

# EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHUS

## TEINE OSAKOND

### OTSUS

Kaebus nr 43480/17  
Ljudmilla FIZGEJER  
vs. Eesti

Euroopa Inimõiguste Kohus (teine osakond), olles 2. juunil 2020 kokku tulnud kojana, kuhu kuuluvad

*esimees* Jon Fridrik Kjølbro,  
*kohtunikud* Marko Bošnjak,  
Egidijus Kūris,  
Ivana Jelić,  
Arnfinn Bårdsen,  
Darian Pavli,  
Peeter Roosma

ja *osakonna sekretäri asetäitja* Hasan Bakircı,

võttes arvesse 8. juunil 2017. aastal esitatud eespool nimetatud kaebust,  
võttes arvesse vastustajariigi esitatud seisukohti ja nendele vastuseks esitatud kaebaja seisukohti,  
olles pidanud nõu, tegi järgmise otsuse.

### ASJAOLUD

1. Kaebaja Ljudmilla Fizgejer on 1944. aastal sündinud Eesti kodanik, kes elab San Antonios Ameerika Ühendriikides. Tal lubati ennast ise esindada (kohtureeglite 36. reegel).

2. Eesti Vabariiki (edaspidi: riik) esindas M. Kuurberg Välisministeeriumist.

#### **A. Kohtuasja asjaolud**

3. Kohtuasja asjaolud, nagu pooled on need esitanud, võib kokku võtta järgmiselt.

4. Kaebajale määrati 2003. aastal riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) alusel vanaduspension. Sotsiaalkindlustusamet (SKA) tugines rahvastikuregistri andmetele, mille järgi oli kaebaja elukoht Eestis Pärnus.

5. 2007. aastal sai SKA teada, et kaebaja elab tegelikult Saksamaal. Vastuseks SKA taotlusele edastas Saksamaa riiklik kindlustusamet 2007. aasta juunis teavet kaebaja elukoha aadressi kohta Saksamaal Heidelbergis.

6. 15. juunil 2007. aastal otsustas SKA kaebaja pensionimaksed alates 1. juulist 2007. aastal peatada, sest tema elukoht oli muutunud. Otsus saadeti kaebaja aadressile Saksamaal Heidelbergis ja sellele lisati kaaskirjana selgitus, et alates Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga 1. mail 2004. aastal tegeleb Euroopa Liidus elavate pensionäride pensioneid puudutavate asjadega SKA. Kirjas selgitati ka seda, et kui kaebaja soovib pensionimaksete jätkumist, peab ta täitma lisatud avalduse ja tagastama selle SKA-le. Kiri tuli Saksamaalt tagasi märkega, et seda ei olnud võimalik adressaadile kätte toimetada.

7. EIK-ile esitatud kaebuses märkis kaebaja, et ta kolis 2009. aastal Ameerika Ühendriikidesse, et oma perekonnaga koos olla.

8. 14. septembril 2009. aastal pöördus kaebaja esimest korda SKA poole küsimusega, kuhu oli viimase kolme aasta jooksul tema pensionimakseid tehtud ning kust ta saaks asja kohta usaldusväärset teavet. Ta lisas, et temaga saab ühendust Ameerika Ühendriikides Texases, kus ta elab. Kiri sisaldas tema postiaadressi Ameerika Ühendriikides.

9. 3. novembril 2009. aastal saatis SKA kaebajale kirja, milles selgitas, et pensionimaksed peatati, sest Eesti ja Ameerika Ühendriikide vahel ei ole sõlmitud sotsiaalkindlustuslepingut, ning et pensionimaksed taastatakse, kui ta kolib Euroopa Liitu või riiki, millega Eestil on sel ajal kehtiv sellekohane leping (Kanada, Venemaa või Ukraina).

10. 2009. aasta detsembris ja 2010. aasta septembris esitas kaebaja veel pensioniga seotud päringuid SKA-le. Nende päringute sisu ei ole teada.

11. 18. oktoobril 2011. aastal saabus SKA-sse kaebaja avaldus pensioni saamiseks Saksamaal; selle taotluse edastas Saksamaa pensionikindlustusamet.

12. 7. novembril 2011. aastal tegi SKA avalduse rahuldamata jätmise otsuse. Otsus saadeti tähitud kirjaga kaebaja aadressile Ameerika Ühendriikides. SKA selgitas, et kooskõlas Euroopa Ühenduste Nõukogu määrusega nr 1408/71 tegeletakse kaebaja pensioniavaldusega Eestis kohaldatava õiguse alusel. SKA märkis, et 23. oktoobril 2007. aastal sai SKA teada, et kaebaja elab Ameerika Ühendriikides. Kuna Eestil puudub Ameerika Ühendriikidega sotsiaalkindlustusleping ja Saksamaa ametivõimude edastatud dokumentidest nähtus, et tema alaline elukoht on Ameerika Ühendriikides, ei ole tal õigust Eestist pensioni saada. SKA viitas riikliku pensionikindlustuse seaduse §-ile 4. Otsuses selgitati, et kaebajal on õigus esitada pensionikomisjonile vaie. Pensionikomisjoni otsust saab vaidlustada halduskohtus kolme kuu jooksul arvates päevast, millal isik vaidlustatavast otsusest teada sai või oleks pidanud teada saama.

13. Aastatel 2013–2017 saatis kaebaja Riigikogu sotsiaalkomisjonile, õiguskantslerile, Vabariigi Presidendi kantseleile ja Riigikohtule kirju, milles kaebas, et ta ei ole pensioni saanud. SKA-le edastatud kirjadele SKA ka vastas, korrates varasemaid selgitusi. Riigikohus vastas kaebajale 26. jaanuari 2017. aasta kirjaga,

milles selgitas, et Riigikohus saab kaebaja pensionimaksete peatamise kohta arvamust avaldada üksnes pooleliolevas kohtumenetluses, ning viitas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-ile 4. Seega ei saa Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust kaebaja kaebuse alusel algatada.

14. 5. mail 2017. aastal teavitas SKA kaebajat, et riikliku pensionikindlustuse seaduse 1. jaanuaril 2018. aastal jõustuvate muudatuste alusel (vt punkti 35 allpool) on tal nimetatud kuupäevast alates jälle õigus vanaduspensioni saada olenemata tema elukohast Ameerika Ühendriikides.

