

Seadusandja otsus või kohtu sõna – kelle käes on võim õiguskorra üle?

JUDICON-EU uurimisprojekti tutvustus

1. Saateks

Ikka ja jälle on kuulda arvamust, et kohtud on omandanud liiast palju võimu.^{*1} Sellised väited on otseselt või vähemalt kaudselt seotud etteheitega, et kohtute tegevus piirab ülemäära seadusandja otsustusvabadust ja siseneb poliitika valdkonda, minetades talle põhiseadusega antud pädevuse piirid.

Euroopa Liidu võrdluses on Eesti kohtusüsteem juhtiv kohtumenetluste tõhususe ja kiiruse poolest^{*2} ning 71% Eesti elanikest hindab Eesti kohtuid usaldusväärseks.^{*3} Siiski on Eesti kohtusüsteemi kohta olnud kuulda ka kriitikat. Näiteks 2017. aastal väljendas toonane siseminister ja Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna juht seoses kohtuotsusega, mis tugevdas samasooliste paaride õigusi, soovi, et otsuse teinud kohtunike pead peaksid veerema.^{*4} Väites, et kohtunikud ei pea kinni neile määratud võimu piiridest, on poliitikud Ungaris ja Poolas viimasel aastakümnel jõuliselt sekkunud kohtute tegevusse.

JUDICON-EU uurimisprojekt võttis endale ülesandeks hinnata erinevate parameetrite abil Euroopa Liidu liikmesriikide kõrgeimate kohtute otsuste mõju seadusandlusele ja seadusandjale ning kohtuotsuste tugevust seadusandja suhtes aastatel 1990–2020.^{*5} Projekti eesmärgiks oli mõista paremini, millised on seadusandja ja kohtuvõimu omavahelist suhet ja võimude vahekorda määravad kriteeriumid. Sel põhjusel keskendus uurimus kõrgeimate kohtute otsustele, mille sisuks oli riiklike õigusaktide põhiseaduspärasuse kontroll. Uurimusest ei olnud hõlmatud täitevvõimu kehtestatud õigusaktid ega sellised madalama astme kohtu seisukohti revideerivad konstitutsioonikohtu otsused, mille sisuks ei olnud parlamentaarse seadusnormi (või selle puudumise) kontroll.^{*6} Kuna Eestis puudub eraldi konstitutsioonikohus, olid antud juhul uurimuse esemeks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja üldkogu formaalse seadusnormi kontrolli otsused.^{*7}

JUDICON-EU projekti raames valmis Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast ulatuslik uurimus, millele sarnast ei ole seni teostatud. Kuna selle sisu ja tulemused omavad olulist tähendust just Eesti õiguskorra jaoks, tutvustab käesolev artikkel uurimust ja autori poolt selle alusel tehtud järeldusi lähemalt ka

¹ Artikkel on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali grandii SSVOI21349 toel. Autor tänab Kerdi Rauda, Katri Jaanimägi ja Sten Kaptenit, kes on olnud oluliseks abiks raporti koostamiseks vajalike andmete kogumisel ja korras-tamisel. Lisaks tänab autor Berit Aaviksood heade mõtete ja kriitilise pilgu eest.

² EU Justice Scoreboard 2021. European Commission. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/info/files/eu-justice-scoreboard-2021>.

³ Uuring: kohtuid usaldab 71 protsenti eestimaalastest. Riigikohus, 30.11.2021. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/uuring-kohtuid-usaldab-71-protsenti-eestimaalastest>.

⁴ Riigikogu 20.03.2017 täiskogu istungi stenogramm. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201703201500>.

⁵ Judicon-EU uurimisprojekti kohta lähemalt: <https://judiconeu.uni-nke.hu/about>. Projektis osalesid 19 EL-i liikmesriiki: Austria, Belgia, Horvaatia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania.

⁶ Lähemalt JUDICON-i uurimisprojekti metodoloogia kohta vt A short guide to the methodology. JUDICON-EU. Arvutivõrgus: <https://judiconeu.uni-nke.hu/methodology>.

⁷ JUDICON-i uurimisprojekti Eesti analüüs ilmub 2023. aastal kirjastuses Routledge.

eestikeelsele lugejaskonnale. Teema aktuaalsust kinnitab asjaolu, et justiitsminister otsustas 2023. aasta veebruari alguses moodustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse analüüsi koostamiseks töörühma.^{*8}

2. Projekti uurimuse metoodikast

Kohtuotsus sisaldab üldjuhul mitut üksikotsust, mille mõju ja ulatus võivad olla vägagi erinevad. Näiteks võib kohus otsuse resolutiivosas tunnistada põhiseadusvastaseks ühe seadusnormi ja eitada samas teise vaidlusaluse normi puhul vastuolu olemasolu. Seetõttu olid kõnealuses JUDICON-i uurimuses vaatluse all kohtuotsuse resolutiivosa üksikotsused, mitte kohtuotsused tervikuna.^{*9} Samuti on arvesse võetud kohtunike avaldatud eriarvamusi.^{*10}

Märkida tasub samuti, et uurimus ei hõlmanud kohtuotsuseid, mille vaidlusalune norm oli ajaks, kui kohus tuvastas selle põhiseadusvastasuse, juba kaotanud oma õigusliku mõju.^{*11} Seda põhjusel, et sellisel juhul puudub kohtu otsusel otsene mõju seadusandja tegevusele.

Et hinnata üksikotsuste tugevust ja luua nende võrreldavust võimaldav süsteem, hinnati JUDICON-i projekti raames riigi normikontrolli iga üksikotsuse puhul järgmisi kriteeriumeid, arvestades iga riigi puhul selle omapäradega:^{*12}

- a) üksikotsuse sisu ehk küsimus, kas – ja kui jah, siis mis põhjusel – vaidlustatud seaduse norm on põhiseadusvastane;
- b) üksikotsuse terviklikkus ehk küsimus, kas normikontrolli teostav kohus tühistas – olenemata taotluse sisust – ühe osa seadusest, seaduse (osa) teatud tõlgenduse^{*13} või seaduse tervikuna;
- c) üksikotsuse ajaline kehtivus, sest kohtuotsuse tugevus oleneb muuhulgas sellest, kas see jõustub kohe (*ex nunc*), tulevikus (*pro futuro*) või tagasiulatuvalt (*ex tunc*);
- d) ettekirjutus: kohtuotsuse sisu võivad mõjutada kohtupoolsed ettekirjutused või suunised seadusandjale, näiteks kuidas tuvastatud põhiseadusvastasust kõrvaldada.^{*14}

2.1. Üksikotsuse põhiseaduspärasus

Esimese punkti – normi põhiseaduspärasuse küsimuse – puhul tuleb eristada järgmiseid, otsuse resolutiivosas paiknevaid^{*15} põhilisi võimalusi ja otsuse liike.

