsevahenditega kaitsta ning PS §-st 14 tulenevalt on eri võimuharudel kohustus kaitsta põhiõigusi. Pikaajaline ebaselgus õigusloomes seab siiski ühe ühiskonnagrupi (kooselulepingu sõlminud paarid, kelle hulgas eristuvad samasoolised kooselupaarid) ebakindlasse olukorda ning riivab isiku eraelu puutumatus ja võib alandada väärikust. Puudub kindlustunne selles, kuidas mingi eluline olukord laheneb ja millise viisi kehtiva õiguse tõlgendamiseks valib konkreetset juhtumit lahendav ametnik või asutus. Oma õiguste kaitseks kohtusse või haldusorgani poole pöördumine saab olla mõistlik lahendus vaid üksikjuhtudel, mitte aga pidevalt. Kirjeldatud õigusselgusetus on kestnud alates 1. jaanuarist 2016. Seadusandja ei ole rohkem kui aasta jooksul kooseluseaduse rakendamise seaduse menetlemisega jätkanud ning selleks näib puuduvat ka selge tahe, kuigi rakendusaktide vajalikkus oli selge juba kooseluseaduse vastuvõtmise ajal 2014. a oktoobris. Seadusandja otsustusruum, mida ja kuidas reguleerida, on ahenenud, kuna jõustunud seadusega on seadusandja võtnud endale kohustuse rakendusaktid vastu võtta.

**8.** Halduskohtu otsuse peale esitasid apellatsioonkaebuse nii vastustaja kui ka kaebaja. Vastustaja palus halduskohtu otsuse tühistada ja jätta kaebus läbi vaatamata või rahuldamata. Vastustaja leidis, et halduskohus ei ole tuvastanud kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumist ega õigustloova akti andmata jätmise õigusvastasust. Selleks ei piisa halduskohtu sedastusest, et KooS §-st 26 koostoimes PS §-dega 13 ja 14 tuleneb kohustus kõrvaldada õigusselgusetus kooseluseadusega reguleerimata küsimustes, ega abstraktsest analüüsist samasooliste kooselupaaride õigusliku olukorra kohta. Kuna seaduse vastu võtmata jätmine saab olla õigusvastane üksnes siis, kui see on vastuolus hierarhiliselt seadusest kõrgemalseisva õigusaktiga ehk põhiseadusega, ei oleks halduskohus saanud tuvastada õigustloova akti andmata jätmist ega kahju hüvitada ilma põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata. Vastustaja oli seisukohal, et kooseluseaduse rakendusaktide andmata jätmine on põhiseadusega kooskõlas. Lisaks sellele ei tuvastanud halduskohus avaliku võimu kandja rikkumise olulisust ega kaebaja kuulumist eriliselt kannatanud isikute rühma, ebaõigesti tuvastati kaebajal mittevaralise kahju tekkimine ja põhjuslik seos seadusandja tegevusega.

**9.** Kaebaja palus apellatsioonkaebuses halduskohtu otsuse tühistada osas, millega kaebus jäeti rahuldamata kahju hüvitamiseks 1500 eurot ületavas osas, ning teha asjas uus otsus, millega mõista välja mittevaraline kahju 10 000 eurot.

**10.** Tallinna Ringkonnakohus jättis 23. novembril 2017 kaebaja apellatsioonkaebuse rahuldamata ja rahaldas Justiitsministeeriumi apellatsioonkaebuse osaliselt, tühistades Tallinna Halduskohtu otsuse. Ringkonnakohus tegi asjas uue otsuse, millega tunnistas kooseluseaduse rakendusaktide andmata jätmise õigusvastaseks ja põhiseadusega vastuolus olevaks ning edastas otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks.

**11.** Ringkonnakohus oli seisukohal, et kaebus oli esitatud kaebaja õiguste kaitseks. Kooseluseaduse rakendusaktide puudumise tõttu on samasooliste paaride õiguste ja vabaduste ulatus ebaselge ning see riivab kaebaja õigusi. Riivet ei välista ka see, et kaebajal on võimalik kaitsta oma õigusi esmaste õiguskaitsevahenditega. Sellist kohustust ei saa kaebajale panna, kuna põhjendatud pole olukord, kus rakendusaktide puudumise tõttu peab kohus hakkama iga kord hindama, kas mingi konkreetne õigus peaks lisaks abikaasadele olema tagatud ka registreeritud elukaaslastele.

