

Ääremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule

PRIIT PIKAMÄE

Kokkuvõte. Alljärgnevalt uuritakse Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuliku korralduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse sünnilugu taasiseseisvumisest tänapäevani. Artiklis näidatakse, et põhiseaduskohtumudeli küsimus otsustati põhijoontes ära juba enne põhiseaduse heakskiitmist 1992. aastal. Sellele järgnenud perioodil on meil küll kehtinud kaks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust (esimene 1993. a ja teine alates aastast 2002), kuid põhiseadusajade läbivaatamise korraldus Riigikohtus on püsinud suuresti muutumatuna. Artiklis küsitakse, kas kehtivas põhiseadusjärgses ühe kõrgema kohtu mudelis on põhiseaduskohtu funktsioonid Riigikohtus välja arendatud võrdselt muude kõrgema kohtu ülesannetega, pidades silmas, et põhiseadus usaldab Riigikohtule konstitutsioonikohtu rollis üsna palju kohustusi, mis ulatuvad kaugemale pelgast õigusemõistmise raames toimetatavast asjassepuutuva normi põhiseaduspärasuse hindamisest.

Märksõnad: riigiõiguse ajalooline kujunemine, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, põhiseaduskohus, Riigikohtus õigusemõistmise korraldus *de lege lata et ferenda*

Peagi möödub kolmkümmend aastat esimese põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest.¹ Kui kohtulahendite akadeemiline analüüs ja kriitika on õigusteadusliku diskursuse lahutamatu osa ning seetõttu kohtupraktikaga pidevalt kaasas käiv nähtus, siis nende kohtulahendite sünnini viivate kohtukorralduslike ja -menetluslike probleemide analüüsi tuleb ette harvem. Ometigi on rohkem kui veerandsajandi möödumine meie põhiseadus-

¹ Esimene Riigikohtu otsus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras kuulutati 22. juunil 1993 (kohtuasi nr III-4/1-2/93) ja puudutas Vabariigi Presidendi taotlust tunnistada riigivapi seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

likkuse järelevalve algusest parasjagu pikk aeg, et üldistada tagasivaates põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse senist korraldust, mille juured ulatuvad 1990. aastate algusse, omariikluse ülesehitamise intensiivsesse perioodi. Põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi loomine langes teadupärast 28. juunil 1992. aastal põhiseaduse vastuvõtmisele järgnenud õiguskorra tormilisse arendamisajastusse, mis kestis järgmise sajandi alguseni. Lisaks traditsiooniliste õigusharude väljatöötamisele tuli vundament laduda ka riigiõigusele, mis esmaülesandena eeldas põhiseaduses ette nähtud ja paljuski seniolematute põhiseaduslike institutsioonide ellukutsumist, samuti nende toimimiseks vajalike konstitutsiooniliste seaduste eelnõude koostamist ja vastuvõtmist. Põhiseaduslikkuse järelevalve kui Eesti senises õiguskorras täiesti uue nähtuse jaoks tähendas see kohtusüsteemi vaates eeskätt põhiseaduskohtumudeli üle otsustamist ja sellekohase kohtumenetluse seaduse ettevalmistamist. Kui omariikliku kohtusüsteemi taastamise ajal oli veel mingil määral võimalik juhinduda eelmisel iseseisvusperioodil kehtinud õigusaktidest nii, nagu see oli üldjoontes tavaks taasiseseisvumisjärgses omariikliku õiguskorra taastamise esmaetapis, siis põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse puhul ajaloolist eeskujut otse kasutada ei saanud. Kuna eelmisel iseseisvusajal – rääkimata veel nõukogude ajast – sellist kohtumenetluse liiki puhtal kujul ei eksisteerinud, oli esimese põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukorralduse loomine ja kohase menetlusseaduse jõustumine igas mõttes novelliks Eesti õiguskorra senises arengus.²

Seistes tänapäeval küsimuse ees, miks on meie kehtivas õiguses konstitutsioonilise kontrolli mehhanism üles ehitatud täpselt nii, nagu me seda praegu tunneme, tuleb vastuse saamiseks pöörduda tagasi nende otsuste juurde, mis langetati aastatel 1991–1992. Viimased, nagu toonasel ajal tavaline, tuli tihti teha ränga ajasurve all ja parajasti kättesaadava piiratud teabe põhjal. Et saavutatud lahendust võib hoolimata sellest pidada üldjoontes õnnestunuks, kinnitab kasvõi põhiseaduslikkuse kontrolli peagi kolmekümnendat sünnipäeva tähistav senine praktika. Muu maailma riikidega võrreldes üsnagi ainulaadne konstitutsioonilise järelevalve mehhanism käivitus sujuvalt ja on meid tänaseni päris hästi teeninud, mis ei tähenda seda, nagu peaks selle kriitilisest analüüsist sootuks hoiduma. Kui esimese, 1993. aasta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kriitilise hindamise tulemusel kehtestati selle seaduse uus versioon juba aastal 2002, on järelevalve kohtukorralduslikud aspektid – jättes kõrvale täiesti radi-

² Vt ka R. Maruste. Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2020/6, lk 466 jj; U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost. – *Riigiõiguse aastaraamat* 2020. Tartu 2020, lk 7 jj, eriti lk 28–30.

kaalsed ettepanekud olemasoleva süsteemi muutmiseks eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomise kaudu – leidnud märksa vähem analüüsimist. Siinne käsitlus võtabki sihiks uurida, milliste tegurite mõjul kujunes meie põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuliku kontrolli süsteem selliseks, nagu me seda täna tunneme, ning millised osad võiksid vajada tulevikus ümberkorraldamist.

Kohtukorralduse loomine põhiseaduslikkuse järelevalveks

Iga õigusharu vajab toimimiseks kolme eeldust: materiaalõiguslikku regulatsiooni, protsessuaalset normistikku ja institutsionaalset mehhanismi eelnimetatud õigusnormide rakendamiseks. Põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi loomine ei ole siin erandiks, eeldades kõigi kolme väljaarendamist. Kui materiaalõiguslikku rolli täidab siin esmajoones põhiseadus ise kui riigi juriidiline alusdokument, mille koostamiseks oli septembris 1991 kogunenud spetsiaalne Põhiseaduse Assamblee, siis põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu väljatöötamine jäi sellest kogust väljapoole. Omaette huvitav on aga jälgida põhiseaduslikkuse järelevalve toimimiseks vajalike kohtukorralduslike sammude ettevalmistamist. Iseenesest kuulub kohtukorraldus riigi kui terviku põhistruktuuri ja selle olemus tuleb määratleda põhiseaduses, kuid meie omariikliku kohtusüsteemi taastamise käigust 1990. aastate alguses nähtub, et tegelikkuses oli tööd selle ümberkujundamise nimel alustatud juba tükk aega enne põhiseaduse enda koostamisele asumist.

Nimelt astuti esimesed Eesti kohtukorraldust reformivad sammud isegi aasta enne taasiseseisvumise väljakuulutamist 20. augustil 1991, kui justiitsministeeriumis asuti koostöös toonase Ülemkohtuga uue kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse eelnõude väljatöötamisele.³ Eelnõusid koostades juhinduti eeskätt Eesti Vabariigi 1938. a kohtute seadustikust,⁴ mis omakorda rajanes 1938. a põhi-

³ Toonase kohtureformi eesmärkide ja tausta kohta üldisemalt nt J. Odar. Eesti kohtukorralduse kujundamine. – Eesti Jurist 1990/2, märts-aprill, lk 100–105; J. Raidla. Teel kriisist õigusriiki. – Eesti Jurist 1990/3, mai-juuni, lk 182–186; M. Rask. Ees on kohtureform. – Eesti Jurist 1990/5, september-oktoober, lk 318–321. Viidatud artiklitest nähtub ühemõtteliselt, et 1990. a algatatud kohtureformi teravik oli suunatud eeskätt üldkohtusüsteemi ümberkorraldamisele, mistõttu põhiseaduskohtu problemaatikat neis ei käsitleta. Osutatakse üksnes põgusalt vajadusele luua reformi käigus ka mehhanism, mis võimaldab kontrollida õigusaktide vastavust põhiseadusele. Viimane on omaaegses kontekstis mõistetav, sest kohtureformi kujundamist alustati ajal, mil Eesti ei olnud veel iseseisvust taastanud.

⁴ Vt Eesti Vabariigi kohtute seadus. – RA, ERA.R-3.3.15918. Samuti justiitsministri asetäitja Märt Raski ettekanne Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 50. istungjärgul 26. septembril 1991 Eesti Vabariigi kohtute seaduse, Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse

seadusel. Tagantjärele teame, et Ülemnõukogu heakskiidu saanud kohtute seadus mitte ainult ei reguleerinud kohtusüsteemi ülesehitust nii, nagu see hiljem kajastus 1992. a põhiseaduse XIII peatükis, vaid lahendas ühtlasi mitu tulevase põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve sõlmküsimumust, mille hulka kuulusid nii põhiseaduskohtumudeli valik kui ka loodava põhiseaduskohtu organisatsiooni puudutavad üksikasjad.⁵ Põhiseaduse Assamblee protokollidest nähtub, et kõik assambleele esitatud põhiseaduse eelnõud võtsid kohtuvõimu puudutavas aluseks arusaama, et kohtureformi algatavad seaduseelnõud olid juba antud Ülemnõukogu menetlusse ning järgisid sellest tulenevalt viimastega kujundatud kontseptuaalseid arusaamu.⁶ Juhindumine juba väljatöötatud kohtute seadusest ja kohtuniku staatuse seadusest assambleele esitatud põhiseaduse eelnõudes oli seda lihtsam – ja mõneti isegi enesestmõistetavam –, kuivõrd nimetatud eelnõud olid aluseks võtnud 1938. a põhiseaduses kujundatud kohtusüsteemi põhistruktuuri, mis oli vähemalt kohtuvõimu kohta käivas omakorda eeskujuks õigusliku järjepidevuse põhimõtteid arvestavalt koostatud uue põhiseaduse eelnõudele.⁷

Nii uus kohtute seadus kui kohtuniku staatuse seadus võeti vastu viimases Ülemnõukogus 23. oktoobril 1991, seega napilt kaks kuud pärast taasiseseisvumise väljakuulutamist ja märkimisväärselt enne põhiseaduse enda heakskiitmist. Iseenesest võiks küsida, kas kohtukorralduse reguleerimine seadusega enne, kui põhiseaduses pole põhimõtteliselt ära otsustatud uue kohtusüsteemi põhiküsimumsi, on kooskõlas õiguskorra ülesehitamise üldise loogikaga, mis justkui nõuaks, et kõigepealt tuleb vastu võtta põhiseadus ja alles seejärel sellega loodud riigi institutsionaalse raamistikuga seotud muud seadused. Samas, nagu nähtub

seaduse eelnõu ning Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse „Eesti Vabariigi kohtute seaduse ja Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seaduse rakendamise kohta“ eelnõu esimesel lugemisel. Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri ei ütle selle koostajate kohta enam, kui et see on ettevalmistatud justiitsministeeriumi ja Ülemkohtu koostöös.

⁵ Kohtute seaduse §-d 23–29. – RT 1991, 38, 472.

⁶ Otsesõnu kinnitas seda nt justiitsminister Jüri Raidla oma ettekandes 27. septembril 1991. a Põhiseaduse Assambleele ministeeriumi koostatud põhiseaduse eelnõud tutvustades. Sama nähtub vahetult kohut, õiguskantslerit ja riigikontrolli käsitletud VI toimkonna esimehe Jüri Rätsepa sõnavõtust assambleel: „[...] Enamus sellest komisjonist (s.t VI toimkonnast) teab, et Ülemnõukogu on juba kohtureformi arutamisel esimesed sammud astunud ja Eesti Vabariigi praegu veel tegutsevas Ülemnõukogus on kohtute seadus ja kohtuniku staatuse seadus läbinud esimese lugemise. Seetõttu on meil teatav kohustus ja ka õpetlik kogemus võrrelda neid peatükke juba menetluses olevate õigusaktidega [...]“ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. V. Peep (toim.). Tallinn 1997, lk 78 ja 149.

