

**PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTUMENETLUSE SEADUSE
VÕIMALIKUD MUUDATUSED**

Andra Laurand ja Janar Jäätma

28.06.2024

SISUKORD

I. SISSEJUHATUS	4
II. KONKREETSED MUUDATUSETTEPANEKUD	5
1. Muudatusettepanekud, mis puudutavad põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist	5
1.1. Individuaalne põhiseaduslikkuse järelevalve kaebus (individuaalkaebus)	5
1.1.1. Probleemi olemus ja taust	5
1.1.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus	8
1.1.3. Võimalikud muudatusettepanekud	8
1.2. Riigikogu liikmete kaebus, opositsioonikaebus või fraktsioonikaebus	10
1.2.1. Probleemi olemus ja taust	10
1.2.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus	12
1.2.3. Võimalikud muudatusettepanekud	14
1.3. Autonoomiakaebus	15
1.3.1. Probleemi olemus ja taust	15
1.3.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus	16
1.3.3. Võimalikud muudatusettepanekud	16
1.4. Põhiseaduslik organitüli	17
1.4.1. Probleemi olemus ja taust	17
1.4.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus	18
1.4.3. Võimalikud muudatusettepanekud	19
1.5. Aluspõhimõtete kontroll Euroopa Liidu õigusloomes	20
1.5.1. Probleemi olemus ja taust	20
1.5.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus	23
1.5.3. Võimalikud muudatusettepanekud	23
2. Muudatusettepanekud, mis puudutavad vaidlusi, mis alluvad esimeses astmes otse Riigikohtule (eelkõige valimis- ja mandaativaidlused)	24
2.1. Probleemi olemus ja taust	24
2.2. Võimalikud muudatusettepanekud	24
3. Muudatusettepanekud, mis puudutavad Riigikohtu organisatsiooni põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamisel.....	29
3.1. Probleemi olemus ja taust	29
3.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus	29
3.3. Võimalikud muudatusettepanekud	29

4. Muudatusettepanekud, mis puudutavad põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusreeglistikku	34
4.1. Põhiseaduslikkuse järelevalves tehtud otsuste ajaline toime ning otsuse jõustumise edasilükkamine	34
4.1.1. Probleemi olemus ja taust	34
4.1.2. Võimalikud muudatusettepanekud	35
4.2. Konkreetse normikontrolli mudel	37
4.2.1. Probleemi olemus ja taust	37
4.2.2. Võimalikud muudatusettepanekud	39
4.3. Õiguskaitse määruste vastu	43
4.3.1. Probleemi olemus ja taust	43
4.3.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus	43
4.3.3. Võimalikud muudatusettepanekud	43
4.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kantud menetluskulude hüvitamine ..	44
4.4.1. Probleemi olemus ja taust	44
4.4.2. Võimalikud muudatusettepanekud	46
4.5. Ettepanek asendada PSJKS-s sätestatud „menetluse uuendamine“ teise terminiga.	47
4.5.1. Probleemi olemus ja taust	47
4.5.2. Võimalikud muudatusettepanekud	47
4.6. Menetlusosaliste ringi täpsustamine ja menetlusväliste isikute kaasamine	48
4.6.1. Probleemi olemus ja taust	48
4.6.2. Võimalikud muudatusettepanekud	48
4.7. Viitamine teistele menetlusseadustikele	50
4.8. PSJKS-i 6. ptk kaasajastamine	51

I. SISSEJUHATUS

8. veebruari 2023 käskkirjaga nr 17 moodustas justiitsminister põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) analüüsi koostamiseks töörühma. Töörühmale seati käskkirjas eesmärk koostada PSJKS-i analüüs ning esitada muudatusettepanekud. Samuti on nende küsimustega tegelenud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunikud Berit Aaviksoo ja Katri Jaanimägi, sh Riigireformi Sihtasutus, endised Riigikohtu esimehed Rait Maruste ja Priit Pikamäe. Lisaks on avaldatud erinevaid arvamusi erialakirjanduses.

Käesolev töö kaardistab ühes dokumendis olulisemad PSJKS-i muutmise ettepanekud ning koondab esitatud muutmissettepanekute eelised ja puudused.¹ Töö eesmärk on aidata välja selgitada need probleemkohad, milles on õigusavalikkuses kujunenud võimalikult suur üksmeel ning mille muutmisega on õigusloomes võimalik edasi töötada.

Kuigi kaardistamisele kuuluvad kõik olulisemad kunagi esitatud ettepanekud, siis lõppastmes keskendutakse töös üksnes neile muudatusettepanekutele, mis on kooskõlas kehtiva põhiseadusega. Esineb selliseid muudatusettepanekuid, kus põhiseaduse muutmise vajalikkus on ilmne. Samas esineb ka selliseid ettepanekuid, kus põhiseaduse muutmise vajalikkus ilmne ei ole. Ka viimati märgitud muudatusettepanekud on käesoleva tööga hõlmatud.

Võimalik on eristada neid muudatusettepanekuid, mis on põhimõttelist laadi, nendest muudatusettepanekutest, mis on esmajoones õigustechnilised. Põhimõttelist laadi muudatusettepanekuid on võimalik omakorda jagada sellisteks, mis võivad tekitada tugevaid polarisatsioone, ning sellisteks, milles on võimalus leida võimalik suur ühisosa. Eespool märgitud eristuste alusel on asutud muudatusettepanekuid diferentseerima.

¹ Käesoleva kaardistuse aluseks on mh PSJKS-i analüüsi töörühma liikmete esitatud ettepanekud ning nende tulemusel justiitsministeeriumis koondatud aruteluteemad.

II. KONKREETSED MUUDATUSETTEPANEKUD

1. Muudatusettepanekud, mis puudutavad põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist

1.1. Individuaalne põhiseaduslikkuse järelevalve kaebus (individuaalkaebus)

1.1.1. Probleemi olemus ja taust

Eristada tuleb individuaalkaebust, mis on esitatud kohtulahendi peale (n-ö lahendi-individuaalkaebus), individuaalkaebusest, mis on esitatud õigusnormi peale (n-ö õigusnormi-individuaalkaebus).² Esimesel juhul tuleks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil kontrollida, kas madalama astme kohtu lahend või Riigikohtu mõne teise kolleegiumi lahend on kooskõlas põhiseadusega. Teisel juhul tuleks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil kontrollida, kas õigustloov akt on põhiseaduspärane. Kehtiva praktika kohaselt Riigikohus ei jaata võimalust esitada individuaalkaebust Riigikohtu haldus-, tsiviil- ja kriminaalkolleegiumi lahendi peale.³

Õigusnormi peale esitatud kaebuste puhul on võimalik omakorda diferentseerida, kas hõlmatud on üksnes legislatiivorgani õigustloovad aktid ehk seadused või hõlmatud oleksid ka eksekutiivorgani õigustloovad aktid ehk määrused.

Lisaks tuleb individuaalkaebust puudutava õigusliku diskussiooni puhul eristada arutelu selle üle, kas individuaalkaebust üldse on vaja (s.t kas individuaalkaebuse puudumine või selle PSJKS-s reguleerimata jätmine on õiguslik probleem, mida lahendada), ning – eeldusel, et individuaalkaebuse olemasolu jaatatakse – arutelu selle üle, kuidas individuaalkaebust PSJKS-s reguleerida.

Individuaalkaebuse lubatavuse poolt on esitatud järgmised argumendid.

- 1) Individuaalkaebus tagab põhiõiguste lünkadeta kaitse.⁴ M. Ernits lisab järgmist: „[P] põhiseaduse järgi peab ühemõtteliselt olema tagatud lünkadeta õiguskaitse ka valdkondades, kus puudub võimalus oma õigusi muul viisil kaitsta (nt varjatud jälgimine) või kus ei saa isikult mõistlikult eeldada, et ta teda isiklikult puudutava seaduse kohaldamise ära ootaks (nt karistusõigus). Täna puudub paraku kindlus, kas Eestis on tagatud lünkadeta õiguskaitse.“⁵ Olemasolevad menetlused ei pruugi igas olukorras ja alati tagada põhiõiguste piisavat kaitset. Sellel võimalusel on subsidiaarne iseloom (s.o, et kaitset pakutakse olukorras, kus isiku õigused jääksid kaitseta).⁶ Põhiõiguste võimalikku lünkliku õiguskaitset on Riigikohus jaatanud sellises olukorras, kus õigustloov üldakt keelustab isiku teatud käitumise ning millele järgneks karistamine või isiku õiguste rikkumine. Põhiõiguste kohtulik kaitse ei pea eeldama seda, et isik ootab ära karistamise või õiguste rikkumise, vaid ta peab saama seda ennetada.⁷

² M. Ernits. – S. Laos, R. Loom, N. Siitam, J. Põld (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2021 (edaspidi: PSJKS kommentaar), § 1 komm. 22.

³ RKPJKm 13.12.2023, 5-23-36, p 21; 11.06.2024, 5-24-6, p 24; 20.06.2024, 5-24-4, p 14.

⁴ M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 2 komm. 20; riigikohtunike P. Pikamäe, H. Jõksi, E. Kergandbergi, A. Kulli, V. Kõve ja P. Roosmaa arvamus PSJKS-i kohta. Kättesaadav:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>.

⁵ M. Ernits. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum. – Juridica 2023/4-5, lk 294.

⁶ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (ja muude seaduste) muutmise ettepanekud. 2022 (edaspidi: K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs), lk 17.

⁷ RKPJKm 03.05.2015, 3-4-1-60-14, p-d 17 ja 18.

- 2) Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine ei tohi sõltuda üksnes põhiasja lahendavast kohtust. Kui kohus jätab põhiseaduslikkuse järelevalve algatamata, ei saa Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium normi põhiseaduspärasuse küsimuses seisukohta võtta. Asja lahendava kohtu seisukoht põhiseaduspärasuse küsimuses ei pruugi kokku langeda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohaga. Viimati märgitud ka olukorras, kus järelevalve jäetakse algatamata põhiseadusvastasuse puudumise tõttu. See toob kaasa selle, et kohtuvõim pole põhiseadusega seotud (PS § 14).⁸
- 3) Rakenduspraktikas on sellist võimalust tunnustatud. Individuaalkaebuse esitamise võimalust jaatas Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsusega asjas nr 3-1-3-10-02.⁹ Lisaks on olemas sellekohane Riigikohtu pikaajaline praktika, mille kohaselt on lünga olemasolul isikul õigus esitada individuaalkaebus.¹⁰ Tegemist oleks olemasoleva kohtupraktika normis sätestamisega, mis oleks Mandri-Euroopa õigussüsteemile omane.
- 4) Põhiseaduse väärtused ja õiguste kaitse oleks inimestele lähemal, vähendades võimu võõrandumist rahvast. Kehtiva süsteemi menetlus, kus kaasus peaks jõudma Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi, on koormav ja pikk.¹¹
- 5) Individuaalkaebuse võimalus vähendaks pöördumisi Euroopa Inimõiguste Kohtusse.¹²
- 6) Individuaalkaebus on ühel või teisel kujul olemas enamikus konstitutsioonikohtuid omavates riikides.¹³
- 7) Õiguselge pole lahendus, kus individuaalkaebus tuleb esitada ja lahendada vahetult põhiseaduse, mitte aga konkretiseeritud seaduse alusel.¹⁴
- 8) Kehtiv õigus sätestab kohaliku omavalitsuse üksusele otsesõnu õiguse pöörduda individuaalse kaebusega Riigikohtusse, seejuures seadmata sellele subsidiaarsuse tingimust (vt PSJKS § 7).

Individaalkaebuse vastu on esitatud järgmised argumendid.

- 1) Õiguses puudub lünk, mida individuaalkaebusega ületada soovitakse. Isikul on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole, vajadusel saab õiguskantsler menetluse algatada enda initsiatiivil. Riigikohtu senine praktika ei kinnita lünga olemasolu (Riigikohus oli 2017. a jaanuari seisuga teinud 36 määrust ning need kaebused jäeti läbi vaatamata). Isikul on õigus haldus- ja maakohtumenetluses esitada tuvastamisnõue (TsMS § 368 lg 1, HKMS § 37 lg 2 p 6).¹⁵

⁸ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 2.2.1.

⁹ Justiitsministri 08.02.2023 käskkirjaga nr 17 moodustatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse analüüsi koostamise töörühma ettepanekute kaardistus (edaspidi: PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus), p 3.

¹⁰ PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 3; RKPJKm 13.12.2023, 5-23-36, p 18 ja seal viidatud praktika; RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 26.

¹¹ Riigireformi SA. Riigireformi kontseptsioon. 2018 (edaspidi: Riigireformi SA kontseptsioon), lk 83. Kättesaadav:

<https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bf4f950b707b11da71e/1542781935959/RR+kontseptsiooni+raamat+veebi.pdf>.

¹² Riigireformi SA kontseptsioon, lk 83; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 17; Venice Commission, Study on Individual Access to Constitutional Justice. CDL-AD(2010)039rev, lk 4. Kättesaadav:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev).

¹³ Riigireformi SA kontseptsioon, lk 83.

¹⁴ PSJKS eelnõu seletuskiri, lk-d 3 ja 6.

¹⁵ Õiguskantsleri 10.03.2017. a arvamus PSJKS-i eelnõu VTK-le. Kättesaadav:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>; Riigikohtu arvamus PSJKS-i väljatöötamise kavatsuse kohta, p 6. Kättesaadav:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>;

- 2) Individuaalkaebus võib Riigikohut põhjendamatult koormata.¹⁶
- 3) Õiguskaitse on inimestele lähedane siis, kui see toimub tõhusalt juba esimese astme kohtus.¹⁷
- 4) Individuaalkaebus on esimene samm Riigikohtu politiseerimiseks ja põhiseaduslikkuse järelevalvest muutuks sisuliselt seaduseelnõu neljandaks lugemiseks.¹⁸

Riigikohtu halduskolleegiumi arvamus PSJKS muutmise seaduse eelnõu VTK-le, p 6. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>.

Mõelda saaks järgmiste aspektide peale. Kui tuvastamisnõue on alternatiivne õiguskaitsetee, siis tähendaks see sisuliselt seda, et individuaalkaebus peaks jõudma Riigikohtusse halduskohtu ja maakohtu kaudu. Esmalt esitaks isik õiguse tuvastamise nõude halduskohtule või maakohtule, kelle kaudu seejärel algatataks või jäetakse algatamata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Vaielda võib selle üle, kas selline õiguste kaitse oleks lõppkokkuvõttes ökonoomne ja isiku õiguste kaitse seisukohalt efektiivne. Riigikohtusse pöördumiseks peab isik läbima esimese, vajadusel ka teise kohtuastme menetlused. Karistusõiguse valdkonnas vastavast menetlusest ei pruugiks abi olla. Isikul tuleks ära oodata enda karistamine ja selle menetluse raames asuda oma õigusi kaitsma (vt ka RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-60-14, p-d 17 ja 18).

Küsida võib, kas sedalaadi tuvastamisnõude esitamise on seadusandja ette näinud. Kuigi HKMS § 5 lg 1 p 6 näeb kohtule ette õiguse teha kindlaks haldusakti tühisus, haldusakti või toimingu õigusvastasus või avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omav faktiline asjaolu, ei ole selles normis sätestatud kohtule õigust tuvastada õiguse olemasolu. Võimalik, et HKMS vajaks selles osas muutmist. Lisaks pole tuvastamisnõudega võimalik nt lahendada kohtuprotsessi puudutavaid küsimusi (nt normid, mis reguleerivad apellatsioon- või kassatsioonimenetlust).

Kui tõhus tuvastamisnõue on, see on iseküsimus. Rakenduspraktikas on oht, et kohus ei pruugi tuvastamisnõuet menetlusse võtta ja kaebus tagastatakse (HKMS § 45 lg 2 ja § 121 lg 2 p 1). Määruskaebusega on võimalik selline eksimus kõrvaldada. Kuid kõik see nõuab õiguste maksma panemiseks isikult ressursi.

Küsida võib, kas sellest, et Riigikohus on jaatanud lünka üksnes ühel juhtumil, saab kindlalt järeldada, et muid lünki õiguskaitstes üldse ei esine. Ammendava õiguskaitsega peavad olema hõlmatud kõik õigusharud, sh riigiõigus, eraõigus, haldusõigus, karistusõigus ja protsessiõigused. Välistatud ei ole, et vastavat juhtumit pole Riigikohtu lauale veel jõudnud. Individuaalkaebuse näol oleks tegemist n-ö „kaitseventiiliga“ nende olukordade tarvis, kus tavapärase kohtumenetluse raames pole võimalik põhiõigustele lasuvat ülerõhku vabastada. Tegemist peaks olema eeskätt kaitsemeetmega atüüpiliste olukordade tarvis.

¹⁶ Õiguskantsleri 10.03.2017. a arvamus PSJKS-i eelnõu VTK-le, lk 3. Kättesaadav:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>; Riigikohtu arvamus PSJKS-i väljatöötamise kavatsuse kohta, p 5. Kättesaadav:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>.

Varasem praktika tuvastamisnõuete arvu kohta võib olla mingi indikatsioon, prognoosimaks tulevikku.

Kindlasti omab töökoormusele mõju ka see, kas ja kuidas Riigikohus seda instituuti - individuaalkaebust - kohaldama hakkaks. Mida rohkem sedaliiki kaebuseid menetletakse ja rahuldatakse, siis seda suurem on tõenäosus, et nende arv aastast aastasse hakkab kasvama. Kui Riigikohtu praktika kujundab individuaalkaebusele kõrge lävendi, siis on huvi seda kasutada tõenäoliselt väiksem.

Kindlasti ei tohi jätta tähelepanuta asjaolu, et tegemist oleks kinnipeetavate jaoks uue kaebevõimalusega. Sellest sektorist võidakse esitada suurel hulgal kaebusi. Kuigi võimalik on luua alused, millal jäetakse kaebus menetlemata, pöördumiste esitamist see ei takistaks. Esitatud pöördumistele tuleks samuti vastata. Halduskohtu menetluse näited lubavad järeldada, et igasugused katsed sedaliiki pöördumiste arvu vähendada piiravamate õigusnormidega pole seni tulemust andnud.

Tõenäoline on siiski see, et mida avaramad on Riigikohtusse pöördumise võimalused ja mida enamate vaidlusliikidega (abstraktne ja konkreetne normikontroll (isikute põhiõiguste kaitse), valimiste protseduurid, riigigorganite vaheline pädevusjaotus jms) tuleks Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames tegeleda, siis seda suuremaks muutuks Riigikohtu töömaht selles valdkonnas. Olemasolev põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi mudel ei pruugi olla sellise koormuse jaoks piisav. Selle kohta vt ka S. Bartole. Konstitutsioonikohtu reform Eestis. Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjon, 1997, lk 5. Kättesaadav: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>.

¹⁷ I. Pilving. Tõupuhtus põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2023/6, lk 468.

¹⁸ Õiguskantsleri 10.03.2017. a arvamus PSJKS-i eelnõu VTK-le, lk 3. Kättesaadav:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>.

Politiseerimise ohu mõistet tuleb eristada sellest, et järelevalve lahenditel on poliitiline tähendus. Põhiseaduslikkuse järelevalve lahendid omavad ka poliitilist tähendust, kuna see on edaspidise poliitika kujundamise aluseks. Sellega on määratletud põhiseaduse raamid, millest väljapool pole poliitika kujundamine

- 5) Keeruline ja küsitav on selline võimalus, kus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peaks kontrollima haldus-, tsiviil- ja kriminaalkolleegiumi tööd.¹⁹
- 6) Riigikohtu otsuse vaidlustamise võimalus kahjustaks teise menetlusosalise õigust õigusrahule ja kohtuotsuse seadusjõule.²⁰

1.1.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus

Riigikohus on tuginenud individuaalkaebuse jaatamisel PS §-dele 13, 14 ja 15, sh Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kohaldamispraktikale.²¹ K. Jaanimägi ja B. Aaviksoo toovad esile, et erialakirjanduses on ka leitud, et PSJKS § 2 punkte 1 ja 2 on võimalik tõlgendada põhiseadusega (PS §-dega 14, 15, 146 ja 149 lg 3 lausega 2) konformselt viisil, et need hõlmavad ka individuaalse põhiseaduskaebuse.²²

Erinevalt näiteks Saksa põhiseadusest²³ ei sisalda Eesti põhiseadus erinevaid põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse kaebusi koondavat kataloogi.²⁴ See räägib selle seisukoha kasuks, et individuaalkaebuse nimetamine põhiseaduses ei ole vajalik, mis tähendab, et ka põhiseaduse muutmine vastavas osas ei ole vajalik. Põhiseaduse muutmise vajaduse vastu räägib individuaalkaebuse puhul ka asjaolu, et PSJKS näeb ette mitmeid põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise viise, mida põhiseaduses endas nimetatud ei ole. Alates 2003. a Riigikohtu üldkogu otsusest ja sellele järgnenud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahenditest, ei ole kohus esitanud seisukohta, et individuaalkaebuse PSJKS-s selgesõnaliselt sätestamine oleks põhiseadusega vastuolus.

1.1.3. Võimalikud muudatusettepanekud

Kui jõuda järeldusele, et individuaalkaebust puudutava regulatsiooni puudumine PSJKS-s on probleem (vt ülal p 2.1.1. ülevaadet arutelust), tõusetub järgmisena küsimus sellest, kuidas individuaalkaebuse lubatavuse eeldusi PSJKS-s reguleerida. Üheks lähtepunktiks võib sellisel juhul olla 2018. aastal valminud eelnõu PSJKS-i muutmise kohta.²⁵ Näiteks PSJKS-i muutmise seaduse eelnõus pakuti muudatus välja järgmises sõnastuses:

lubatud. Selle kohta vt ka J. Thomas. Seisukohavõtt Eesti Vabariigi põhiseaduse XIII peatüki „Kohus“ esitatud küsimuste kohta. Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjon, 1997, lk 19. Kättesaadav: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>.

¹⁹ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 17; Riigikohtu arvamus PSJKS-i väljatöötamise kavatsuse kohta, p 7. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>. Võrdluseks, näiteks on Riigikohtu halduskolleegiumi üks koosseis kontrollinud halduskolleegiumi teise koosseisu lahendi vastavust EL-i õiguse kohaldamisel (RKHKo 20.05.2022, 3-20-1684). Seega Euroopa Liidu õiguse tasandil sellist võimalust jaatatakse.

