



RIIGIKOHUS



Põhiseaduslikkuse järelvalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes

Tim Kolk

Põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi nõunik

Tartu

märts 2013

Sisukord

Sissejuhatus	3
Lühidalt.....	4
Pikemalt.....	6
1. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusosalise nõudmisel	6
1.1 Õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamise nõue kui menetluslik taotlus või väide õiguse kohaldamise kohta	6
1.2 Nõuet ei või jätta tähelepanuta	7
1.3 Nõude lahendamist tuleb põhjendada.....	8
1.4 Kas nõue on esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustatava akti või lünga kohta?	10
1.5 Kas nõue on esitatud õigel ajal?	11
1.6 Kas normi, mille põhiseadusvastaseks tunnistamist ja kohaldamata jätmist menetlusosaline nõuab, tuleb asja lahendamiseks kohaldada?.....	13
1.6.1 Kas norm on põhimõtteliselt kohaldatav vaidluse esemeks olevas valdkonnas?	13
1.6.2 Kas kohus on tuvastanud kõik normi hüpoteesile vastavad asjaolud, mis võimaldavad normi kohaldada?.....	14
1.7 Kas kohaldatav norm on asja lahendamisel otsustava tähtsusega?	15
1.8 Seosed põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise ja EL-i õigusele vastavuse kontrolli vahel	16
1.8.1 Kas vaidlusaluse normi reguleerimisala kattub mõne EL-i õiguse normi reguleerimisalaga?	16
1.8.2 Kas kohtuasja faktilised asjaolud puudutavad suhteid, mida normi aluseks olev EL-i õigus ei reguleeri?	17
1.8.3 Kas vaidlusalune norm on kooskõlas EL-i õigusega?.....	18
1.8.4 Kas Eesti õiguse normi aluseks oleva EL-i õiguse säte on kooskõlas EL-i „põhiseadusega“ (aluslepingute ja põhiõiguste hartaga)?.....	19
1.8.5 Kas taotlus puudutab normi formaalset põhiseaduspärasust?.....	19
1.8.6 Kas taotlus puudutab EL-i õiguse normiga Eestile jäetud otsustusvabaduse kasutamist kooskõlas Eesti põhiseadusega?	20
1.8.7 Põhimõtteliselt võiks olla ka mõeldav taotlus, kus väidetakse, et vaidlusalune Eesti õiguse norm (mille aluseks on EL-i õiguse norm) on vastuolus PSTS §-s 1 mainitud põhiseaduse aluspõhimõtetega.	21
1.9 Kas norm on põhiseadusega vastuolus?	21
1.10 Kas tõlgenduse teel on võimalik luua norm, mis on kooskõlas põhiseadusega?	21
2. Kohtu omal algatusel toimuv põhiseaduslikkuse järelevalve.....	22
3. Järeلمärkused	23
3.1 Normi põhiseadusvastaseks tunnistamine ja kohaldamata jätmise lahendi resolutsioonis	23
3.2 Kohus peab lahendi edastama Riigikohtule ja lisama sellele asjassepuutuvate normide teksti.	23
3.3 Kohtute võimalikud eksimused taotluse lahendamisel.....	24

Sissejuhatus

Siin on juhised, mis aitavad kohtunikul otsustada, kas algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Esiteks käsitletakse olukordi, kus menetlusosaline nõuab asja lahendamisel mõne õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamist. Teiseks käsitletakse olukordi, kus kohtul endal kerkivad kahtlused mõne normi põhiseadusvastasuse kohta.

Enamikku juhtumeid on nende lihtsuse tõttu võimalik lahendada juhised kasutamata. Samuti on enamasti võimalik minna kohe küsimuse juurde, mis on kohtuasjas probleemi põhjustanud. Juhised on mitmeid vaieldavaid kohti, mis võivad muutuda (nt Riigikohtu praktika täienemise tõttu).

Teie märkused ja täpsustused on väga oodatud aadressil tim.kolk@riigikohus.ee!

Tim Kolk

Lühidalt

Põhiseadus paneb § 15 lg-s 2 ja §-s 152 kohtule kohustuse omal algatusel kontrollida kohaldatava õiguse vastavust põhiseadusele. Kohus peab piltlikult öeldes pidevalt „kandma põhiseaduslikkuse järelvalve prille“, kohaldama õigust põhiseaduse „valguses“.

Kui kohus soovib omal initsiatiivil algatada põhiseaduslikkuse järelvalvet, tuleb menetlusosalistele anda võimalus avaldada selle sammu kohta arvamust ([vt allpool punkt 2](#))

Kui menetlusosaline ise nõuab õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamist, siis tsiviilkohtumenetluses tuleb seda nõuet käsitada menetlusosalise väitena õiguse kohaldamise kohta. Halduskohtumenetluses ja kriminaalmenetluses tuleb seda lahendada kui menetluslikku taotlust ([vt allpool punkt 1.1](#)).

Menetlusosalise esitatud põhiseadusvastaseks tunnistamise nõuet ei või tähelepanuta jätta. Vastust sellele tuleb põhjendada ([vt allpool punkt 1.3](#)).

1 Nõue peab olema esitatud põhiseaduslikkuse järelvalve korras → Ei → jätta nõue läbi
vaidlustatava üldakti või lünga kohta ([vt allpool punkt 1.4](#)). vaatamata

→ Jah ↓

2 Normi, mille põhiseadusvastaseks tunnistamist ja kohaldamata jätmist Ei tule kohaldada →
menetlusosaline nõuab, peab asja sisuliseks lahendamiseks kohaldama. jätta nõue läbi
Selleks peavad olema tuvastatud kõik normi kohaldamise eelduseks olevad vaatamata
asjaolud ([vt allpool punkt 1.6](#)).

→ Jah, tuleb kohaldada ↓

3 Norm peab mõjutama asja lahendust nii, et kohus peaks selle → Ei → jätta nõue läbi
põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vaatamata
vastavuse korra ([vt allpool punkt 1.7](#)).

→ Jah ↓

4 Kohus peab üldjuhul vältima olukorda, kus ta sisuliselt hindab EL-i õiguse → Jah → [Vt allpool
vastavust põhiseadusele. Kui vaidlusaluse normi reguleerimisala pealtnäha punkti 1.8](#)
kattub mõne EL-i õiguse normi reguleerimisalaga, siis tuleb hinnata, kas
kohtuasja faktilised asjaolud puudutavad suhteid, mida normi aluseks olev
EL-i õigus ei reguleeri ([vt allpool punkte 1.8–1.8.2](#)).

→ Ei ↓ (jätkub lk. 5)

- 5** Kui vaidlusaluse normi reguleerimisala kattub mõne EL-i õiguse normi reguleerimisalaga ja kohtuasja faktilised asjaolud puudutavad suhteid, mis on EL-i õiguse kohaldamisalas, siis tuleb hinnata, kas see norm on EL-i õigusega kooskõlas ([vt allpool punkt 1.8.3](#)).
- Jah ↓
- Ei → Norm jätta kohaldamata vastuolu tõttu EL-i õigusega; nõue jätta läbi vaatamata
- 6** Kui eelkirjeldatud norm on EL-i õigusega kooskõlas, siis on võimalik hinnata ka seda, kas selle aluseks olev EL-i õigus on kooskõlas EL-i aluslepingute ja põhiõiguste hartaga ([vt allpool punkt 1.8.4](#)).
- Jah ↓
- Ei → Norm jätta kohaldamata vastuolu tõttu EL-i aluslepingute ja hartaga; nõue jätta läbi vaatamata
- 7** EL-i õigusega kooskõlas oleva normi põhiseaduspärasuse hindamine on siiski võimalik, kui konkreetses asjas on küsimus selle normi formaalses põhiseaduspärasuses või EL-i õigusega Eestile jäetud otsustusvabaduse kasutamises kooskõlas Eesti põhiseadusega ([vt allpool punkte 1.8.5–1.8.6](#)).
- Jah ↓
- Ei → nõue jätta läbi vaatamata
- 8** Kui leitakse, et norm on põhiseadusega vastuolus, siis tuleb kaaluda, kas seda on siiski võimalik põhiseaduspärasena tõlgendada ([vt allpool punkte 1.9–1.10](#)).
- Ei ↓
- Jah → nõue jätta rahuldamata
- 9** Kui leitakse, et norm on põhiseadusega vastuolus, tuleb see järeldus lahendi resolutsiooni kirja panna ([vt allpool punkt 3.1](#)).
- Ei → nõue jätta rahuldamata

Pikemalt

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusosalise nõudmisel

1.1 Õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamise nõue kui menetluslik taotlus või väide õiguse kohaldamise kohta

Kui menetlusosaline leiab, et mõni õigusakt või norm on põhiseadusvastane ja tuleb jätta kohaldamata, siis kasutab ta PS § 15 lõike 1 teises lauses antud igäihe põhiõigust „nõuda oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusvastaseks tunnistamist“.

Menetlusõiguse tasandil tähendab õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamise nõude esitamine kas menetlusliku taotluse või õigusliku väite esitamist (vt selle kohta tabelit nõude õigusliku kvalifikatsiooni kohta). Tsiiviilkohtumenetluses on Riigikohtu tsiiviilkolleegium kvalifitseerinud kõnealuse nõude õiguslikuks väiteks ehk sisuliselt ettepanekuks tõlgendada kohaldatavat normi ja/või põhiseaduse sätet kindlal viisil. Halduskohtumenetluses on Riigikohtu halduskolleegium leidnud, et tegemist on menetlusliku taotlusega algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, mille eelduseks on omakorda sätte põhiseadusvastaseks tunnistamine ja kohaldamata jätmine. Riigikohtu kriminaalkolleegium on samuti leidnud, et tegemist on menetlusliku taotlusega.