⁷ Vrd selle kohta kohtute peatüki regulatsioone 1938. a põhiseaduses ja Põhiseaduse Assambleele esitatud põhiseaduse eelnõudes. Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 6), lk 1097 jj.

kohtute seaduse seletuskirjast, oli tegemist teadliku justiitspoliitilise valikuga. Nii märgitakse seletuskirja sissejuhatuses, et kuigi kohtuvõimu puutuv tuleks esmalt sätestada põhiseaduses, püüab eelnõu siiski lahendada ka kohtuvõimuga seotud konstitutsioonilisi momente põhiseadust ennetavalt, millega nõustumise järel on kohtusüsteemi ülesehitust käsitlevad põhimõtted võimalik juba loodavasse põhiseadusse üle kanda. Kuigi tegemist oli ilmselgelt ebatraditsioonilise lähenemisviisiga, mida möönsid ka eelnõu autorid, põhjendas toonane justiitsministeerium kohtute seadusega kiirustamist hädavajadusega senine kohtukorraldus võimalikult kiiresti fundamentaalselt ringi korraldada, mille taga omakorda seisis ka asjaolu, et 1992. aasta juunis pidid lõppema enamiku seni ametis olnud maa- ja linnakohtunike volitused, mille uuendamist senise seadusandluse alusel ei peetud enam mõeldavaks.⁸

Omariikluse rajamise kõige kiiremal ajal tehtud otsuste otstarbekust on raske tagantjärele vaidlustada: revolutsiooniline aeg nõuab sageli operatiivseid otsustusi, mida langetades ei saa alati järgida õigusaktide kehtestamise tavapärasest järjekorda. Teisalt ei tähendanud kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse heakskiitmine enne põhiseadust tingimata seda, nagu ei võinuks Põhiseaduse Assamblee neis lahendatud küsimusi arutatavas põhiseaduse enda eelnõus teisiti otsustada.⁹ Et seda siiski ei tehtud ning 1992. aasta põhiseaduse XIII peatükk kajastas kohtusüsteemi täpselt sellisena, nagu see oli välja pakutud 1991. aasta kohtute seaduses, näitab, et tagasipöördumist juba Ülemnõukogus vastu võetud kohtukorralduse aluspõhimõtete sisulise arutelu juurde ei peetud enam vajalikuks.¹⁰ Viimane ei puudutanud üksnes n-ö instantsikohtute süsteemi, vaid ka tulevase põhiseaduslikkuse järelevalve institutsioonilist ülesehitust. Nimelt nähtub Vabariigi Valitsuse poolt 31. mail 1991 Ülemnõukogule esitatud kohtute seaduse eelnõust, et see sisaldas etteruttavalt ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohut

⁸ Vt Eesti Vabariigi kohtute seadus (viide 4).

⁹ Nõnda ka Jüri Rätsep Põhiseaduse Assambleel: „[...] See on küll niisugune tagurpidine järjekord, aga seda saab arvestada ainult niivõrd, kui võrd kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse läbitöötamise või väljakujundamise või konstrueerimise puhul on kõik need probleemid sisuliselt sügavuti läbi vaieldud. [...] Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 6), lk 149.

¹⁰ Põhiseaduse Assamblee istungite protokolle lugedes saab selgeks, et õiguskaitse süsteemi teemal peetud aruteludes pälvisid prokuratuuri õiguslikku seisundit ja kohtueelse uurimise ülesehitust puudutavad probleemid märksa enam tähelepanu kui kohtusüsteemi ülesehitus, milles valitses üleüldine üksmeel. Vt nt arutelud Põhiseaduse Assambleel: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 6), lk 209–211 ja 309–311. Tulised arutelud prokuratuuri tuleviku üle saavad mõistetavaks, kui arvestada, et tegemist oli nõukogude repressiivsüsteemi ühe osaga, millega endisel kujul kindlasti jätkata ei soovitud.

puudutavat osa. Toonastest otsustest olulisim oli kahtlemata eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomata jätmise ning ühe kõrgema kohtu, mis ühendab nii kõrgema üld- kui ka halduskohtu ning põhiseaduskohtu funktsioonid, mudeli valimine. Kahetsusväärset ei sisalda aga kohtute seaduse eelnõu seletuskiri selle üliolulise otsuse põhjenduseks sõna otseses mõttes ridagi. Nii pole tagantjärele dokumentaalselt võimalik vaagida neid kaalutlusi, mille põhjal peeti otstarbekaks ühendada põhiseaduskohtu ülesanded kõrgema kohtuga ning mitte rajada selle kõrvale eraldi põhiseaduskohut. Seletuskirja tervikuna hinnates ei saa jätta märkimata, et võrreldes kavandatava kohtusüsteemi muude osadega kajastab see põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismi loomist äärmiselt tagasihoidlikult, kirjeldades seda lühidalt vaid kõrgema kohtu uute funktsioonide kontekstis.¹¹ Nii nähtub seletuskirjast, et kõrgema kohtu juurde tuleb kohtuasjade põhiliikide alusel luua tsiviil-, kriminaal- ja halduskollegiumi kõrvale uuendusena ka põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium. Viimase kohta märgitakse, et tegemist on „ökonomse võimusi tasakaalustava kollegiaalorganiga, mille pädevus tuleb sätestada põhiseaduses“, ning rõhutatakse, et „tegemist on kohtuga, mitte komisjoniga ja selle kohtu pädevusse peab kuuluma õigus tunnistada kehtetuks ükskõik milline seadusandlik akt, kui see on vastuolus põhiseadusega“.¹² Selle kõrval visandatakse seletuskirjas juba ka kohtute seaduse eelnõu reguleerimisalast väljapoole jäävad tulevase põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kahe peamise alaliigi – abstraktse ja konkreetse normikontrolli – põhijooned. Esimese kohta märgitakse, et selle protsessiseaduses tuleb ühelt poolt kindlaks määrata ametiisikute ning kohaliku omavalitsuse ja riigiorganite loetelu, kes võivad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegiumisse pöörduda sõltumata sellest, kas

¹¹ Tähelepanuväärselt koostati nii kohtute seaduse eelnõu kui selle seletuskiri lähtudes arusaamast, et kõrgema kohtu ülesandeid asub täitma Ülemkohus, mille sees nähti ette tsiviil-, kriminaal- ja halduskollegiumi ning põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi rajamine, samuti üldkogu kui kõrgema kohtu kõiki liikmeid koondava institutsiooni loomine. Sellisel kujul esitas Vabariigi Valitsus kohtute seaduse eelnõu ka Ülemnõukogule arutamiseks. Alles parlamendi menetluse käigus asendati eelnõu tekstis läbivalt sõna „Ülemkohus“ sõnaga „Riigikohus“ kuid juba varem eelnõus sätestatud kõrgema kohtu toimimist puudutavaid regulatsioone muutmata. Tõenäoliselt tehti nimetatud muudatus eelnõus pärast põhimõttelist otsustust lõpetada pärast uue põhiseaduse jõustumist täielikult senise Ülemkohtu tegevus ja luua selle asemele n-ö nullist uue kõrgema kohtuna Riigikohus. Vt Eesti Vabariigi kohtute seadus (viide 4). Ülemkohut nägid kohtusüsteemi kõrgema kohtuna ka mitmed Põhiseaduse Assambleele esitatud põhiseaduse eelnõud. Kõrgema kohtu nimetuse suhtes kujundas assamblee lõpliku seisukoha hääletuse teel, mis toetas sellena Riigikohut. Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 6), lk 311–312.

¹² Samas. Põhimõtteliselt vastab kohtute seaduse eelnõu seletuskirja sellele seisukohale peaaegu samas sõnastuses põhiseaduse § 152 lõige 2.

„nende subjektiivseid õigusi vaieldav seadusandlik akt ahistab või mitte“. Üksikisikute puhul peetakse aga vajalikuks menetlusnormide sellist ülesehitust, mis ühest küljest välistaks põhjendamatu ja sisutute õigusvaidluste algatamise, kuid teisalt tagaks isikutele õiguse saavutada oma õigusvaidluse suunamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumisse asja sisuliseks lahendamiseks pädeva kohtu kaudu.¹³

Paradoksaalsel kombel ei kujunenud põhiseaduskohtumudeli valik omaette aruteluteemaks ka Põhiseaduse Assambleel. Et sedavõrd tähtsa riigiõigusliku küsimuse ümber diskussiooni ei tekkinud, võib ehk selgitada asjaoluga, et kõik assambleele esitatud põhiseaduse eelnõud järgisid üksmeelselt arusaama, mille järgi riigi kõrgem kohus peab täitma ühtlasi põhiseaduskohtu funktsiooni.¹⁴ Kui võrd nimetatud küsimuses valitses konsensus ning samast arusaamast lähtus ka samal ajal Ülemnõukogus arutatav kohtureform, polnudki põhjust n-ö ühe kõrgema kohtu mudeli alternatiivide (nt eraldi põhiseaduskohtu loomine) üle arutleda. Lahknevate seisukohtade puudumist selles asjas võib omakorda taas seletada 1938. a põhiseaduse kui eeskju mõjuga tulevase põhiseaduse eelnõu koostajatele. Nimelt nägi viimane kohtute peatüki viimases sättes (§ 121) ette, et seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes, pidades seega põhiseaduslikkuse järelevalvet ilmselgelt üldise kohtusüsteemi, mitte aga eraldiseisva põhiseaduskohtu pädevuseks.

Vahekokkuvõtteks võib 1991. a kohtureformi ajaloolisest kujunemisest implitsiitselt välja lugeda, et põhiseaduslikkuse järelevalve ülesannete ühendamisel ühte kõrgemasse kohtusse koos selle tavapärase ülemkohtu funktsioonidega sai määravaks juhendumine 1938. a kohtute seadustikust, laiemalt aga iseseisva kohtusüsteemi taastamine õigusliku kontinuiteedi põhjal 1938. a põhiseaduse kohtute peatükile tuginedes. Pole eriti tõenäoline, et 1991. a kohtute reformi ette valmistades teiste riikide eeskujude poole üldse ei vaadatud – ehkki kohtute seaduse eelnõu seletuskiri nendele kusagil ei viita –, kuid ilmselt peeti olulisemaks taastada Eesti kohtusüsteemis ajaloolise järjepidevuse alusel nii kolmeastmeline üldine kohtukorraldus kui kõrgema kohtu ülesehitus.¹⁵ Kuigi esimese iseseisvusaja kohtusüsteem ei tundnud põhiseaduslikkuse kohtulikku kontrolli selle täna-

¹³ Samas.

¹⁴ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 6), lk 1116 jj.

¹⁵ 1938. a kohtute seadustiku kasutamine iseäranis Riigikohtu ja selle organisatsiooni seadustamisel 1991. a saab eriti selgeks, kui võrrelda mõningaid mõlema seaduse vastavaid sätteid (nt kohtuasja üleandmise kohta Riigikohtu sees), mis kohati kattuvad isegi sõna-sõnalt.

päevases mõttes, olgugi et sellesuunalisi mõtteid oli mõlgutatud,¹⁶ rajanes toonane Riigikohtu struktuur eraldiseisvatel kolleegiumitel (tsiviil-, kriminaal- ja administratiivosakond). Kuna sama mudelit otsustati kasutada ka taasiseseisvumisjärgse kõrgema kohtu organisatsioonilise eeskujuna, oli kohtusüsteemi täiendamine uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumiga ilmselt loogiline valik. Kas ja kuivõrd seda otsustades üldse kaaluti alternatiive, sealhulgas eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomist, pole kohtureformi ettevalmistamist käsitleva materjali põhjal võimalik tagantjärele kindlaks teha. Seega, kui varasema Riigikohtu struktuuris oli ette nähtud kolm osakonda (*resp.* kolleegiumit), taastati Riigikohus 1993. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuliku kontrolli lisandumise tõttu neljakolleegiumiliseks. Põhiseaduslikkuse järelevalve puudumine kuni 1940. aastani eksisteerinud kohtukorralduses tähendas aga samuti, et nimetatud asjadega tegelevat kohtukolleegiumit luues polnud võimalik juhinduda muus osas kohtureformi eeskujuseadusena kasutatud 1938. a kohtute seadustikust. Asjakohase kohtukolleegiumi seadustamisel 1991. a kohtute seaduses tuli niisiis improviseerida ning kujundatud mudelit – teiste kohtuasjade arutamiseks moodustatud kolleegiumite liikmetest formeeritav ja seeläbi roteeruva liikmeskonnaga kolleegium – võib pidada unikaalseks lahenduseks. Kuigi 1991. a kohtute seaduse seletuskiri ei anna vastust küsimusele, miks ei peetud vajalikuks ühtmoodi muude juba 1938. a seadustiku kohaselt Riigikohtu struktuuri kuulunud kolleegiumitega luua ka uut põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumit samade põhimõtete alusel ehk alalisena vastavat liiki kohtuasjade läbivaatamisele spetsialiseerunud kohtunikest, võib seletuskirjast kui tervikust järeldada, et seejuures said määravaks eeskätt kaks tegurit. Ühelt poolt kohtute seaduse eelnõu seletuskirjas visandatud kava kujundada edasises menetluskorras üksikisiku õigus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks restriktiivsena, mis hoidnuks võimaliku põhiseaduskontrolli asjade arvu pigem väiksena ega nõudnuks seetõttu Riigikohtus eraldi alalist kolleegiumit.¹⁷ Teiselt poolt väljendus sealsamas arusaam, et kohtusüsteemi algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asi peaks Riigikohtu vastavasse kolleegiumisse liikuma esmajoones põhikohtuasja

¹⁶ Selle kohta vt U. Lõhmus (viide 2), lk 28–30.

