



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE OSAKOND

**Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse
rakendamisel ilmnunud probleemid
ja
tulevikuväljavaated**

Analüüs

Tartu
Mai 2015

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse rakendamisel ilmnunud probleemid ..	5
1.1. Õigustloova akti andmata jätmise vaidlustamise pädevus	5
1.1.1. Probleemi olemus ja taust.....	5
1.1.2. Õiguskantsleri taotluse lubatavus	5
1.1.3. Vabariigi Presidendi taotluse lubatavus	6
1.1.4. Kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse lubatavus	7
1.1.5. Järeldused ja ettepanekud	8
1.2. Valimiskaebused	8
1.2.1. Probleemide olemus ja taust.....	8
1.2.2. Valimiskaebuste lahendamise tähtaeg	9
1.2.3. Ilmselt põhjendamatud kaebused.....	10
1.2.4. Kaebusele esitatavad nõuded ja kaebetähtaja ennistamise tingimused	10
1.2.5. Kaebuse lahendamise piirid valimisasjades	10
1.2.6. Järeldused ja ettepanekud	11
1.3. Asja lahendav kohtukoosseis	11
1.3.1. Probleemi olemus ja taust.....	11
1.3.2. Põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendav kohtukoosseis.....	12
1.3.3. Alternatiiv üldkogule konkreetse normikontrolli algatamisel Riigikohtus	13
1.3.4. Järeldused ja ettepanekud	14
1.4. Analoogia kasutamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses	14
1.4.1. Probleemi olemus ja taust.....	14
1.4.2. HKMS-i kohaldamine (VEB Fondi kohtuasjas).....	14
1.4.3. HKMS ei ole kohaldatav	16
1.4.4. Mõned üldised näited	17
1.4.5. Järeldused ja ettepanekud	17
1.5. Arvamuse küsimine, põhistuse puudumine ja menetluse uuendamine	17
1.5.1. Isiku kaasamine arvamuse andmiseks	17
1.5.2. Põhistuse puudumine.....	18
1.5.3. Menetluse uuendamine	18
1.6. Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamine	19
1.6.1. Probleemi olemus ja taust.....	19
1.6.2. Järeldused ja ettepanekud	20
1.7. Põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise tagamine	21
1.7.1. Probleemi olemus ja taust.....	21
1.7.2. Järeldused ja ettepanekud	23

2. Eelotsuse perspektiivid konkreetse normikontrolli menetluses	24
2.1. Probleemi olemus ja taust	24
2.1.1. Riigikohtu ja madalama astme kohtute pädevusjaotus kehtiva õiguse alusel	24
2.1.2. Kohtulahendite vastuolu	25
2.1.3. Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni ettepanek ja õigusteadlaste seisukohad.....	26
2.1.4. Riigikohtu lahenditega vastuolus olevad kohtulahendid	28
2.2. Eelotsusemenetluse poolt ja vastu.....	29
2.2.1. Positiivsest küljest	29
2.2.2. Negatiivsest küljest.....	30
2.3. Eelotsusemenetluse mõjud: taotluste hulk ja menetlusaeg.....	31
2.3.1. Eelotsuse taotluste hulk	31
2.3.2. Menetlusaeg.....	32
2.4. Konkreetse normikontrolli algatamine Riigikohtus	32
2.5. Järeldused ja ettepanekud.....	33
3. Parlamendiliikmetele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse andmisest	34
3.1. Ülevaade teiste riikide regulatsioonidest.....	35
3.2. Teiste riikide kogemus: kasulikku Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi jaoks.....	36
3.2.1. Kas anda Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemis Riigikogu liikmetele õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus?.....	36
3.2.2. Kui mitmel Riigikogu liikmel võiks olla põhiseaduslikkuse kontrolli algatamise õigus? ..	39
3.2.3. Millised võiksid olla täiendavad nõuded taotlusele?	40
3.2.4. Milliste aktide osas peaks parlamendiliikmeil olema põhiseaduslikkuse kontrolli algatamise õigus?.....	40
3.2.5. Veel Riigikogu liikmetele põhiseaduslikkuse kontrolli taotlemise õiguse andmisest: mõni mõttekoht.....	42
Lisa 1. Riigikohtu PSJV lahendiga vastuolus olevad kohtulahendid (alates 2002)	44

Sissejuhatus

Praegu kehtiv põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (PSJKS) jõustus 1. juulil 2002. Analüüsi eesmärk on välja selgitada tänaseks rohkem kui 12 aasta jooksul PSJKS rakendamisel tekkinud probleemid ja neid PSJKS muutmisevajaduse kindlakstegemiseks lähemalt uurida. Lisaks on uuritud kahte teemat, mis võiks olla põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi tulevikuväljavaadete arutelu aluseks. Nendeks on eelotsuse perspektiivid konkreetse normikontrolli menetluses (analüüsi teine osa) ja parlamendiliikmete põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse andmine (kolmas osa).

Analüüsi **esimeses osas** on käsitletud PSJKS rakendamisel tekkinud probleeme ja välja toodud ettepanekud, mille üle seaduse muutmise vajaduses veendumiseks arutleda. Analüüsi aluseks on Riigikohtu lahendid ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunike ettepanekud. Läbi on vaadatud kõik praeguse menetlusseaduse ajal tehtud põhiseaduslikkuse järelevalve lahendid.¹

Riigikohtu lahendite analüüs näitas, et PSJKS-i muudatuste kavandamisel tuleks silmas pidada selliseid teemasid nagu õigustloova akti andmata jätmise vaidlustamise pädevus, analoogia kasutamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamine ja põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise tagamine. Kolleegiumi nõunike ettepanekutest lähtudes on analüüsis käsitletud valimiskaebuste lahendamise seotud probleeme, kohtukoosseisude teemat ja üksikud menetluslikke küsimusi.

Analüüsi ulatust arvestades on järeldused ja ettepanekud probleemikäsitluse terviklikkuse huvides välja toodud eraldi iga teema juures.

Analüüsi **teises osas** on käsitletud eelotsuse perspektiive konkreetse normikontrolli menetluses. Tegemist on ammuse ettepanekuga Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse ümberkujundamiseks, mis täna kehtiva menetluse puudusi arvestades väärib uuesti läbiarutamist.

Analüüsi **kolmandas osas** on esitatud parlamendiliikmetele järelevalvemenetluse algatamise õiguse andmise võrdlevõiguslik käsitlus ja esialgsed ettepanekud muudatusteks, mis tuleks Riigikogu liikmetele nimetatud õiguse andmisel kehtivas õiguses teha.

Analüüsi esimese ja teise osa on koostanud õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik Eve Rohtmets. Analüüsi kolmanda osa on koostanud õigusteabe osakonna peaspetsialist Kristi Aule-Parmas, kes oli analüüsi koostamise ajal Veneetsia Komisjoni kontaktisik.

¹ Kokku on läbi vaadatud 355 põhiseaduslikkuse järelevalve asjades ja 52 teistelt kolleegiumidelt üldkogule üleantud asjades tehtud lahendit.

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse rakendamisel ilmnunud probleemid

1.1. Õigustloova akti andmata jätmise vaidlustamise pädevus

1.1.1. Probleemi olemus ja taust

Õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse vaidlustamise võimalus sätestati PSJKS-s 25.07.2004 jõustunud riigivastutuse seaduse ja PSJKS muutmise seadusega. PSJKS-i täiendati seoses riigivastutuse seaduse (RVastS) § 14 lg 1 muutmisega.

RVastS § 14 lg 1 varasem redaktsioon sätestas isiku võimaluse teatud tingimustel nõuda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist, kui Riigikohus on tunnistanud olemasoleva sätte põhiseaduse vastaseks või kehtetuks. Muudatustega võimaldati teatud tingimustel nõuda ka õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist. Seaduseelnõu (357 SE) seletuskirja kohaselt tähendab õigustloova akti andmata jätmise juhtumeid, kui seadusandja ei ole kehtestanud põhiseaduses nõutavat korda või kui vaatamata volitusnormi olemasolule seaduses jäetakse rakendusakt andmata. Seaduseelnõu seletuskirjast nähtuvalt on RVastS § 14 lg 1 eesmärgiks üksikisikule õiguste andmine.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise õiguse seisukohalt on oluline, et õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse kontrolli algatamise võimalus nähti ette konkreetse normikontrolli menetluses esimese ja teise astme kohtutele (PSJKS § 9 lg 1) ja Riigikohtu haldus-, tsiviil- ja kriminaalkollegiumile ning erikogule asja üldkogule üleandmisel (PSJKS § 3 lg 3). Õiguskantslerile, Vabariigi Presidendile ja kohaliku omavalitsuse volikogule seadus sellist õigust (otsesõnu) ette ei näe. See on praktikas põhjustanud erinevaid arusaamu ja segadust.

Riigikohtul on tulnud hinnata nii õiguskantsleri, presidendi kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu õigust vaidlustada õigustloova akti andmata jätmist.

1.1.2. Õiguskantsleri taotluse lubatavus

PSJKS

§ 6. Õiguskantsleri taotlus

(1) Õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse:

- 1) tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks;*
- 2) tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks;*
- 3) tunnistada jõustumata täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks;*
- 4) tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks;*
- 5) tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda.*

Õiguskantsleri seadus

§ 1. Õiguskantsleri ülesanded

(1) Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi põhiseadus) ja seadustele vastavuse üle.

RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07 (erakondade rahastamise asi)

Õiguskantsler märkis selles asjas enda taotluse lubatavust põhjendades, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 2. detsembri 2004. a otsuses asjas nr 3-4-1-20-04 aktsepteerinud õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetust. Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvates vaidlustas õiguskantsler õigustloova akti andmata jätmist, kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna talle sellist õigust.

Riigikohtu üldkogu selgitas PSJKS 25.07.2004 jõustunud muudatuste tausta ja märkis, et PSJKS § 9 lg 1 ja § 15 lg 1 p 2¹ on seotud RVS § 14 lg-ga 1 ning seetõttu määratud toimima üksnes koos õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudega. Õiguskantsleril, kes teeb abstraktset normikontrolli, ei saa tekkida nõudeid, mis tulenevad RVS § 14 lg-st 1. Neid nõudeid võivad esimese astme kohtus esitada füüsilised ja juriidilised isikud, sh ka kohalikud omavalitsused. Kohalike omavalitsuste puhul on RVS § 14 lg-st 1 tulenevad nõuded mõeldavad nii juhtudel, kui õigustloova akti andmata jätmise rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi (näiteks pole riigieelarvega eraldatud raha riiklike ülesannete täitmiseks), kui ka juhtudel, mil kohalike omavalitsusele on muul viisil õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju. (p 29)

Üldkogu märkis, et õiguskantsleri pädevust puudutavas osas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust (§ 6) ei muudetud ning endiselt ei sätesta nimetatud seadus õiguskantsleri pädevust vaidlustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses õigustloova akti andmata jätmist. Õiguskantslerile ei anna sellist õigust ka õiguskantsleri seadus. Seega puudub kehtivas õiguses alus, millele tuginevalt õiguskantsler võib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses vaidlustada sellise olukorra põhiseadusevastasust, mis seisneb selles, et põhiseadusega nõutav õigustloov akt puudub. Üldkogu lisas, et muutmata jäi ka kohaliku omavalitsuse volikogu pädevust reguleeriv PSJKS § 7. Seega ei anna seadus kohaliku omavalitsuse volikogule abstraktse normikontrolli raames pädevust vaidlustada Riigikohtus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste teostamiseks nõutava õigustloova akti vastu võtmata jätmist. (p 30)

Riigikohtu varasema praktika kohta märkis üldkogu, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsuses asjas nr 3-4-1-20-04 tehtud viide sama aasta 21. jaanuari otsusele asjas nr 3-4-1-7-03 on ebatäpne. Üldkogu lisas, et 21. jaanuari 2004. a otsuses ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium võtnud selgesõnaliselt seisukohta, et õiguskantsleri pädevuses on vaidlustada seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastasust. (p-d 31 ja 32)

Üldkogu asus seisukohale, et seadusandja tegevust, mille tulemusena on sätestatud regulatsioon, mis välistab õiguse kasutamise, saab üheaegselt käsitada nii põhiseaduse vastaselt piirava regulatsiooni kehtestamisena kui ka põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmisena. Sellises olukorras võib piirava normi vaidlustamine tähendada ka seadusandja tegevusetuse, mis seisneb põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmises, vaidlustamist. Õiguskantsleri pädevust määratlevad PSJKS § 6 lg 1 p-d 1, 2 ja 3 ning õiguskantsleri seaduse § 18 lg 1 võimaldavad õiguskantsleril vaidlustada ka õigustloova akti vastu võtnud organi tegevusetust väitega, et olemasolev regulatsioon on põhiseaduse vastane põhjusel, et see ei sisalda põhiseadusega nõutavat. Üldkogu hinnangul oli õiguskantsleri taotlusest nähtuvalt tegemist sellise olukorraga ning seega oli taotlus menetlusõiguslikult lubatav. (p-d 33-35)

1.1.3. Vabariigi Presidendi taotluse lubatavus

PSJKS

§ 5. Vabariigi Presidendi taotlus

Vabariigi President võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastuvõetud, kuid tema poolt väljakuulutamata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui Riigikogu on selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud.

RKPJKo 2.12.2004, 3-4-1-20-04 (Vabariigi Presidendi taotlus kontrollida elamuseaduse ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 12¹ muutmise seaduse vastavust põhiseadusele)

Selles otsuses märkis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et lisaks seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastaseks tunnistamisele konkreetse normikontrolli raames on Riigikohus aktsepteerinud

ka õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetus. (p 43) Seejuures viitas kolleegium oma 21.01.2004 otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-7-03, kus ta oli õiguskantsleri sellist õigust sisuliselt tunnustanud.² Kolleegium leidis, et ka Vabariigi Presidendil on õigus vaidlustada seadusandja tegevusetus. Kolleegium märkis: „Ei ole veenvat põhjendust, miks Vabariigi Presidendil ei peaks seaduste kontrollimisel olema õiguskantsleriga selles osas võrdväärseid õigusi. Kui seaduses puudub norm, mis selles Põhiseaduse kohaselt peaks sisalduma, võib Vabariigi President jätta seaduse välja kuulutamata.” (p 44) Lisaks selgitas kolleegium, et õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi õigus vaidlustada seadusandja tegevusetust ei saa olla piiramatult ning täpsustas, et Vabariigi President saab vaidlustada seadusandja tegematajätmise siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud. (p 45)

RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06 (Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks)

Selles otsuses kinnitas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma varasemat praktikat, märkides, et: „Seadusandja tegevusetus või ebapiisav tegevus võib olla põhiseadusega vastuolus ning Riigikohtul on võimalik seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastasus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ka tuvastada. Riigikohus on oma varasemas praktikas pidanud võimalikuks seadusandja tegevusetuse vaidlustamist ka Vabariigi Presidendi poolt abstraktse normikontrolli raames, st põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 5 järgi. Vabariigi President võib seadusandja tegematajätmise vaidlustada siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud. Vaidlustada ei saa norme, mille Vabariigi President on varem mõnes teises seaduses juba välja kuulutanud (vt Riigikohtu 2. detsembri 2004. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-20-04, p-d 44-46).” (p 18)

1.1.4. Kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse lubatavus

PSJKS

§ 7. Kohaliku omavalitsuse volikogu taotlus

Kohaliku omavalitsuse volikogu võib 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 kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07 (erakondade rahastamise asi)

Riigikohtu üldkogu selgitas selles asjas õiguskantsleri taotluse lubatavust analüüsides muu hulgas ka kohaliku omavalitsuse pädevust. Üldkogu arvates on PSJKS § 9 lg 1 ja § 15 lg 1 p 2¹ seotud RVS § 14 lg-ga 1 ning seetõttu määratud toimima üksnes koos õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudega. Neid nõudeid võivad esimese astme kohtus esitada füüsilised ja juriidilised isikud, sh ka kohalikud omavalitsused. Kohalike omavalitsuste puhul on RVS § 14 lg-st 1 tulenevad nõuded mõeldavad nii juhtudel, kui õigustloova akti andmata jätmise rikkumine rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatise (näiteks pole riigieelarvega eraldatud raha riiklike ülesannete täitmiseks), kui ka juhtudel, mil kohalikule omavalitsusele on muul viisil õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju. (p 29)

Üldkogu märkis, et õiguskantsleri pädevust puudutavas osas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust (§ 6) ei muudetud. Üldkogu lisas, et muutmata jäi ka kohaliku omavalitsuse volikogu pädevust reguleeriv PSJKS § 7. Seega ei anna seadus kohaliku omavalitsuse volikogule abstraktse normikontrolli raames pädevust vaidlustada Riigikohtus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste teostamiseks nõutava õigustloova akti vastu võtmata jätmist. (p 30)

² Riigikohus tunnistas õiguskantsleri taotluse alusel kehtetuks sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõike 4 osas, milles puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kes kasutasid sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõikes 4 nimetatud eluruumi, toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse ega hüvitatud eluasemekulusid.

RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09 (KOVide rahastamine)

Üldkogu selgitas kohalike omavalitsuste rahastamise asjas tehtud otsuses, et omavalitsusüksusele peab olema tagatud võimalus end seadusega pandud riiklike kohustuste mittetäieliku rahastamise korral kohtus kaitsta. Omavalitsusüksus võib nõuda, et sellise regulatsiooni puudumine, mis tagaks mingi kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riikliku kohustuse täieliku rahastamise riigieelarvest, tunnistataks PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus olevaks. Samas ei saa omavalitsusüksus PS § 154 lg 2 teise lause alusel vaidlustada riiklikku kohustust kui sellist. (p 74)

RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14 (erakoolide rahastamine)

Tallinna Linnavolikogu vaidlustas seda, et talle on peale pandud riiklik kohustus, mille täitmiseks pole seadusandja näinud riigieelarvest ette rahalisi vahendeid. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et PSJKS § 7 võimaldab kohaliku omavalitsuse volikogul vaidlustada ka seadusandja õigustloova akti andmata jätmist ehk riigieelarvest riikliku kohustuse täitmiseks vahendite eraldamata jätmist. Kolleegium asus seisukohale, et **kuigi PSJKS §-s 7 sätestatud loetelu ei maini sõnaselgelt õigustloova akti andmata jätmist, võib kohaliku omavalitsuse sellise õiguse olemasolu järeldada nii PSJKS §-st 4 kui ka Riigikohtu üldkogu praktikast.** PSJKS § 4 lg-te 1 ja 2 alusel on Riigikohus mh pädev kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse alusel kontrollima õigustloova akti andmata jätmist. (p 47.1.)

1.1.5. Järeldused ja ettepanekud

Eeltoodust nähtub, et Riigikohtu praktika õigustloova akti andmata jätmise vaidlustamise pädevuse küsimuses ei ole olnud üheselt mõistetav ja ka menetlusosaliste arusaamad ei ole olnud selles küsimuses ühtsed. Täna on Riigikohus põhimõtteliselt tunnustanud õiguskantsleri ja presidendi õigust vaidlustada õigustloova akti andmata jätmist ning on selgitanud ka selle õiguse kasutamise tingimusi. Samuti on Riigikohus kahel korral kinnitanud kohaliku omavalitsuse volikogu õigust vaidlustada õigustloova akti andmata jätmist.

Kuivõrd tegemist on põhiseaduslike institutsioonide pädevust puudutava küsimusega, ei tohiks see jääda Riigikohtu praktika kanda, vaid tuleks selguse huvides sätestada seaduses.

Ettepanek

Õigusselguse huvides tuleks õiguskantsleri, presidendi ja KOV volikogu õigus vaidlustada õigustloova akti andmata jätmist sätestada PSJKS-s.

1.2. Valimiskaebused

1.2.1. Probleemide olemus ja taust

Valimisasjades on PSJKS 2002. aastast kehtiva redaktsiooni rakendamisel ilmnenud mitmeid probleeme. Ülevaatamist vajab **valimiskaebuse lahendamise lühike tähtaeg**, täpsustada tuleks **kaebusele esitatavaid nõudeid, kaebetähtaja ennistamise tingimusi ja valimiskaebuse lahendamise piire**, samuti on praktikas tekkinud vajadus seadusesse **ilmselgelt põhjendamatu kaebuse läbivaatamata jätmiseks** aluse lisamiseks. Kaebetähtajaga seoses vajab lahendamist probleem, mis on tingitud sellest, et praktikas on keeruline tuvastada Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse kaebajale **kättetoimetamise aega**.

Peamine argument, miks 2002. aastal valimiskaebuste lahendamise õigus Riigikohtule anti, oli menetluse kiirus ja tõhusus.³ PSJKS eelnõu (895 SE) seletuskirjas on märgitud järgmist: „Põhiseaduslikkuse järelevalve korras on vaidlustatavad need üksikaktid, mis omavad olulist riigiõiguslikku tähendust ja mille puhul on riigi stabiilsuse säilitamise seisukohalt hädavajalik asja

³ Heinrich Schneider, Katrin Saaremäel-Stoilov. Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet Eestis. – Riigikogu Toimetised 16, 2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10457&op=archive2>

kiire ning lõplik lahendamine. Sellest tulenevalt lahendatakse eelnõu kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluskorra järgi kaebused teatud Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste ning valimiskomisjonide otsuste ja toimingute peale.”⁴

PSJKS 01.01.2006 jõustunud muudatustega pikendati seni valimiskaebuste läbivaatamiseks seadusega ette nähtud kuni kolme tööpäeva pikkust tähtaega seitsme tööpäevani. Ettepanekus tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu (273 SE II) täiendamiseks on muudatuse vajalikkust põhjendatud sellega, et Riigikohtu praktika kohaselt on iseäranis keerulisemate valimiskaebuste läbivaatamiseks kolm tööpäeva ilmselgelt liiga lühike aeg. Lisaks märgiti, et seadusega sätestatud ajapiirangu tõttu ei tohiks saada kahjustatud nn valimislahendite kvaliteet ega ohustatud uurimispõhimõte. Leiti, et tähtaja pikendamine seitsme tööpäevani tagab tasakaalu valimiskaebuste kiire lahendamise vastu eksisteeriva avaliku huvi ja asja igakülge uurimise printsiibi vahel.⁵

1.2.2. Valimiskaebuste lahendamise tähtaeg

PSJKS

§ 44. Asja lahendamise tähtaeg

(1) Kohus lahendab kaebuse valimiskomisjoni otsuse või toimingute peale viivitamata, kuid mitte hiljem kui seitsme tööpäeva jooksul pärast nõuetekohase kaebuse saamist.

(2) Kaebuste ühte menetlusse liitmise korral lahendatakse asi viivitamata, kuid mitte hiljem kui seitsme tööpäeva jooksul pärast viimase liitmise määruse tegemist.

(3) Üldkogu lahendab asja viivitamata, kuid mitte hiljem kui seitsme tööpäeva jooksul pärast asja üldkogule andmist.

(4) Kohus lahendab protesti valla või linna valimiskomisjoni otsuse peale viivitamata pärast nõuetekohase protesti saamist.

§ 45. Menetluse uuendamine

(1) Kui valimiskomisjoni otsuse või toimingute peale esitatud kaebuse või protesti läbivaatamisel tekib kohtul põhjendatud kahtlus asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses, uuendab kohus määrusega menetluse, kaasates asja läbivaatamise menetlusosalistena ka § 10 lõikes 1 nimetatud isikud.

(3) Menetluse uuendamise korral lahendab kohus lõikes 1 nimetatud kaebuse või protesti üheaegselt asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimisega mõistliku aja jooksul, kuid mitte hiljem kui kahe nädala jooksul pärast menetluse uuendamist.

Valimiskaebuse lahendamise tähtaeg vajab veel kord ülevaatamist, sest on selge, et kõigil juhtudel ei ole nii lühike tähtaeg põhjendatud.⁶ Kaebuse lahendamise tähtaeg ei peaks olema nii lühike nendel juhtudel, kus lahendamise kiirusest ei sõltu valimistulemuste väljakuulutamise. Olukorras, kus sisuliselt on tegemist haldusajaga, ei ole kaebuse prioriteetsena menetlemine põhjendatud.