Tabel 1. Nõude õiguslik kvalifikatsioon

valdkond	liigitus	õiguslik alus
põhiseaduse tasand	nõue tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks	PS § 15 lõike 1 teine lause: „Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.“
tsiviilkohtumenetlus	õiguslik väide	„[---] taotlus jätta kohaldamata seaduse sätted ja tunnistada need põhiseadusevastaseks ei ole protsessuaalne taotlus, vaid õiguse kohaldamise küsimus, mis on kohtu enda ülesanne.“ 20. juuni 2006. aasta otsus tsiiviilasjas nr 3-2-1-13-06 , punkt 46.
kriminaalkohtumenetlus	menetluslik taotlus	„Seejuures tuleks kriminaalasja arutavale kohtule esitatud nõuet tunnistada õigustloov akt põhiseadusvastaseks käsitada kohtumenetluse poole menetlusliku taotlusena [---].“ 30. mai 2012. aasta määrus asjas nr 3-1-1-48-12 , punkt 16.1.

halduskohtumenetlus	menetluslik taotlus	„[---] kohus peab lahendama menetlusosalise taotluse kontrollida kohaldamisele kuuluva asjassepuutuva sätte põhiseaduspärasust.“ 8. märtsi 2010. aasta määrus haldusasjas nr 3-3-1-98-09 , punkt 10.
---------------------	---------------------	---

Edaspidi on „nõuet“ kasutatud terminina, mis hõlmab nii tsiviilkohtumenetluse „õiguslikku väidet“ kui ka halduskohtumenetluse ja kriminaalmenetluse „taotlust“.

Nõude menetlemine õiguslikku väitena erineb nõude menetlemisest menetlusliku taotlusena. Nendest valikutest tulenevad õiguslikud tagajärjed ei ole täielikult selgeks mõeldud ega vaieldud. Ühe tagajärjena võib selline valik mõjutada näiteks nõude esitamise õigeaegsust ([vt allpool punkt 1.5](#)) või nõude lahenduse kajastamist lahendi resolutsioonis ([vt allpool punkt 3](#)).

1.2 Nõuet ei või jätta tähelepanuta

Sõltumata sellest, kas nõuet tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks tuleb pidada taotluseks või õiguslikuks väiteks, tuleb seda lahendades täita PS § 15 lõikest 1 tulenevaid kohustusi ehk tagada tõhus õiguskaitse ja aus õigusemõistmine ([vt PS § 15 kommentaare](#)).

Nõuet lahendades ei tohi unustada, et tegemist on piltlikult öeldes sooviga algatada „oma suure kohtuasja“ ehk tsiviilkohtumenetluse seadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku või väärteomenetluse seadustiku alusel lahendatava konkreetse vaidluse raames „väike kohtuasi“. Väike kohtuasi peab saama samasuguse tähelepanu osaliseks, nagu seda saab suur kohtuasi. Nõuet ei tuleks pidada tülikaks segajaks „suure“ ja „päris“ põhikohtuasja lahendamisel.

Nõuet ei tohi seega jätta tähelepanuta. Lahendis tuleb üheselt näidata, kas menetlusosalise põhiseaduslikkuse järelevalve nõue vaadatakse sisuliselt läbi ehk hinnatakse normi põhiseaduspärasust ja leitakse, et see on põhiseadusega vastuolus või põhiseadusega kooskõlas, või jäetakse nõue läbi vaatamata ehk ei hinnata sisuliselt normi põhiseaduspärasust ([vt tabelit 2](#)).

Tabel 2. Nõude lahenduse kajastamine menetlusliigiti

kohtu tegevus nõude lahendamisel	tsiviilkohtumenetlus	kriminaalkohtumenetlus	halduskohtumenetlus
vaatab sisuliselt läbi ehk hindab normi põhiseaduspärasust ja leiab, et see on põhiseadusega kooskõlas	kohus ei nõustu menetlusosalisega, et x on vastuolus põhiseadusega	jätta taotlus rahuldamata	jätta taotlus rahuldamata
vaatab sisuliselt läbi ehk hindab normi põhiseaduspärasust ja leiab,	kohus nõustub, et x on põhiseadusega vastuolus, ja	rahuldada taotlus, tunnustada x põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta	rahuldada taotlus, tunnustada x põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta

et see on põhiseadusega vastuolus	jätab selle kohaldamata	see kohaldamata	see kohaldamata
ei hinda sisuliselt normi põhiseaduspärasust	kohus ei pea vajalikuks hinnata x põhiseadusele vastavust	jätta taotlus läbi vaatamata	jätta taotlus läbi vaatamata

1.3 Nõude lahendamist tuleb põhjendada

Kohus peab põhjendama, miks ta leiab, et nõuet ei tule läbi vaadata ehk ei tule hinnata normi sisulist põhiseadusele vastavust. Samuti tuleb põhjendada, miks kohus leiab, et norm on põhiseadusega kooskõlas. Normi põhiseadusvastaseks tunnistamise korral tuleb lahendit igal juhul põhjendada PSJKS § 8 lõikest 1 tulenevalt, mille kohaselt peab Riigikohtule edastatav taotlus olema põhjendatud.

Tabel 3. Põhjendamiskohustuse õiguslik alus

EIOK	artikkel 6; põhiseaduslikkuse järelevalve nõude lahenduse põhjendamise kohta vt EIK 18.07.2006, Pronina vs. Ukraina, punktid 23–25; EIK 07.10.2010, Bogatova vs. Ukraina.
PS	PS § 15 lõige 1 õigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele
TsMS	TsMS § 436 lõige 1: „Kohtuotsus peab olema seaduslik ja põhjendatud.“ TsMS § 654 lõige 5 (ringkonnakohtu otsuse kohta): „Kohus peab võtma põhjendatud seisukoha poolte kõigi esitatud faktiliste ja õiguslike väidete suhtes“.
KrMS	KrMS § 305 ¹ lõige 1: „Kohtuotsus peab olema seaduslik ja põhjendatud.“
HKMS	HKMS § 157 lõige 1: „Kohtuotsus peab olema seaduslik ja põhjendatud.“
PSJKS	Normi põhiseadusvastaseks tunnistamise korral tuleb lahendit põhjendada ka PSJKS § 8 lõikest 1 tulenevalt, mille kohaselt peab kohtust Riigikohtule edastatav taotlus olema põhjendatud.

Kohtu põhjendamiskohustuse ulatus sõltub juhtumi asjaoludest ja taotluse sisust. Kohus võib hinnata, kui kaalukas on tõstatatud probleem ja milline on selle tähendus asja lahendamise jaoks. Sellest lähtuvalt võib kohus ka valida, kui põhjalikult nõude läbi vaatamata jätmist või rahuldamata jätmist põhjendada. Kui norm on selgelt asjassepuutumatu või menetlusosalise väide normi põhiseadusvastasuse kohta konkreetse kohtuasja kontekstis selgelt põhjendamatu, võib kohus lahendis erandina piirduda üksnes selle järelduse märkimisega.

Põhimõtteliselt peaks kõigis menetlusliikides olema võimalik lähtuda Riigikohtu kriminaalkolleegiumi selgitustest põhjendamiskohustuse täitmise kohta (30. mai 2012. aasta määrus asjas nr [3-1-1-48-12](#), punkt 16)

„16.3.1 PSJKS § 8 lg 1 kohaselt peab Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks esitavat taotlus olema põhjendatud ning selles tuleb märkida põhiseaduse sätted või põhimõtted, millele vaidlustatav õigustloov akt, välisleping või Riigikogu otsus ei vasta. Tõlgendades viidatud sätet koostoimes PSJKS §-ga 4 ja § 2 p-dega 1 ning 2, järeldub, et PSJKS § 8 lg-st 1 tulenev põhjendamiskohustus laieneb ka kohtuotsusele või -määrusele, millega kohus tunnistab õigustloova akti või selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusega vastuolus olevaks. Seega peab kohtu otsustus tunnistada õigusnorm või selle andmata jätmise põhiseadusvastaseks olema alati põhjendatud.

16.3.2 KrMS § 305¹ lg 1 sätestab, et kohtuotsus peab olema seaduslik ja põhjendatud. See nõue kehtib samuti KrMS § 145 lg 1 p-s 1 nimetatud kohtumääruste suhtes (vt ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 12. aprilli 2012. a määrus asjas nr 3-1-1-32-12, p 7). Inimõiguste kohtu praktika järgi kohustab ka EIÕK art 6 lg 1 kohut esitama oma lahendis põhjendused, millel see rajaneb. Need põhjendused peavad olema küllaldased. Kohtuotsuse põhjendamiskohustuse ulatus sõltub otsuse iseloomust ja tuleb kindlaks määrata kohtuasja asjaoludest lähtudes. Põhjendamiskohustus ei nõua üksikasjalikku vastamist kohtumenetluse poole igale argumendile. (Vt nt 21. jaanuari 1999. a otsus Garçça Ruiz vs Hispaania, p 26 ja 5. mai 2011. a otsus Ilyadi vs Venemaa, p 39.) Muu hulgas on inimõiguste kohus tuvastanud EIÕK art 6 lg 1 rikkumise olukorras, kus siseriiklikud kohtud ignoreerisid täielikult kaebaja konkreetset, asjakohast ja olulist väidet põhiseadusvastasuse kohta, jättes konstitutsioonikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluse esitamata (vt 18. oktoobri 2006. a otsus Pronina vs Ukraina). Seega peab kohus põhjendada ka otsustust jätta kohtumenetluse poole põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus rahuldamata või läbi vaatamata. Sellise põhjendamiskohustuse ulatus sõltub aga väga suurel määral konkreetse juhtumi isepärast ja taotluse sisust. Kohtul on õigus hinnata kohtumenetluse poole taotluses tõstatatud põhiseadusliku probleemi õiguslikku kaalukust ja tähendust konkreetse kohtuasja lahendamise seisukohalt ning sellest lähtudes valida põhjalikkuse aste, millega põhjendada taotluse rahuldamata või läbi vaatamata jätmist. Kui vaidlustatud norm on ilmselgelt asjassepuutumatu või kohtumenetluse poole väide normi põhiseadusvastasuse kohta konkreetse kohtuasja kontekstis ilmselgelt põhjendamatu, võib kohus otsuses või määruuses erandina piirduda üksnes selle järelduse äramärgimisega. Kohtu põhjendamiskohustus on minimaalne ka olukorras, kus põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse sisu, maht või esitamise asjaolud osutavad üheselt äratuntavalt sellele, et taotluse tegelik põhieesmärk on menetlust venitada.