¹⁷ Numbrites väljendudes võib toonase ettenägelikkuse kinnituseks viidata Riigikohtus alates 1993. a läbivaadatud kohtuasjade statistilistele ülevaadetele. Neist selgub, et kuigi pärast 2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse jõustumist on märkimisväärselt suurenenud selle raames lahendatavate kohtuasjade arv, on seda liiki asju siiski tunduvalt vähem muude Riigikohtus läbivaadatavate asjadega võrreldes. Vt arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/statistika>.

õiguslikku olemust (tsiviil-, kriminaal- või haldusasi) silmas pidades.¹⁸ Viimasest võib välja lugeda, et asja menetlemise korral põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis peeti samuti määravaks sinna kuuluvate kohtunike spetsialiseerumist pigem põhihohtuasja õigusharu eripära kui riigiõiguse tundmisele. Kuigi kohtute seaduse eelnõu seletuskirja koostajad märgivad igati põhjendatult, et uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse skeem vajab „igakülgset analüüsi ning lõpptulemusena sätestamist protsessiseadusandluses“, otsustati ometigi kohtute seaduses järelevalve institutsioonilise raamistiku üksikasjaliku määratlemise kaudu ette ära vastava menetluskorra põhialused, millest tulevane kohtumenetluse seadus enam kõrvale kalduda ei saanud.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi moodustamine

Põhiseaduslikkuse järelevalve konstrueerimisel kõrgema kohtu sisse ei jäetud selle menetluse erilaadsust siiski täiesti tähelepanuta. Põhiseaduspärasuse kontrolli raskuskeskme asetamine selle õigusharu täpsele tundmisele, millest põhikaasus ise on võrsunud, ei saanud siiski lõppeda põhiseaduse enda taustsüsteemi ehk riigiõigusliku teadmise täieliku ignoreerimisega. Oma vaieldamatu spetsiifika on ka viimasel. Ilmselt hakkas 1991. a kohtute seaduse koostajatele, kelleks oli justiitsministeeriumi kõrval ka Ülemkohus, silma, et uut kõrgemat kohut ainuüksi põhiõigusharude spetsialistidest koosneva tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumi põhjal kokku seades võib kujuneda olukord, kus riigiõiguse asjatundjatele põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjade menetlemiseks ruumi ei jätku. Seda põhjusel, et kui kolmes alalises kolleegiumis kujunes välja riigikohtunike selge spetsialiseerumine kolleegiumi pädevusse kuuluvate asjade arutamisele, siis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustamine teatud tähtjaks teiste kolleegiumite liikmetest tähendas ühtlasi, et spetsialiseerumist üksnes põhiseadus- asjadele tekkida ei saanud.

Kuigi kohtute seaduse seletuskiri seda ei ava, võib oletada, et just nendel kaalutlustel nähti kohtute seaduse vastuvõtmisjärgses redaktsioonis ette Riigi-

¹⁸ „Tagades kodanikele õiguse pöörduda ükskõik millises õigusküsimuses kohtusse, tuleb protsessiseadusandlusega luua süsteem, mis välistaks kodanikepoolse põhjendamatu ja sisutu õigusvaidluse algatamise kohtus. Põhiseaduslike vaidluste osas on eelnõu koostatud nii, et kodanik, kui tema subjektiivseid õigusi on ahistatud, pöördub esimese astme kohtusse. Kohus kvalifitseerib õigusvaidluse selle sisu järgi ja vajadusel suunab asja ülemkohtu üldkogu kaudu, kus asja ettekandjaks on sama kohtukoosseisu eesistuja, konstitutsioonilise järelevalve kohtukolleegiumisse.“ – Eesti Vabariigi kohtute seaduse eelnõu seletuskiri, joonealune viide 2.

kohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustamiseks teatud erisus, mis muid kolleegiumeid ei puudutanud. Nimelt kavandati põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium viieliikmelisena, kuhu Riigikohtu üldkogu pidanuks valima ühe kohtuniku igast Riigikohtu alalisest kolleegiumist – tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumist – ning lisaks „ühe liikme Eesti Vabariigi õigusteadlaste hulgast“ (1991. a KS § 26 lg 3). Nõnda koosnenuks põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kolmest riigikohtunikust ja Riigikohtu esimehest ehk kokku neljast professionaalsest kohtunikust ja ühest kohtusüsteemivälisest *ad hoc*-liikmest. Sisuliselt tähendas see järelevalve kolleegiumi koosseisu teatud omadustele – õigusteadlane – vastava Riigikohtu koosseisuvälise kohtuniku kaasamise võimalust. Idee uudsust arvestades võinuks loota, et eelnõu allikmaterjalid avavad põhjalikult kavatsuse tagamaid, kuid paraku jääb see neis täiesti tähelepanuta.¹⁹ Seetõttu saab vaid oletada, et õigusteadlase kaasamises nähti eeskätt võimalust tuua kõrgemasse kohtusse riigiõiguslikku kompetentsi, aga samuti sooviti avada põhiseadust puudutavat õigusemõistmist laiemale üldsusele, vältimaks selle kapseldumist ainuüksi professionaalse kohtunikkonna ringi. Tinglikult võiks selles rollis õigusteadlase puhul tõmmata paralleeli rahvakohtuniku institutsiooniga: tinglikult seetõttu, et kui rahvakohtunikult üldjuhul juriidiliste erialateadmiste olemasolu ei eeldata, siis õigusteadlase puhul presumeeritakse neid iseäranis kõrgel tasemel. Teisalt, kui vaadelda mittekohtunike õigusemõistmisse kaasamise sihina ühest küljest üldsuse esindamist kui tagatist, et kohtulahend vastab ühiskonna õiglustundele, ning teiselt poolt kohtulahendite kvaliteedi parandamist õigusemõistmisse teatud valdkondade spetsialistide kaasamise kaudu, on need ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi jaoks aktuaalsed eesmärgid, mille saavutamisele võib õigusteadlane kaasa aidata. Olgugi et esialgu peeti õigusteadlase kaasamist põhiseaduslikkuse järelevalve vaidluste lahendamisse vajalikuks eeskätt riigiõigusliku kompetentsi tugevdamiseks, ei kirjutanud 1991. a kohtute seaduse § 26 lõige 3 seda siiski otsesõnu ette, mistõttu Riigikohtu

¹⁹ Kohtureformiaegsest juriidilisest perioodikast nähtub, et mõtte kaasata õigusteadlane kõrgemasse kohtusse põhiseadusajade otsustamise juurde käis teiste seas välja toonane Ülemkohtu esimees Jaak Kirikal. Ta märkis konstitutsioonilise kohtu võimaliku asendi kohta kohtusüsteemis järgmist: „Seadusandja otsustada on, kas moodustada see omaette organina või struktuuriüksusena kõrgema kohtuorgani koosseisus. Viimasel juhul peab selle kolleegiumi (koja) esimeheks olema Ülemkohtu esimees ning peale ametikohtunike peavad sinna kuuluma *ex officio* Ülemkohtu kõigi kolleegiumite (kodade) esimehed ja kõik vabariigis tegutsevad õigusdoktorid.“ Vt J. Kirikal. Kohtureform ja põhiseadus. – Eesti Jurist 1990/4, juuli-august, lk 251–255. Seadusandja heakskiidu saanud lahendus oli siiski märksa tagasihoidlikum, piirdudes vaid ühe õigusteadlase kaasamisvõimaluse ettenägemisega põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi koosseisu.

üldkogule oleks jäänud vabadus vajaduse korral valida põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumisse ka mõne muu õigusvaldkonna asjatundja. Seega näib põhiseaduskohtute praktika nii Eestis kui ka mujal üsna ühemõtteliselt kinnitavat, et põhiseaduspärasuse üle vaieldakse tihti valdkondades, mis oma erilisuse tõttu vajaksid eksperte mitte ainult istungil oma arvamust esitama (nt Riigikohtu lähiajaloo praktikast apteegituru, taastuenergia, kogumispensioni²⁰ jms küsimused), vaid ka kohtukoosseisu nõupidamistele. Peale selle ei maksa alahinnata mõju, mida võiks evida kohtunikonnaväliste liikmete kaasamine põhiseaduse tõlgendamist puudutavate otsuste tegemisse nende sotsiaalsele aktsepteeritavusele, eriti kui arutatakse ühiskonnas suurt vastukaja esile kutsuvaid kohtuasju.

Paraku puudub meil tänaseni praktiline teadmine, milliseid plusse või miinuseid oleks võinud anda Riigikohtu-väliste õigusteadlaste kaasamine põhiseaduslikkuse järelevalvesse. Seda põhjusel, et 1993. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kehtima hakkamise ajaks – täpsemalt üks päev varem – oli jõustunud seda võimaldava kohtute seaduse § 26 lõike 3 muutmise seadus, mille kohaselt moodustatakse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ainuüksi Riigikohtu liikmetest põhimõttel, et igast alalisest kolleegiumist valitakse sinna üks liige. Riigikohtu esimehe kui põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi eesistujaga nägi muudatus niisiis ette neljaliikmelise, ainult professionaalsetest kohtunikest koosneva koosseisu moodustamist ning *ad hoc*-kohtunike kasutamisest loobumist. Omaette huvitav on jälgida nimetatud sätte kaotamise geneesi. Nimelt nähtub veel 1993. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse parlamendile esitatud seletuskirjast, et töörihm arvestas kohtute seaduse selle redaktsiooniga, mis nägi ette Riigikohtusse nende asjade arutamiseks õigusteadlaste kaasamist.²¹ Seega ei pärinenud vaid riigikohtunikest kokku seatud järelevalvekolleegiumi idee selle tarbeks kohtumenetlust välja töötanud ekspertidelt ning vastavat kohtute seaduse muutmise ettepanekut põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduseelnõu ei sisaldanud. Küll aga pöördus selle küsimuse juurde peaaegu samal ajal Riigikogus menetletud kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse muutmise eelnõu,²² mille eesmärk

²⁰ Vt vastavalt Riigikohtu üldkogu lahendid 9. detsembrist 2013 kohtuasjas nr 3-4-1-2-13, 22. detsembrist 2014 kohtuasjas nr 3-4-1-30-14, 15. detsembrist 2015 kohtuasjas nr 3-2-1-71-14 ja 20. oktoobrist 2020 kohtuasjas nr 5-20-3/43.

²¹ Seletuskiri seaduseelnõu 107 SE (Riigikogu VII koosseis) juurde. Vt ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RA, ERA.5119.2.241.

²² Seaduseelnõu 107 SE (Riigikogu VII koosseis). Kuna eelnõu seletuskirja on allkirjastanud toonane Riigikohtu esimees, siis võib sellest järeldada, et eelnõu väljatöötamise ja menetlemise

on selle seletuskirja esimeses lõigus sõnastatud järgmiselt: „[...] teha kohtute seaduses ja kohtuniku staatuse seaduses komplekselt ja korruga mitmeid muudatusi, mis on vajalikud vastavalt kujunenud olukorrale ja põhiseaduslike printsiipide realiseerimiseks“.²³ Seletuskirjast ei selgu, mida tollane olukord endast täpsemalt kujutas ja milliste põhiseaduslike printsiipide rakendamist selle lahendamise nõudis, kuid eelnõus endas välja pakutud normid lubavad teha järelduse, et kõne all olid uue kohtusüsteemi loomise käigus ilmnunud puht-praktilised probleemid nagu küsimus kohtukoosseisu suurusest esimeses astmes, kohtute ja kohtunike arv, Riigikohtu üldkogu kvoorum jms. Mainitud kontekstis märgitaksegi, et täpsustamist vajab ka õigusteadlase staatuse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis.²⁴ Selleks pakuti eelnõus endas välja 1991. a kohtute seaduse § 26 lõike 3 muudatusettepanek, mis lubanuks Riigikohtu üldkogul valida Eesti õigusteadlaste hulgast nõuniku põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi juurde.²⁵ Sisuliselt ei teinud eelnõu seega ettepanekut õigusteadlasest kolleegiumiliikme staatuse täpsustamiseks, vaid viimase väljaarvamiseks kolleegiumit moodustavate kohtunike koosseisust, kuivõrd kohtute seaduse algne redaktsioon nimelt seda ette nägigi. Edasise parlamendimenetluse käigus jäeti aga nimetatud säte eelnõust sootuks välja tõenäoliselt – ja iseenesest õigel – põhjusel, et kolleegiumite toeks nõunike värbamine on selline Riigikohtu enesekorralduslik personalipoliitiline otsustus, mida seadusandja eraldi reguleerima ei pea. Niisiis võeti kohtute seaduse muutmise seadus Riigikogus lõpuks vastu kujul, mis nägi ette 1991. a kohtute seaduse § 26 lõike 3 viimase lause kehtetuks tunnistamise, ja sellega kaotati ühtlasi alus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse otsustajate ringi välisliikmete kaasamiseks.