12. Ringkonnakohtu hinnangul oli halduskohus õigesti tuvastanud kahju hüvitamise eeldused RVastS § 14 lõike 1 kohaselt. KooS §-st 26 nähtub, et hiljemalt 1. jaanuaril 2016 peaks olema rakendusaktid vastu võetud ja jõustunud. Seega on seadusandja endale võtnud kohustuse võtta vastu rakendusaktid ja selle kohustuse täitmata jätmist ei muuda õiguspäraseks ka asjaolu, et kooseluseadus võeti vastu väiksema häälteenamusega, kui on vajalik rakendusaktide vastuvõtmiseks. Seadusandjal on ulatuslik diskretsioon otsustamaks, mis ulatuses samasooliste paaride õigusi tunnustada, kuid kooseluseaduse vastuvõtmise järel ei tähenda see õigust olla tegevusetu.

13. Kaebaja kuulub eriliselt kannatanud isikute rühma. Kui erinevast soost partneritel on võimalik valida kooselulepingu või abielu sõlmimise vahel, siis samasoolistel isikutel pole võimalik abielu sõlmida. Neil on võimalik sõlmida kooseluleping, kuid rakendusaktide puudumise tõttu ei ole neil suhetes avaliku võimuga võimalik oma õigusi realiseerida ning nad ei tea, millised on nende õigused ja kohustused.

14. Ringkonnakohus oli seisukohal, et õigustloova akti andmata jätmise on õigusvastane eelkõige vastuolu tõttu põhiseadusega ja halduskohus on õigesti tuvastanud, et seadusandja on rikkunud PS § 13 ja 14, mille tulemusel on rikutud kaebaja inimväärikut ja eraelu puutumatust. RVastS § 14 lõikest 1 tulenevat kahju hüvitamise nõuet ei saa praegusel juhul rahuldada ilma põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatamata, sest Riigikogu põhiseadusevastane tegevusetus kooseluseaduse rakendusaktide menetlemisel on kahjunõue rahuldamise üheks eelduseks. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 2 punkti 1 alusel saab õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele kontrollida üksnes Riigikohus.

15. Lisaks sellele leidis ringkonnakohus, et kuigi kaebajal on tekkinud mittevaraline kahju, on selle hüvitamiseks piisav, kui hüvitise väljamõistmise asemel tehakse kindlaks seadusandja tegevuse õigusvastasus (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 41 lõige 5). Kaebaja õiguste kaitseks on eelkõige vajalik rakendusaktide vastuvõtmine. Riigikogu ei ole kaebajat isiklikult taga kiusanud.

## **MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED**

16. **Riigikogu põhiseaduskomisjon** leidis, et kuigi KooS § 26 ei ole heaks õigusloomeks, ei ole rakendusaktide andmata jätmise põhiseadusega vastuolus, kuna regulatsiooni puudumine ei takista isikutel oma põhiõigusi realiseerimast. Riigikogu ei ole olnud kooseluseaduse rakendusaktide väljatöötamisel tegevusetu, kuna parlamendi menetluses on 114 SE „Koseluseaduse rakendamise seadus“.

17. **Riigikogu õiguskomisjon** oli seisukohal, et on vaieldav, kas kooseluseadus on jõustunud. Kehtivast (sh rahvusvahelisest) õigusest ei tulene kohustust samasooliste paaride õigussuhet reguleerida, mistõttu ei ole kooseluseaduse rakendusaktide puudumine käsitatav põhiseadusvastase olukorrana. Seadusandjal ei saa olla kohustust kooseluseaduse rakendamise seadust vastu võtta ainuüksi juba põhjusel, et see eeldab konstitutsiooniliste seaduste muutmise tõttu Riigikogu koosseisu häälteenamust, selline kohustus oleks demokraatia vastane, iga Riigikogu liige on hääletamisel vaba.