16.3.3 Juhul kui põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus on esitatud sellises kohtumenetluses, mille puhul näeb seadus ette ka edasikaebevõimaluse, saab kohtumenetluse pool esitada madalama astme kohtus rahuldamata või läbi vaatamata jäetud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse uuesti edasikaebemenetluse käigus (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005. a määrus asjas nr 3-4-1-6-05, p 6 ja 3. aprilli 2008. a määrus asjas nr 3-4-1-3-08, p 6). Kohtukaebemenetluses saab isik vaidlustada ka seda, kui kohus on tema põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse tähelepanuta või selle suhtes tehtud otsustuse piisavalt põhjendamata jätnud. Tulenevalt PS § 15 lg-st 2 peab iga kohus kohtuasja lahendamisel hindama kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavust, kui selle kohta on tekkinud kahtlused (vt Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus asjas nr 3-2-1-62-10, p 30). Põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse võib esmakordselt esitada ka alles edasikaebemenetluses - näiteks apellatsioonis või kassatsioonis (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. novembri 2011. a määrus asjas nr 3-4-1-21-11, p-d 10-14). Kui eelnev kohtuaste pole põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse rahuldamata või läbi vaatamata jätmist piisavalt põhjendanud, on see viga üldreeglina kõrgema astme kohtu menetluses kõrvaldatav ega tingi tavaliselt kohtuasja madalama astme kohtule uueks arutamiseks saatmist. Märgitu ei tähenda siiski seda, et maa- või ringkonnakohus võiks talle esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse kergekäeliselt tähelepanuta jätta. Teatud juhtudel pole välistatud seegi, et kui vaidlustatud kohtulahendis on jäetud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus tähelepanuta või selle suhtes tehtud otsustus põhjendamata, saadetakse kohtuasi põhjendamiskohustust rikkunud kohtule uueks arutamiseks.“

Põhjendamiskohustuse rikkumine võib seisneda selles, et nõue on täielikult tähelepanuta jäetud (lahendist ei nähtu nõude sõnaselget lahendust), et kohus ei ole jälgitavalt selgitanud, kuidas ta jõudis nõude lahenduseni (selle põhiseadusvastasusega mittenõustumise või normi sisulise põhiseadusvastasuse hindamata jätmiseni), või selles, et kohtu esitatud põhjendused lahenduskäigu kohta on ebaavevad näiteks oma vastuolulisuse tõttu. Menetlusosaline või kohus, kes ei nõustu esitatud põhjenduste sisuga, ei saa siiski tugineda põhjendamiskohustuse rikkumisele, vaid võib tugineda materiaalõiguse ebaõigele kohaldamisele või menetlusõiguse olulisele rikkumisele (kui põhiseadusvastaseks palutakse tunnistada menetlusnorm).

Põhjendamiskohustuse rikkumine tähendab menetlusõiguse rikkumist, mis võib sõltuvalt menetlusliigist kaasa tuua kas otsuse tühistamise ja esimesse astmesse tagasi saatmise või uue otsuse tegemise või vajaduse muuta otsuse põhjendusi otsust tühistamata. Otsuse tühistamise võib põhjendamiskohustuse rikkumine kaasa tuua esmajoones siis, kui uued põhjendused viivad järelduseni, et vaidlusalune norm on põhiseadusega vastuolus. Enamasti on põhjendamiskohustuse rikkumise tagajärjed järgmises kohtuastmes kõrvaldatavad.

1.4 Kas nõue on esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustatava akti või lünga kohta?

Põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele, mis võib alguse saada konkreetse vaidluse lahendamisest, alluvad üksnes õigustloovad aktid, välislepingud ja õigustloova akti andmata jätmine (õiguskorras esinev lünk ehk normilooja tegevusetus) (vt PSJKS § 4 lõige 1 ja § 9 lõige 1, mis on kehtestatud PS § 15 lõike 1 teise lause, PS § 15 lõike 2 ja PS § 152 lõike 1 rakendamiseks).

Nõue peab seega olema suunatud mõne õigustloova akti (seadus, määrus), välislepingu või lünga vastu või ka piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepingu (HMS § 95) vastu.

Õigustloova aktina tuleb vaadelda ka neid vormilt üksikakte, mis on sisult üldaktid ehk suunatud määramata isikute ringile ja reguleerivad määramata arvu juhtumeid (nõnda on peetud võimalikuks kontrollida nt elamuameti peadirektori käskkirja ning linnaosa valitsuse ja vanema korralduste põhiseadusele vastavust (vt PSJK 3-4-1-7-00, punkt 10; 3-4-1-4-02, punkt 13). Kui aga kohus leiab, et vaidlustatud õigustloov akt, mis formaalses mõttes on määrus, on sisult hoopis üksikakt, siis peab kohus selleks, et seda üksikaktina käsitleda, tunnistama määruse vormi sätestava seaduse sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätma selle kohaldamata (vt RKÜK 31. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas nr [3-3-1-85-10](#), punkt 31, milles Riigikohus leidis, et hoiuala kaitse alla võtmine määrusega rikub isikute PS §-s 14 sätestatud õigust korraldusele ja menetlusele, kuna ei võimalda isikutel teada põhjendusi, miks tema omandiõigust piiratakse, ega omandiõiguse piirangut piisavalt tõhusalt vaidlustada).

Lünk tähendab olukorda, kus esinevad piisavalt piiritletud asjaolud, mida on võimalik õigusaktiga reguleerida. Põhiseadusvastaseks saab lünk osutada eeskätt siis, kui seadus või põhiseadus näeb ette kohustuse küsimus reguleerida, kui regulatsioonita ei ole võimalik põhiõigusi ja -vabadusi kasutada või kui regulatsiooni puudumine on tekitanud õigusselgusetu olukorra.

Taotlus ei saa olla suunatud kohtulahendi, haldusakti või toimingu vastu. Nende põhiseadusvastasust saab vaidlustada kaebusega kohtulahendi, toimingu või haldusakti peale. Kohus ei saa jätta kohaldamata muus asjas tehtud kohtuotsust või kehtivat vaidlustamata haldusakti.

Üldjuhul ei või nõue olla vahetult suunatud Eesti suhtes siduva EL-i aluslepingu (kui välislepingu, nt ETL-i mingi artikli) või EL-i õigusakti (nt mõne määruse või raamotsuse) vastu. EL-i aluslepingute vastu suunatud nõude lubatavus võib sõltuda sellest, kas tegemist on lepingu osaga, mis kehtis Eesti EL-iga liitumise hetkel ja mida saab PSTS §-de 1 ja 2 kaudu pidada sisuliselt rahvahääletusel heaks kiidetud ning sellega ka põhiseaduse ja selle aluspõhimõtetega kooskõlas olevaks õiguseks, või aluslepingute hilisema muudatusega, mida ei ole heaks kiidetud rahvahääletusel.

Vaieldav on EL-i aluslepingu või õigusakti vastu suunatud nõude lubatavus, kui see nõue tugineb põhiseaduse aluspõhimõtetele. Kui nõue siiski puudutab kohaldatava EL-i teisese õiguse akti vastavust põhiseaduse aluspõhimõtetele, siis igal juhul peab kohus esmalt hindama selle akti kooskõla EL-i aluslepingute (aluspõhimõtetele tugineva nõude puhul nt ELL artikli 4 lõikega 2, mille kohaselt: „Liit austab liikmesriikide [---] rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele [---].“) ja nende kaudu põhiõiguste hartaga. Vajadusel tuleb selle kohta küsida Euroopa Kohtult eelotsust.

EL-i aluslepingute ja õigusaktide (põhiseadusvastaseks tunnistamiseks ja) kohaldamata jätmiseks ei ole Eesti kohtutel pädevust tulenevalt nende kohaldamise ülimuslikkuse põhimõttest (vt nt Euroopa Kohtu suurkoja 8. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas [C-409/06: Winner Wetten](#), punkt 61: „siseriikliku õiguse sätted, isegi kui need on põhiseaduse sätted, ei või kahjustada liidu õiguse ühtsust ja tõhusust“). See põhimõte on osa EL-i õigusest, mille Eesti PSTS-iga ja EL-iga liitumise lepingus enda suhtes siduvaks tunnistas (vt selle kohta ka Riigikohtu 26. juuni 2008. aasta määrus asjas nr [3-4-1-5-08](#), punkt 29). Erinevad on seisukohad küsimuses, kas EL-i õigusakte või ka asutamislepinguid võiks jätta kohaldamata vastuolu tõttu põhiseaduse aluspõhimõtetega (vt [allpool küsimust 1.8.7](#)). See oleks vastuolus EL-i õigusega ning Eesti kohustustega EL-i ja teiste liikmesriikide vastu. Sellisel sammul ei pruugi siiski olla teravaid tagajärgi.

Eesti õigustloovad aktid, mis võtavad üle EL-i õigust, alluvad põhiseaduslikkuse järelevalvele, kuid ulatuses, mis on piiratud sõltuvalt nende aktide seotusest EL-i õigusega (vt [allpool küsimust 1.8](#)).

Kui taotlus ei puuduta Eesti õigustloovat akti, välislepingut või õigustloova akti andmata jätmist, siis tuleb see jätta läbi vaatamata. Kohtul ei ole sellise taotluse läbivaatamise pädevust menetlusseaduste kohaselt (eelkõige PSJKS § 4 lõige 1 ja § 9 lõige 2, vt ka HKMS § 158 lõige 4, mis võimaldab kohtul jätta kohaldamata vaid seaduse või muu õigustloova akti) või EL-i õiguse ülimuslikkuse põhimõttest tulenevalt.

Eitava vastuse korral peab kohus lahendis märkima näiteks „jätta taotlus läbi vaatamata, kuna selle lahendamine ei ole kohtu pädevuses“ või „kohus ei saa hinnata x põhiseadusele vastavust, kuna see ei ole kohtu pädevuses“ kas lähtuvalt PSJKS-ist või EL-i õiguse ülimuslikkuse põhimõttest.