15. 11. detsembril 2017. aastal esitas kaebaja SKA-le vastava pensioniavalduse. 28. detsembril 2017. aastal otsustas SKA kaebaja pensionimakseid alates 1. jaanuarist 2018. aastal jätkata.

## **B. Asjakohane riigisisene õigus ja kohtupraktika**

### *1. Asjakohane riigisisene õigus*

#### **(a) Eesti Vabariigi põhiseadus**

16. Eesti Vabariigi põhiseaduse §-i 12 lg 1 sätestab järgmist:

„Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.“

17. Põhiseaduse §-i 32 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„Igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.“

Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.“

18. Põhiseaduse § 15 sätestab järgmist:

„Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnistamist.“

Kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus.“

19. Põhiseaduse §-i 149 kolmas ja neljas lause sätestavad, et Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras ja et Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

20. Põhiseaduse § 152 sätestab:

„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.”

#### **(b) Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus**

21. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-i 3 lg 1 sätestab, et käesoleva seadusega Riigikohtu pädevusse antud asju lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium või üldkogu. PSJKS-i §-i 3 lg 3 lisab, et üldkogu lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi üleantud asja, kui kolleegium peab vajalikuks asja lahendamist üldkogus. Üldkogu lahendab Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti või selle andmata jätmise põhiseadusele vastavuses.

22. PSJKS-i §-i 4 lg 1 sätestab, et Riigikohus kontrollib õigustloova akti või selle andmata jätmise põhiseadusele vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või -määruse alusel. Sama paragrahvi lg 2 lisab, et taotluse võivad Riigikohtule esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu ja Riigikogu.

23. PSJKS-i §-i 9 lg 1 sätestab, et kui (i) esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui (ii) esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule.

24. PSJKS-i §-i 14 lõike 2 esimene lause sätestab, et asja lahendamisel kohtuotsuse või -määruse alusel võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks õigustloova akti, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Seejuures ei lahenda Riigikohus õigusvaidlust, mis kuulub lahendamisele haldus-, tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguserikkumise asjades kohaldatavate kohtumenetluse sätete järgi.

25. PSJKS-i §-i 15 lg 1 p 2 sätestab, et asja lahendamisel võib Riigikohus tunnistada jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

#### **(c) Halduskohtumenetluse seadustik**

26. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) 2012. aasta 1. jaanuarini kehtinud redaktsiooni §-i 9 lg 1 (ja 1. jaanuaril 2012. aastal jõustunud redaktsiooni §-i 46 lg 1)

sätetas, et tühistamiskaebuse võib esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates.

27. HKMS-i 2012. aasta 1. jaanuarini kehtinud redaktsiooni §-i 25 lg 9 sätestas, et halduskohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata iga seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega. (Alates 1. jaanuarist 2012. aastal näeb sisuliselt sama ette §-i 158 lg 4.) HKMS-i §-i 25 lg 10 sätestas, et kui halduskohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta kohtuotsuse või -määruse Riigikohtule, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus.

28. HKMS-i §-i 70 lg 1<sup>1</sup> (alates 1. jaanuarist 2012. aastal §-i 228 lg 1 p 3) käsitles asja läbivaatamiseks andmist Riigikohtu üldkogule; sättes nähti ette, et haldusasi antakse halduskolleegiumi määrusega lahendada Riigikohtu üldkogule, kui haldusasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist.

#### **(d) Haldusmenetluse seadus**

29. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 26 käsitleb dokumendi kättetoimetamist postiga. Selle paragrahvi lõige 4 sätestab, et kui menetlusosaline ei ole haldusorganile oma aadressi muutmisest teatanud, saadetakse dokument viimasel haldusorganile teadaoleval aadressil ja sellega loetakse dokument kättetoimetatuks.

30. HMS-i §-i 32 lg 1, mis käsitleb dokumentide kättetoimetamist välisriigis, sätestab, et dokumendi kättetoimetamine välisriigis toimub välislepingus sätestatud korras. Sama paragrahvi lõige 3 nägi kõnealusel ajal ette, et kui lõikes 1 nimetatud lepingut ei ole sõlmitud ja seadus või määrus näeb ette dokumendi kättetoimetamise posti teel, toimetatakse dokument kätte §-s 26 sätestatud korras.

31. Kooskõlas HMS-i §-iga 75 tuleb vaie haldusaktile või toimingule esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saada.

#### **(e) Riikliku pensionikindlustuse seadus**

32. Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) 2017. aasta 31. detsembrini kehtinud redaktsiooni §-i 4 lg 1 sätestas, et riiklik pension määratakse ja seda makstakse Eesti alalisele elanikule ja tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elavale välismaalasele.

33. RPKS-i §-i 4 lg 3 sätestas, et kui Eesti Vabariigi poolt sõlmitud välisleping sisaldab pensioni määramiseks või maksmiseks teistsuguseid sätteid kui käesolev seadus, kohaldatakse välislepingut.

34. RPKS-i §-i 4 lg 1<sup>1</sup> nägi ette erandi isikutele, kelle elukoht on mitmes riigis. See sätestas, et käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isikul, kelle elukoht on mitmes

riigis, on õigus riiklikule pensionile, kui ta on resident tulumaksuseaduse §-i 6 lõike 1 tähenduses või kui ta elab Eestis püsivalt välismaalaste seaduse §-i 6 tähenduses.

35. Alates 2018. aasta 1. jaanuarist sätestab RPKS-i §-i 4 lg 1 p 3, et käesolevas seaduses sätestatud tingimustel määratakse riiklik pension ja seda makstakse käesolevas seaduses sätestatud erisusi arvestades isikule, kes elab välisriigis, millega Eestil puudub välisleping.

**(f) Rahvastikuregistri seadus**

36. Rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 39<sup>1</sup> sätestas kõnealusel ajal isiku kohustuse hoolitseda elukoha aadressi õigsuse eest. Isik pidi uude elukohta elama asumisest alates 30 päeva jooksul esitama uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks. RRS-i §-i 40 lg 1 sätestas, et välisriigis püsivalt elav isik esitab elukoha andmed Eesti konsulaarametnikule.

**(g) Riigi õigusabi seadus**

37. Riigi õigusabi seaduse §-i 6 lg 1 sätestab, et riigi õigusabi võib saada füüsiline isik, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut.