18. Neli Riigikogu õiguskomisjoni liiget jäid eriarvamusele ja leidsid, et kooseluseadus on jõustunud ning rakendusaktide andmata jätmise rikub PS § 13 ja 14, potentsiaalselt inimväärikut (PS § 10) ja eraelu puutumatust (PS § 26), mistõttu on olukord põhiseadusega vastuolus.

**19. Õiguskantsler** oli seisukohal, et seadusandjale saab ette heita kooseluseaduse rakendusaktide puudumisel tekkivat õigusselgusetust ja võimalikke kaalutusvigu, samas on kohtupraktika näidanud, et materiaalõigust saab põhiseaduspäraselt rakendada selge menetluse ja korraldavate normide puudumisest hoolimata. Õiguse rakendajatel on otse PS §-st 14 ja normide põhiseaduspärasest tõlgendamisest tulenev ulatuslik menetluse ja korralduse kaalutusruum. Alles siis, kui konkreetsel juhul on materiaalõiguslik vastuolu või lünk ületamatu, saab väita, et õiguskorras puudub kahju ärahoidmiseks vajalik norm.

**20. Õiguskantsler** leidis, et kooseluseadus on jõustunud, kuid pani kahtluse alla taotluse lubatavuse kaebaja subjektiivse õiguse rikkumise puudumise tõttu. Kaebaja pole välja toonud ühtki juhtumit, mil haldusorgan oleks vastu võtnud tema õigusi vahetult rikkunud haldusakti, teinud toimingut või jätnud andmata haldusakti või tegemata toimingut, mille ta oleks halduskohtus vaidlustanud. Seetõttu on raske tuvastada, kas kahju on põhjuslikus seoses õigustloova akti puudumise või haldusorgani haldusakti või toiminguga, samuti seda, kas kahju põhjustati olulise rikkumisega.

**21. Justiitsminister** leidis, et taotlus tuleb jätta läbi vaatamata, kuna kooseluseaduse rakendusaktide andmata jätmise ei ole kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Seda põhjusel, et kooseluseaduse jõustumise tingimuseks on rakendusaktide olemasolu. Kaebajal puudub subjektiivne õigus, mida riik rakendusaktide vastu võtmata jätmisega rikkuda saaks, mistõttu puudub tal kaebeõigus.

**22. Kaebaja** oli seisukohal, et kooseluseaduse rakendusaktide andmata jätmise on vastuolus põhiseadusega. Samuti on põhiseadusega vastuolus kooseluseadus osas, millega ei anta kooselulepingu sõlminud isikutele samasuguseid õigusi nagu abiellunud isikutele.

## KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

**23.** Tallinna Ringkonnakohtus tunnistas põhiseaduse vastaseks kooseluseaduse rakendusaktide andmata jätmise. Kolleegium käsitleb esmalt üldisi küsimusi, mis puudutavad õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrollimist (I), ning hindab seejärel ringkonnakohtu taotluse lubatavust (II).

### I

**24.** Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna (PSJKS § 1) lahendab PSJKS § 2 punkti 1 (teine alternatiiv) kohaselt muu hulgas taotlusi kontrollida õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele. PSJKS § 15 lõike 1 punkti 2<sup>1</sup> järgi võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.

**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 ilmumine 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 ilmnunud regulatsioonilünka ei ole võimalik ületada õigusteaduses ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite abil ning regulatsiooni kehtestamist nõuab seadusandjalt põhiseadusest tulenev positiivne kohustus.

**26.** Kui enamasti hindab Riigikohus seda, kas õigustloov akt või selle säte on põhiseadusega kooskõlas, ning vastuolu korral tunnistab akti põhiseadusvastaseks (PSJKS § 15 lõike 1 punkt 1) või sätte kehtetuks (PSJKS § 15 lõike 1 punkt 2), siis 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. PS §-st 59 tulenevalt kuulub seadusandlik võim rahva poolt otsestest valimistel moodustatud Riigikogule. Parlament teostab seaduste vastuvõtmise kaudu neid poliitilisi eesmärke, mille püüdlemiseks on valijad parlamendi koosseisu volitanud. Seetõttu on parlamendil seadusloome vallas ulatuslik otsustusruum, kas ja milliseid õigussuhteid mil viisil reguleerida, pidades seejuures ka silmas üksikus parlamendikoosseisus esindatud poliitiliste jõudude maailmavaatelisi seisukohti.