1.5 Kas nõue on esitatud õigel ajal?

Esiteks võib küsimus puudutada nõuet, mis esitatakse menetluse kestel asja sisulise läbivaatamise ajal seda menetlust alustanud avalduse (nt kaebus või hagi) lubatavust reguleerivate normide kohta (nt kohtu pädevust, kaebetähtaegu, kaebeõigust, kohtualluvust, nõutavat riigilõivu jne sätestavad normid).

Kui isikul on mingi menetluslik võimalus lubatavuse eeldusi menetluse kestel vaidlustada, siis on tal ka õigus vaidlustada selle küsimuse lahendamisel kohaldatava õiguse vastavust põhiseadusele. Nii on Riigikohus leidnud, et kuigi isik tasus kaebust esitades riigilõivu seaduses ettenähtud määras ega vaidlustanud lõivu ette nägevate riigilõivuseaduse sätete põhiseaduspärasust, saab ta enamtasutud riigilõivu tagastamise taotlust esitades vähemalt kohtulahendi jõustumiseni PS § 15 lõike 1 teise lause alusel nõuda kohaldatud riigilõivumäära põhiseaduspärasuse kontrollimist (RKÜK 28. veebruari 2013. aasta otsus asjas nr [3-4-1-13-12](#), punkt 36). Pärast otsuse jõustumist põhikohtuasjas aga isikul PS § 15 lõike 1 teises lauses sätestatud õigust enam ei ole (vt RKÜK 26. märtsi 2013. aasta määrus asjas nr [3-2-1-140-12](#)).

Teiseks võib küsimus tekkida nõude menetluslikuks taotluseks liigitamise ja sellest tuleneva vajaduse tõttu kohaldada taotluse esitamise aja kohta käivaid sätteid (eelkõige HKMS § 51). Üldreegel võiks lähtuda sellest, et põhiseadusvastaseks tunnistamise nõude esitamine on vahetult PS § 15 lõike 1 teises lauses sätestatud menetlusliku põhiõiguse kasutamine. Selle põhiõiguse kasutamist saab piirata üksnes seadusega. Üldisi sätteid menetluses avalduste ja taotluste esitamise kohta (nt HKMS § 51) ei peaks pidama seda õigust piiravateks. Nende loomise ajal mõeldi nende all palju nõrgema tähendusega menetluslike taotluste esitamist. Kuni seadusega ei ole selle põhiõiguse kasutamist ühemõtteliselt piiratud, ei ole ka põhjust öelda, et see nõue oleks valel aja esitatud. Selline lähenemine ei välista siiski põhiseadusvastase nõude menetluslikuks taotluseks liigitamise soodsaid tagajärgi (eelkõige, et sellele ühel või teisel moel reageerimist tuleb põhjendada, mis on aga vahetult põhiseadusest tulenev menetluslik nõue). Avalduste esitamist reguleerivaid sätteid tuleb seega kohaldada erisustega, mis on tingitud selle taotluse olemusest vahetult põhiseaduse alusel esitatava menetlusliku taotlusena. Õiguslike väidete esitamiseks tsiviilkohtumenetluses piiranguid ei ole (vt nt TsMS § 674 lõige 2), kui ka teine pool saab nende väidete kohta seisukoha võtta.

Kolmandaks seostub küsimusega ka pärast asja sisulise läbivaatamise lõppu, kuid enne lahendi tegemist esitatud nõude lahendamine. Näiteks halduskohtumenetluses saab kohus selleks, et arutada laekunud taotlust menetlusosalistega, asja arutamise määrusega uuendada HKMS § 130 punkti 2 alusel. Selle sätte kohaselt uuendab kohus asja arutamise määrusega, kui pärast asja arutamise lõpetamist ja enne lahendi tegemist peab kohus asja õigeks lahendamiseks vajalikuks arutada menetlusosalistega asjaolusid. Kirjalikus menetluses saab HKMS § 132 lõike 1 alusel anda tähtaja täiendavate dokumentide esitamiseks.

Isegi kui nõue ei ole esitatud õigel ajal ja kohus otsustab selle jätta läbi vaatamata, peab ta igal juhul arvestama, et kohtul on kohustus ka omal algatusel tunnistada säte põhiseadusvastaseks ja jätta see kohaldamata.

Eitava vastuse korral peab kohus lahendis märkima näiteks „jätta taotlus läbi vaatamata, kuna seda ei esitatud õigel ajal“.

1.6 Kas normi, mille põhiseadusvastaseks tunnistamist ja kohaldamata jätmist menetlusosaline nõuab, tuleb asja lahendamiseks kohaldada?

Normi kohtus põhiseadusvastaseks tunnistamise ja kohaldamata jätmise ning sellega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise eelduseks on vaidlusaluse normi asjassepuutuvus (vt PS § 15 lõike 1 teine lause ja selle rakendamiseks kehtestatud PSJKS § 9 ja § 14 lõike 2 esimene lause). Riigikohtu praktika kohaselt on asjassepuutuvaks norm, mida tuleb kohtuasja lahendamisel kohaldada ja mille põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral (vt nt RKÜK 26. märtsi 2013. aasta otsus asjas nr [3-2-1-140-12](#), punkt 18).

Normi asjassepuutuvus = kohustus kohaldada + mõju asja lahendusele

Normi asjassepuutuvuseks peab seega olema täidetud kaks tingimust: 1) normi tuleb asja lahendamisel kohaldada ja 2) norm on asja lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega (ehk selle põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral). Igat õiguskorras kehtivat sätet ei tule asjas kohaldada. Kõik sätted, mida asja lahendamisel tuleb kohaldada, ei pruugi aga olla asjas otsustava tähtsusega ega seetõttu ka asjassepuutuvad.

1.6.1 Kas norm on põhimõtteliselt kohaldatav vaidluse esemeks olevas valdkonnas?

Võib juhtuda, et säte ei saa olla mingil moel selles asjas kohaldatav. Menetlustes võib ette tulla, et menetlusosaline palub põhiseadusvastaseks tunnistada täiesti suvalisi sätteid (nt selleks, et menetlust venitada). Sellisel juhul tuleb jätta taotlus läbi vaatamata. Seda tuleb lahendis siiski menetlusosalisele vajalikul (praegusel juhul vähesel) määral põhjendada.

Kui säte ei ole kohtuasjas esinevatele asjaoludele põhimõtteliselt kohaldatav, siis peab kohus lahendis märkima näiteks „jätta taotlus läbi vaatamata, kuna säte ei ole asjassepuutuv PS § 15 lõike 1 teise lause mõttes, nii nagu seda on (korratud PSJKS § 9 lõikes 1 ja PSJKS § 14 lõikes 2 ning) täpsustatud Riigikohtu praktikas“ või „kohus ei hinda sätte vastavust põhiseadusele, kuna see ei ole asjassepuutuv“.

Kui säte on põhimõtteliselt asjakohane, siis tuleb edasi hinnata selle kohaldamist konkreetsel juhul. Kohus peab olema veendunud, et just seda seadust või muud õigusakti tuleb vaidluse lahendamisel kohaldada ning igasugune muu lahendus on välistatud. Kohus ei saa analüüsida kaebuse esitaja suhtes juhuslikult või põhjendamatu kohaldatud normide põhiseadusele vastavust (nt 3-4-1-9-08, punkt 15).

Näiteks RKHK 13. detsembri 2012. aasta otsuses asjas nr [3-3-1-41-12](#) (p 14) leidis kohus, et säte puudutas põhimõtteliselt vaidlusalust valdkonda, kuid konkreetses asjas seda siiski kohaldada ei tulnud

„Kassaator väidab, et ringkonnakohus ei käsitlenud taotlust jätta kohaldamata põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (PGS) § 82 lg 3 ja § 83 lg 4 p 5 ning edastada kohtulahend põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks Riigikohtule.

Selline taotlus on esitatud apellatsioonkaebuse nõuete hulgas (toimiku III kd leht 58). Seisukoht PGS § 82 lg 3 ja § 83 lg 4 p 5 põhiseadusevastasuse kohta on esitatud ka apellatsioonkaebuse põhistuses väitena (toimiku III kd lehed 67, 68 ja 72). Halduskohtule esitatud kaebuse nõuete hulgas on taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata PGS § 83 lg 4 p 5 (toimiku I kd leht 3). Seisukoht, et PGS § 83 lg 4 p 5 on põhiseaduse vastane, on esitatud ka halduskohtule esitatud kaebuse põhistuses väitena (toimiku I kd lehed 16 ja 17). PGS § 82 lg-t 3 käsitletakse halduskohtule esitatud kaebuses, väitmata sätte põhiseadusevastasust (toimiku I kd leht 14).

Ringkonnakohus ei jõudnud asja lahendamisel PGS § 82 lg 3 ja § 83 lg 4 p 5 kohaldamiseni. PGS § 82 lg 3 ja § 83 lg 4 p 5 ei olnud praeguses asjas asjassepuutuvad sätted põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 mõttes. Ringkonnakohus on põhjendatult leidnud, et kuna ainuüksi ringkonnakohtu otsuses eelnevalt esitatu tõttu ei saa kohus Tallinna linna kaebust rahuldada, ei ole ringkonnakohtul asja lahendamiseks vaja muid menetlusosaliste väiteid analüüsida. Seega on ringkonnakohus põhjendanud, miks ta ei võta seisukohta nimetatud sätete põhiseaduspärasuse kohta.“

1.6.2 Kas kohus on tuvastanud kõik normi hüpoteesile vastavad asjaolud, mis võimaldavad normi kohaldada?

Kui normi kohaldamise eelduseks olevad asjaolud ei ole tuvastatud, siis ei saa ega tule seda normi kohaldada. Niisugune norm ei saa olla asjassepuutuv PS § 15 lõike 1 teise lause mõttes, nii nagu seda on korratud PSJKS § 9 lõikes 1 ja PSJKS § 14 lõikes 2 ning täpsustatud Riigikohtu praktikas. Kohtu esitatud taotluse sellise normi kohta jätab Riigikohus läbi vaatamata.