²⁰ I. Pilving. Tõupuhtus põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2023/6, lk 468.

²¹ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 16; RKPJKm 23.03.2005, 3-4-1-6-05, p 4.

²² K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 15; M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 2 komm. 27.

²³ Art 93 GG.

²⁴ P. Pikamäe. Ääremärgi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 159: „Põhiseadus sätestab Riigikohtu kui põhiseaduskohtu pädevuse miinimumi (§-d 64, 83, 152) ja määrab kindlaks peamised põhiseadusliku kaebuse Riigikohtusse jõudmise teed (PS §-d 15, 107 ja 142), kuid jätab muus osas seadusandjale avara otsusruumi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kujundamiseks.“

²⁵ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus. 12.04.2018. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>.

„§ 7². Individuaaltaotlus

(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.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud esindajaks saab olla üksnes vandeadvokaat.“

Alternatiivselt võib arutada võimaluse üle, kas lisaks eespool märgitud lahendusettepanekule tuleks lubada esitada individuaalkaebust ka Riigikohtu lahendi peale.

1.2. Riigikogu liikmete kaebus, opositsioonikaebus või fraktsioonikaebus

1.2.1. Probleemi olemus ja taust

Tegemist on esmajoones parlamendiopositsiooni kaitsevahendiga, et tugevdada tema tasakaalustavat võimu parlamentaarses demokraatias.²⁶ Sellise ettepaneku täiendada PSJKS-i on teinud Riigikohtu endised esimehed Priit Pikamäe ja Rait Maruste ning Riigireformi Sihtasutus.²⁷

Opositsioonikaebuse poolt on esitatud järgmised argumendid.

- 1) Tegemist on parlamentaarsest demokraatiast tuleneva nõudega, mille kohaselt käsitatakse opositsioonikaebeõigust parlamentaarse arutelu jätkuna.²⁸
- 2) Sellega tugevdatakse opositsiooni õigusi (positsiooni) ja elavdatakse põhiseaduslikkuse kohtu järelevalvet.²⁹
- 3) Poliitilises vähemuses olev Riigikogu liige kaitseb kaebeõiguse teel nende häält, kelle hääl ei pääse parlamendiaruteludes maksvusele.³⁰ Opositsioonikaebeõigus võimaldaks seega Riigikogu liikmetel teostada oma mandaati selle kaudu, et ta nõuab õigusnormi üle põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimist ning selle kaudu saab kaitsta enamuse eest vähemusse jäänud isikute õigusi.
- 4) Opositsioonikaebeõigus tugevdab demokraatia põhimõtet; annab parlamendi vähemusele efektiivse kaitse võimaluse oma seisukohtade esindamisel; toob põhiseaduse sätte ja mõtte senisest enam parlamentaarsete diskussioonide keskmesse; annab võimaluse liikuda senisest enam koalitsiooni ja opositsiooni konsensuspoliitika poole; pakub tõsiseltvõetavat alternatiivi praeguses parlamendipraktikas vähemuse kaitseks kasutust leidvale obstruktsionismile; loob diskussioonivõimaluse parlamendi ja põhiseaduskohtu vahel ning rikastab senist riigiõiguslikku diskursust, avardades põhiseadusliku praktika algatamise võimalusi.³¹
- 5) Selline kaebeõigus aitab tasakaalustada parlamendienamust.³²
- 6) Tegemist on lisavõimalusega, mille kaudu jõuab õigusnormi põhiseaduspärasuse vaidlus Riigikohtusse olukorras, kus Vabariigi President, õiguskantsler ning kohtud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ei algata või teevad seda minimaalselt.³³ Olukorras, kus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusi ei algatataks või seda tehtaks minimaalselt, Riigikohtu olulisus põhiseadusliku institutsioonina ning tema roll põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimisel marginaliseerub.

²⁶ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 18.

²⁷ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 18–19; R. Maruste. Parlamendi vähemuse õigus põhiseaduslikkuse kohtulikuks kontrolliks. – Riigiõiguse aastaraamat 2023, lk 17–31; Riigireformi SA ettepanekud. III osa: õigusemõistmine ja põhiseaduslikud institutsioonid. Kättesaadav: <https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bdfc84f8985834c932b4525/1541392464113/P%2C3%B5hiseaduslikud+institutsioonid+avaldamiseks.pdf>.

²⁸ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 19.

²⁹ M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 100.

³⁰ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 18; M. Verdussen. La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé. – Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 3/2015/48, lk 106.

³¹ Riigikohtu esimehe Priit Pikamäe ettekanne Riigikogus 5. juunil 2014. Kättesaadav: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201406051000>.

³² K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 20.

³³ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 20; M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 99.

- 7) Opositsioonikaebusega võimaldataks Riigikogu liikmel oma mandaati tõhusalt teostada, sh nõuda parlamentaarse menetluskorra järgimist. Riigikogu liikme õiguste kaitsmine tema ülesannete teostamisel ei sõltuks enam üksnes Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleri tegevusest.³⁴
- 8) Kohtute algatatud normikontrolli ulatus on määratletud kitsalt ja üldjuhul seotud konkreetse kaasuse asjaoludega. Opositsioonikaebuse näol oleks tegemist abstraktse normikontrolliga. Abstraktne normikontroll võimaldab seaduse või õigusnormi kontrollimist lahus konkreetse asja asjaoludest, seostamata seda konkreetse isiku põhiõigustega.³⁵
- 9) Selline võimalus tugevdab Riigikohtu preventiivset rolli ning vähendab järelkontrolli.³⁶ Pikas perspektiivis on tagatud suurem õiguskindlus ja vaieldavused saavad kiiremini kõrvaldatud. Selle kaudu muutub õiguskeskkond demokraatlikumaks ja sellega tõstetakse õiguskorra legitiimsust.³⁷
- 10) Opositsioonikaebuse esitamise võimalus on olemas enamikes Lääne-Euroopa riikides (nt Saksamaa, Austria, Tšehhi, Slovakkia, Horvaatia, Sloveenia, Türgi, Läti, Leedu, Prantsusmaa, Rumeenia, Moldova). See puudub nt Rootsis, Norras, Taanis ja Islandil.³⁸
- 11) Eestis puuduvad kaebeorganisatsioonid, kes põhiõigusi kaitseks.³⁹

Opositsioonikaebuse vastu on esitatud järgmised argumendid.

- 1) Opositsioonikaebeõigus nihutab võimutasakaalu parlamendilt Riigikohtu kasuks. Seeläbi suureneb oluliselt Riigikohtu poliitikakujundamise potentsiaal.⁴⁰ Riigikohus võib faktiliselt muutuda parlamendi teiseks kojaks.⁴¹
- 2) Selle kaudu võib tekkida Riigikohtu politiseerimise oht (nt riigikohtunike ametisse nimetamisel hakkab olulist rolli mängima see, milline on tema seos mõne erakonnaga; määrav pole isiku pädevus). Riigikohus võib sattuda poliitikute rünnakute alla, eesmärgiga koguda valijate hulgas populaarsust. Puudub kindlus, et Riigikohtu lauale jõuaksid tegelikult olulised põhiseaduslikud vaidlused. Seda võimalust võidakse kasutada selleks, et lahendada päevapoliitilisi konflikte. Riigikohtul võib tulla tegeleda kirglike väärtuskonflikti vaidlustega. Abstraktne normikontroll ei taga õiguskindlust, kuna selles hinnatakse normi põhiseaduspärasust tüüpolukordades. Esineb oht, et Riigikohus satub vastasseisu mõne erakonnaga. Parlamentaarset demokraatiat vähendaks see, kui poliitilised vaidlused eelnõu üle kanduvad Riigikohtusse.⁴²

³⁴ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 21.

³⁵ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 20–21; vt ka M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 99.

³⁶ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 22; M. Verdussen. La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé. – Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 3/2015/48, lk 109.

³⁷ M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 100.

³⁸ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 22.

³⁹ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 23.

⁴⁰ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 22.

⁴¹ M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 101.

⁴² I. Pilving. Tõupuhtus, lk 467 – 468. Vt ka M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 101. Politiseerimise ohu kohta vt ka P. Pikamäe. Ääremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 163. Poliitikute rünnakut puudutava argumendi kohta vt I. Kiisler (toim.) Helme: kohus on andnud ennast valitsuse teenistusse. Kättesaadav: <https://www.err.ee/1609253694/helme-kohus-on-andnud-ennast-valitsuse-teenistusse>.

- 3) Opositsioonikaebeõigus võib tekitada poliitilisi patiseise ja tuua kaasa obstruktsiooni.⁴³ Esineb oht, et kuigi esitatakse õiguslikke väiteid, siis tegelikult kasutatakse seda meetet poliitilistel kaalutlustel, takistamaks enamusel oma tahet ellu viia. Selle kaudu saab hoida avalikkuse silmis ebapopulaarset teemat kauem päevapildil ja kasvatada opositsiooni toetust.⁴⁴
- 4) Sõltuvalt sellest, kas kaebus rahuldatakse või jäetakse rahuldamata, võib Riigikohus muutuda poliitikute ründeobjektiks, väites, et kohus on erapoolik või allus nt parlamendi-enamuse ja valitsuse survele. Kui poliitikud Riigikohut avalikkuse silmis sarjavad, siis võib see vähendada kohtusüsteemi usaldusväärust.⁴⁵
- 5) Õigusnormi järelkontrolli võimalusel koalitsiooni kuuluvad saadikud taotleavad õigusakti põhiseaduslikkuse järelevalvet selle asemel, et seda muuta, väites, et eelmine koalitsioon võttis vastu põhiseadusvastase õigusakti. Ebapopulaarse õigusakti muutmist välditakse järelevalvemenetluse abil.⁴⁶

1.2.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus

Küsimusele, kas parlamendiliikmete kaebeõiguse sisseviimine eeldab põhiseaduse muutmist, ei ole ühte kindlat ja selget vastust. Põhiseadus sellist selgesõnalist kaebeõiguse võimalust opositsioonile ette ei näe. Näiteks on selline õigus sõnaselgelt sätestatud Leedu Vabariigi põhiseaduse art-s 106⁴⁷, Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 93 lg 1 p-s 2⁴⁸, Prantsuse Vabariigi põhiseaduse art 61 lg-s 2⁴⁹ ja Austria Vabariigi põhiseaduse art 140 lg-s 1⁵⁰. Ka Poolas, Hispaanias, Portugalis ja Belgias on parlamendiliikme kaebeõigus sätestatud põhiseaduses.⁵¹ Läti Vabariigi põhiseadus ei sätesta samuti sellist liiki kaebeõigust.⁵²

Antud küsimuses on allikates asutud erinevatele seisukohtadele. Erinevates allikates on seda küsimust kajastatud näiteks järgnevalt.

- 1) PSJKS-i analüüsi kohaselt tuleks vajadusel täiendada PS-i §-s 65 sisalduvat Riigikogu kompetentside loetelu, lisades kas samasse või eraldi sättesse § 65¹ Riigikogu liikmete vastava õiguse (*à la* PS § 152). Ühtlasi tuleks täiendada PS VII ptk-d.⁵³ PSJKS-i analüüsist ei järeldu, et tegemist oleks möödapääsmatu eeldusena, kuna selles peeti ka võimalikuks, et täiendatakse üksnes PSJKS-i. Viimati märgitud põhjusel, et ka kohaliku omavalitsuse üksusele (vt PSJKS § 7) ei näe PS ette sõnaselgelt võimalust pöörduda otse Riigikohtusse.

⁴³ Riigikohtu õigusteabe osakond. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse rakendamisel ilmnenud probleemid ja tulevikuväljavaated. Tartu 2015 (edaspidi: Riigikohtu õigusteabe osakond. PSJKS analüüs), lk 38.

⁴⁴ M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 101.

⁴⁵ M. Ernits, J. Sarv. Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 101.

⁴⁶ Riigikohtu õigusteabe osakond. PSJKS analüüs, lk 37 j.

⁴⁷ Constitution of the Republic of Lithuania. Kättesaadav:

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpng&documentId=TAIS.211295&category=TAD>

⁴⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kättesaadav:

<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

⁴⁹ Constitution du 4 octobre 1958. Kättesaadav:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

⁵⁰ Bundes-Verfassungsgesetz. Kättesaadav:

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

⁵¹ M. Verdussen. La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé. – Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 3/2015/48, lk 98–99; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 27.

⁵² Constitution of the Republic of Latvia. Kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980>.

⁵³ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 38.

Kohaliku omavalitsuse kaebeõigust on õigustatud sellega, et seda saab põhiseaduse kohaselt õigustada kohaliku omavalitsuse üksusele põhiseaduses sätestatud garantii abil.⁵⁴

Ühtlasi näeb PSJKS § 6 lg 1 p-d 2–5 õiguskantslerile ette ulatuslikumad õigused kui PS §142 lg 2.⁵⁵ Riigikohus pole oma praktikas näinud põhiseadusvastast probleemi selles, et õiguskantslerile on lihtseadusega antud ulatuslikum õigus kui näeb ette põhiseadus.⁵⁶

- 2) R. Maruste tuletas opositsioonile kaebeõiguse PS §-st 15.⁵⁷
- 3) P. Pikamäe tugineb 2002. a-l PSJKS-ga kohaliku omavalitsuse üksusele antud õigusele esitada kaebus Riigikohtule ning järeldab sellest, et sellise õiguse andmine võiks toimuda ka parlamendifraktsioonile.⁵⁸
- 4) K. Jaanimägi ja B. Aaviksoo toovad esile, et kui parlamendivähemusele antakse õigus esitada Riigikohtule kaebus, siis sellega suurendatakse Riigikohtu võimuvolitusi. Sellega muudetakse põhiseaduses kokkulepitud algset võimutasakaalu seadusandja ja Riigikohtu vahel. Vastust vajab küsimus, milline roll peaks opositsioonil põhiseaduse kohaselt olema: Kas määrav tähendus on enamusedemokraatial või efektiivsel opositsiooni põhimõttel?⁵⁹
- 5) Eesti Vabariigi põhiseadus erineb nende riikide põhiseadustest, kus selline võimalus on selgesõnaliselt sätestatud. Viidatud riikide põhiseadustes on ühes sättes antud selgesõnaline loetelu nendest isikutest, kes võivad konstitutsioonikohtusse kaebusega pöörduda. Eesti põhiseaduses puudub üks kindel säte, milles oleks esitatud konkreetsete isikute loetelu, kes võivad vastava kaebuse esitada (*numerus clausus*).

PS § 149 lg 3 teine lause sätestab, et Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Sama paragrahvi lõige 4 sätestab, et kohtumenetluse korra sätestab seadus. Seega võib põhiseaduse loogikat mõista ka selliselt, et nimetatud küsimuse otsustamine on jäetud Riigikogu otsustada, s.t, et Riigikogu võib kaaluda, kas seadusega vastav kaebevõimalus luua. Viimati märgitud arusaama kinnitab ka Riigikohtu enda praktika, milles on asutud PSJKS § 16 ja § 17 tõlgendamise selliselt, et Riigikogu liikmetel on õigus pöörduda Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, kui Riigikogu täiskogu otsus võib rikkuda Riigikogu liikme õigusi, mis on käsitatavad parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi kesksete, põhiseadusega kaitstud osadena (RKPJKo 13.06.2024, 5-24-2, p 35 ja seal viidatud praktika). Kui põhiseadus lähtuks põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise küsimuses nn *numerus claususe* põhimõttest, oleks küsitav, kas Riigikohus oleks PSJKS §-e 16 ja 17 selliselt sisustanud. Samuti võimaldab tänane õigusloome ja õigusemõistmise praktika omavalitusse üksuste kaebeõiguse valdkonnas kinnitada, et seadusandjal on lubatud sätestada seaduses Riigikohtusse pöördumise selliseid kaebevõimalusi, mida põhiseadus selgesõnaliselt ette ei näe (vt PSJKS § 6 lg 1 p-d 2 – 5, § 7 ja § 7¹).⁶⁰

⁵⁴ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 28.

⁵⁵ Vt K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 38.

⁵⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 111.

⁵⁷ R. Maruste. Parlamendi vähemuse õigus põhiseaduslikkuse kohtulikuks kontrolliks. – Riigiõiguse aastaraamat 2023, lk 24 j.

⁵⁸ P. Pikamäe. Ääremärgi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 164.

⁵⁹ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 28–29. Õige pole väita, et see tooks kaasa Riigikohtu võimuvolituste suurendamise, sest Riigikohtu pädevused ja volitused normikaebuse lahendamisel jääksid samaks. Lisavõimu Riigikohtule sellega ei kaasneks. Küll aga see võib kaasa tuua Riigikohtu aktiivsuse suurenemise. Samas ei näe põhiseadus ette seda, millise aktiivsusega on mõeldud, et Riigikohus peaks põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täitma.

⁶⁰ Selle kohta vt nt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09; RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14; 09.11.2017, 5-17-8; 06.12.2022, 5-22-5.

1.2.3. Võimalikud muudatusettepanekud

Riigikogu fraktsioon / Üks kolmandik / neljandik Riigikogu liikmetest võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada vastu võetud seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui see on vastuolus põhiseadusega.

1.3. Autonomiakaebus

1.3.1. Probleemi olemus ja taust

Autonomiakaebus ehk pädevusvaidlus on riigist alamalseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku kaebus põhiseadusega tagatud enesekorraldusõiguse kaitseks.⁶¹ PSJKS § 7 võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel esitada põhiseaduse §-st 154 tuleneva autonoomia kaitseks vahetult kaebuse Riigikohtusse. Põhiseaduse § 38 lg 2 näeb ette autonoomia ka ülikoolidele ja teadusasutustele.⁶² Põhiseaduse § 111 ja § 112 sätestavad tagatiseid ka Eesti Pangale.⁶³ Samas ei ole nendele institutsioonidele loodud võimalust esitada otse Riigikohtule taotlust tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus ülikooli või teadusasutuse põhiseaduslike tagatistega. Kuigi HKMS § 44 lg 4 võimaldab avalik-õiguslikul juriidilisel isikul esitada halduskohtusse kaebus enda õiguste (sh autonoomia) kaitseks teise avaliku võimu kandja vastu, on kokkuvõtlikult küsimus terviklikus ja süsteemses põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.

Kehtiva regulatsiooni puhul tõusetub esiteks küsimus, kas teatud avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ette nähtud autonoomia hõlmab endas õigust algetada autonoomia kaitseks põhiseaduslikkuse järelevalvemenetlus. Kui põhiseadusega antud autonoomia sellist õigust hõlmab, tekib küsimus, miks ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algetamise õigust antud ka teistele põhiseaduse alusel autonoomsetele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Kui autonoomia põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algetamise õigust aga ei hõlma, tekib küsimus, miks on see õigus kohaliku omavalitsuse üksustele antud ning kas KOV-i kaebused peaks suunama põhiseaduslikkuse järelevalvest välja.

Küsimus, kas KOV-i autonoomia hõlmab endas ka õigust algetada põhiseaduslikkuse järelevalvemenetlust, oli vaidluse all 1992. aasta PSJKS-i menetlemisel.⁶⁴ KOV-i autonoomiakaebus sätestati 2002. a PSJKS-is. Tänapäevaks on õiguskirjanduses leitud, et KOV autonoomiakaebuse näol on tegemist kohaliku omavalitsuse põhiseadusest tuleneva üldise autonoomia osaks oleva subjektiivse õigusliku seisundi garantiiga.⁶⁵ Kuivõrd KOV-i puhul on

⁶¹ M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 1 komm 21.

⁶² M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 1 komm 21.

⁶³ M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 1 komm 21; M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu 2011, lk 403.

⁶⁴ Ekspertarvamus „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse kohta“, lk 1. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9a4ef3c8-0cb3-3990-bb8e-2fca520e6633/pohiseaduslikkuse-jarelevalve-kohtumenetluse-seadus>: „Esialgse eelnõu ja ka ümbertöötatud eelnõu järgi ei ole kohalikul omavalitsusel endal õigust pöörduda taotlusega põhiseaduslikkuse järelevalvet teostava kohtu poole. See on aga vajalik kuna põhiseaduse §-d 154, 157 jt. annavad kohalikule omavalitsusele mitmeid õigusi, mida ka riigivõim ei tohi ahistada. Töögrupp leiab, et kohaliku omavalitsuse vahetu Riigikohtusse pöördumine ei ole vajalik, kuna kohalik omavalitsus võib oma taotlused esitada õiguskantsleri kaudu. Miks aga peaks kohalik omavalitsus tegutsema vaheisiku kaudu, kui kõik teised võivad pöörduda Riigikohtusse vahetult oma taotlusega põhiseadusliku järelevalve küsimustes (vt. eelnõu § 6 lg. 1 p. 4). Rakendades töögrupi seisukohta jätekindlalt, võib jõuda põhiseadusliku järelevalve kohtumenetluse eitamiseni üldse. Kuna töögrupp ei ole kahes põhimõttelises küsimuses nõustunud ekspertgrupi arvamusega, on vaja poliitilist otsustust: 1) selle kohta, et tunnistatakse kohaliku omavalitsuse õigust pöörduda vahetult Riigikohtusse põhiseadusliku järelevalve küsimustes ja 2) selle kohta, et Riigikohus ei või keelduda põhiseadusliku järelevalve alal taotluste vastuvõtmisest ja vastuvõetud taotluste läbivaatamisest taotluse põhjendamatuses motiivil, lähtudes põhiseaduslikkuse järelevalve mõttest ja eesmärkidest.“

⁶⁵ B. Aaviksoo. – PSJKS kommentaar, § 7 komm. 1: „PSJKS § 7 sätestab kohaliku omavalitsuse volikogu õiguse pöörduda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega vastuolus oleva õigusakti vastu **otse Riigikohtusse**. Tegemist on kohaliku omavalitsuse põhiseadusest tuleneva üldise garantii osaks oleva **subjektiivse õigusliku seisundi garantii** ühe väljendusega ehk **õigusega esitada konstitutsiooniline kaebus**.“; Ü. Madise. Kohaliku

jaatud autonoomiast tulenevat õigust esitada Riigikohtule autonoomiakaebus, on keeruline väita, et teistel põhiseaduse järgi autonoomsetel või tagatistega avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel sellist õigust ei peaks olema.