- a. Ettepanek teatud seadusnormi põhiseadusvastaseks tunnistamiseks võidakse rahuldamata jätta (ingl *rejection*) põhjendusega, et vaadeldav õiguslik regulatsioon on täielikult kooskõlas põhiseadusega, samuti näiteks juhul, kui kohus asub seisukohale, et tal puudub pädevus otsustada teatud poliitilise sisuga küsimuste üle.^{*16}

⁸ Justiitsministri 08.02.2023 käskkiri nr 17 „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse analüüsi koostamiseks töörühma moodustamine“. Arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/13783257>.

⁹ K. Pócza. *Constitutional Politics and the Judiciary*. Routledge 2019, lk 11 jj. Lugejasõbralikkuse huvides nimetab autor käesolevas artiklis üksikotsuseid alljärgnevalt ka otsusteks. Kohtuotsustele tervikuna on käesolevas artiklis viidatud kui kohtulahendile või kohtuotsusele.

¹⁰ Samas.

¹¹ Eesti kohtupraktika puhul on nimetatud tingimusel oluline mõju uuringu tulemustele põhiliselt seetõttu, et ajavahemikul 2009–2016 vaatas Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames läbi kokku 71 kohtuasja, mis käsitlesid riigilõivu tasumise kohustust tsiviil- ja halduskohtumenetluses. Nendest 57 otsuse puhul tunnistas kohus juba kehtivuse kaotanud õigusnormid põhiseadusega vastuolus olevaks. Vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2017. aasta kohtulahendite täitmine. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/ylevaated/2018/%C3%9Clevaade%20Riigikohtu%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relevalve%202010.%E2%80%932017.%20aasta%20koht....pdf>.

¹² Järgnevalt käsitleb autor teostatud uurimuse üldiseid põhimõtteid. Detailse ülevaate saamiseks soovib autor tutvuda uurimisprojekti metoodikat tutvustava käsitlusega teoses: K. Pócza (viide 9), lk 8 jj. Uurimuse metodoloogia kohta vt A short guide to the methodology (viide 6).

¹³ Riigikohtu praktika kohaselt ei tunnista kohus tõlgendamisalternatiivi siiski põhiseadusvastaseks, vaid sõnastab kriteeriumid, mille abil tõlgendada vaidlusalust Eesti õigusnormi põhiseaduskonformselt.

¹⁴ K. Pócza (viide 9), lk 12 jj.

¹⁵ Metoodika eesmärgiks on siinjuures eristada kohtu sõnastatud õiguslikult siduvaid üksikotsuseid resolutiivosas ja kohtu tõlgendusi kohtulahendi põhjendustes. Vt ka A short guide to the methodology (viide 6).

¹⁶ JUDICON-EU: *Judicial Constraints on Legislatures in Europe 1990–2020*. Codebook. 30.03.2020, lk 2. Avaldatud projekti kodulehel: <https://judiconeu.uni-nke.hu/methodology>. Uurimusest hõlmatud olid vaid otsused, mille puhul Riigikohus

- b. Põhiseadusvastaseks võib seadusnorm osutada menetluslikel põhjustel ehk õigusloomeprotsessi formaalse puudulikkuse tõttu. Sel juhul jääb seadusandjale siiski võimalus sisuline regulatsioon uuesti vastu võtta.^{*17}
- c. Põhiseadusvastaseks võib osutada ka seadusandlik tegemata jätmise tingimusel, et seadusandjal oleks olnud kohustus teatud olukorda reguleerida või kui jõus olev regulatsioon osutub ebapiisavaks (ingl *omission*). Põhiseadusvastasuse tuvastamine antud alusel on siiski leebe meede, sest kohus ei tühistata seadusandja otsust, vaid kutsub teda üksnes üles teatud olukorda reguleerima.^{*18}
- d. Eelmainitud alternatiividest enam aga piirab seadusandja otsustusvabadust põhiseaduslikkuse kontrolli teostava kohtu otsus, mis tuvastab vaidlustatud normi sisulise põhiseadusvastasuse (ingl *substantial unconstitutionality*).^{*19}

On riike, kus kohtul on võimalus seadust põhiseadusvastaseks deklareerimata sõnastada kohtuotsuse resolutiivosas kohtupoolset normi tõlgendamise reeglid (ingl *constitutional requirement*), mille tulemusel muutub vaidlusaluse regulatsiooni kohaldamisala. Sel moel teostab kohus sisuliselt tegeliku seadusandja ülesandeid seadusnormi muutmata.^{*20} Olenevalt oma sisust võib selline kooskõlalise tõlgendamise nõue omada seadusandja jaoks nii ulatuslikku kui ka vaevu piiravat mõju.^{*21}

Eesti Riigikohtu praktikas siiski puuduvad kohtu poolt sõnastatud siduva õiguspõhise tõlgendusreeglid. Samuti puuduvad Eesti Riigikohtu praktikas nn *Leitsatz*-otsused ehk kohtuotsused, milles on kohtuotsusele eelnev, kohtu poolt sõnastatud lühikokkuvõtte otsuse peamistest põhjendustest.^{*22} Kuigi põhiseadus taoliste otsuste tegemist ei välista, ei ole neid PSJKS §-s 15 ette nähtud.