**27.** Lahendades asja konkreetse normikontrolli menetluses (esimese või teise astme kohtu otsuse või määruse või Riigikohtu mõne kolleegiumi või erikogu määruse alusel), peab õigustloova akti andmata jätmise olema kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (PSJKS § 14 lõike 2 esimene lause ja lõige 3, § 3 lõike 3 teine lause, § 23 lõige 1, § 30 lõige 1, § 35 lõige 1 ja § 45 lõige 1).

**28.** PS § 152 lõikest 1 tulenevalt on kohtul õigus ja kohustus jätta seadus või muu õigustloov akt kohaldamata üksnes kohtu menetluses oleva asja lahendamisel. See tähendab, et kohus saab pöörduda Riigikohtu poole konkreetse normikontrolli menetluse algatamiseks õigustloova akti sätte suhtes, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv ehk otsustava tähtsusega. Riigikohtule taotluse esitanud kohus peab olema veendunud, et just seda sätet tuleb vaidluse lahendamisel kohaldada ning igasugune muu lahendus on välistatud. Riigikohus ei saa analüüsida kaebuse esitaja suhtes juhuslikult või põhjendamatult kohaldatud normide põhiseadusele vastavust (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. juuli 2008. a määrus asjas nr [3-4-1-9-08](#), punkt 15). See tähendab ühelt poolt seda, et normikontrolli algatanud kohus on piisavalt välja selgitanud vaidlustatud normi kohaldamiseks vajalikud asjaolud (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. detsembri 2014. a otsus asjas nr [3-4-1-50-14](#), punkt 30). Teisalt peab kohus olema kehtivaid õigusnorme õigesti tõlgendanud, sealhulgas peab olema välistatud vaidlustatud sätte põhiseaduskonformne tõlgendamine. Seda põhjusel, et Riigikohtul ei ole alust normi põhiseadusvastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt (vt Riigikohtu üldkogu 22. veebruari 2005. a otsus asjas nr [3-2-1-73-04](#), punkt 36).

**29.** Kuigi õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrolli puhul puudub õigustloov akt või norm, mille põhiseaduspärasust hinnata, laienevad eeltoodud põhimõtted *mutatis mutandis* ka sellele menetlusele. Riigikohus saab konkreetse normikontrolli menetluses PSJKS § 15 lõike 1 punkti 2<sup>1</sup> alusel tunnistada põhiseadusvastaseks õigustloova akti andmata jätmise üksnes siis, kui õigustloova akti andmata jätmise 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, kuna see oleks vastuolus konkreetse normikontrolli olemusega. 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.** Eespool öeldut arvestades peab õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduslikkuse kontrolli algatav kohus põhjendama, milline oli põhiseadusest tulenev positiivne kohustus ning kuidas seadusandja seda regulatsiooni kehtestamata jätmisega rikkus. Samuti tuleb ära näidata, kas ja kuidas selle rikkumise tuvastamine oli vajalik konkreetse kohtuasja lahendamiseks. Seega peab kohtulahendist nähtuma, et põhiseadus nõuab kohtuasja esemeks olevate eluliste asjaolude

reguleerimist. 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.

## II

**31.** Halduskohus oli seisukohal, et kooseluseadus on jõustunud ning KooS §-st 26 koostoimes PS §-dega 13 ja 14 tuleneb riigi kohustus kõrvaldada õigusselgusetus küsimustes, mida kooseluseadus ei reguleeri. Selle kohustuse täitmata jätmise rikub halduskohtu hinnangul ühtlasi kaebaja põhiõigust eraelu kaitsele ja inimväärikust, tekitades talle mittevaralist kahju. Kuigi kooseluseaduse rakendusaktide puudumine puudutab ka erinevast soost isikuid, kes on sõlminud kooselulepingu, on neil võimalik valida kooselulepingu või abielu sõlmimise vahel, mistõttu on nende isikute õigused paremini kaitstud. Ringkonnakohus leidis, et halduskohus oli õigesti tuvastanud, et seadusandja oli rakendusaktide andmata jätmisel rikkunud PS § 13 ja 14, mille tulemusel on rikutud kaebaja inimväärikust (PS § 10) ja eraelu puutumatus (PS § 26). Ringkonnakohus märkis, et õigustloova akti andmata jätmise on vastuolus eelkõige põhiseadusega, tunnistas kooseluseaduse rakendusaktide andmata jätmise põhiseaduse vastaseks ning edastas otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.