Lisaks tuleb arvestada, et valimiskaebuste lahendamisel puudub Riigikohtul kolmanda isiku ärakuulamise kohustus. Omaalgatuslikult seda tehes on vältimatu, et ettenähtud ajast asja lahendamiseks ei piisa.

Alates valimiskaebuste lahendamise pädevuse saamisest 2002. aastal on Riigikohus lahendanud kokku u 140 valimiskaebust.⁷ Otseselt valimistega on neist esialgsel andmetel olnud seotud u 86 kaebust.

⁴ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) seletuskiri. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=895&assembly=9&u=20150221132355>

⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu (273 SE) dokumendid on kättesaadavad Riigikogu veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=273&assembly=10&u=20150225034602>

⁶ Nt kohaliku omavalitsuse volikogu liikme volituste peatumist ja lõppemist puudutavad vaidlused.

⁷ Andmed on esitatud 01.05.2015 seisuga.

1.2.3. Ilmselt põhjendamatud kaebused

PSJKS

§ 40. Kaebuse tagastamine läbivaatamatult

(1) Kaebus tagastatakse läbivaatamatult, kui:

- 1) kaebuse läbivaatamine ei kuulu Riigikohtu pädevusse;*
- 2) kaebus pole esitatud Vabariigi Valimiskomisjoni kaudu;*
- 3) kaebuse esitaja ei ole määratud tähtjaks kaebuses esinevaid puudusi kõrvaldanud.*

Praegu puudub seaduses alus, mille alusel saaks jätta kaebuse läbi vaatamata, kui see on ilmselt põhjendamatu. Selliste kaebuste läbivaatamata jätmise võimalus vähendaks Riigikohtu töökoormust valimiste ajal, säästaks aega ja võimaldaks keskenduda põhjendatud kaebuste kiirele lahendamisele.

Ilmselt põhjendamatute kaebuste täpne osakaal Riigikohtu praktikas vajab täiendavat analüüsi. Valimiskaebuste rahuldamata jätmise suurt osakaalu arvestades oleks ilmselt põhjust analüüsida Riigikohtu praktikat valimisasjades ka laiemalt.

1.2.4. Kaebusele esitatavad nõuded ja kaebetähtaja ennistamise tingimused

PSJKS

§ 39. Kaebuse sisu- ja vorminõuded

(1) Kaebus esitatakse kirjalikult ja selles märgitakse:

- 1) andmed kaebuse esitaja kohta;*
- 2) andmed vaidlustatava otsuse kohta või vaidlustatava toimingu kirjeldus;*
- 3) kaebuse esitaja selgelt väljendatud taotlus;*
- 4) kaebuse põhistus;*
- 5) kuidas vaidlustatav otsus või toiming rikub kaebuse esitaja õigusi.*

§ 40. Kaebuse tagastamine läbivaatamatult

(2) Kui kaebuse esitaja on kaebuse esitamise tähtaja lasknud mööda mõjuval põhjusel, ennistab Riigikohus tema põhjustatud taotluse alusel tähtaja.

Praegu ei ole seaduses sätestatud, millised andmed peaks kaebuse esitaja enda kohta kaebuses märkima. Võimalikult täpsed andmed (mis võimaldaks kindlaks teha kaebuse esitaja isiku ja tema valimistel osalemise viisi) hõlbustaks samas kaebeõiguse ja selle ulatuse kindlakstegemist. On küll võimalik jätta kaebus käiguta ja anda puuduste kõrvaldamiseks tähtaeg, kuid valimiste situatsioonis ei ole see täiendavat ajakulu arvestades siiski kõige parem lahendus. Mõistlik oleks püüda puudusi ennetada täpsemate nõuete kehtestamise teel.

Kaebetähtaja ennistamise regulatsioon vajab täiendamist eelkõige ennistamise taotluse esitamise õiguse ajalise piiritlemise osas. Kaebetähtaja ja valimiskaebuse lahendamise tähtaja lühidust arvestades peaks ka ennistamise võimalus olema seaduses ajaliselt piiritletud.

1.2.5. Kaebuse lahendamise piirid valimisasjades

Riigikohtu valimiskaebuste lahendamise praktika näitab, et Riigikohtule esitatakse väiteid valimisseaduse rikkumise kohta, mida ei ole maakonnakomisjonile ega Vabariigi Valimiskomisjonile esitatud kaebustes välja toodud. Kolleegiumil on tulnud korduvalt selgitada, et Riigikohus saab kaebuse läbi vaadata ainult nende põhjenduste ja väidete osas, mida käsitleti nii maakonna valimiskomisjonis kui Vabariigi Valimiskomisjonis.

RKPJKo 4.11.2005, 3-4-1-21-05 (Pait Kongo kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse peale)

Kaebuse esitaja ei olnud kaebuses ära näidanud, missuguseid tema subjektiivseid õigusi vaidlustatud jaoskonnakomisjoni toimingud rikuvad. Kolleegium on ka varem märkinud, et üldiste väidete käsitlemine ei kuulu tulenevalt PSJKS § 37 lõikest 1 valimiskaebuse läbivaatamisel Riigikohtu

pädevusse (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-5-03, p 9). (p 10)

Kolleegium pidas vajalikuks ka märkida, et kaebuse esitaja on kaebuses Riigikohtule esitanud väiteid valimisseaduse rikkumise kohta, mida ta ei ole maakonnakomisjonile ega Vabariigi Valimiskomisjonile esitatud kaebustes välja toonud. Kolleegium rõhutas, et Riigikohus saab kaebuse läbi vaadata ainult nende põhjenduste ja väidete osas, mida käsitleti nii maakonna valimiskomisjonis kui Vabariigi Valimiskomisjonis. (p 11) Seda seisukohta on Riigikohus korduvalt korranud (varasemas praktikas: Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. novembri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-15-02, p 8; 13. novembri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-17-02, p 9; 2. oktoobri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-16-03, p 9 ja hiljem nt 23. märtsi 2007. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-7-07, p 11).

1.2.6. Järeldused ja ettepanekud

Valimisasjades on kehtiva redaktsiooni rakendamisel ilmnenud mitmeid probleeme, mille lahendamiseks tuleks kaaluda seaduses muudatuste (täpsustuste) tegemist. Üheks teravamaks probleemiks on seitsme tööpäeva pikkune kaebuse lahendamise tähtaeg, mis kehtib ühtviisi kõigi valimiskaebuste kohta. Kaebuse lahendamise tähtaeg ei peaks olema nii lühike nendel juhtudel, kus lahendamise kiirusest ei sõltu valimistulemuste väljakuulutamise. Samuti on praktikas tekkinud vajadus seadusesse ilmselgelt põhjendamatu kaebuse läbivaatamata jätmiseks aluse lisamiseks.

Kaebeõiguse ja kaebetähtaja osas tekkivate probleemide ennetamiseks ja lahendamiseks tuleks kaaluda kaebusele esitatavate nõuete ja kaebetähtaja ennistamise tingimuste täpsustamist.

Riigikohtul on tulnud korduvalt selgitada valimiskaebuse lahendamise piire. Selle tulemusena on Riigikohus andnud selgitusi ja seisukohti, mis õigusselguse huvides võiks olla sätestatud seaduses.

Ettepanek

Muuta PSJKS ja näha ette mõistlik tähtaeg nende valimiskaebuste lahendamiseks, mille lahendamise kiirusest ei sõltu valimistulemuste väljakuulutamise.

Kaaluda seadusesse ilmselgelt põhjendamatu kaebuse läbivaatamata jätmiseks aluse lisamist.

Kaaluda PSJKS-s valimiskaebusele esitatavate nõuete, kaebetähtaja ennistamise tingimuste ja valimiskaebuse lahendamise piiride täpsustamist.

1.3. Asja lahendav kohtukoosseis

1.3.1. Probleemi olemus ja taust

PSJKS kohtukoosseise puudutavast regulatsioonist tuleneb kaks probleemi:

- 1) põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei saa asja läbivaatamist üle anda kogu koosseisule;
- 2) Riigikohtu haldus-, tsiviil- ja kriminaalkolleegium ning erikogu peavad põhiseadusvastasuse tuvastamiseks andma asja üle üldkogule - PSJKS ei näe ette võimalust anda põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi viieliikmelisele või kogu koosseisule.

PSJKS ei näe ette põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja **kolleegiumi kogu koosseisule** üleandmise võimalust. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumisse kuulub üheksa riigikohtunikku. Kolleegium vaatab asja läbi üldjuhul viieliikmelises koosseisus. Põhiseaduslikkuse järelevalve asja andmine kogu koosseisule võimaldaks menetleda asja paindlikumalt ja ökonoomsemalt võrreldes asja lahendamise üldkogus. Seejuures on võimalik leida paralleele teiste kohtumenetlustega, mis võiks iseenesest olla argumendiks põhiseaduslikkuse järelevalve asja kogu koosseisule üleandmise võimaluse sätestamise kasuks.

Põhimõte, et asi antakse üle **üldkogule**, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusele vastavuses, sätestati 1. juulil 2002 jõustunud PSJKS-s (§ 3 lg 3 teine lause). Riigikohtu praktikas kehtis see põhimõte aga juba enne uue seaduse jõustumist. Riigikohtu üldkogu leidis 22.12.2000 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-10-00, et juhul, kui taotlus õigusakti põhiseadusele vastavuse kontrolliks tuleb mõnelt Riigikohtu kolleegiumilt, siis on otsuse autoriteedi seisukohalt hädavajalik, et otsustamisest võtaksid osa kõik riigikohtunikud (otsuse p 9). PSJKS (2002) eelnõu seletuskirjas on selgitatud: „Samuti ei oleks õige lugeda põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi teistest kolleegiumidest kõrgemalseisvaks ja aktsepteerida, et see kolleegium võiks oma otsusega kuulutada sisuliselt ebaõigeks Riigikohtu muu kolleegiumi lahendi. Sama põhimõtet on sisuliselt väljendatud ka Riigikohtu kodukorras, mille punkti 30 alapunkti 1 kohaselt suunab Riigikohtu esimees Riigikohtu mõnelt kolleegiumilt tulnud taotluse õigustloova akti või välislepingu põhiseaduslikkuse kontrollimiseks koheselt arutamiseks üldkogule. Eelkirjeldatud probleemide vältimiseks ja Riigikohtu reglemendis esitatud põhimõtte kinnistamiseks on eelnõus ette nähtud korraldus, mille kohaselt juhul, kui haldus-, tsiviil- või kriminaalasja läbivaatav kohtukoosseis leiab, et asjaga seoses tuleb lahendada kohaldamisele kuuluva õigustloova akti või välislepingu põhiseaduslikkuse küsimus, antakse asi otse üldkogule. See tähendab, et kolleegium asjas ise otsust ei tee, vaid asja lahendab tervikuna üldkogu, kohaldades eelnõu § 14 lg 3 järgi paralleelselt nii põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust kui vastavat menetlusseadustikku.”⁸

Asja lahendamisel üldkogus on aga oma puudused. Esiteks kaasneb sellega märkimisväärne inim- ja ajaressursi kulu ja teiseks muudab suure hulga otsustajate osalemine asja lahendamise juba iseenesest keerulisemaks.²

1.3.2. Põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendav kohtukoosseis

§ 3. Asja läbivaatamine Riigikohtus

(1) Käesoleva seadusega Riigikohtu pädevusse antud asju lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (edaspidi kolleegium) või üldkogu.

(2) Kolleegium vaatab asja läbi viieliikmelises koosseisus. Kaebuse või protesti valimiskomisjoni otsuse või toimingu peale vaatab kolleegium läbi vähemalt kolmeliikmelises koosseisus. Kui valimiskomisjoni otsuse või toimingu peale esitatud kaebuse või protesti läbivaatamisel kontrollib Riigikohus lisaks asjassepuutuva õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele, vaadatakse asi läbi viieliikmelises koosseisus.

(2¹) Taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, vaatab kolleegium läbi 5–9-liikmelises koosseisus.

(3) Üldkogu lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi üleantud asja, kui kolleegium peab vajalikuks asja lahendamist üldkogus. Üldkogu lahendab Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses.

(4) Ainult üldkogu lahendab taotluse tunnistada Riigikogu liige, Vabariigi President, õiguskantsler või riigikontrolör kestvalt võimetuks täitma oma ülesandeid, lõpetada Riigikogu liikme volitused või lõpetada erakonna tegevus.

(5) Üldkogu vaatab asja läbi vähemalt üheteistkümmeliikmelises koosseisus.

PSJKS § 3 lg 1 näeb ette, et Riigikohtu pädevusse antud asju lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium või üldkogu. PSJKS näeb ette, et väikseim koosseis, milles Riigikohus saab otsustada põhiseaduslikkuse küsimusi, on viieliikmeline. Üldjuhul lahendabki kolleegium põhiseaduslikkuse

⁸ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) seletuskiri. Kättesaadav Riigikogu veebilehel <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=895&assembly=9&u=20150221132355>

² Vt Eerik Kergandbergi eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. detsembri 2013. a määruse kohta kohtuasjas nr [3-4-1-56-13](#), p 4.3.

järelevalve asju viieliikmelises koosseisus. PSJKS § 3 lg 3 esimeses lauses on sätestatud, et üldkogu lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi üleantud asja, kui kolleegium peab vajalikuks asja lahendamist üldkogus.

Teiste menetlusseadustike kohaselt antakse asi lahendada kolleegiumi **kogu koosseisule**, kui:

- asja lahendavas kohtukoosseisus tekivad põhimõttelist laadi eriarvamused seaduse kohaldamisel;¹⁰
- koosseisu enamus tahab muuta kolleegiumi senist seisukohta seaduse kohaldamisel;¹¹
- see on kohtukoosseisu arvates vajalik kohtupraktika ühtlustamiseks.¹²

Asja lahendamine antakse üle **üldkogule**, kui:

- kolleegiumi kogu koosseisu enamus asub seisukohale, mis erineb Riigikohtu üldkogu seni omaks võetud õiguslikust põhimõttest või seisukohast seaduse kohaldamisel;¹³
- asja lahendamine üldkogus on kolleegiumi kogu koosseisu enamuse arvates oluline seaduse ühetaolise kohaldamise seisukohalt;¹⁴
- asja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist.¹⁵

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade üldkogule andmise määrustes¹⁶ toodud põhjendustest nähtub, et kuuel korral on asi üldkogule üle antud põhjusel, et kolleegiumis tekkisid põhimõttelist laadi eriarvamused. Tegemist on olukorraga, mille tekkimisel antakse teiste menetlusseadustike kohaselt asi lahendada kolleegiumi kogu koosseisule. **Seega on põhiseaduslikkuse järelevalve asja üldkogule üleandmise põhjus osadel juhtudel sama, mis on menetlusseadustikes ette nähtud kolleegiumi kogu koosseisule üleandmise tingimused.**

Üleandmise põhjustena on nimetatud veel õigusliku küsimuse olulisust (neljal korral) ja Riigikohtu praktika muutmise vajadust (kahel korral). Kahes riigilõivuasjas andis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asja lahendamise üle üldkogule, sest tsiviilkolleegium oli oma lahendites varem võtnud seisukoha, mis omas tähtsust ka mainitud kahe asja lahendamisel. Kolmeteistkümnel korral on kolleegium piirdunud seadusest tuleneva üldsõnalise põhjendusega, öeldes, et kolleegium peab vajalikuks asja üleandmist üldkogule.

1.3.3. Alternatiiv üldkogule konkreetse normikontrolli algatamisel Riigikohtus

§ 3. Asja läbivaatamine Riigikohtus

(1) Käesoleva seadusega Riigikohtu pädevusse antud asju lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (edaspidi kolleegium) või üldkogu.

(3) [...] Üldkogu lahendab Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses.

§ 14. Asja lahendamise piirid

(3) Riigikohtu kolleegiumi või erikogu poolt vastava menetlusseadustiku järgi määrusega üleantud asja lahendab üldkogu kõigis asjassepuutuvates küsimustes, kohaldades samaaegselt asja liigile vastavat menetlusseadustikku ja käesolevat seadust.

¹⁰ TsMS § 18 lg 2, HKMS § 226 lg 1 p 1, KrMS § 354 lg 1, VTMS § 167 lg 1.

¹¹ TsMS § 18 lg 2, HKMS § 226 lg 1 p 2, KrMS § 354 lg 1, VTMS § 167 lg 1.

¹² TsMS § 18 lg 2, HKMS § 226 lg 1 p 2.

¹³ TsMS § 19 lg 4 p 1, HKMS § 228 lg 1 p 1, KrMS § 356 p 1, VTMS § 169 lg 1 p 1.

¹⁴ TsMS § 19 lg 4 p 2, HKMS § 228 lg 1 p 2, KrMS § 356 p 2, VTMS § 169 lg 1 p 2.

¹⁵ TsMS § 19 lg 4 p 3, HKMS § 228 lg 1 p 3, KrMS § 356 p 3, VTMS § 169 lg 2.

¹⁶ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asja lahendamise üldkogule üle andnud kokku 25 kohtuasjas (01.05.2015 seisuga).

Olukorras, kus teised kolleegiumid annavad asja lahendamise üle **üldkogule**, piirab kohtukoosseisu valiku võimalusi PSJKS § 14 lg 3, mille kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel Riigikohtus lahendab üldkogu asja *kõigis asjassepuutuvates küsimustes*.

PSJKS § 3 lg-s 1 sätestatud põhiseaduslikkuse järelevalve pädevust arvestades on ainus alternatiiv üldkogule põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Praegu kehtiva PSJKS § 3 lg 3 alusel üldkogule antava asja lahendamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis oleks mõeldav juhul, kui lahendada tuleks ainult põhiseaduslikkuse küsimus. Sellisel juhul lahendaks asja menetlev kolleegium sisulise õigusvaidluse pärast põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamist. See oleks võimalik n-ö eelotsuse põhises kohtumenetluses, kus asja sisuline menetlemine peatatakse põhiseaduslikkuse küsimuses otsuse tegemise ajaks.¹⁷

1.3.4. Järeldused ja ettepanekud

Asja üldkogus lahendamisele alternatiivide leidmine võimaldab säästa inim- ja ajaressurssi ning loob võimalusi kohtuasjade kiiremaks ja tõhusamaks menetlemiseks.

Kuivõrd praktikas on põhiseaduslikkuse järelevalve asja üldkogule üleandmise põhjus osadel juhtudel sama, mis on menetlusseadustikes ette nähtud kolleegiumi kogu koosseisule üleandmise tingimusena, siis võiks ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil olla võimalus anda asja arutamine üle kolleegiumi kogu koosseisule.

Kohtuasja üleandmine Riigikohtu üldkogule võiks olla väga põhjalikult kaalutud otsustuse tulemus. Selleks oleks hea ette näha alternatiiv juhtudeks, kui Riigikohtu kolleegiumitel tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusele vastavuses ja kohtuasi ei eelda muudel põhjustel selle lahendamist üldkogus. Alternatiivina võiks kaaluda põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamist põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi viieliikmelises või kogu koosseisus.

Ettepanek

Kaaluda põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kogu koosseisule asja lahendamise üleandmise võimaluse sätestamist PSJKS-s;

Kaaluda põhiseaduslikkuse küsimuse põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi viieliikmelises või kogu koosseisus lahendamise võimaluse sätestamist alternatiivina asja üldkogus lahendamisele.

1.4. Analoogia kasutamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

1.4.1. Probleemi olemus ja taust

PSJKS eeliseks, kuid samas ka probleemiks on vähene regulatsioon. See toob kaasa vajaduse analoogia kohaldamiseks. PSJKS 7. peatükis on mitmed sätted, mis näevad ette tsiviilkohtumenetluse sätete kohaldamise põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Tsiviilkohtumenetluse sätete kohaselt lahendatakse järgmised küsimused: tähtaegade arvutamine (§ 48 lg 1), esindus (§ 48 lg 2), tõendite lubatavus (§ 50 lg 1), tõendite tagamine, tunnistajate istungile kutsumine ja nende ärakuulamine (§ 50 lg 3) ning erialaasjatundjate kaasamise kulude katmine (§ 63 lg 2). Praktikas on lisaks ilmnenud lünki, mille ületamiseks tuleb kohaldada teisi menetlusseadustikke, millele aga PSJKS-st viiteid ei leia.

1.4.2. HKMS-i kohaldamine (VEB Fondi kohtuasjas)

Kõige enam on analoogiat kasutatud VEB Fondi asjas (kohtuasi nr 3-4-1-4-12; kaebus Riigikogu otsuse tühistamiseks). Kuivõrd VEB fondi asjas lahendati kaebust Riigikogu otsuse ehk üksikakti peale, siis oli sisuliselt tegemist eriliigilise menetlusega, mille lahendamisel oli võimalik tugineda

¹⁷ Vt analüüsi 2. osa, p 2.4.

analoogia halduskohtumenetlusega. Riigikohtu üldkogu tugines analoogia korras halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) sätetele kolmanda isiku kaasamise, haldusorgani kaasamise, arvamuse andmise tähtaja pikendamise, kohtuniku taandamise ja menetluskulude hüvitamise küsimuses.

Kolmanda isiku kaasamine

RKÜKm 5.04.2012, 3-4-1-4-12

Üldkogu märkis, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (PSJKS) ei reguleeri kolmandate isikute menetlusse kaasamist. PSJKS 3. peatükk reguleerib kaebuste menetlemist Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale. Tegemist on halduskohtumenetlusele sarnase menetlusega avalik-õiguslike vaidluste lahendamiseks. Lähtuvalt PS § 24 lõikest 2 pidas üldkogu põhjendatuks rakendada selles menetluses analoogia korras halduskohtumenetluse seadustikku. (p 8) HKMS § 20 lõige 1 sätestab, et halduskohus kaasab isiku, kes ei ole pool, kolmanda isikuna menetlusse, kui kohtulahendiga võidakse otsustada tema õiguste või kohustuste üle. Üldkogu leidis, et kuna asja lahendamisel võidakse otsustada AS SEB Panga ning SA VEB (likvideerimisel) õiguste ja kohustuste üle, tuleb nad kolmandate isikutena menetlusse kaasata. (p 9)¹⁸

Haldusorgani kaasamine arvamuse andmiseks

RKÜKm 5.04.2012, 3-4-1-4-12

Asjas võib õiguslikku tähendust omada Vabariigi Valitsuse ja Eesti Panga tegevus Riikliku VEB Fondi loomisel. Seetõttu võib nende arvamus ja nende valduses olev teave aidata kaasa asja lahendamisele. Üldkogu pidas efektiivse õiguskaitse põhimõttest (PS § 15 lg 1) tulenevalt põhjendatuks rakendada PSJKS 3. peatükis sätestatud menetluses analoogiat HKMS § 24 lõike 1 punktiga 4. (p 10)

Arvamuse andmise tähtaja pikendamine

RKÜKm 16.05.2012, 3-4-1-4-12

Arvestades taotleja esitatud põhjendust, Riigikohtu kohtuasjade menetlemise ajakava ja materjalide mahtu, ning tuginedes analoogia korras halduskohtumenetluse seadustiku § 69 lõikele 1 pikendas üldkogu AS SEB Pank arvamuse avaldamise tähtaega 28. maini 2012. (p 3)

Kohtuniku taandamine

RKÜKm 16.10.2012, 3-4-1-4-12

Üldkogu hinnangul ei olnud selles kohtuasjas kohtuniku taandamiseks alust. Üldkogu leidis, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus taandamist ei reguleeri ning seetõttu tuleb rakendada analoogiat halduskohtumenetluse seadustikuga (HKMS). HKMS § 13 lg 2 kohaselt ei või kohtunik haldusasja lahendamises osaleda ja ta peab ennast taandama, kui ta on osalenud haldusmenetluses, millest tekkis asjas lahendatav vaidlus. (p 4) Üldkogu selgitas olukorda ja leidis, et selles asjas ei pidanud kohtunik HKMS § 13 lõike 2 alusel end taandama. Üldkogu hinnangul ei tulenenud kohtuniku taandamise alust ka HKMS § 13 lg-st 1 ega tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 23 p-st 7. (p 6)

Menetluskulude hüvitamine

RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12

Kolmanda isikuna menetlusse kaasatud AS SEB Pank palus kaebajatelt välja mõista menetluskuludena enda kantud tasu advokaadi õigusabi eest. Analoogia alusel HKMS § 108 lõigetega 1 ja 8 ning § 109 lõikega 6 mõistis kohus välja vajalikud ja põhjendatud menetluskulud isikult, kelle kahjuks otsus tehti. (p 79) Kaebajad leidsid, et HKMS § 108 lõigete 8 ja 11 alusel ei peaks neilt kolmanda isiku menetlus-

¹⁸ Vrd PSJKm 22.01.2014, 3-4-1-52-13, p-d 4-5 (vt allpool, p 6.3.).

kulusid välja mõistma, kuna AS SEB Pank kaasati menetlusse kaebajate poolel ning menetluskulude väljamõistmine oleks kolmanda isiku ettenägematu kaasamise tõttu ebamõistlik. Kaebajad olid seisukohal, et avalik-õiguslikus menetlussuhtes ei ole võimalik analoogia alusel neile menetluskulude hüvitamise kohustust panna. Üldkogu ei nõustunud sellega, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei võiks menetluskulude hüvitamise regulatsiooni analoogia korras rakendada. Üldkogu selgitas, et menetlusõiguse üldpõhimõte on, et põhjendamata avalduse esitanud menetlusosaline kannab teiste menetlusosaliste menetluskulud. Kaebad ei saanud eeldada, et kaebuse lahendamisel ei teki vajadust kaasata kolmandaid isikuid. (p 81)

1.4.3. HKMS ei ole kohaldatav

Riigikohus on käsitlenud analoogia alusel HKMS-i kohaldamise võimalust veel kahel korral, kuid leidis mõlemas kohtuasjas, et seda ei saa kohaldada. Ühel juhul oli küsimuse all kolmanda isiku kaasamine **konkreetses normikontrolli menetluses** ning teisel juhul põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud Riigikohtu otsuse **teistmine**.