2.2. Üksikotsuse terviklikkus

Terviklikkuse (ingl *completeness*) küsimuse puhul lähtub uurimus põhimõttest, et seadusandja on ühes seaduses reguleerinud teatud poliitilise küsimuse kõik olulised aspektid.^{*23} Olukord, kus kohus tühistab seaduse ehk seadusandja poliitilise kokkuleppe teatud valdkonnas tervikuna, on väga haruldane. Üldjuhul piirdub kohus sellega, et ta kuulutab põhiseadusvastaseks seaduse teatud osa või regulatsiooni. Osalise põhiseadusvastasuse puhul võib kohus tühistada vaidlustatud normi(d) või selle/nende kohaldamise teatud ulatuses kas kvalitatiivselt või kvantitatiivselt. Kvalitatiivne osaline tühistamine tähendab, et kohus tunnistab oma otsusega põhiseadusvastaseks normi teatud tõlgenduse, mitte aga ei tühistata normi või selle osa. Seevastu kvantitatiivse osalise tühistamise puhul kuulutab kohus teatud normi või selle osa põhiseadusvastaseks. Seetõttu tuleb kvantitatiivset osalist tühistamist pidada kvalitatiivsest ulatuslikumaks.^{*24}

2.3. Üksikotsuse ajaline mõju

Ka tühistamise ajaline mõju mõjutab kohtuotsuse tugevust. Konstitutsioonikohus võib anda seadusandjale *pro futuro* jõustuva kohtuotsusega üleminekuaja, mille jooksul viia põhiseadusega kooskõlla vaidluse esemeks olnud norm(id). Piiravam on seadusandjale *ex nunc* ehk vahetult jõustuva otsuse mõju. Kõige jõulisemalt aga sekkub seadusandja tegevusse seaduse *ex tunc* tühistav otsus ehk olukord, kus kohus tühistab vaidlustatud normi(d) tagasiulatuvalt, mille puhul kohtu otsusel on kohene mõju seadusandlusele.^{*25}

käsitles vaidlustatud normi põhiseaduspärasust. Hindamisest hõlmatud ei olnud sellised normikontrolli avaldused, mida Riigikohus otsustas asjaolude sisulise käsitluseta formaalse puudulikkuse tõttu mitte menetlusse võtta (ingl *refusal*). Selliseid juhtumeid tuleb Eesti õiguspraktikas harva ette. Siiski puudub Riigikohtus eraldi statistiline ülevaade selle kohta, kui palju avaldusi lükatakse tagasi formaalsete puuduste tõttu. Korra on Riigikohus jätnud läbi vaatamata õiguskantsleri taotluse (alusseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 11 lg 2. – RT I 2002, 29, 174; RT I, 07.03.2019, 4), kui oli läbimata kohustuslik kohtueelne menetlus (RKPJKm 10.05.2013, 3-4-1-3-13). Ühel korral on konkreetses normikontrolli menetluses taotlus formaalsete puuduste tõttu tagasi lükatud PSJKS § 11 lg 3 alusel (RKPJKm 16.03.2006, 3-4-1-1-06).

¹⁷ K. Póczy (viide 9), lk 14 jj.

¹⁸ Samas, lk 14.

¹⁹ Samas, lk 15.

²⁰ Samas.

²¹ Samas.

²² Üldjuhul koostavad kohtud nn *Leitsatz*-i põhimõttelise tähtsusega kohtuotsuste puhul ning neid võib mõista kui kohtu poolset juhendit teatud õiguslike küsimuste käsitlemiseks.

²³ Samas, lk 16.

²⁴ Samas.

²⁵ Samas.

2.4. Kohtu ettekirjutus

Mõju kohtuotsuse tugevusele on ka seadusandjale suunatud ettekirjutusel (ingl *prescription*), mida kohus võib otsuse resolutsioonile või põhjendustele lisada – aga ei pea lisama. Kuna ettekirjutuste sisu on erinev, on erinev ka nende mõju. Siduval ettekirjutustel, mis asub otsuse resolutiivosas, on funktsionaalselt sama mõju kui resolutsiooni teistel osadel. Ettekirjutusel, mis tuleneb otsuse põhjendustest, on vaid mittesiduv mõju (ingl *non-binding prescription*).^{*26}

Nagu eespool märgitud, ei ole Eesti õiguses selliseid siduvaid ettekirjutusi ette nähtud.

2.5. Vahekokkuvõte

Eeltoodud kriteeriumide alusel on JUDICON-i projekti osalejad hinnanud oma riikide konstitutsiooni-kohtute poolt ajavahemikul 1990–2020 tehtud normikontrolli otsuste tugevust. Eesti puhul algab analüüsitav ajavahemik aastal 1993, kui taasiseseisvunud Eesti Riigikohus alustas oma tööd. Järgnevalt tutvustab autor Eesti uuringu peamiste tulemuste alusel tehtud järeldusi ja loodab, et uuring annab Eesti juristkonnale põhjust edasiseks aruteluks asjaomastes küsimustes.

3. Eesti uurimistulemuste olulisemad omapärad

3.1. Üldised tähelepanekud

Üks Eesti omapärasid on otsuste väike arv. Uuringu kriteeriumitele vastas 190 normikontrolli otsust, mis teeb Eestist Küprose järel teise väikseima otsuste arvuga riigi.^{*27} Kuigi see on kahtlemata tingitud ka riigi suurusest, ei ole riigi suuruse ja normikontrollide arvu vahel kindlat reeglipärast seost. Näiteks tehti uurimuse ajavahemikus Saksamaal 334 asjakohast kohtuotsust, samas kui Austria vastav arv oli 956.^{*28}

Väikese arvu üheks põhjuseks tuleb pidada normikontrolli õigustatud algatajate piiratud ringi, mis koosneb alama astme kohtutest (PSJKS § 9), Vabariigi Presidendist (PS § 107), õiguskantslerist (PS § 142) ning juhul, kui vaidlusaluseks küsimuseks on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised, ka kohalikest omavalitsustest (PSJKS § 7). Pealegi tuleb silmas pidada, et alama astme kohtutel on normikontrolli õigus vaid tingimusel, et vaidlusalune õigusnorm on otsustava tähtsusega konkreetse kohtuvaidluse lahendamisel ehk asjassepuutuv PSJKS § 9 mõttes (nn konkreetne normikontroll; vt ka allpool p 4.1). Ülejäänud kolmel õigustatud on õigus algatada normikontroll, sõltumata normi kohaldatavusest konkreetsel juhul (nn abstraktse normikontrolli õigus).