Kokkuvõttes valiti juba põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise alguses üksnes elukutselistest kohtunikest koosneva kolleegiumi mudel, eeldamata samas riigikohtunike spetsialiseerumist ainult põhiseadusajadele. Seadusandja vahepeal loodud võimalus kaasata põhiseaduskohtusse spetsialiste väljastpoolt professionaalset kohtunikkonda jäi sõna otseses mõttes surnult sündinud normiks, mille tegeliku rakendamiseni selle üürikese kehtivusaja jooksul kunagi ei jõutud. Paraku pole meieni vähemalt asjakohaste seaduseelnõude ja nende seletuskirjade

algatus tuli Riigikohtust endast.

²³ Seletuskiri seaduseelnõu 107 SE (Riigikogu VII koosseis) juurde.

²⁴ Samas.

²⁵ Üksikasjades nägi seaduseelnõu 107 SE § 13 lõige 2 ette järgmist: „Kohtute seaduse § 26 lg 3 viimane lause formuleerida järgmiselt: „Lisaks valib Riigikohtu üldkogu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõuniku Eesti õigusteadlaste hulgast.““

vahendusel jõudnud ka nende arutelude sisu, mis lõppesid kohtute seaduse algvariandis otsustatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi komplekteerimise aluste revideerimisega. Kuivõrd kõnealuse kohtute seaduse § 26 lõike 3 muutmiseni viinud seaduseelnõu seletuskiri viitab probleemidele mittekohtunikust liikme „staatusega“, võib vaid oletada, et muudatuse võis tingida mõistmatuse, kuidas saab kohtukoosseisu kuuluda isik, keda pole selleks legitimeeritud Riigikohtu liikmeks saamisele kehtestatud menetluse kaudu.²⁶ Samas jäi aga tähelepanuta, et kohtukoosseisu moodustamise aluste üle otsustamisel on seadusandjal avar otsustusruum ning üldlevinud arusaama kohaselt ei peagi kogu kohtukoosseis olema nimetatud identseid protseduure järgides. Seesugune lähenemisviis iseloomustas ja iseloomustab ka tänasel päeval Eestis näiteks rahvakohtunike kaasamist maakohtutesse.²⁷

Iseenesest pole 1993. a Riigikohtu taasisutamise käigus tehtud otsuses usaldada kõigi kõrgemas kohtus arutatavate asjade (sh põhiseadusasjade) lahendamine ainult kohtunikest liikmetele siiski midagi eriskummalist. Pigem vastupidi: tegemist on vähemalt Mandri-Euroopa ja Anglo-Ameerika õigussüsteemis domineeriva mudeliga, mille kohaselt kõrgemad kohtud komplekteeritakse ainuüksi kohtunikest, samal ajal kui mitteprofessionaalseid kohtunikke kaasatakse kohtusüsteemi madalamatesse astmetesse. Välisliikmete kaasamist kohtupidamisse ei praktiseerita üldjuhul ka eraldiseisvates konstitutsioonikohtutes. Ühe vähese erandina eristub viimastest Prantsuse 1958. a põhiseadusega loodud *Conseil constitutionnel*, mille koosseisu kuuluvad peale sinna nimetatud kohtunike *ex officio* ka endised riigipead. Nõnda võib öelda, et kogu taasiseseisvumisjärgse aja kehtinud Riigikohtu liikmeskonna moodustamise kord järgib põhijoontes traditsioone.

Teisalt ei maksa jätta tähelepanuta sedagi, et 1992. a põhiseadusega loodud lahendus, millega ühendatakse ühte kohtusse korruga kõrgema kohtu ja põhiseaduskohtu ülesanded, on ise samuti üsnagi ainulaadne. Olgugi et üheainsa kõrgema kohtu mudel, mis usaldab üldjurisdiktsiooniga kõrgemale kohtule

²⁶ Toonase Riigikohtu esimehe Rait Maruste sõnul võis kõnealune säte jääda rakendusetu, sest seadusandluses puudus täpsem õigusteadlastest kolleegiumiliikmete valimise kord. Teisalt nägi toonane kohtute seaduse (edaspidi KS) § 26 lõige 3 selgelt ette, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmed valib Riigikohtu üldkogu ja see kehtib ka sinna õigusteadlastest liikme valimise kohta. See, et kohtukoosseisu mittekohtunikest liikmed ei pea enne läbima täpselt samasugust volituste saamise protseduuri kui kohtunikud, on tavapärane ja niimoodi valitakse vandekohtunikke näiteks Anglo-Ameerika õigussüsteemis.

²⁷ KS §-de 106–107 kohaselt valib rahvakohtuniku kandidaadid kohaliku omavalitsuse volikogu ning sellekohane nimekiri esitatakse omavalitsusüksuse maakohtule.

ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve, leiab kasutamist ka teistes riikides – nimetagem siinkohal mõne üksiku näitena Taanit, Norrat, Ühendkuningriiki ja Ameerika Ühendriike –, on Eesti Riigikohtul ka selle nurga alt vaadates oma selge eripära. Viimane avaldub muu hulgas selles, et erinevalt mitmest teisest eelnimetatud riigist ei ole Eestis kõrgema kohtu poolne põhiseaduslikkuse järelevalve kujunenud õigusemõistmise käigus kohtupraktikapõhiselt,²⁸ vaid kujutab endast otse põhiseadusega (edaspidi PS) Riigikohtule pandud konstitutsioonikohtu rolli täitmist (PS § 149 lg 3 ls 2), mille immanentne osa on ka pädevus tunnistada põhiseadusvastane säte kehtetuks (PS § 152 lg 2) ehk toimida n-ö negatiivse seadusandjana.²⁹ Tegemist on olulise erinevusega eespool loetletud nende riikide ülemkohtutest, kus eraldiseisva konstitutsioonikohtu puududes võib kõrgem kohus üksikus asjas õigust mõistes kontrollida ka kohaldatava õigusakti põhiseaduspärasust ja selle eitamisel jätta asjassepuutuva normi vaid konkreetses asjas kohaldamata. Kui arvestada ka seda, et Eesti põhiseadus võimaldab Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks klassikalise õigusemõistmise osana käsitletava konkreetse normikontrolli (PS § 152 lg 1) kõrval pöörduda ka pigem poliitilise varjundiga abstraktse (PS § 107 lg 2 ja § 142 lg 2) kontrolli korras, siis saame kogumis pildi, mis oma ulatuselt vastab enam üldjuhul eraldiseisva konstitutsioonikohtu pädevusele kui tavapärasele ühe kõrgema kohtu mudelis rakendatavale põhiseaduskontrolli funktsioonile. Kirjeldatud puhtakujulise konstitutsioonikohtuliku pädevuse taustal ei ole küsimus põhiseadusliku õigusemõistmise avatusest mingi menetlustehniline nüanss, vaid põhimõtteline probleem, eriti kui pidada silmas, et eraldiseisvatele konstitutsioonikohtutele on harilikult omane nende liikmete tähtajalisus, mis juba iseenesest aitab vältida õigusemõistmise kapseldumist sedavõrd olulises valdkonnas.

Sellest vaatevinklist ei tundu 1991. a kohtute seaduse esimese redaktsiooni katse avada Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis toimuvat kohtupidamist ka muudele isikutele peale riigikohtunike endi enam läbimõttlemata

²⁸ Kohtupraktikas isetekkelise põhiseaduslikkuse järelevalve illustratiivseim näide on mõistagi Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu 1803. a teedrajav kohtuotsus *Marbury v. Madisoni* asjas või Norra Ülemkohtu 1866. a kohtuotsus *Wedel Jarlsbergi* asjas. Viimane järgis sedavõrd *Marbury* kohtuasja lahendi argumentatsiooni, et on kirjanduses andnud alust spekulatsioonidele, justkui oleksid toonased Norra kohtunikud olnud juba kursis oma Ameerika kolleegide praktikaga ja sellest eeskujuna juhindunud. Vt selle kohta E. Smith. *La Constitution, droit positif depuis deux siècles*. – *Revue française de droit constitutionnel* 2016/106, lk 463.

²⁹ Väärrib märkimist, et näiteks Euroopa Konstitutsioonikohtute Konverentsi liikmeks võtmise üks tingimus on kohtu pädevus tunnistada vaidlustatud õigusnorm kehtetuks. Vt arvutivõrgus: <https://www.confueconstco.org>.

avantüürina, vaid pigem argliku püüdena arvestada Riigikohtu kui konstitutsiooni-kohtu eripära. Põhiseadus ei tee takistusi kaasata õigusemõistmisesse kohtunikele lisaks ka muid isikuid (nt rahvakohtunikke),³⁰ ning asjaolust, et senises õigusemõistmise praktikas on seda kasutatud vaid esimese astme kohtumenetluste puhul, ei saa järeldada, nagu oleks see igal juhul välistatud mingites muudes kohtumenetlustes. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus ei kujuta endast juba kuulutatud kohtulahendi õigsuse kontrolli, mis pigem eeldab elukutselist kohtunikku järgnevas astmes, vaid moodustab autonoomse menetluskorra, mis algab ja lõpeb Riigikohtus. Teisalt ei ole otsustamine põhiseaduspärasuse üle põhiseaduse normide kõrge abstraktsuse tõttu kunagi ainuüksi juriidilise küsimuse lahendamine, vaid eeldab otsust tehes arvestamist ka ühiskondlike oludega laiemalt. Nagu juba Alexis de Tocqueville olevat tabavalt märkinud: pole peaaegu ühtegi poliitilist küsimust, mida kohus varem või hiljem ei peaks lahendama. Seega on ühiskondade toimimist silmas pidades üllatav, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tuleb arutada teiste seas kaasusi, mis on olemuselt pigem ühiskonnas parajasti peetava terava avalik-poliitilise debati õiguslikult siduv ja lõplik lahendamine (nt abordikeeld, samasooliste abielu jms) kui puhtõiguslik vaidlus. Mida enam on ühiskond mingis küsimuses polariseerunud, seda suurema tõenäosusega veeretatakse sotsiaalselt terava vaidluse üle otsustamine kohtusüsteemi õlgadele, sest edasiliikumine nõuab vähemalt mingi vaheotsuse tegemist ka olukorras, kus poliitiline otsustusprotsess on jooksnud ummikusse. Ilmselt kõige kujukama pildi selle kohta annab Ameerika Ühendriikide Ülemkohus, kes on pidanud ajalooliselt lahendama orjuse kaotamise, segregatsiooni lõpetamise, abordiõiguse või samasooliste abielu lubatavuse asju, kui nimetada vaid mõnda tähtsat sotsiaalsete probleemide ringi. Eestis kooseluseaduse vastuvõtmisele 2014. a järgnenud kujutab endast vaid mikroskoopilist peegeldust samadest protsessidest, mis iseloomustavad ka teisi ühiskondi. Seetõttu võib põhiseaduspärasuse üle otsustamise koondamist vaid eluajaks ametisse nimetatud professionaalse kohtunikkonna kätte vaadelda ka taoliste kohtuasjade lahendamise kaasatud isikute ringi liigse kitsendamisena. Sarnane olukord võib omakorda ühelt poolt kõigutada tehtud lahendite ühiskondlikku aktsepteeritavust või teiselt poolt ähvardab muuta põhiseaduskohtu liikmete nimetamise poliitika tegemise objektiks. Probleem on veelgi akuutsem põhiseaduskohtu ülesannete liitmisel kõrgema kohtu omadega, mis – nagu Riigikohtu näitel juba ilmnenud – toob endaga kaasa kõrgema kohtu liikmete valimise nende kompe-

³⁰ Selle kohta lähemalt Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018, § 102 komm. 1 (P. Kama).

tentsuse alusel pigem ülem- kui põhiseaduskohtu ülesannete täitmiseks, samal ajal kui kohtusüsteemist omaette seisvate põhiseaduskohtute puhul ei ole takistatud sinna ka muude isikute nimetamine peale professionaalsete kohtunike. Neil motiividel pole 1991. a kohtute seaduses kehtestatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtunike kõrval ka õigusteadlaste kaasamise korda ühelgi juhul põhjust pidada ebaõnnestunud lahenduseks ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuliku kontrolli senisest suurem avamine väärrib igal juhul arutamist.