*2. Asjakohane riigisisene kohtupraktika*

**(a) Seoses haldusakti vaidlustamisega**

38. 17. mai 2017. aasta määruses nr 3-3-1-88-16 käsitles Riigikohus küsimust, kas kirja saab pidada haldusaktiks. Riigikohus leidis, et haldusakti vorminõuete mittejärgimine ei välista sellise kirja regulatiivset iseloomu. Riigikohus selgitas, et isiku kaebeõigus peab igal juhul olema tagatud, olgu see siis tühistamiskaebuse või keelamiskaebuse näol; muude kaebuste lubamatuse korral poleks olnud välistatud kaebaja põhjendatud huvi teha kindlaks vaidlusaluse kirja õigusvastasus või kaebajal seoses kirjaga lasuvad kohustused.

39. 29. aprilli 2009. aasta määruses nr 3-3-1-19-09 selgitas Riigikohus, et haldusakti andmise menetlus lõpeb haldusakti teatavakstegemisega. Kui haldusakti ei ole kaebajale teatavaks tehtud, kuid ta on haldusaktist muul viisil teada saanud, ent viivitanud kaebuse esitamisega ebamõistlikult, loetakse kaebuse esitamise tähtaeg möödunuks. Kui isikule on üheselt selgunud, et on olemas teda puudutav haldusakt ja kui isikul on alust arvata, et haldusakt võib tema õigusi rikkuda ja ta soovib seda kohtus vaidlustada, siis peab ta mõistliku aja jooksul astuma ise kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks.

**(b) Seoses põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusega***(i) Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine*

40. Riigikohtu praktika seoses (i) põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisega riigi kohtu poolt ja (ii) individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse Riigikohtule esitamise võimalusega on kokku võetud kohtuasjas *Ovsjannikov vs. Eesti*, nr 1346/12, punktid 33–35, 20. veebruar 2014, järgmiselt:

„33. 28. mai 2008 otsuses (kohtuasi nr 3-4-1-4-08) käsitles Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kohtute pädevust tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks ja algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus. Kolleegium leidis, et põhiseaduse § 15 lg-st 2 ja § 152 lg-st 1 tuleneb iga kohtu kohustus tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks ning see kohustus on kohtul ka siis, kui menetlusosalised ise sellist nõuet oma kohtuasja arutamise käigus ei esita. Riigikohtu üldkogu jõudis 8. juuni 2009 otsuses (kohtuasi nr 3-4-1-7-08) sarnasele järeldusele. Riigikohus kordas hiljem seda seisukohta näiteks kriminaalkolleegiumi 30. mai 2012 otsuses (kohtuasi nr 3-1-1-48-12), milles kolleegium leidis, et menetlusosalise nõuet tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks tuleb käsitleda menetlustaotlusena, kuid asja arutav kohus ei ole sellega seotud, ja kohtul on kohustus tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks, kui see on põhiseadusega vastuolus, kuid menetlusosalised ise sellist nõuet ei esita. Riigikohtu kohaselt peab kohus põhiseadusvastaseks tunnistamise taotluse rahuldamata jätmist põhjendama.

34. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium käsitles 1. novembri 2011 otsuses (kohtuasi nr 3-4-1-21-11) individuaalset põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust seoses väitega, et kriminaalmenetluses jäeti lahendamata kaebaja põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus. Riigikohus viitas oma kauaaegsele praktikale, mille kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei sätesta otsesõnu võimalust esitada Riigikohtule individuaalset põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust. Kuid tulenevalt põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 ning konventsiooni kohaldamispraktikast on Riigikohus selliseid taotlusi lahendanud juhtudel, kus isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada põhiseaduse §-ga 15 tagatud õigust saada kohtulikku kaitset. Nimetatud kohtuasjas märkis Riigikohus, et vaidlusaluses kriminaalmenetluses ei sõnastanud kaebaja taotlust algatada põhiseaduslikkuse järelevalve. Seega ei saa ringkonnakohtule ette heita ka seda, et kohus ei lugenud omal algatusel kaebaja väidetest välja, et isik soovib põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamist. Riigikohus leidis, et kaebajal oli olemas piisavalt tõhus võimalus kaitsta oma põhiõigusi ja taotleda põhiseaduslikkuse järelevalve alustamist. Selle tõttu ei ole tema individuaalne põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus lubatav.

35. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium käsitles 10. juuni 2010 otsuses (kohtuasi nr 3-4-1-4-10) kaebust, kus kinnipeetud isikule ei võimaldatud tutvuda tõenditega, mille alusel tema kinnipidamine otsustati. Riigikohus keeldus asja sisuliselt lahendamast põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, märkides, et puudutatud isikul on võimalik oma õigusi kaitsta muus menetluses. Ta võib taotleda oma õiguste kaitset ja vaidlustada kriminaalmenetluse reeglite põhiseaduspärasust oma kriminaalasja menetluse raames. Riigikohus märkis, et vahistamise põhjendatuse kontrolli taotluses kaebas kaebaja sisuliselt prokuröri tegevuse peale. Kuid ta ei olnud esitanud kaebust Riigiprokuratuurile, mille määruse peale on õigus esitada kaebus maakohtu eeluurimiskohtunikule. Viimasel on õigus tunnistada kriminaalmenetluse seadustiku vastav regulatsioon põhiseadusvastaseks, kohustada prokuröri väljastama kaitsjale tõendid ning algatada ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus. Esialgse vahistamismääruse kohta leidis

Riigikohus, et kaebaja oleks võinud taotleda vastava regulatsiooni põhiseadusvastseks tunnistamist siis, kui ta vaidlustas vahistamismääruse ringkonnakohtus.“

41. 20. mail 2012. aastal selgitas Riigikohus asjas nr 3-1-1-48-12, et kohtuotsus või -määrus, millega kohus tunnistab õigustloova akti põhiseadusega vastuolus olevaks, peab olema põhistatud. Rõhutades üldist põhistamiskohustust ning viidates konventsiooni artikli 6 lõikele 1 ja EIK-i otsusele asjas *Pronina vs. Ukraina* (nr 63566/00, 18. juuli 2006), leidis Riigikohus, et kohus peab põhistama ka otsustust jätta kohtumenetluse poole põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus rahuldamata või läbi vaatamata. Riigikohus lisas, et sellise põhistamiskohustuse ulatus sõltub aga väga suurel määral konkreetse juhtumi isepärast ja taotluse sisust.