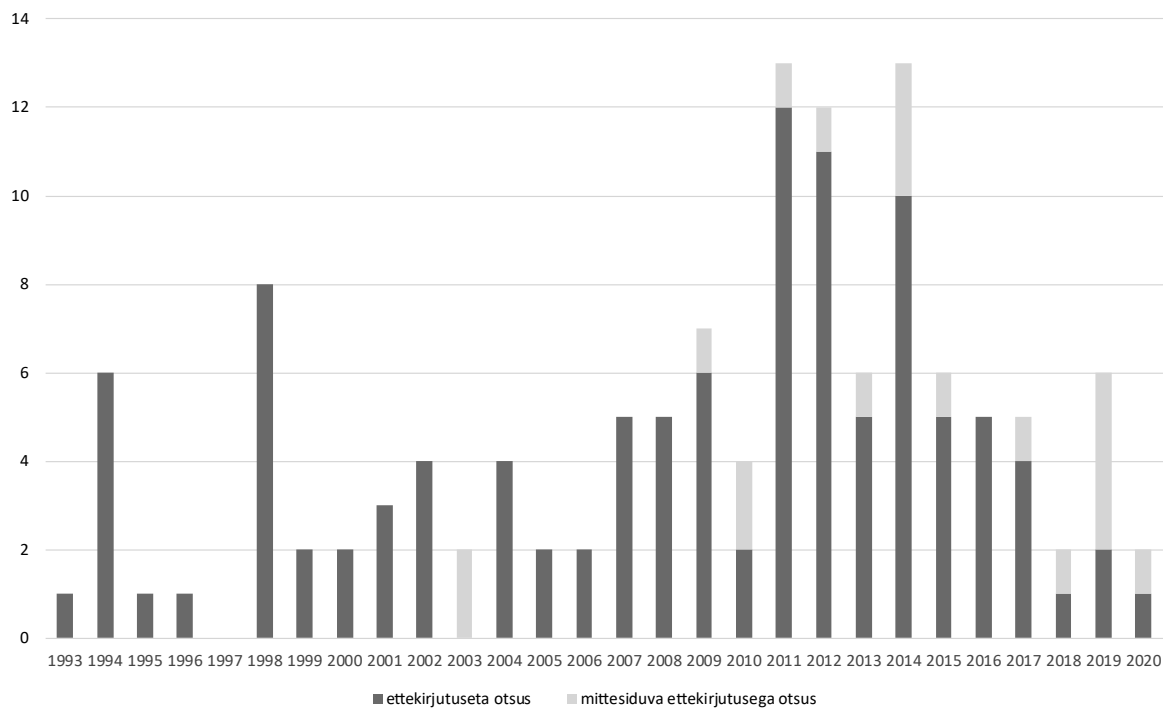
Olenemata normikontrollide väikesest arvust, on menetluste arv tervikuna Eestis aja jooksul kasvanud. Arvestades asjaoluga, et pärast taasiseseisvumist moodustatud Riigikohtu pädevustega pidid kõigepealt kohanema nii õigustatud algatajad kui ka kohus ise, tundub niisugune areng loomulik.

Oma rolli ja mõju teadvustamist näitab ka Riigikohtu poolt seadusandjale tehtud mittesiduvate ettekirjutuste (vt p 2.4) areng ajas. Kuni aastani 2009 kasutas Riigikohus vaid kahel korral sellise suunise andmise võimalust (aastal 2003). Pärast 2009. aastat on kohus seevastu vaid ühel aastal (2016) jätnud kasutamata võimaluse lisada aasta jooksul tehtud normikontrolli otsustele vähemalt ühel korral ka (mittesiduvaid) suuniseid seadusandjale.

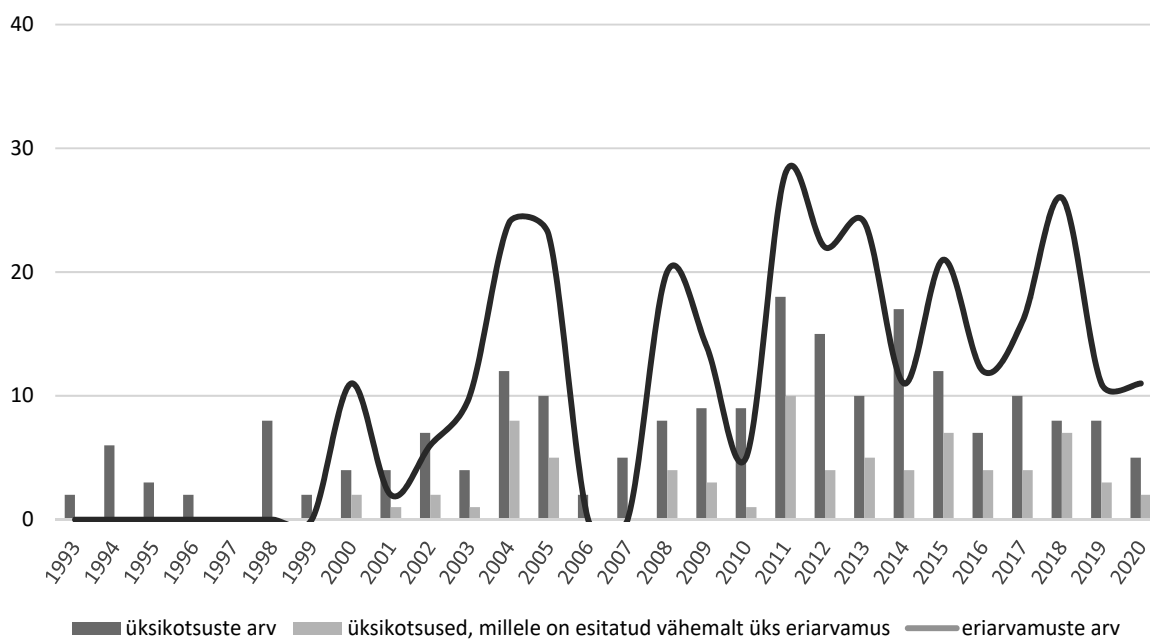
²⁶ Samas, lk 17.

²⁷ Kõik käesolevas artiklis nimetatud arvud on esialgsed. Artikli esitamise hetkel ei ole veel kõik JUDICON-i projekti tulemused lõplikult kinnitatud.

²⁸ Kõik järgnevalt esitatud statistilised tulemused avalikustatakse projekti lõpus open source materjalina koduleheküljel: <https://judiconeu.uni-nke.hu/>. Uurimisprojekt lõpeb aastal 2023.