Kolmanda isiku kaasamine konkreetse normikontrolli menetluses

RKPJKm 22.01.2014, 3-4-1-52-13 (maamaksuseaduse § 11 lg 3 põhiseaduslikkuse kontroll)

Kolmanda isiku staatus ei teki halduskohtumenetluses pelgalt võimaliku kohtulahendi mõjust isiku õigustele. Kolmas isik kaasatakse halduskohtumenetlusse määrusega (HKMS § 21 lg 3). Kolleegiumil puudub pädevus teha käesolevas asjas viimati nimetatud määrus haldusasja lahendava kohtu asemel (PSJKS § 14 lg 2 teine lause). Seega, kuna Tallinna linn ei ole haldusasjas menetlusosaline, ei tule teda ka praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas menetlusosalisena käsitada. (p 4)

PSJKS § 10 lg 1 ei sätesta alust õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrollimisel kolmanda isiku kaasamiseks. Tegemist on seadusandja teadliku ja põhjendatud valikuga, sest õigustloova aktiga puudutatud isikute ring on määratlemata. Seetõttu ei ole praeguses asjas põhjendatud kohaldada analoogiat HKMS §-dega 20 ja 21. (p 5)

Teistmisvõimaluse puudumine

RKPJKm 7.11.2014, 3-4-1-32-14 (VEB Fond, teistmisavaldus)

Riigikohtu pädevus on sätestatud PSJKS §-s 2, mille punkti 3 kohaselt lahendab Riigikohus muuhulgas taotlusi ja kaebusi Riigikohtu otsuste peale. Riigikogu otsuste peale esitatud kaebuste menetlemise kord on sätestatud PSJKS 3. peatükis „Kaebused Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale”. Ei nimetatud menetluses ega üheski teises põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustikus sätestatud menetluses ei ole nähtud ette võimalust jõustunud kohtulahendeid teista. Seega ei kuulu Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud otsuse teistmine Riigikohtu pädevusse ja teistmisavaldus tuleb jätta läbi vaatamata. (p 26)

Riigikogu otsuse õiguslikku olemust arvestades poleks põhimõtteliselt välistatud regulatsioon, mille kohaselt lahendatakse selle peale esitatud kaebused halduskohtumenetluses. Siinkohal tuleb aga silmas pidada, et seadusandjal on avar otsustusruum eri kohtumenetluste vaidlustamiseseme kujundamisel. Riigikogu otsuse vaidlustamise korra lülitamise kasuks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kohaldamisalasse räägib muu hulgas kaalutlus koondada parlamendi vastuvõetud aktide peale esitatud kaebuste läbivaatamine riigi kõrgema kohtu kätte ja korraldada nende lahendamine samas menetluskorras. Kolleegium ei näe põhjust kahelda seadusandja sellise otsustuse põhiseaduspärasuses. Arvestades, et põhiseaduslikkuse järelevalve asjade tähendus ja mõju on oluliselt erinev süüteo-, tsiviil- ja haldusasjadest, kahjustaks teistmine ülemäära õiguskorra toimimiseks üliolulist õiguskindlust. Toodud põhjustel pole põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud kohtulahendite osas analoogia korras kohaldatavad ka halduskohtumenetluses koostatud kohtulahendite teistmismenetluse sätted. (p 29)

1.4.4. Mõned üldised näited

Lisaks ülaltoodud praktikale võib välja tuua veel mõned põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi töös ettetulnud küsimused, mis on PSJKS-s reguleerimata ja mille puhul tuleb kõne alla teiste menetlusseadustike kohaldamine analoogia alusel. Need on näiteks **täiendavate avalduste esitamine pärast ettenähtud tähtaega, kohtuistungi aja avaldamine Riigikohtu veebilehel ning isikuandmete avaldamine ja anonümiseerimine**. Viimasel juhul on oluline silmas pidada ka avaliku teabe seaduses ja isikuandmete kaitse seaduses sätestatud.

Küsimuseks, mille lahendamisel saab tugineda teistele menetlusseadustikele, on ka **menetlusvälise isiku õigus toimikuga tutvuda**. Samas tuleb seejuures arvestada ka Riigikohtu töökorraldusest tulenevate erisustega. Näiteks on selle küsimuse PSJKS-s reguleerimise ettepaneku juures tähelepanu juhitud sellele, et analoogia korras on keeruline rakendada TsMS § 59 lõiget 6, mis ütleb, et tutvumisloa andmisest keeldumise kohta teeb määruse kohtunik või kohtunikuabi, määruse peale võib esitada määruskaebuse ja määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale ei saa Riigikohtule edasi kaevata. Eeltoodud arvestades võib selle küsimuse mingis ulatuses PSJKS-s reguleerimine siiski vajalik olla.

1.4.5. Järeldused ja ettepanekud

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse olemust ja normikontrolli osakaalu arvestades ei ole mõistlik seda väga detailselt reguleerida. Teiste menetlusseadustike mahtu ja asja liigist tulenevat spetsiifikat arvestades on vastavate normide analoogia korras kohaldamine ülereguleerimisest hoidumiseks samas ka vältimatu.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses reguleerimata küsimustes analoogia alusel teiste menetlusseadustike kohaldamine võiks selguse huvides olla seaduses sätestatud.

Ettepanek

Kaaluda PSJKS-sse üldise klausli lisamist, mis näeb ette teiste menetlusseadustike kohaldamise analoogia alusel lähtudes kohtuasja sisust.

1.5. Arvamuse küsimine, põhistuse puudumine ja menetluse uuendamine

Kolleegiumi nõunikud on välja toonud veel kolm probleemi ja esitanud ettepanekud nende lahendamiseks. Ettepanekud puudutavad isiku kaasamist arvamuse andmiseks, asja menetlemist Riigikohtule esitatud kohtulahendis põhistuse puudumise korral ja menetluse uuendamist reguleerivate sätete sõnastuse parandamist.

1.5.1. Isiku kaasamine arvamuse andmiseks

PSJKS

§ 10. Menetlusosalised

(1) Menetlusosalised on:

- 1) vaidlustatud õigustloova akti vastuvõtnud või andnud organ;
- 1¹) õigustloova akti vastu võtmata või andmata jätnud organ;
- 2) välislepingu vaidlustamise korral Vabariigi Valitsus;
- 3) kohtuotsuse või -määruse alusel algatatud menetluses kohtuvaidluse menetlusosalised;
- 4) kohaliku omavalitsuse volikogu poolt taotluse esitamisel kohaliku omavalitsuse volikogu;
- 4¹) Riigikogu poolt taotluse esitamisel Riigikogu;
- 5) õiguskantsler;
- 6) valdkonna eest vastutav minister;
- 7) Vabariigi Valitsust esindav minister.

(2) Õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses küsib Riigikohus menetlusosalistelt arvamuse vaidlustatud akti põhiseaduslikkuse kohta. [...]

Riigikohus võiks oma äranägemisel saada vajadusel kaasata teisi, PSJKS § 10 lg-s 1 nimetatata isikuid/organeid arvamuse andmiseks.

Ettepanek

Täiendada PSJKS § 10 selliselt, et Riigikohtul oleks õigus vajadusel kaasata teisi isikuid/organeid arvamuse andmiseks.

1.5.2. Põhistuse puudumine

PSJKS

§ 11. Puuduste kõrvaldamine ning taotluse või kohtulahendi läbivaatamatult tagastamine

(3) Kohtuotsus või -määrus tagastatakse läbivaatamatult, kui sellel puudub põhistus või kui kohus ei ole kohtuotsuse või -määruse resolutsioonis tunnistanud õigustloovat akti või selle sätet või õigustloova akti andmata jätmist põhiseadusega vastuolus olevaks.

Põhistuse puudumise osas võiks olla ette nähtud kohtu diskretsioon - kui vaatamata põhistuse puudumisele on ilmne, et on probleem, siis võiks Riigikohus asja menetleda.

Ettepanek

Muuta PSJKS § 11 lg 3 selliselt, et põhistuse puudumise korral oleks Riigikohtul menetlemise otsustamisel diskretsiooniõigus.

1.5.3. Menetluse uuendamine

PSJKS

§ 23. Menetluse uuendamine

(1) Kui Riigikogu, Riigikogu juhatuse või Vabariigi Presidendi otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel tekib kohtul põhjendatud kahtlus asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses, uuendab kohus määrusega menetluse, kaasates asja läbivaatamisse menetlusosalistena ka § 10 lõikes 1 nimetatud isikud.

(2) Menetluse uuendamise korral lahendab kohus lõikes 1 nimetatud kaebuse üheaegselt asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimisega § 13 lõikes 1 näidatud tähtajal pärast menetluse uuendamist.

§ 30. Menetluse uuendamine

(1) Kui taotluse tunnistada ametiisik kestva vti võimetus oma ülesandeid täitma või lõpetada Riigikogu liikme volitused läbivaatamisel tekib kohtul põhjendatud kahtlus asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses, uuendab kohus määrusega menetluse, kaasates asja läbivaatamisse menetlusosalistena ka § 10 lõikes 1 nimetatud isikud.

(2) Menetluse uuendamise korral lahendab kohus lõikes 1 nimetatud taotluse üheaegselt asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimisega § 13 lõikes 1 näidatud tähtajal pärast menetluse uuendamist.

§ 35. Menetluse uuendamine

(1) Kui erakonna tegevuse lõpetamise taotluse läbivaatamisel tekib kohtul põhjendatud kahtlus asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses, uuendab kohus määrusega menetluse, kaasates asja läbivaatamisse menetlusosalistena ka § 10 lõikes 1 nimetatud isikud.

(2) Menetluse uuendamise korral lahendab kohus lõikes 1 nimetatud taotluse üheaegselt asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimisega § 13 lõikes 1 näidatud tähtajal pärast menetluse uuendamist.

§ 45. Menetluse uuendamine

(1) Kui valimiskomisjoni otsuse või toimingu peale esitatud kaebuse või protesti läbivaatamisel tekib kohtul põhjendatud kahtlus asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses, uuendab kohus määrusega menetluse, kaasates asja läbivaatamisse menetlusosalistena ka § 10 lõikes 1 nimetatud isikud.

(2) Kui valimiskomisjoni otsuse või toimingu peale esitatud kaebuse või protesti läbivaatamine toimus väiksemas kui viieliikmelises koosseisus, kaasatakse menetlusse vajalik arv kohtunikke ning vaadatakse asi läbi viieliikmelises koosseisus.

(3) Menetluse uuendamise korral lahendab kohus lõikes 1 nimetatud kaebuse või protesti üheaegselt asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimisega mõistliku aja jooksul, kuid mitte hiljem kui kahe nädala jooksul pärast menetluse uuendamist.

Kuivõrd PSJKS §-de 23, 30, 35 ja 45 sisu arvestades ei ole tegemist menetluse uuendamisega selle tavapärasel tähenduses, siis tuleks korrigeerida loetletud paragrahvide sõnastust. PSJKS § 10 lõikes 1 nimetatud isikute kaasamine on vajalik asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks kaebuse lahendamise käigus ning see ei eelda menetluse uuendamist.

Ettepanek

Korrigeerida PSJKS §-de 23, 30, 35 ja 45 sõnastust.

1.6. Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamine

1.6.1. Probleemi olemus ja taust

PSJKS

§ 15. Riigikohtu volitused

(1) Asja lahendamisel võib Riigikohus:

[...]

2) tunnistada jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks;

§ 58. Otsuse kuulutamine ja jõustumine

(2) Otsus jõustub kuulutamisest.

(3) Kohtul on õigus lükata § 15 lõike 1 punktis 2 nimetatud otsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi. Otsuse jõustumise edasilükkamist tuleb põhjendada.

PSJKS § 58 lg 3 kohaselt on Riigikohtul õigus lükata õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi. PSJKS (01.07.2002) eelnõu seletuskirjas selgitati, et otsuse jõustumise ajatamise võimaluse ettenägemisel on Riigikohtul võimalik anda pädevale organile teatud aeg korrektse õigusregulatsiooni ettevalmistamiseks, jättes samas selleks perioodiks kehtima sisuliselt küll põhiseadusega vastuolus oleva õigustloova akti, kui aktiga reguleeritud suhete reguleerimatus võiks kahjustada kaalukamat põhiseaduslikku väärtust.

Riigikohus on PSJKS § 58 lg 3 alusel otsuse jõustumise kuuel korral edasi lükanud, et anda seadusandjale aega põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseks. Neljal korral on Riigikohus otsuse jõustumise edasi lükanud kuue kuu¹⁹ ja kahel korral nelja kuu²⁰ võrra. Kohtuasjas nr 3-3-1-60-03

¹⁹ RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04 (AÕSRS § 15² lg 1 ja § 15⁴ lg 2); RKÜKo 12.04.2006, 3-3-1-63-05 (ORAS § 7 lg 3); RKÜKo 9.12.2013, 3-4-1-2-13 (apteekide asutamispirangud); RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13 (jälitustoimingust teavitamata jätmine).

²⁰ RKÜKo 25.02.2004, 3-3-1-60-03 (relvaseadus, jahipüüsi omamise tingimused välismaalase puhul) ja RKPJKo 05.03.2015, 3-4-1-49-14 (toetusstreigit etteteatamise tähtaeg).

tehtud Riigikohtu otsuse võib tähtaegselt täidetuks lugeda,²¹ ülejäänud juhtudel seda aga öelda ei saa. Käesoleva aasta märtsis tehtud lahend ei ole veel jõustunud.

Apteekide asutamispääsude asjas tehtud Riigikohtu otsuse täitmisel tõusis jõuliselt esile väide, et kuus kuud ei ole lahendi täitmiseks piisav. Riigikogu nägi lahendusena ajutiste meetmete kehtestamist, et saada küsimuse sisuliseks lahendamiseks lisa-aega. Õiguskantsleri taotlusel tuli Riigikohtul hinnata ka üleminekuregulatsiooni põhiseaduspärasust. Selles kohtuasjas avaldasid menetlusosalised ka juba kahtlusi, et PSJKS § 58 lõikest 3 tulenev võimalus lükata põhiseaduslikkuse järelevalve asja kohtuotsus edasi vaid kuni kuus kuud, võib olla põhiseadusvastane. Riigikohtu üldkogu leidis: „Kuigi ei saa välistada, et osal juhtudel võib PSJKS § 58 lõikest 3 tulenev kuuekuuline tähtaeg regulatsiooni väljatöötamiseks olla ebapiisav, siis praeguses asjas on üldkogu seisukohal, et seadusandjal oli aega põhiseaduspärane regulatsioon välja töötada ühtekokku ligikaudu 20 kuud. Üldkogu ei pea apteekide asutamise tingimuste väljatöötamist sedavõrd keeruliseks valdkonnaks, mida reguleeriva seaduse eelnõu väljatöötamine ja vastuvõtmine kestaks enam kui 20 kuud, kui Riigikogu peab selle loomist oluliseks.”²² Samadel põhjustel ei rahuldanud Riigikohus Riigikogu taotlust lükata juhul, kui kohus tunnistas vaidlusaluse regulatsiooni põhiseaduse vastaseks, otsuse jõustumine uuesti kuue kuu võrra edasi.

Viimati lükkas Riigikohus otsuse täitmise kuue kuu võrra edasi kohtuasjas nr 3-4-1-42-13. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tegi 20.03.2014 otsuse, millega tunnistas kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25¹ lg 2 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei näe ette tõhusat kontrollisüsteemi enne 1. jaanuari 2013 lõppenud järelevalve alusel tehtud järelevalve tegevust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle. Otsus jõustus 20.09.2014. Põhiseadusvastase olukorra lõpetamiseks vajalikud muudatused jõudsid Riigikogu menetlusse pea kaks kuud pärast otsuse jõustumist - 18.11.2014 võttis Riigikogu menetlusse Vabariigi Valitsuse algatatud kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (776 SE). Seadus võeti vastu 18.02.2015 ja jõustus 16.03.2015.

1.6.2. Järeldused ja ettepanekud

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste jõustumise edasilükkamisel ei ole Riigikogu enamasti suutnud otsuseid ettenähtud tähtaja jooksul täita.

Kuigi Riigikohus ei ole seni Riigikogu viivitusi põhjendatuks pidanud, on Riigikohtu üldkogu mõõnnud, et osal juhtudel võib PSJKS § 58 lõikest 3 tulenev kuuekuuline tähtaeg regulatsiooni väljatöötamiseks olla ebapiisav.

Eeltoodut arvestades oleks mõistlik tulevikus tekkida võivate probleemide ennetamiseks seaduses ette näha pikem ajavahemik, mis võimaldaks keerukamate probleemide korral anda seadusandjale põhiseadusvastase olukorra lõpetamiseks piisavalt aega. Ühe eeskujuna võiks seejuures lähtuda Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuandes esitatud PS § 150 muudatusettepanekust. Ettepaneku kohaselt näeb PS § 150 muu hulgas ette, et: „*Kohus võib õigusakti kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumise edasi lükata, kuid mitte kauemaks kui üheks aastaks.*”²³

Ka näiteks Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu praktikas on umbes aastane tähtaeg tavaline ja parlamendile antav aeg sõltub probleemi keerukusest.²⁴ Saksamaa Liidu Konstitutsioonikohtu praktika

²¹ Üldkogu otsus jõustus 25.06.2004. Riigikogu võttis 28. juunil 2004 vastu relvaseaduse muutmise seaduse, mis jõustus tagasiulatuvalt 25. juunil.

²² RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p 93.

²³ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. III osa: Muudatusettepanekud ja kommentaarid. PS § 150 muudatusettepanek (p 93). Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/muudatusettepanekud_ja_kommentaariid.pdf

²⁴ Xavier Philippe. Constitutional Review in France: The Extended Role of The Conseil Constitutionnel Through The New Priority Preliminary Rulings Procedure (QPC). (lk 79) Arvutivõrgus: http://www.ajk.elte.hu/file/annales_2012_04_Xavier.pdf

käsitlemisel on viidatud kohtu suuremeelsusele põhiseadusega vastuolu kõrvaldamiseks tähtja pikkuse määramisel.²⁵

Tähtja pikendamise ettepanek on seotud põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise tagamisega. Siin on oluline silmas pidada, et paindlikkus lahendi jõustumise edasilükkamisel ennetab lahendite täitmise seotud probleeme vaid ühelt poolt. Lisaks on oluline tõhustada seadusandja (ja ka Vabariigi Valitsuse) tegevust põhiseadusvastase olukorra lõpetamiseks.²⁶

Ettepanek

*PSJKS § 58 lg-s 3 sätestatud tähtaega võiks pikendada ja näha ette võimalus lükata õigustloova akti või selle sätte kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumine edasi **kuni 1 aasta** võrra.*

1.7. Põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise tagamine

1.7.1. Probleemi olemus ja taust

PS § 3 lg 1 esimene lause näeb ette, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kui Riigikohus on tuvastanud seaduse või selle sätte vastuolu põhiseadusega, mis eeldab uut normiloomet, tuleb seadusandjal tegutseda. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmine on **põhiseadusest tulenev seadusandja kohustus**.

Ülevaateid põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmisest on seni teinud vaid Riigikohus ise. Viimane analüüs, mis hõlmas ajavahemikul 2010-2013 tehtud põhiseaduslikkuse järelevalve lahendeid, näitas, et õigusakti sätte põhiseadusevastaseks tunnistanud otsus võib aastateks täitmata jääda.²⁷ Analüüs näitas, et 31 lahendist²⁸ oli 2014. aasta juuni alguseks täitmata 20, neist 9 otsuse täitmiseks ei olnud vastavat seaduseelnõu parlamendi menetluse antud. Juhtudel, kus vastav elnõu oli Riigikogu menetluses, ulatus otsuste tegemisest möödunud aeg ühest aastast kolme aastani. Juhtudel, kus vajalikke muudatusi algatatud ei olnud, oli Riigikohtu otsuse tegemisest möödunud kolmel juhul vähemalt aasta, kahel juhul rohkem kui kaks aastat ja neljal juhul rohkem kui kolm aastat.²⁹

Riigikohtu esimees on iga-aastastes ettekannetes korduvalt probleemile Riigikogu tähelepanu juhtinud ja omalt poolt selle lahendamiseks ka ettepanekuid teinud.

²⁵ „In practice, the Court often declares the law "incompatible" with the Basic Law and sets a generous time limit for its revision in order to avoid an even worse situation or other serious trouble that the immediate invalidity of the provisions might cause." Prof. Dr. Thomas Schmitz. The Constitutional Review of Laws - German Experiences (21.05.2014). Arvutivõrgus: http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Downloads/Schmitz_Constitutional-review-of-laws_Jakarta-2014.pdf

²⁶ Riigikohtu lahendite täitmise tagamist on käsitletud analüüsi punktis 1.7.

²⁷ Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogule 5. juunil 2014. Lisa 2: Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2013. aasta kohtulahendite täitmine. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1712/Lisa%202_PS%20jarelevalve%20lahendite%20taitmine.pdf

²⁸ See arv ei sisalda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendeid riigilõivuseaduse kohta ega juhtumeid, mil Riigikohus on tagantjärele tuvastanud sellise sätte põhiseadusvastasuse, mis oli otsuse tegemise ajaks juba kehtivuse kaotanud.

²⁹ Kõige kauem – 3 aastat ja 5 kuud – oli selleks ajaks täitmata **RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10** (relvaseadus, kaalutusõiguse ulatus relvaloa kehtetuks tunnistamisel). Riigikogu võttis 07.10.2014 menetluse relvaseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse elnõu (736 SE). Seadus võeti vastu 11.02.2015 ja jõustus 01.04.2015. Vajalike muudatuste vastuvõtmiseks kulus seadusandjal 4 aastat ja 2 kuud.