1.3.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus

Esmalt on küsimus selle üle, kas põhiseaduse mõtte ja loogika kohaselt peab isikute ja organite ring, kellel on õigus pöörduda Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks, olema sõnaselgelt sätestatud või on selles küsimuses jäetud seadusandjale otsustamisruum.⁶⁶

Põhiseadus ei näe KOV-le sõnaselgelt ette õigust algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. See õigus on õiguskirjanduses tuletatud KOV-i autonoomiast (vt PS § 154 lg 1). Autonoomiakaebuse õigus on KOV-ile antud PSJKS-iga. See räägib selle kasuks, et autonoomiakaebuste laiendamine teistele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kellele põhiseadus näeb ette autonoomia, ei pea eeldama põhiseaduse muutmist.

1.3.3. Võimalikud muudatusettepanekud

Lisaks KOV autonoomiakaebusele oleks võimalik näha ette autonoomiakaebuse esitamise võimalus kõigile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kes tegutsevad põhiseaduse alusel sõltumatult.

Üks võimalus oleks muuta PSJKS § 7 ümber üldiseks autonoomiakaebuseks.

§ 7. Kohaliku omavalitsuse volikogu, ülikooli ja teadusasutuse ning Eesti Panga taotlus

Kohaliku omavalitsuse volikogu, ülikool ja teadusasutus ning Eesti Pank võivad esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus nende põhiseaduslike tagatistega.

omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica 1998/6, lk 305 jj (p. 4). Samas on nenditud, et küsimuses, kas KOV-i autonoomia sisaldab endas just õigust esitada konstitutsiooniline kaebus, ei ole ühtset seisukohta, vt B. Aaviksoo. – PSJKS kommentaar, § 7 komm. 3.

⁶⁶ Selle kohta vt ka töö punkti 1.2.2.

1.4. Põhiseaduslik organitüli⁶⁷

1.4.1. Probleemi olemus ja taust

Organi vaidluse näol on tegemist riigi põhiseaduslike organite vahelise vaidlusega, milles kontrollitakse, et ega üks põhiseaduslik organ pole rikkunud teise põhiseadusliku organile põhiseadusega sätestatud pädevust.⁶⁸ Vaidluse õiguslikud piirid on määratletud põhiseadusega. Kontrollimisele ei kuulu tegevuse vastavus põhiseadusest madalamatele aktidele.⁶⁹ Tegemist on sisesuhtest võrsunud vaidlusega.⁷⁰ Nendes vaidlustes tõusetuvad tihti fundamentaalset laadi küsimused ja need omavad väga olulist tähendust poliitilise korra kohta.⁷¹

PSJKS ei näe otsesõnu ette võimalust pöörduda Riigikogul, Vabariigi Valitsusel, Vabariigi Presidendil, õiguskantsleril ja riigikontrolöril (nn kõrgematel riigiorganitel) enesekorraldus-õiguse või põhiseaduses sätestatud pädevuse kaitseks Riigikohtusse (nn organitüli).⁷²

PSJKS § 17 annab Riigikogu liikmele, asendusliikmele või fraktsioonile, kes leiab, et Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lg 2 p-des 2, 2¹, 3 või 4 või Riigikogu liikme staatuse seaduse §-s 13 või 14 nimetatud Riigikogu juhatuse otsusega on rikutud tema õigusi, õiguse esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu juhatuse otsus.

Riigikohtu praktika kohaselt tagab PSJKS § 16 kohtuliku kaitse ka siseõigussuhtes, kui Riigikogu täiskogu otsus võib rikkuda Riigikogu liikme õigusi, mis on käsitatavad parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi kesksete, põhiseadusega kaitstud osadena (RKPJKo 13.06.2024, 5-24-2, p 35 ja seal viidatud praktika). Riigikohus on pidanud seetõttu võimalikuks PSJKS § 16 tõlgendada selliselt, et see lubab Riigikogu liikmel esitada kaebuse Riigikogu tegevuse peale, kui sellega on rikutud põhiseadusest (PS § 62 ja § 65) tulenevat Riigikogu liikme õigust teostada oma mandaati. Viimati nimetatud õigust rikkus see, kui Riigikogu otsustas korraldada saaliistungil asemel veebiistungil. (RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32). Sama põhimõtet on Riigikohus korranud ka lahendis 5-23-31, milles kohus leidis, et Riigikogu liikme mandaadi teostamisesse ei sekkuta sellega, kui Riigikogu lõpetas päevakorra kinnitamise kohta protseduuriliste küsimuste esitamise, ning istungil eelnõude ja arupärimiste üleandmise lõpetamisega ei rikutud Riigikogu liikme õigusi.

Riigikogu liikme mandaadi kaitseks Riigikohtusse kaebuse esitamise õigust jaatati lahendis 5-23-37, milles kohus leidis, et kuigi Riigikogu liikme mandaadi põhiseaduslikult kaitstavaks osaks on ka õigus eelnõue menetlemisele mõistliku aja jooksul, viidatud asjas seda õigust ei rikutud.

Riigikogu liikme mandaadi kaitseks Riigikohtusse kaebuse esitamise õigust ei jaatud lahendis 5-23-41, milles kohus leidis, et Riigikogu päevakorra kinnitamine ei riiva Riigikogu liikme sisesuhtes põhiseadusega kaitstavaid õigusi ning PSJKS ei võimalda Riigikogu liikmetel esitada kaebust muudatusettepanekuõiguse väidetava rikkumise peale ei välismõjuga Riigikogu

⁶⁷ Ka konstitutsiooniõiguslik organitüli, vt M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu 2011, lk 401.

⁶⁸ Vt nt G. Morgenthaler. – V. Epping, C. Hillgruber (Hrsg.). Grundgesetz. Beck Online-Kommentar. 57. Edition (Stand: 15.01.2024), Art. 93 GG komm. 17.

⁶⁹ G. Morgenthaler. – V. Epping, C. Hillgruber (Hrsg.). Grundgesetz. Beck Online-Kommentar. 57. Edition (Stand: 15.01.2024), Art. 93 GG komm. 18.

⁷⁰ M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 1 komm. 20.

⁷¹ Bundesverfassungsgericht. Organstreit proceedings. Kättesaadav:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Organstreitverfahren/organstreitverfahren_node.html

⁷² PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 15. Näiteks on selline võimalus sätestatud Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 93 lg 1 p-s 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-des 63–67.

otsuse, sisemõjuga Riigikogu korralduslike otsuste ega Riigikogu allorganite otsuste vaidlustamise kaudu.

Riigikohus ei järeldanud Riigikogu liikmete ja fraktsiooni kaebeõigust sellises olukorras, kus neile ei võimaldatud Riigikogus vaheagade võtmist enne muudatusettepanekute hääletamist. Vaidlustatud tegevus ei riivanud parlamentaarset demokraatiat ega Riigikogu liikme mandaadi kesket põhiseadusega kaitstud osa. (RKPKo 13.06.2024, 5-24-2)

Eespool näidete korral oli tegemist organi sisesuhetest võrsunud organi liikmete ja organi vaheliste vaidlustega, milles kontrolliti seda, kas Riigikogu kui organ oli sisesuhtes asunud rikkuma Riigikogu liikmele põhiseadusest tulenevaid õigusi. Seega on Riigikohus jaatanud teatud liiki organi ja tema liikmete vaheliste vaidluste lahendamise lubatavust, kui organi liige soovib sisesuhtes kaitsta oma põhiseaduslikke õigusi organi vastu. Küsida võib, kas seda põhimõtet peaks edasi arendama ka põhiseaduslike organite vaheliste vaidluste lahendamiseks ja lubama neil Riigikohtus kaitsta enda enesekorraldusõigust.

Esmalt on küsimus, kas PSJKS peaks organivaidluse võimalikkuse selgesõnaliselt sätestama, sh seda nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri ja riigikontrolöri vahel põhiseaduses sätestatud kompetentsi vaidluste lahendamiseks.⁷³ Nimetatud võimaluse PSJKS-i sätestamist toetab argument, et ka kõrgemate organite vahelised enesekorraldusõigusest ja põhiseaduses paika pandud pädevusvaidlused peavad õigusriigi põhimõtte kohaselt saama sõltumatu ja erapooletu institutsiooni poolt lahendatud. Seeläbi tagatakse võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järgimine, kui sõltumatu ja erapooletu institutsioon kuulab vaidluse osapooled ära, selgitab välja põhiseaduse pädevuse piirid ning kontrollid, kas kõrgemad riigiorganid on neid omavahelistes suhetes järginud.⁷⁴ Eesmärgiks on vältida meelevaldselt jõumeetodite abil ühe põhiseadusliku organi pädevuse laiendamist teise põhiseadusliku organi pädevuse arvelt.⁷⁵ Teiselt poolt võib see teatud määral kaasa tuua Riigikohtu töökoormuse suurenemise, samuti aktiivsema rolli teiste võimuharude tegevuste kujundamisel.

Teiseks on küsimus, kas Riigikohtu lahendist 5-21-32 alanud tõlgenduspraktika PSJKS § 16 ja § 17 kohta tuleks eraldi PSJKS-s sõnaselgelt sätestada. See eeldab konsensust küsimuses, et Riigikogu liikmel on õigus pöörduda Riigikohtusse, kui Riigikogu või selle organ on oma tegevusega riivanud Riigikogu liikme parlamentaarset demokraatiat ja Riigikogu liikme mandaadi kesket, põhiseadusega kaitstud osa.

1.4.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus

Küsimus sellest, kas organitüli sisseviimiseks on vaja muuta põhiseadust, sõltub sellest, kas põhiseaduse mõtte ja loogika kohaselt peab isikute ja organite ring, kellel on õigus pöörduda Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks, olema sõnaselgelt sätestatud või on selles küsimuses seadusandjale jäetud otsustamisruum. Tänapäevane õigusloome ja

⁷³ Vrd Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 93 lg 1 p 1, mille kohaselt on Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus on pädev tegema otsuseid põhiseaduse tõlgendamise kohta vaidluste korral kõrgeima föderaalorgani või teiste osapoolte õiguste ja kohustuste ulatuse üle, kellele on antud põhiseadusega või kõrgeima föderaalorgani kodukorraga oma õigused [vabatõlge]. Saksamaa Liidivabariigi konstitutsioonikohtu seaduse § 63 kohaselt võivad taotlejateks olla Saksamaa president (Bundespräsident), Liidupäev (Bundestag), Liidunõukogu (Bundesrat), liiduvalitsus (Bundesregierung) ja nende organite osad, millel on põhiseaduses või Liidupäeva ja Liidunõukogu kodukorras antud oma õigused [vabatõlge].

⁷⁴ Vt näiteks A. Mõttus. Õiguskantsleri eelkontroll – kas põhiseaduses ettenähtud pädevuse teostamine või lubamatu sekkumine seadusandlikku protsessi? – Riigiõiguse aastaraamat 2023, lk 32–54.

⁷⁵ Selle kohta vt lähemalt M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu 2011, lk 406–407.

rakenduspraktika räägib selle kasuks, et seadusandjale on jäetud selles küsimuses otsustusruum, v.a, kui põhiseadus sõnaselgelt vaidlustamistee ette näeb.⁷⁶

1.4.3. Võimalikud muudatusettepanekud

§ 17. Kaebus Riigikogu tegevuse peale

(1) Riigikogu liige, asendusliige või fraktsioon, kes leiab, et Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lõike 2 punktis 2, 2¹, 3 või 4 või Riigikogu liikme staatuse seaduse §-s 13 või 14 nimetatud Riigikogu juhatuse otsusega on rikutud tema õigusi, võib esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu juhatuse otsus.

(2) Riigikogu liige, kes leiab, et Riigikogu otsus rikub tema põhiseadusest tulenevaid Riigikogu liikme õigusi, võib esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu otsus.

§ X. Riigikogu, selle komisjoni, Vabariigi Valitsuse, Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri ja riigikontrolöri taotlus

(1) Riigikogu, selle komisjon, Vabariigi Valitsus, Vabariigi President, õiguskantsler ja riigikontrolör (edaspidi põhiseaduslik organ) võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada teise põhiseadusliku organi tegevus kehtetuks või õigusvastaseks, kui see rikub taotleja põhiseaduses sätestatud õigusi.

(2) Taotleja märgib taotluses põhiseadusliku organi, kelle tegevust ta vaidlustab, ning põhiseaduse sätte, mida rikuti.

(3) Taotlus tuleb esitada 30 päeva jooksul vaidlustatud tegevusest või tegevusetusest teadasaamisest alates.

⁷⁶ Selle kohta vt käesolev töö, p 1.2.2.

1.5. Aluspõhimõtete kontroll Euroopa Liidu õigusloomes

1.5.1. Probleemi olemus ja taust

Viimastel aastatel on praktikas tõusetunud küsimus põhiseaduslikkuse järelevalve rollist seoses EL-i õigusega. Seejuures saab eristada kahte probleemideringi: põhiseaduslikkuse järelevalve Eesti suhtes kehtivaks saanud EL-i õigusakti riigisisese kohaldamise või ülevõtmise üle ja põhiseaduslikkuse järelevalve Eesti osalemisel EL-i õigusloomes.

1) Põhiseaduslikkuse järelevalve kehtiva EL-i õiguse riigisisese kohaldamise või ülevõtmise üle

Kehtiva EL-i õiguse ja riigisisese õiguse vahekorda puudutavates küsimustes ei näi olevat vaidlust selle üle, et kehtiv EL-i õigus on Eesti õiguse, sh põhiseaduse suhtes üldjuhul esimuslik.⁷⁷ Riigikohtu uuema praktika järgi ei ole EL-i esimuse põhimõte Eesti õiguse suhtes absoluutne. Esimuslik ei ole selline EL-i õigus, mis on vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtete-ga.⁷⁸ Keskseks küsimuseks kehtiva EL-i õiguse ja riigisisese õiguse vahekorra puhul on kujunenud see, kas ja kuidas võimaldab PS, PSTS ja PSJKS kehtiva EL-i õiguse kohaldamise või riigisisesse õigusesse ülevõtmise vastuolu aluspõhimõtete-ga tuvastada.

Mis puudutab küsimust, kas kehtiva EL-i õiguse kohaldamise või ülevõtmise⁷⁹ üle peaks põhiseaduslikkuse järelevalve olema võimalik, võib Riigikohtu n-ö kuulmisaparaadi kaasuse⁸⁰ järgselt vastata sellele jaatavalt. Kuivõrd Riigikohus on leidnud, et aluspõhimõtete-ga vastuolus olev EL-i õigus ei ole põhiseaduse suhtes esimuslik,⁸¹ on keeruline olla seisukohal, et põhiseaduslikkuse järelevalvet kehtiva EL-i õiguse riigisisese kohaldamise või seda üle võtva õigusakti üle ei või üldse teostada.

Sellest, kas põhiseaduslikkuse järelevalve on kehtiva EL-i õigusega seoses võimalik, tuleb eristada küsimust, millistel tingimustel ning kuidas sellist järelevalvet teostada saab. Õiguskirjanduses on püütud anda ülevaade sellest, kuidas on aluspõhimõtete kontrolli võimalik teostada kehtiva PS-i ja PSJKS-i raamistikus.⁸² Valdav näib olevat seisukoht, et kehtiva EL-i õiguse üle saab aluspõhimõtete kontrolli teostada ka juba olemasolevas PSJKS-i raamistikus.⁸³ Juhul, kui seadusandjal peaks siiski olema soov aluspõhimõtete kontroll PSJKS-s eraldiseisva

⁷⁷ Vt PSTS § 2 ning RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 15 j; RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 39; J. Laffranque, C. Ginter jt. – Ü. Madise, H. Kalmo, O. Kask, P. Pruks (toim.). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 vlj. Tallinn 2020 (edaspidi: PS kommentaar 2020), PSTS § 2 komm. 20; M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade. Tallinn 2022, lk 36.

⁷⁸ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41, seejuures *ultra vires* kontrolli võimalikkust lähemalt avatud ei ole. Võimalik, et *ultra vires* kontroll liigitub PSTS vaatest aluspõhimõtete kontrolli alla, vt M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade. Tallinn 2022, lk 112 j.

⁷⁹ EL-i õigust üle võtva õiguse puhul on põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel määravaks see, kas EL-i õigus jätab liikmesriigile kaalutlusruumi või mitte. Osas, milles EL-i õigus jätab liikmesriigile kaalutlusruumi, peab Eesti lähtuma PS-s sätestatust. Osas, milles EL-i õigus liikmesriigile kaalutlusruumi ei jäta, tuleb kõne alla üksnes aluspõhimõtete kontroll. Vt ka EKo 26.02.2013, C-399/11 – *Melloni*, p 55 jj.

⁸⁰ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

⁸¹ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

⁸² J. Laffranque, C. Ginter jt. – PS kommentaar 2020, PSTS § 2 komm. 83 jj; M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 1 komm. 42; M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade. Tallinn 2022, lk 102 jj; A. Laurand. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Tallinn 2022 (avaldatud: 26.01.2023) (edaspidi: EVPS kommentaarid 2022), PSTS § 2 komm. 67 jj.

⁸³ Vt nt M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 1 komm. 42; M. Parind. Euroopa Liidu õigus. Eesti vaade. Tallinn 2022, lk 111; A. Laurand. – EVPS kommentaarid 2022, PSTS § 2 komm. 67 jj.

menetlusena või olemasolevate menetluste täpsustamise abil reguleerida, tuleks silmas pidada aluspõhimõtete kontrolli kaalu ja võimalikke tagajärgi.⁸⁴

Hetkeseisuga ei ole kohtupraktika pinnalt lõpuni selge, mida üldse põhiseaduse aluspõhimõtete⁸⁵ alla kuuluvaks lugeda ning kuidas tuleks aluspõhimõtete kontroll täpsemalt läbi viia.⁸⁶ Riigikohtu seisukohast võib välja lugeda, et mitte iga vastuolu põhiseadusega too endaga kaasa vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtetega. Riigikohus märkis: „Seega kehtib EL õiguse esimuse põhimõtte kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes [...], kuid seda üksnes niivõrd, kui võrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.“⁸⁷ Teisisõnu, kuna aluspõhimõtete ga kooskõlas olev EL-i õigus võib põhiseaduse suhtes olla esimuslik, võib sellest järeldada, et EL-i õiguse vastuolu põhiseadusega ei pruugi olla vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtetega. Sellest tulenevalt ei ole välistatud seisukoht, et vastuolu aluspõhimõtete ga on niivõrd oluline põhiseadusega vastuolu, mis kaalub üles sellega EL-i tasandil kaasnevad tagajärjed.

2) Põhiseaduslikkuse järelevalve Eesti osalemisel EL-i õigusloomes

Kõige efektiivsem viis, kuidas välistada EL-i teise õiguse aktide põhiseaduse aluspõhimõtete ga vastuolu, näib olevat sellele panustamine, et vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtete ga ennetatakse juba eos.⁸⁸ See tähendab, et Eesti peaks EL-i õigusloomes osaledes aktiivselt ja võimalikult varases faasis (s.t juba EL-i Nõukogu töögruppides osaledes) töötama selle nimel, et EL-i õigusakti eelnõus kavandata v ei oleks vastuolus põhiseaduse ga aluspõhimõtete ga. Hiljemalt Vabariigi Valitsuse seisukohtade kujundamisel konkreetse EL-i õigusakti eelnõu kohta võib osutada vajalikuks anda hinnang sellele, kas Eesti võib põhiseadusest lähtuvalt anda eelnõule oma nõusoleku.

Praktikas on tekkinud diskussioon selle üle, kuidas täpsemalt tagada EL-i õigusakti algatuste kooskõla põhiseaduse ga. Üheks aruteluteemaks on kujunenud küsimus, millises ulatuses peab EL-i õigusakti eelnõus kavandata v põhiseaduse ga kooskõlas olema: kas eelnõus kavandata v peab olema põhiseaduse ga n-ö tervikuna kooskõlas või üksnes kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtete ga (vt aluspõhimõtete kontrolli erisust ülal).⁸⁹ Riigikohtu praktika pinnalt on selge üksnes see, et kui EL-i õigusakt kehtivaks saab, saab selle riigisisest toimet takistada üksnes vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtete ga (vt ülal).⁹⁰

Küll aga võib olla seisukohal, et hinnang sellele, kas mõni EL-i õigusakti eelnõus kavandata v säte on kooskõlas põhiseaduse ga (või põhiseaduse aluspõhimõtete ga), puudutab põhiseaduse tõlgendamist ning on seega põhiseaduslikkuse järelevalve ese. Sellest tulenevalt saaks vastuolu

⁸⁴ Kehtiva EL-i õiguse riigisisese kohaldamise või ülevõtmise üle aluspõhimõtete kontrolli teostamine – ning veel enam aluspõhimõtete ga vastuolu leidmine – viib suure tõenäosusega konfliktini EL-iga. Vt näiteks Saksa Liidukonstitutsioonikohtu PSPP kaasusele järgnes EL-i poolne rikkumismenetluse algatamine. Euroopa Komisjon. June infringements package: key decisions. 09.06.2021. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743.

⁸⁵ Aluspõhimõtete kohta õiguskirjandusest vt näiteks: J. Laffranque, C. Ginter jt. – PS kommentaar 2020, PSTS § 1 komm. 20 jj.

⁸⁶ Vt ka RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 170 jj.

⁸⁷ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

⁸⁸ Vt probleemi kohta: J. Laffranque, C. Ginter jt. – PS kommentaar 2020, PSTS § 1 komm. 19; A. Laurand. – EVPS kommentaarid 2022, PSTS § 2 komm. 135 jj. Üks võimalik seisukoht väliskirjandusest: M. Cornils. Art. 23 Abs. 1 GG: Abwägungsposten oder Kollisionsregel? Zur Frage „vorbeugenden“ Grundrechtsschutzes gegenüber Mitwirkung der deutschen Vertreter an Rechtsetzungsakten des Rats der Europäischen Union. – Archiv des öffentlichen Rechts 2004/3.

⁸⁹ EL-i õigusakti eelnõus kavandata v peab igal juhul olema kooskõlas EL-i põhiõiguste hartaga ja muu EL-i esmase õiguse ga.

⁹⁰ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

aluspõhimõtetega PS § 149 lg 3 ls 2 alusel lõplikult tuvastada üksnes Riigikohus. Probleemseks võib siinkohal osutada asjakohase menetluse puudumine.