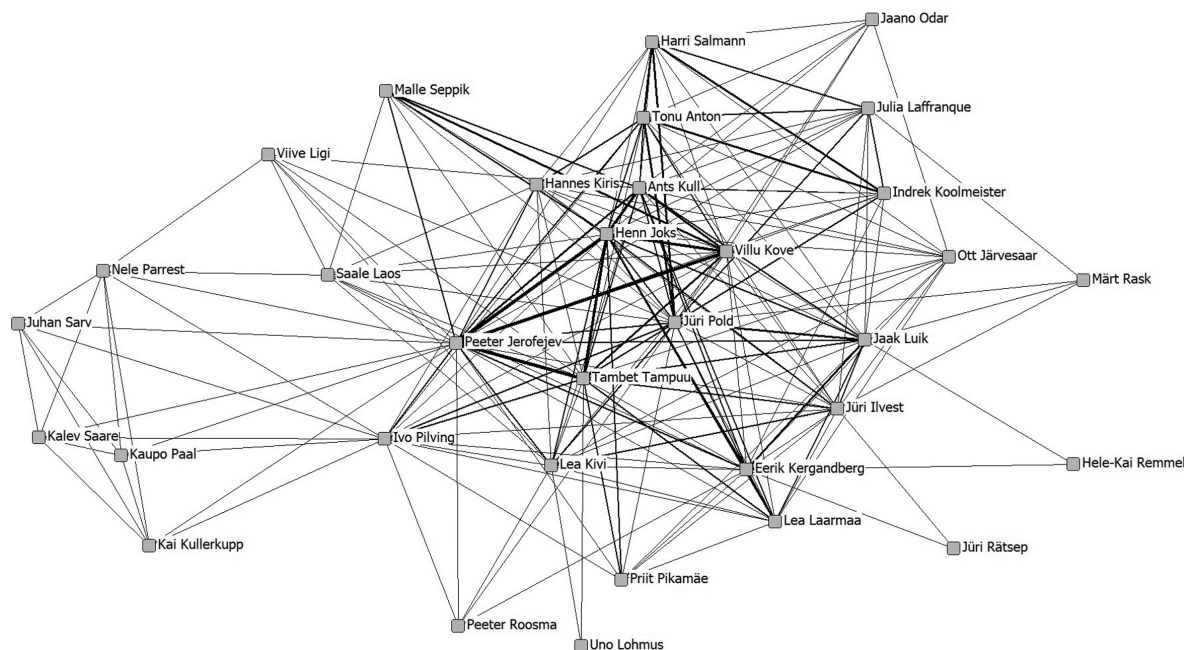
Joonis 1. Mittesiduvate ettekirjutuste statistika



Joonis 2. Eriarvamuste statistika

Kasvanud on aja jooksul ka eriarvamuste^{*29} arv. Kui Riigikohtu esimese seitsme aasta jooksul ei esitatud normikontrolli raames ühtegi eriarvamust, siis kokku uurimuse kriteeriumitele vastavast 207 otsusest 77 on otsused, kus vähemalt üks kohtunik on esitanud oma eriarvamuse.

Lisaks tuleb märkida, et ainult 19 kokku 77-st eriarvamusest on esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi tehtud otsuste kohta. Enamik eriarvamusi on tehtud Riigikohtu üldkogu otsuste puhul. Kuna üldkogu koosseis arutab üldjuhul põhimõttelise tähtsusega küsimusi ja otsustusprotsessis osalevad kõik 19 Riigikohtu kohtunikku, ei tundu see tulemus üllatav. Otsustajate rohkus tingib eriarvamuste suurema tõenäosuse.



Joonis 3. Kohtunike koostöö maatriks

Uurimuse käigus hinnati ka kohtunike omavahelisi seoseid, sest sageli esitavad eri kohtunikud ühise eriarvamuse.^{*30} Mis puudutab kohtunike eriarvamuste võrgustiku maatriksit, siis ei ole üllatav, et kõige tugevamate sidemete ja kõige tihedama võrgustikuga kohtunikud olid kõik ametis olnud vähemalt 18 aastat (mh Peeter Jerofejev, Villu Kõve, Henn Jõks, Ants Kull ja Tambet Tampuu). Peale selle on huvitav täheldada, et enamik kohtunikest, kellel on tugevad võrgustikusidemed, kuulub Riigikohtu tsiviilkolleegiumisse või on varem olnud selle liikmed (nt Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Villu Kõve, Ants Kull ja Tambet Tampuu).

3.2. Üksikotsuste tüübid ja nende ajaline mõju

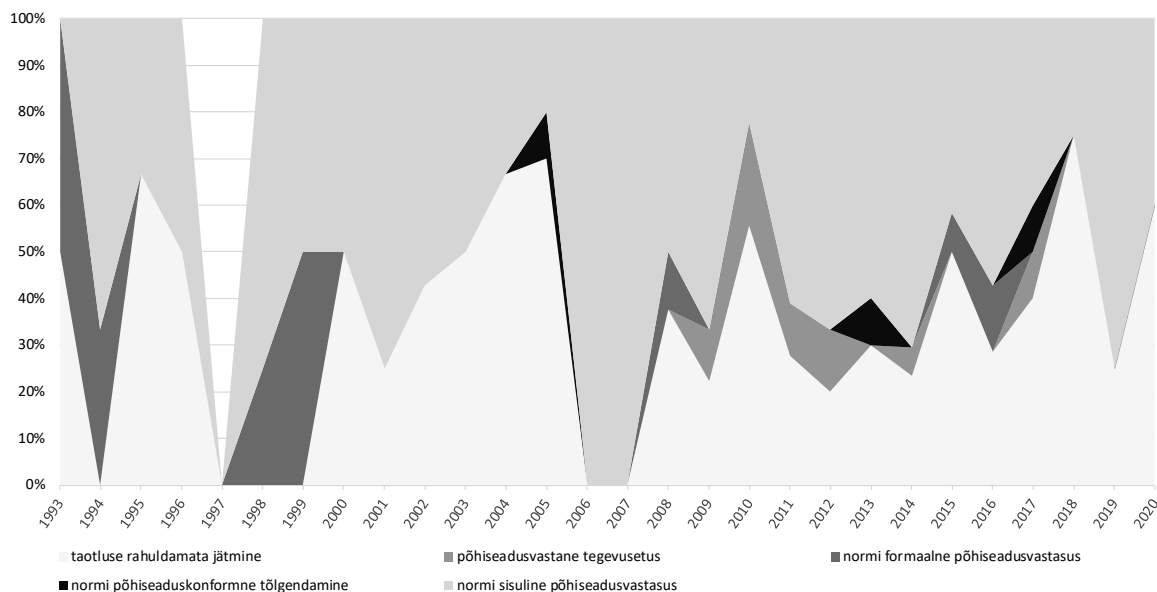
Nagu nähtub uuringu tulemustest, tuvastab Riigikohus valdava osa JUDICON-i projekti parameetritele vastavate normikontrollide puhul vaidlusaluse normi sisulise põhiseadusvastasuse. Kokku tegi Riigikohus uuritud ajavahemikus 129 nn mittenuotsust, s.t otsust, mis ei olnud taotluse rahuldamata jätmised. Nendest 111 juhul tuvastas kohus vaidlustatud õigusnormi sisulise põhiseadusvastasuse.