Sätte asjasse puutumise hindamiseks on vajalik, et asja lahendav kohus oleks välja selgitanud nii vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud kui ka kohaldatava õigusnormi. Ühes asjas lahendas kohus õigusnormi asjassepuutuvuse küsimuse määrusega, tuvastamata asjas tähtsaid asjaolusid. Järelikult ei saanud kohus määruse tegemise ajal olla veendunud, milline on vaidluses kohaldatav, otsustava tähtsusega regulatsioon. Seetõttu ei saanud ka Riigikohus hinnata, milline õigusnorm oli vaidluse lahendamisel asjassepuutuv ning kas see norm oli põhiseaduspärane (vt PSJK 1. aprilli 2004. aasta määrus asjas nr [3-4-1-2-04](#), punktid 17 ja 18).

Hiljemgi on Riigikohus korranud, et kuna asja lahendamisel otsustava tähtsusega õigusnormi leidmiseks peab kohus tuvastama asja lahendamiseks olulise tähtsusega asjaolud, siis eeldab sätte asjassepuutuvuse kontrollimine Riigikohtus erandjuhul ka selle hindamist, kas esialgset õigusvaidlust lahendanud kohus on niisugused asjaolud tuvastanud. Kui Riigikohtul ei oleks sellist õigust, siis võiks kujuneda olukord, kus Riigikohus hindab kaebuse esitaja suhtes juhuslikult või põhjendamatult kohaldatud normide põhiseadusele vastavust (PSJK 9. detsembri 2008. aasta määrus asjas nr [3-4-1-15-08](#), punkt 17).

Kui kohaldamist võimaldavaid asjaolusid ei ole tuvastatud ja Riigikohus jätab kohtu saadetud põhiseaduslikkuse järelevalve asja läbi vaatamata, siis peab järgmise astme kohus need asjaolud tuvastama. 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 (PSJK 9. detsembri 2008. aasta määrus asjas nr [3-4-1-15-08](#), punkt 19).

1.7 Kas kohaldatav norm on asja lahendamisel otsustava tähtsusega?

Asjassepuutuvuse peamiseks kriteeriumiks on vaidlusaluse normi otsustavus asja lahenduskäigu määramisel. Otsustava tähtsusega on säte siis, kui kohus peaks sätte põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (vt nt RKÜK 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr [3-4-1-5-02](#), punkt 15). Otsustus sisaldub lahendi resolutsioonis. Seetõttu peab säte mõjutama resolutsiooni sisu.

Kõik asjas kohaldatavad normid ei mõjuta asja resolutsiooni sisu. Põhiseaduslikkuse järelevalve saab üldjuhul olla õigustatud vaid sellise normi puhul, mille põhiseadusvastavuse korral peaks resolutsioon olema teistsugune kui selle põhiseaduspärasuse korral.

Üldreeglit erinev on olukord kohtumenetluse normide puhul: menetlusnormide asjassepuutuvusel tuleb lähtuda sellest, kas konkreetsetes menetluses pidi rakendatama neid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks. Kui asuda seisukohale, et määrav on resolutiivosa erisus, ei oleks konkreetse normikontrolli raames võimalik paljude menetlusreeglite põhiseaduspärasust kontrollida – nende normide puudumisel kasutatakse asja menetledes teisi menetlusnorme ja jõutakse samasuguse lõpptulemuseni ([3-4-1-5-10](#), punkt 19).

Kohtud (nagu ka Riigikohus) on võtnud endale õiguse määrata, kas otsustava tähtsusega säte peaks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses olema asjassepuutuv tervikuna või mingis kindlas osas. Lähtepunktiks on kohtuasja asjaolud ehk säte on asjassepuutuv kohtuasja asjaoludega piiritletud ulatuses. Näiteks, kui keeldu kehtestav säte kehtib kõigi isikute suhtes, kuid kohtuasjas on selle vaidlustanud mingitele kindlatele tunnustele vastav isik, siis minimaalselt on säte asjassepuutuv osas, milles see puudutab nendele tunnustele vastavaid isikuid. Teisisõnu on asjassepuutuv norm, mis keelab tegevuse konkreetsetele tunnustele vastavate isikute jaoks (vs. säte kui tekstiline vorm, millest see norm on tuletatud, mis kehtib kõigi isikute suhtes). Maksimaalselt on asjassepuutuv kogu säte, hõlmates seega ka isikuid, kes ei ole konkreetsetes asjas kohtusse pöördunud ja piirangut enda põhiõigustega vastuolus olevaks võib-olla ei peagi.

Näitena asjassepuutuvuse ulatuse üle otsustamisest vt PSJK 27. märtsi 2012. aasta otsus kohtuasjas nr [3-4-1-1-12](#), punktid 30–34.

Selles asjas hindasid kohtud korrupsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punkti 2 asjassepuutuvust. See sätestas: „Käesoleva seaduse § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikutel on keelatud olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige, välja arvatud riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja.“ Esimese astme kohus leidis vaidlusaluse juhtumi asjaoludele tuginedes, et asjassepuutuv on järgmine norm: „Kohaliku omavalitsuse ametnikul on keelatud olla juhtorgani liige äriühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses isiku ametitegevusega.“ Riigikohus otsustas, et säte on siiski tervikuna asjassepuutuv.

Kui norm ei ole otsustava tähtsusega, siis tuleb taotlus jätta läbi vaatamata. Säte ei ole nimelt „asjassepuutuv“ PS § 15 lõike 1 teise lause mõttes, nii nagu seda on korratud PSJKS § 9 lõikes 1 ja PSJKS § 14 lõikes 2 ning täpsustatud Riigikohtu praktikas. Kohus peab lahendis märkima näiteks, et „jätta taotlus läbi vaatamata, kuna säte ei ole asjassepuutuv PS § 15 lõike 1 teise lause mõttes, nii nagu seda on (korratud PSJKS § 9 lõikes 1 ja PSJKS § 14 lõikes 2 ning) täpsustatud Riigikohtu praktikas“ või „kohus ei hinda sätte vastavust põhiseadusele, kuna see ei ole asjassepuutuv“.

1.8 Seosed põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise ja EL-i õigusele vastavuse kontrolli vahel

Isegi kui Eesti õiguse norm on kohtuasjas asjassepuutuv, võib võimalus hinnata selle vastavust põhiseadusele ära langeda tulenevalt normi seotusest EL-i õigusega.

Järgmistele küsimustele vastates tuleb tuvastada vaidlusaluse normi seosed EL-i õigusega. Nende küsimuste eesmärk on hoida ära olukord, kus kohus hindaks varjatult EL-i õiguse vastavust Eesti põhiseadusele. Selleks ei ole Eesti kohtutel EL-i õiguse ülimuslikkuse põhimõttest tulenevalt pädevust, kui välja arvata erandlik võimalus hinnata EL-i õiguse vastavust põhiseaduse aluspõhimõtetele.

Eesmärk – vältida EL-i õiguse põhiseadusele vastavuse hindamist.

Kui selgub, et säte on seotud EL-i õigusega, siis tuleb esmalt kontrollida Eesti õigusakti vastavust EL-i õigusele ning EL-i teisese õiguse vastavust EL-i põhiseadusele (aluslepingutele ja põhiõiguste hartale). Kui vaidlusalusest normist midagi pärast nende sõelte läbimist kehtivana alles jääb, siis saab vajadusel kontrollida selle osa vastavust põhiseadusele.

1.8.1 Kas vaidlusaluse normi reguleerimisala kattub mõne EL-i õiguse normi reguleerimisalaga?

EL-i õigusega seotud sätte definitsioon, mis määrab, milliste sätete puhul tuleb eeldada põhiseaduslikkuse järelevalve pädevuse puudumist, on lahtine. Riigikohtu halduskolleegium on Eesti õiguse normi seotust EL-i õigusega määratlenud väga laialt. EL-i õigusega on seotud iga Eesti õiguse säte, mis tuleneb EL-i õigusest, täpsustab seda või rakendab seda (RKHK 7. mai 2008. aasta määrus asjas nr [3-3-1-85-07](#), punkti 38 teine lõik). Halduskolleegiumi definitsioonist lähtudes on näiteks peaaegu kogu riigihangete seadus EL-i õigusega seotud, kuna see rakendab ja täpsustab EL-i riigihankealaseid direktiive. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole sätte seotust defineerinud, vaid on teatud kriteeriumitele tuginedes leidnud, et konkreetne säte on seotud säte (vt PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#), punktid 38–42).

Kohtu pädevuse piiritlemiseks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel oleks parem lähtuda kitsamast definitsioonist. EL-i õigusega seotuks võiks lugeda vaid need sätted, mille kehtestamise kohustus tuleneb EL-i õigusest, ehk sätted, mille kehtetuks tunnistamine tekitaks vastuolu EL-i õigusega (vt Kalmo, H., Mis on järel põhiseadusest?, *Juridica IX*, 2008, lk 588; sarnaselt ka Pöld, J., Kuidas mõista Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahekorda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisel? 32. [Eesti õigusteadlaste päevade \(2012\) ettekande teesid](#), punkt 9).

Kui vastus on eitav ehk vaidlusalune norm ei ole seotud EL-i õigusega, siis võib kohe asuda normi põhiseadusvastasuse hindamise juurde ([vt allpool küsimus 1.9](#)).

Kui vastus on jaatav, siis tuleb kohtul asuda uurima, kas tal on pädevus hinnata selle sätte põhiseaduslikkust ja jätta see vastuolu korral kohaldamata.