Ettekanne Riigikogu 2012. aasta kevadistungjärgul

3. Riigikohus ei saa asuda seadusandja asemele ja tegeleda iga riigilõivuseaduse sätte põhiseaduspärasuse kontrolliga konkreetse kohtuasja raames. Tahtmatult tekib üldisem, põhimõttelist laadi küsimus, kes vastutab põhiseaduskohtu otsuste täitmise eest. Kes vastutab põhiseaduse täitmise eest, kui parlament konstitutsioonikohtu otsuseid aastaid ignoreerib? Massiline põhiseadusvastaste normide esinemine ühes seaduses viitab ühelt poolt seaduse halvale kvaliteedile kuid mitte ainult, sest see kõigutab kogu õigussüsteemi usaldusväärust ja vähendab isikute seaduskuulekust, mis omakorda toob kaasa suurema ja ressursimahukama riikliku sunni kasutamise vajaduse. Hea seadus on selline, mida enamuse vabatahtlikult täidab, mitte ei otsi võimalusi seaduse vaidlustamiseks või mis veel halvem - sellest möödahiilimiseks.

Võib öelda, et hea, et riigilõivudega niigi läks. Kolme ja poole aastaga on põhiseadusvastane olukord ilmselt likvideeritud. Et mitte piirduda üksnes olukorra kirjeldamise ja kritiseerimisega soovin Riigikogule teha ettepaneku, mis võiks kaasa aidata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmisele, õigussüsteemi korrastamisele.

Riigikogu võiks kaaluda iga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi läbiarutamist vähemalt asjaomase komisjoni tasandil, et aegsasti võtta seisukoht vajalike seadusemuudatuste tegemise kohta.

Ettekanne Riigikogu 2013. aasta kevadistungjärgul

Tagasisaade eelmise aasta ettepanekutele

3. Esimene põhimõttelist laadi ettepanek seisnes selles, et Riigikogu võiks kaaluda iga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi läbiarutamist vähemalt asjaomase komisjoni tasandil. Ettepanek kasvas välja probleemist, et seadusandja ei täida põhiseaduskohtu otsuseid, millega on mingi norm põhiseadusvastaseks tunnistatud. Ettepaneku sisu oli selles, et tekiks asjatundlik mõttevahetus seadusandja ja põhiseaduskohtu vahel, kuidas kõige paremal moel põhiseadusvastane olukord lahendada. Selgituseks olgu mainitud, et probleemid põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmisega ei ole ainuomased Eestile, vaid need eksisteerivad kahe võimuharu konfliktina praktiliselt kõigis riikides, kus tegutsevad konstitutsioonikohtud. Demokraatlikus õigusriigis ei ole võimalik luua konstitutsioonikohtu otsuste täitmiseks kohtutäituri sunnimehhanismi, kuid kohtu ja seadusandja ladusas koostöös on võimalik põhiseadusevastane olukord kiiremini lõpetada.

8. Leian, et tagasiside, mis esimeses järjekorras kajastub Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuste täitmisel, vajab siiski seadusandja poolset järeleaitamist. Riigikohus jälgib niigi oma otsuste täitmist, kuid ladusa koostöö huvides oleks mõistlik saada tagasisidet seadusandjalt just selle kohta, mida kavatsetakse kohtu tuvastatud põhiseadusvastase olukorra likvideerimiseks ette võtta. Seepärast olen sunnitud jääma oma eelmise aasta ettepaneku juurde, et **iga Riigikohtu otsus, millega tunnistatakse mingi säte põhiseadusevastaseks, väärrib, et otsust arutatakse vähemalt parlamendi komisjoni tasemel, peetakse seadusloome plaane ja antakse kohtule ning avalikkusele tagasisidet.**

Ettekanne Riigikogu 2014. aasta kevadistungjärgul

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahendite täitmisest

Üks sageli Riigikogu liikmete poolt Riigikohtu esimehele esitatav küsimus puudutab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve vallas tehtud lahendite täitmist. Uuritakse, kas ja mil määral on Riigikogu ja Vabariigi Valitsus täitnud Riigikohtu antud juhiseid põhiseaduse vastaseks tunnistatud õigusaktide muutmisel. [...]

Riigikohtu käesoleva aasta analüüsist aastatel 2010–2013 tehtud põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise kohta ilmneb, et kolmekümne kahe sellise kaasuse puhul võib märksõnad „otsus täitmata“ kirjutada ühemõtteliselt üheksa lahendi taha. Need on otsused, mille puhul ei ole Riigikohtule teadaolevalt seni vastavat seaduseelnõu põhiseadusvastase olukorra kaotamiseks isegi parlamendi menetlusse antud. Siia hulka ei ole arvatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendeid riigilõivuseaduse kohta ega juhtumeid, mil Riigikohus on tagantjärele tuvastanud sellise sätte põhiseadusvastasuse, mis oli otsuse tegemise ajaks juba kehtivuse kaotanud. Asja

helgemat poolt vaadates võib seega tõdeda, et enam kui kahel kolmandikul juhtudel on seadusandja Riigikohtu lahendi resolutsioonis märgitu kas juba täitmiseks võtnud või on asjakohase seaduseelnõu menetlus käimas.

[...]

Lühikokkuvõttena võib Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahendite täitmise kohta märkida, et tegemist on õigusriigi põhimõtte tegeliku toimimise ja üldise õiguskultuuri taseme ühe olulisema indikaatoriga. On selge, et põhiseaduskohtu lahendite täitmise kindlustamiseks pole võimalik kehtestada sunnimehhanismi. Eri võimuharude omavaheline ladus koostöö riigi kui terviku toimimise nimel peaks olema see lähtealus, mis tagab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtuotsuste täitmise.

1.7.2. Järeldused ja ettepanekud

Vaatamata eeltoodud ettepanekutele ei ole Riigikohtu lahendite täitmise praktika paranenud. Seni ei ole soovitud (moraalse kohustuse asemele) luua õiguslikku mehhanismi, mis tagaks seadusandja kiire (ja adekvaatse) reageeringu Riigikohtu otsustele.

Üle kolme aasta kestev seadusandja tegevusetus on õigusriigis lubamatu. Riigikohtu lahendite täitmine peaks olema **prioriteet, mille seadusandja seab endale ise**. Kehtestada tuleb õiguslik regulatsioon, mis tagab lahendite täitmise ja seaduste põhiseadusega kooskõlla viimise viivitamatult või mõistliku aja jooksul (arvestades lahendatava probleemi keerukust). Vastavad sätted oleks võimalik lisada Riigikogu kodu- ja töökorra seadusesse.³⁰ Vajadusel tuleb ette näha abinõud parlamendi ja Vabariigi Valitsuse koostöö tõhustamiseks.

Täitmise informatsiooni koondamiseks ja avalikkusele kättesaadavaks tegemiseks peaks seadusandja teabe lahendite täitmise seisu kohta avalikustama (nt Riigikogu veebilehel).

Ettepanek

Seadusandjal tuleb kehtestada õiguslik regulatsioon, mis tagab lahendite täitmise ja seaduste põhiseadusega kooskõlla viimise viivitamatult või mõistliku aja jooksul. Vajadusel tuleb ette näha abinõud parlamendi ja Vabariigi Valitsuse koostöö tõhustamiseks.

Täitmise informatsiooni koondamiseks ja avalikkusele kättesaadavaks tegemiseks peaks seadusandja teabe lahendite täitmise seisu kohta avalikustama (nt Riigikogu veebilehel).

³⁰ PSJV lahendite täitmise kohustus võiks olla ühe prioriteedina nimetatud ka Riigikogu otsuses õiguspoliitika arengusuundade kohta. (Riigikogu 23.02.2011 otsus „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” heakskiitmine. <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001>)

2. Eelotsuse perspektiivid konkreetse normikontrolli menetluses

2.1. Probleemi olemus ja taust

2.1.1. Riigikohtu ja madalama astme kohtute pädevusjaotus kehtiva õiguse alusel

Põhiseadus

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

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

§ 152. Kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega.

Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega.

§ 149 lg 3

Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

PSJKS

§ 2. Riigikohtu pädevus

Käesoleva seaduse alusel Riigikohus:

1) lahendab taotlusi kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele;

[...]

§ 4. Menetluse algatamine

(1) Riigikohus kontrollib õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või -määruse alusel.

(2) [...]

(3) Kohus algatab menetluse kohtuotsuse või -määruse edastamisega Riigikohtule.

§ 9. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse või -määruse alusel

(1) 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.

§ 14. Asja lahendamise piirid

(2) Asja lahendamisel kohtuotsuse või -määruse alusel võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks õigustloova akti, välislepingu või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Seejuures ei lahenda Riigikohus õigusvaidlust, mis kuulub lahendamisele haldus-, tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguserikkumise asjades kohaldatavate kohtumenetluse sätete järgi.

§ 15. Riigikohtu volitused

(1) Asja lahendamisel võib Riigikohus:

[...]

2) tunnistada jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks;

2¹) tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks;

[...]

5) tunnistada, et vaidlustatud õigustloov akt, õigustloova akti andmata jätmine või välisleping oli taotluse esitamise ajal vastuolus põhiseadusega;

[...]

Eeltoodud sätetest nähtub, et põhiseadus konkreetse normikontrolli menetluse läbiviimiseks üheseid vastuseid ei anna. Vajalikud täpsustused teeb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (PSJKS), mille kohaselt algab konkreetse normikontrolli menetlus Riigikohtus pärast seda, kui madalama astme kohus on tunnistanud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusvastaseks ja jätnud selle kohaldamata. Kohus menetlust ei katkesta, vaid menetleb asja lõpuni ning teeb asjas sisulise otsuse, mille edastab Riigikohtule. Kohtulahendi alusel kontrollib Riigikohus õigustloova akti või selle sätte põhiseadusele vastavust ja taotluse rahuldamise korral tunnistab jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse läbiviimist ja kohtute pädevust selgitab ka Riigikohtu praktika.

Kohtuasjas 3-4-1-7-08 selgitas Riigikohus: „PS § 15 lõike 1 teine lause annab igähele õiguse nõuda oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseaduse vastaseks tunnistamist. PS § 15 lõikes 2 on sätestatud kohtute pädevus ja kohustus tuvastada seaduse, muu õigusakti või toimingu vastuolu põhiseadusega. Tulenevalt PS § 15 lõikest 2 on kohtul kohustus järgida põhiseadust ja tunnistada põhiseaduse vastaseks mis tahes seadus, muu õigusakt või toiming, mis on põhiseadusega vastuolus kas selles sätestatud õiguste või vabaduste rikkumise tõttu või muul viisil. See tähendab, et iga kohus peab kohtuasja lahendamisel hindama kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavust, kui selle kohta on tekkinud kahtlused.”³¹

PSJKS § 9 lg 1 tõlgendamisel on Riigikohus märkinud, et see säte ei luba kohtul põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatada enne asja lõplikku otsustamist.³² PSJKS § 9 lg 1 sätestab, et esimese või teise astme kohus edastab otsuse või määruse Riigikohtule, kui ta on jätnud *kohtuasja lahendamisel* kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti. Riigikohus on pidanud sätte asjassepuutuvuse hindamiseks vajalikuks, et asja lahendav kohus oleks välja selgitanud nii vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud kui ka kohaldatava õigusnormi. See tähendab, et esimese või teise astme kohus peab lisaks normi põhiseaduse vastaseks tunnistamisele ja kohaldamata jätmisele lahendama ka asjakohase õigusküsimuse, mis on vajalik instantsikohtus oleva vaidluse lahendamiseks.³³ Riigikohus on täpsustanud, et kohtuasja lahendamine hõlmab nii kohtuasja sisulise kui ka asjaga seotud menetluslike küsimuste lahendamise.³⁴

2.1.2. Kohtulahendite vastuolu

Praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse puudus seisneb selles, et **kui Riigikohus põhiseadusega vastuolu ei tuvasta, võib praktikas madalama astme kohtu otsus jõustuda ja kehtima jääda.**

Probleemi lahendamiseks tehti põhiseaduse ekspertiisi käigus ettepanek luua põhiseaduslik alus **menetlusele, kus otsuse seaduse põhiseadusega vastuolu ja kehtivuse kohta teeks Riigikohus eelotsusena** ning alles pärast Riigikohtu otsust seadus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistada tohiks kohus seaduse kohaldamata jätta ning saaks oma menetluses oleva asja vastavalt sellele lahendada.³⁵ Ettepanek tekitas diskussiooni õigusteadlaste hulgas ja leidis ka veendunud

³¹ RKÜKo 08.06.2009, [3-4-1-7-08](#), p 21.

³² RKPJKm 25.06.2013, [3-4-1-16-13](#), p 23.

³³ RKPJKm 03.03.2015, [3-4-1-56-14](#), p 34.

³⁴ RKPJKo 0.11.2014, [3-4-1-46-14](#), p 18; RKPJKm 26.01.2015, [3-4-1-57-14](#), p 14.

³⁵ Vt analüüsi p 2.1.3. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon alustas tööd 1996. a. kevadel. Lõpparuande esitas komisjon Vabariigi Valitsusele 16. märtsil 1998. a. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>

toetajaid. Seadusandja proovis põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse põhimõttelise ümberkorraldamise asemel puudust kõrvaldada väiksemate muudatustega.

1. juulil 2002. a jõustunud PSJKS rakendussätetega muudeti teisi menetlusseadustikke ning sätestati, et nendel juhtudel, kui kohus on tunnistanud kohtuasja lahendamisel kohaldamisele kuuluva õigustloova akti põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätnud selle põhiseadusvastasuse tõttu kohaldamata, hakkab edasikaebamise tähtaeg kulgema pärast põhiseaduslikkuse järelevalve korras selle akti põhiseaduslikkuse kohta tehtud Riigikohtu otsuse kuulutamist. Lisaks nähti menetlusseadustikes kohtule ette võimalus peatada asja menetlus ajaks, mil Riigikohus lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve korras õigustloova akti põhiseaduslikkuse küsimust, mis võib mõjutada konkreetset kohtuasjas kohaldamisele kuuluva õigustloova akti kehtivust. Eelnõu seletuskirja kohaselt peeti seda täiendust vajalikuks, et anda kohtule võimalus teha korrektne lahend juba käimasolevas menetluses, mis hoiaks ära vajaduse õige lahendi saamiseks esialgne otsus alati edasi kaevata.³⁶

Sellela vähendati Riigikohtu otsusega vastuolus oleva kohtuotsuse jõustumise võimalusi, kuid välistatud see kehtiva regulatsiooni alusel siiski ei ole. See on endiselt võimalik juhul, kui Riigikohus põhiseadusega vastuolu ei tuvasta ja madalama astme kohtu lahendit edasikaebe korras ei vaidlustata.

Õiguskirjanduses on rõhutatud, et põhiseadusvastaste kohtulahendite võimalus on vastuolus õiguskindluse, täpsemalt õigusselguse põhimõttega. Lisaks õhnestab põhiseadusvastaste lihtkohtulahendite võimalus nii seadusandja kui kohtuvõimu autoriteeti.³⁷ Samuti on märgitud, et olukord, kus jõustub lahend, mille tegemisel on kohus jätnud seaduse kohaldamata ja Riigikohus ei ole seda seadust kehtetuks tunnistanud, on õiguskindluse seisukohalt kahetsusväärne.³⁸

2.1.3. Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni ettepanek ja õigusteadlaste seisukohad

Juba põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuandes³⁹ leiti, et PS § 15 lg 2 ja § 152 rakendamine praktikas on problemaatiline. Lisaks Riigikohtu lahendiga vastuolus oleva kohtulahendi kehtimajäämisele toodi probleemina välja ka see, et seaduse mittekohaldamine madalama astme kohtu poolt on vastuolus põhiseaduse § 152 lg-ga 2. Seejuures lähtuti seisukohast, et seaduse mittekohaldamine võrdub sisuliselt selle kehtetuks tunnistamisega ja viimane kompetents on põhiseaduse § 152 lg 2 kohaselt ainult Riigikohtul.

Põhiseaduse ekspertiisikomisjon leidis, et: „Lahenduseks on menetluse katkestamine alamalseisva kohtu poolt ja esildise tegemine Riigikohtule. Ning alles siis, kui Riigikohus on tunnistanud seaduse kehtetuks, on kohtul lubatud see seadus jätta kohaldamata. *De lege ferenda* tuleb põhiseaduse § 152 lg 1 selguse huvides muuta nii, et kirjeldatud menetlus tuleneks otse põhiseadusest.”⁴⁰ Komisjon sõnastas ka PS § 152 muudatusettepaneku:

Paragrahvi 152 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Kui kohus teeb kohtuasja lahendamisel kindlaks, et rakendamisele kuuluv seadus on vastuolus põhiseadusega, peatab ta menetluse ja esitab küsimuse otsustamiseks Riigikohtule.

Kui Riigikohus on tunnistanud seaduse kehtetuks, jätab kohus selle rakendamata.”.

³⁶ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) seletuskiri. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=895&assembly=9&u=20150221132355>

³⁷ Madis Ernits. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. - Juridica 2001, nr 8, lk 593.

³⁸ Julia Vahing Laffranque. Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel. - Juridica 1999, nr 6, lk 303.

³⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus:

<http://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>

Komisjon alustas tööd 1996. a. kevadel. Lõpparuande esitas komisjon Vabariigi Valitsusele 16. märtsil 1998. a.

⁴⁰ Aruande II osa, põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused", § 15 analüüs, p 3.

Kommentaarina märkis komisjon, et Riigikogu kui rahvaesinduse autoriteedi kindlustamiseks ja õiguskindluse tagamiseks seatakse kohtuasja lahendamisel seaduse rakendamata jätmine sõltuvusse Riigikohtu otsusest.⁴¹

Muudatusettepanekute tegemisel tugines ekspertiisikomisjon ka välisekspertide arvamustele. Saksa Rahvusvahelise Õiguslase Koostöö Fondi ekspert dr Jürgen Thomas soovitas Saksa põhiseaduse artikli 100 vastavas osas ülevõtmist Eesti õigusesse. Nimetatud sätte kohaselt tuleb kohtul, kes peab tema poolt tehtava otsuse aluseks olevat seadust põhiseadusega vastuolus olevaks, menetlus edasi lükata ja oodata ära konstitutsioonikohtu otsus.⁴²

Saksamaa põhiseaduse artikkel 100 lõige 1 sätestab: „Kui kohus leiab, et seadus, mille kehtivusest sõltub antud asjas otsus, on põhiseadusevastane, tuleb menetlus peatada ning kui küsimus puudutab ühe liidumaa põhiseaduse rikkumist, küsida vastava liidumaa konstitutsioonialaste vaidluste lahendamiseks pädeva kohtu, või kui küsimus puudutab põhiseaduse rikkumist, siis Föderaalse Konstitutsioonikohtu otsust. [...]”

Ekspert märkis, et selle sätte kohaselt on iga kohtunik kompetentne lisaks formaalsele kontrollimisele ka sisulise kontrolli läbiviimiseks. Siiski on vaid konstitutsioonikohtul pädevus tunnistada seadus, mis tundub sisuliselt põhiseadusega vastuolulisena, põhiseadusega vastuolus olevaks. Ekspert lisas, et on otstarbekas koondada seaduse kehtetuks tunnistamiseks vajalik pädevus ühele kohtule - nagu seda näeb ette ka põhiseaduse § 152 -, tagamaks õigusemõistmise ühtsust ja tunnustamaks demokraatlikult legitimeeritud seadusandja autoriteeti. Teiselt poolt on kõikidele kohtunikele antav kontrolliõigus tagatiseks, et seadused vastaksid põhiseadusele ja põhiseadusega vastuolus olevad seadused kuulutatakse põhiseadusega vastuolus olevaiks (kehtetuiks) võimalikult lühikese ja kiire menetluse käigus.

Eelotsuse küsimise vajalikkusele on ka õiguskirjanduses korduvalt tähelepanu juhitud. Teema oli aktuaalne 1990. aastate lõpus ja 2000. aastate alguses. Üksmeelselt leiti, et võimalus peatada menetlus kuni Riigikohtu lahendi jõustumiseni hoiaks ära madalama astme kohtute ja Riigikohtu lahendite vastuolu. Üksmeelt ei olnud aga küsimuses, kas kehtiv põhiseadus seda võimaldab.⁴³ Suuremat toetust leidis siiski tõlgendus, mille kohaselt põhiseadus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus sellist lahendust ei võimalda ja sellise võimaluse loomiseks tuleks põhiseadust muuta.⁴⁴

PS §-de 15 ja 152 tõlgendamisel koondusid erinevad arvamused järgmiste küsimuste ümber: kuidas mõista terminit „kohus” PS § 15 lg 2 ja § 152 lg 1 tähenduses (kas mõeldud on iga kohut institutsionaalses mõttes või kohtuvõimu kui tervikut) ja milline on konkreetse normikontrolli menetluses kohtute ja Riigikohtu pädevusjaotus. Eelotsusemenetluse võimalikkuse hindamisel tekkis küsimus, kas menetluse peatamine määrusega on kooskõlas PS § 152 lg-ga 1 ehk kas PS § 152 lõikes 1 kasutatud väljendiga „kohtuasja lahendamisel” peetakse silmas asja lahendamise resultaati (otsust) või lahendamise protsessi (menetlust).⁴⁵

Valdav seisukoht, et igal kohtul on PS § 15 lg 2 alusel pädevus tunnistada põhiseadusvastaseks mis tahes seadus, lähtub termini „kohus” institutsionaalsest tõlgendusest. Veendumuse, et eelotsusemenetlus on võimalik kehtiva põhiseaduse alusel, lähtekohaks on seevastu PS § 15 lg-s 2

⁴¹ Aruande III osa, 3.1. Muudatusettepanekud põhjendustega, p 95. Tegemist on 1. nimekirja kuuluva muudatusettepanekuga, st selle muudatuse tegemist pidas komisjon oluliseks.

⁴² Jürgen Thomas. Seisukohavõtt Eesti Vabariigi põhiseaduse XIII peatüki "Kohus" esitatud küsimuste kohta. - Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/jurgen_thomas_seisukohavott_eeesti_vabariigi_p_ohiseaduse_xiii_peatuki_kohus_esitatud_kusimuste_kohta.pdf

⁴³ Vt **Peeter Roosma**. Uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus: sissejuhatavaid märkusi. – Juridica 2003, nr 1, lk 28-37. Teemat olid varem käsitlenud Julia (Vahing) Laffranque, Uno Lõhmus, Jüri Põld ja Madis Ernits. Nt **Julia Vahing Laffranque**. Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel. - Juridica 1999, nr 6, lk 303-309; **Uno Lõhmus**. Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs. – RiTo 1, 2000; **Jüri Põld**. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu, 2001; **Madis Ernits**. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. - Juridica 2001, nr 8, lk 572-596.

⁴⁴ Lisaks põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamusele vt eelkõige Julia Vahing Laffranque (viide 38).