Samas määruses selgitas Riigikohus, et juhul kui põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus on esitatud sellises kohtumenetluses, mille puhul näeb seadus ette ka edasikaebevõimaluse, saab kohtumenetluse pool esitada madalama astme kohtus rahuldamata või läbi vaatamata jäetud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse uuesti edasikaebemenetluse käigus. Kohtukaebemenetluses saab isik vaidlustada ka seda, kui kohus on tema põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse tähelepanuta või selle suhtes tehtud otsustuse piisavalt põhistamata jätnud. Kui eelnev kohtuaste pole põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse rahuldamata või läbi vaatamata jätmist piisavalt põhistanud, on see viga üldreeglina kõrgema astme kohtu menetluses kõrvaldatav ega tingi tavaliselt kohtuasja madalama astme kohtule uueks arutamiseks saatmist. Põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse võib esmakordselt esitada ka alles edasikaebemenetluses – näiteks apellatsioonis või kassatsioonis.

*(ii) Näited Riigikohtu praktikast õigustloova akti põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise kohta*

42. Riik esitas mitu näidet kohtupraktikast, kus isik vaidlustas teatud haldusakti halduskohtus, kes omakorda algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, milles Riigikohus tunnistas asjaomase õigustloova akti sätted põhiseadusega vastuolus olevaks.

43. 21. jaanuaril 2004. aastal tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjas nr 3-4-1-7-03 sotsiaalhoolekande seaduse §-i 22<sup>1</sup> lg 4 (1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003 kehtinud redaktsioon) põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles sotsiaalhoolekande seaduses nimetamata eluruumi kasutanud puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse ega hüvitatud eluasemekulusid. Selles asjas ei rahuldatud kõnealuse isiku avaldust toimetulekutoetuse saamiseks põhjusel, et tema elukoht ei vastanud seaduses sätestatud tingimustele. Isik vaidlustas selle halduskohtus.

44. 30. septembril 2008. aastal tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjas nr 3-4-1-8-08 riikliku pensionikindlustuse seaduse §-i 28 lg 2 p 3 põhiseadusega vastuolus olevaks (ja kehtetuks) osas, milles see ei võimaldanud pensioniõigusliku staaži hulka arvata kohustusliku sõjaväe- või asendusteenistuse aega,



kui isik elas Eestis enne ja pärast väljaspool Eestit toimunud sõjaväe- või asendusteenistusse suunamist ning omandas Eestis 15-aastase pensionistaaži. Selles asjas esitas kõnealune isik Tallinna Halduskohtusse kaebuse Tallinna Pensioniameti otsuse peale, millega tema kohustusliku sõjaväeteenistuse aega ei arvatud pensioniõigusliku staaži hulka.

45. 14. mail 2013. aastal tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjas nr 3-4-1-7-13 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks vanemahüvitise seaduse §-i 3 lõike 7 esimese lause osas, mille alusel vähendati lisaks vanemhüvitisele tulu saava isiku vanemahüvitist sedavõrd, et tema kogusissetulek kujunes väiksemaks kui talle algselt määratud vanemahüvitis. Selles asjas vaidlustas kõnealune isik SKA otsuse, mille järgi peeti enamakstud vanemahüvitis kinni järgmiste kalendrikuude vanemahüvitisest.

46. Teistes näidetes tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks vanemahüvitise seaduse §-i 3 lõike 7 esimese lause (osas, milles see nägi ette vanemahüvitise vähendamise juhul, kui tööandja viivitab töötajale palga maksmisega – 30. juuni 2016. aasta kohtuotsus nr 3-3-1-86-15); tööturuteenuste ja -toetuste seaduse §-i 41 lg 1 (osas, milles see ei näinud Eesti Töötukassale ette tagasinõude esitamisel kaalutusõigust – 22. aprilli 2014. aasta kohtuotsus nr 3-3-1-51-13); riikliku pensionikindlustuse seaduse §-i 27 lg 7 ja 8 ning §-i 28 lg 2 p 12 (osas, milles need ei võimaldanud täiendavat pensioniõiguslikku staaži vanemate vahel jagada – 8. novembri 2017. aasta kohtuotsus nr 5-17-9); ja sotsiaalhoolekande seaduse §-i 22<sup>2</sup> lg 2 (osas, milles see ei võimaldanud toimetulekutoetuse arvestamisel arvata sissetuleku hulgast välja õppeasutuse moodustatud eritoetuse fondi vahenditest makstud eritoetust – 2. veebruari 2015. aasta kohtuotsus nr 3-4-1-33-14).

## KAEBUS

47. Konventsiooni artikli 14 alusel koostoimes konventsiooni esimese protokolliga artikliga 1 kaebas kaebaja diskrimineerimise üle seoses varaliste õigustega ehk pensionimaksete peatamisega pärast tema Eestist lahkumist. Ühtlasi kaebas ta selle üle, et puudus tõhus riigisisene õiguskaitsevahend tema konventsiooni alusel esitatud kaebuse lahendamiseks.

## ÕIGUSKÜSIMUSED

### A. Artikli 14 koostoimes esimese protokolliga artikliga 1 väidetav rikkumine

48. Kaebaja kaebas, et temalt võeti vanaduspension ära tema elukoha tõttu ja et see rikkus konventsiooni artiklit 14 koostoimes esimese protokolliga artikliga 1, mis on sõnastatud järgmiselt:

#### Artikkel 14

„Konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund.“

### **Esimese protokoll artikkel 1**

„Igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu kui avalikes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides.

Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajaduse korral kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks.“

#### *1. Poolte seisukohad*

##### **(a) Riik**

49. Riigi väitel ei ammandanud kaebaja riigisiseseid õiguskaitsevahendeid enne EIK-i kaebuse esitamist.

50. Esmalt juhtis riik tähelepanu asjaolule, et SKA 15. juuni 2007. aasta otsusega ei lõpetatud kaebajale pensionimaksete tegemist, vaid üksnes peatati pärast seda, kui SKA oli teada saanud, et kaebaja ei ela enam Eestis. Euroopa Liidu õiguse järgi oleks kaebajale pensionimaksete tegemist jätkatud, kui ta oleks vastava avalduse esitanud, nagu SKA tal teha palus (vt punkti 6 eespool).