PSJKS sisaldab EL-i õigusega seoses näiteks Riigikohtu arvamuse andmise menetlust. PSJKS § 7¹ sätestab, et Riigikogu võib esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes EL-i õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust EL-i liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel. See menetlus on asjakohane olukorras, kus Eestile juba tuleneb EL-i õigusest mingi kohustus („liikme kohustuste täitmiseks“). Olukorras, kus kõne all on see, kas Eesti võib EL-i õigusakti eelnõus kavandatule anda EL-i Nõukogus oma nõusoleku, ei ole Eestile kõnealusel EL-i õigusaktist veel ühtegi kohustust tekkinud. Samuti ei tulene EL-i aluslepingutest Eestile kohustust nõustuda kõigi EL-i õigusaktide eelnõudega. PSJKS §-s 7¹ sätestatud menetlust EL-i õigusloome-menetluses seega kasutada ei saa.

Kuna PSJKS § 7¹ menetlus EL-i õigusloomemenetluse faasis aluspõhimõtetega vastuolu tuvastada ei võimalda, tekib küsimus, kas vastav menetlus tuleks luua. Esmapilgul võiks kahelda, kas selline menetlus on praktikas üldse vajalik. Võiks eeldada, et võimalik vastuolu põhiseadusega (põhiseaduse aluspõhimõtetega) tõusetub harva. Samas on põhiseadusega (aluspõhimõtetega) kooskõla küsimus Vabariigi Valitsuse seisukohtade kujundamisel siiski tõusetunud.⁹¹ Kui kõne all on kooskõla põhiõigustega, võiks üldjuhul eeldada, et põhiseadusega vastuolus olev EL-i õigus on ühtlasi vastuolus ka EL-i põhiõiguste hartaga. Paraku ei pruugi see alati nii olla. Liikmesriikide põhiseadused võivad teatud põhiõigusi kaitsta ulatuslikumalt kui harta (vrd nt PS § 24 lg 5 ja PS § 149 lg 3 ls 1 ning EL-i põhiõiguste harta artiklit 47⁹²).

Arvestada tuleb sedagi, et olukorras, kus tekib kahtlus kavandatava EL-i õigusakti sätte kooskõlast põhiseadusega (põhiseaduse aluspõhimõtetega), on ühese ja selge hinnangu andmine Eesti seisukohti ettevalmistavate ametnike ja teiste kaasatud osapoolte poolt keeruline. Võimalik vastuolu põhiseadusega või põhiseaduse aluspõhimõtetega ei pruugi alati olla ilmselge.

Vastava menetluse sisseviimise kasuks räägib lõppastmes see, et põhiseaduspärasuse (aluspõhimõtete) kontrolli tegemine EL-i õigusakti eelnõule võimaldab kõige efektiivsemalt vältida Eesti suhtes kehtima hakkavate EL-i õigusaktide vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtetega. Juba kehtiva EL-i õigusakti vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtetega viib palju

⁹¹ Näiteks üks juhtum puudutas EL-i määruse ettepanekut. Küsimuse keskmes oli, kas Eesti põhiseadusega (sh põhiseaduse aluspõhimõtetega) on kooskõlas kavandatav EL-i regulatsioon, mis näeb teatud haldusorgani otsuste peale ette üksnes üheastmelise kohtuliku kontrolli. Vt parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek (versioon: COM/2020/611), mis nägi ette, et piirimenetluse raames tehtud otsuse puhul näevad liikmesriigid ette ainult üheastmelise edasikaebekorra (ettepaneku art 53 lg 9). Ettepaneku põhjendustesse oli lisatud: „Mis puudutab eesmärgi täiendavalt ühtlustada rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise ühist menetlust osas, mis puudutab varjupaiga- ja tagasisaatmisotsuste tegemist ühes aktis, või kui seda tehakse eraldi aktidega, siis nende tegemist koos ja samal ajal, ning sama tõhusa õiguskaitsevahendi kohaldamist nende suhtes, ning osas, mis puudutab piirimenetluses tehtud otsuste edasikaebamise piiramist üheastmelise tõhusa õiguskaitsevahendiga, siis see on vajalik menetluste ühtlustamiseks ja nende tulemuslikkuse suurendamiseks. Nende muudatuste eesmärk on saavutada tasakaal selle vahel, et taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, ja vajaduse vahel tagada, et liikmesriikide varjupaigasüsteeme ei kuritarvitaks taotlejad, kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kelle ainus eesmärk on ära hoida nende väljasaatmine liidust. Kasutusel on kõik vajalikud kaitsemeetmed kindlustamiseks, et keegi ei jää kaitseta ning et varjupaigaõigus on alati tagatud.“ Kätesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:52020PC0611>.

⁹² A. Eser, M. Kubiciel. – J. Meyer, S. Hölscheidt (Hrsg.). Charta der Grundrechte der Europäischen Union, GRCh Art. 47 komm. 31; H.-J. Blanke. – C. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.). EUV/AEUUV. 6. Aufl. 2022, EU-GRCharta Art. 47 komm. 11.

keerulisemate jätkuprobleemideni. Seejuures on oluline rõhutada, et isegi kui Eesti ei nõustu mõne EL-i õigusakti eelnõus kavandatud sättega, kuna see on vastuolus põhiseadusega või põhiseaduse aluspõhimõtetega, ei pruugi see viia tulemuseni, et nimetatud säte jääb EL-i õigusakti eelnõust välja. Kuigi EL-i Nõukogus püütakse jõuda konsensuseni, ei pruugi see nõukogu hääletamisreegleid silmas pidades alati nii olla, s.t Eesti seisukoht võib jääda vähe-
musse.

1.5.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus

Vastava menetluse sisseviimine ei vajaks põhiseaduse muudatust. Põhiseadus ei sisalda konkreetsete menetluste kataloogi, mis võimaldab üldjuhul näha ka ette menetlusi, mida PS-s selgelt ette nähtud ei ole. Lisaks räägib selle kasuks, et põhiseadust ei pea uue menetluse loomisel muutma, ka asjaolu, et PSJKS §-s 7¹ sätestatud menetluse sisseviimisel ei muudetud põhiseadust.

1.5.3. Võimalikud muudatusettepanekud

Nagu ülal märgitud, ei näe kehtiv PSJKS ette võimalust küsida Riigikohtult arvamust veel vastu võtmata EL-i õigusakti eelnõu osas. Selleks, et Riigikohtult arvamuse küsimine teeniks oma eesmärgi, s.t võimaldaks Eesti esindajal EL-i Nõukogus avaldada põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõlas olevat seisukohta, peaks Riigikohtult arvamuse küsimine toimuma enne nõukogus lõplike seisukohtade esitamist. Menetluse algatajatena võiksid kõne alla tulla nt õiguskantsler ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon.

2. Muudatusettepanekud, mis puudutavad vaidlusi, mis alluvad esimeses astmes otse Riigikohtule (eelkõige valimis- ja mandaativaidlused)

2.1. Probleemi olemus ja taust

Riigikohtu pädevuses on lahendada kaebusi ja proteste valimiste korraldaja toimingute või valimiskomisjoni otsuste või toimingute peale (PSJKS § 2 p 10 ja §-d 37–45). Riigikohtu pädevust on põhjendatud sellega, et tegemist on 1) olulisi riigiõiguslikke küsimusi puudutavate 2) kiireloomuliste vaidlustega.⁹³ Viimati nimetatud vaidlused on võimalik jaotada järgmiselt:

- 1) Valimisvaidlused (vaidluse eesmärgiks on tegevus, millega korraldatakse valimisi või rahvahääletust):
 - a) Riigikogu, KOV-i volikogu ja Euroopa Parlamendi ning rahvahääletusega seotud vaidlused;
 - b) Vabariigi Presidendi ning Riigikogu esimehe ja aseesimehe valimistega seotud vaidlused;
 - c) KOV-i volikogu esimehe valimisega seotud vaidlused.
- 2) Mandaativaidlused (vaidluse eesmärgiks on tegevus, mis puudutab esinduskogu liikme volitusi):
 - a) KOV-i volikogu liikme staatus;
 - b) Euroopa Parlamendi liikme staatus;
 - c) Riigikogu liikme staatus.⁹⁴

Riigikogu ja KOV-i volikogu valimiste ning rahvahääletuse tulemusi ei saa välja kuulutada enne, kui kõik kohtuvaidlused on lahendatud (RKVS § 74 lg 1; KOVVS § 68 lg 1; RaHS § 62 lg 1).

Riigikohtul tuleb kaebuse valimiste korraldaja toimingute või valimiskomisjoni otsuse või toimingute peale lahendada viivitamata, kuid mitte hiljem kui seitsme tööpäeva jooksul pärast nõuetekohase kaebuse saamist (PSJKS § 44 lg 1).

Perioodil 1. juuli 2002 – 1. juuli 2022 esitati Riigikohtule PSJKS 6. ptk-s sätestatud menetluses 196 kaebust. Enamus vaidlusi puudutasid Riigikogu, KOV-i volikogu ja Euroopa Parlamendi valimisi, millele järgnesid KOV-i mandaativaidlused ja volikogu esimehe valimisega seotud vaidlused.⁹⁵

2.2. Võimalikud muudatusettepanekud

K. Jaanimägi ja B. Aaviksoo toovad välja järelevalve järgmised võimalikud ettepanekud.

- 1) Kas Riigikohtu pädevusse võiksid kuuluda üksnes need vaidlused, mis puudutavad Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimisi ning rahvahääletust? Kas kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimised peavad olema Riigikohtu pädevuses?

PS § 56 ei nimeta riigivõimu teostamise viisina kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi, vaid need on Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimised ning rahvahääletus. Demokraatia

⁹³ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 31.

⁹⁴ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 30.

⁹⁵ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 31.

toimimisel täidavad olulist rolli parlamendivalimised ja rahvahääletus. Praktilise tasandi kohaselt ei pruugi see olla hea lahendus, kuna seaduse tasandil on Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised väga sarnaselt reguleeritud ja kohtute praktika sama sisuga normide tõlgendamisel võib hakata erinema.

- 2) Kas vaidluste, mis puudutavad üldvalimisi ja rahvahääletust, lahendamise võiks anda halduskohtu pädevusse?

Selline lahendus eeldaks HKMS-i erimenetluse sätestamist, milles mh reguleeritakse seda, milline kohtuaste, sh mitu kohtuastet vaidluse lahendavad ja millise tähtaja jooksul. Tegemist on avalik-õigusliku vaidlusega ja sedalaadi vaidlusi on halduskohtuharu sisuliselt pädev lahendama. Kuna valimised toimuvad harva ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis kohtunikud roteeruvad, siis on sisulise kompetentsi kasvatamine keeruline. Sisulise kompetentsi tekitamist võib takistada ka see, kui sedalaadi vaidlusi lahendaksid kõik halduskohtud. Seda probleemi saaks lahendada, kui luuakse vaidluste lahendamiseks kindel kohtualluvus.⁹⁶

- 3) Kas vaidluste, mis puudutavad üldvalimisi ja rahvahääletust, lahendamise võiks anda Riigikohtu halduskolleegiumi pädevusse?

Nimetatud muudatus eeldaks HKMS-i ja PSJKS-i muutmist. Vaidluste andmine I ja II astme kohtute pädevusse oleks problemaatiline. Arvestada tuleb vaidluse tähtsust ja olemust (s.o olulise riigiõigusliku küsimuse lahendamist võimalikult kiiresti, tagamaks demokraatlike protsesside legitiimsus ja toimimine).

Mõeldav võiks olla ka nn hüppav menetlus, kus esimese astme lahendi peale saaks kaevata Riigikohtusse. Samuti pole välistatud see, et vaidlused algaksid II astmest, mille peale saaks

⁹⁶ Küsimus on, millist probleemi pädevuse muutmise soovitakse lahendada. Selleks on esmalt tarvis probleem määratleda. Probleem on määratletud järgmiselt: Riigikohtus on valimistele keskenduva sisulise kompetentsi tekitamine raskendatud, sest valimised toimuvad harva, riigikohtunikud PSJK roteeruvad ning suur osa riigikohtunikke on vahetunud (vt K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 34). Kui valimisvaidlused anda muu kohtuastme pädevusse kui Riigikohus, siis see ei ole määratletud probleemi lahendus. Vaidluste andmine teise kohtu pädevusse ei too kaasa suuremat sisulist kompetentsi. Valimised toimuksid jätkuvalt perioodiliselt, madalama astme kohtutest kohtunikud vahetuvad ning teemade plokke, millele kohtunikud spetsialiseeruvad, muudetakse. Pädevuse kasvu osas oleks kasutegur null. Kohtu pädevuse muutmine tekitaks tõenäoliselt uusi probleeme. Välja saab tuua järgmised probleemid.

1) Menetlus ja vaidluse lahendamine pikeneks. Vaidlusi tuleks lahendada erinevates astmetes. I ja II astmes on suur töökoormus ja valimiskaebusi tuleks lahendada teiste mahukate ja kiireloomuliste asjadega koos (nt esialgse õiguskaitse taotlused, riigihanked, rahvusvahelise kaitse vaidlused, Eesti riigi kodanike välisriigile väljaandmine kriminaalmenetluse jätkamiseks jms).

2) Kompetentsi hajuks. Tõenäoline võib olla ka see, et kohtu üldkogu otsustaks valimisasju jagada kõigi kohtunike vahel, kuna neid laekuks kohtusse suuremal hulgal pikemate perioodide tagant ja seda lühikeseks ajaks. Kuna I ja II astmes on töökoormus suur, ei võimaldaks see täiemahulist valimisasjadele keskendumist.

3) Keerulisem ja raskem oleks tagada ühetaolist kohtupraktikat. Mida rohkem madalamas astmes on erinevaid kohtunikke, kes vaidlusi lahendavad, seda erinevamaks võib seda liiki vaidlustes kohtupraktika kujuneda. Kohtupraktika ühtlustamine sõltuks sellest, kas menetlusosaline otsustaks asja edasi kaevata.

Tõstatatud probleemi võib olla mõistlikum ja efektiivsem lahendada seeläbi, kui Riigikohtu sisemist tööressurssi kavandatakse ümber. Näiteks kindlad riigikohtunikud spetsialiseeruksid valimisasjadele ning seda kas siis kõikide riigikohtunike või konkreetselt halduskolleegiumi kohtunike hulgast. Seeläbi on võimalik tagada kindlate riigikohtunike pikemaajaline spetsialiseerimine ja seeläbi kompetentsi akumulatsioon, ilma et muuta tuleks kohtute pädevusi. Kas selleks tuleb kaasata järelevalve kolleegiumisse kindlad kohtunikud, lubada moodustada *ad hoc* koosseise, anda need asjad lahendada halduskolleegiumile, tuleks esmalt kokku leppida Riigikohtu sees. Seejärel on võimalik otsustada, kas ja millist seadust on selliseks muudatuseks tarvis muuta.

kaevata Riigikohtusse.⁹⁷ Küsitav on, kas see tooks kaasa positiivseid muutusi. Kui vaidlus tuleb lahendada mitmes astmes, pikendaks see menetlusaega.⁹⁸ See võib kaasa tuua selle, et valmistulemuste väljakuulutamine ei tohiks olla seotud kohtumenetluse ajaga.

Kuivõrd enamusel juhtudel toimub enne kohtumenetlust vaidlusaluse toimingu või otsuse õiguspärasuse kontroll VVK-s, on ka praegu menetlus sisuliselt kaheastmeline. VVK menetlus peaks tagama selle, et enamus asjas vajalikke materjale on kogutud ning otsustamiseks vajalikke asjaolusid välja selgitatud, mis muudaks Riigikohtus toimuva kohtumenetluse läbiviimisi lihtsamaks ja kiiremaks. Kui probleemiks on see, et VVK menetlus ei täida seda eesmärki piisavalt, oleks ehk mõistlikum püüda VVK menetluslikku külge edasi arendada (nt e-toimiku kasutamine jms), mitte lisada uut asja lahendavat kohtuastet. Või vastupidi – kui lisada juurde asja lahendavaid kohtuastmeid, siis ehk oleks mõistlik võtta VVK-lt jurisdiktsiooniline funktsioon.⁹⁹

- 4) Kas kaotada tuleks nõue, et valimis- või hääletamistulemusi ei saa välja kuulutada enne, kui kõik kohtuvaidlused on lahendatud?¹⁰⁰

Tulemused tuleb välja kuulutada võimalikult kiiresti pärast valimiste või rahvahääletuse toimumist. Tegemist on demokraatliku väärtusega. Sellega garanteeritakse valimisprotsessi legitiimsus. Välistatud ei ole, et kaebeõigust kasutatakse pahatahtlikult valimis- või hääletustulemuste väljakuulutamise takistamiseks. Lühikese menetlustähtaja tõttu võib valimistulemuste väljakuulutamine lükkuda edasi ja sedasi võib tulemuse legitiimsus kahjustuda.¹⁰¹

⁹⁷ Küsimus on, kuidas sellesse suhtub Riigikohtu üldkogus võetud seisukohad PS § 149 lg 1 ja lg 2 kohta (vt RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p-d 29–33).

⁹⁸ I ja II kohtuastme lisamine tähendaks seda, et menetluse aeg pikeneks, kuna tänasele kaheastmelisele süsteemile (VVK ja Riigikohtus) lisanduks kas siis üks või kaks kohtuastet. Olulises küsimuses lõpliku lahenduse saamine pikeneks selle astme või nende astmete võrra. Samuti tooks see kaasa kohtusüsteemile kulu suurenemise, kuna ühe vaidlusega peaksid hakkama tegelema täiendavad kohtunikud ja ametnikud. Oma seisukohad igas kohtuastmes peaksid esitama ka menetlusosalised. Kohtuastmete võrra läheks vaidluse lahendamine pikemaks ja kulukamaks.

⁹⁹ Selleks, et kaaluda VVK-st loobumist, oleks tarvis määratleda probleem, mida sellega soovitakse lahendada. Seejärel oleks võimalik analüüsida, kas VVK asendamine mõne muu kohtuastmega oleks õige abinõu probleemi lahendamiseks. Täna on välja kujundatud süsteem ja vastav praktika. Uue süsteemi juurutamine tähendaks seda, et alustada tuleks nullist. Kogu korralduslik pool vajaks paika loksumiseks teatud aega. Tarvis oleks luua uus süsteem, koolitada kohtunikke jms.

¹⁰⁰ Tegemist oleks olulise ja väga põhimõttelise muudatusega. Ühelt poolt võimaldaks see kohtul oma ülesannet mõistliku aja jooksul täita. Teiselt poolt võib see tervele ühiskonnale ja riigile kaasa tuua väga keerulisi olukordi. Kui valimis- ja hääletamistulemuste väljakuulutamine ei sõltu enam kohtuvaidluste lõppemisest, siis kaasneksid sellega nt järgmised probleemid.

1) Korraldada tuleks kordusvalimised või hääletus (vt selle kohta:

https://www.bundeswahlleiterin.de/en/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/01_23_wahlwiederholung-in-berlin.html).

Esineb oht, et aja möödudes tuvastatakse, et esindusorganil puudus legitiimsus ja tema otsused olid õigusvastased. Paljud protsessid kas oleksid väga raskesti tagasi pööratavad või seda oleks võimatu teha. Viimati märgitud eeskätt olukorras, kus valimiste- ja hääletustulemuste õigusvastasus tuvastatakse pika aja pärast.

2) Kohtunike otsustust võib hakata mõjutama see, milline oleks otsustuse tagajärg. Mida kauem aega on valimis- ja hääletustulemuste väljakuulutamise möödunud ja mida pikemat aega on selle tulemuse alusel organid tegutsenud, seda väiksemaks võib muutuda tahe kogu protsessi ja kõiki tulemusi tagasi pöörata. See võib sundida otsustama praktiliste kaalutluste kasuks.

¹⁰¹ Tegemist on esmajoones teoreetilise probleemiga. Kui suure hulga kaebuste tõttu peaksid tulemuste väljakuulutamised edasi lükkuma, siis seda tõenäolistel mitte väga kauaks. Kui probleemiks on õiguste võimalik kuritarvitamine, siis selle vastu saaks võidelda teiste abinõudega kui kohtuvaidluste lõppemise nõudest loobumine. Riigikohtule on või siis tuleks vajadusel luua õiguslik alus jätta pahatahtlikud ja õiguste kuritarvitamisele suunatud kaebused läbi vaatamata (vt nt HKMS § 121 lg 2 p 2²). Samuti oleks võimalik kaaluda täiendava õigusliku aluse

Kaaluda tuleks esialgse õiguskaitsse kohaldamise võimaluse loomist, millega saaks peatada valimistulemuste väljakuulutamise.

- 5) Riigikohtus lahendatav 7-tööpäevane tähtaeg ei võimalda asja üldjuhul piisava põhjalikkusega menetleda. Tähtaeg võiks olla vähemalt 14 tööpäeva.¹⁰²
- 6) Riigikohtul peaks olema õigus lahendada kaebus lihtsustatud korras (s.o põhjendusi esitamata või lühendatud põhjendustega), kui kaebus jääb rahuldamata ja Riigikohus nõustub Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse põhjendustega.
- 7) Kas Riigikogu liikme mandaadiga seotud vaidlused võiksid jääda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi või halduskolleegiumi lahendada?

Riigikogu liikme mandaadiga ei ole PSJKS 6. ptk-s menetluses kohtuasju olnud. Tegemist on riigivõimu teostamisega PS § 56 mõttes ja see vaidlus peaks jääma Riigikohtu pädevusse. Kindlasti on ebasoovitav jagada need vaidlused erinevate kohtuharude vahel.

- 8) Riigikogu liikme mandaadiga seotud vaidluste lahendamise menetluskorra, mis on sätestatud PSJKS 3. 4. ja 6. ptk-des võiks ühtlustada.
- 9) Kas Euroopa Parlamendi liikme mandaadiga seotud vaidlused võiksid jääda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi või halduskolleegiumi lahendada?

Euroopa Parlamendi liikme mandaadiga ei ole PSJKS 6. ptk-s menetluses kohtuasju olnud. Tegemist on riigivõimu teostamisega PS § 56 mõttes ja see vaidlus peaks jääma Riigikohtu pädevusse.

- 10) Kas kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadiga ja volikogu esimehe valimisega seotud vaidlused anda halduskohtuharule?

Sedalaadi vaidlusi on olnud arvukalt. Tegemist pole riigivõimu teostamisega PS § 56 mõttes. KOV-i volikoguliikme mandaadi üle otsustab esmalt valla või linna valimiskomisjon ning Vabariigi Valitsus kontrollib valimiskomisjoni otsuse õiguspärasust.