Näide

Isik kõrvaldati 140 000 eurose eeldatava maksumusega riigihanke menetlusest, kuna tal oli maksuvõlg 100 eurot ja 1 sent. Riigihangete seadus nägi ette järgmist:

„Hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja: kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksumummalt arvestatud intress (edaspidi maksuvõlg) hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud. Käesolevas seaduses loetakse riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude võlaks pakkuja või taotleja poolt tähtpäevaks tasumata riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude ja tähtpäevaks tasumata jäetud maksumummalt arvestatud intressi võlga, mis ületab 100 eurot.“

Isiku hinnangul riivab see säte ebaproportsionaalselt tema ettevõtlusvabadust ja on seetõttu vastuolus PS §-ga 31. Kas vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasuse hindamine on lubatav?

Direktiivi 2004/18 artikli 45 lõike 2 punktides e ja f on sätestatud, et „lepingus osalemisest võib välja jätta iga ettevõtja, kes on täitmata jätnud sotsiaalkindlustusmaksetega seonduvad kohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või ostja riigi õigusaktidele“ (punkt e) või „kes on täitmata jätnud maksukohustused, mis tal on vastavalt oma asukohariigi või ostja riigi õigusaktidele“ (punkt f).

Kui lähtuda seotud sätte kitsast definitsioonist, mille kohaselt on seotud säte see, mille kehtestamise kohustus tuleneb EL-i õigusest, ehk säte, mille kehtetuks tunnistamine tekitaks vastuolu EL-i õigusega, siis ei ole tegemist seotud sättega. Selle põhiseaduspärasuse hindamine on lubatav. Siiski ei ole välistatud ka Euroopa Kohtult eelotsuse küsimine selle kohta, kas niisugune piirang on kooskõlas ka direktiiviga või laiemalt harta ettevõtlusvabadusega.

Kui lähtuda seotud sätte laia definitsioonist, mille kohaselt seotud on iga Eesti õiguse säte, mis tuleneb EL-i õigusest, täpsustab seda või rakendab seda, siis tuleb edasi uurida, kas ei esine mõnd erandlikku olukorda, mille tõttu sätte põhiseaduspärasuse hindamine on siiski lubatud.

1.8.2 Kas kohtuasja faktilised asjaolud puudutavad suhteid, mida normi aluseks olev EL-i õigus ei reguleeri?

Sageli kohaldub EL-i õigus üksnes tegevustele, mis ületavad kindla künnise või lävendi. Teisele poole EL-i õiguse lävendit jäävatele asjaoludele kohaldatakse Eesti õigust. Probleem on selles, et enamasti on tegemist ühe ja sama Eesti õiguse sättega, mis ühtede asjaolude esinemisel kohaldub kui EL-i õigusest tingitud säte ja teiste esinemisel kui puhtalt Eesti õiguse säte. Näiteks riigihangetele rakenduvad EL-i direktiivid alates kindlast lävendist (vt nt direktiivi 2004/18 artikkel 7). Sellest väiksemaid riigihankeid reguleerivad aga samad Eesti õiguse normid, mis reguleerivad ka sellest lävendist suuremaid riigihankeid.

Kui kohtuasi puudutab asjaolusid, mis jäävad riigisisese õiguse reguleerida, siis on põhiseaduslikkuse järelevalve sätte selle osa suhtes lubatud. Vaidlusalune säte võib põhiseadusvastane olla osas, milles see puudutab EL-i õigusega hõlmamata suhteid. Teisisõnu, kui faktilised asjaolud on sellised, et norm kohaldub Eesti õiguse sättena, siis ei tule kontrollida selle kooskõla EL-i õigusega. Kohus võib asuda selle normi põhiseaduspärasuse hindamise juurde. Kui norm kohaldub EL-i õigusega hõlmatud asjaolude suhtes, siis tuleb esmalt hinnata, kas norm on kooskõlas EL-i õigusega.

Näide

Meenutagem eelmise punkti näidet, kus isik kõrvaldati hankemenetlusest, mille eeldatav maksumus oli 140 000 eurot.

Direktiivi 2004/18 artikli 7 kohaselt: „Käesolevat direktiivi kohaldatakse hankelepingute suhtes [mis ei ole reguleerimisalast välja jäetud] ning mille eeldatav maksumus käibemaksuta on [---] 130 000 eurot asjade ja teenuste riigihankelepingute puhul [---].“

Seega on tegemist olukorraga, mille suhtes direktiiv põhimõtteliselt kohaldub. Kui maksumus oleks alla 130 000 euro, siis direktiiv ei kohalduks. Vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasuse hindamine oleks lubatud vähemalt osas, milles see puudutab riigihankeid, mille eeldatav maksumus on väiksem kui 130 000 eurot.

Praegusel juhul tuleb aga edasi uurida, kas vaidlusalune norm on EL-i õigusega kooskõlas.

1.8.3 Kas vaidlusalune norm on kooskõlas EL-i õigusega?

Normi kooskõla EL-i õigusega tuleb kontrollida EL-i õiguse ülimuslikkuse tagamiseks. Kui kohus seda ei kontrolliks, siis satuks ohtu võimalus täita ka Eesti kohtutel lasuvat ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud kohustust tagada asutamislepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest tulenevate kohustuste täitmine ja aidata kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele (vt PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#), p-d 29–31). Vajadusel tuleb küsida Euroopa Kohtult eelotsust.

Kui kohus ei ole kontrollinud Eesti õiguse vastavust EL-i õigusele, siis jätab Riigikohus kohtu esitatud taotluse läbi vaatamata (samam, p-d 31 ja 43–44):

„Riigikohtul ei ole võimalik lahendada taotlust kontrollida õigustloova akti EL-i õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, kui õigusvaidlust lahendav kohus ei ole kontrollinud selle sätte kooskõla EL-i õigusega. Taotluse lahendamine sellisel juhul võib kaasa tuua olukorra, kus Riigikohus hindaks EL-i õigusega kooskõlas oleva Eesti õigusakti sätte kaudu selle sätte aluseks oleva EL-i õiguse vastavust põhiseadusele. [---] olukorras, kus kohtuasja raames on samaaegselt seatud kahtluse alla mingi sätte vastavus nii põhiseadusele kui ka EL-i õigusele, on asja lahendaval kohtul esmalt kohustus kontrollida Eesti õiguse kooskõla EL-i õigusega. Riigikohtul ei ole seda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses võimalik teha, kuna niisugune kontroll on osa õigusvaidluse lahendamise ja väljaks seetõttu põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise piiridest. See oleks aga vastuolus PSJKS § 14 lõike 2 teise lausega, mis sätestab, et Riigikohus ei lahenda õigusvaidlust, mis tuleb lahendada asjas kohaldatavate kohtumenetluse sätete järgi.“

Riigikohus on siiski otsustanud, et kui on ilmne, et asjassepuutuvad sätted ei ole EL-i õigusega vastuolus (ehk neid ei tule juba seetõttu kohaldamata jätta), siis Riigikohtul ei ole mõistlik jätta kohtu taotlust läbi vaatamata üksnes põhjusel, et põhivaidlust lahendanud kohus ei kontrollinud sätete seotust EL-i õigusega ega nende vastavust EL-i õigusele (vt nt PSJK 14. detsembri 2010. aasta otsus asja nr [3-4-1-10-10](#), punkt 39).

Kui Eesti õiguse norm ei ole kooskõlas EL-i õigusega, siis tuleb see jätta resolutsioonis kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata (vt PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#), punkt 32; ka HKMS § 158 lõige 4), kui Eesti õigust ei ole võimalik tõlgendada EL-i õigusega kooskõlas olevana. Võimalusel tuleb selle asemel kohaldada EL-i õigust. Sama normi kohta esitatud menetlusosalise põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus tuleb jätta läbi vaatamata. Seda normi ei tule kohaldada. Seetõttu ei ole norm ka asjassepuutuv PS § 15 lõike 1 teise lause ning PSJKS § 9 ja § 14 lõike 2 tähenduses.

Kui Eesti õiguse norm on kooskõlas EL-i õigusega, siis enamasti tuleks kohtul hinnata EL-i õiguse normi kooskõla EL-i esmase õigusega. Nimelt sisalduvad EL-i esmases õiguses põhiõigused, mis on võrreldavad Eesti põhiseaduse põhiõiguste ja -vabadustega.

Näide

Vaidlusalune norm on pigem kooskõlas EL-i õigusega, kuna direktiivi säte lubab sellist meetet kehtestada. Kuigi seda võib ilmselt öelda eelotsust küsimata, võib siin siiski ka seda küsida.

1.8.4 Kas Eesti õiguse normi aluseks oleva EL-i õiguse säte on kooskõlas EL-i „põhiseadusega“ (aluslepingute ja põhiõiguste hartaga)?

Hinnates Eesti õiguse aluseks oleva EL-i õiguse sätte kooskõla EL-i põhiseaduse ehk asutamislepingute ja nende kaudu eelkõige põhiõiguste hartas sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega, peab kohus vajadusel küsima eelotsust Euroopa Kohtult. ELTL artiklite 263 ja 267 kohaselt on selliste küsimuste lahendamine vaid Euroopa Kohtu pädevuses.

Kui Eesti normi aluseks olev EL-i õiguse säte tunnistatakse Euroopa Kohtus kehtetuks, siis võib Eesti õiguse norm olla vabanenud seotusest EL-i õigusega. Selle põhiseaduslikkuse järelevalve on siis lubatav.

Kui EL-i õigusega seotud Eesti õiguse norm on EL-i õigusega kooskõlas ja selle aluseks olev norm on kooskõlas EL-i aluslepingutega, siis on selle normi põhiseaduslikkuse järelevalve Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi praeguse praktika kohaselt võimalik kahel erandlikul juhul (vt PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#)).

Näide

Selle küsimuse uurimine ei ole esitatud näite puhul ilmselt vajalik.

1.8.5 Kas taotlus puudutab normi formaalset põhiseaduspärasust?

Kohtu pädevuses on kontrollida EL-i õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, kui on vaidlustatud sellise sätte formaalne põhiseaduspärasus. Nõnda on see põhjusel, et EL-i õigus ei reguleeri Eestis õigustloovate aktide andmiseks kehtestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid, parlamendireservatsiooni järgimist ja õigusselguse nõudeid (vt PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#), punkt 34).