Kuigi SKA saatis eespool nimetatud otsuse kaebaja (eeldatavale) aadressile Heidelbergis – Saksamaa asjaomase ametiasutuse kinnitusele –, ei toimetatud otsust kätte ja see tagastati Eestisse. Riiki ei saa pidada vastutavaks selle eest, et otsust ei saanud kaebajale kätte toimetada, sest viimane ei teavitanud oma kolimisest ei Eesti ega Saksamaa ametiasutusi. Riik viitas iga isiku (rahvastikuregistri seadusest tulenevale) kohustusele hoolitseda registrisse kantud elukoha aadressi õigsuse eest isegi juhul, kui isik elab välisriigis. Igal juhul pidi kaebaja üsna kiiresti märkama, et talle pensioni enam ei maksta, ning halduskohtumenetluse seadustiku ja Riigikohtu asjaomase praktika järgi oleks ta pidanud ise astuma kohaseid samme selleks, et pensionimaksete tegemiseks antud haldusakt talle teatavaks tehtaks (vt punkti 39 eespool). Otsusega mittenõustumise korral oleks ta võinud selle vaidlustada. Kaebaja seda ei teinud. Riik märkis, et 2007. aasta juunis esitatud juhised kaebaja pensionimaksete jätkamise kohta Saksamaal ei olnud enam asjakohased, sest kaebaja oli Ameerika Ühendriikidesse kolinud.

51. Veel märkis riik, et esimest korda teavitas kaebaja SKA-d oma elukohast Ameerika Ühendriikides 14. septembri 2009. aasta kirjas. Ta ei astunud mingeid samme vaidlustamiseks SKA vastust (vt punkti 9 eespool), mille järgi ei saanud talle Ameerika Ühendriikidesse pensioni maksta. Kuigi teda teavitati sellest kirja vormis, saab SKA vastust tõlgendada haldusaktina (vt punkti 38 eespool), mida saab halduskohtus

vaidlustada. Igal juhul ei vaidlustanud kaebaja SKA 7. novembri 2011. aasta otsust, mis sisaldas sellekohaseid juhiseid (vt punkti 12 eespool).

52. Riik jäi endale kindlaks, et kaebaja saadetud kirju Riigikogu sotsiaalkomisjonile, õiguskantslerile, Vabariigi Presidendi kantseleile ja Riigikohtule tuleb pidada tavaliseks kirjavahetuseks, mida ei saa pidada tõhusaks õiguskaitsevahendiks.

53. Riigi hinnangul on halduskohtusse pöördumine – mis oli kaebajale kättesaadav – tõhus õiguskaitsevahend, mille kaebaja oleks pidanud ammendama. Lisaks võimalusele tugineda riikliku pensionikindlustuse seaduse asjaomaste sätete põhiseadusevastasusele oleks asja arutavatel riigisisestel kohtutel (mis tahes astmes) olnud õigus ja kohustus hinnata kohaldatavate sätete põhiseaduslikkust ning vastava aluse olemasolu korral tunnistada need põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui riigisisestel kohtudel oleksid leidnud, et põhiseadusevastasust puudutavat nõuet ei tule läbi vaadata või et asjaomased sätted on põhiseadusega kooskõlas, oleksid nad pidanud sellist otsustust põhistama. Nimetatud õiguskaitsevahendi tõhusust kinnitas ka Riigikohtu ulatuslik praktika. Kuna kaebaja riigisisestesse kohtusse ei pöördunud, ei saanud viimane ka hinnata asjaomaste haldusakte ega nende aluseks olnud õigusakte. Käesolevas asjas ei antud Eesti kohtutele võimalust konventsiooni väidetavat rikkumist heastada.

54. Kui EIK peaks leidma, et kaebajal puudus riigi tasandil tõhus õiguskaitsevahend, mis oleks tulnud ammendada, siis leiab riik alternatiivselt, et kaebaja ei esitanud EIK-ile kaebust ettenähtud tähtaja jooksul. Tema pensioni maksmine peatati 2007. aastal ja SKA otsuse, milles selgitati pensionimaksete lõpetamise põhjuseid, sai kaebaja kätte hiljemalt 2011. aastaks. Kuid kaebuse EIK-ile esitas ta alles 2. juunil 2017. aastal.

55. Lisaks on kaebus riigi väitel *ratione materiae* vastuvõetamatu. Kaebajal puudus esimese protokolli artikli 1 tähenduses omand ja tal ei saanud olla õigustatud ootust pensioni saamiseks pärast kolimist Ameerika Ühendriikidesse, millega Eesti ei ole sotsiaalkindlustuslepingut sõlminud.

#### **(b) Kaebaja**

56. Kaebaja hinnangul ei määranud riigisisestel ametiasutused tema alalist elukohta õigesti. Nad oleksid pidanud õigeks aadressiks pidama tema aadressi Eestis Pärnus, mille ta oli oma elukohaks ja postiaadressiks jätnud kuni korteri müümiseni 2012. aastal ning mis oli rahvastikuregistrisse kantud. Kogu oluline kirjavahetus oleks tulnud sellele aadressile saata. Lisaks oleks pidanud pensionimaksed jätkuma, sest nimetatud aadress oli jätkuvalt tema elukoht. Kaebaja sõnul ei vastanud riigi ametiasutused tema 14. septembri 2009. aasta kirjale, mistõttu kuuekuuline tähtaeg ei kehti.

#### *2. EIK-i hinnang*

57. Kohtuasja asjaolude alusel ja riigi seisukohti arvestades märgib EIK, et kuigi käesolevas asjas ei ole kaebaja ühest riigist teise kolimise kuupäevad täpselt teada, saab siiski selgelt eristada kahte ajavahemikku: esiteks ajavahemik, mil kaebaja elas

Saksamaal, ja teiseks ajavahemik pärast Ameerika Ühendriikidesse elama asumist. EIK käsitleb kaebaja nõuete vastuvõetavust nende kahe ajavahemiku suhtes eraldi.

**(a) Üldpõhimõtted**

58. Konventsioonisüsteem on inimõigusi kaitsvate riiklike süsteemide suhtes subsidiaarne. EIK-i ülesanne on kontrollida, kas konventsiooniosalised on täitnud endale konventsiooniga võetud kohustusi. EIK ei asu konventsiooniosaliste asemele, sest viimaste ülesanne on tagada konventsioonis sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste austamine ja kaitsmine riigi tasandil. Riigid on vabastatud vastutusest oma tegude eest rahvusvahelise organi ees seni, kuni neil on olnud võimalus heastada rikkumine oma õigussüsteemi vahendusel, ja need, kes soovivad alluda EIK-i järelevalvealasele jurisdiktsioonile seoses riigi vastu esitatud kaebustega, on seega kohustatud kasutama esmalt riikliku õigussüsteemi pakutavaid õiguskaitsevahendeid (*Vučković jt vs. Serbia* (esialgne vastuväide) [suurkoda], nr 17153/11 ja veel 29, punkt 69, 25. märts 2014).