Paljudel juhtudel on olnud keeruline eristada, kas vaidlus kuulub halduskohtu või Riigikohtu pädevusse. Samuti võib valimiskomisjoni otsuse õiguspärasus sõltuda KOV-i volikogu otsuste õiguspärasusest, mida Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hinnata ei saa.

- 11) Valimisvaidlused, mis puudutavad Vabariigi Presidendi ja Riigikogu juhatuse valimist.

Kõnealustes valimisasjades teeb toiminguid ja otsuseid Vabariigi Valimiskomisjon. Tegemist on oluliste riigiõiguslike otsustustega, mistõttu võiks ka edaspidi nendega seotud vaidluste lahendamine jääda Riigikohtu pädevusse (PSJV-kolleegium või haldus-kolleegium).¹⁰³

sätetamist, mis võimaldaks kaebuse tagastada, kui kaebaja õiguste rikkumine ei ole kaebuses toodud asjaoludel võimalik, eeldades kaebuses esitatud faktiliste asjaolude õigsust (vt nt TsMS § 423 lg 2 p 1). Õiguste kuritarvitamisele suunatud kaebustega oleks võimalik efektiivselt tegeleda ka seeläbi, kui Riigikohtus jaataks õigust või vajadusel antaks õigus nõustuda VVK otsuses toodud põhjendustega olukorras, kus VVK-le ja Riigikohtule esitatud kaebuses esitatud väited ei erine ning Riigikohus on VVK otsusega nõus (vt nt HKMS § 165 lg 2).

¹⁰² Valimiskaebuste lahendamise tähtaja probleemile on osundatud ka Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüsis, mille kohaselt kõikides asjades nii lühikese tähtaja andmine pole põhjendatud (nt kohaliku omavalitsuse volikogu liikme volituste peatumist ja lõppemist puudutavad vaidlused). Kaebuse lahendamise tähtaeg ei peaks olema nii lühike olukorras, kus lahendamise kiirusest ei sõltu valimistulemuste väljakuulutamine. (Riigikohtu õigusteabe osakond. PSJKS analüüs, lk 9). Teine võimalus on luua Riigikohtule ühekordne võimalus olemasolevat 7 päevast tähtaega pikendada vähemalt 7 päeva võrra, kui seda tingib kohtuasja maht või keerukus.

¹⁰³ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 32–38.

Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüsis esitatud muudatusettepanekud on järgmised.

- 1) Täiendada PSJKS § 40 normiga, mis lubab kaebuse jätta läbi vaatamata, kui see on ilmselgelt põhjendamatu.¹⁰⁴

Sellega vähendatakse Riigikohtu töökoormust valimiste ajal ja võimaldataks keskenduda põhjendatud kaebuste kiirele lahendamisele.

- 2) PSJKS §-s 39 tuleks sätestada, et kaebaja on kaebuses kohustatud esitama andmed, mis võimaldaksid teha kindlaks kaebaja isiku ja tema valimistel osalemise viisi.

Need andmed on vajalikud kaebeõiguse kontrollimiseks. Kui kaebus käiguta jätta, siis venitab see menetlust. Lihtsam oleks kohe nõuda kaebajalt täpsete andmete esitamist.

- 3) Täpsustamist vajab PSJKS § 40 lg-s 2 sätestatud kaebetähtaja ennistamise regulatsioon.¹⁰⁵

- 4) Sätestada PSJKS-s, et kaebuses ei saa esitada neid väiteid, mida Vabariigi Valimiskomisjonile ei esitatud.

Täienduse mõtteks on, et kaebuse ese oleks Vabariigi Valimiskomisjonis ja Riigikohtus sama.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Selle kohta vt ka joonealust viidet nr 100.

¹⁰⁵ Küsitav on, kas selle normi täpsustamine on tegelikkuses vajalik. Kehtiv norm jätab Riigikohtule otsusturuumi selles küsimuses, millise tähtaja ta kaebajale annab, kui ta küsib tähtaja ennistamise taotlust ja mõjuvaid põhjuseid. Nimetatud küsimus on võimalik lahendada rakenduspraktikaga.

¹⁰⁶ Riigikohtu õigusteabe osakond. PSJKS analüüs, lk 9–11.

3. Muudatusettepanekud, mis puudutavad Riigikohtu organisatsiooni põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamisel

3.1. Probleemi olemus ja taust

PS § 149 kolmanda lõike kohaselt täidab Riigikohus nii kassatsioonikohtu kui ka põhiseadusliku järelevalve kohtu funktsioone. Põhiseaduses pole täpsemalt sätestatud, kuidas nende funktsioonide täitmine organisatoorselt peab olema korraldatud. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse täpsem kord on jäetud seadusandjale seadusega täpsemaks otsustamiseks (PS § 149 lg 4).

Kehtiva õiguse kohaselt on Riigikohtus tsiviil-, kriminaal-, haldus- ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (KS § 28 lg 1 ja § 29 lg 1). Iga riigikohtunik kuulub kas tsiviil-, kriminaal- või halduskolleegiumisse, millise jaotuse otsustab Riigikohtu üldkogu (KS § 28 lg 2). Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumisse kuulub üheksa riigikohtunikku, ametipositsioonist tulenevalt kuulub sinna Riigikohtu esimees ning teised kaheksa liiget nimetab Riigikohtu üldkogu. Riigikohtunike põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumisse määramise ja volituste tähtaeg on reguleeritud Riigikohtu kodukorras (KS § 29 lg-d 1–3).¹⁰⁷

Lisaks kolleegiumitele on Riigikohtus kõigist riigikohtunistest koosnev üldkogu (KS § 30). Teatud liiki vaidluste lahendamiseks on võimalik riigikohtunistest moodustada erikogu (Riigikohtu kodukord p-d 2.1 ja 2.3; HKMS § 11 lg 4 ja § 227; TsMS § 19 ja § 711; KrMS § 355).

Iga valdkonna menetluseadustik näeb ette selle, millist liiki asju on kolleegium pädev lahendada (vt nt HKMS § 11 lg 4; TsMS § 18; KrMS § 353 p-d 1 ja 2; PSJKS § 3 lg 1).

Erinevad autorid on teinud ettepanekuid olemasoleva Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve organite reformimiseks.

3.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus

Põhiseaduse muutmise vajalikkus sõltub sellest, milline on see konkreetne muudatus, mida soovitakse asuda ellu rakendada.

3.3. Võimalikud muudatusettepanekud

Riigireformi SA kontseptsioonis on tehtud ettepanek moodustada Riigikohtus alaline põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium alaliste liikmetega, kes oleks eraldi ametisse määratud.¹⁰⁸ Riigireformi SA kontseptsioonis põhjendati vastavat ettepanekut järgmiselt:

¹⁰⁷ Üldkogu nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul kaheksa põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtunikku neljaks aastaks, arvestades haldus-, kriminaal- ja tsiviilkolleegiumi seisukohta ning nende kolleegiumide võimalikult võrdset esindatust põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis (Riigikohtu kodukorra p 33 teine lause).

¹⁰⁸ Riigireformi SA kontseptsioon, lk 83–85. Esmalt on selle lahenduse üheks suuremaks küsimuseks, kas seadusandja annab Riigikohtule juurde lisakohti ja -raha või tuleb hakkama saada olemasoleva ressursiga. Tõenäoline on, et lisaraha kohtusüsteemile kolme kuni viie uue Riigikohtuniku koha loomiseks ei anta. See tähendaks, et ressurss tuleks leida kas Riigikohtu enda seest (nt vähendades teiste kolleegiumite liikmete arvu, mille tulemusena kasvaks teiste kolleegiumite kohtunike töökoormus, raha võetakse teiste kohtute eelarvest või mõni kohtuharu tuleks muuta kaheastmeliseks (tõenäoliselt nõuaks viimati nimetatud lahendus põhiseaduse muutmist)).

- 1) Olemasolev põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem ei toimi piisavalt eesmärgipäraselt.
- 2) Muudatusega tagatakse konstitutsioonilise jurisdiktsiooni autonoomsus.
- 3) Muudatus tagaks põhiseaduskolleegiumi otsuste kooskõlalise.
- 4) Muudatus tooks kaasa selle, et kohtuasju lahendaksid konkreetse valdkonna spetsialistid.
- 5) Muudatuse tulemusena poleks põhiseaduslikkuse järelevalve enam haldus-, kriminaal- ja tsiviilõiguse nägu. Muudatusega välistataks legalismi domineerimine, mis on nendele kolleegiumitele omane.¹⁰⁹

Kehtivat põhiseaduslikkuse järelevalve organisatoorset korraldust on kritiseerinud endine Riigikohtu esimees P. Pikamäe: „[L]oodud mudel selgelt alatähtsustas põhiseadusliku, mis väljendus muu hulgas selles, et Riigikohtu koosseisu liikmete valimine üksnes põhiseaduskohtu funktsiooni täitmiseks oli raskendatud. [---] [P]õhiseaduskohtu ülesannete täitmine sulandati justkui kõrvaltegevusena nende [kõrgema kohtu ülesannete] sekka. [---] [P]raegusaja põhiseaduslikkuse järelevalve on pigem juhuslike tegurite kui kontseptuaalse kava järgi kujundatud süsteem [---]. Nii on küsitav, kas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse sekundaarne iseloom, mis väljendub eeskätt üldise kohtusüsteemi suhtes kõrgeima kohtu ülesannete täitmise privilegeerimises Riigikohtu töökorralduses, vastab põhiseaduse tsiteeritud sätte [PS § 149 lg 3 viimane lause] sõnale ja vaimule. [---] Sellele vaatamata väärisksid põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse eeskätt institutsionaalsed aspektid süstemaatilist mõistmist, et vabaneda omaaegsest juhusliku kujunemise taagast.“¹¹⁰ Sellest kriitikast lähtuvalt on ta pakkunud välja kolm mudelit, mille vahel kaaluda.

- 1) Alalise põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi loomine. Kolleegiumisse valitakse liikmed riigikohtunike spetsialiseerituse järgi.¹¹¹ Selle lahenduse negatiivne pool on see, et

Teiseks nõuaks Riigikohtu liikmete arvu suurendamine seda, et läbi tuleks mõelda kogu olemasolev struktuur. Riigikohtu üldkogu liikmete arv kasvaks ja tekib küsimus, kas sedavõrd suur üldkogu oleks võimalik (asjade lahendamisel) mõistlikult juhtida. Küsida võib, kas üldkogust praegusel kujul tuleks siis sellise valiku korral loobuda.

Kolmandaks, kui luuakse alaliste liikmetega kolleegium, siis tuleks läbi mõelda ka need kanalid, mille kaudu põhiseaduslikkuse järelevalve asjad kolleegiumi töölaualle saavad. Olemasolevate kanalite kaudu järelevalve asjade kolleegiumi lauale toomine ei pruugiks tagada otstarbekat töökoormust. See võib tingida nt individuaal- või opositsioonikaebuse loomise.

¹⁰⁹ Riigireformi SA kontseptsioon, lk 83–85.

¹¹⁰ P. Pikamäe. Äremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 159.

¹¹¹ Tõenäoliselt üksnes alaliste liikmetega põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi loomine põhiseaduse muutmist ei peaks tingima. Riigikohtu kehtiv mudel kassatsioonifunktsiooni täitmisel on üles ehitatud kolleegiumite põhiselt. Riigikogu nimetab inimese kohtunikuks Riigikohtusse, mitte konkreetse kolleegiumisse. Põhiseaduse muutmise küsimus võib tekkida sellises olukorras, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmed tuleks nimetada Riigikohtunikuks tähtajaliselt. PS § 147 lg 1 näeb ette, et kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. See on tähtajalise ametisse nimetamise vastand. Samas võib põhiseaduse kohaselt olla vaieldav ja küsitav, kas kohtunikud saaksid tegeleda (ainuüksi) põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlustega ja seda eluaegsetena. J. Thomas vastab küsimusele, kas alaline kolleegium, kus kohtunikud oleksid nimetatud kolleegiumisse eluksajaks, oleks kooskõlas põhiseadusega, järgmist: „Demokraatliku riigi printsiibiga on vastavuses see, et riigi põhiseaduslikud organid on valitud vaid piiratud ajavahemikuks. Seetõttu peaksid konstitutsioonikohtu kohtunikud olema valitud samuti vaid piiratud ajaks. Sel teel saab vältida õigusemõistmise jäigastumist, mis tuleneb ühtede ja samade isikute liiga kauaks ametissejäämisest. Samuti on sel teel võimalik tagada, et konstitutsioonikohtu õigusemõistmine arendataks edasi kooskõlas kõigi õigesti ja õiglaselt mõtleivate inimeste arvamustega (common man, bonus pater familias).“ Selle kohta vt J. Thomas. Seisukohavõtt Eesti Vabariigi põhiseaduse XIII peatüki „Kohus“ esitatud küsimuste kohta. Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjon, 1997, lk 20. Kättesaadav: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>.

esineda võib politiseerimise oht.¹¹² Samuti on negatiivne see, et tegemist oleks eluaegse ametiga ja esineda võib risk tõlgendamise monopoliseerimisele. Positiivne on see, et kehtiv põhiseadus sellist mudelit ei välista. Samuti võidakse kolleegiumi liikmeid värvata mitte üksnes õigushariduse alusel.

- 2) Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi loomine, mille liikmed oleksid vabastatud kassatsioonikohtu ülesannete täitmisest senikauaks, kuni nad täidavad põhiseaduslikkuse järelevalve ülesandeid. Positiivne on see, et kohtunikud saaksid pühenduda põhiseaduslikkuse järelevalve asjade lahendamisele ning säiliks rotatsioon. Negatiivne on see, et selline mudel ei kindlustaks riigiõigusliku kompetentsi senisest suuremat kaasamist. Nii selle muudatuse kui ka alalise kolleegiumi probleemiks on piisava arvu kohtunike leidmine.
- 3) Loobuda senisest järelevalve kolleegiumist, nähes selle asemel ette, et põhiseadusliku arutab kas Riigikohtu üldkogu või Riigikohtu esimehe moodustatud kolme- või viieliikmeline kohtukoosseis. Positiivne on, et see suurendaks põhiseaduslike asjade tähtsust Riigikohtus arutatavate asjade seas.¹¹³ Kui ainuüksi Riigikohtu esimees saaks moodustada koosseise, peaks asjade jagamisel olema tagatud juhuslikkuse põhimõttega arvestamine. Vastasel korral ei pruugi õigusemõistmine olla ega näida aus ja erapooletu.

K. Jaanimägi ja B. Aaviksoo toovad välja järelevalve järgmised võimalikud ettepanekud:

- 1) Järelevalveasjadele spetsialiseerunud alalise kolleegiumi loomine (nn väike põhiseaduskohtus). KS § 28 ja § 29 on võimalik tõlgendada selliselt, et need lubavad alalise järelevalve kolleegiumi loomist.¹¹⁴ Selle lähenemise plussiks on, et järelevalve kolleegium ei oleks enam subsidiaarse iseloomuga kolleegium. Alalise kolleegiumi miinuspooleks on see, et järelevalvevõim võib seeläbi muutuda teatud isikute pärusmaaks ja seeläbi absoluutseks, sh esineks politiseerimise oht.
- 2) Riigikohtunikest koosnev piiratud ametiajaga kolleegium, kelle põhiülesandeks on lahendada järelevalve asju. Selle kaudu välditakse seda, et üks koosseis tegeleks pikka aega järelevalve asjadega. Küsimus on, et kes sellesse kolleegiumisse kuuluks ja kuidas

¹¹² Sellele sekundeerib S. Bartole, kelle hinnangu kohaselt peab põhiseaduslikkuse järelevalve organi liikmete valik toimuma väga ettevaatlikult. Kohtunike professionaalsuse nõude kõrval konkureerivad poliitilised huvid. Selle kohta vt S. Bartole. Konstitutsioonikohtu reform Eestis. Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjon, 1997, lk 4. Kättesaadav: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>. Täna on riigikohtunike valimine seotud Riigikohtu esimehe ettepanekuga, mis tähendab, et riigikohtunike valimise protseduur ei ole väga suurel määral sõltuvuses poliitiliste parteide võimalikest huvidest ja mõjudest.

¹¹³ P. Pikamäe. Äremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 162–167.

¹¹⁴ KS § 28 ja § 29 tõlgendamine selliselt, et see norm lubab luua alalise põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi, võib olla vaieldav. Kuigi KS § 29 lg 1 näeb ette, et Riigikohtus on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, siis sama paragrahvi kolmas lõige sätestab, et sellesse kolleegiumi kuuluvate riigikohtunike volitused on tähtajalised. KS § 29 lg-st 3 võib seega järeldada, et need üheksa riigikohtunikku, kes kuuluvad järelevalve kolleegiumisse, teevad järelevalve kolleegiumis tööd tähtajaliselt, mitte alaliselt. Tähtajalisust pole sätestatud haldus-, tsiviil- ja kriminaalkolleegiumitesse kuuluvatele riigikohtu liikmetele. Selline tõlgendus vastab ka PS § 149 lg 3 teise lause ja § 152 eesmärgile ja mõttele, mille kohaselt on kõik riigikohtunikud ühtlasi ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtunike ülesannetes. Kuidas selle ülesande realiseerumine Riigikohtus täpsemalt aset leiab, siis selle on seadusandja jätnud vastavalt Riigikohtu enesekorraldusõigusele Riigikohtu enda otsustada.

Eelõeldu valguses on vaieldav, mida PS § 149 lg-s 3 ja §-s 152 silmas peavad: kas need nõuavad seda, et iga riigikohtunik peab tegelema ka järelevalve asjadega (n-õ riigikohtuniku volitusi määratlev norm) või on tegemist normiga, mis ütleb, et järelevalve asjadega tegeleb Eesti riigis Riigikohus (n-õ institutsiooni funktsiooni määratlev norm).

Riigikohtu sees olemasolevat ressursi oleks mõistlik ja õige kasutada. Vältida tuleks ohtu, et järelevalve kolleegium muutuks teistest kolleegiumitest kõrgemaks.¹¹⁵

- 3) Riigikohtunikest ja õigusteadlastest koosnev piiratud ametiajaga kolleegium, kelle põhiülesandeks on lahendada järelevalve asju. Küsitav on, kas selline süsteem oleks kooskõlas põhiseadusega, mille kohaselt nimetab Riigikohtu liikmed ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul (PS § 150 lg 2) ning seda eluaegsetena (PS § 147 lg 1). Sellise süsteemi kasutamist võib õigustada rahvakohtunike kasutamine kriminaalmenetluses.¹¹⁶
- 4) Riigikohtunikest koosnev piiratud ametiajaga kolleegium, keda abistavad järelevalvekohtujuristid, kelle põhiülesandeks on lahendada järelevalve asju. See tähendaks Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegiumi nõunikule eristaatuse andmist, millega kaasneks erivastutus sarnaselt Euroopa Kohtu kohtujuristile.¹¹⁷
- 5) Alalise järelevalve kolleegiumi kaotamine ning *ad hoc* koosseisude loomine konkreetse kohtuasja lahendamiseks. See süsteem võib eeldada toetava abipersonali tugevdamist.¹¹⁸
- 6) Viiest või kuuest riigikohtunikust koosneva viieks aastaks (koos ühekordse pikendamise võimalusega) valitava kolleegiumi loomine. Tekitaks küll järjepidevuse, kuid teised riigikohtunikud peaksid pikemat aega ootama, et järelevalve asjadega tegeleda.¹¹⁹
- 7) Lahendada järelevalve asi haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumis, kaasates liikmeid teistest kolleegiumidest.¹²⁰

Endine Riigikohtu esimees R. Maruste on argumenteerinud eraldiseisva konstitutsioonikohtu kasuks.¹²¹ Tema peamised argumendid on järgmised:

- 1) Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni idee on põhiseadusesse sisse kirjutatud. Tänapäevane korralduslik lahendus oli tingitud toonasest ajast ja omaaegsetest oludest (suure ajasurve tõttu tuli süsteemi loomisel tegutseda kiiresti ning toona puudusid seda valdkonda tundvad teoreetikud ja praktikud).
- 2) Põhiseaduslikkuse probleeme ei saa lahendada haldus- ja maakohtutes kasutatava doktriini ja meetodika alusel, vaid tarvis on eraldi ettevalmistust, kogemust ja praktikat.
- 3) Konstitutsioonikohtu kohtunike perioodiline asendamine ja uute inimeste valik väljastpoolt kohtusüsteemi annab institutsioonile vajaliku värskuse ja laiema kandepinna.
- 4) Eraldiseisev põhiseaduskohus muudaks põhiseaduse väärtused, põhimõtted ja nende kaitse võimalused avalikus elus ja riikluse toimimises nähtavaks ja tugevamalt kaitstuks. Demokraatlik õigusriiklus saaks tugevama toe ja tuntuse ning annaks ühtlasi suurema võimaluse seista vastu populismile ja sotsiaalmeedia „ekspertiisile“.¹²²

¹¹⁵ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 8–10.

¹¹⁶ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 10–11.

¹¹⁷ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 11–12.

¹¹⁸ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 13.

¹¹⁹ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 13.

¹²⁰ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 13.

¹²¹ Selle ettepanekuga tegelemine eeldaks põhiseaduse muutmist.

¹²² R. Maruste. Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves. – *Juridica* 2020/6, lk 472. S. Bartole toob esile vajaduse eristada tavakohtunikke põhiseaduslikkuse järelevalve kohtunikest: „Kuigi seadus ei nõua erilisi professionaalseid omadusi võrreldes teiste kohtunikega, on üldiselt aktsepteeritud idee, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtunikel peaks olema spetsiaalne erialane kogemus ning seetõttu spetsiaalne võimekus. Kui tavakohtunikul on tarvis tunda traditsioonilist õiguskultuuri, siis konstitutsioonikohtunikele sellest ei piisa. Viimased peavad lahendama kaasuseid, mida ei saa võrrelda tavakohtunike poolt lahendatavate kaasustega.“ Selle kohta vt S. Bartole. Konstitutsioonikohtu reform Eestis. Justiitsministerium. Põhiseaduse

Riigikohtunik I. Pilving argumenteerib olemasoleva süsteemi kasuks järgmiselt.