⁴⁵ Vt Jüri Põld (viide 43), lk 139; Madis Ernits (viide 43), lk 593; Peeter Roosma (viide 43), lk 34.

kasutatud termini „kohus” funktsionaalne tõlgendus. Õiguskirjanduses esitatud eelotsusemenetluse võimalikkust kinnitavad põhilised argumendid on olnud järgmised:

- **„Kohus” PS § 15 lg-s 2 tähendab kohtuvõimu** (kohus funktsionaalses mõttes), mitte kohut institutsionaalses mõttes. Kui lähtuda § 15 lg 2 tõlgendamisel funktsionaalsest tähendusest, siis ei kujuta see säte endast pädevusnormi, vaid ainult kohustus- ja ülesandenormi.
- PS § 149 lg 3 teine lause ja § 152 lg 2 on erinormid, mille kohaselt **on seaduse kehtetuks tunnistamise pädevus üksnes Riigikohtul**. Kui Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, kellel on ainupädevus tunnistada kitsamas tähenduses õigusakt kehtetuks, saab ka õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamise pädevus olla ainult Riigikohtul.
- PS § 146 teise lause järgi mõistab kohus õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Kui seadus kehtib, siis peab kohtunik seda kohaldama. **Kohtuotsus, mis jätab kehtiva seaduse kohaldamata, on igal juhul põhiseadusega vastuolus**.
- Põhiseaduse § 152 lg 1 kohustab küll iga kohut jätma kohaldamata põhiseadusega vastuolus oleva seaduse, kuid **põhiseadusega vastuoluga on** põhiseaduslikku pädevuste jaotust arvestades **tegemist alles siis, kui Riigikohus on seaduse põhiseadusvastaseks tunnistanud.**⁴⁶

2.1.4. Riigikohtu lahenditega vastuolus olevad kohtulahendid

Konkreetses normikontrolli menetluses tehtud lahendite kohta kogutud andmed kinnitavad, et praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve regulatsiooni puudus (Riigikohtu lahendiga vastuolus oleva kohtulahendi jõustumise võimalus) on arvestatav argument eelotsusemenetluse kasuks. Nimelt on alates 01.07.2002 jõustunud **11 sellist lahendit** (neist 3 on tehtud kriminaal- ja 8 haldusajades). Esimese ja teise astme kohtute algatusel on Riigikohus käesoleva aasta 1. märtsi seisuga lahendanud kokku 181 põhiseaduslikkuse järelevalve asja. Kui riigilõivuasjad kõrvale jätta, siis järelejäanud 69 konkreetse normikontrolli asjas on kohtu taotlus rahuldamata või läbivaatamata jäetud kokku 44 asjas, neist **33 asjas** on lahend tehtud pärast 01.07.2002. Seega on praeguse PSJKS kehtivuse ajal Riigikohtu PSJV lahendiga vastuolus olev lahend jõustunud **1/3 juhtudel**.⁴⁷

Eespool nimetatud 11 kohtulahendi alusel tehtud Riigikohtu lahenditest nähtub, et kuuel korral on Riigikohus jätnud kohtu taotluse rahuldamata või läbi vaatamata seetõttu, et madalama astme kohtu poolt põhiseadusvastaseks tunnistatud ja kohaldamata jäetud **norm ei olnud Riigikohtu hinnangul asjassepuutuv**.⁴⁸ Ühes kohtuasjas oli kohus tunnistanud põhiseadusvastaseks sätte puudumise, Riigikohus jättis aga taotluse rahuldamata, kuna leidis, et **sätte puudumine ei ole asjassepuutuv**.⁴⁹ Ühe taotluse jättis Riigikohus rahuldamata, kuna **faktilised asjaolud olid tuvastamata**.⁵⁰ Ühel juhul jättis Riigikohus taotluse läbi vaatamata, sest ringkonnakohtul **ei olnud** kaebuse läbivaatamiseks ega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks **pädevust**⁵¹ ning ühel juhul **rahuldas** Riigikohus halduskohtu taotluse **osaliselt**.⁵² Ühel juhul on halduskohtu otsus jõustunud kohtuasjas, mille lahendamisel jättis Riigikohus taotluse rahuldamata, sest leidis, et vaidlustatud sätted **ei ole põhiseadusega vastuolus**.⁵³

⁴⁶ Madis Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 248-253. (Viidatud uurimus on algselt avaldatud: Madis Ernits. Kohus ja Riigikohus konkreetsetes normikontrollis. - Põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993-2008. Tartu, 2009.); Vt ka Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Paragrahv 15 kommentaar, p 7 ja paragrahv 152 kommentaar, p 3.3.2.; Madis Ernitsa seisukohti on sisuliselt toetanud Peeter Roosma (viide 43).

⁴⁷ Vt analüüsi lisa 1.

⁴⁸ RKPJKo 3-4-1-50-14; RKPJKo 3-4-1-19-14; RKPJKm 3-4-1-8-10; RKPJKm 3-4-1-27-09; RKPJKo 3-4-1-17-07; RKPJKo 3-4-1-4-05.

⁴⁹ RKÜKo 3-4-1-19-07.

⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-9-03.

⁵¹ RKÜKo 3-4-1-7-08.

⁵² RKPJKo 3-4-1-16-06.

⁵³ RKPJKo 3-4-1-67-13.

2.2. Eelotsusemenetluse poolt ja vastu

2.2.1. Positiivsest küljest

Kuivõrd eelotsusemenetluses on kohtul võimalik menetlus kuni Riigikohtu otsuse saamiseni peatada, siis on eelotsuse menetluse üheks olulisemaks eeliseks see, et madalama astme kohus saab asja lahendada pärast seda, kui Riigikohus on sätte põhiseaduspärasuse kohta lõpliku otsuse langetanud.⁵⁴ See **väljastab** praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse olulise puuduse – **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendiga vastuolus oleva kohtulahendi jõustumise**.

Julia Laffranque on Saksamaa Föderaalne Konstitutsioonikohtu lahendite ja kirjanduse põhjal välja toonud järgmised põhilised konkreetse normikontrolli funktsioonid:

- seadusandja autoriteedi kaitsmine;
- õiguskindluse ja õigusliku ühtsuse hoidmine;
- isikute kaitsmine põhiseadusevastaste seaduste kohaldamise eest;
- instantsikohtute ja konstitutsioonikohtu vahelise funktsionaalse tööjaotuse tagamine.⁵⁵

Selles, et eelotsusemenetlusele rajatud normikontroll neid funktsioone täidab, ei ole põhjust kahelda.

Põhiseaduse ekspertiisi käigus toodi välja kaks eesmärki: seadusandja autoriteedi kindlustamine ja õiguskindluse (sh õigusemõistmise ühtsuse) tagamine.

Julia Laffranque on pidanud mõttekaks „mitte ainult seaduse kehtivuse, vaid ka seaduse põhiseadusele vastavuse otsustamine kontsentreerida ühe kohtu kompetentsi”. Konkreetse normikontrolli teostamine tsentraliseeritud kujul hoiab ära kohtulahendite vasturääkivuse ja segadused kohtupraktikas, aidates sel moel kaasa õiguskindluse ja õigusliku ühtsuse hoidmisele. Ühtlasi on ta avaldanud arvamust, et eelotsusemenetlus peaks olema ka kohtumenetluse poolte huvides, sest sel moel tagatakse instantsikohtu ja põhiseaduskohtu otsuste ühtsus.⁵⁶ Madis Ernits lisab, et kokkuvõttes võib eelotsusemenetlus kohtumenetlust poolte jaoks ka kergendada, sest langeb ära vajadus esitada apellatsiooni- või kassatsioonitaotlus.⁵⁷

Seoses isikute kaitsmisega põhiseadusevastaste seaduste kohaldamise eest on Saksamaa Föderaalne Konstitutsioonikohus rõhutanud konkreetse normikontrolli eesmärki aidata lahendada instantsikohtu menetluses olev kohtuasi ning kujutada endast üht osa instantsikohtu menetlusega moodustatavast ühisest protsessist.⁵⁸

Kohtute tööjaotus kohustab mõlemat poolt - konstitutsioonikohus ei või algsel menetlust sisuliselt lahendada, samas nagu instantsikohtud ei tohi ise langetada otsust seaduse kehtivuse üle.⁵⁹ Julia Laffranque leiab, et konkreetse normikontrolli eelotsuse menetlusena sisseviimise funktsiooni tõhustada Eesti instantsikohtute ja Riigikohtu omavahelist tööjaotust ei maksa alahinnata - aja jooksul kujuneb välja selge tööjaotus ning dialoog eelotsust käsiva ja eelotsust andva kohtu vahel, mis võib viia kogu õigussüsteemi kui terviku stabiilsuse kindlustamiseks väga vajaliku koostööni.⁶⁰

Põhiseaduse § 15 lõike 1 teises lauses sätestatud õigust nõuda õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamist tuleb tõlgendada koostoimes põhiseaduse §-dega 13 ja 14 selliselt, et igal juhul on **õigus tõhusale õiguskaitsele ja õiglasele menetlusele** ka õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamist nõudes.⁶¹ Selles kontekstis on **kohtute ja Riigikohtu omavaheline tööjaotus ja koostöö** need märksõnad, mis eelotsusemenetluse positiivse külje veelgi enam esile toovad.

⁵⁴ Vt ka Peeter Roosma (viide 43), lk 34.

⁵⁵ Julia Vahing Laffranque (viide 38), lk 306.

⁵⁶ Samas, lk 306 ja 307.

⁵⁷ Madis Ernits (viide 46), lk 254.

⁵⁸ Julia Vahing Laffranque (viide 38), lk 306.

⁵⁹ Samas.

⁶⁰ Samas, lk 308.

⁶¹ Tim Kolk. Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude lahendamisel. - Juridica 2012, nr 10, lk 741.

Praegu kehtiva järelevalve süsteemi puhul on Riigikohtu lahendiga vastuolus oleva kohtulahendi jõustumine võimalik seetõttu, et praegune tööjaotus ei võimalda madalama astme kohtul ja Riigikohtul teha tõhusat koostööd. Kui Riigikohus leiab, et madalama astme kohtu lahendis põhiseadusvastaseks tunnistatud norm ei ole asjassepuutuv või kohus ei ole tuvastanud kõiki faktilisi asjaolusid ja jätab taotluse läbi vaatamata või rahuldamata, siis sama kohus asja uuesti läbi vaadata ei saa. Riigikohtul ei ole võimalik neid puudusi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kõrvaldada, kuna Riigikohus ei lahenda põhiseaduslikkuse järelevalve korras esialgse kohtuasja esemeks olevat õigusvaidlust ega tuvasta esialgse kohtuasja menetlemisel tuvastatavaid faktilisi asjaolusid. Mõlema kohtu jaoks jääb koostöö seega ühepoolseks - madalama astme kohtul ei ole võimalik pärast Riigikohtu lahendit enda seisukohta korrigeerida ja Riigikohtul ei ole volitusi madalama astme kohtulahendit uuesti läbivaatamiseks saata vms.

Kehtiv põhiseaduslikkuse järelvalve korraldus, kus igal kohtul on õigus ja kohustus põhiseadusvastane norm põhiseadusvastaseks tunnistada ja kohaldamata jätta, loob seega olukorra, kus Riigikohus kontrollib sisuliselt madalama astme kohtu läbiviidud normikontrolli õigsust ja tehtud vead on võimalik parandada vaid madalama astme kohtulahendi edasikaebamise korral. Viimasel juhul on Riigikohtu lahendist kasu järgmise astme kohtule, kuid menetlus oleks tõhusam ja pooltele säästvam, kui asja saaks õigesti lahendada samas kohtuastmes. **Eelotsusemenetluses toimiv kohtute koostöö loob paremad eeldused tõhusaks ja õiglaseks menetluseks.**

Ka õiguskirjanduses on leitud, et praegune menetlus on ebaefektiivne ning lihtkohtu otsus, mis tunnistab seaduse põhiseadusvastaseks, on üleliigne. Sellise hinnangu aluseks on seisukoht, mille kohaselt seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamisel tuleks see tunnistada ka kehtetuks. Kuna viimane kompetents on aga vastavalt PS § 152 lõikele 2 üksnes Riigikohtul, peaks ka põhiseadusvastaseks tunnistamise pädevus kuuluma Riigikohtule.⁶²

2.2.2. Negatiivsest küljest

Senistes käsitlustes on eelotsusemenetluse loomuliku tagajärjena nimetatud **kohtumenetluse pikenemist**.⁶³ Samas on leitud, et kohtumenetluse poolte huvides peaks samuti olema, et madalama astme kohtu otsus tehtaks alles pärast põhiseaduskohtu poolt seaduse kehtivuse kohta tehtud eelotsust. Sel moel tagatakse kohtute ja põhiseaduskohtu otsuste ühtsus.⁶⁴

Argumendiks eelotsusemenetluse vastu võib pidada ka **konkreetse normikontrolli menetluse põhimõttelise ümberkorraldamise vajadust ja muudatuste ulatust**. Kui argumendid eelotsusemenetluse kasuks on ülekaalukad ja saavutatav tulemus tagab tõhusa ja õiglase menetluse, ei saa see olla takistuseks. Eelotsusemenetlus ei saa aga olla eesmärk omaette, kui samad eesmärgid oleksid saavutatavad vähem radikaalsete muudatustega.

Alternatiivide kaalumisel on õiguskirjanduses näitena toodud Portugali, kus nagu Eestiski leiab aset detsentraliseeritud konkreetne normikontroll ja kus põhiseaduskohus võib madalama astme kohtu otsuse, kui see oma konstitutsiooniliste seisukohtadega on vastuolus põhiseaduskohtu arvamusega, tühistada. Samas on lisatud, et õigusemõistmise ühtsuse seisukohast ja sellega seoses ka õiguskindluse seisukohast oleks parem, kui instantsikohus teeks oma otsuse seaduse kohaldamata jätmise kohta alles pärast põhiseaduskohtult arvamuse saamist.⁶⁵

⁶² Madis Ernits. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. - Juridica 2001, nr 8, lk 593.

⁶³ Vt ka analüüsi p 2.3.2.

⁶⁴ Julia Vahing Laffranque (viide 38), lk 307.

⁶⁵ Julia Vahing Laffranque (viide 38), lk 304.

2.3. Eelotsusemenetluse mõjud: taotluste hulk ja menetlusaeg

2.3.1. Eelotsuse taotluste hulk

Kõige esmased mõjud, mis eelotsusemenetluse kehtestamise põhimõttelisel kaalumisel on võimalik välja tuua, on konkreetse normikontrolli taotluste hulga muutumine ja menetlusaja pikenemine.

Seda, kas eelotsusemenetluse kehtestamine võib tuua kaasa põhiseaduslikkuse järelevalve asjade hulga suurenemise, on raske prognoosida. Kohtutel on ka seni olnud kohustus järgida põhiseadust ja tunnistada põhiseadusvastaseks mis tahes seadus või muu õigusakt, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus. Kui riigilõivuasjad (taanduva anomaaliana) välja arvata, siis viimase kümne aasta andmete põhjal selgub, et Riigikohtul on tulnud lahendada keskmiselt 6 madalama astme kohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asja aastas.

Tabel 1. Kohtute algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjad Riigikohtus

Aasta	PSJV asju kokku	I ja II astme kohtute algatatud asjad		RK tsiviil-, haldus- ja kriminaalkolleeegiumi üleantud asjad	
		kokku	sh riigilõivu-asjad	kokku	sh riigilõivu-asjad
2014	48	30	23	4	1
2013	59	33	29	7	2
2012	21	14	10	7	1
2011	29	14	2	12	3
2010	14	3	0	1	
2009	33	8	2	3	
2008	17	8		5	
2007	21	8		1	
2006	17	3		1	
2005	37	4		4	
2004	23	8		8	
2003	22	5		2	
2002	19	9		1	
2001	7	7		1	
2000	9	6		1	
1999	3	3		0	
1998	10	5		0	
1997	3	3		0	
1996	4	0		2	
1995	4	4		0	
1994	11	2		0	
1993	4	0		0	
KOKKU	415	177	66	60	7

Riigikohtult eelotsuse taotlemiseks läbimõeldud otsustuse tegemist aitab tagada eelotsuse taotluse põhjendamise kohustus.

Seega ei ole otsest alust arvata, et konkreetse normikontrolli menetluses eelotsuse taotluste lahendamine võiks Riigikohtule ülemäära koormavaks kujuneda. Samas ei saa Eesti õigusloome kvaliteeti arvestades välistada, et eelotsusemenetluse regulatsiooni kehtestamine ei võiks

põhiseaduslikkuse küsimustele suurema tähelepanu pööramise tulemusena kaasa tuua konkreetse normikontrolli taotluste kasvu.

2.3.2. Menetlusaeg

PSJKS

§ 13. Asja lahendamise tähtaeg

(1) Kohus lahendab asja mõistliku aja jooksul, kuid mitte pikema aja kui 4 kuu jooksul, arvates nõuetekohase taotluse saamisest.

Kehtiva seaduse kohaselt tuleb konkreetse normikontrolli taotlus lahendada hiljemalt nelja kuu jooksul. Praktikast on siiski selgunud, et keerulisemate asjade lahendamiseks on neli kuud liialt lühike aeg. Kuivõrd tähtaja ületamine on tõenäoline juhul, kui asja lahendamine antakse üle üldkogule, siis võib see olla üheks argumendiks nt asja lahendamise põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kogu koosseisule üleandmise võimaluse sätestamise poolt. Läbi tuleb mõelda ka muud võimalused, mis aitavad säästa asja menetlemisele kuluvat aega.⁶⁶

Madalama astme kohtu seisukohalt tuleb arvestada, et lisaks eelotsusetaotluse põhjendamisele tuleb kohtul pärast Riigikohtult eelotsuse saamist teha ka lõpplahend. Seega asja sisulise lahendamise edasilükkamine toob kaasa menetlusaaja pikeneduse. Kuivõrd eelduslikult ei kulu kohtul eelotsusetaotluse koostamise peale sama palju aega, kui praegu ettenähtud korras normi põhiseadusvastseks tunnistamise põhjendamise ja asja sisulise lahendamise peale, ei ole see samas ka üheselt ja täiel määral lisanduv aja(ressursi)kulu. Samuti tuleb arvestada, et ka praegu ei jõustu madalama astme kohtu lahend enne, kui Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendanud ja lahendi kuulutamise algav apellatsioon- või kassatsioonitähataeg on möödunud.

Menetlusaaja pikenedust tuleb hinnata koos muude kaasnevate mõjudega. Nii võib pikem, kuid tõhusam menetlus ühes kohtuastmes tuua kõiki osapooli rahuldava lahenduse ja hoida seega kokku aega, mis kuluks lõpplahendi saamiseks kolme kohtuastme läbimiseks.

Menetlusaaja pikenedamine ei saa seega osutada oluliseks argumendiks menetluse peatamise vastu. Täpsema menetluskorra väljatöötamisel tuleb seda aga siiski silmas pidada ja kaaluda kõiki võimalusi, mis tagavad võimalikult kiire ja tõhusa normikontrolli menetluse.

2.4. Konkreetse normikontrolli algatamine Riigikohtus

Eelotsusemenetluse võimalikkus konkreetse normikontrolli algatamisel Riigikohtus vajab läbimõtlemit eelkõige kolleegiumite tööjaotust ja üldkogu pädevust silmas pidades.

PSJKS

§ 3. Asja läbivaatamine Riigikohtus

(1) Käesoleva seadusega Riigikohtu pädevusse antud asju lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (edaspidi kolleegium) või üldkogu.

[...]

(3) Üldkogu lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi üleantud asja, kui kolleegium peab vajalikuks asja lahendamist üldkogus. Üldkogu lahendab Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses.

§ 14. Asja lahendamise piirid

⁶⁶ Nt on Euroopa Kohtu eelotsusemenetluse eeskujul võimalik kehtestada erisätteid kiireloomuliste eelotsusetaotluste kohta.

(3) Riigikohtu kolleegiumi või erikogu poolt vastava menetlusseadustiku järgi määrusega üleantud asja lahendab üldkogu kõigis asjassepuutuvates küsimustes, kohaldades samaaegselt asja liigile vastavat menetlusseadustikku ja käesolevat seadust.

Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel Riigikohtus annab vastav kolleegium asja üle üldkogule, kes lahendab lisaks asja ka sisuliselt – PSJKS § 14 lg 3 näeb ette, et Riigikohtu kolleegiumi või erikogu poolt vastava menetlusseadustiku järgi määrusega üleantud asja lahendab üldkogu kõigis asjassepuutuvates küsimustes. Praegune regulatsioon kehtestati 2002. aastal Riigikohtu praktika alusel, mis lähtus põhimõttest, et juhul, kui taotlus õigusakti põhiseadusele vastavuse kontrolliks tuleb mõnelt Riigikohtu kolleegiumilt, siis on otsuse autoriteedi seisukohalt hädavajalik, et otsustamisest võtaksid osa kõik riigikohtunikud.⁶⁷ Varem kehtinud PSJKS järgi pidi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks kolleegium oma otsusega asja sisuliselt lahendama. Asja lahendamise üldkogule andmisega püüti pehmemdada vastuolu näilise erapooletuse nõudega. Nimelt pidi seaduse järgi asja läbi vaatama põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, mille liikmeks võis osutada asja lahendamisel taotluse läbivaadanud kohtukolleegiumi liige.⁶⁸ Asja üldkogule üleandmisega välistati ka kolleegiumi põhiseadusvastase kohtuotsuse jõussejäämine, mis oli võimalik juhul, kui kolleegiumi taotlus oleks jäänud rahuldamata.⁶⁹ PSJKS eelnõu seletuskirjas põhjendati asja üldkogule üleandmist veel sellega, et ei oleks õige lugeda põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi teistest kolleegiumidest kõrgemalseisvaks ja aktsepteerida, et see kolleegium võiks oma otsusega kuulutada sisuliselt ebaõigeks Riigikohtu muu kolleegiumi lahendi.

Kehtiva menetluskorra puhul on üldkogus asja tervikuna lahendamise eeliseks see, et üldkogul on teistelt kolleegiumitelt üldkogule üleantud asja läbivaatamisel võimalik kasutada kõiki volitusi asja õigeks lahendamiseks, sh madalama astme kohtu lahend (osaliselt) tühistada ja uueks läbivaatamiseks saata jne. Madalama astme kohtute algatatud konkreetse normikontrolli menetluses Riigikohtul sellist pädevust ei ole. Samas eelotsusemenetluses põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamise lahutamisel asja sisulisest lahendamisest oleks need volitused Riigikohtu vastaval kolleegiumil või üldkogul endiselt olemas.

Kui kehtiv regulatsioon põhineb detsentraliseeritud konkreetse normikontrolli mudelil, mille puhul võib Riigikohtu praktika kaudu seadusesse jõudnud valikut (asja üldkogule andmine) põhjendatuks pidada, siis tsentraliseeritud konkreetsele normikontrollile üleminekul tekib ka Riigikohtu siselt võimalus asja sisulise lahendamise peatamiseks ja eraldi põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamiseks.

Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse lahendamise andmine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile võimaldaks menetleda asja paindlikumalt ja ka ökonoomsemalt võrreldes asja lahendamise üldkogus. Kehtiva menetluskorra kujunemise põhjuseid arvestades ei otsustaks põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium sellisel juhul enam teise kolleegiumi sisulise lahendi üle, vaid teeks eelotsuse ainult põhiseaduslikkuse küsimuses ja asja menetlev kolleegium lahendaks sisulise õigusvaidluse pärast põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamist.

2.5. Järeldused ja ettepanekud

Konkreetse normikontrolli menetluses tehtud lahendite kohta kogutud andmed kinnitavad, et praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve regulatsiooni puudus - Riigikohtu lahendiga vastuolus oleva kohtulahendi jõustumise võimalus - on arvestatav argument eelotsusemenetluse kasuks. Eelotsusemenetlus välistab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendiga vastuolus oleva kohtulahendi jõustumise.

Praegu kehtiva järelevalve süsteemi puhul on Riigikohtu lahendiga vastuolus oleva kohtulahendi jõustumine võimalik seetõttu, et praegune tööjaotus ei võimalda madalama astme kohtul ja Riigikohtul teha tõhusat koostööd. Mõlema kohtu jaoks jääb koostöö ühepoolseks - madalama astme kohtul ei ole võimalik pärast Riigikohtu lahendit enda seisukohta korrigeerida ja Riigikohtul ei ole volitusi

⁶⁷ RKÜKo 22.12.2000, [3-4-1-10-00](#), p 9.

⁶⁸ Jüri Pöld (viide 43), lk 139.

⁶⁹ Jüri Pöld (viide 43), lk 139-140.

madalama astme kohtulahendit uuesti läbivaatamiseks saata vms. Eelotsusemenetluses toimiv kohtute koostöö loob paremad eeldused tõhusaks ja õiglaseks menetluseks.

Eelotsusemenetlusele üleminekul tekiks ka Riigikohtu siseselt võimalus asja sisulise lahendamise peatamiseks ja eraldi põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamiseks. Kuivõrd põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on kogu Riigikohus, mitte vaid üks selle kolleegiumitest, siis põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamise pädevust arvestades tuleks läbi mõelda juhud, millal on otstarbekas lahendada põhiseaduslikkuse küsimus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis ja millal üldkogus. Seega tuleb läbi mõelda, kuidas Riigikohtu sisest tööjaotust ja koostööd korraldada, samuti see, kas eelotsuse küsimist Riigikohtu sees on põhjust institutsionaalsest aspektist lähtudes eristada ja lahendada see nt põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamise üleandmisena.

Täpsema menetluskorra väljatöötamisel tuleb kaaluda kõiki võimalusi, mis tagavad võimalikult kiire ja tõhusa normikontrolli menetluse. Menetlusreeglite väljatöötamisel on võimalik lähtuda teiste Euroopa riikide praktikast,⁷⁰ samuti Euroopa Kohtu eelotsusemenetluse põhimõtetest.