1993. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

Kui põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi institutsionaalse ülesehitamise peale hakati mõtlema uue omariikliku kohtukorralduse ettevalmistamise käigus juba 1991. a kohtute seaduse loomise raames, siis põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse reeglistiku juurde jõuti märksa hiljem. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus töötati välja juba uue põhiseaduse rakendusaktina (PS § 152), mille koostamist alustati siiski samuti enne põhiseaduse enda heakskiitmist. Nimelt moodustati viimases Ülemnõukogu 11. juunil 1992 eraldi vastu võetud otsustusega mitu töörühma uue põhiseaduse rakendamiseks vajalike seaduseelnõude ettevalmistamiseks ja määrati selleks vajalike eksperdirühmade koosseis. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse koostamine usaldati töörühmale, kuhu kuulusid Ülemnõukogu liikmed A. Junti, T. Käbin ja J. Rätsep ning väljastpoolt J. Kirikal, A. Kull, K. Luik, J. Odar, K. Tamm ning E.-J. Truuväli.³¹ Töörühmas valminud eelnõu võttis vastu vahepeal valitud Riigikogu VIII koosseis 5. mail 1993 ning see jõustus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.³² Niisuguste põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi kui terviku seisukohalt tähtsate küsimuste jagunemist asünkroonselt menetletud kohtute seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse vahel on oluline silmas pidada, sest nagu edaspidi nähtub, lähtus teine neist nii mõneski küsimuses juba esimeses otsustatust, selle sisulise põhjendatuse juurde tagasi pöördumata.

Tagantjärele hinnates torkab esimene järelevalvemenetluse seadus kõigepealt silma oma erakordse lakoonilisusega: kogu seadus koos rakendussättega koosnes

³¹ Eesti NSV/ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis 29.03.1990–29.09.1992. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2013, lk 279–280.

³² RT I 1993, 25, 435.

üksnes kahekümne seitsmest paragrahvist, mis teeb sellest tõenäoliselt pretseeditudult kõige lühema menetlusseaduse senises õiguskorras. Teisalt võib sellist lühikeses tekstis peegelduvat ettevaatlikkust ka mõneti mõista, sest tegemist oli siiski esimese põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse regulatsioonikatsega, mistõttu varasema kogemuse puududes oli otstarbekas jätta osa üksikasju kohtunikuõiguse kujundada. Tervikuna võib aga toonast seadust iseloomustada kui põhiseaduslikkuse järelevalve ala üsna ahtalt määratlevat menetluskorda, mis ei ole üldiselt omane õiguskordadele, milles konstitutsioonikohus on leidnud põhiseaduses eraldi nimetamist. Nagu protsessiseadustele üldiselt omane, sisaldab ka 1993. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus oma põhimahus sätteid, mis reguleerivad kohtumenetluse läbiviimist Riigikohtu ees. Oma olemuselt on need üsna tavapärased menetlusnormid, mis ei erine oma analoogidest teistes menetlusseadustes ega pälvi seetõttu siinse artikli tähelepanu. Nimetatuist olulisem on aga kõnealuse kohtumenetluse eseme määratlemine toonases arusaamas, sest selle kaudu ei defineeri seadusandja mitte ainult ühte kohtumenetluse objekti, vaid laiemalt neid ülesandeid, mida tegutsemist alustaval Riigikohtul tuli asuda täitma PS § 149 lõike 3 viimase lause mõttes põhiseaduskohtu funktsioonis.

Seadust täna analüüsidest torkab eeskätt silma, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust sisustati 1993. a rangelt vaid õigusaktide põhiseaduspärasuse kontrollimisena põhiseaduses nimetatud juhtudel. Nii ütleb seaduse Riigikohtu pädevust reguleeriv paragrahv (§ 4), et Riigikohus arutab käesolevas seaduses tähendatud juhtudel ja korras Riigikogus vastu võetud jõustunud seaduste vastavust põhiseadusele ning jõustunud otsuste vastavust põhiseadusele ja seadusele (lg 1 p 1), põhiseaduse paragrahvi 107 kohaselt välja kuulutamata ja jõustumata seaduste vastavust põhiseadusele (lg 1 p 2), põhiseaduse paragrahvi 109 alusel Vabariigi Presidendi antud jõustunud seadluste vastavust põhiseadusele (lg 1 p 3), täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse jõustunud õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja seadusele (lg 1 p 4), Eesti Vabariigi jõustumata välislepingute vastavust põhiseadusele (lg 1 p 5) ning Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse paragrahvi 2 kohaselt enne põhiseaduse jõustumist vastu võetud õigusaktide vastavust põhiseadusele (lg 1 p 6). Viimasena nimetatud punkti eraldi väljatoomine on tingitud ilmselgelt õiguskordade vahetumise spetsiifiliste probleemide aktuaalsusest 1990. aastate alguses. Üldistades määratleb kõnealune säte põhiseaduslikkuse järelevalve esemena niisiis seda, mida riigi alusaktist põhiseaduskontrollina välja võib lugeda ehk eeskätt normikontrolli. Seaduse koostamise juhtmõte näib seega olevat olnud kitsalt seaduse tasandil rakendusakti kehtestamine põhiseaduse §-st 152 tuletatava põhimõtte taga-

miseks, et mis tahes seadus või muu õigusakt peab olema põhiseadusega kooskõlas. Kuivõrd sama sätte teine lõige usaldab Riigikohtule pädevuse tunnistada kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega, siis näib 1993. a seaduse juhtmõtteks olevat viidatud normidele rakenduskorra andmine ehk selle reguleerimine, milliste menetluslike sammude kaudu Riigikohus taolise otsuse tegemiseni jõuda võib.

See, kas põhiseaduse § 149 lõike 3 viimases lauses sätestatu, mille kohaselt Riigikohus on ühtlasi põhiseaduskohus, peaks põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse tooma Riigikohtu pädevusse mitte kõrgema, vaid põhiseaduskohtu funktsioonis ka teatud muude eriliste ülesannete täitmise peale normikontrolli, ei ole vähemalt seaduse tekstist lähtudes pälvunud selle koostamisel tähelepanu. Kuigi normikontroll on mõistagi põhiseaduskohtute peamine ülesanne, ei välista see põhiseaduskohtu rolli põhiseaduse kaitsjana, arvestades talle ka muude samavõrd oluliste ülesannete lisamist. Üldiselt ongi tavaline, et põhiseaduskohtud täidavad teisigi ülesandeid (nt riigipea tagandamise üle otsustamine, valimiste seaduslikkuse jälgimine, erakondade valimiskulude aruannete õigsuse kontroll vms), mille sisu ja ulatus on riigiti teadagi erinevad. Asjaolu, et ka 1992. a põhiseadus ei käsita põhiseaduskohtu ülesannetena ainuüksi normikontrolli, nähtub muu hulgas põhiseaduse § 64 lg 2 punktist 4, mille järgi peab Riigikohus otsustama ka selle üle, kas Riigikogu liige on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma, mis omakorda on tema parlamendiliikme volituste ennetähtaegse lõppemise üks alustest. On selge, et otseselt põhiseaduslikku korda puudutava küsimusena väljub parlamendiliikme volituste ennetähtaegne lõpetamine kitsalt haldusõiguse raamidest, moodustades pigem põhiseaduslikkuse järelevalve menetluseseme, milleks 2002. aastal vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus selle ka põhjendatult arvas. Seega käsitles esimene põhiseaduslikkuse järelevalvet reguleeriv seadus oma menetluseset äärmiselt ahtalt ning diskussioonid selle üle, milliseid ülesandeid Riigikohus põhiseaduskohtuna peaks täitma, jäid tulevikku. Tõenäoliselt oli taoline arutelu raskendatud ka põhjusel, et võttes omaks vaid ühe kõrgema kohtu mudeli, mis ühendab kõikide kohtumenetluste suhtes kõrgeima kohtu ja ka põhiseaduskohtu funktsioonid, ähmastab põhiseaduskohtu spetsiifiliste ülesannete määratlemist kahetsusväärsetel viisidel tänaseni avalikus arvamuses valitsev segadus küsimuses, kas meil üldse on põhiseaduskohus või mitte. Nii hämmastav kui see ka pole, võib isegi selle kümnendi algul leida Riigikogu kõnepuldist peetud ettekandeid, mille sisuks on, et Eesti ei vaja

põhiseaduskohut,³³ justkui polekski tegemist juba põhiseaduse heakskiitmise käigus otsustatud küsimusega.

Nagu juba kirjeldatud, olid uue kohtusüsteemi põhialused, sealhulgas taasasutatavale Riigikohtule põhiseaduskohu funktsiooni lisamine ja selle sees põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustamine, otsustatud juba enne põhiseaduse heakskiitmist 1991. a vastu võetud kohtute seaduses. Kuigi uue põhiseaduse jõustumine 1992. aastal tingis vast valitud Riigikogus kohtute seaduse mõningase muutmise 16. detsembril 1992,³⁴ ei puudutanud see juba varem kindlaks määratud kohtusüsteemi üldist korraldust ega Riigikohtu struktuuri.³⁵ Seega küsimus, kuidas korraldada õigusaktide põhiseaduspärasust puudutavate kohtuasjade arutamine Riigikohtu sees, sai lahenduse juba enne põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse enda vastuvõtmist ja sellest formaalselt lahutatuna. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse arutelude käigus nende küsimuste juurde tagasi ei pöördutud, piiruti üksnes viitega, et uue menetluse tarbeks moodustatakse Riigikohtus eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, mille komplekteerimise alused ja liikmete arv fikseeritakse kohtute seaduses (§ 2 lg-d 1–2). Kuigi sellekohase kohtumenetluse raames kohtuasjade arutamiseks kohtukoosseisu moodustamine on olemuslikult pigem protsessiõiguslik, mitte kohtukorralduslik küsimus,³⁶ võib kõike Riigikohtu kolleegiumitega seostuva sätestamist kohtute seaduses pidada mõistlikuks lahenduseks, mis lähtus vajadusest korraldada kogu kohtusüsteemi jaoks ühes kõrgemas kohtus toimuvat kohtuasjade menetlust võimalikult ühetaoliselt.

³³ Vt nt Riigikogu esimehe Eiki Nestori kõne Riigikogu XIII koosseisu VI istungjärgu avamisel 11. septembril 2017. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201709111500#PKP-22652>. Ajakirjanduses selle kohta kriitiliselt R. Maruste. Kaubamaja on kaubamaja ja laev on laev. – Postimees 13.09.2017.

³⁴ RT 1993, 1, 2. Põhiosas oli nimetatud seaduseelnõu vastuvõtmine tingitud vajadusest reguleerida uuele põhiseaduslikule kohtusüsteemile ülemineku rakenduslikke küsimusi, nagu nt Riigikohtu volituste algus ja Ülemkohtu volituste lõppemine, kohtunikukandidaatide ametisse sobivuse hindamine jms.

³⁵ Huvitav on märkida, et kuigi konstitutsiooniline seadus (PS § 104 p 14) ei kuulunud nende uuest põhiseadusest tulenevate õigusaktide hulka, mille väljatöötamiseks Ülemnõukogu oleks eraldi töörühma moodustanud. Seda tõenäoliselt põhjusel, et kuna kohtute seadus oli selleks ajaks juba vastu võetud ning paljud riigiõiguslikult tähtsad kohtusüsteemi toimimiseks olulised küsimused olid selle raames juba selgeks vaieldud, näis see lahendatud probleemide ringina.

³⁶ Nende kahe eristamise kohta vt nt Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 30) § 1 komm. 13 jj (E. Kergandberg).