- 1) Eraldiseisev põhiseaduskohus ei hoiä ära diktatuuri ega agressiooni.
- 2) Väikeriigis on kõige parem lahendus kehtiv nn segasüsteem, kuna sellega hoitakse kokku raha ja koondatakse kvalifitseeritud inimesed.
- 3) Kehtiv süsteem tagab, et põhiseaduslikkuse järelevalve ei võõranduks muust õigusest ja väldib poliitilisi ekstsesse.
- 4) Kohtunikud pole spetsialiseerunud üksnes oma valdkonnale, vaid tegelevad ka riigiõigusega. Põhiseadus hõlmab kõiki õigusharusid. Põhiseadus ei ole keeruline õigusnähtus. Järelevalve asjad saavad alguse karistus-, tsiviil- ja haldusõiguslikest suhetest ning need teadmised kuuluvad järelevalves ära.
- 5) Kassatsioonikohtu funktsioonid pole eelisseisundis.
- 6) Riigikohtunikel on olemas riigiõiguslik kompetents ja nad on motiveeritud (tegeletakse riigiõigusega süviti, osaletakse konverentsidel, viiakse läbi õppetööd, läbitud on parlamendikuulamised jne).
- 7) Põhiseaduskohus ei pea ühiskonnas domineerima. Teravalt polariseeruvad küsimused, millele põhiseadus ei anna ühest vastust, on ühiskonna sidususe vaates parem lahendada parlamendis. Kui põhiseaduskohus muutub väga aktiivseks, võivad erakonnad selle „kaaperdada“ ning tekiks politiseerimiskriis.
- 8) Tänapäevane praktika kinnitab, et Riigikohus ei ole olnud äärmuslikult vaoshoitud ega äärmuslikult aktiivne.
- 9) Tähtajaline ametiaeg poleks kooskõlas PS § 147 lg-ga 1. Riigiõiguse tippasjatundjate ärasaatmine pärast teatud tähtaega oleks ressursi raiskamine. Kehtiv süsteem tagab selle, et riigikohtunik ei tegeleks põhiseaduslikkuse järelevalve asjadega liiga kaua (keskmiselt 8–12 aastat).
- 10) Teadusmaailmast välisliikmete kaasamisel oleks mitmeid negatiivseid kõrvalmõjusid (nt kogu riigiõiguslik kompetents koonduks Riigikohtusse, teadusmaailmas ei oleks kohtu tööd arvustavaid teadlasi, tugev teoreetik ei pruugi olla tugev kohtunik).
- 11) *Ad hoc* koosseisude moodustamine tekitab küsimuse koosseisu määramise juhuslikkusest. Samuti tuleks analüüsida tekkivat täiendavat koormust kohtunikele.
- 12) Olemasolevas süsteemis on võimalik vähendada riigikohtuniku töökoormust, kui ta peab tegelema mitmete põhiseaduslikkuse järelevalve asjadega.¹²³

juriidilise ekspertiisikomisjon, 1997, lk 4–5. Kättesaadav: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>.

¹²³ I. Pilving. Tõupuhtus põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2023/6, lk 454–469.

4. Muudatusettepanekud, mis puudutavad põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusreeglistikku

4.1. Põhiseaduslikkuse järelevalves tehtud otsuste ajaline toime ning otsuse jõustumise edasilükkamine

4.1.1. Probleemi olemus ja taust

Õiguskirjanduses ja -praktikas on nähtud probleemi põhiseaduslikkuse järelevalves tehtud otsuste ajalisel mõjus.¹²⁴ Põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste ajalise mõju puhul tuleb eristada kahte küsimust: õigusakti põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise toimet ning otsuse jõustumise kuupäeva. Kuigi otsuse mõjul ja otsuse jõustumisel võivad olla teatud kokkupuutepunktid (nt PSJKS § 58 lg-s 2 sätestatud võimalus lükata edasi otsuse jõustumine omab praktilist tähendust eelkõige otsuse *ex nunc* toime puhul),¹²⁵ ei ole otsuse mõju ja otsuse jõustumise vahel vahetut seost.¹²⁶ Otsuse jõustumine on PSJKS-s reguleeritud (vt PS § 58 lg-d 2 ja 3). Õigusakti põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise otsuse ajalise toime PS-s ega PSJKS-s sõnaselgelt reguleeritud ei ole. Küll aga on põhiseaduslikkuse järelevalves tehtud otsuste ajalise toime kohta kujunenud välja kohtupraktika.¹²⁷

Põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste puhul on õigusteoorias esindatud kaks leeri: tühisusteooria ja tühistamisteooria.¹²⁸ Tühisusteooria põhiseisukoht on, et põhiseadusega vastuolus olev õigusnorm on *eo ipso* tühine põhiseadusega normikollisioonist tekkimise hetkest alates (*ex tunc*).¹²⁹ Selline õigusnorm ei ole kunagi kehtivaks saanudki. Tühisusteooria järgi on põhiseaduslikkuse järelevalve otsusel tühisust tuvastav, s.t deklaratiivne toime: õigusnormi, mis on algusest peale olnud tühine, ei saa ka kehtetuks tunnistada. Tühistamisteooria põhiseisukoht on, et põhiseadusega vastuolus olev õigusnorm on saanud kehtivaks, kuid selle kehtivuse saab põhiseaduslikkuse järelevalve otsusega lõpetada (üldjuhul *ex nunc*).¹³⁰ Selle teooria kohaselt ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve otsusel pelgalt tuvastav toime, vaid kujundav toime. Vaieldav on, kas kummagi teooria puhtal kujul järgimine on üldse võimalik. Näiteks näeb põhimudelilt tühisusteooriast lähtuv Saksa regulatsioon Liidukonstitutsioonikohtule ette võimaluse sätte tühisus tuvastamata jätta ning tunnistada õigusnorm üksnes põhiseadusega vastuolus olevaks.¹³¹

¹²⁴ O. Kask. – PSJKS kommentaar, eessõna, lk 10; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 39.

¹²⁵ K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 39 j; M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 15 komm. 60. Samas vrd RKPJKo 22.12.2000, 3-4-1-10-2000, p 37: „Vastavalt Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 20 lg-le 1 jõustub põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtuotsus väljakuulutamise päevast. Seega ei oma otsus tagasiulatavat jõudu.“

¹²⁶ M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 15 komm. 60; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 39 j.

¹²⁷ Vt RKPJKo 12.05.2000, 3-4-1-5-2000, p 37; 22.12.2000, 3-4-1-10-2000, p 37; 05.11.2002, 3-4-1-8-02, p 15; 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 55; RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 47; 11.06.2019, 5-18-8/19, p 79; RKHKo 09.06.2020, 3-14-51567, p 13. Lähemalt vt K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 39 jj.

¹²⁸ Vt M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 15 komm. 50 jj.

¹²⁹ M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 15 komm. 50 jj.

¹³⁰ M. Ernits. – PSJKS kommentaar, § 15 komm. 52 jj.

¹³¹ Vt § 78 BVerfGG ja seisukohti õiguskirjanduses: H. Lechner, R. Zuck. BVerfGG. Kommentar. 8. vlj. 2019, § 78 BVerfGG komm. 4; H. Bethge – B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Bethge (Hrsg.). BVerfGG. Kommentar. 63. EL (Stand: 06.2023), § 78 BVerfGG, äären 7; A. Eilers. The Binding Effect of Federal Constitutional Court Decisions upon Political Institutions. Venice Commission. CDL-JU (2003) 18, lk 8 j. Kättesaadav:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2003\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2003)018-e).

Põhiseaduslikkuse järelevalves tehtud otsuste ajalise toime osas tõusetub vähemalt kaks küsimust. Esiteks võib küsida, kas põhiseaduslikkuse järelevalves tehtud otsuste ajalist toimet üldse peaks PSJKS-s reguleerima, ehk teisisõnu, kas tegemist on lahendamist vajava probleemiga. Ühest küljest võib öelda, et põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste ajalise toime kohta on nüüdseks välja kujunenud kohtupraktika. Siiani ei ole ka leitud, et ajalise toime reguleerimata jätmine oleks põhiseadusega vastuolus. Teisalt võiks öelda, et põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste ajaline toime on sedavõrd oluline küsimus, mis peaks olema seaduse tasandil reguleeritud. Oluliseks küsimuseks võiks olla eelkõige see, milline on reeglina põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse ajaline toime (nt reeglina *ex tunc*, kuid erandjuhtudel *ex nunc*). Riigikohus on praktika kujundamisel võtnud arvesse seadusandja eeldatavat tahet põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste ajalise toime kohta.¹³² See näib pigem rääkivat vajaduse kasuks sätestada selge regulatsioon põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste ajalise toime kohta.

Teiseks võib tõusetuda jätkuküsimus, millisest põhimudelist lähtub Eesti põhiseadus. Nagu ülal märgitud, põhiseadus ei sisalda sõnaselget regulatsiooni õigusakti põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise mõjudest. Ainus lähtepunkt on põhiseaduses kasutatud sõnastus. PS § 152 lg 2 sätestab, et Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. PS § 152 lg 2 sõnastus võib viidata sellele, et põhiseaduse lähtealuseks võib olla tühistamisteooria. Vastasel juhul kasutaks põhiseadus sõnastust “tuvastab tühisuse”, “tunnistab tühiseks” vms. Termin „kehtetuks tunnistamine“ annab mõista, et põhiseadusega vastuolus olev õigusakt on olnud põhiseadusega vastuolus olemisest sõltumata kehtiv, s.t ei ole olnud *eo ipso* kehtivust mitteomav ehk tühine.¹³³ PS § 152 lg 2 sätestab sedagi, et Riigikohus on see institutsioon, millele on antud voli seaduse või muu õigusakti kehtivus kõrvaldada, s.t teha asjas kujundav otsus. Kui olla seisukohal, et põhiseaduse mudel vastab tühistamisteooriale (s.t et põhiseadusega vastuolus olev õigusakt on kehtiv, kuni see tunnistatakse kehtetuks), ei pruugi n-ö tühisusteooria mudeli sisseviimine PSJKS-i olla põhiseaduse vaatest lubatav.¹³⁴ Samas tuleb arvesse võtta, et isegi kui põhiseaduse põhimudel vastab ühele või teisele teooriale, ei välista see võimalust kombineerida otsuse erinevaid ajalisi toimeid.

4.1.2. Võimalikud muudatusettepanekud

Kui olla seisukohal, et põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste ajaline toime vajab reguleerimist, ning võttes aluseks Riigikohtu tänaseks väljakujunenud praktika, võiks kõne alla tulla vastava sätte sisseviimine näiteks PSJKS § 57 uueks lõikeks 1¹ või § 58 täiendusena. Vastava regulatsiooni loomisel tuleb arvestada, et otsuse sisulise toime määrab lõppastmes põhiseaduse

Vt nt BVerfG Beschluss des Ersten Senats, 11.07.2006, 1 BvR 293/05. – BVerfGE 116, 229: „Die Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Vorschrift führt in der Regel zu ihrer Nichtigkeit (§ 78 Satz 1, § 95 Abs. 3 BVerfGG). Da dem Gesetzgeber hier aber mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen, kommt nur eine Unvereinbarkeitserklärung in Betracht.“

¹³² Riigikohus on praktika kujundamisel püüdnud tugineda seadusandja soovile, vt näiteks p 19: „Riigikohtu üldkogu on seisukohal, et teistmisavalduse esitamise lubamatust ei saa põhjendada Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsustega, milles leiti, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud otsustel pole tagasiulatavat toimet. Ajal, mil üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tegid ülalnimetatud otsused, ei olnud sätestatud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud otsus on halduskohtumenetluses kohtulahendite teistmise aluseks. Kohtulahendite teistmise võimaluse andmisega halduskohtumenetluses on seadusandja selgelt rõhutanud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud otsustel võib olla tagasiulatav jõud. Kohtulahendi teistmine oleks mõeldamatu, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud otsusel oleks vaid *ex nunc* toime.“

¹³³ Vt O. Kask. – PSJKS kommentaar, eessõna, lk 11.

¹³⁴ Vrd K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 42.

tasandi materiaalõigus.¹³⁵ Seadusandja saab kehtestada raamid, mille raames tuleb põhiseaduse materiaalõigust arvesse võtta.

Ühe võimaliku sõnastusena tuleks kõne alla näiteks sõnastus, et põhiseadusega vastuolus olev õigustloov akt või selle säte tunnistatakse kehtetuks tagasiulatuvalt, välja arvatud, kui Riigikohus ei otsusta teisiti.

Valikuküsimus on, kui täpselt sätet sõnastada,¹³⁶ näiteks kas tuua sõnaselgelt sisse õigus tunnistada õigustloov akt või selle säte tagasiulatuvalt kehtetuks üksnes *inter partes* või kas tuua välja ka konkreetsed normikontrolli liigid, nt et konkreetse normikontrolli puhul peaks otsusel olema (vähemalt *inter partes*) *ex tunc* mõju. Samuti on säte sõnastuse paika panemisel vaja otsustada, kas luua täpsemad kriteeriumid sellele, millal võib otsusel olla *ex nunc* mõju. Riigikohtu praktikas on *ex nunc* toime kriteeriumiks kujunenud see, kas õigustloova akti või selle säte kehtetuks tunnistamine *ex tunc* võib viia vastuoluni õigusriigi põhimõttega (nt õiguskindluse põhimõttega).¹³⁷ Pigem üldisema ja lihtsama sõnastuse kasuks räägib see, et kui sättes on kirjas „välja arvatud, kui“, siis juba see viitab teatud põhjendamiskohustusele ning eraldi kriteeriumide väljatoomine ei ole enam vajalik.

¹³⁵ Nt kui otsuse *ex tunc* mõju rikuks PS-s sätestatud põhiõigusi või põhimõtteid veel enam kui *ex nunc* mõju, peaks seadusandja kehtestatud raam võimaldama teha PS-ga kõige kooskõllalisem otsus.

¹³⁶ Säte sõnastamisel saab vajadusel eeskuju võtta teiste riikide õigusest ning miks mitte ka EL-i aluslepingutes sätestatust. Näiteks Euroopa Liidu Kohtu volitused on sõnastatud võrdlemisi abstraktselt, vt ELTL art 264: „Kui hagi on põhjendatud, tunnistab Euroopa Liidu Kohus asjassepuutuva õigusakti tühiseks. Kohus märgib siiski, kui ta seda vajalikuks peab, milliseid tühiseks tunnistatud õigusakti tagajärgi loetakse kehtivaks.“

¹³⁷ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 55: „Kolleegiumi hinnangul on aga praegusel juhul siiski vajalik põhiseaduse vastaseks tunnistatud normid kehtetuks tunnistada tavakorrast erinevalt. Üldjuhul on põhi-seaduslikkuse järelevalve otsustel tagasiulatuvalt jõud (vt Riigikohtu üldkogu 10. märtsi 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-3-2-1-07, punkt 19). Samas on Riigikohus leidnud, et otsuse tagasiulatuvalt mõju on võimalik piirata (samam, punkt 20 ja VI osa). Selline üksnes edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine võib olla põhjendatud näiteks PS §-st 10 tulenevast õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt. [...]“

4.2. Konkreetse normikontrolli mudel

4.2.1. Probleemi olemus ja taust

PSJKS § 9 lg 1 sätestab, et kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule. Riigikohus on märkinud: „Seega ei luba PSJKS § 9 lõige 1 kohtul põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatada enne asja lõplikku otsustamist (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. aprilli 2004. aasta määrus asjas nr 3-4-1-2-04, punktid 13–18). Kohus ei saa teha määrust ainuüksi põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse lahendamise kohta (sama viide).“¹³⁸

PSJKS § 9 lg-s 1 sätestatud menetlus toob endaga kaasa olukorra, kus madalama astme kohus jätab kehtiva õigustloova akti kohaldamata enne, kui Riigikohus on saanud anda oma põhiseaduspärasuse hinnangu. Juhul, kui Riigikohus ei nõustu madalama astme kohtu hinnanguga õigustloova akti põhiseaduspärasuse osas, on konkreetse normikontrolli algatanud kohtuastme lahend omakorda vastuolus põhiseadusega, sest sellega jäeti kohaldamata õigustloov akt, mis on põhiseadusega kooskõlas. Ainus viis, kuidas põhiseadusega vastuolus olevat lahendit õiguskorraldada, on see, kui kohtuvaidluse pooled kaebavad lahendi edasi. Välistatud ei ole ka olukord, kus põhiseadusega vastuolus olevat lahendit mingitel põhjustel edasi ei kaevata. Sellisel juhul see jõustub ning jääb õiguskorda alles.

Ei ole üksmeelt selles osas, kas kehtiva PSJKS-i regulatsiooniga kaasnev olukord on põhiseaduse valguses probleemne või mitte, ning kui olemasolev regulatsioon isegi on põhiseaduse valguses probleemne, kas tegemist on ka praktikas relevantse probleemiga.

Esimese küsimuse puhul on esindatud erinevad seisukohad. Esindatud on seisukoht, mille kohaselt on kehtiv konkreetse normikontrolli mudel, sh see, et konkreetse normikontrolli algatanud kohus teeb asjas sisulise lahendi enne Riigikohtu poolt hinnangu saamist, põhiseadusega kooskõlas. Selle seisukoha poolt võib esitada järgmised argumendid.

- 1) PS § 152 lg 1 sätestab, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Termin „kohtuasja lahendamisel“ viitab sellele, et kohus jätab tema hinnangul (vt PS § 15 lg 2) põhiseadusega vastuolus oleva õigusakti kohaldamata ning lahendab asja sisuliselt.¹³⁹ Kui kohus peaks menetluse peatama ning ootama ära Riigikohtu otsuse, ei oleks enam tegemist asja lahendamisega.
- 2) Samuti on argumenteeritud, et jõusse võivad jääda ka lihtseadustega vastuolus olevad kohtuotsused, mida ei ole apelleeritud või kasseeritud.¹⁴⁰ Seega ei tohiks olla probleemne ka see, kui jõusse jääb kohtulahend, mis jättis põhiseadusega kooskõlalise normi kohaldamata.

Teisalt on esindatud seisukoht, mille kohaselt on kehtiv konkreetse normikontrolli mudel põhiseaduse, täpsemalt PS § 146 ls 2 vaatest probleemne. Põhjendusena saab tuua järgmised argumendid.

¹³⁸ RKPJKm 25.06.2013, 3-4-1-16-13, p 23.

¹³⁹ Vrd ka J. Põld. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusest Eestis. – Euroopa Nõukogu, Riigikohus. Seminari „Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus“ ettekanded. Tartu 1995, lk 105 j; J. Põld. Loenguid riigiõigusest. Tartu 2001, lk 138 j.

¹⁴⁰ J. Põld. Loenguid riigiõigusest. Tartu 2001, lk 139.

- 1) Kuigi seda ei pruugi praktikas väga tihti juhtuda, ei näi olevat vaidlust selle üle, et PSJKS § 9 lg-s 1 sätestatud menetlus võib endaga kaasa tuua olukorra, kus jõusse jääb kohtulahend, milles jäeti kohaldamata põhiseadusega kooskõlas olev seadus või muu õigusakt. See tuleb ei pruugi olla kooskõlas PS § 146 teise lausega¹⁴¹ ning nõrgendab seadusandja autoriteeti ning õiguskindlust.¹⁴²
- 2) PS § 15 lg 2 sätestab, et 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. „Kohus“ tähistab siinkohal kohtuvõimu, mitte iga kohtuastet.¹⁴³ PS § 15 lg 2 on niisiis ülesandenorm kohtuvõimule tervikuna.¹⁴⁴ Volitus tunnistada norm põhiseadusega vastuolus olevaks on antud üksnes Riigikohtule (PS § 149 lg 3 ls 2). Eelöeldust tulenevalt ei saa PS § 15 lg 2 näha erinormina PS § 146 lausest 2, mis lubaks madalama astme kohtul jätta tema hinnangul põhiseadusega vastuolus olev, kuid Riigikohtu hinnangul põhiseaduspärane norm kohaldamata.¹⁴⁵
- 3) PS § 146 ls 2 sätestab mh, et kohus mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. PS § 152 lg-st 1 tuleneb, et kohus võib kohtuasja lahendamisel jätta kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. PS § 152 lg 1 ei anna kohtule õigust jätta kohaldamata seadust või muud õigusakti, mis on põhiseadusega kooskõlas. Kui olla seisukohal, et PS § 146 ls 2 (kohus mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega) on oma struktuurilt reegel ning PS § 152 lg 1 näeb sellest ette erandi (õigus jätta kohaldamata põhiseadusega vastuolus olev seadus või muu õigusakt), tuleb nentida, et PSJKS § 9 lg 1 võimaldab tekkida olukorral, mida PS § 146 ls 2 koosmõjus PS § 152 lg-ga 1 ei luba – nimelt võimaldab PSJKS jätta (jõustunud lahendiga) kohaldamata põhiseaduspärase seaduse või muu õigusakti. Kui olla seisukohal, et PS § 146 ls 2 on struktuurilt printsiip, võib PSJKS § 9 lg-s 1 sätestatud menetlust näha kui PS § 146 lauses 2 sätestatud põhimõtte piirangut. Selline piirang on põhiseadusega kooskõlas, kui piirangu eesmärgiks on kaitsta mõnda muud põhiseadusjärku hüve ning kui piirang on proportsionaalne. Millist põhiseadusjärku hüve soovitakse kaitsta sellega, et jõusse võib jääda kohtuotsus, mis jättis põhiseadusega kooskõlas oleva seaduse või muu õigusakti kohaldamata, ei ole selge.
- 4) PS § 152 lg 2 sätestab, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. See, kas säte on põhiseadusega kooskõlas või mitte, saab PS alusel otsustada üksnes Riigikohus. PS § 152 lg 2 sätestab, et riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. PS § 149 lg 3 ls 2 sätestab, et Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Need sätted on nii PS § 15 lg 2 kui ka PS § 152 lg 1 osas erisätted.¹⁴⁶

¹⁴¹ M. Ernits. Kohus ja Riigikohus konkreetses normikontrollis. – G. Suumann (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993-2008. 15 aasta praktika. Riigikohus. Tartu 2009, lk 36.

¹⁴² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Muudatusettepanekud ja kommentaarid, p 95. Kättesaadav: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iii-osa-muudatusett>; J. Laffranque. Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel. – Juridica 1999/6, lk 303 jj, p 1.1., 2.2.1.. 3.3.

¹⁴³ M. Ernits. Kohus ja Riigikohus konkreetses normikontrollis. – G. Suumann (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993-2008. 15 aasta praktika. Riigikohus. Tartu 2009, lk 32.