59. EIK kordab, et konventsiooni artikli 35 lõike 1 alusel võib ta kohtuasja arutada ainult pärast kõigi riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamist. Kaebajad peavad andma riigisisestele kohtutele võimaluse – põhimõtteliselt on see ette nähtud konventsiooniosalistele – ennetada või heastada vastava riigi väidetavat rikkumist. See põhineb eeldusel, et väidetava rikkumise jaoks on riigisiseses õigussüsteemis tõhus õiguskaitsevahend ette nähtud. Ainsad õiguskaitsevahendid, mis tuleb konventsiooni artikli 35 lõike 1 alusel ammendada, on need, mis on seotud väidetava rikkumisega ning mis on kättesaadavad ja piisavad. Selliste õiguskaitsevahendite olemasolu peab olema piisavalt kindel mitte ainult teoorias, vaid ka praktikas, sest vastupidisel juhul ei ole need nõuetekohaselt kättesaadavad ega tõhusad; vastustajariigi ülesanne on kindlaks teha, et nimetatud tingimused on täidetud (vt muu hulgas *Parrillo vs. Itaalia* [suurkoda], nr 46470/11, punkt 87, EIK 2015; *McFarlane vs. Iirimaa* [suurkoda], nr 31333/06, punkt 107, 10. september 2010; *Mifsud vs. Prantsusmaa* (otsus vastuvõetavuse kohta) [suurkoda], nr 57220/00, punkt 15, EIK 2002-VIII; *Leandro Da Silva vs. Luksemburg*, nr 30273/07, punktid 40 ja 42, 11. veebruar 2010; eespool viidatud *Vučković jt*, punktid 69–77; ning *Živković jt vs. Sloveenia* (otsus vastuvõetavuse kohta), nr 42670/16, EIK 5. september 2017). Pelgad kahtlused konkreetse õiguskaitsevahendi tõhususe kohta, kui see õiguskaitsevahend ei ole selgelt kasutu, ei ole piisav põhjus selle kasutamata jätmiseks (eespool viidatud *Vučković jt*, punktid 74, 84).

**(b) Põhimõtete kohaldamine käesolevas kohtuasjas**

*(i) Seoses kaebaja elamisega Saksamaal*

60. Kuigi kaebaja seda oma EIK-i esitatud kaebuses ei nimetanud, teavitas riik EIK-i, et SKA-sse saabunud andmetel elas kaebaja mingi aja Saksamaal. Kaebaja seda oma seisukohtades ei vaidlustanud, kuid väitis, et riigisisised ametiasutused oleksid

pidanud kirjavahetuse ja pensionimaksete kontekstis pidama tema elukohaks endiselt aadressi Eestis Pärnus.

61. EIK peab oluliseks seda, et kui SKA peatas 2007. aasta juulis kaebaja pensionimaksed, sest arvas teda Saksamaale kolinud olevat, ei tähendanud see, et kaebajal ei olnud riigisisese õiguse alusel õigust pensioni Eestist edasi saada. Näib, et kaebaja oleks pidanud ainult SKA-le teatud andmeid esitama ning tema pensionimakseid oleks jätkatud (vt punkti 6 eespool). SKA saatis asjaomase otsuse ja andmete esitamise palvet sisaldava kaaskirja aadressile, mis Saksamaa ametiasutuste kinnitusel oli kaebaja elukoht.

62. Kuigi puudub igasugune vaidlus, et kaebaja nimetatud otsust ega andmete esitamise palvet kätte ei saanud, leiab EIK, et selle saab süüks panna asjaolule, et kaebaja ei teavitanud Eesti ametisutusi oma elukoha muutumisest, nagu on riigisisese õiguse alusel nõutud (vt punkti 36 eespool). Isegi kui eeldada, et SKA oleks pidanud otsuse ja andmete esitamise palve saatma kaebaja aadressile Eestis Pärnus (rahvastikuregistrisse kantud aadress), leiab EIK, et kaebaja oleks pidanud aru saama, et talle pensioni enam ei maksta, isegi ilma vastavat otsust saamata. Kuid näib, et seoses pensionimaksete peatamisega pöördus ta SKA poole esimest korda alles 2009. aastal (vt punkti 8 eespool), kuid selleks ajaks (nagu ta märkis oma 14. septembri 2009. aasta kirjas) oli ta juba Ameerika Ühendriikidesse kolinud. EIK märgib, et vastupidiselt kaebaja väidetele vastas SKA sellele kirjale (vt punkti 9 eespool).

63. Antud asjaoludel ja ka asjaomast riigisisest kohtupraktikat (vt punkti 39 eespool) arvestades leiab EIK, et kaebaja oleks pidanud ise hoolikam olema ja pensionimaksete peatamise põhjuste kohta ise õigel ajal teavet hankima. Kui ta oleks seda teinud, oleks tal olnud võimalus esitada riigisisestele ametiasutustele vajalikku teavet oma elukoha kohta Saksamaal ning pensioni oleks edasi makstud. Kuid ta võttis riigisiseste ametiasutustega ühendust alles pärast Ameerika Ühendriikidesse kolimist, mis tekitas veel ühe uue õigusliku olukorra, mida on käsitletud allpool.

64. Eespool toodud põhjustel leiab EIK, et seni, kuni kaebaja elas Saksamaal, olid tema pensionimaksed peatatud ajutiselt seniks, kuni ta esitab SKA-le vajalikku teavet. Käesoleva kohtuasja asjaoludel ei saa pidada riiki kaebaja tegevusetuse eest vastutavaks.

65. Eeltoodu tõttu leiab EIK, et kaebaja kaebuse see osa on selgelt põhjendamatu ja tuleb konventsiooni artikli 35 lõike 3 punkti a ja lõike 4 kohaselt läbi vaatamata jätta.