2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

Erinevalt oma eelkäijast on järgmise, 2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse saamislugu märksa paremini dokumenteeritud. Kui varasema seaduse seletuskiri oli äärmiselt lakooniline, avades paaril leheküljel lühidalt vaid mõne üksiku eelnõu väljatöötamisel kerkinud arutelu sisu, kuid selgitamata midagi eelnõuga taotletava regulatsiooni eesmärkide ja põhialuste kohta, siis järgmise seaduse juurde on lisatud juba üsna üksikasjalik selgitus.³⁷ Nii eelnõust kui selle seletuskirjast nähtub ühemõtteliselt, et kümme aastat pärast põhiseaduse jõustumist seati lõpuks sihiks Riigikohtu kui PS § 149 lg 3 teise lause kohaselt kõrgeima kohtu kõrval ka põhiseaduskohtu pädevuse määratlemine.³⁸

Selleks nägi eelnõu ette, et seniste, peaasjalikult normikontrolli algatavate ülesannete kõrval tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse esemeks arvata samuti need küsimused, mis omavad olulist riigiõiguslikku tähendust ning mille puhul on riigi stabiilsuse hoidmise seisukohalt hädavajalik asi kiiresti ja lõplikult lahendada.³⁹ Seda kriteeriumit silmas pidades usaldas uus seadus novellina vahetult Riigikohtule põhiseaduskohtu funktsioonis teatud üksikaktide ja toimingute üle peetavate vaidluste lahendamise (Riigikogu, Riigikogu juhatuse, Vabariigi Presidendi ja valmiskomisjonide otsuste ja toimingute kohta), koondas otsused tunnistada ametiisik kestva võimetuks oma ülesandeid täitma, samuti Riigikogu liikme volituste lõpetamise üle otsustamise ja nõusoleku andmise Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannete täitmiseks. Üks olulisematest lisandustest oli aga kahtlemata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusega erakonna tegevuse sundlõpetamise üle otsustamise hõlmamine. Väiksemad muudatused puudutasid ka normikontrolli, milles laiendati sellekohase taotluse esitamiseks pädevate isikute ringi, lisades sellesse Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri ja kohtute kõrval ka kohaliku omavalitsuse volikogu, kindlustamaks omavalitsusüksustele efektiivse võimaluse oma autonoomia (PS § 154) kaitseks.⁴⁰

³⁷ Seletuskiri põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) juurde (Riigikogu IX koosseis).

³⁸ Eelnõu seletuskirja sissejuhatav lõik võtab selle kokku järgmiselt: „Eelnõu reguleerib põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve menetluskorda, sätestades Riigikohtu kui põhiseaduse § 149 lg 3 teise lause kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevuse põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel ja põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendatavate kohtuasjade menetluse.“

³⁹ Samas.

⁴⁰ Seletuskiri põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) juurde (Riigikogu IX koosseis).

Viimane täiendus oli ilmselgelt kooskõlas eelnõu üldisema taotlusega arendada senisest enam välja Riigikohtu kui põhiseaduskohtu ülesanded.

Kokkuvõttes kujundas 2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus kõnealuse kohtumenetluse eseme viisil, mis vastab põhiseaduskohtu olemusele. Põhiseadus sätestab Riigikohtu kui põhiseaduskohtu pädevuse miinimumi (§-d 64, 83, 152) ja määrab kindlaks peamised põhiseadusliku kaebuse Riigikohtusse jõudmise teed (PS §-d 15, 107 ja 142), kuid jätab muus osas seadusandjale avara otsusruumi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kujundamiseks. Kui 1993. a seadus ilmselgelt ei tegelenud küsimusega, millised ülesanded kohtusüsteemi kui terviku taustal tuleks usaldada Riigikohtule põhiseaduskohtuna ning millised jätta kohtusüsteemi muude osade lahendada, siis 2002. a seadus viimaks piiritleb selle, tuginedes seejuures üksiku küsimuse riigiõiguslikule tähtsusele. Kui vaidlus puudutab riigielu selliseid aspekte, millel on märkimisväärne mõju riigi kui terviku toimimisele (nt kaebused põhiseaduslike institutsioonide tegevuse üle, valimiste õiguspärasus riigivõimu legitimeerijana), tuleb nende lahendamist eelistada põhiseaduskohtus, mille vaieldamatu tähtsus ühiskonnas tagab langetatud otsusele ka suurema siduvuse. Kuigi alternatiivina võiks 2002. a seadusega normikontrolli kõrval põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse haaratud muid vaidlusi lahendada ka kohtusüsteemi teised lülid eeskätt halduskohtute kaudu, võiks see oma mitmeastmelisuse tõttu kätkeada riigivõimu tegevuse halvamise riski, kuniks konkreetne vaidlus lõpliku lahenduseni jõuab, samal ajal kui sedalaadi kohtuasja lõpliku lahendaja rolli usaldamine ainult madalamale kohtuastmele ei annaks sellele lahendile piisavat autoriteeti. Seega, kuigi Riigikohtule põhiseaduskohtu ülesannete lisamine on suurendanud viimase töökoormust (iseäranis valimiskaebuste lahendamise arvelt),⁴¹ tuleb 2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eseme reformi tervikuna õnnestunuks pidada. Olgugi et 2005. a täiendati põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust veel Riigikohtu pädevusega anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega (§ 3 lg 2¹), millise taotluse võivad esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu ja Riigikogu (§ 4 lg 2), on ülalpool vaadeldud muudatused ajaproovi läbi teinud.⁴²

⁴¹ Nii näiteks esitasid üksikisikud 2019. a Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras kokku 34 valimiskaebust.

⁴² Ühenduses sellega on huvitav märkida, et 1993. a seadus nägi üsna vastupidiselt imperatiivses sõnastuses ette, et Riigikohus ei anna põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses arvamust ettevalmistavate seaduste, muude õigusaktide ja välislepingute eelnõude vastavuse kohta põhiseadusele ja seadustele (§ 4 lg 2).

Kui põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusele selle institutsiooni olemust arvestades adekvaatse sisu andmine oli 2002. a seaduse suuremaid läbimurdeid, siis selle kõrval kehtestati veel mitu väiksemat uuendust, mille tähtsust ei saa alahinnata. Nende hulka kuuluvad näiteks Riigikohtule õigustloova akti või välislepingu jõustumise peatamise pädevuse omistamine ehk põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse esialgse õiguskaitse abinõude inkorporeerimine (§ 12), üldreeglina kirjaliku menetluse juurutamine (§ 51 lg 1) ning põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud kohtulahendi jõustumise ajatamine, andmaks akti andjale aega põhiseadusvastaseks tunnistatud aktist tulenevate ühiskondlike suhete ümberkorraldamiseks (§ 58 lg 3).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve organisatsiooni senine toimimine ja võimalikud muutmissetpanekud

2002. a seadus seevastu ei vaadanud midagi üle Riigikohtu põhiseadusajade lahendamisega seotud töökorralduses, kuigi selles menetluskorras edaspidi arutatavate asjade ringi suurenemine võinuks seda eeldada. Kui esimese, 1993. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse üsna piiratud menetluse (peaasjalikult vaid normikontrolli asjad) võis asjade arvu eeldatava vähesuse tõttu veel mingis mõttes põhjendada Riigikohtu töö algatamise ajal valitud organisatsioonilist mudelit, siis järelevalvemenetlusse ka muude riigiõiguslikult oluliste küsimuste lahendamise sissetoomine võinuks selle ülevaatamise taas päevakorda tuua. Tõsi, asjade arvu võimalikku kasvu silmas pidades nähti paralleelselt 2002. a seadusega Riigikogu menetluses olnud uues 2002. a kohtute seaduses ette riigikohtunike arvu suurendada kahe võrra, põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmete koguarvu suurendati 1993. a seadusega võrreldes viielt seitsmele ning selle raames konkreetset põhiseadusaja arutava kohtukoosseisu suuruseks määrati vastavalt üldjuhul viis liiget senise kolme asemel ja valimiskaebuse korral kolm liiget.⁴³ Mõistetavalt olid kõik need ettepanekud mõeldud suurendama põhiseadusajade lahendamiseks eraldatud inimressursi, samas säilitas uus seadus *status quo* osas, mis puudutas järelevalvekolleegiumi moodustamise põhialuseid Riigikohtu sees. Seega ei pakkunud 2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ega kohtute seadus lahendusi, kuidas hoida ära juba toleks ajaks ilmnunud põhiseadusajade

⁴³ Seletuskiri põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) juurde (Riigikogu IX koosseis).

kõrvaliseks muutumist võrreldes muude Riigikohtus menetletavate asjadega, mistõttu alljärgnevalt saab nende üle arutleda vaid *de lege ferenda*. Põhjust selleks on seda enam, et erinevalt 1991. aastast, mil praegune süsteem loodi n-ö tühjalt kohalt, on meil nüüdseks selja taga peaaegu kolmekümneaastane praktiline kogemus selle toimimisest, mistõttu teatud järelduste tegemist võib pidada igati asjakohaseks.

Ilmselt oleks raske mitte nõustuda tõdemusega, et nii kohtuasjade lahendamise tõhusus kui lahendite kvaliteet sõltuvad vähemalt mõnel määral kohtuniku spetsialiseerumisest teatud õigusvaldkonnale. Seda kinnitab ka Eesti kohtukorraldus, kus kõrgemate kohtute tasandil on kohtuasjade arutamiseks loodud eraldi alalised kolleegiumid põhiõigusharude põhjal ning esimese astme kohtutes soodustatud kohtunike spetsialiseerumist kohtu üldkogu kinnitava tööjaotuskava järgi. Kuigi ka spetsialiseerumine pole päris probleemitu, tuues endaga kaasa näiteks kohtuniku kapseldumise vaid ühe õigusharu küsimustesse ja rutiini langemise ohu, kindlustab see vähemalt spetsialiseerumisperioodiks õigusemõistja keskendumise kindlat liiki kohtuasjadele. Riigikohtu alaliste kolleegiumite senise töökorralduse ajalugu kinnitab eelöeldut seda enam, et kuigi kehtiv kohtute seadus (KS § 28 lg 2) iseenesest võimaldab riigikohtunike roteerumist kolleegiumite vahel, ei ole seda praktikas kunagi rakendatud. Põhiseadusasjade arutamise aspektist tähendab see, et kuna selleks otstarbeks sarnaselt muude Riigikohtus arutatavate kohtuasjadega eraldi alaline kolleegium puudub, kuid kõik riigikohtunikud on kohustuslikus korras määratud ühe alalise kolleegiumi liikmeks, arutatakse põhiseaduslikkuse järelevalve asju sekundaarselt ehk n-ö põhitöö – milleks on õigusemõistmine tsiviil-, kriminaal- või haldusasjade valdkonnas – kõrvalt. Olgugi et tavapäraselt on kombeks kõnelda viimati nimetatutest kui Riigikohtu alalistest kolleegiumitest, millele vastandub roteeruva liikmeskonnaga põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, pole ilmselt väär küsida sellegi järele, kas säärases organisatsioonilises kontekstis ongi üldse põhjust rääkida põhiseadusasjade lahendamiseks moodustatud *kolleegiumist*, kuivõrd isegi sel perioodil, mil riigikohtunikud on Riigikohtu üldkogu poolt valitud arutama põhiseadusasju, jätkavad nad alalise kolleegiumi liikmetena selle töös osalemist. Kuna mingit põhiseadusasjade läbivaatamiseks mõeldud eraldi töökorralduslikku üksust alaliste kolleegiumite kõrvale sel moel ei moodustu, on ilmselt sisuliselt õigem rääkida Riigikohtu üldkogu poolt perioodiliselt koostatavast *nimekirjast*, kuhu valitud riigikohtunistest moodustatakse vähemalt viieliikmelised kohtukoosseisud põhiseaduslikkuse järelevalveasjade lahendamiseks. Nõnda ongi tegelikkuses välja kujunenud, et Riigikohtu koosseisus on vaid üks ainult põhi-

seadusajadele spetsialiseerunud kohtunik, kelleks on Riigikohtu esimees järelevalve kolleegiumi ja üldkogu alalise eesistujana. Selline olukord ilmselgelt ei soodusta põhiseaduse problemaatikaga tegelemist, sest n-ö kolleegiumivaimu puudumise tõttu jääb tahe ja suutlikkus põhitöö kõrvalt eraldi põhiseadusaja „sisse elada“ sõltuvusse üksiku kohtuniku sisemisest motivatsioonist riigiõigusega tegeleda. Praktika pigem kinnitab, et 1991. a kohtute seadusega loodud Riigikohtu organisatsioonimudeli üks lähtekohtadest, mille kohaselt pidi põhiseadusaja lahendamisel konkreetnes normikontrollis domineerima n-ö vastava põhiõigusharu tundmine, ei pea lõpuni paika. Olgugi et selle õigusharu spetsiifika silmaspidamine, mille pinnalt üksik põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlus esile kerkis, on taustsüsteemi mõttes igal juhul oluline, osutub vaidlustatud sätte põhiseaduspärasuse üle otsustamisel keskseks siiski põhiseaduse enda dogmaatika. Senine põhiseaduslikkuse järelevalve praktika Riigikohtus kinnitab pigem, et kõnealune menetlus ei ole pelgalt põhikohtuasja lahendamise jätkamine teises formaadis, vaid liikumine sama kohtuasja juurest eelnevast erineva õigusharu – riigiõiguse – probleemide arutamise juurde. Kirjeldatud võtmes näib taas iseseisvumisjärgse kohtusüsteemi loomisel aluseks võetud arusaam, et erinevalt teistest õigusharudest ei vaja põhiseaduslikkuse järelevalve vähimatki spetsialiseerumist, pehmelt öeldes kummastav.