¹⁴⁴ M. Ernits. Kohus ja Riigikohus konkreetses normikontrollis. – G. Suumann (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993-2008. 15 aasta praktika. Riigikohus. Tartu 2009, lk 32.

¹⁴⁵ Vt M. Ernits. Kohus ja Riigikohus konkreetses normikontrollis. – G. Suumann (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993-2008. 15 aasta praktika. Riigikohus. Tartu 2009, lk 32.

¹⁴⁶ M. Ernits. Kohus ja Riigikohus konkreetses normikontrollis. – G. Suumann (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993-2008. 15 aasta praktika. Riigikohus. Tartu 2009, lk 32.

Eelöeldut arvestades on üks võimalik seisukoht ka see, et – isegi, kui teoreetilisel tasandil võib konkreetse normikontrolli mudelit näha põhiseaduse valguses probleemseks – praktikas enamjaolt probleemi ei esine, kuna reeglina vaidlustatakse konkreetse normikontrolli algatanud kohtu lahend, kui Riigikohus on konkreetse normikontrolli tulemusel asunud teisele seisukohale.

Teisalt saaks sellele vastu argumenteerida, et tõsiasi, et selliseid juhtumeid, kus madalama astme kohtu lahend on jäänud vaidlustamata ning on selle tulemusel jõustunud, ei tähenda, et õiguslikku probleemi ei ole. Küsimus on lõppastmes selles, milline menetlusreeglistik on põhiseaduse valguses lubatav ning mis tagaks kohtupraktika ühtsuse ja õiguskindluse. PS § 146 teise lause järgi on kohus oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. PS § 152 lg 1 annab kohtule õiguse jätta asjas kohaldamata mistahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Põhiseadus ei luba põhiseadusega kooskõlas olevaid seadusi ja muid õigusakte kohaldamata jätta. Kui põhiseadusega ei ole kooskõlas see, et jõusse jääb madalama astme lahend, mis jätab kohaldamata põhiseaduspärase õigusakti, võib väita, et menetlusreeglistik peaks selle võimaluse igal juhul välistama.

Kehtiv konkreetse normikontrolli mudel paneb vastutuse põhiseadusega vastuolus oleva kohtulahendi õiguskorrast kõrvaldamiseks kohtuvaidluse poolele, kelleks võib olla ka üksikisik. Kui õigustloova akti norm jäeti konkreetse normikontrolli algatanud kohtu poolt kohaldamata üksikisiku kasuks, peab isik arvestama vaidluse jätkumisega järgmises astmes. Kui õigustloova akti norm jäeti kohaldamata üksikisiku kahjuks, peab ta kohtulahendi vaidlustama. Kohtulahendi vaidlustamine toob endaga paratamatult kaasa teatud ressursikulu (eelkõige ajaressurss). Juhtudel, mil Riigikohus normikontrolli algatanud kohtuga ei nõustu, on kehtiv konkreetse normikontrolli mudel üksikisikule igal juhul koormav.

PS §-st 14 koosmõjus PS § 15 lg-ga 1 tuleneb riigivõimu kohustus luua õiguste kaitseks vastav menetlus ja korraldus. Konkreetse normikontrolli algatanud kohtu lahendi vaidlustamisega seotud üksikisikule kaasnevad negatiivsed tagajärjed vajavad põhiseaduslikku õigustust. Üksikisiku vaatest võib eelkõige küsida, miks ei ole seadusandja otsustanud mõne alternatiivse, kuid teda vähem koormavama menetlusmudeli kasuks. Kuna põhiseadusega vastuolus oleva normi loomise vastutus lasub avalikul võimul, peaks avalik võim vastutama ka normi õiguskorrast kõrvaldamise eest ning see peaks sündima üksikisiku jaoks kõige kiiremal ja efektiivsemal viisil.¹⁴⁷

4.2.2. Võimalikud muudatusettepanekud

Kui olla seisukohal, et kehtiv konkreetse normikontrolli mudel on põhiseaduse valguses probleemne, võiksid kõne alla tulla järgmised lahendusettepanekud: menetluse peatamise mudel, Riigikohtu volitus tühistada konkreetse normikontrolli algatanud kohtu lahend või riigivõimu esindajast kolmandale osapoolle lahendi edasikaebamise õiguse andmine.

Menetluse peatamise mudelit on nähtud kui peamist alternatiivi kehtivale konkreetse normikontrolli mudelile.¹⁴⁸ Menetluse peatamise mudeli põhiline sisu oleks see, et konkreetset normikontrolli algatav kohus ei tee asjas lõplikku lahendit, vaid peatab menetluse ning edastab asjassepuutuva normi põhiseaduspärasuse kontrolliks Riigikohtule. Kui Riigikohus on normi põhiseaduspärasusele hinnangu andnud, jätkub menetlus normikontrolli algatanud kohtus.

¹⁴⁷ Vt ka Riigikohtu õigusteabe osakond. PSJKS analüüs, lk 30.

¹⁴⁸ Vt nt Riigikohtu õigusteabe osakond. PSJKS analüüs, lk 30.

Menetluse peatamise mudeli puudustena võib välja tuua järgmised aspektid:

- 1) Menetluse peatamise mudel ei pruugi tagada seda, et kohtumenetluse peatamisel ning Riigikohtult asjassepuutuva normi põhiseaduspärasuse hinnangut küsides on normikontrolli algatav kohus asjas kõik tähtsust omavad asjaolud välja selgitanud ning kõik õiguslikud küsimused lõpuni analüüsinud. Menetluse peatamise mudel võib seega kaasa tuua liiga kergekäelise normikontrolli algatamise. Kuivõrd kehtiva mudeli järgi peab kohus asja sisuliselt lahendama, kaasneb sellega motivatsioon algatada normikontroll üksnes siis, kui kohtunikul on selleks tõepoolest kindel veendumus, mitte üksnes kahtlus.
- 2) Tegemist on põhimõttelise muudatusega ning põhimõttelise muudatuse tegemiseks peab olema arvestatav vajadus. Kehtiv konkreetse normikontrolli mudel on kasutusel olnud juba pikka aega ning kõik osapooled on olemasoleva menetlusega harjunud.
- 3) Menetluse aeg ühes kohtuastmes pikeneb. Kui Riigikohus on konkreetse normikontrolli algatanud kohtuga nõus, on vastav lahend tehtud ning vaidluse pooled ei pea lähtealustes ette võtma ühtegi täiendavat sammu (v.a. kui lahendit soovitakse vaidlustada muudel põhjustel).

Menetluse peatamise mudeli poolt võib välja tuua järgmised argumendid.

- 1) Menetluse peatamise mudeli sisseviimisel saab PSJKS-s sätestada normikontrolli algatavale kohtule suunatud kohustuse menetluse peatamise ning normikontrolliks esitamise määrus põhistada. Määruses peaks olema antud ammendav hinnang kohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus olema normi asjassepuutuvuse kohta. Samuti peaks olema näidatud, kuidas laheneb kohtuvaidlus siis, kui kohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus olev asjassepuutuv norm jääb asja lahendamisel kohaldamata. Tegemist ei oleks seejuures kohtu ajaressursi raiskamisega. Kui Riigikohus peaks konkreetse normikontrolli algatanud kohtuga nõustuma, saab kohus otsuse vormistada juba varasemalt koostatud põhjenduse pinnalt. Kui Riigikohus konkreetse normikontrolli algatanud kohtu hinnanguga ei nõustu (s.t leiab, et norm ei ole asjassepuutuv või leiab, et asjassepuutuv norm on põhiseadusega kooskõlas), peab normikontrolli algatanud kohus lahenduskäiku vastavalt muutma. Seejuures võib nentida, et menetluse peatamise mudel ei võta kohtusüsteemilt võrreldes olemasoleva menetlusmudeliga rohkem ressursi. Kui Riigikohus normikontrolli algatanud kohtu hinnanguga ei nõustu, peaks kehtiva mudeli järgi järgmine kohtuaste hakkama asja läbi vaatama. Võiks isegi öelda, et kohtuvaidlusega aktiivselt tegelema kohtunikule on asja lahendamine lihtsam ja kiirem kui kohtunikule, kes peab hakkama kohtuvaidlusega, sh selle materjalidega algusest peale tutvuma.
- 2) Kehtiv konkreetse normikontrolli mudel nõuab normikontrolli algatavalt kohtult asja sisulist lahendamist. Kuivõrd kohtul ei ole asja sisuliselt lahendades veel Riigikohtu hinnangut asjassepuutuva normi põhiseaduspärasuse osas, toob see endaga kaasa olukorra, kus normikontroll algatakse pigem ilmselgetel juhtudel. Samas, mitte iga põhiseadusega vastuolu ei pruugi olla ilmselgelt tuvastatav (kui see nii oleks, puuduks vajadus koondada põhiseaduslikkuse järelevalve ühe institutsiooni kätte). Välistatud ei ole, et kohtuvaidluste raames võib esineda põhiseaduse vaatest kaheldavaid olukordi, mis iseenesest vajaksid põhiseaduslikkuse järelevalve hinnangut, kuid mille puhul ei kipu kohus normikontrolli algatama.
- 3) Alahinnata ei tohiks teatud sotsiaalset survet või stigmatiseerivat mõju, mis võib kaasneda sellega, kui Riigikohus ei nõustu normikontrolli algatanud kohtuga. Menetluse peatamise mudeli puhul oleks taoline negatiivne surve väiksem, kuna normikontrolli algatav kohus esitab Riigikohtule oma nägemuse kohtuvaidluse lahendamisest, kuid ei lahenda veel asja lõplikult.
- 4) Menetluse peatamise mudel lahendab kehtiva konkreetse normikontrolli mudeliga kaasneva olukorra, kus jõusse võib jääda kohtulahend, milles jäeti põhiseadusega kooskõlas olev

norm kohaldamata.¹⁴⁹ Menetluse peatamise mudeliga tagatakse lõppastmes PS § 146 teises lauses sätestatu, mis näeb ette, et kohus mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.¹⁵⁰

- 5) Vaidluse pooled ei pea vastutama selle eest, et kõrvaldada õiguskorrast kohtulahend, mis jättis põhiseadusega kooskõlas oleva õigusnormi kohaldamata. Kuivõrd kohtumenetlus normikontrolli algatanud kohtus peatatakse Riigikohtu otsuse saabumiseni, saab kohus pärast Riigikohtu otsuse saabumist asja sisuliselt otsustada.
- 6) Menetluse aeg konkreetse normikontrolli taotluse teinud kohtus tõepoolest pikeneb. Samas, kui kehtiva PSJKS-i regulatsiooni järgi ei ole Riigikohus normikontrolli algatanud kohtuga normi põhiseaduspärasuse osas nõus, peaks asjast huvitatud kohtuvaidluse pool kohtulahendi ikkagi vaidlustama. Vaidlus läheb sellisel juhul edasi järgmises kohtuastmes. Kohtuvaidluse poolte vaates ei anna ka kehtiva õiguse mudel tingimata ajavõitu.

Alternatiivsena saab kaaluda konkreetse normikontrolli mudelit, kus Riigikohtul on volitus tühistada konkreetse normikontrolli teinud kohtu lahend.¹⁵¹ See lahendus ei tooks kaasa suurt ja põhimõttelist muudatust tänases arusaamas. I ja II astme kohtul tuleks jätkuvalt põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus algatada lõpliku lahendi alusel. Vastava volituse loomine tagaks selle, et I ja II astme kohus kõrvaldavad ise vea, mille nad ise põhjustasid. Õiguskorraga kokkusobimatu lahendi kõrvaldamine ei sõltu sellisel juhul menetlusosalistest. Kas põhiasja menetlus algab otsast peale või jätkub mõnest varasemast faasist, siis see sõltub juhtumi spetsiifikast. Näiteks, kui Riigikohus leiab asjassepuutuvuse hindamisel, et I ja II astme kohus on vaidlusalust normi tõlgendanud ja kohaldanud valesti, siis võib see tingida asja arutamise algusest peale. Seevastu, kui Riigikohus ei ole nõus I ja II astme kohtu hinnanguga normi põhiseadusele vastavuse küsimuses ning Riigikohus peab normi põhiseaduspäraseks, siis saaks I ja II astme kohus vajadusel anda menetlusosalistele täiendava aja seisukohtade esitamiseks ning pärast seda vormistada otsuse selliselt nagu näeb ette kehtiv õigus. Seetõttu võib esineda vajadus täiendada PSJKS-i volitusega, mille kohaselt saaks Riigikohus vajadusel otsustada selle üle, et asja tuleb kohtul algusest peale lahendada.

Kolmanda alternatiivina tuleb kõne alla regulatsioon, mis annab kohtulahendi vaidlustamise õiguse mõnele kolmandale osapoolele.¹⁵² Selline lahendus tuleks kõne alla olukorras, kus Riigikohus ei nõustu konkreetse normikontrolli algatanud kohtu hinnanguga põhiseadusega vastuolu osas ning kus kohtuvaidluse pool ei ole lahendit vaidlustanud. Kolmandaks osapooleks peaks olema mõni riigivõimu esindaja (nt Justiitsministeerium, vrd Portugali põhiseadust¹⁵³). Kõne alla võiks tulla näiteks mudel, kus riigivõimu esindav kolmas osapool saab konkreetse

¹⁴⁹ J. Laffranque. Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel. – *Juridica* 1999/6, lk 303 jj, lk 306: „Vastavalt PS §-le 146, mille kohaselt kohus mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega, jääks konkreetsetes asjades asjasse puutuva seaduse põhiseadusega vastavuse kontrollimine ja ainult kontrollimine endiselt kõikide kohtute pädevusse. Lõpliku otsuse seaduse põhiseadusega vastuolu ja kehtivuse kohta teeks aga põhiseaduse kohus eelotsusena ning alles pärast põhiseaduse kohtu otsust seadus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistada tohiks instantsikohus seaduse rakendamata jätta ning vastavalt sellele oma menetluses olev asi lahendada.“

¹⁵¹ Riigikohtu õigusteabe osakond. PSJKS analüüs, lk 30.

¹⁵² Vt Portugali konkreetse normikontrolli mudelit, Portugali põhiseaduse artikkel 280 lg 3: „3. When the norm whose application has been refused is contained in an international convention, a legislative act or a regulatory decree, the Public Prosecution Service shall obligatorily lodge the appeal provided for in paragraph (1)(a) or 2(a).“ Lähemalt: M. L. Amaral, R. A. Pereira. – A. von Bogdandy, P. M. Huber, C. Grabenwarter (toim.). *Constitutional Adjudication Institutions*. Volume III. Oxford 2020, lk 696 jj.

¹⁵³ Vt ka ülevaadet Portugali konstitutsioonikohtu lehel: Tribunal Constitucional Portugal. Jurisdiction and Procedure. Concrete Review. Kättesaadav: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/jurisdiction.html>.

normikontrolli algatanud kohtu lahendi vaidlustada mingi perioodi jooksul pärast seda, kui vaidluse pooled ei ole lahendit tähtaegselt edasi kaevanud.

Kolmanda osapoole vaidlustamisõiguse mudeli puudusena võib näha seda, et kohtuvaidlusesse, mis toimub reeglina kahe poole vahel, tuuakse sisse kolmas, vaidlusest mittepuudutatud osapool. Selle mudeli eeliseks on aga see, et see täiendab juba kehtivat konkreetse normikontrolli mudelit. Kolmandale osapoolele vaidlustusõiguse andmine aitab vältida olukorda, kus põhiseaduspärase õigusakti kohaldamata jätnud kohtu lahend jääb jõusse. Kuivõrd olukorrad, kus vaidluse pooled lahendit ei vaidlusta, on praktikas harvad – kuid mitte võimatud –, ei tohiks kolmandale osapoolele vaidlustamisõiguse andmine olemasolevat menetluskorda väga muuta.

4.3. Õiguskaitse määruste vastu

4.3.1. Probleemi olemus ja taust

Täidesaatev riigivõim annab õigustloovate aktidena määruseid (vt ka HMS § 88). Määruse eristamine üldkorraldusest ning nende vaidlustamise võimalused on arutelu teemaks olnud aastaid.¹⁵⁴ Koroonakriis tõstis selle teema veel teravamalt esile.

Kehtiv õigus näeb määrusele ja üldkorraldusele ette erineva kohtuliku kontrolli viisi: määruse kohtulik kontroll toimub põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, üldkorralduse kohtulik kontroll toimub halduskohtumenetluses. Üksikisiku vaatest on korrektse õiguskaitsevahendi valik mõnevõrra raskendatud, kuivõrd kehtiva kohtupraktika järgi võib määrus osutada õigusakti sisu järgi haldusaktiks. Kohtupraktikas on ümberliigitamist põhjendatud mh sellega, et määruste puhul on üksikisiku õigus korraldusele ja menetlusele ning kaebeõiguse teostamine nõrgemalt kaitstud.¹⁵⁵

Sellest tulenevalt võib tõstatada küsimuse, kas määrus peaks üldse olema põhiseaduslikkuse järelevalve ese või tuleks määruste õiguspärasuse kontroll võrdsustada menetluslikult haldusaktidega ning viia määruste õiguspärasuse kontroll halduskohtumenetluse alla. Jätkuküsimus on seejuures, kas määruste õiguspärasuse kontroll peaks alluma ringkonnakohtutele või otse Riigikohtu halduskollegiumile. Välja on käidud ka mõte, et Eesti õiguses võiks kaaluda võimalust tunnustada nn hübriidakte (s.t aktid, milles on vältimatult ühendatud üksik- ja üldakti elemendid) eraldi kategooriana ning luua neile normikontrollis erisused.¹⁵⁶

4.3.2. Põhiseaduse muutmise vajalikkus

Määruse kohtuliku kontrolli juures on keskseks küsimuseks see, kas põhiseadus üldse võimaldab selle viia põhiseaduslikkuse järelevalve alt välja. PS § 152 lg 2 sätestab, et Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Muu õigusakti alla liigituvad eelkõige just määrused. Sellest tulenevalt võib olla seisukohal, et määruse kohtuliku kontrolli viimine põhiseaduslikkuse järelevalvest välja ei pruugi põhiseadust muutmata olla võimalik. Teisalt võiks olla seisukohal, et PS § 152 lg 2 ei nimeta selgelt põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ning seega ei pruugi olla välistatud, et määruse kehtetuks tunnistamine võib toimuda ka väljapool PSJKS-i korda.

4.3.3. Võimalikud muudatustepeanekud

Kui olla seisukohal, et kohtulik kaitse määruste vastu on võrreldes üldkorraldustega raskendatud ning selle leevendamiseks on määruseid liigitatud ümber haldusaktideks, tuleb kõne alla mitu varianti, kuidas üldkorralduste ja määruste õiguskaitset muuta selgemaks.

¹⁵⁴ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu 2011, lk 349 jj.; M. Ernits. – PSJKS kommentaar, 2. ptk sissejuhatus, komm. 7 jj; M. Ernits. Üldkorraldusest määruseks ja vastupidi. – Juridica 7/2022, lk 451 jj.

¹⁵⁵ Vt RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 18: „[...] Menetlus üldkorralduse andmisel kaitseb omaniku ja puudutatud isikute huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti andmisel. [...]“; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 23: „[...] Määrav on siinjuures küsimus, kas õigustloova aktiga konkreetse isiku subjektiivsete õiguste riivet kehtestades on isikule piisavalt tagatud PS §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele, samuti see, kas isikule on tagatud PS §-st 15 tulenev õigus vaidlustada kohtus tema suhtes kehtestatud piiranguid.“; M. Ernits. – PSJKS kommentaar, 2. ptk sissejuhatus, komm. 30 jj.

¹⁵⁶ Üldine õigusruum. – Õiguskantsleri Kantslei. Õiguskantsleri aastaülevaade 2019/2020. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2020/oigusriik-eriolukorras#p1>.

Üks võimalik variant oleks üle vaadata tuvastamiskaebuse roll halduskohtumenetluses (vt ülal allviide 16). Teine variant oleks kehtiva põhiseaduse raamides näiteks see, kui põhiseaduslikkuse järelevalve määruste üle allutatakse Riigikohtu halduskolleegiumile koos võimalusega vaidlustada määrus otse halduskolleegiumis.¹⁵⁷ Põhiseaduse valguses ei tohiks selline mudel probleemseks osutada, kuivõrd põhiseaduslikkuse järelevalve pädevus on antud Riigikohtule (PS § 149 lg 3 ls 2), mitte spetsiifiliselt põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile või üldkogule. Põhiseaduslikkuse järelevalve pädevuste jaotus Riigikohtu sees on lõppastmes PSJKS-i tasandi küsimus.

Sellise muudatuse puuduseks on eelkõige muudatuse olulisus. Sisuliselt võimaldatakse isikul pöörduda määruste õiguspärasuse kontrolliks otse Riigikohtusse. Sellise menetlusliku muudatusega seoses võivad tõusetuda sarnased küsimused nagu ka individuaalkaebusegi puhul.

Samas aitaks muudatus leevendada lõhet määruste ja üldkorralduste õiguskaitstes, sh kaoks ära vajadus määruste haldusaktiks ja vastupidi ümberliigitamiseks. Kui määrus sisaldab isikut konkreetselt puudutavat regulatsiooni, peab isik kehtiva kohtupraktika järgi pöörduma konkreetselt teda puudutava määruse regulatsiooni vastu halduskohtusse. See eeldab, et isik on suuteline tunda ära, et määrusena vastu võetud ja pealkirjastatud akti näol võib tegemist olla hoopis haldusaktiga. Vastavate õigusteadmisteta ei pruugi määruse vastu halduskohtusse pöördumine olla ilmselge õiguskaitsevahend. Samuti on üksikisikult keeruline eeldada teadmist selle koha, et kohtupraktika ei lähtu määruste puhul mitte akti vastuvõtmise menetlusest ja vormist, vaid et õigusakt võidakse kohtumenetluse käigus ümber liigitada muud liiki õigusaktiks. Arvestada tuleb sedagi, et õigusaktide ümberliigitamine nende sisu järgi ei lähtu selgepiirilistest kriteeriumidest. Seda on Riigikohus mitmel korral nentunud.¹⁵⁸

4.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kantud menetluskulude hüvitamine

4.4.1. Probleemi olemus ja taust

Kohtumenetluse seaduses sätestatud menetluskulude hüvitamise sätted on oma olemuselt kahju hüvitamise erinormid ja need teenivad kohtumenetluses kantud kulude hüvitamise eesmärki (vt RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 43.1).