*(ii) Seoses kaebaja elamisega Ameerika Ühendriikides*

66. Kuigi ei ole täiesti selge, millal kaebaja Ameerika Ühendriikidesse kolis (vrd punkte 7 ja 12 eespool), on kindel, et hiljemalt 2009. aasta septembris elas ta seal. Seega hiljemalt selleks ajaks hakkas kaebaja olukorrale kehtima riikliku pensionikindlustuse seaduse §-i 4 lõikest 1 koostoimes §-i 4 lõikega 3 tulenev territoriaalne piirang, kuna Eesti ja Ameerika Ühendriikide vahel puudus pensionimaksete tegemist reguleeriv välisleping.

67. Tõhusate riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamise kohustust märkides nõustub EIK riigiga, et kirjade saatmist erinevatele asutustele (Vabariigi Presidendi kantselei, õiguskantsler, Riigikogu sotsiaalkomisjon) ei saa pidada sellise õiguskaitsevahendi kasutamiseks. Lisaks ei ole EIK veendunud, et ükski neist asutustest oli pädev kaebaja pensionimaksete üle otsustama. Kuigi kaebaja kaebas oma olukorra üle ka Riigikohtusse, selgitas viimane, et sellise taotluse alusel ei saa ta põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatada, ning märkis, et Riigikohus saab põhiseaduslikkuse kohta arvamust avaldada üksnes pooleliolevas kohtumenetluses.

68. Sellest tulenevalt peab EIK kindlaks tegema, kas kaebaja käsutuses oli kättesaadav ja tõhus õiguskaitsevahend, mille alusel ta oleks saanud vaidlustada pensionimaksete lõpetamise põhjusel, et ta oli Ameerika Ühendriikidesse elama asunud.

69. Ühest küljest oli tal võimalik vaidlustada SKA otsus pensionimaksete lõpetamise kohta (üksik haldusakt) halduskohtus (vt punkti 26 eespool). Selle kohta leiab EIK, et isegi kui nõustuda, et kaebajale ei pruukinud ilmne olla, et ta oleks saanud 3. novembri 2009. aasta kirjas sisaldunud otsuse vaidlustada, siis sisaldas 7. novembri 2011. aasta otsus selget viidet selle vaidlustamise võimalusele, kui kaebaja otsuse sisuga ei nõustu (vt punkti 12 eespool). Teisest küljest on selge, et vanaduspensioni nn ülekandmatus kaebaja asjas tulenes otse seaduses sätestatud põhimõtetest, mille järgi oli võimalik väljaspool Eestit elavatele isikutele pensioni maksta vaid juhul, kui oli sõlmitud asjaomane välisleping. EIK märgib, et riikliku pensionikindlustuse seaduse asjaomased sätted ei näinud ametiasutustele ette mingit kaalutusõigust seoses pensioni maksmisega isikutele, kes elavad riikides, millega Eesti ei ole asjaomast sotsiaalkindlustuslepingut sõlminud. Seadust on pärast seda muudetud, et võimaldada pensioni maksmist ka sellistesse riikidesse. Eeltoodust tulenevalt näib, et kui kaebaja oleks ajal, mil talle pensioni Ameerika Ühendriikides elamise tõttu ei makstud, riigisisesse kohtusse hagi esitanud, oleks see edu toonud vaid juhul, kui asjaomaste õigusaktide vastavad sätted oleks põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistatud.

70. EIK märgib, et riigisisese õiguse alusel on esimese ja teise astme kohtutel õigus (ja ka kohustus) hinnata õigustloovate aktide põhiseadusele vastavust ning vajaduse korral tunnistada sellised aktid põhiseadusevastaseks ja jätta need kohaldamata. Sellisel juhul peavad nad algatama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse Riigikohtus, millel on õigus õigustloov akt kehtetuks tunnistada, kui ta nõustub alama astme kohtu hinnanguga akti põhiseadusevastasuse kohta. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse saab algatada ka Riigikohtu mis tahes kolleegium (vt punkte 18 ja 20, 21–25 ning 40 eespool). Eespool nimetatud sätted ei anna otsest juurdepääsu põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusele Riigikohtus.

71. EIK märgib veel, et Riigikohus on oma praktikas tunnistanud individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse otse Riigikohtule esitamise võimalust juhul, kui kõnealusel isikul ei ole võimalik oma kohtusse pöördumise õigust muul viisil tõhusalt kaitsta, nagu näeb ette põhiseaduse § 15 (vt punkti 40 eespool ja kohtupraktikat, mis on kokku võetud eespool viidatud kohtuasjas *Ovsjannikov*, punktid 34–35).

72. Oluline on ka märkida, et EIK on hinnanud – eriti Eestis kehtiva õiguskaitsevahendite süsteemi käsitlemisel –, kas riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamiseks on kaebaja kohustatud esitama riigisisesele kohtule pooleliolevas kohtumenetluses eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse. EIK leidis, et kaebaja sellist taotlust esitama ei pea, vaid piisab konventsiooni puudutava sisulise kaebuse esitamisest riigisiseses kohtus, kellel on õigus põhiseadusega vastuolus olevad sätted omal algatusel kohaldamata jätta (*ibid.*, punktid 60–62).

73. Praeguse kohtuasja juurde tulles märgib EIK, et kaebaja ei üritanud algatada kohtumenetlust pärast tema Ameerika Ühendriikidesse elama asumist tehtud pensionimaksete lõpetamise otsuse vaidlustamiseks. Riik ei väitnud, et kaebajal oli õigus esitada individuaalne põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus otse Riigikohtusse. Kaebajale esitatud vastuses ei nimetanud ka Riigikohus, et see on võimalik (vt punkti 13 eespool). EIK on valmis möönma, et praeguses asjas ei olnud kaebajal otsest juurdepääsu Riigikohtule, kes oleks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses saanud vaidlustatud sätted kehtetuks tunnistada (vrd *Myroshnychenko vs. Ukraina* (otsus vastuvõetavuse kohta), nr 10205/04, 3. aprill 2007, ja eespool viidatud *Parrillo*, punkt 101).

74. Kuid EIK leiab, et käsitleda tuleb küsimust, kas konventsiooni puudutava kaebuse tavalisse riigisisesse kohtusse esitamise võimalus kujutab endast sellist õiguskaitsevahendit, võttes arvesse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse konkreetset olemust Eesti õigussüsteemi alusel.