Silma paistab, et enamik otsustest ehk kümnest otsusest kuus, milles Riigikohus tuvastas formaalse põhiseadusvastasuse, on langetatud ajavahemikul 1993–2002. Seda võib seletada eelkõige sellega, et Eesti pidi pärast taasiseseisvumise algust väga lühikese aja jooksul rakendama kogu vastloodud demokraatliku õigusriigi regulatsiooni. Osaliselt puudusid protsessi korrastavad õiguslikud regulatsioonid, osaliselt ei olnud parlamentaarse õigusloomeprotsessi põhimõtted riigiparaadi osalistele veel piisavalt tuttavad.

Õigus otsustada õigusliku tegevusetuse juhtumite üle kirjutati seadusesse 2004. aasta seadusemuudatusega, ajendatuna muuhulgas eesmärgist tagada Eesti Euroopa Liiduga ühinemise puhul riigi

²⁹ Analüüsi parameetritele vastasid üksnes kohtunike eriarvamused, mitte aga konkureerivad vms seisukohad.

³⁰ Lähemalt vt K. Póczy (viide 9), lk 24.



Joonis 4. Üksikotsuste tüübid

vastutus tegevusetuse, sh Euroopa Liidu õigusaktide (korrektse ja õigeaegse) üle võtmata jätmise korral.^{*31} Esimest korda tegi Riigikohus otsuse juhtumi kohta, mis kvalifitseerub käesoleva analüüsi kriteeriumite alusel (selgesõnaliseks) tegevusetuseks, 2009. aastal.^{*32} Riigikohus on ajavahemikus 1993–2020 tuvastanud kokku üheksal korral seadusandja tegevusetusest tingitud põhiseadusvastasuse.

Eesti õigus ei näe sõnaselgelt ette individuaalse põhiseaduskaebuse õigusinstituuti. Siiski on Riigikohus seni ühel juhul tunnistanud individuaalkaebuse edukaks, märkides, et kui puudub muu õiguskaitsevahend, annab põhiseaduslik õiguskaitsevahend isikule õiguse nõuda oma põhiõiguste kaitsmist riigi vastu otse kõrgeimalt kohtult.^{*33} Alates sellest otsusest on Riigikohtule esitatud veel üle 40 individuaalkaebuse, kuid ühtegi neist ei ole rahuldatud. Kõigil juhtudel leidis kohus, et kaebused on vastuvõetamatud.

Enne 2008. aastat olid põhiseaduslikkuse järelevalve otsused üldiselt *ex nunc* mõjuga. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. märtsi 2008. a otsus^{*34} aga tähistas pöördepunkti, mille järel on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktika kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve otsustel üldjuhul tagasiulatuv mõju.

Kohtupraktika kohaselt ei tähenda põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste võimalik tagasiulatuv mõju siiski, et asjassepuutuvatel otsustel oleks automaatne *erga omnes* mõju, mis toob kaasa kõigi nende õigussuhete täieliku taastamise, mille raames põhiseadusvastast normi kohaldati.^{*35} Riigikohtunik Ivo Pilving on selgitanud, et otsust ja üldist *ex tunc* mõju võib pidada võimalikuks juhul, kui põhiseadusvastasel normil on üksikisikule otsene piirav mõju.^{*36} Seevastu juhtudel, kus haldusakt anti hiljem põhiseadusvastaseks tunnistatud normi alusel, oleneb selle otsuse tagasiulatuv mõju, sh kehtetuks tunnistatud normi mõju selle alusel varem tehtud haldusotsustele, kohtu kaalutlusest.^{*37} Riigikohus ise ei ole siiski lähemalt selgitanud põhimõtteid, millest ta otsuste ajalise mõju määramisel lähtub.

³¹ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 357 SE, lk 1. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f4c8f57d-05cb-3c9f-b392-8446e397cee4/Riigivastutuse%20seaduse%20ja%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relevalve%20kohtumenetluse%20seaduse%20muutmise%20seadus>.

³² RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07.

³³ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 17.

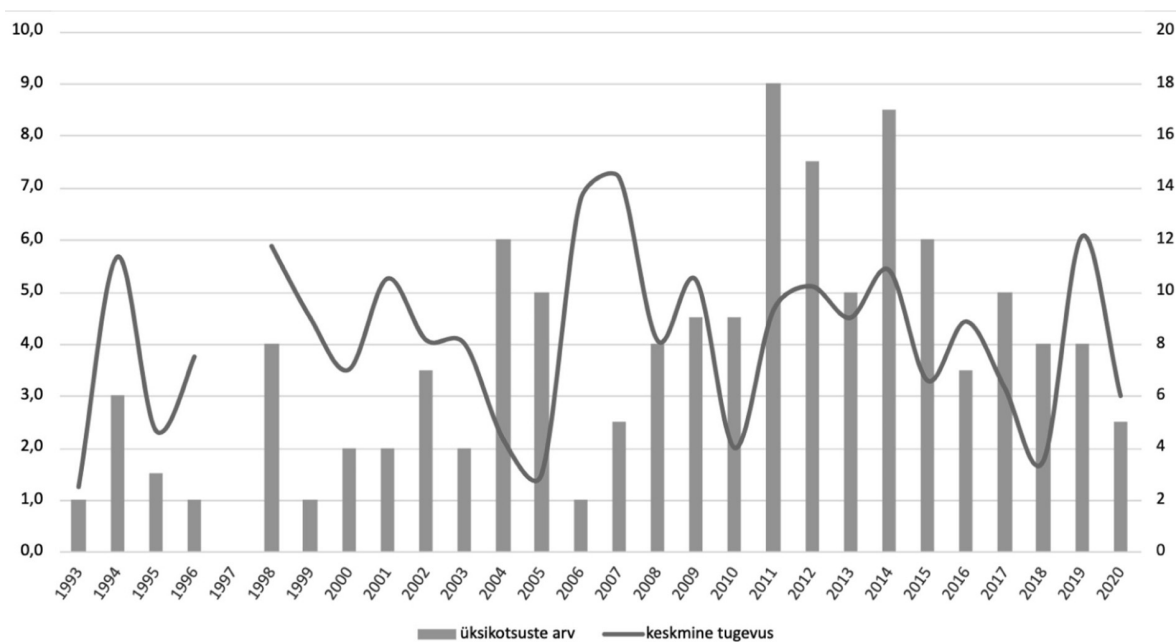
³⁴ RKPJKo 10.03.2008 3-3-2-1-07, p 18 jj.