Isegi kui kahtluse all on normi formaalne põhiseaduspärasus, kaasneb selle kontrollimisega mitmeid probleeme. Sätete puhul, mis on kehtestatud EL-i õigusest tulenevate täpsete ja otsustusvabadust välistavate sätete ülevõtmiseks, põhjustaks nende formaalse põhiseadusvastasuse tõttu kohaldamata jätmine EL-i õiguse rikkumise. Võimalike põhiseadusvastasuste tuvastamisel tuleb seega kaaluda erinevaid tagajärgi (nt formaalse põhiseadusvastasuse tuvastamine ilma kohaldamata jätmiseta, tähtaja andmine normiloojale põhiseadusvastasuse kõrvaldamiseks). Selles küsimuses ei ole väljakujunenud seisukohti ega kohtupraktikat.

Kui kahtluse all ei ole normi formaalne põhiseaduspärasus, siis peab kohus hindama, kas taotlus puudutab EL-i õiguse normiga Eestile jäetud otsustusvabaduse kasutamist kooskõlas Eesti põhiseadusega.

Näide

Taotlus ei puuduta formaalset põhiseaduspärasust, kuna kahtluse all on ettevõtlusvabaduse piiramise ebaproportsionaalsus. Kohus võib muidugi omal algatusel hinnata ka formaalset põhiseadusele vastavust.

1.8.6 Kas taotlus puudutab EL-i õiguse normiga Eestile jäetud otsustusvabaduse kasutamist kooskõlas Eesti põhiseadusega?

See küsimus tekib vaid juhul, kui lähtuda EL-i õigusega seotud sätte laiast definitsioonist. Kitsa definitsiooni kohaselt ei ole EL-i õigusaktiga antud otsustusvabaduse piires kehtestatud Eesti õigusnormid seotud EL-i õigusega. Nende põhiseadusele vastavuse kontrollimine on igal juhul lubatav.

Kui norm on kehtestatud EL-i õigusaktiga antud otsustusvabaduse piirides, siis on põhiseaduslikkuse järelevalve langetatud valiku üle lubatav hoolimata sellest, et enne on tuvastatud, et Eesti norm on EL-i õigusega kooskõlas. Kohus peab hindama, ega mitmest EL-i õigusega kooskõlas olevast lahendusest ole Eestis kehtestatud sellist, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.

Kui normi kohaldamata jätmine põhiseadusvastasuse tõttu tooks sisuliselt kaasa EL-i õiguse rikkumise, siis peab kohus sellise rikkumise vältimiseks ise täitma tekkinud lünga õiguskorras. Seda tuleb teha lähtuvalt aluseks olevast EL-i õiguse normist, seda sisaldava akti eesmärgist, võimalusel mõnest lähedasest regulatsioonist. Riigikohtunik Jüri Põld on leidnud, et sellisel juhul ei ole normi kohaldamata jätmine ja põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine võimalik ning Eesti normi sisu õiguspärasuse mõõdupuuks on ainult EL-i õigus ([punktis 1.8.1 viidatud teeside punkt 9](#)).

Kui kahtluse all ei ole normi formaalne põhiseaduspärasus ja norm ei ole kehtestatud Eestile EL-i õigusaktis antud otsustusvabadust kasutades, siis ei ole kohtul pädevust hinnata normi põhiseadusele vastavust. Sisuliselt oleks siis tegemist EL-i õiguse põhiseadusele vastavuse hindamisega, mis oleks vastuolus EL-i õigusega. Kohtule esitatud taotlus tuleb jätta läbi vaatamata, kuna selle lahendamine ei ole Eesti kohtu pädevuses (PS § 152 lõikes 1 antud pädevus on selliste sätete puhul EL-i kuulumise ajaks peatunud (sisuliselt sama on PS § 152 lõikes 2 sätestatud Riigikohtu pädevuse kohta; vt PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#), punkt 30).

Näide

Taotlus puudutab EL-i õiguse normiga Eestile jäetud otsustusvabaduse kasutamist, kuna direktiiv märgib selgelt, et riik „võib“ maksuvõlglasti kõrvale jätta, aga ei pea seda tegema. Seega on sätte põhiseaduspärasuse hindamine lubatav.

1.8.7 Põhimõtteliselt võiks olla ka mõeldav taotlus, kus väidetakse, et vaidlusalune Eesti õiguse norm (mille aluseks on EL-i õiguse norm) on vastuolus PSTS §-s 1 mainitud põhiseaduse aluspõhimõtetega.

Sellise taotluse lubatavuse, samuti PSTS § 1 kohaldatavuse üle on aga palju vaidlusi. Näiteks leiab riigikohtunik Jüri Pöld, et aluspõhimõtted ei ole kohaldatavad EL-i õiguse rakendamisel, vaid üksnes sinna kuulumise üle otsustamisel. Samuti, et PSTS §-s 2 nimetatud liitumislepingust tulenevate kohustuste hulka, millega Eesti rahvas PSTS-i heaks kiites nõustus, kuulub ka kohustus järgida ülimuslikkuse põhimõtet, mis ei võimalda jätta EL-i õigust kohaldamata vastuolu tõttu liikmesriigi põhiseaduslike põhimõtetega (eespool viidatud teeside punkt 10). Igal juhul tuleb enne aluspõhimõtetele tuginemist esitada taotlus Euroopa Kohtule küsimusega, kas EL-i õigusnorm on vastuolus ELL artikli 4 lõikega 2 („Liit austab liikmesriikide [---] rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele [---].“) ja seetõttu kehtetu.

1.9 Kas norm on põhiseadusega vastuolus?

PS §-st 11 tulenevalt peab kohus otsustama, kas õigusi ja vabadusi on piiratud kooskõlas põhiseadusega ja kas need piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. „Demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse“ võib Riigikohtu eeskujul enamasti kindlaks teha proportsionaalsuse kontrolli abil. Põhiõiguste ja vabaduste miinimumi sisustamisel tuleb arvestada ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja selle kohaldamise praktikaga.

Enamasti saab juba selles staadiumis analüüsida ka järgmist küsimust ehk võimalust tõlgendada erinevaid sätteid nõnda, et nendest tõlgendustest kujunenud norm oleks põhiseadusega kooskõlas. Põhiseadusvastasuse hindamisel saab kaaluda, kas õiguskord võimaldab alternatiivseid tõlgendusi, mis viiksid põhiseaduspärase lahenduseni. Kui leitakse, et mingi tõlgenduse tulemusena saadud norm oleks põhiseadusega kindlasti kooskõlas, siis ei ole ka põhjust pingutada mõne teise tõlgenduse tulemusena saadud normi põhiseaduspärasuse hindamisega. Selline kindlasti põhiseadusega kooskõlas olev tõlgendus võib põhimõtteliselt ka selguda varasemas etapis (kohaldatava õiguse üle otsustamisel).

1.10 Kas tõlgenduse teel on võimalik luua norm, mis on kooskõlas põhiseadusega?

Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas. Riigikohtul ei ole alust normi põhiseadusvastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse (RKÜK 22. veebruari 2005. aasta otsus asjas nr [3-2-1-73-04](#), punkt 36). Selline tõlgendus ei tohi siiski minna tekstiga selgesse vastuollu. *Contra legem* tõlgendus ei ole seega meie õiguskorras aktsepteeritav (vt RKÜK 3. jaanuari 2008. aasta otsus asjas nr [3-3-1-101-06](#), punkt 32).

Alternatiivse ja põhiseaduspärase tõlgenduse juurde võib suunata ka tuginemine asjakohase EL-i õigusakti eesmärkidele ehk sisuliselt Euroopa Liidu õigusega kooskõla otsiv tõlgendamine (vt PSJK 6. detsembri 2010. aasta määrus asjas [3-4-1-8-10](#), punkt 38; selle kohta ka RKKK 7. märtsi 2007. aasta otsus asjas [3-1-1-125-06](#), punkt 8 ja PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#), punkt 31 viies lõik).

Kui vaidluse all on asjassepuutuva lünga vastavus põhiseadusele, siis tuleb esmalt uurida, kas on võimalik kasutada lünga ületamise tunnustatud meetodeid (nt analoogiat).

Kui sätteid on võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas olevana (põhiseaduskonformselt), siis tuleb nõue jätta läbi vaatamata, kuna millegi sisulist põhiseadusele vastavust hinnata ei ole vaja.

2. Kohtu omal algatusel toimuv põhiseaduslikkuse järelevalve

Põhiseadus paneb § 15 lõikes 2 ja §-s 152 kohtule kohustuse ka omal algatusel kontrollida kohaldatava õiguse vastavust põhiseadusele. Tegemist on kohustusega „kanda pidevalt põhiseaduslikkuse järelevalve prille“, kohaldada õigust põhiseaduse „valguses“.

Ka omal algatusel põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel tuleb arvestada samade küsimustega mis menetlusosalise nõude lahendamisel. Erinevalt menetlusosalise nõude lahendamisest ei pea kohus siiski enda kahtlustele lahendis selgelt vastama. Lisaks tuleb arvestada veel mõne erisusega.

Kohtu omal algatusel sätte põhiseadusvastaseks tunnistamise ja kohaldamata jätmise puhul on oluline seda õiguslikku sammu menetlusosalistega arutada, et vältida otsuse üllatuslikkust menetlusosaliste jaoks (vt nt HKMS § 2 lõige 6: „Kohus tagab kõigis asja lahendamiseks olulistest küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste seisukohtadele või toetada neid.“, TsMS § 348 pealkirjaga „Kohtuistungil käik“ lõike 3 teine lause „Kohus tagab, et menetlusosalistel on iga asja lahendamiseks olulise asjaolu suhtes võimalik avaldada oma arvamust.“, TsMS § 351 „Asjaolude väljaselgitamine kohtuistungil“ lõige 1: „Kohus arutab menetlusosalistega vaidlusaluseid asjaolusid ja suhteid vajalikus ulatuses nii faktilisest kui õiguslikust küljest.“).