PSJKS § 63 lg 1 sätestab, et asja läbivaatamise kulud kaetakse riigieelarvest.¹⁵⁹ Kohtu poolt menetlusse kaasatud erialaasjatundjate kaasamise kulud kaetakse riigieelarvest samamoodi kui eksperdikulud tsiviilkohtumenetluses (PSJKS § 63 lg 2). PSJKS § 63 lg 1 on menetluskulusid puudutavas osas väga üldsõnaliselt reguleeritud. PSJKS §-s 63 reguleeritu ei lange kokku nt HKMS-s ja TsMS-s sätestatud menetluskulude normidega. PSJKS-i seletuskirjast pole üheselt

¹⁵⁷ Vöttes arvesse Eesti õiguse erisusi, võib võrdluseks tuua Saksa halduskohtumenetluse regulatsiooni, vt § 47 lg 1 VwGO: „Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit 1. von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen auf Grund des § 246 Abs. 2 des Baugesetzbuchs 2. von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt.“

¹⁵⁸ Vt näiteks RKÜKo 31.10.2022, 5-22-4, p 76: „Samas tuleb arvestada, et üldine ja konkreetne ei ole üksteisest selge üleminekupiiriga eristatavad mõisted ja seetõttu ei ole ka üld- ja üksikaktide vahel selget üleminekupiiri. [...]“

¹⁵⁹ Sellises sõnastuses oli norm sätestatud juba 5. mail 1993. a-l vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 25. Samas sõnastuses kandus säte üle ka kehtivasse PSJKS-i.

võimalik järeldada, et seadusandja tahteks oleks olnud välistada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses menetluskulude hüvitamine.¹⁶⁰

Põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele nõuab, et esialgse kohtumenetluse osaline saaks osa võtta ka Riigikohtus toimuvast normikontrollimenetlusest.¹⁶¹ Kui eraõiguslikust isikust menetlusosaline kasutab kohtumenetluses (sh põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses) oma õiguste realiseerimiseks õigusabiteenust, eelduslikult kaasneb talle sellega kulu. Sellest tulenevalt on Riigikohus leidnud, et PSJKS § 63 lg 1 annab aluse mõista riigilt välja konkreetse normikontrolli menetluse PSJKS § 10 lg 1 p-s 3 nimetatud menetlusosalise vajalikud ja põhjendatud õigusabikulud.¹⁶² Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse eripäraks on asjaolu, et lisaks kohtusse pöörduja enda õiguste kaitsmisele on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse eesmärgiks teenida lisaks ka avalikke huve.¹⁶³

Eelnevast järeldub, et kehtiva õiguse kohaselt on PSJKS § 10 lg 1 p-s 3 nimetatud menetlusosalisel konkreetse normikontrolli menetluses õigus menetluskulude hüvitamisele. Viimati märgitud on kinnitanud Riigikohtu järjepidev praktika.¹⁶⁴

Vaieldav on, kas ka teised menetlusosalised teistes põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse liikides peaksid omama õigust menetluskulude hüvitamisele. Eeskätt on küsimus õigusabikuludes. Näiteks on RKPJK organi ja organiliikme vaheliste vaidluste kontekstis märkinud, et kui organiliikme kaebus organi peale jääb läbi vaatamata, ei anna PSJKS § 63 alust kaebaja menetluskulude katmiseks riigieelarvest.¹⁶⁵ Menetluskulude hüvitamata jätmise seotud kaebuse läbi vaatamata jätmisega ehk negatiivse tulemuse saavutamise. Viidatud lahendist pole võimalik üheselt järeldada, et kui kaebus oleks rahuldatud, siis kas menetluskulud oleks tulnud PSJKS § 63 alusel hüvitada.

Kuna PSJKS § 63 regulatsioon menetluskulude osas on väga üldsõnaline, on kohus lüngad ületanud analoogia teel, kasutades HKMS-i ja TsMS-i vastavasisulisi norme. Näiteks küsimustes: millal tuleb esitada kohtule menetluskulude hüvitamise taotlus,¹⁶⁶ hüvitamisele kuuluvad üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud;¹⁶⁷ menetluskulude hüvitamine olukorras, kus menetluskulud kandis teine isik;¹⁶⁸ lisaks menetluskulude hüvitamise taotlusele tuleb esitada menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid, kui seda ei tehta, siis jääb menetluskulude hüvitamise taotlus rahuldamata.¹⁶⁹

Õigusselguse huvides oleks vajalik konkreetse normikontrolli menetlusosalise õigusabi kulude hüvitamise tingimusi ja korda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses täpsustada.¹⁷⁰

¹⁶⁰ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (895 SE) seletuskiri. Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a0c93368-a2d9-3a8c-bcc9-0532b5b49597/pohiseaduslikkuse-jarelevalve-kohtumenetluse-seadus>

¹⁶¹ RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5, p 11.

¹⁶² RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5, p 11.

¹⁶³ RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5, p-d 11 ja 16.

¹⁶⁴ Vt nt RKPJKo 06.04.2021, 5-20-1; 12.04.2021, 5-21-1; 15.06.2021, 5-21-3; 02.11.2021, 5-21-6; 16.11.2021, 5-21-10; RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29; RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4; 06.12.2022, 5-22-8; 09.06.2023, 5-22-13; 28.06.2023, 5-23-2, RKPJKm 14.02.2024, 5-23-41.

¹⁶⁵ RKPJKm 14.02.2024, 5-23-41, p 40; 13.06.2024, 5-24-2, p 47.

¹⁶⁶ RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5, p-d 17 jj.

¹⁶⁷ RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5, p 16.

¹⁶⁸ RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 96.

¹⁶⁹ RKPJKo 20.06.2023, 5-23-16, p 52; 28.03.2023, 5-23-13, p 62.

¹⁷⁰ RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5, p 19.

Õigusselguse kaalutlustel on otstarbekas vaagida vajadust ühtlustada PSJKS-s kasutatavad menetluskulude hüvitamist puudutavad mõisted ja loogika HKMS-s ja TsMS-s sätestatud menetluskulude hüvitamise mõistete ja loogikaga.

4.4.2. Võimalikud muudatusettepanekud

Eelnevalt tulenevalt on otstarbekas kaaluda vähemalt järgmiste variantide vahel.

Üks võimalus on PSJKS-i sätestada eraldi normistik menetluskulude (koosseisu, jaotuse ja väljamõistmise) kohta sarnaselt HKMS-i ja TsMS-i normidele. Selle valiku puuduseks on see, et PSJKS-i koormatakse täiendavate mahukate normidega. Menetluskulude normistik võib saada ebaproportsionaalselt mahukas võrreldes PSJKS-i teiste normidega. Selle valiku eeliseks on see, et see looks tervikliku pildi PSJKS-i menetluskulude regulatsioonist.

Teine võimalus on muuta ja sätestada PSJKS § 63 lg 1 järgmiselt: „Menetluskulud kaetakse riigieelarvest. Menetluskulude hüvitamisele kohaldatakse halduskohtumenetluse seadustiku menetluskulude sätteid, arvestades põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse erisusi.“

Erisuste kajastamine normis on vajalik, kuna teiste kohtuharude menetlusseadustikud ei ole üksühele ülekantav põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusele, tänases praktikas on jaatatud konkreetse normikontrolli raames tõusetunud menetluskulude hüvitamise võimalikkust (vt nt RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5). Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse eesmärgiks ei ole ainuüksi eraõiguslikust isikust menetlusosalise õiguste kaitse, vaid ka avalike huvide teenimine. Sellest tulenevalt ei lähtuta põhimõttest, et menetluskulud kannab menetlusosaline, kelle kahjuks otsus tehti. Ühtlasi tuleb eristada abstraktset ja konkreetset normikontrolli. Menetluskulude hüvitamise normide mõtteks pole avaliku võimu kandjate erinevate organite vahelistes vaidlustes hüvitada neid kulusid, mis kaasnevad sellega, kui õigusabiteenust on tellitud väljastpoolt organit. Eelduslikult peavad põhiseaduslikud organid olema ise võimelised kandma need kulud, mis neil tuleb oma põhiülesandeid täites kanda. Selleks on riigieelarvest eraldatud neile raha.

Põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlus sarnaneb rohkem HKMS-i alusel vaieldavatele vaidlustele, kuna see puudutab riigivõimu teostamist.

Teise lahendusvariandi puuduseks on see, et kohtule jäetakse avaram otsustusruum erisuste kaudu otsustada, kuidas menetluskulude hüvitamise taotlust tuleb lahendada. See vähendab menetlusosaliste võimalust nimetatud küsimust prognoosida. Samas poleks tegemist ületamatu takistusega. Täna on rakenduspraktikast üldised põhimõtted ja piirjooned paika pandud. Eelduslikult sellest väljakujunenud praktikast õigustamatuid kõrvalekaldeid ei esineks.

Teise lahendusvariandi eeliseks on aga see, et viitenormi kaudu ei koormataks PSJKS-i normistikku põhjendamatult küsimuses, mis on kogu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses sekundaarse iseloomuga.

Kolmandaks võimaluseks on muuta PSJKS § 63 üksnes selles osas, milles RKÜK pidas asjas nr 5-18-5 võimalikuks menetluskulud hüvitada.

4.5. Ettepanek asendada PSJKS-s sätestatud „menetluse uuendamine“ teise terminiga

4.5.1. Probleemi olemus ja taust

Ettepanek on tehtud põhjusel, et selle mõiste sisu pole selge ning Eesti õiguskorras peetakse menetluse uuendamise all silmas midagi muud.¹⁷¹

Menetluse uuendamist on käsitatud PSJK § 3¹ lg-s 3, mille kohaselt uuendab Riigikohus peatatud menetluse pärast seda, kui Euroopa Inimõiguste Kohus on Riigikohtule vastanud.

Kui Riigikohus leiab isiku kaebuse läbivaatamisel Riigikogu, Riigikogu juhatuse, Vabariigi Presidendi ning valimiste korraldaja või valimiskomisjoni otsuse peale, et norm, mille alusel vaidlus tuleb lahendada võib olla põhiseadusvastane, uuendab ta asja menetluse (PSJKS § 23 ja § 45). Sarnaselt tuleb Riigikohtul talitada taotluse läbivaatamisel, milles nõutakse ametiisiku kestvvalt võimetuks oma ülesandeid täitma tunnistamist, Riigikogu liikme volituse lõpetamist, erakonna tegevuse lõpetamist (PSJKS § 30, § 35).

Seega on PSJKS-s menetluse uuendamise terminoloogiat kasutatud kahes erinevas tähenduses. Esimeses tähenduses on kasutatud menetluse uuendamist sellises olukorras, kus Riigikohus on enda menetluse teise menetluse tõttu peatanud (PSJKS § 3¹ lg 3). Teises tähenduses on menetluse uuendamist kasutatud olukorras, kus kaebuse või taotluse läbivaatamise menetluses tekib kahtlus selle osas, kas norm, mille alusel vaidlus tuleb lahendada, on põhiseaduspärane. Kaebuse ja taotluse lahendamisel on sellises olukorras asunud Riigikohus kontrollima ka normi põhiseaduspärasust.

Kui võrrelda teiste kohtuharude menetlusseadustikke, siis viimati märgitud juhtumil pole tegemist klassikalise menetluse uuendamise olukorraga, sest menetlust pole peatatud ega see pole peatunud (vt HKMS § 91–99; TsMS § 353–361).

Asja arutamise uuendamine on olukord, kus pärast asja arutamist ja enne lahendi tegemist selgub, et kohus on teinud kõrvaldatava menetlusliku vea, mingi oluline küsimus on jäänud arutamata või pool ja kolmas isik pole saanud mõjuval põhjusel kohtuistungil osaleda (vt HKMS § 130 ja TsMS § 437). PSJKS §-des 23, 30, 35 ja 45 kirjeldatud olukord vastab sisuliselt asja uuendamise olukorrale, s.t, et kohus on asunud kaebust ja taotlust lahendada, kuid selle käigus selgub, et norm, mille alusel vaidlus tuleks lahendada, on põhiseadusvastane. Sellises olukorras tuleb menetlusosalistele anda uus võimalus esitada oma seisukohad ja kaasata täiendavad menetlusosalised.

4.5.2. Võimalikud muudatusettepanekud

Selleks, et eespool märgitud olukordi selgelt eristada, on võimalik kaaluda PSJKS §-de 23, 30, 35 ja 45 muutmist selliselt, et „menetluse uuendamine“ asendatakse „asja arutamise uuendamisega“. Alternatiivselt on võimalik „menetluse uuendamine asendada „õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse/taotluse/protesti lahendamisega“.¹⁷²

¹⁷¹ PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 8; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 43.

¹⁷² K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 43.

4.6. Menetlusosaliste ringi täpsustamine ja menetlusväliste isikute kaasamine

4.6.1. Probleemi olemus ja taust

Menetlusosaliste kaasamise osas võib probleemsetena välja tuua järgmised aspektid.

Esiteks, kuni 31. detsembrini 2013 kehtinud PSJKS § 10 lg 1 p 6 redaktsioon sätestas, et menetlusosaline on justiitsminister. Alates 1. jaanuarist 2014 kehtiva PSJKS § 10 lg 1 p 6 kohaselt on menetlusosaliseks valdkonna eest vastutav minister. Viimati viidatud muudatus oli esimene samm selles suunas, millega lõpuks oleks loodud regulatsiooni, mis oleks suurendanud valitsemise paindlikkust ning võimaldanud valitsemist (ministeeriumeid ja nende ülesandeid) ümber kujundada valitsuse õigusaktidega. Sellest tingituna asendati seadustes konkreetset ministrid mõistega „valdkonna eest vastutav minister“. Muudatuse mõtteks polnud PSJKS § 10 lg 1 p-s 6 nimetatud justiitsministrit asendada teise ministriga.¹⁷³

See muudatus on menetlusosaliste ringi määratlemisel tekitanud segadust küsimuses, kas jätkuvalt on mõeldud PSJKS § 10 lg 1 p 6 all justiitsministrit või mõnda muud ministrit ehk seda ministrit, kelle valitsemisalasse seadus, mille üle põhiseaduslikku järelevalvet teostatakse, kuulub.

Teiseks, PSJKS § 10 lg-s 1 sätestatud loetelus puudub Vabariigi President, kuigi ka tema taotluse alusel võib põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus alata (vt PSJKS § 4 lg 2 ja § 5). Seetõttu on põhjendatud täiendada PSJKS § 10 lg 1 loetelu ka Vabariigi Presidendiga.

Probleemina võib näha ka PSJKS-s sisalduvad menetlusväliste isikute kaasamise regulatsiooni. PSJKS ei näe otsesõnu ette alust ja korda keda ja kuidas võib Riigikohus lisaks PSJKS §-s 10 sätestatud menetlusosalistele kaasata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse. Näiteks kaasas Riigikohus asjas nr 5-20-3 menetlusse ka riigikontrolöri, Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Eesti Kindlustusseltside Liidu. Riigikohus kaasas asjas nr 3-4-1-6-12 menetlusse ka Eesti Panga, Estonian Business Schooli, Tallinna Ülikooli õigusakadeemia ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonna. Lisaks küsis Riigikohus viimati viidatud asjas arvamust ka dr Anneli Albilt.

Riigikohus kaasas need organid ja isikud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse eeskätt põhjusel, et nad võisid omada asja lahendamiseks vajalikku teavet.

Halduskohtumenetluses on olemas instituut, mis näeb kohtule ette võimaluse kaasata menetlusse haldusorgan, kui tema arvamus või tema valduses olev teave võib aidata kaasa asja lahendamisele (vt HKMS § 24 lg 1 p 4). Põhjendatud võib olla vajadusel õigusselguse tagamise eesmärgil sätestada sarnane instituut ka PSJKS-i.

4.6.2. Võimalikud muudatusettepanekud

Tehtud on ettepanek täpsustada PSJKS-i 2. ptk menetluses menetlusosaliste ringi.¹⁷⁴ Samuti on tehtud ettepanek täpsustada PSJKS § 10 lg 1 p-de 6 ja 7 sisu, s.t, kuidas toimub vastutava ja Vabariigi Valitsust esindava ministri väljaselgitamise kord.¹⁷⁵

Tõstatatud probleem on võimalik kõrvaldatav esmalt seeläbi, kui PSJKS § 10 lg 1 p-i 6 tõlgendada süstemaatiliselt ja eesmärgipäraselt. Süstemaatilise ja eesmärgipärase tõlgenduse

¹⁷³ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (654 SE) seletuskiri.

¹⁷⁴ PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 9; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 44.

¹⁷⁵ PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 9; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 44.

kohaselt on PSJKS § 10 lg 1 p-s 6 jätkuvalt mõeldud menetlusosalisena justiitsministrit. Tema vastutusalasse kuulub õigusloome koordineerimine (VVS § 59 lg 1).

Vajadusel võib alternatiivselt kaaluda PSJKS § 10 lg 1 p 6 muutmist selliselt, et mõiste „valdkonna eest vastutav minister“ asendatakse mõistega „justiitsminister“.

Lisaks tehti ettepanek täpsustada, kuidas toimub menetlusvälise isiku kaasamine kohtu (või mõne menetlusosalise) algatusel.¹⁷⁶

¹⁷⁶ PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 9; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 44.

4.7. Viitamine teistele menetlusseadustikele

PSJKS § 48 viitab tsiviilkohtumenetluse seadustikule, kuid Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjades kohaldanud analoogiat ka halduskohtumenetluse seadustikuga põhjusel, et PSJK menetlus on halduskohtumenetlusega sarnane. Olemuslikult on tegemist avalik-õigusliku vaidlusega. Eelnevast tulenevalt on tehtud ettepanek kaaluda viite lisamist selle kohta, millisest menetlusseadustikust tuleb lähtuda.¹⁷⁷

Arvestades asjaoluga, et PSJKS-s pole menetluse läbiviimise üksikasjad detailselt reguleeritud, kuid menetluses esineb ka neid olukordi, kus võib olla vajadus nt menetlus peatada ja siis see uuendada (vt nt RKPJKm 24.10.2019, 5-19-29). Halduskohtumenetluse analoogiat on kohaldatud ka menetluskulude küsimustes (vt RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 86; RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 96).

Mõistlik ja põhjendatud lahendus ei pruugi olla see, kui teiste kohtumenetluseseadustike norme dubleerida PSJKS-s. See võib ülemääraselt koormata PSJKS-i. Sellest tulenevalt võib olla lahenduseks, kui sätestada üldviitenorm menetlusseadustikele, milles on kohtumenetluse üksikasjad täpsemalt sätestatud. Näiteks: „Käesolevas seaduses reguleerimata juhtudel kohaldatakse *halduskohtumenetluse seadustikku / tsiviilkohtumenetluses seadustikku*, arvestades põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse erisusi.“

PSJKS-i menetlus sarnaneb rohkem halduskohtumenetlusele kui tsiviilkohtumenetlusele. Tegemist on vaidlusega, mille üheks osapooleks on alati avalik võim. Tsiviilkohtumenetluse seadustik on üles ehitatud esmajoones eraisikute vahelist vaidluste lahendamiseks. Nendele normidele, mis tsiviilkohtumenetluse seadustikust on kohaldatavad ka halduskohtumenetluses, teeb halduskohtumenetluse seadustik omakorda viite (vt nt HKMS § 1 lg 3 ja § 84 lg 2).

¹⁷⁷ PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 10; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 44.

4.8. PSJKS-i 6. ptk kaasajastamine

Autorid on toonud välja, et 6. ptk kehtib kõigi PSJKS-i menetluste kohta ning vajaks läbivalt kaasajastamist. Pole välistatud, et iga peatüki (või iga menetlusliigi, mida ühes peatükis võib olla mitu) juurde oleks põhjendatud lisada täiendavad menetlusreeglid, kuna menetlused on väga erinevad (vt eespool menetluskulude kohta). Samuti võiks kaaluda menetlusliikide (nt abstraktne normikontroll, konkreetne normikontroll jt) sätestamist eraldi peatükkides, kus kajastuksid ka spetsiifilised menetlusreeglid.¹⁷⁸

PSJKS-i 6. ptk kaasajastamine on põhjendatud üle vaadata, sest teiste kohtuharude menetlusseadustikke on tulenevalt ühiskonnas toimunud muudatustest tänaseks muudetud ja seeläbi kaasajastatud. Näiteks kohtuistungeid salvestatakse (vt HKMS § 84 lg 2 ja TsMS § 52), kohtuistungit on võimalik pidada menetluskonverentsi teel (TsMS § 350), kohtuotsus sisaldab põhjendusi (HKMS § 157 lg 1), mitte põhistusi (vrd PSJKS § 57 lg 3).

Kaalumise koht on, kas üldviide HKMS-le või TsMS-le on piisav (vt käesoleva arvamuse p-i 2.7) või on põhjendatud teiste menetlusseadustike vastavad normid integreerida PSJKS-i. Viimase lahenduse miinuspooleks on, et see kasvatab menetluslikes küsimustes märgatavalt PSJKS-i mahtu. Selleks, et tagada spetsiifilises kohtumenetluses kohtule avaram otsustusruum menetluse korraldamisel, võib olla otstarbekam probleem lahendada üldviitega HKMS-le või TsMS-le. Mahukas menetlus ei tohiks muutuda iseseisvaks eesmärgiks põhivaidluse lahendamisel.

¹⁷⁸ PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus, p 11; K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs, lk 44.

Kasutatud kirjandusallikate lühiviited

EVPS kommentaarid 2022	U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Tallinn 2022
K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. PSJKS analüüs	K. Jaanimägi, B. Aaviksoo. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (ja muude seaduste) muutmise ettepanekud. 2022
PS kommentaar 2020	Ü. Madise, H. Kalmo, O. Kask, P. Pruks (toim.). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 vlj. Tallinn 2020
PSJKS kommentaar	S. Laos, R. Loom, N. Siitam, J. Põld (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2021
PSJKS-i analüüsi töögrupi kaardistus	Justiitsministri 08.02.2023 käskkirjaga nr 17 moodustatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse analüüsi koostamise töörühma ettepanekute kaardistus
Riigireformi SA kontseptsioon	Riigireformi SA. Riigireformi kontseptsioon. 2018 Kättesaadav: https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bf4fbe9f950b707b11da71e/1542781935959/RR+kontseptsiooni_raamat_veebi.pdf .