³⁵ Samas, 20.

³⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020, § 152 komm. 128 jj (I. Pilving).

³⁷ RKPJKo 10.03.2008, 3-3-2-1-07, p 20.

3.3. Riigikohtu normikontrolli otsuste tugevus



Joonis 5. Üksikotsuste keskmine tugevus

Silma paistab Eesti Riigikohtu teostatud normikontroll oma tugevuse poolest.

207-st parameetritele vastavast üksikotsusest 129 moodustavad mittenuollotsused. See tähendab, et üle 60% normikontrolli otsustest on piiravad. Uuringu võrdluses on vaid Küprosel suurem osakaal piiravaid otsuseid. Riigikohtu normikontrolli otsuste keskmine tugevus on pealegi peaaegu kaks korda suurem kui uuringu keskmine (ehk keskmine tugevus kõikide uuringus osalenud riikide seas). Riigikohtu mittenuollotsuste keskmine tugevus 6,60 on samuti selgelt suurem kui uuringu keskmine, milleks on 5,70.

Piiravate otsuste keskmisest suurema osakaalu ja tugevuse põhjuseks võib jällegi pidada taotluste esitamiseks õigustatud isikute väikest ringi ja menetlusliikide piiratud arvu. Selline kord tagab, et kohtu poolt otsustatavad juhtumid on üldjuhul sellised, mida riigiasutused ei ole suutnud muul viisil lahendada ja mille vaidlusalused normid on suure tõenäosusega põhiseadusvastased.

Eraldi tähelepanu vääriavad Eesti presidendi ja õiguskantsleri algatatud abstraktsed normikontrollid, mis ei sõltu vaidlustatud normi/seaduse kohaldatavusest konkreetsel juhul. Aastatel 1993–2020 algatas president 13 ja õiguskantsler 20 JUDICON-i uuringu parameetritele vastavat normikontrolli menetlust Riigikohtus, mille alusel tehtud Riigikohtu otsuste tugevus oli keskmiselt vastavalt 5,11 ja 3,95. Sellega jääb õiguskantsleri algatuste tulemusel sündinud kohtuotsuste keskmine tugevus veidi alla üldise keskmise normikontrolli otsuste tugevuse (4,14), samas kui presidendi taotlustest johtuvad otsused paiknevad sellest kõrgemal.

Presidendi algatatud normikontrollid ei ole ühtlaselt jaotunud. Taasiseseisvunud vabariigi esimese presidendi Lennart Meri (1992–2001) ametiaeg hõlmas 13-st algatusest seitsset. See on eriti arusaadav uue riigikorra esimeste aastate taustal, mil tuli kõigepealt tasakaalustada võimude jagunemist eri institutsioonide vahel. Õiguskantsler on seevastu nii sisuliselt kui ka sotsiaalselt palju laiema tegevusvaldkonna ja haardega institutsioon, eriti põhiõiguste kaitse valdkonnas.³⁸ Suurema arvu normikontrolli algatuste puhul on pealegi loomulik, et nende alusel tehtud kohtuotsuste keskmine tugevus on väiksem.

³⁸ Õiguskantsleri erinevate ülesannete loetelu leiab õiguskantsleri seaduse (RT I 1999, 29, 406; RT I, 26.05.2020, 11) §-st 1.

4. Tähelepanekuid Riigikohtu kui kohtuvõimu kujundaja kohta

Analüüs kinnitab, et aja jooksul on ka kohus kasutanud erinevaid võimalusi kujundada oma pädevuse ulatust. Olulisemad valdkonnad, mille abil kohus on oma otsustusõigust ja sellest tulenevalt ka suhet seadusandjaga aja jooksul kujundanud, võtab artikkel kokku järgmises neljas punktis.

4.1. Asjassepuutuvuse kriteerium konkreetse normikontrolli puhul

Üheks oluliseks kriteeriumiks, mille abil Riigikohus on aja jooksul kujundanud oma otsuste tugevust, on kohtu tõlgendamispraktika PSJKS § 15 teises lauses sätestatud asjassepuutuvuse kriteeriumi suhtes.

Lähtuvalt põhiseaduse § 15 teisest lausest nõuab õigus taotleda kohtult konkreetse normikontrolli menetluses seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist, et vaidlustatud õigusakt oleks kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (vt ka PSJKS § 9 lg 1 ja § 14). Üldjuhul mõistab Riigikohus oma kohtupraktikas seda kriteeriumit selliselt, et vaidlustatud õigusakti põhiseadusvastasus ja kehtetus nõuaksid kohtult kohtuasja lahendamist teisiti, kui seda oleks tulnud teha, kui see oleks olnud põhiseaduslikult kehtiv.^{*39} Lisaks on kohus rõhutanud, et kohtusse antud asja tuleb lahendada ainult taotletud ulatuses ja et kohus ei pea otsima põhiseadusvastasuse õiguslikke aluseid.^{*40}

Samas on ka juhtumeid, kus kohus on oma volitusi normikontrolli kontekstis mõistnud laialt.^{*41} Märkides, et konkreetne normikontrolli menetlus peaks eelkõige teenima põhiõigusvõimeliste menetlusosaliste õiguste kaitset, on Riigikohus leidnud, et õigusselguse tagamiseks võib kohus pidada asjassepuutuvaks ka sätteid, mis on vaidlustatud sättega tihedalt seotud ja mis võivad kehtima jäämise korral tekitada õiguslikku ebaselgust.^{*42} Riigikohus on samuti sedastanud, et Riigikohtu pädevuses on otsustada, millises ulatuses on vaja konkreetse normikontrolli juhtumi puhul kalduda kõrvale taotluse põhistustest.^{*43} Eeltoodud kommentaarid kinnitavad, et kohus on aastate jooksul tõlgendanud „asjassepuutuvuse“ menetluslikku nõuet erinevalt.^{*44} Kohtu asjassepuutuvuse kriteeriumi hindamise muutlikkusega kaasneb selguse puudus ning sellest tingitud õiguslik ebakindlus, mis mõjutab otseselt isiku õigust pöörduda kohtusse. Riigikohus ei ole seni selget metoodilist lähenemist antud küsimusele välja arendanud.