Ettepanek

Kaaluda kehtiva põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi muutmist ja eelotsusemenetluse regulatsiooni kehtestamist, arvestades seejuures, et menetlusele põhiseadusliku aluse loomiseks tuleb tõenäoliselt muuta ka põhiseadust.

3. Parlamendiliikmetele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse andmisest

Riigikohtu esimees Priit Pikamäe andis 5. juunil 2014 Riigikogu kevadistungjärgul ülevaate Eesti kohtukorraldusest, õigusemõistmisest ja seaduste ühetaolisest kohaldamisest, mille käigus tegi muu hulgas ettepaneku kaaluda parlamendi fraktsioonide lisamist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks õigustatud isikute ringi. Sellest ettepanekust ajendatuna on allpool vaadeldud eelkõige teiste Euroopa riikide vastavaid regulatsioone (I osa) ja arutletud teiste riikide kogemuse pinnalt ettepaneku üle lülitada selline menetlust algatama õigustatud isikute ring Eestis kehtivasse põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi (II osa).

Järgnev ülevaade rajaneb Veneetsia Komisjoni kontaktisikute võrgustiku kaudu saabunud vastustel⁷¹, vaadeldud riikide õigusaktidel ja teaduskirjandusel ning Veneetsia Komisjoni kodulehel avalikustatud

⁷⁰ Euroopas on konstitutsioonikohtult eelotsuse küsimine levinud praktika. Nii on see nt Saksamaal, Austrias, Itaalias, Hispaanias, Tšehhis, Poolas, Leedus ja Lätis.

⁷¹ 3.07.2014–31.07.2014 paluti Veneetsia Komisjoni kontaktisikutel vastata oma riigi õigussüsteemi kohta järgmistele küsimustele:

1. *Does your legal system foresee the right of MPs (either individual members or a specified group of members of parliament) to initiate constitutional review? / Est-ce que votre système juridique prévoit le droit des députés (membres individuels ou un groupe déterminé de membres du parlement) à demander le contrôle de constitutionnalité?*
2. *What are the conditions to exercise this right (e.g. the procedural demands, the number/percentage of MPs that have this right, what are the acts that may be contested by MPs etc.)? / Quelles sont les conditions pour exercer ce droit (par exemple, les exigences de la procédure, le nombre / pourcentage de députés qui ont ce droit, quels sont les actes qui peuvent être contestées par les députés, etc.)?*
3. *What is the procedure for initiating constitutional review by MPs? Does this type of constitutional review follow the regular constitutional review procedure or is it an extraordinary one that follows special procedural rules? / Quelle est la procédure pour demander le contrôle de constitutionnalité par les députés? Est-ce que ce type de contrôle de constitutionnalité suit la procédure normale de contrôle de constitutionnalité ou est-ce une procédure extraordinaire qui obéit à des règles spéciales?*
4. *What practical and theoretical problems has your legal system faced concerning this right of MPs to initiate constitutional review? / Quels sont les problèmes pratiques et théoriques que votre système juridique a dû faire face concernant ce droit des députés à demander le contrôle de constitutionnalité?*

Vastused saabusid järgmistest riikidest: Madalmaade, Norra ja Rootsi kuningriigid; Horvaatia, Moldova, Poola, Slovaki, Sloveenia, Tšiili, Türgi ja Lõuna-Aafrika vabariigid; Saksamaa Liitvabariik, Bosnia ja Hertsegoviina,

ülevaadetel. Ettepanekute osa tugineb lisaks eelnevale kehtivale põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusele ja teistele valdkonnaga seonduvatele seadustele.

3.1. Ülevaade teiste riikide regulatsioonidest

Parlamendiliikmete (edaspidi ka MP-de) õigus algatada n-ö põhiseaduslikkuse järelevalve (konstitutsioonilise järelevalve, konstitutsioonipärasuse) menetlus on omane erinevatele õigussüsteemidele (sh nt anglo-saksi/kontinentaaleuroopa segasüsteemiga Venemaa Föderatsioon⁷² ja Lõuna-Aafrika Vabariik), kuid eelkõige võib juurdunud traditsioonist rääkida **kontinentaaleuroopa õigussüsteemi kontekstis**⁷³. Seejuures paistab eriliselt silma saksa õigusperekond (Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Horvaatia, Sloveenia, Türgi, Läti, Leedu), mida alljärgnevalt on põhjalikumalt käsitletud. MP-del on vastav menetluse algatamise õigus ka prantsuse õigusperre kuuluvates riikides (nt Rumeenia, Moldova). Prantsuse-saksa õigusperes on MP-del konstitutsioonilise järelevalve algatamise õigus nt Poolas ja Tšiilis, kuid seda pole Madalmaades. Samas ei ole MP-del sellist õigust põhjala õigusperre kuuluvates riikides (Rootsi, Norra, Taani, Island). Piiratud kujul on Soomes MP-del õigus taotleda ministrite ametlike aktide seaduslikkuse kontrolli.

Taotluse esitamise õigus võib olla nii parlamendi üksikliikmel (Moldova), parlamendi tööorganil (komitee ja komisjon, Horvaatia; komitee, Soome), parlamendis valitseva partei või parteide ja opositsiooni suurima partei grupil (Türgi), fraktsioonil (Moldova) kui ka arvuliselt või suhtarvuna määratud parlamendisaadikutel (Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Horvaatia, Türgi, Poola). Viimasel juhul on saadikute arvuks parlamendi liikmeskonnast 5% (Soome), 9,2% (I kojast, Poola), ca 21% või ca 12,5% (I ja II kojast, Tšehhi); 2/5 (saadikuid või senatoreid, Tšehhi), 1/3 (II kojast, Poola; I kojast, Sloveenia), 1/4 (Saksamaa) või 1/5 (Slovakkia, Horvaatia, Türgi, Läti, Leedu). See arv võib erineda vastavalt parlamendi kojale: Sloveenias on kontrolli algatamise õigus 1/3 parlamendi I koja liikmetel, Poolas 9,2% I koja liikmetel ja 1/3 II koja liikmetel. Sloveenias on konstitutsioonilise kontrolli taotluse esitamise õigus ette nähtud ka parlamendi I ja II koja enamusele, Tšehhis parlamendi I ja II kojale tervikuna. Lätis ja Leedus on taotluse esitamise õigus ka kogu parlamendil.

Taotluse esitamisel on nõutud, et taotlus peab olema kirjalik ja põhjendatud (*expressis verbis* Saksamaa, Türgi, Moldova), Moldovas on ette kirjutatud ka taotluse keel, Türgis aga ette nähtud taotluse esitava parlamendigrupi esindajate nimetamise kohustus. Tšehhis rõhutab Konstitutsioonikohtu seadus, et konstitutsioonilise järelevalve taotlus peab olema allkirjastatud vastava arvu saadikute või senaatorite poolt.

MP-del on enamikel vaadeldud juhtudel õigus algatada abstraktse normikontrolli menetlus (Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Horvaatia, Türgi, Läti, Leedu, Poola; aga mitte Soomes).

Seejuures on MP-del õigus taotleda konstitutsiooniparanduste ja seadusjõulise dekreedid (Türgi), seaduste ja alamate õigustloovate aktide (Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Horvaatia, Läti, Leedu, Poola) ning välislepingute (Tšehhi, Sloveenia, Läti, Leedu, Poola) konstitutsioonile vastavuse kontrolli,

Iirimaa ja Rumeenia (lühivastus). Alljärgnevas ülevaates ei kajastata saksa õigusperekonnast Bosnia ja Hertsegoviina mudelit, kuna see on tulenevalt riigi erilisest ülesehitusest eriilmeline ja keerukas, samuti ei käsitleta põhjalikumalt kontinentaaleuroopa õigussüsteemi välist Lõuna-Aafrika vabariigi õigussüsteemi. Ka Tšiili vabariigis kehtiv süsteem jääb riigi geograafilise ja kultuurilise kauguse tõttu põhjalikuma vaatluse alt välja.

15.11.2014–15.12.2014 paluti Veneetsia Komisjoni valitud riike esindavatel kontaktisikutel vastata täpsustavatele küsimustele riikide praktilise kogemuse kohta. Küsimustele vastasid Madalmaade kuningriik ja Horvaatia, Läti, Poola, Slovaki ning Sloveenia vabariigid.

⁷² Vt konstitutsiooni art 125 lg-d 2, 5 ja 7. Kättesaadav: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-9.htm>

⁷³ Nt anglo-ameerika õigussüsteemi esindavas Iiri Vabariigis sellist õigusinstituuti ei ole. Nimelt võib iga isik vaidlustada I astmena *High Court*'is õigusakti konstitutsioonipärasuse. II astmena saab apelleerida Ülemkohtule. Vt diagrammi: <http://www.lawlibrary.ie/viewdoc.asp?DocID=13> ja ka www.courts.ie. Praegu on Iirimaa arutlusel konstitutsiooni muudatus, millega soovitakse luua apellatsioonikohtus (*Court of Appeal*), mis asuks *High Court*'i ja Ülemkohtu vahel ja millel oleks õigus vaadata läbi apellatsioonid, kui küsimuseks on õigusakti konstitutsioonipärasus.

samuti seaduste välislepingutele vastavuse kontrolli (Läti, Poola).⁷⁴ Saksamaa ja Slovakkia regulatsioonides on rõhutatud, et MP-del on kontrolliõigus kehtivate õigusaktide üle (samuti nt Sloveenias), ka Poolas on õigus vaidlustada välja kuulutatud õigusnorme. Horvaatias peavad õigusnormid olema välja kuulutatud ja avaldatud, kuid ei pea veel kehtima. Sloveenias on MP-de menetluse algatamise õigus piiratud: konstitutsioonilise järelevalve taotluse võib esitada kõigi, v.a. parlamendi enda poolt vastu võetud õigusaktide suhtes. Soomes on MP-de kontrolliõigus piiratud ministrite ametlike aktide seaduslikkuse kontrolliga.

Taotlusi menetletakse reeglina n-ö üldises menetluskorras sarnaselt teistele konstitutsioonipärasuse kontrolli taotlustele (Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Horvaatia, Läti, Leedu, Moldova, Poola).

3.2. Teiste riikide kogemus: kasulikku Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi jaoks

Riigikohtu esimees tegi 5. juunil 2014 Riigikogu kevadistungjärgul peetud ettekande lõpus ettepaneku arendada kehtivat põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse mudelit ning kasutada ära süsteemis sisalduvat potentsiaali seeläbi, et suurendada abstraktse järelevalve osa, avardades seda menetlust algatama õigustatud isikute ringi parlamendi liikmete võrra.⁷⁵

Praeguse töö esimese, ülevaateosa pinnalt võib tõdeda, et tõepoolest on sarnase kohtukaebetee näol tegemist Euroopa riikides võrdlemisi levinud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise viisiga. Samas on parlamendiliikmetele (edaspidi ka MP-dele) antud algatusõigus igas riigis erinev, vastavalt selle riigi konstitutsioonilisele traditsioonile. Seega on raske näha üldist, ühtset Euroopa konstitutsioonilise järelevalve mudelit MP-dele, millest Eesti saaks otse eeskuju võtta. Samas on ehk võimalik teiste riikide praktikast üht-teist kasulikku leida.

3.2.1. Kas anda Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemis Riigikogu liikmetele õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus?

Riigikohtu esimees tõi välja, et Riigikogu liikmetele põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli algatusõiguse andmine:

- 1) tugevdab demokraatia põhimõtet;
- 2) annab parlamendi vähemusele efektiivse kaitse võimaluse oma seisukohtade esindamisel;
- 3) toob põhiseaduse sätte ja mõtte senisest enam parlamentaarsete diskussioonide keskmesse;
- 4) annab võimaluse liikuda senisest enam koalitsiooni ja opositsiooni konsensuspoliitika poole;
- 5) pakub tõsiseltvõetavat alternatiivi praeguses parlamendipraktikas vähemuse kaitseks ikka ja jälle kasutatud leidvale obstruktsionismile;
- 6) loob diskussioonivõimaluse parlamendi ja põhiseaduskohtu vahel;
- 7) rikastab senist riigiõiguslikku diskursust, avardades põhiseadusliku praktika algatamise võimalusi.⁷⁶

⁷⁴ Täpsemalt on MP-dele antud õigus taotleda järgmiste aktide konstitutsioonipärasuse kontrolli: kehtivate parlamendiseaduste ja teiste kehtivate föderaalsete ning liidumaade üldaktide konstitutsioonile ja föderaalsetele vastavuse kontrolli (Saksamaa); kehtivate seaduste ja alamalseisvate aktide kontrolli (Slovakkia); seaduste konstitutsioonipärasuse ja alamalseisvate õigusaktide konstitutsioonipärasuse ja seaduslikkuse kontrolli (Tšehhi, Horvaatia, Sloveenia, Läti, Leedu); välislepingute konstitutsioonile vastavuse kontrolli (Tšehhi, Sloveenia, Läti, Leedu, Poola); õigusnormide siduvatele põhiseadusega kooskõlas olevatele rahvusvahelistele lepingutele vastavuse kontrolli (Läti, Leedu); iga riigi õigusnormi ehk seaduste ja välislepingute konstitutsioonile vastavuse, seaduse ratifitseeritud rahvusvahelistele lepingutele vastavuse ning riigi keskorganite antud õigusnormide konstitutsioonile, ratifitseeritud rahvusvahelistele lepingutele ja seadustele vastavuse kontrolli (Poola); seaduse, seadusjõulise dekreedide või parlamendi menetlusreeglite, selle osa või sätte konstitutsioonile vastavuse kontrolli ja konstitutsiooniparanduste konstitutsioonile formaalse vastavuse kontrolli (Türgi).

⁷⁵ XII Riigikogu stenogramm. VII istungjärk. Neljapäev, 5. juuni 2014, kell 10:00. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1401954962#pk15151>

⁷⁶ *Ibidem*.

Mõneski mõttes on MP-de konstitutsioonilise kontrolli taotluse esitamise õigus kogu konstitutsioonilise järelevalve aspektist n-ö erimenetlus ja teatud määral nišitoode⁷⁷, mis ei pruugi leida laia tarbimist (Moldova).⁷⁸ Vaadeldud Euroopa riikide statistika näitab, et tegemist on õigusinstituudiga, mis leiab sõltuvalt riigist ja selle õigussüsteemist sagedasemat või harvemat kasutamist: nt Horvaatias on selline õigus leidnud kasutamist „väga harva“ ehk 17 korda alates a-st 1995.⁷⁹ Samas Poolas esitasid parlamendi I koja (*Sejm*) saadikud 2013. a-l 16 konstitutsioonilise järelevalve algatamise taotlust ja senaatorid (II koja liikmed) 6 taotlust⁸⁰; Slovakkias on MP-d esitanud alates 1993. a-st 92 konstitutsioonilise järelevalve algatamise taotlust; Sloveenias on saadikud esitanud alates 2004. a-st 24 taotlust, sh a-l 2013 esitasid Rahvusassamblee (parlamendi I koja) saadikute grupid 4 taotlust. Lätis oli enne 2001. a-t, kui üksikisikutele anti õigus esitada Konstitutsioonikohtule individuaalkaebusi, parlamendiliikmete grupi taotlus peamine vahend, mille kaudu jõudsid kohtuasjad Konstitutsioonikohtusse: ühtekokku on kohtule esitatud 72 taotlust, millest 53 juhul algatas Konstitutsioonikohus menetluse.⁸¹ MP-de konstitutsioonilise järelevalve algatamise õiguse puhul on kohati tegemist võrdlemisi noore õigusinstituudiga (Poola, Slovakkia, Läti, Horvaatia, Sloveenia)⁸² ja mõne riigi praktika järgi on tegemist „nii praktiliselt kui teoreetiliselt probleemivaba menetlusega“ (Horvaatia). Slovakkias aga vaidlevad konstitutsiooniteoreetikud juba selle üle, kas on vajalik säilitada konstitutsioonilise järelevalve süsteemis politiseeritus, sh MP-de järelevalve menetluse algatamise õigus.⁸³

Riigikohtu esimees avaldas ettepanekut tehes arvamust, et tegelikkuses kujuneks põhiseaduskohtu poole pöördumine ilmselgelt eeskätt opositsiooni moodustavate erakondade töövahendiks. Seda kinnitab ka teiste riikide praktika: olukorras, kus parlamendi enamus võtab vastu seaduse ja ettenähtud osa parlamendiliikmetest saab esitada taotluse hinnata seaduse konstitutsioonipärasust, peaks see protseduur – olles kombinatsioon demokraatlikust ja anti-majoritaarsest aspektist – kaitsma (tõhusalt) parlamendi vähemuse huve (Saksamaa⁸⁴, ka Horvaatia⁸⁵, Sloveenia⁸⁶ ja Slovakkia) ja seega laiemas

⁷⁷ Nt Madalmaade eripärase konstitutsioonilise kontrolli süsteemi puhul (kohtute õigus parlamendi akte mitte kohaldada) pole MP-de taotlejate ringi lisamist arutatud. Juhul, kui süsteemi otsustatakse muuta nii radikaalselt, et luua Konstitutsioonikohus, võiks teoreetiliselt alata diskussioon ka sel teemal.

⁷⁸ Vastavaid kaaseid pole olnud.

⁷⁹ 17 taotlusest 13 korral on vaidlustatud seaduseid (nt kriminaalmenetluse seadus; vt nt Horvaatia Konstitutsioonikohtu 21.11.2005. a otsus asjas nr U-I-3307/2005 (täistekst kättesaadav CODICES andmebaasis, nr CRO-2005-3-011), 20.12.2000. a otsus asjas nr U-I-774/2000 (CODICES nr CRO-2000-3-018) ja 21.04.1999. a otsus ja määrus asjas nr U-I-673/1996 (CODICES nr CRO-1999-1-005)) ja 4 korral muid akte.

⁸⁰ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności I orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r.* Kättesaadav poola keeles: www.trybunal.gov.pl. Samas on poola keeles kättesaadavad ka taotlused (sprawy w Trybunale, dokumenty w sprawie).

⁸¹ Parlamendiliikmed on vaidlustanud väga erinevaid norme. Kolm populaarseimat valdkonda on olnud: sotsiaalsed garantiid ja õigused (14 kohtuasja), parlamendivalimisi puudutavad seadused (4 kohtuasja) ja otsedemokraatiat, nt referendumist puudutavad seadused (3 kohtuasja). Läti täiendav vastus Veneetsia Komisjoni kontaktisikute võrgustikus. Kättesaadav Riigikohtu õigusteabe osakonna kettal.

⁸² Poolas anti MP-dele konstitutsioonilise järelevalve algatamise õigus Konstitutsioonikohtu loomisel 1985. a-l. Praegu on menetluses eelnõu, millega soovitakse veidi vastavat protseduuri muuta. Slovakkias anti MP-dele vastav õigus Konstitutsioonikohtu loomisel a-l 1993, kuid vastava instituudi juured on föderaalses Tšehhoslovakkias. Lätis loodi vastav õigusinstituut 1996. a-l Konstitutsioonikohtu seadusega. Ka Horvaatias loodi õigusinstituut 1991. a-l, pärast taasiseseisvumist, Sloveenias 1994. a-l.

⁸³ Konstitutsiooniõiguse professor ja poliitik R. Procházka tegi oma poliitilises programmis ettepaneku säilitada vaid tavakohtute pädevus algatada konstitutsiooniline järelevalve ja reserveerida normatiivne järelevalve vaid üksikisikute õiguste kaitseks, eemaldades selle poliitiliselt areenilt. Vt „Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe“, 2002

(<http://www.ceupress.com/books/html/FoundingMissionAccomplished.html>). Hetkel võib seda arvamust pidada liiga äärmuslikuks.

⁸⁴ Kui parlamendi enamus võtab vastu föderaalset seadust, saab ¼ parlamendiliikmetest esitada Föderaalsete Konstitutsioonikohtule taotluse hinnata seaduse konstitutsioonipärasust.

⁸⁵ Nt Horvaatias on igal MP-l, fraktsioonil ja parlamendi tööorganil on õigus teha seaduse ettepanekuid (Horvaatia parlamendi kodukorra art 172 lg 1, Ametlik Teataja nr 81/13). Seega on MP-del ja parlamendi tööorganitel ka õigus teha seadusele, mida peetakse konstitutsiooniga vastuolus olevaks, parandusettepanek. Kui

mõttes vaba ühiskonna kaitse enamuse vastu. Slovakkias oli MP-de konstitutsioonilise järelevalve algatamise õigus olulise tähendusega demokraatia kujunemise aastatel 1990ndate keskel ja lõpus.

Vähemalt teoreetiliselt võib opositsioonile põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õiguse andmine viia poliitiliste patiseisude ja koos Eesti parlamendidemokraatias tavapärase filibusteriga obstruktsionismini. Samas näitab nt Poola kogemus – kuigi ka seal kasutab konstitutsioonilise järelevalve algatamise õigust eelkõige opositsioon, et suuremaid poliitilisi tupikuid pole sellise õiguse tarvitamine kaasa toonud. Kuid vähemalt teoreetiliselt võib mõtiskleda selle üle, kas MP-dele konstitutsioonilise järelevalve algatamise õiguse andmine soodustaks hoopis katseid isoleerida tegelikku poliitikakujundamist demokraatlikust poliitikast ja võimaldaks etendada demokraatia keerdkäike.⁸⁷ Seejuures ei too õigusakti või välislepingu konstitutsioonipärasuse kontrolli menetlus iseenesest tavajuhul kaasa otseseid poliitilisi tagajärgi ega tekita parlamendis poliitilisi pingeid: kui konstitutsioonikohtu hinnangul on vaidlustatud akt konstitutsiooniga vastuolus, annab see tunnistust opositsiooni õigustatud kahtlustest. Normaalselt poliitika tegemise protsessi võiks takistada vaid see, kui konstitutsioonikohus peataks opositsiooni palvel kohtumenetluse ajaks parlamendi poolt vastu võetud õigusakti kehtivuse.⁸⁸

Parlamendiliikmeile nt abstraktse eel-eelkontrolli, eelkontrolli või ka järelkontrolli vormis (vt all p 4.) Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli taotluse esitamise õiguse andmine ei oleks iseenesest ei mõttetu ega ebasobiv. Kogu instituudi sisseviimisel kehtivasse põhiseaduslikkuse järelevalve mudelisse on kõige olulisemaks otsustuskohaks esiteks, millisele osale Riigikogu liikmeist järelevalvemenetluse algatamise õigus anda (vt all p 2.), ja teiseks, milliste õigusaktide suhtes (vt all p 3.), et tagada menetluse tegelik efektiivne toimimine ja Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve mudeli tasakaalus.

Märkus de lege ferenda: Kui leida, et MP-dele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse andmine on väärt praegu kehtiva süsteemi täiendamist ja muutmist, tuleb seda teha. Selleks tuleks sisuliselt täiendada (muuta⁸⁹) põhiseaduse – PS – §-s 65 sisalduvat Riigikogu kompetentside loetelu, lisades kas samasse või eraldi sättesse § 65¹ Riigikogu liikmete vastava õiguse (à la PS § 152). Sõltuvalt kontrolli liigist võiksid olla vajalikud edasised täiendused PS VII peatükki „Seadusandlus“. Samas, kuna PS näeb otsesõnu ette küll presidendi ja õiguskantsleri pädevuse põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli taotlemiseks (PS § 107 lg 2 ja § 142 lg 2), kuid ei maini põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-s 7 kirjeldatud kohaliku omavalitsuse volikogu õigust taotleda õigusakti eel- või järelkontrolli ning lisaks laiendab PSJKS § 6 lg 1 p-des 2–5 võrreldes PS § 142 lg-s 2 sätestatuga õiguskantsleri pädevust, ei pruugi põhiseaduse vastav muudatus olla tingimata vajalik ja võib piisata ka PSJKS-s vastava uue taotluse liigi kirjeldusest.