Kui kohtul tekivad kahtlused kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavuses alles lahendit koostades ehk pärast seda, kui asja arutamine on lõppenud, siis on oluline menetluse taasavamise-uuendamise võimalus. Näiteks halduskohtumenetluses saab kohus asja arutamise määrusega uuendada, et arutada tekkinud mõtet menetlusosalistega, HKMS § 130 punkti 2 alusel. Selle sätte kohaselt uuendab kohus asja arutamise määrusega, kui pärast asja arutamise lõpetamist ja enne lahendi tegemist peab kohus asja õigeks lahendamiseks vajalikuks arutada menetlusosalistega asjaolusid. Kirjalikus menetluses saab HKMS § 132 lõike 1 alusel anda tähtaja täiendavate dokumentide esitamiseks.

Näide

Sellest põhimõttest lähtus ka Riigikohus nt riigihangete vaidlustuskomisjoni otsuse peale edasikaebamise asjas. Üldkogus tekkis mõte, et põhiseadusega võib vastuolus olla hoopis teine säte kui see, mida oli põhiseadusvastaseks pidanud ringkonnakohus. Riigikohus andis menetlusosaliste ärakuulamiseks neile võimaluse selle kohta oma arvamust avaldada (vt RKÜK 8. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas nr [3-4-1-7-08](#), punkt 9).

3. Järeلمärkused

3.1 Normi põhiseadusvastaseks tunnistamine ja kohaldamata jätmise lahendi resolutsioonis

Igal juhul tuleb lahendi resolutsioonis märkida taotluse rahuldamine ehk põhiseadusvastasuse tuvastamine ja sätte kohaldamata jätmise (PSJKS § 9 lõike 2, kus on möödaminnes märgitud, et Riigikohtule tuleb edastada just resolutsioonis põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud akti tekst, ja § 11 lõike 3 kaudu, mille kohaselt tagastatakse kohtuotsus või -määrus (ehk selles sisalduv taotlus) läbivaatamatult, kui kohus ei ole otsuse resolutsioonis midagi põhiseadusvastaseks tunnistanud; samuti HKMS § 162 lõige 2, teistes menetlusseadustes on see kirjas sätetes edasikabetähtaja kohta olukorras, kus kohus on jätnud resolutsioonis sätte kohaldamata (nt KrMS § 319 lõige 5).

Menetlusseadused ei keela resolutsioonis märkida ka selle taotluse läbi vaatamata jätmist või rahuldamata jätmist (nt HKMS § 162 lõige 1).

Kui kohus ei ole resolutsioonis tunnistanud asjassepuutuvat normi või lünka põhiseadusega vastuolus olevaks, siis tagastab Riigikohus selle lahendi kohtule läbivaatamatult PSJKS § 11 lõike 3 alusel (vt PSJK 16. märtsi 2006. aasta määrus asjas nr [3-4-1-1-06](#)). Sellises olukorras ei ole Riigikohtule taotlust sisuliselt esitatud. Kui lahendi põhiosast nähtub siiski selgelt, et säte on põhiseadusvastaseks tunnistatud ja kohaldamata jäetud, siis ilmselt oleks pigem mõistlikum anda menetlusosaliste õiguste kaitse huvides kohtule tähtaeg selle puuduse kõrvaldamiseks.

Kohus ei saa taotleda Riigikohtult eelotsust asjassepuutuva sätte põhiseadusele vastavuse küsimuses enne menetlusliku küsimuse või kogu asja sisulist lahendamist. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse saab kohus algatada lahendiga, millega lõplikult lahendatakse küsimus, mille suhtes akti tuleb kohaldada (vt PSJK 1. aprilli 2004. aasta määrus asjas nr [3-4-1-2-04](#)). Kui küsimus tekkis sisulisel lahendamisel, siis algatakse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus otsusega. Kui normi põhiseadusvastasus ilmneb määrusega lahendatava küsimuse menetlemisel, siis määrusega selle küsimuse lõpliku lahendamise kohta.

Põhiseaduslikkuse järelevalve asja algatamise lahendis on vajalik muuta ka selgitusi edasikaebamise korra kohta (edasikaebetähtaega hakatakse arvestama Riigikohtu otsuse kuulutamisest, vt TsMS § 632 lõige 2, § 661 lõige 3, § 670 lõige 2, § 698 lõige 3; KrMS § 319 lõige 5, § 345 lõige 4, § 387 lõige 3; HKMS § 181 lõige 2, § 204 lõige 3, § 212 lõige 3, § 235 lõige 4; VTMS § 137 lõige 4, § 156 lõige 4¹). Ühes asjas (vt PSJK 9. detsembri 2008. aasta määrus asjas nr [3-4-1-15-08](#), punkt 21) pidi Riigikohus täpsustama, et erinevalt kohtu otsuses edasikaebamise korra kohta märgitust arvestatakse apellatsioonkaebuse esitamise tähtaega kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates.

3.2 Kohus peab lahendi edastama Riigikohtule ja lisama sellele asjassepuutuvate normide teksti

Selleks, et algaks PSJKS-i tähenduses põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, mis võib viia akti kehtetuks tunnistamiseni või lünga põhiseadusvastasuse kõigile siduva tuvastamiseni, peab kohus edastama kohtuotsuse või -määruse Riigikohtule (PSJKS § 4 lõige 3). Põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise tähtaega (neli kuud) arvestab Riigikohus just nõuetekohase taotluse saamisest

(PSJKS § 13). On olnud juhuseid, kus lahend on kohtus küll tehtud, kuid saabub Riigikohtusse tükk aega pärast selle tegemist.

Iganenuna mõjub PSJKS § 9 lõige 2, mille kohaselt lisab kohus Riigikohtule edastavale lahendile „põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud õigustloova akti või välislepingu teksti või selle asjakohased väljavõtted“. Ilmselt ei hakka Riigikohus õigusakti tekstita lahendit PSJKS § 11 lõike 1 alusel sellise puuduse kõrvaldamiseks tagastama.

3.3 Kohtute võimalikud eksimused taotluse lahendamisel

Nõue on jäetud tähelepanuta.

Lahendus on põhjendamata.

Hindamata on normi seotus EL-i õigusega.

Valesti on hinnatud normi asjassepuutuvust (mõni asjaolu on tuvastamata või saab normi teisiti tõlgendada).

Peamised probleemid näivad seisnevat nõude tähelepanuta jätmises või põhjendamiskohustuse täitmata jätmises. Põhjendamiskohustuse rikkumine tähendab menetlusõiguse rikkumist, mis võib sõltuvalt konkreetsest menetlusliigist kaasa tuua kas otsuse tühistamise ja esimesse astmesse tagasi saatmise või uue otsuse tegemise või vajaduse muuta otsuse põhjendusi otsust tühistamata. Otsuse tühistamise võib põhjendamiskohustuse rikkumine kaasa tuua esmajoones siis, kui uued põhjendused viivad järelduseni, et vaidlusalune norm on põhiseadusega vastuolus. Enamasti on põhjendamiskohustuse rikkumise tagajärjed järgmises kohtuastmes kõrvaldatavad.

Vähemal määral on olnud probleeme sellega, et kohtud ei ole kontrollinud, kas asjassepuutuv norm on kuidagi seotud EL-i õigusega ja sellega kooskõlas või vastuolus. Riigikohus ei ole hoolimata kunagisest ähvardusest (vt PSJK 26. juuni 2008. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-08](#), punktid 31 ja 43) siiski jätnud läbi vaatamata asju, milles kohus ei ole enne hinnanud kohaldatava õiguse seotust EL-i õigusega ja vastavust sellele. On nimelt olnud ilmne, et neis asjus on seotus olnud niivõrd nõrk, et põhiseaduslikkuse järelevalve on igal juhul olnud lubatav (vt nt PSJK 14. detsembri 2010. aasta otsus asjas nr [3-4-1-10-10](#), punkt 39).

Mõnedki kohtute algatatud asjad on jäänud läbi vaatamata põhiseadusvastaseks tunnistatud ja kohaldamata jäetud normi asjassepuutumatus tõttu. Harvadel juhtudel on Riigikohus leidnud, et kohtud on jätnud tuvastamata mõne olulise asjaolu, mille tõttu ei saanud normi kohaldada ega seetõttu veenduda ka selle asjassepuutuvuses. Sagedamini on Riigikohus leidnud, et põhikohtuasja asjaoludele tuleb kohaldada mõnd hoopis teist sätet kui too, mida kohus on kohaldanud. Kõige enam on Riigikohus leidnud, et kohtu kohaldatud sätteid kas tuleb või saab tõlgendada teisiti, mille tulemusena on kohaldatavad normid põhiseadusega kooskõlas.

Riigikohtu aktiivne tegevus põhiseadusvastaseks tunnistatud sätete asjassepuutuvuse hindamisel on osaliselt seletatav sellega, et Riigikohus tegutseb samal ajal nii põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna kui ka kassatsioonikohtuna. Kuna Riigikohus tegutseb ka kassatsioonikohtuna, kes vaatab läbi kaebusi õiguse tõlgendamise peale, siis on ta otsustanud kasutada oma kassatsioonikohtu pädevusi juba

kohtute algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, et suunata asja lahendamist enda arvates õigele teele juba enne kassatsioonimenetlust. Võimalik, et see ei ole päris hea ega õige lahendus, kuna olemuselt on tegemist õigusvaidluse sisulise lahendamisega. See aga ei ole PSJKS § 14 lõike 2 teise lause („Seejuures ei lahenda Riigikohus õigusvaidlust, mis kuulub lahendamisele haldus-, tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguserikkumise asjades kohaldatavate kohtumenetluse sätete järgi.“) kohaselt Riigikohtu pädevuses. Võimalik, et Riigikohus peaks puhtas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses (erinevalt kassatsioonimenetlusest alguse saanud põhiseaduslikkuse järelevalve ja kassatsiooni segamenetlusest) lähtuma I ja II astme kohtutes sätetele antud tõlgendusest kui õigest, samuti eeldusest, et normi kohaldamiseks on kõik asjaolud tuvastatud. Praegu kehtib siiski teistsugune Riigikohtu praktika, millest kohtud ei tohiks aga lasta end heidutada.