**32.** Kolleegium nõustub halduskohtuga, et kooseluseadus on jõustunud. PS § 108 järgi jõustub seadus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses endas ei ole sätestatud teist tähtaega. KooS §-s 26 on sätestatud, et seadus jõustub 1. jaanuaril 2016 koos rakendusaktidega. Kolleegiumi hinnangul nägi KooS § 26 ette kooseluseaduse jõustumise tähtaja, seadmata seaduse jõustumist sõltuvusse rakendusaktidest. Sellist järeldust toetab KooS § 26 grammatiline tõlgendus, samuti võrdlus senise õigusloomepraktikaga. Keeleliselt ei sisalda KooS § 26 sõnastus ühtegi edasilükkavat tingimust seaduse jõustumiseks, nähes ette üheaegse jõustumistähtaja nii kooseluseaduse kui ka tulevikus kehtestatavate rakendusaktide jaoks. Rakendusaktide vastu võtmata jätmise ei mõjuta aga kooseluseaduse enda jõustumise aega. Sellist lähenemist toetab ka võrdlev argument. Seaduste puhul, mille jõustumise parlament on seadnud sõltuvusse rakendusaktide kehtestamisest, on seadusandja seda eesmärki seaduse rakendussätetes sõnaselgelt väljendanud. Nii nägi näiteks karistusseadustiku § 451 ette, et karistusseadustik kehtestatakse eraldi seadusega (vt ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 170, mille järgi seadus jõustub rakendamise seaduses sätestatud ajast; korraaitse seaduse § 84 lõige 1, mille järgi seaduse jõustumise aeg ja rakenduskord kehtestatakse eraldi seadusega; samuti keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 63, mille järgi seadus jõustub keskkonnaseadustiku üldosa seaduse rakendamise seaduses sätestatud ajal ja korras). Sellist seost kooseluseaduse ja rakendusaktide jõustumise vahel KooS § 26 ei väljenda. Pigem deklareerib seadusandja KooS §-s 26 oma kavatsust võtta vastu rakendusakte. Eeltoodut arvestades jõustus kooseluseadus 1. jaanuaril 2016.

**33.** Halduskohtu ja ringkonnakohtu otsustest võib kõigepealt järeldada, et Riigikohus peaks kontrollima seda, kas seadusandja on täitnud KooS §-st 26 tulenevat kohustust võtta vastu kooseluseaduse rakendusaktid. Sellele viitavad kohtute põhjendused otsuste motivatsioonis, eriti aga ringkonnakohtu otsuse resolutsioon, mis näeb seadusandja kohustuse rikkumisena just rakendusaktide vastu võtmata jätmist.

**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.

**35.** Teisalt on nii halduskohus kui ka ringkonnakohus leidnud, et kooseluseaduse rakendusaktide vastu võtmata jätmisega tekitatud ebaselgus rikub kaebaja õigust eraelu puutumatusse ja inimväärikusele. Seega on võimalik mõista ringkonnakohtu otsust nii, et Riigikohus peaks kontrollima, kas seadusandja on kehtestanud piisava regulatsiooni kaebaja eraelu ja inimväärikuse kaitseks.

**36.** Riigikohtu halduskolleegium on välja toonud, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt kuulub samasooliste isikute kooselu, kui tegemist on püsiva faktilise partnerlusega, perekonnaelu kaitsealasse (Riigikohtu halduskolleegiumi 27. juuni 2017. a otsus asjas nr [3-3-1-19-17](#), punkt 17). Eesti põhiseaduse § 26 esimene lause annab igapäevasele õigusele perekonna- ja eraelu puutumatusse. PS §-st 26 koostoimes PS §-s 14 tagatud üldise põhiõigusega menetlusele ja korraldusele tuleneb õigus sellele, et riik kehtestaks piisava õigusliku regulatsiooni, mis võimaldaks tagada eraelu puutumatusse. Sarnaselt tagab PS § 27 lõige 1 muu hulgas õiguse sellele, et seadusandja kehtestaks perekonnaelu õiguse kasutamiseks vajaliku õigusliku raamistikuga ja kohased menetlused. Nimetatud põhiseaduse sätted annavad põhiõiguse kandjale õiguse oodata riigilt positiivset tegevust, millele vastab põhiõiguste adressaadi (esmajoonelise seadusandja) kohustus tegutseda, sh sätestada põhiseaduslikult nõutav korraldus ja menetlus. 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 otsustamiseks, kuidas põhiseaduslikult nõutud tasemeni jõuda.