Seonduvalt tuleks siiski muuta Riigikogu kodu- ja töökorra seadust (RKKTS), täiendades 11. peatükki „Seaduseelnõude ja Riigikogu otsuste menetlemise kord“ nt §-ga 118³ või nt lisades seadusesse uue

parlament parandusettepanekut vastu ei võta, annab Konstitutsioonikohtu seaduse art 35 õiguse algatada Konstitutsioonikohtus kõnealuse õigusakti konstitutsioonipärasuse kontrolli menetlus.

⁸⁶ Rahvusassamblee ja 1/3 saadikuid lisati taotluse esitamiseks õigustatud isikute ringi, et tagada seaduse vastuvõtmise vastu olud parlamendi vähemusele konstitutsioonipärasuse kontrolli algatamise õigusega suurem võimalus seadusandlikus menetluses edu saavutada. Lisaks saavad individuaalse konstitutsioonipärasuse järelevalve taotluse esitada saadikud üksikisikutena.

⁸⁷ “Poliitilise diskursuse transformeeriv efekt”. Nii on võimalik, et koalitsiooni kuuluvad saadikud taotleavad õigusakti konstitutsioonipärasuse järelevalvet selle asemel, et seadust muuta, väites, et eelmine koalitsioon või valitsus võttis vastu konstitutsioonivastase seaduse. Koalitsioon võib ka vältida (eba)populaarse õigusakti muutmist sellega, et algatab selle suhtes järelevalve menetluse konstitutsioonikohtus. Vt selle kohta R. Hirschl “Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism” (2007) (vt <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674025479>).

⁸⁸ Läti Konstitutsioonikohus on kahel korral (10.05.2007. a otsus asjas nr 2007-10-0102 ja 20.01.2012. a otsus asjas nr 2012-03-01) leidnud, et ta ei saa sekkuda õigusloome protsessi, ja loobunud parlamendis otsuse vastuvõtmise ja referendumi edasilükkamisest. Teoreetiliselt võiks Konstitutsioonikohus siiski leida, et tal on, kuigi mitte *expressis verbis* seadusest tulenev voli peatada vastuvõetud õigusaktide kehtivus.

⁸⁹ Õigus algatada põhiseaduse muutmist on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil (PS § 161 lg 1).

peatüki 18³. Loomulikult tuleks lisaks täiendada või muuta ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust, vt täpsemaid ettepanekuid allpool.

3.2.2. Kui mitmel Riigikogu liikmel võiks olla põhiseaduslikkuse kontrolli algatamise õigus?

Riigikohtu esimehe ettepaneku kohaselt võiks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse anda nt Riigikogu fraktsioonile.⁹⁰ Ülevaade Euroopa (ja mõnedest muu maailma) riikidest kinnitab seda võimalust Moldova näitel. Samuti leidub õigussüsteeme, kus sarnane õigus on antud parlamendi tööorganile (Horvaatia, Soome), parlamendis valitseva partei või parteide ja opositsiooni suurima partei grupile (Türgi) või parlamendi I ja II koja enamusele (Sloveenia), parlamendi I ja II kojale tervikuna (Tšehhi) või kogu parlamendile (Läti, Leedu). Siiski on enam levinud, et konstitutsioonilise järelevalve menetluse algatamise õigus on antud kas arvuliselt või suhtarvuna määratud parlamendisaadikute osale parlamendi liikmeskonnast: nt kahekojaliste parlamentide puhul 9,2%-le I kojast (Poola) ja 1/3-le II kojast (Poola) või vaid 1/3-le I kojast (Sloveenia); sõltuvalt kontrollitavast õigusaktist ca 21%-le, ca 12,5%-le või 2/5-le I ja II kojast (Tšehhi); ühekojalistes parlamentides 5%-le (Soome⁹¹), 1/4-le (Saksamaa) või 1/5-le (Slovakkia, Horvaatia, Türgi, Läti, Leedu) parlamendi liikmeist.

Eesti ühekojalise Riigikogu puhul võiks seega ette panna anda põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli algatamise õiguse kas 1/4-le või 1/5-le parlamendi liikmeist, st kas 26 või 21 parlamendisaadikule (vt PS § 60 lg 1). Kui anda 1/4 või 1/5 Riigikogu liikmeist õigus taotleda Riigikohtult põhiseaduslikkuse kontrolli algatamist, tähendaks see nt XII Riigikogu koosseisu⁹² puhul võimalust, et taotluse saab esitada kas nt Eesti Reformierakonna fraktsioon üksinda (33 liiget) või 1/5-lise nõude puhul ka Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon (22 liiget), kuid Eesti Keskerakonna fraktsioon (20 liiget) ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon (19 liiget) peaksid taotluse esitamiseks leidma toetust kas mõne teise fraktsiooni liikmeist või fraktsiooni mittekuuluvailt saadikuilt (praegu 7). Iseküsimus on see, kuivõrd tõenäoline oleks sellise süsteemi puhul kasvõi osalise fraktsioonide-ülese konsensuse leidmine ja seega tegelikult võimalik Riigikohtu poole pöördumine.

Mõeldav oleks ka n-ö Türgi ja Moldova eeskujul anda põhiseaduslikkuse kontrolli algatamise õigus kas Riigikogu suurimale koalitsioonierakonna fraktsioonile ja suurimale opositsioonis olevale fraktsioonile või ka igale fraktsioonile. Viimase variandi puhul tuleks silmas pidada, et kehtiva õiguse kohaselt võivad fraktsiooni moodustada ja sellesse peavad kuuluma vähemalt viis sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liiget⁹³ (PS § 71 lg 2 ja RKKTS § 40 lg 1), mistõttu võiks piisav Riigikohtule taotluse esitajate arv olla mõnel juhul üsna väike ja küsitav on, kas sel juhul oleks täidetud mõte kvaliteetsest „Riigikogu ja Riigikohtu diskussioonist“. Sellega oleks aga antud „parlamendi vähemusele efektiivse kaitse võimalus oma seisukohtade esindamisel“.

Andes põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse esitamise õiguse fraktsioonidele, jääksid põhiseaduslikkuse kontrolli taotlemise võimalusest ilma fraktsioonivabad saadikud (XII Riigikogu koosseisus hetkel 7, ka XI Riigikogu koosseisus oli 2010. a keskpäigaks 7 fraktsioonita liiget).

Kui aga anda taotluse esitamise õigus vaid suurimale koalitsioonierakonna fraktsioonile (praegu Eesti Reformierakond) ja suurimale opositsioonis olevale fraktsioonile (hetkel Isamaa ja Res Publica Liit), jääks praegu ametis oleva Riigikogu puhul parlamentaarse diskussiooni põhiseaduskohtusse suunamise õigusest ilma nii koalitsioonis olev⁹⁴ Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon ja fraktsioonivabad saadikud kui opositsioonis olev Eesti Keskerakonna fraktsioon. Ka sel juhul tekib

⁹⁰ XII Riigikogu stenogramm. VII istungjärk. Neljapäev, 5. juuni 2014, kell 10:00. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1401954962#pk15151>

⁹¹ See puudutab aga õigust taotleda ministrite ametlike aktide seaduslikkuse kontrolli.

⁹² Vt <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=31537>, <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=31623> ja <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=31555>.

⁹³ Samas võivad sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed moodustada ainult ühe fraktsiooni (RKKTS § 40 lg 1).

⁹⁴ Vt <https://valitsus.ee/et/peaminister-ministrid/valitsuse-koosseis>.

küsimus, kas sel moel kujundatud põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli taotluse esitamise võimalus annaks tegelikkuses „parlamendi vähemusele efektiivse kaitse võimaluse oma seisukohtade esindamisel“ ja pakuks „tõsiseltvõetavat alternatiivi praeguses parlamendipraktikas vähemuse kaitseks ikka ja jälle kasutust leidvale obstruktsionismile“.

Mõeldav võiks olla anda ka tervele parlamendile põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse esitamise õigus (vrd Läti, Leedu) sarnaselt PSJKS §-s 7¹ ette nähtud õigusele esitada taotlus anda seisukoht, kuidas tõlgendada PS-t koostoimes Euroopa Liidu õigusega. Samas kinnitab Läti kogemus, et selline õigus ei pruugi kasutust leida⁹⁵, kuivõrd väljaspool võimalust saada kohtult hinnang menetluses oleva välislepingu ratifitseerimise eelnõu konstitutsioonipärasusele (Läti) puudutab muude aktide osas konstitutsioonilise järelevalve taotluse esitamise õigus kehtivaid õigusakte. Raske on kujutada ette olukorda, kus parlamendi enamus eelistaks pöördumist konstitutsioonikohtu poole selle asemel, et kasutada seadusandlikku võimu ja parandada õigusakti konstitutsioonilised puudused.⁹⁶

Märkus de lege ferenda: luues Eesti õigusesse teatud arvule MP-dele põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õiguse, tuleb taotluse esitamiseks vajaliku MP-de arvu arvutada täpselt ja rangelt ning süsteemi eripära tõttu jääks piisava esitajate arvuta taotlus menetlemata. Kuigi nt ka Horvaatias tuleb sõltuvalt konkreetse parlamendi koosseisu liikmete arvust arvutada 1/5 liikmeist väga täpselt, siis juhul kui selle reegli vastu eksitakse, menetletakse taotlust kui iga üksikisiku taotlust algatada konstitutsioonilise järelevalve menetlus.⁹⁷

3.2.3. Millised võiksid olla täiendavad nõuded taotlusele?

Riigikohtu esimehe arvates oleks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse kuritarvitamine Riigikogu liikmetele põhiseaduslikkuse kontrolli algatamise õiguse andmisel tõhusalt ära hoitud „kohustusega sõnastada oma vastuväited õigustloovale aktile põhiseaduse taustal juriidiliselt argumenteerituna“.⁹⁸ Vaadeldes teistes riikides kehtivaid nõudeid MP-de taotlustele, on taotluse põhjendatuse nõue üldloogiline (vt Saksamaa, Türgi, Moldova). Taotluse menetlus võiks sarnaselt teiste riikide kogemusele (Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Horvaatia, Läti, Leedu, Moldova, Poola) toimuda n-ö üldkorras (st PSJKS 2. peatüki menetluses).

3.2.4. Milliste aktide osas peaks parlamendiliikmeil olema põhiseaduslikkuse kontrolli algatamise õigus?

Teiste riikide eeskujust haarates tuleks parlamendiliikmeile anda õigus algatada abstraktse normikontrolli menetlus (vt Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Horvaatia, Türgi, Läti, Leedu, Poola). Sõltuvalt sellest, milliste õigusaktide suhtes ja millises menetlusetapis Riigikogu liikmeile järelevalve kontrolli algatamise õigus anda, on võimalikud kolm erinevat sisuliselt üksteist mittevälislistavat varianti:

A. Õigus abstraktsele eel-eelkontrollile (*prius quam ex ante*) tähendaks Riigikogu liikmete õigust esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli taotlus menetluses olevate seaduseelnõude, sh välislepingu ratifitseerimise seaduseelnõude (vt PS § 87 p 4) suhtes. See tähendaks sisuliselt parlamendi enesekontrolli (vrd teatud analoogia PSJKS §-ga 7¹). Täpsemalt tuleks ette näha, millises küpsusastmes eelnõusid (kas alates eelnõu algatamisest või nt pärast teist lugemist Riigikogu suures saalis) sellise taotluse esitamise õigus puudutaks. Sarnane rahvusvaheliste lepingute konstitutsioonilisele korrale vastavuse kontrolli taotlemise õigus on enne välislepingute

⁹⁵ Parlament tervikuna pole kunagi Konstitutsioonikohtu poole pöördunud.

⁹⁶ Lätis oli ainus kord, kui teoreetiliselt arutleti parlamendi võimaluse üle esitada taotlus Konstitutsioonikohtule, pärast seda, kui Läti president saatis parlamendi laiali. Parlamendil oleks olnud õigus taotleda Konstitutsioonikohtu hinnangut presidendi seadluse konstitutsioonipärasuse kohta.

⁹⁷ Konstitutsioonikohtu seaduse art 38 lg 1.

⁹⁸ XII Riigikogu stenogramm. VII istungjärk. Neljapäev, 5. juuni 2014, kell 10:00. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1401954962#pk15151>

ratifitseerimiseks nõusoleku andmist MP-dele ette nähtud Tšehhis, Sloveenias ja Lätis (vrd PSJKS § 7¹, ka Soome presidendi õigusega küsida õigusaktile enne selle kinnitamist kohtult hinnangut).

B. Õigus abstraktsele eelkontrollile (*ex ante*) tähendaks Riigikogu liikmete õigust esitada taotlus põhiseaduslikkuse kontrolliks pärast seaduseelnõu (sh välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu, PS § 65 p 4 ja § 121) Riigikogu poolt vastuvõtmist, kuid enne selle presidendi poolt väljakuulutamist (vrd Tšehhi välislepingute kontrolliga ja Tšiili konstitutsioonilise järelevalve süsteemiga). Sellisel juhul oleks Riigikogu liikmete kontroll vahefiltriks parlamendi enamuse kontrolli järel ja presidendi kontrolli eel.

Nii A. kui B. variant täiendaksid praegu kehtivat süsteemi, kus presidendile on antud kitsas seaduste väljakuulutamise-eelne eelkontrolli õigus (PS § 107 lg 2, PSJKS § 5) ja õiguskantslerile nii väljakuulutatud seaduse kui täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti jõustumise eelne eelkontrolliõigus kui jõustumise järgne pidev järelkontrolli õigus, samuti allkirjastatud välislepingute kontrolliõigus (PS § 142 lg 2, PSJKS § 6 lg 1). Lisades praegu kehtivasse põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi Riigikogu enesekontrolliõiguse juba seaduseelnõude menetlemise etapis või ka seaduste vastuvõtmise järel, tagataks seaduste vastavus põhiseadusele senisest veelgi paremini. Ei ole alust arvata, et sellise instituudi lisamine häiriks või suisa lõhuks praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi terviklikkust, pigem täiendaks seda.

C. Õigus järelkontrollile (*ex post*) võiks tähendada Riigikogu liikmete õigust taotleda igal ajahetkel pärast õigusakti jõustumist (vrd Slovakkia⁹⁹) nii enda vastuvõetud seaduste kui täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloovate aktide kontrolli (vt Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Horvaatia, Sloveenia, Läti, Leedu (v.a. KOV aktid), Poola), samuti välislepingute põhiseaduslikkuse kontrolli (*expressis verbis* Tšehhi, Läti, Leedu, Poola). Tulenevalt õiguskantsleri laiast järelkontrolli volitusest (PS § 142 lg 2, PSJKS § 6 lg 1) tundub selline Riigikogu liikmete õigus ülemäärane ja pigem sarnanevat tagantjärgi vigade parandusega (vrd Sloveenia keeluga taotleda kontrolli enda vastuvõetud aktide osas), seda eelkõige Riigikogu enda poolt vastuvõetud seaduste, sh välislepingute ratifitseerimise seaduste osas, ja eriti juhul, kui anda Riigikogule lisaks emmas-kummas vormis seaduste (eel)-eelkontrolli õigus (st variant A. või B.).

Kuigi kohaliku omavalitsuse volikogudele on antud õigus esitada Riigikohtule taotlus kontrollida nii jõustumata ja jõustunud seaduste kui Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste vastavust põhiseadusele juhul, kui tekib kahtlus akti vastavusest kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikele tagatistele (PSJKS § 7), võiks Riigikogule järelkontrolli õigust andes mõelda pigem võimalusele ja vajadusele anda Riigikogule õigus teha lisaks õiguskantslerile kontrolli täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloovate aktide ning vabariigi valitsuse poolt allkirjastatud, kuid ratifitseerimise nõudeta välislepingute (vt PS § 87 p-d 1 ja 7) üle. Samas võiks ka nende õigusaktide suhtes järelkontrolli tegemise jätta täielikult vaid õiguskantsleri hooleks. Võibolla siiski annaks Riigikogu õigus teha kontrolli täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloovate aktide ning vabariigi valitsuse poolt allkirjastatud, kuid ratifitseerimise nõudeta välislepingute üle lisagarantii mainitud välislepingute ja seaduse alusel antud õigusaktide põhiseaduslikkuseks ja täiendaks sel moel kehtivat põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi. Samas tundub Riigikogule õigusaktide järelkontrolli õiguse andmine enim ohustavat nii põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi kui tegelikult võimude tasakaalu süsteemi tasakaalu (vrd aga Saksamaa, Slovakkia ja Poolaga: seal on parlamendil kontrolliõigus vaid kehtivate õigusaktide üle).

Märkus *de lege ferenda*: Valides variandi A. (kui tahta anda Riigikogule parlamendi õigusakti eelnõu või välislepingu ratifitseerimise eelnõu põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli taotlemise õigus), tuleks muuta PSJKS § 2 p-te 1–2 ja § 4 lg-t 1. Valides variandi A.–C., tuleks muuta PSJKS § 4 lg 2 menetluse algatajate loetelu ja/või täiendada PSJKS 2. peatükki „Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve“ §-ga 7², milles avada Riigikogu liikmete taotluse esitamise õigus, ning võibolla ka §-i 8 lg-ga 1² (erinõuete osas vastavale taotlusele). Riigikogu liikmete grupi võrra tuleks täiendada ka PSJKS § 10 lg 1 menetlusosaliste loetelu p-ga 4² või mõelda suisa Riigikogu liikmete esitatud põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse puhul erilise menetlusosaliste ringi loomisele (variantides

⁹⁹ Slovakkias pole kehtivate õigusaktide osas kontrolli algatamise õigus ajaliselt piiratud. Mõnes riigis võib konstitutsioonipärasuse kontrolli taotleda vaid „uutele“ seadustele.

A.–B., st (eel)-eelkontrollis esitaks Riigikogu liikmete grupp ju taotluse n-ö Riigikogu enamuse vastu). Seaduste (eel)-eelkontrolli võimaluse puhul tuleks ka täiendada Riigikohtu volitusi PSJKS § 15 lg-s 1.

Kui Riigikogu liikmetele anda õigus Riigikogu poolt vastuvõetud õigusaktide eelkontrolliks (nt enne seda, kui president need välja kuulutab), tuleks vastav täiendus teha põhiseaduse seadusandluse peatükki (nt §-na 104¹); kui anda Riigikogu liikmeile õigus seaduseelnõude põhiseaduslikkuse kontrolliks, sobiks samasse peatükki uus säte § 103¹ – analoogia presidendi õigusega PS § 107 lg-s 2.

3.2.5. Veel Riigikogu liikmetele põhiseaduslikkuse kontrolli taotlemise õiguse andmisest: mõni mõttekoht

Seoses parlamendiliikmete konstitutsioonilise kontrolli õigusega on teiste riikide praktikast võimalik tuua välja paar-kolm taotluste esitamise (Slovakkia) ja üks nende menetlusega (Sloveenia, Poola) seotud küsimus.

1) Esiteks taotluse esitamisega seonduvatest küsimustest: mil moel on võimalik identifitseerida taotluse esitanud Riigikogu liikmeid – kas seada nõue allkirjastada taotlus digitaalselt (vrd Slovakkia¹⁰⁰)? Sama küsimus seondub tegelikult ka kohaliku omavalitsuse volikogu taotlusega algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus (PSJKS § 7). Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotluse esitamise volituste kontrollimine võib praktikas olla keerukas. Teiseks, kas lubada taotluse esitamise otsustamisel volitada teist isikut hääletama? RKKTS praegu sellist hääletamiseks volitamise võimalust üheski menetluses ette ei näe, samas võib juhul, kui taotluse esitamise õigus on antud osale Riigikogust, sh fraktsioonile, olla iga – ka nt haiguse või töö tõttu eemalviibija – hääleoluline. Kolmandaks tekib küsimus, kas lubada Riigikogu liikmete esitatud taotluse menetlemisel Riigikohtus taotluse esitanud liikmeil ühelt- ja Riigikogul menetlusosalisena teiselt poolt kasutada kohtuasja menetluses õigusesindajaid ning milline peaks olema nende kvalifikatsioon (vrd PSJKS § 48 lg-d 2–3) (vrd Slovakkia)? Seejuures on oluline määratleda, kas parlamendiliikme põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse menetluses oleks olemuslikult eelkõige tegemist Riigikogu liikmete omavahelise õigusvaidlusega, milles Riigikohtul on maksimaalselt suunaja ja rohkem vahekohtuniku roll ning kus välise õigusabi kasutamine omal kombel murendaks parlamendi kui seadusandliku kogu ainupädevust selles vallas.

2) Teiseks taotluse Riigikohtus menetlemisega seotud probleemist: PSJKS § 56 lg 1 kohaselt lõpetatakse kohtuasja menetlus, kui enne asja läbivaatamise lõppemist langeb ära taotluse, kaebuse või protesti alus, samuti taotlusest, kaebusest või protestist loobumise korral. Küsimuseks on, mis saab Riigikogu liikmete esitatud taotluse menetlusest siis, kui Riigikogu volitused lõpevad (kas korraliselt või erakorraliselt – vt PS § 61 lg 1 ja § 60 lg-d 3–4, § 89 lg 6, § 97 lg 4 ja § 119)? Kas Riigikogu liikmete esitatud põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse menetlus lõpetatakse, kuna lõppevad taotluse esitaja volitused (vrd Poola¹⁰¹ ja Sloveeniaga¹⁰²)? Või kas taotluse menetlust jätkatakse sarnaselt

¹⁰⁰ Slovakkias on hiljuti arutletud MP-de taotluse Konstitutsioonikohtule esitamise tehnilise külje, täpsemalt MP-de identifitseerimise ja õigusesindaja lubamise üle. Demokraatiaprintsiibist lähtudes ei pea MP-de grupi esindajad ühelt- ega seadusandliku kogu esindajad teiselt poolt olema õigusharidusega erinevalt teiste riigi- või kohaliku omavalitsuse organite esindajatest suulises menetluses (Konstitutsioonikohtu seaduse art 21 lg 3: „*At an oral hearing, state authorities or authorities of local government as parties to the proceedings shall be represented by a representative appointed by such an authority. If s/he does not represent the legislative body or a group of members of the National Council of the Slovak Republic set forth in Section 18 Clause 1 Subsection a), he/she shall be a law-school graduate.*“). Praktikast on lubatud, et advokaat esindab gruppi MP-sid nende taotluse menetluses Konstitutsioonikohtus. Eraadvokaadi eralepingu alusel toimuvat esindamist on peetud ebasobivaks.

¹⁰¹ Vastavalt Konstitutsioonitribunali kehtivale praktikale lõpetatakse MP-de (saadikud või senaatorid) algatatud menetlused *Sejm*-i ja Senati ametiaja lõppedes. Vastavalt praegu parlamendi menetluses oleva Konstitutsioonitribunali seaduse eelnõu art-le 70–72

(<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/699F4137C13BF1E7C1257BB1004B2874/%24File/1590.pdf>) ei lõppeks MP-de taotluste menetlus automaatselt. Selle asemel peatatakse menetlus *ex lege* 6 kuuks alates taotluse esitanud koja ametiaja lõppemisest. Kui selle aja jooksul toetab 50 esimese koja või 30 teise koja (Senati) saadikut algset taotlust, jätkatakse menetlust. Vastasel juhul lõpetatakse menetlus 6 kuu tähtaja

kohtu, Vabariigi Presidendi või Vabariigi Presidendi ülesannetes Riigikogu esimehe algatud menetlusega, mida asja aluse äralangemisel (st nt ka eelnõu Riigikogu menetlusest väljalangemisel, vt RKKTS § 96) ei lõpetata, või sarnaselt Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Presidendi ülesannetes Riigikogu esimehega, kes ei saa Riigikohtule esitatud taotlusest loobuda (vt PSJKS § 56 lg 2)?