75. Selle kohta kordab EIK esmalt, et üksikisikute puhul on piisav, kui ta esitab konventsiooni puudutava sisulise kaebuse riigisisesse kohtusse, esitamata konkreetset põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust (vt punkti 72 eespool). Kuid sellise taotluse esitamise korral on riigisisese kohtu kohustatud seda menetlema. Kui nende hinnangul on kõnealune õigustloov akt põhiseadusega vastuolus, siis ei saa nad seda kohaldada ja peavad algatama Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse; alternatiivselt võivad nad taotluse rahuldamata või läbi vaatamata jätta. Igal juhul peab nende otsus olema põhjendatud (vt punkti 41 eespool). Kui asja arutav kohus eirab põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust või otsustab selle läbi vaatamata või rahuldamata jätta, võib asjasse puutuv isik selle vaidlustada (kui kõnealuses menetluses on edasikaebamine lubatud). Põhiseaduslikkuse küsimust saab tõstatada igas kohtuastmes ehk puudub kohustus tõstatada see kohe esimese astme kohtus (*ibid.*). Põhiseadusega vastuolus oleva õigustloova akti kehtetuks tunnistamise õigus on Riigikohtul (vt punkti 24 eespool). Oluline on märkida, et Riigikohus tegutseb nii kassatsiooni- kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna (vt punkti 19 eespool). Riik esitas arvukalt näiteid selle kohta, et alama astme kohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on Riigikohus erinevaid seadusesätteid põhiseadusevastaseks tunnistanud (vt punkte 42–46 eespool).

76. Eeltoodud põhjustel leiab EIK, et kaebajal oli võimalik halduskohtumenetluses vaidlustada otsus, millega SKA lõpetas pensionimaksete tegemise (vt punkti 69 eespool). See oleks andnud talle võimaluse esitada kaebus – mille ta on nüüd EIK-i

esitanud – esmalt riigisisesse kohtusse, kes oleks saanud riikliku pensionikindlustuse seaduse asjaomaste sätete põhiseaduslikkuse kohta oma seisukoha kujundada. EIK märgib, et kaebaja kaebus puudutab omandi kaitset koosmõjus diskrimineerimise keeluga ning mõlemad tulenevad Eesti Vabariigi põhiseadusest (vt punkte 16–17 eespool). Kaebaja ei ole näidanud, et Eestis on välja kujunenud kohtupraktika riikliku pensionikindlustuse seaduse vaidlustatud sätete põhiseaduslikkuse kohta, millest tuleneks, et selline menetlus ei oleks soovitud tulemust andnud.

77. Eestis põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust reguleerivad riigisiseseid õigusakte ja kohtupraktikat arvesse võttes asub EIK seisukohale, et kaebaja oleks (kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega) enne EIK-ile kaebuse esitamist pidanud esitama oma argumendid riigisiseses kohtus.

78. Kuna kaebaja ei algatanud ühtegi menetlust, mida saaks tõhusaks riigisiseseks õiguskaitsevahendiks pidada, tuleb kaebuse see osa konventsiooni artikli 35 lõigete 1 ja 4 alusel riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamata jätmise tõttu läbi vaatamata jätta.

## **B. Artikli 13 väidetav rikkumine**

79. Kaebaja kaebas ka selle üle, et tema käsutuses ei olnud õiguskaitsevahendit seoses konventsiooni puudutavate kaebustega. Ta tugines artiklile 13, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Igaühel, kelle konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik.”

80. Riik vaidles vastu, et kaebaja käsutuses oli tõhus riigisisene õiguskaitsevahend, mida ta ei kasutanud.

81. Kaebaja vastas, et ta ei olnud õiguskaitsevahenditest teadlik enne, kui riik need oma seisukohtades esitas, ja et igal juhul kahtles ta, kas need on kättesaadavad vanemale isikule, kelle emakeel ei ole eesti keel ja kes ei saa endale advokaati lubada.

82. Kaebuse selle osa kohta, mis puudutab kaebaja pensionimaksete lõpetamist tema Ameerika Ühendriikides elamise ajal, kordab EIK, et konventsiooni artikkel 13 ei taga õiguskaitsevahendit, mis võimaldaks konventsiooniosaliste seaduste vaidlustamist riigi ametiasutuses põhjusel, et need on konventsiooniga vastuolus (vt *Paksas vs. Leedu* [suurkoda], nr 34932/04, punkt 114, EIK 2011 (väljavõtted), ja *Maurice vs. Prantsusmaa* [suurkoda], nr 11810/03, punkt 107, EIK 2005-IX). Igal juhul on EIK teinud eespool kindlaks, et kaebaja käsutuses oli tõhus õiguskaitsevahend. Kuna ta pensionimaksete lõpetamise otsust riigisiseses kohtus ei vaidlustanud, ei saa EIK ennustada, kas tal oleks probleeme tekkinud. Kuid EIK märgib, et põhimõtteliselt oleks kaebaja saanud oma asjas riigi õigusabi taotlelda (vt punkti 37 eespool). EIK kordab, et pelgad kahtlused konkreetse õiguskaitsevahendi tõhususe kohta ei vabasta kaebajat selle õiguskaitsevahendi kasutamisest (vt eespool viidatud *Vučković jt*, punktid 74, 84).



83. Kaebuse selle osa kohta, mis puudutab kaebaja elamist Saksamaal, kordab EIK, et artikkel 13 nõuab riigisisest õiguskaitsevahendit üksnes nende kaebuste suhtes, mida saab konventsiooni tähenduses vaidlustatavaks pidada (vt muu hulgas *Baka vs. Ungari* [suurkoda], nr 20261/12, punkt 180, 23. juuni 2016). Kuna kaebaja kaebuse seda osa peeti selgelt põhjendamatuks, asub EIK seisukohale, et kaebajal ei olnud vaidlustatavat nõuet, mis tingiks konventsiooni artikli 13 kohaldamise.

84. Eeltoodust tulenevalt on artikli 13 alusel esitatud kaebuse osa selgelt põhjendamatu ja tuleb jätta konventsiooni artikli 35 lõigete 3 ja 4 kohaselt läbi vaatamata.

Sellest lähtudes EIK ühehäälselt

*tunnistab* kaebuse vastuvõetamatuks.

Koostatud inglise keeles ja tehtud teatavaks kirjalikult 2. juulil 2020. aastal.

Hasan Bakircı  
Sekretäri asetäitja

Jon Fridrik Kjølbro  
Esimees