Teisalt tuleb tunnistada, et olukorras, kus põhiseaduses on otsustatud ühte kõrgemasse kohtusse koondada kõik üldjurisdiktsiooniga kõrgema kohtu funktsioonid koos nende pädevustega, mida reeglina juba eespool kirjeldatud põhjustel võib käsitada kui eraldiseisva konstitutsioonikohtu ülesandeid, ei ole Riigikohtu organisatsioonimudeli konstrueerimine lihtsate killast. Jättes kõrvale põhiseaduse enda muutmise kõnealuses küsimuses ja püüdes jääda kohtute seaduses ja menetlusseadustes reguleerimisvaldkondade tasandile, peaks kohane lahendusettepanek võtma eesmärgiks vältida põhiseadusajade edasist kõrvaliseks hindamist Riigikohtus läbivaadatavate kohtuasjade hulgas ja riigikohtunike suuremat spetsialiseerumist nendele. Neid sihte silmas pidades võiks ehk visandada kaks lahendusvarianti, millest esimene edendaks senist muude kolleegiumite kõrval toimunud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi mudelit ning teine loobuks sellest sootuks.

Soovides Riigikohtu struktuuris põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumit alal hoida, tuleks ilmselt esimese asjana küsida, kas võiks tulla kõne alla anda sellele võrdselt muude kolleegiumitega alalise kolleegiumi staatus ja valida sinna Riigikohtu liikmeid nende *prima facie* spetsialiseerituse järgi riigiõigusele. Kuigi ettepanek ei sisalda olemuslikult midagi enam kui praeguse tsiviil-, kriminaal-

või haldusasjade arutamismudeli laiendamist põhiseadusasjadele, võib selle nagu iga muu õigusliku ettepaneku kohta esitada nii vastu- kui pooltargumente. Negatiivse poole pealt võib üksnes põhiseadusasjadele spetsialiseerunud kohtunikukorpuse loomine Riigikohtu sees endaga kaasa tuua nende liikmete nimetamisprotseduuri tugeva politiseerituse ohu. Ühtlasi tähendaks see kõigi kohtunike kohta kehtiva ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõtte taustal põhiseaduse lõpliku tõlgendamispädevuse tugevat monopoliseerituse riski isegi olukorras, kus Riigikohtu üldkogu jääb endiselt põhiseadusasu läbivaatavaks paralleelseks struktuuriks. Olgugi et lõpliku tõe monopoliseerimise oht kummitab ka praegusi alalisi kolleegiumeid, arvestades, et Riigikohtu liikmete senise nimetamispraktika järgi saadakse riigikohtunikuks keskmiselt neljakümnendates eluaastates ja seega jäädakse kõrgema kohtu liikmeks pea veerandsajaks aastaks, ei ole selle mõju muudele õigusharudele siiski võrreldav põhiseaduse tõlgendamisega, millel on märkimisväärselt suurem tähendus riigi- ja ühiskonnaelu kui terviku kujundamisele. Nimetatud riskidele vaatamata ei saa siiski positiivses võtmes jätta märkimata, et põhiseadus sellise lahenduse rakendamisele takistusi ei tee ning ilmselgelt oleks alalise spetsialiseeritud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi loomine Riigikohtu sees organisatsiooniliselt kõige puhtam lahendus põhiseadusega nõutud konstitutsioonikohtu funktsioonide väljaarendamiseks Riigikohtu struktuuris. Ei ole välistatud, et sellise mudeli rakendamise tagajärg oleks pikemas perspektiivis muu hulgas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmete värbamise vähemalt osaline „dejuriditseerimine“ ehk sinna kohtunike valimine mitte ainult õigushariduse, vaid ka üldisemalt nende senise töö- ja elukogemuse põhjal, mida põhiseaduse tõlgendamise eripära arvestades pole aga ühelgi juhul põhjust käsitada miinusena. Viimast kinnitab ka nende riikide praktika, kus põhiseaduskohus toimib muust kohtusüsteemist eraldiseisva institutsioonina.

Eelkirjeldatud n-ö puhta variandi kõrval võib vahepealset lahendust näha ka Riigikohtu sees põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi töö sellises ümberkorraldamises, mis vabastaks sinna tähtajaga valitud riigikohtunikud nimetatud ajaks oma kodukolleegiumi tööst. See ettepanek säilitaks Riigikohtu töökorralduse põhiseadusasjade arutamisel oma nüüdseks välja kujunenud rotatsiooni-põhimõttel üksnes selle erinevusega, et kui praegu tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmetel jätkata oma põhitööd kodukolleegiumis – kuigi kohati osakoormusega täiskoormuse asemel –, siis edaspidi kindlustaks see nende pühendumise ainuüksi põhiseadusasjade läbivaatamisele, raputades ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluselt maha sekundaarmenetluse stigma. Riigi-

kohtusse laekuvate põhiseadusajade arvulise vähemuse muude kohtuasjadega võrreldes ja sellest tuleneva põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmete väiksema töökoormuse tasandaks aga üldisemalt kõigi Riigikohtu liikmete kohustus teatud perioodil selle kolleegiumi töös osaleda.⁴⁴ Kokkuvõtteks võiks kirjeldatud reformi järel kõnelda Riigikohtu sees küll mitte *alahisest*, kuid igal juhul senisest *iseseisvamast* põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumist, mis võimaldaks kõrvaldada põhiseadusajade marginaliseerituse probleemi, kuid ei

⁴⁴ Üksikasjades sõltub põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi töökoormus mõistagi sellest, mil määral põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust selle põhisegmendis ehk normikontrollis nii põhiõiguskandjatele kui ka teistele institutsioonidele avada. Kuigi on kaheldav, kas kohtuasjade arv ja sisu saavad olla põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse kujundamise peamised argumendid, ei saa nimetatud suundumuse mõju kõrgema kohtu muudele osadele ka alahinnata. Hinnates põhiseaduslikkuse järelevalve süsteeme võrdlevõiguslikult nende ligipääsetavuse aspektist, on tavaks kõnelda avatud ja suletud süsteemidest. Neist viimase klassikaliseks näiteks on Prantsuse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus aastani 2008, mille raames said põhiseaduskohtule (*Conseil constitutionnel*) kaebuse esitada üksnes president, peaminister, parlamendi alam- ja ülemkoja esimehed ning teatud arv parlamendiliikmeid. Skaala teise otsa jäävad süsteemid, mis sisaldavad teatud institutsioonide kaebeõiguse kõrval ka üksikisikute võimalust oma kaebusega otse põhiseaduskohtusse pöörduda. Sellise korralduse tüüpnäiteks peetakse Saksamaa põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi. Eesti praegusaegne lahendus jääb kõnealusel astmestikul ilmselt kusagile keskele, kuivõrd kehtiv menetluskord ei näe ühelt poolt ette üksikisiku õigust pöörduda n-ö suure individuaalkaebusega otse põhiseaduskohtusse, lubades õigustloovate aktide põhiseaduspärasust vaidlustada üksnes neid puudutavate kohtuasjade raames. Teisalt ei piira põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamist ka üksnes konkreetse normikontrolliga, vaid usaldab selle kõrval järelevalve algatamise pädevuse abstraktse normikontrolli korras ka teatud põhiseaduslikele institutsioonidele. Nagu juba näidatud, avati märkimisväärne põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse 2002. a seadusega, mille kohaselt usaldati selle vahetult Riigikohtus algatamise pädevus kohalike omavalitsuste volikogudele, kes on seda ka usinalt kasutanud. Kuigi vähemalt 2002. a seaduse seletuskirjast ei nähtu, et seda eelnõu koostades oleks arutatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamispädevuse andmist veel muudele subjektidele, võiks olemasoleva korra täiendustena abstraktselt kõne alla tulla ka selle sätestamine parlamendifraktsioonidele abinõuna ja üksikisikutele. Neist esimene kannaks endas parlamentaarse vähemuse kaitse eesmärki, võimaldades parlamendi enamuse otsuste vaidlustamist põhiseaduslikel alustel otse Riigikohtus Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleri vahendusega, ning teine taotleks juba Riigikohtu üldkogu praktikaga (alates Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a kohtuotsusest asjas nr 3-1-3-10-02) põhiseadusest tuletatud piiratud vahetu kaebeõiguse andmist üksikisikutele, kui neil puuduvad muud kohtulikud võimalused oma õiguste kaitseks ehk juba olemasolevate individuaalkaebuste esitamise aluste täiendamist. Soovimata siinkohal viimati nimetatutest rääkides tagasi pöörduda kõnealuse – ilmselt Eesti õiguses enim diskuteeritud – kohtulahendi põhjendatuse juurde, märkigem vaid, et sellega üksikisikutele otse Riigikohtusse pöördumise õiguse alusel esitatud kaebuste läbivaatamine on praeguseks muutunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse lahutamatuks osaks hoolimata sellest, et tänaseni on neist edu saanud vaid kahte (vt lisaks eelviidatule ka Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a kohtuotsust asjas nr 3-1-3-13-03).

suuda siiski kindlustada riigiõigusliku kompetentsi senisest suuremat kaasamist Riigikohtusse.

Sõltumata sellest, kas pooldada eelkirjeldatud alalist riigiõigusteadlastega mehitatud või poolalalist muude kolleegiumite liikmete baasil, kuid kodukolleegiumi tööst ajutiselt vabastatud roteeruva liikmeskonnaga põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi mudelit, võib tegelik lisaprobleem esile kerkida selle kolleegiumi piisava arvulise suuruse saavutamisel Riigikohtu liikmeskonna praegust suurust silmas pidades. Kuigi põhiseadus jätab riigikohtunike arvu seadusandja otsustada ja mõistagi on viimane vaba seda alati suurendama, on selle arvu veelkordse kasvatamise mõistlikkus siiski küsitav, ja seda mitte ainult täiendavate eelarvevahendite eraldamise seisukohalt, mida see nõuaks. Alalise või poolalalise põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustamine praeguse Riigikohtu liikmete seast eeldaks aga vähemalt ühe tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumi liikme eraldamist põhiseadusajade arutamiseks, mis omakorda teeks koos Riigikohtu esimehega selliselt formeeritud kolleegiumi liikmete arvuks neli. Lisaks häälte poolitumise ohule otsuste langetamisel tähendaks neljaliikmeline kolleegium aga ka taandumist põhiseadusaja arutamise praegusest kvooruminõudest väljaspool valimiskaebusi, milleks on viis riigikohtunikku (PSJKS § 3 lg 2). Vältimaks seda, et vähemalt viieliikmelise põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustamiseks peaks üks senistest alalistest kolleegiumitest loovutama kaks liiget, mis tähendaks ühe kolleegiumi liikmete arvu märkimisväärset vähendamist, võiks põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmeskonna suurendamiseks vajaliku arvuni kaaluda juba eespool käsitletud 1991. a kohtute seaduse konstruktsiooni rakendamist *ad hoc*-liikme kohta.

Igal juhul ei peaks liikumine praegusest alalisema või iseseisvama põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustamise poole endaga kaasa tooma senise menetlusliku korralduse muutmist, mille järgi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel mõne teise Riigikohtu kolleegiumi poolt antakse kohtuasi läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule, mitte aga põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile, nagu see toimus enne 2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse jõustumist. Kuigi ühel eespool välja pakutud viisil põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi reformitud mudelis ei saa teise kolleegiumi järelevalvemenetlust algatava ja põhiseaduspärasuse küsimust sisuliselt lahendava järelevalvekolleegiumi kohtukoosseisud enam üldjuhul kattuda moodusel, nagu see juhtus 1993. a seaduse kehtivusaajal,⁴⁵ mistõttu langeksid ära ka sellest

⁴⁵ 1993. a seadus ei näinud ette erisusi Riigikohtu mõne kolleegiumi algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ning Riigikohtu praktika algusaastatel vaatas ka sellised asjad läbi

tulenevad etteheited ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõtte rikkumise kohta, ei peaks praegu toimivat mehhanismi siiski revideerima. Ehkki praegune süsteem tõstatab paratamatult küsimuse, miks privilegeeritakse Riigikohtu kolleegiumite algatatud põhiseadusajade lahendamist vaid üldkogus, samal ajal kui muude kohtuastmete ja teiste põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks pädevate isikute taotlused pälvivad üldjuhul vaid viieliikmelise järelevalvekolleegiumi tähelepanu, on see siiski põhjendatav Riigikohtu topeltrolliga nii kõrgeima instantsikohtu kui põhiseaduskohtuna. Vältimaks niisiis etteheiteid stiilis *ise taotlen – ise lahendan*, on igal juhul mõistlik Riigikohtust endast võrsuvaid põhiseaduspärasuse vaidlusi lahendada suurimas võimalikus kvoorumis, milleks saab olla vaid Riigikohtu üldkogu.