**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. Nagu kolleegium eespool märkis, ei piisa põhiseadusvastase lünga 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 suhtes avaliku võimuga. Samuti on halduskohus sedastanud, et puuduliku õigusliku regulatsiooni tõttu on kaebaja igapäevane elukorraldus takistatud ning muudetud võrreldes teiste lapsevanematega oluliselt keerulisemaks ja ebamugavamaks, kooselulepingust tulenevaid andmeid ei ole võimalik regulatsiooni puudumise tõttu kanda rahvastikuregistrisse, mistõttu puuduvad kaebajal sotsiaalsed tagatised, sh õigus saada lapsehoolduspuhkust, toitjakaotuspensioni, matusetootust, esitada ühist tuludeklaratsiooni, samuti ei ole lapsendamisel võimalik kanda hooldusõigust registrisse. Kohtud pole aga hinnanud, kas puudusi õiguslikus regulatsioonis oleks võimalik ületada põhiseaduskonformse tõlgendamisega, ega põhjendanud, et olemasolev regulatsioon jääb alla põhiseaduslikult nõutava taseme.

**38.** Silmas tuleb pidada seda, et alates 1. jaanuarist 2016 on kooseluseadus, mis reguleerib samast või erinevast soost paaride kooselulepingu sõlmimise korda, lepingu üldisi õiguslikke tagajärgi ja lepingu lõppemist, Eesti õiguskorra osa ning seda tuleb kohaldada koostoimes teiste kehtivate õigusaktidega. Kooseluseaduse ja teiste õigusaktide vaheliste vastuolude ilmnemisel tuleb nende ületamisel lähtuda asjakohastest tõlgendusvormidest ja -printsipiidest, nagu näiteks *lex posteriori derogat priori*. Eeltoodud 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.

**39.** RVastS § 14 lõike 1 järgi hüvitatakse õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Seega on ka kahju hüvitamise nõude rahuldamise eelduseks selgitada välja, millisest sättest tuleneb kohustus võtta vastu õigustloov akt ja mis on kohustuse sisu. Kolleegium märgib lisaks, et HKMS § 44 lõike 1 kohaselt saab kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks ning ka RVastS § 14 lõike 1 alusel kahju hüvitamise eelduseks on, et kohus tuvastab kaebaja subjektiivse õiguse rikkumise. Kohustusele, mida seadusandja RVastS § 14 lõike 1 järgi õigustloova akti andmata jätmisega on oluliselt rikkunud, peab ühtlasi vastama isiku subjektiivne õigus (vrd *mutatis mutandis* Riigikohtu halduskolleegiumi 31. oktoobri 2013. a otsus kohtuasjas nr [3-3-1-84-12](#), punkt 13: „[---] õigustloova akti või selle andmata jätmisega rikutud norm [peab] olema vähemalt muu hulgas suunatud kaebaja õiguste kaitsele“).

**40.** Kuna halduskohus ega ringkonnakohus ei ole selgitanud, milline tõlgendamisega ületamatu regulatsioonilünk käesoleva kohtuasja lahendamist takistab ning millist põhiseadusest tulenevat kohustust seadusandja sellega rikub, ei ole kolleegiumil võimalik hinnata, kas õigustloova akti andmata jätmise oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Eeltoodust lähtudes on kolleegium seisukohal, et Tallinna Ringkonnakohtu taotlus ei ole lubatav, ning PSJKS § 11 lõikele 2 tuginedes jätab selle läbi vaatamata.

Priit Pikamäe, Viive Ligi, Nele Parrest, Peeter Roosma, Malle Seppik