Üldreegel peaks olema, et Riigikohus ei saa ise läbi viia põhiseaduslikkuse kontrolli, kogu menetluse kestel on vaja õigustatud taotlejat. Samuti, kuna tegemist võib olla menetlusega, kus menetlusosalisteks on ühelt poolt osa Riigikogu liikmeid ja teisalt Riigikogu kui õigusakti vastuvõtnud organ, on raske kohtuasja edasi menetleda, kui vastaspoolled lakkavad eksisteerimast. Seetõttu oleks loogiline, et kui Riigikogu volitused lõppevad, lõpetatakse Riigikogu liikmete esitatud taotluse menetlus (PSJKS §-i 56 tuleks täiendada lg-ga 1¹). Samas oleks ka võimalik süsteem, mille kohaselt oleks vastaval osal uue Riigikogu koosseisu liikmeist õigus Riigikohtu menetluses olev taotlus n-ö üle võtta, st kiita kindlaks määratud aja jooksul alates Riigikogu uue koosseisu volituste algusest Riigikohtule esitatud taotlus heaks ja asuda ise taotlejate asemele (seda eelkõige juhul, kui Riigikogu liikmeil on taotluse esitamise õigus kehtivate õigusaktide suhtes). Selle taotluse, mille esitajate asemele uue koosseisu saadikud ei asu, menetlus lõpetatakse.

Sarnased küsimused tekivad ka olukorras, kus taotluse esitanud Riigikogu liikmete hulka kuulunud Riigikogu saadiku volitused lõpevad ja Riigikogu liikmetest ei jää enam alles Riigikohtule taotluse esitamiseks nõutud arvu liikmeid.

Problemaatiline oleks ka olukord, kus Riigikohus on PSJKS § 12 alusel peatanud vaidlustatud õigustloova akti või selle sätte jõustumise või välislepingu jõustamise ja Riigikogu liikmete esitatud põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse menetlus lõpetatakse seoses Riigikogu liikmete volituste lõppemisega (vt ka Sloveenia kogemust).

möödumisel. Erandkorras, kui Konstitutsioonitribunal on teatanud MP-de grupile kohtuasja suulise või kirjaliku arutamise aja enne *Sejm*’i või Senati ametiaja lõppu, jätkatakse asja menetlust ka ilma taotleja osavõtuta.

¹⁰² Konstitutsioonikohus kontrollib *ex officio* menetluslike nõuete täitmist kogu menetluse jooksul. Konstitutsioonikohus ei saa üldreeglina *ex officio* ise algatada ega läbi viia konstitutsioonilise järelevalve menetlust. Seetõttu peab kogu menetluse jooksul olemas olema õigustatud taotleja. Kui Rahvussamblee volitused lõpevad enne Konstitutsioonikohtu otsuse vastuvõtmist, lõpetatakse saadikute taotluse menetlemine, kuna saadikud pole enam õigustatud taotlejad. Konstitutsioonikohus on seda korduvalt kinnitanud (nt 2.07.2009. a määrus asjas nr U-I-356/07, 22.10.2009. a määrus asjas nr U-I-169/08, 19.01.2012. a määrus asjas nr U-I-279/10 ja 19.01.2012. a määrus asjas nr U-I-112/11). Praktikas on tekitanud selline olukord raskusi, nt kuna Konstitutsioonikohus oli juba lükanud vaidlustatud seaduse jõustumise edasi, kuid samas tagastas parlamendiliikmete grupi taotluse, kui saadikud kaotasid õigustatud taotlejate staatuse (asi nr U-I-82/10).

Lisa 1. Riigikohtu PSJV lahendiga vastuolus olevad kohtulahendid (alates 2002)

jrknr	Riigikohtu lahend	algataja lahend	algataja resolutsioon	Riigikohtu resolutsioon	tulemus
1	3-4-1-50-14 (kinnipeetavale menetlusabi andmisest keeldumine) RKPJKo 31.12.2014	TlnRkK 5.11.2014 määrus haldusasjas nr 3-14-51668	1. Rahuldada Aleksei Bobrovnitski määruskaebused. 2. Jätta kohaldamata ja tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks halduskohtumenetluse seadustiku § 112 lõike 1 punkt 1. 3. Tühistada Tallinna Halduskohtu 16. septembri 2014. a määruse haldusasjas nr 3-14-51668 resolutsiooni p 1. Vabastada Aleksei Bobrovnitski Tallinna Halduskohtu 26. augusti 2014. a määruse peale määruskaebuse esitamisel riigilõivu tasumisest. 4. Tühistada Tallinna Halduskohtu 26. augusti 2014. a määrus haldusasjas nr 3-14-51668. 5. Edastada kohtumäärus ja halduskohtumenetluse seadustiku § 112 tekst Riigikohtule.	Jätta Tallinna Ringkonnakohtu 5. novembri 2014. a taotlus rahuldamata. OTSUS: 36. Eelnevast tulenevalt on kolleegium seisukohal, et HKMS § 112 lg 1 p 1 ei ole praegusel juhul kohtuasja lahendamisel otsustava tähendusega normiks. Seetõttu jätab kolleegium põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lg 1 p 6 alusel ringkonnakohtu taotluse rahuldamata.	rahuldamata (norm ei ole asjassepuutuv)
2	3-4-1-19-14 (Nõmme linnaosa ehitismäärus) RKPJKo 16.09.2014	TlnHK 16.05.2014 otsus haldusasjas nr 3-12-1939	1. Rahuldada kaebus. 2. Tühistada Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 13.08.2012 otsus nr 57896 osas, millega jäeti rahuldamata A.K. kasutusloa taotlus Pihlaka tn 6 elamu mitteiluruumide 14 ja 15 kasutusotstarbe muutmiseks ning kohustada Tallinna Linnaplaneerimise Ametit vaatama kaebaja kasutusloa taotlus Pihlaka tn 6 mitteiluruumide 14 ja 15 osas uuesti läbi. 3. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata Tallinna Linnavolikogu 28.10.2004 määrusega nr 36 kehtestatud Nõmme linnaosa ehitismääruse § 7 lg 2. 4. Mõista Tallinna linnalt A.K. kasuks välja menetluskulud 1897 (tuhat kaheksasada üheksakümmend seitse) eurot. 5. Saata kohtuotsuse ärakiri menetlusosalistele ja Riigikohtule.	Jätta Tallinna Halduskohtu 16. mai 2014. a taotlus rahuldamata. OTSUS: 24. Eelnevast tulenevalt on kolleegium seisukohal, et Nõmme ehitismääruse § 7 lg 2 ei ole asjassepuutuv norm. Seetõttu jätab kolleegium Tallinna Halduskohtu taotluse rahuldamata.	rahuldamata (norm ei ole asjassepuutuv)

3	<p>3-4-1-67-13 (toimetulekutoetuse määramine)</p> <p>RKPJKo 5.05.2014</p>	<p>TlnHK 23.12.2013 otsus haldusasjas nr 3-13-1170</p>	<p>1. Rahuldada H. M. kaebus. 2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lg-d 1 ja 2 ja § 22.2 lg-d 1 ja 2 ning perekonnaseaduse § 183 lg 3 osas, milles eestkostja toimetulekutoetuse arvestamise aluseks on tema perekonnanliikmest eestkostetava sissetulek, mida eestkostja ei saa oma huvides, s.o enda elatusmiinimumi tagamiseks kasutada, ning milles nimetatud normid ei võimalda haldusorganile kaalutusõigust. 3. Tühistada Albu Vallavalitsuse 22. mai 2013. a korraldus nr 93 ning kohustada vastustajat vaatama kaebaja toimetulekutoetuse avaldus uuesti läbi. 4. Jätta menetlusosaliste menetluskulud menetlusosaliste endi kanda. 5. Edastada käesolev otsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.</p>	<p>Jätta Tallinna Halduskohtu taotlus rahuldamata.</p> <p>OTSUS: 47. Kolleegium leiab, et juhul, kui puudub kohtulahend, mis mõistaks eestkostetavalt eestkostja kasuks välja elatise või muu tasu, välistab PKS § 183 lg 3 võimaluse, et eestkostjale toimetulekutoetuse määramisel võetaks lisaks eestkostja sissetulekule aluseks ka eestkostetava sissetulek. Eeltoodust lähtudes on kolleegium seisukohal, et SHS § 22 lg-d 1 ja 2, § 22.2 lg-d 1 ja 2 ning PKS § 183 lg 3 ei ole Tallinna Halduskohtu esitatud põhjendustel vastuolus PS § 28 lg 2 esimeses lauses tagatud põhiõigusega riigi abile puuduse korral, ning jätab halduskohtu taotluse rahuldamata.</p>	<p>rahuldamata (ei ole PV)</p>
4	<p>3-4-1-8-10 (ATKEAS)</p> <p>RKPJKm 6.12.2010</p>	<p>TlnHK 3.09.2010 otsus haldusasjas nr 3-10-169</p>	<p>1. Rahuldada Sillamäe SEJ AS kaebus; 2. Tühistada Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 04. novembri 2009 maksuotsus nr 12.2-3/6121-4; 3. Jätta asja lahendamisel kohaldamata ATKEAS § 22 lg 1 p 4 ja § 24 lg 10; 4. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ATKEAS § 22 lg 1 p 4 (enne 01.03.2010 kehtinud redaktsioonis) ja ATKEAS § 24 lg 10 osas, milles need kehtestavad maagaasist soojuse ja elektrienergia koostootjale, kellel puudub energia aktsiisivabastuse luba, aktsiisi tasumise kohustuse maagaasilt, mille osas on tuvastatav selle kasutamine elektrienergia tootmiseks; 5. Mõista Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuselt Sillamäe SEJ AS-i kasuks välja menetluskulud 15 000 (viisteist tuhat) krooni. 6. Saata kohtuotsuse ärakiri menetlusosaliste esindajatele ja Riigikohtule.</p>	<p>Jätta Tallinna Halduskohtu taotlus läbi vaatamata.</p> <p>MÄÄRUS: 41. Asjassepuutuva normi puudumisel ei ole Riigikohus pädev käesolevat asja põhiseaduslikkuse järelevalve korras läbi vaatama. Taotlus tuleb tagastada Tallinna Halduskohtule PSJKS § 11 lõike 2 alusel läbivaatamatult.</p>	<p>jäeti läbi vaatamata (norm ei ole asjassepuutuv)</p>

5	<p>3-4-1-27-09 (KarS § 424 tagasiulatuv jõu piirang)</p> <p>RKPJKm 22.12.2009</p>	<p>TlnRkK 27.10.2009 määrus kriminaalasjas nr 1-09-6581</p>	<p>1. Jätta kohaldamata Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse prg. 7 lg 4 ja tunnistada Wladek Kaljuranna õigust nimetatud seaduses toodud muudatuste rakendamisele tema suhtes tagasiulatuvalt osas, mis kergendavad tema olukorda.</p> <p>2. Tunnistada Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse prg. 7 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks.</p> <p>3. Jätta Harju Maakohtu 9.oktoobri 2009.a. Wladek Kaljuranna (Kaljurand) suhtes tehtud määruse resolütiivosa muutmata, kui muuta maakohtu määruse põhiosa, jättes välja selles esitatud asjaolud ja lugeda esitatud taotluse rahuldamata jätmise aluseks käesoleva määruse p.-s 11 esitatud põhjendused.esitatud</p> <p>4. Esitatud määruskaebus jätta rahuldamata.</p> <p>5. Määrus on lõplik.</p> <p>6. Edastada käesolev määrus ja Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse prg. 7 lg 4 tekst Riigikohtule.</p>	<p>Jätta Tallinna Ringkonnakohtu taotlus läbi vaatamata.</p> <p>MÄÄRUS:</p> <p>17. Seega tuleneb ringkonnakohtu määrusest, et kehtiva KarS § 424 tagasiulatuvat jõudu piirav muutmise seaduse § 7 lg 4 ei mõjutanud W. Kaljuranna taotluse lahendamise lõpptulemust. Järelikult ei sõltunud ringkonnakohtu poolt W. Kaljuranna taotluse kohta langetatud otsuse sisu sellest, kas muutmise seaduse § 7 lg 4 on põhiseadusega vastuolus või mitte. Seetõttu ei ole muutmise seaduse § 7 lg 4 käesolevas asjas asjassepuutuv säte PSJKS § 14 lg 1 esimese lause mõttes. Siinkohal ei ole kolleegiumil võimalik anda hinnangut, kas õige on ringkonnakohtu järeldus, et KarS § 424 kehtiva redaktsiooni tagasiulatuv kohaldamise korral ei oleks alust W. Kaljuranna karistust kergendada (või tema olukorda muul viisil leevendada). Selle küsimuse otsustamine tähendaks konkreetse õigusvaidluse lahendamist, mida kolleegium tulenevalt PSJKS § 14 lg 2 teisest lausest praeguses menetluses teha ei saa (vt ka Riigikohtu üldkogu 2. juuni 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-19-07, p 31).</p> <p>18. Eeltoodud põhjustel jätab Riigikohus PSJKS § 11 lg-st 2 juhindudes Tallinna Ringkonnakohtu taotluse läbi vaatamata.</p>	<p>jäeti läbi vaatamata (norm ei ole asjassepuutuv)</p>
6	<p>3-4-1-7-08 (RHS)</p> <p>RKÜKo 8.06.2009</p>	<p>TlnRkK 19.05.2008 otsus haldusasjas 3-08-516;</p>	<p>1. Rahuldada AS KPK Teedeehitus kaebus osaliselt.</p> <p>2. Tühistada Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 7. märtsi 2008. a otsus nr 13-08/102773 osas, millega jäeti rahuldamata AS KPK Teedeehitus taotlus õigusabi-kulude väljamõistmiseks.</p> <p>3. Mõista Kagu Teedevalitsusele AS KPK Teedeehitus kasuks välja vaidlustusmenetluses antud õigusabi kulud summas 10 000 (kümme tuhat) krooni.</p> <p>4. Jätta kohaldamata ja tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigihangete seaduse § 129 lõige 2 osas, milles ei võimalda vaidlustajal kohtusse kaebust esitada, kui vaidlustaja õigusabikulude väljamõistmise taotlus on vaidlustuskomisjoni otsusega jäetud rahuldamata.</p>	<p>1. Tunnistada riigihangete seaduse § 129 lõige 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.</p> <p>2. Jätta Tallinna Ringkonnakohtu taotlus riigihangete seaduse § 126 lõike 6 ja § 129 lõike 2 osas läbi vaatamata.</p> <p>OTSUS:</p> <p>20. Üldkogul tekkis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi üleantud asja arutades kahtlus, et lisaks Tallinna Ringkonnakohtu otsuses põhiseadusega vastuolus olevateks tunnistatud sätetele võib põhiseadusega vastuolus olla ka RHS § 129 lõige 1. [...] 35. RHS § 129 lõike 1 vastuolu tõttu põhiseadusega ei olnud ringkonnakohtul pädevust vaadata läbi vaidlustuskomisjoni otsuse peale esitatud kaebust. Seetõttu ei olnud tal ka pädevust esitada seda</p>	<p>PV+ taotlus jäeti läbi vaatamata (ringkonnakohtul ei olnud kaebuse läbivaatamiseks ega PSJV algatamiseks pädevust)</p>

			<p>5. Jätta kohaldamata ja tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigihangete seaduse § 126 lõige 6 osas, milles see ei võimalda vaidlustuskomisjonis toimivas menetluses kantud õigusabikulude väljamõistmist vaidlustuse rahuldamise korral.</p> <p>6. Edastada kohtuotsus ja riigihangete seaduse § 129 lõike 2 ja § 126 lõike 6 tekst Riigikohtule.</p>	<p>kaebust sisuliselt lahendades põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust. Niisuguses olukorras ei saa üldkogu Tallinna Ringkonnakohtu otsuses põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud ja kohaldamata jäetud sätete osas põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust PSJKS § 11 lõike 2 alusel läbi vaadata.</p>	
7	<p>3-4-1-19-07 (Toompalu)</p> <p>RKÜKo 2.06.2008</p>	<p>TrtMK 16.11.2007 taotlus kriminaalasjas nr 1-05-1826</p>	<p>1. Vabastada Tanel Toompalu temale Tartu Maakohtu 27. veebruari 2006.a. otsusega mõistetud karistuse – 3 aastat 2 kuud vangistust – edasisest kandmisest.</p> <p>2. Kinnipidamisasutusel vabastada Tanel Toompalu karistuse kandmiselt käesoleva määruse p.1 jõustumisel.</p> <p>3. tunnistada Põhiseadusega vastuolus olevaks seadusesätte puudumine Karistuseadustikus ja Kriminaalmenetluse seadustikus, mis annab aluse isiku vabastamiseks karistuse kandmiselt olukorras, kus on muutunud karistust ette nägev seadus.</p>	<p>Jätta Tartu Maakohtu taotlus rahuldamata.</p> <p>OTSUS: 33. Kuna Tartu Maakohtu osutatud sätte puudumine kriminaalmenetluse seadustikus ei ole asjassepuutuv, puudub Riigikohtul alus hinnata kriminaalmenetluse seadustiku põhiseaduspärasust ja maakohtu taotlus tuleb jätta rahuldamata ka kriminaalmenetluse seadustikku puudutavas osas.</p>	<p>rahuldamata (sätte puudumine ei ole asjassepuutuv)</p>
8	<p>3-4-1-17-07 (MaaRS jt msms; Pitman)</p> <p>RKPJKo 3.12.2007</p>	<p>TrtRkK 29.06.2007 otsus haldusasjas nr 3-07-120</p>	<p>Apellatsioonkaebus rahuldada.</p> <p>Jätta kohaldamata maareformi seaduse ja maareformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse muutmise seaduse § 14 lg 2 ning tunnistada see põhiseadusega vastuolus olevaks.</p> <p>Edastada kohtuotsus Riigikohtule (PSJKS § 9 lg 1).</p> <p>Tühistada Tartu Halduskohtu 17. aprilli 2007 otsus ja teha asjas uus otsus, millega tühistada Tartu Linnavalitsuse 12.12.2006 korraldus nr 1846 ning kohustada Tartu Linnavalitsust uuesti läbi vaatama M. P avaldus Tartus K 17 asuva maa ostueesõigusega erastamiseks. Välja mõista Tartu Linnavalitsuselt M.P. kasuks menetluskulud 160 krooni (ükssada kuuskümmend krooni).</p>	<p>Jätta Tartu Ringkonnakohtu taotlus rahuldamata.</p> <p>OTSUS: 23. Kuna Tartu Ringkonnakohtu poolt põhiseadusvastaseks tunnistatud MaaRS muutmise seaduse § 14 lg 2 ei ole asjassepuutuvaks normiks, puudub alus hinnata mainitud sätte põhiseaduspärasust ja Tartu Ringkonnakohtu taotlus tuleb jätta rahuldamata.</p>	<p>rahuldamata (norm ei ole asjassepuutuv)</p>
9	<p>3-4-1-16-06 (mitteeluruu mide erastamise kord)</p> <p>RKPJKo</p>	<p>TlnHK 29.11.2006 otsus haldusasjas nr 3-05-922</p>	<p>1. Rahuldada X OÜ kaebus osaliselt.</p> <p>2. Tühistada Tallinna Kesklinna Valitsuse 29.09.2005.a. korraldus nr.1105 „Enampakkumise tulemuse kinnitamine (Raua tn 14/ F.R.Kreutzwaldi tn 8, Osahing Y)“.</p> <p>3. Teha Tallinna Kesklinna Valitsusele ettekirjutus tunnistada</p>	<p>1. Rahuldada Tallinna Halduskohtu taotlus osaliselt.</p> <p>2. Tunnistada "Mitteeluruumide erastamise korra" punkt 6 osas, mis näeb ette osavõtutasu maksmise kohustuse, punkt 7 alapunkt 2 osas, mis sätestab avaliku enampakkumise kuulutuse kohustusliku tingimusena</p>	<p>rahuldada osaliselt</p>

	13.02.2007		<p>Tallinnas Raua tn 14 / F.R.Kreutzwaldi tn 8 asuvate mitteiluruumide 22.09.2005.a. toimunud enampakkumine nurjunuks.</p> <p>4. Jätta rahuldamata kaebus Tallinna Kesklinna Valitsusele ettekirjutuse tegemiseks otsustada Tallinnas Raua tn 14 / F.R.Kreutzwaldi tn 8 asuvate mitteiluruumide erastamiseks uue enampakkumise äljakuulutamine.</p> <p>5. Tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta vastuolu tõttu Eesti Vabariigi põhiseadusega kohaldamata Vabariigi Valitsuse 18.06.1996.a. määrusega nr 175 kinnitatud Mitteiluruumide erastamise korra punkt 6 tervikuna ja punkti 9 alapunkt 2 osas, mis kohustab enampakkumisest osavõtmiseks esitama enampakkumiskomisjonile maksedokumendi koopias enampakkumisest osavõtu tasu tasumise kohta, põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.</p> <p>6. Käesolevas asjas kohaldamata jäetud sätete osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks edastada kohtuotsus Riigikohtule (HKMS § 25 lg 10).</p>	<p>informatsiooni enampakkumisest osavõtu tasu suuruse ja tasumise korra kohta, ja punkt 9 alapunkt 2 osas, mis kohustab enampakkumisest osavõtmiseks esitama enampakkumiskomisjonile maksedokumendi koopias enampakkumisest osavõtu tasu tasumise kohta, põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.</p>	
10	<p>3-4-1-4-05 (politseiteenistuse seadus)</p> <p>RKPJKo 4.04.2005</p>	<p>TrtHK 30.12.2004 otsus haldusasjas nr 3-243/2002</p>	<p>1. Rahuldada Ain Valdmanni kaebus.</p> <p>2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta Ain Valdmanni kaebuse lahendamisel kohaldamata politseiteenistuse seaduse § 21.1 lg 11.</p> <p>3. Tühistada Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna pensionikomisjoni 22. mai 2002. a. otsus nr 779.</p> <p>4. Kohustada Tartu Pensioniametit määrama Ain Valdmannile politseiametniku pension alates 18. jaanuarist 2002. a.</p> <p>5. Kohustada Tartu Pensioniametit välja maksta saamata jäänud pension alates 18. jaanuarist 2002. a.</p> <p>6. Teha käesolev otsus teatavaks Riigikohtule ja Õiguskantslerile.</p>	<p>Jätta Tartu Halduskohtu taotlus rahuldamata.</p> <p>OTSUS: 19. Eelnevast lähtudes asub kolleegium seisukohale, et PolTS § 21.1 lõige 11 ei ole A. Valdmanni suhtes käesolevas vaidluses kohaldatav. Otsus, mis puudutab A. Valdmanni õigust saada politseiametniku pensioni, ei sõltu hinnangust selle sätte põhiseaduspärasusele. Seega pole PolTS § 21.1 lõike 11 näol tegemist käesoleva asja lahendamisel otsustavat tähtsust omava sättega ning kolleegium ei pea selle põhiseaduspärasuse analüüsimist vajalikuks. Kolleegium jätab Tartu Halduskohtu taotluse rahuldamata.</p>	<p>rahuldamata (norm ei ole asjassepuutuv)</p>

11	3-4-1-9-03 (KarS § 215 lg 2) RKPJKo 25.11.2003	JõgevaMK 1.08.2003 otsus kriminaalasjas nr 1-140/03	[...] <p>2. Süüdi mõista Aleksandr Tamm § 215 lg 2 p1 ja 3 järgi ja karistada teda vangistusega 8 kuud.</p> [...] <p>8. Süüdi mõista Werko Laaneväli KarS § 215 lg 2 p1 ja 3 järgi ning karistada teda vangistusega 7 kuud ja 15 päeva.</p> [...] <p>Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks KarS § 215 lg 2 sanktsiooni alammäär: „(1) Võõra vallasasja omavolilise ajutise kasutamise eest selle omastamise eesmärgita [--] (2) [--] karistatakse kahe- kuni kümneaastase vangitusega.“</p>	<p>Jätta Karistusseadustiku § 215 lg 2 sanktsiooni alammäär kehtetuks tunnistamata ja Jõgeva Maakohtu taotlus rahuldamata.</p> <p>OTSUS:</p> <p>20. [...] Karistusseadustiku § 61 lg-s 1 nimetatud erandlike asjaolude olemasolu või puudumine on faktiline asjaolu, mis tuleb tuvastada kriminaalmenetluse käigus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole PSJKS § 14 lg 2 teisest lausest tulenevalt pädev seda küsimust ise lahendama. Seetõttu jätab Riigikohus KarS § 215 lg 2 sanktsiooni alammäära kehtetuks tunnistamata ja Jõgeva Maakohtu taotluse rahuldamata.</p>	rahuldamata (faktilised asjaolud tuvastamata)
----	--	--	---	---	--