Kõigi eelkäsitletud variantide alternatiiv võiks olla sootuks loobuda põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumist selle tänaseni tuntud kujul. Nagu juba kirjeldatud, ei kujuta põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium endast Riigikohtu praeguses struktuuris oma nimetusele vaatamata siiski kolleegiumit, vaid pigem üldkogus varem kindlaks määratud nimekirja riigikohtunikest, kelle seast Riigikohtu esimees on pädev moodustama arutatava põhiseadusaja liigi kohaselt kas kolme- või viieliikmelise kohtukoosseisu. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmete perioodiline valimine Riigikohtu üldkogu poolt kohtute seaduse § 29 lg 2 teise lause tähenduses evib seega esmajoones informatsioonilist iseloomu, andes järgnevas perioodiks teada nende riigikohtunike ringi, kellele tuleb lisaks põhitööle kodukolleegiumis arutada ka põhiseadusasju. Rääkimata sellest, et säärane töökorraldus ei saagi praktikas kunagi võimaldada kolleegiumi moodustamist tähenduses, nagu seda (ilmselt ekslikult) peeti silmas 1991. a kohtute seaduse väljatöötamise ajal, ja soodustab igati põhiseadusajade sekundaarsust. Selline lähenemistee võib osutada ka kontraproduktiivseks, sest ei võimalda üksiku põhiseadusaja arutamisse kaasata riigikohtunikku, kes ei kuulu parasjagu põhiseadusaja arutavate kohtunike ringi, kuid kellel seevastu on üksiku kohtuasja lahendamiseks vajalik kompetentsus. Neil põhjustel, ja arvestades, et kõigil Riigikohtu liikmetel on juba ametisse nimetamisest tulenev

põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Viimane võis aga praktikas tingida olukorra, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi viiest liikmest kaks olid samad, kes enne mõne teise kolleegiumi koosseisus olid põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamist taotlenud (vt nt RKPJK 3-4-1-3-96 ja 3-4-1-4-96). Vastuolu vältimiseks muudeti juba enne 2002. a seaduse vastuvõtmist Riigikohtu kodukorda viisil, et Riigikohtu mõnelt kolleegiumilt laekunud põhiseadusasi saadetakse otse Riigikohtu üldkogule. Vt selle kohta samuti seletuskiri põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) juurde (Riigikogu IX koosseis).

ex officio pädevus arutada põhiseaduslikkuse järelevalve asju, oleks ilmselt mõistlikum loobuda Riigikohtu struktuuris põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumist, nähes selle asemel ette, et põhiseadusasju arutab kas Riigikohtu üldkogu või Riigikohtu esimehe eestvõttel selleks moodustatud kolme- või viieliikmeline kohtukoosseis. Sisuliselt tähendaks see ühemõttelist otsustust, et põhiseadusasju arutavad kõik riigikohtunikud, mis oleks põhiseaduse tõlgendamise olulisusega kindlasti paremas kooskõlas kui praegune töökorralduslik lähenemine, kuid mõõndusega, et ka konkreetse põhiseadusaja kaalukus võib siiski erineda, mistõttu võib varieeruda ka konkreetse kohtukoosseisu suurus. Kokkuvõttes võimaldaks see lahendus suurendada põhiseadusajade tähtsust Riigikohtus arutatavate asjade seas.

Kokkuvõtteks

1992. a põhiseadusega loodud unikaalne põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuliku kontrolli korraldus, mis ühendab ühte kõrgemasse kohtusse lisaks põhikohtuasjade viimase instantsi läbivaatamisele ka üldjuhul eraldiseisva konstitutsioonikohtu pädevuse, on esitanud meie seadusandjale väljakutse kujundada Riigikohtu mudel, kus mõlemad põhiseadusega nõutud funktsioonid oleksid võrdselt välja arendatud. Põhiseadusse selleks valitud ainulaadse lahenduse tõttu ei kujunenud Eesti praegune põhiseaduslikkuse järelevalve korraldus ja menetlus ühelt poolt ühtset ning igast küljest läbi kaalutud kontseptsiooni järgides, teiselt poolt polnud see võimalik ka olemasolevaid välismaised eeskujud matkides. Pigem näitab artiklis vaadeldud kujunemislugu, et selle eri komponendid – institutsionaalne raamistik ja menetluskord – töötati välja tervikliku analüüsita ja pigem eri aegadel langetatud üksikotsustele toetudes, millest osa jäi põhiseaduse heakskiitmisele eelnevasse ja osa sellele järgnevasse aega. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukorraldusliku külje kujundamisel sai määravaks juhendumine 1991. a kohtute seaduse väljatöötamise raames selle ajaloolistest eelkäijatest ehk 1938. a põhiseadusest ja kohtute seadustikust, mis tõi endaga eeldusena kaasa põhiseaduskohtu ülesannete ühendamise ühte kõrgemasse kohtusse. Kui selles ei ole iseenesest midagi eriskummalist, arvestades, et analoogilist lahendust kasutatakse teisteski riikides, siis 1992. a põhiseaduses otsustatud muud põhiseaduslikkuse järelevalve tuumikelemendid, nagu põhiseaduskohtu loomine Riigikohtu raames, abstraktne normikontroll lisaks kohtute algatatavale konkreetsele normikontrollile ning Riigikohtule põhiseaduskohtu funktsioonis antud pädevus tunnistada vaidlustatud õigusnorm selle põhiseadusvastasuse korral kehtetuks, annavad

lõpptulemusena süsteemi, mis ei tegele ainult asjassepuutuva normi põhi-seaduspärasuse hindamisega õigusemõistmise raames, nii nagu see toimub üldjuhul ühe kõrgema kohtu mudelis nt Skandinaavia või *common law* riikides. 1992. a põhiseaduses konstrueeritud Riigikohtu pädevus põhiseaduslikkuse järelevalvajana väljub selgelt pelgast õigusemõistmise raamistikust, andes meie kõrgemale kohtule ühemõtteliselt negatiivse seadusandja rolli. Et Riigikohus ei piirdu vaid õigusemõistmise kaudu normihierarhias madalamal seisvate sätete kooskõllalisuse hindamisega kõrgemalseisvatega, kinnitab juba ainuüksi fakt, et meie õiguskorras eksisteerib eraldiseisev põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse seadus. Tagasivaates ei olnud seega ka 1938. a kohtute seaduse eeskjuju lõpuni kasutatav, sest 1992. a põhiseadus läks põhiseaduslikkuse järelevalve mudeli arendamisel selgelt kaugemale sellest, mille realiseerimist oleks võimaldanud 1991. a kohtute seaduse loomisel aluseks võetud ajalooline eeskjuju, sealhulgas 1938. a põhiseadus. Tähelepanuväärne on seejuures asjaolu, et kui 1991. a kohtute reformi ette valmistades polnudki ehk väga võimalik ja poliitiliselt arukas valjul häälel arutleda tulevase põhiseaduskohtumudeli üle, arvestades Eesti kuulumist toonasel n-ö üleminekuperioodil veel Nõukogude Liidu koosseisu, siis sellesisuliste debattide puudumist Põhiseaduse Assamblees on juba keerulisem mõista.

Paradoksaalsel kombel sai aga põhiseaduskohtu ülesannete väljaarendamise takistuseks tulevases Riigikohtus sama 1991. a kohtute seadusega juba põhiseadust ennetavalt ära otsustatud Riigikohtu organisatsioon, mis oma järelduste poolest ületas ulatuslikult ainuüksi kõrgema kohtu töökorraldust puudutava otsustuse mõõtmed. Teisisõnu: laiemas vaates ja pikemas plaanis tähendas otsustus moodustada erinevalt teistest kolleegiumitest põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium roteeruva kolleegiumina paratamatult ka otsustust selle üle, kas talle põhiseaduse § 149 lõike 3 kohaselt pandud kahesuguste ülesannete kontekstis kujuneb Riigikohus tulevikus pigem kõrgeimaks kohtuks või põhiseaduskohtuks või on mõlemad funktsioonid selles võrdselt välja arendatud. Otsustus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kasuks selle praeguseni toimival roteeruval kujul ei tähendanud mitte ainult seda, et põhiseaduslikkuse järelevalve asju arutavad alaliste kolleegiumite liikmed n-ö oma põhitöö kõrvalt, vaid ka seda, et riigikohtunike valimisel saab määravaks eeskätt nende erialane pädevus alaliste kolleegiumite pärusmaaks olevates õigusvaldkondades. Teiste sõnadega: loodud mudel selgelt alatähtsustas põhiseadusasju, mis väljendus muu hulgas selles, et Riigikohtu koosseisu liikmete valimine üksnes põhiseaduskohtu funktsiooni täitmiseks oli raskendatud. Seega jäid Riigikohtu moodustamisel 1993. a kokkuvõttes peale kõrgeima kohtu ülesanded ning põhiseaduskohtu ülesannete täitmine sulandati justkui kõrvaltegevusena nende sekka. Mõneti võib väita, et

Riigikohtu sellise töökorraldusega arendati loogilise ja ülima lõpuni põhiseaduse § 149 lõike 3 viimase lause ebaõnnestunud sõnastus, mille kohaselt Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus.

Et meie praegusaja põhiseaduslikkuse järelevalve on pigem juhuslike tegurite kui kontseptuaalse kava järgi kujundatud süsteem, kinnitab samuti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kui protsessinormistiku tekkelugu. Esimese, 1993. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse puhul torkab ühemõtteliselt silma selle menetluskorra äärmiselt restriktiivne sisustamine vaid normikontrollina põhiseaduses ette nähtud juhtudel. Soovimatu kõrvalmõjuna jättis selline lahendus mitu riigiõiguslikult olulist vaidlust (nt valimiskaebused) üldkohtusüsteemi lahendada, kuigi põhiseaduse järgi oli riigis loodud ka põhiseaduskohus Riigikohtu kujul. 2002. a põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus defineeris küll põhjendatult järelevalve menetluseseme ümber, hõlmates sellesse normikontrolli kõrval ka muud riigiõiguslikult olulised vaidlused, kuid ei muutnud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegiumi töökorraldust.

Tulevikku vaadates võib küsida, kas meil on põhjust rahul olla olemasolevaga või vääriks senine menetluskord täiustamist. Olukorras, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks õigustatud isikute ringi laiendamisest on tänasel päeval üha enam saamas pigem poliitiline kui õiguslik küsimus,⁴⁶ tuleb seda enam tunnustada 2002. a reformiga tehtud muudatuste põhjendatust, mis võimaldavad Riigikohtul täiel määral asuda täitma talle põhiseadusega antud konstitutsioonikohtu ülesandeid. Teisalt on raske vaidlustada ka teesi, et kui põhiseaduse § 149 lõike 3 viimane lause paneb Riigikohtule ühtlasi põhiseaduskohtu ülesanded, siis tulenevad sellest sättest ka teatud põhiseaduslikud nõudmised põhiseadusajade lahendamise korraldusele kõrgemas kohtus endas. Nii on küsitav, kas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse sekundaarne iseloom, mis väljendub eeskätt üldise kohtusüsteemi suhtes kõrgeima kohtu ülesannete täitmise privilegeerimises Riigikohtu töökorralduses, vastab põhiseaduse tsiteeritud sätte sõnale ja vaimule. Nagu praegu näha võime, olid paljud 1990. aastatel omariikliku õiguskorra ülesehitamise algfaasis tehtud otsused igavikulised selles mõttes, et hilisem tagasitulek nende põhjendatuse arutelude juurde – ja veelgi enam nende ümbervaatamine – vajab rohkem õigustamist kui toona nende tegemisel nõuti. Sellele vaatamata vääricksid põhiseaduslikkuse järelevalve

⁴⁶ Vt selle kohta nt Riigikohtu esimehe ettekanded Riigikogule kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta 8. juunil 2017 ja 7. juunil 2018 ning nendele järgnenud parlamentaarset arutelu.

PRIIT PIKAMÄE

menetluse eeskätt institutsionaalsed aspektid süstemaatilist mõtestamist, et vabaneda omaaegsest juhusliku kujunemise taagast.