Üheks Riigikohtu muutliku õiguspraktika põhjuseks põhiseaduslikkuse järelevalves võib pidada asjaolu, et erinevalt tsiviil-, kriminaal- ja haldusõiguse valdkonnast puuduvad Riigikohtus põhiseadusele spetsialiseerunud kohtunikud. Samuti on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi koosseis olnud alates 2007. aastast roteeruv. Seaduse kohaselt koosneb põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium üheksast liikmest, sh Riigikohtu esimehest (KS^{*45} § 29). Aastast 2020 valitakse kolleegiumi liikmed teiste kolleegiumite seast neljaks aastaks^{*46}, varem kehtinud korra kohaselt aga vahetati igal aastal välja kolleegiumi kaks staažikamat liiget kahe uue liikme vastu. Sellest tulenevalt on kolleegiumi liikmete volituste lõppemise aeg ka tulevikus erinev. Oma liikmesuse kõrval põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis täidavad kohtunikud edasi oma kolleegiumi ülesandeid.

³⁹ Vt nt RKPJKo 28.01.2002, 3-4-1-5-02, p 15.

⁴⁰ RKPJKo 31.05.2004, 3-4-1-7-04, p 23; RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10.

⁴¹ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 23 jj; RKÜKo 01.06.2019, 5-18-8, p 71 jj; vt ka: B. Aaviksoo. Riigikohtu aktivism asjassepuutuvuse ja seadusandja otsustusruumi doktriinide valgel: vingt ans après, dix ans plus tard. – Kohtute aastaraamat 2016. Riigikohus 2017, lk 24. Arvutivõrgus: <https://aastaraamat.riigikohus.ee/wp-content/uploads/2020/04/kohtute-aastaraamat-2016.pdf>.

⁴² RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 30; RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 12.

⁴³ RKPJKo 10.12.2004, 3-4-1-24-04, p 12.

⁴⁴ Samas, p 127 jj.

⁴⁵ Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390; RT I, 11.03.2023, 18.

⁴⁶ Riigikohtu üldkogu 15.12.2020 otsus „Riigikohtu kodukord“, p 33.

4.2. Seadusandja kaalutlusruum

Ka kohtupraktika seadusandja „kaalutlusruumi“ tõlgendamisel on oluline näitaja kohtu- ja seadusandliku võimu omavahelistes suhetes.^{*47} Lisaks majandus-, sotsiaal- ja eelarvepoliitika kujundamise valdkondadele^{*48} on Riigikohus andnud seadusandjale ulatusliku kaalutlusõiguse ka kriminaalpoliitika valdkonnas^{*49} ja kohaliku omavalitsuse süsteemi kujundamisel.^{*50}

Täiendav kriteerium, mida kohus on hakanud kasutama oma otsustusruumi kujundamisel, on ajaline määr, mille ulatuses kohus on pädev hindama tulevikuprognosis lähtudes olukorra võimalikku põhi-seadusvastasust otsuse tegemise ajal.^{*51} 2020. aasta pensionireformi põhiseaduslikkuse järelevalve puhul näiteks märkis kohus järgmist: „Õigustloova akti põhiseadusvastasuse tuvastamine on võimalik ka alles tulevikus toimuda võiva põhiõiguste rikkumise tõttu, kui rikkumine on piisavalt tõenäoline [...]. Samas on väidetava rikkumise tõenäosuse hindamine seda keerukam, mida kaugemas tulevikus see võib toimuda ja mida rohkem erinevaid asjaolusid tuleb rikkumise võimalikkuse hindamisel arvesse võtta. Ühtlasi tuleb arvestada, et üldkogu pidas eespool [...] võimalikuks hinnata PS § 28 lg-s 2 sätestatud põhiõiguse riive puhul üksnes seda, kas selle sättega tagatud minimaalse riigi abi määr jääb tulevikus ilmselgelt alla põhi-seadusega nõutava taseme.“^{*52} Kohtupraktika, mis seab põhiõigusriive konkretiseerumisele kõrgendatud nõuded, vähendab eriti abstraktse normikontrolli edukuse tõenäosust, mille algamiseks omavad õigust vaid õiguskantsler, riigipea ja kohalik omavalitsus.

Kuna enamik otsuseid, mis käsitlevad kohtuvõimu piire, on oma olulisuse tõttu langetatud Riigikohtu üldkogus, on sageli ka eriarvamustes käsitletud kohtu võimaliku politiseerimise ja kohtu pädevuse piiride küsimust.^{*53} Mõistetavalt kujutab katse eristada poliitilise elu küsimusi õiguslastest endast keerulist väljakutset, millele ei ole alati võimalik üheselt vastata.

4.3. Riigikohus põhiõiguste kaitseala kujundajana

Aastate jooksul välja arenenud kohtupraktikast on põhjust järeldada, et kohus on normikontrolli otsuste tegemisel muutunud teadlikumaks oma võimalusest õigust kujundada. Seda kinnitab mh Riigikohtu tehtud mittesiduvate ettekirjutuste arvu kasv aja jooksul.^{*54}

Erinevates otsustes on kohus andnud juhiseid, kuidas kohaldada seadust kuni põhiseadusliku õigusliku aluse jõustumiseni. Üks oluline teemavaldkond on puudutanud kooseluseadust^{*55} ja selle rakendamist. Kooseluseadusega oli seadusandja andnud õiguse registreeritud kooseluks samast või eri soost elukaaslastele. Vastavate rakendusaktide vastuvõtmine oleks aga eeldanud Riigikogus absoluutset häälteenamust, mida ei olnud võimalik saavutada. Selle tulemusena tekkis arvukaid kohtuvaidlusi, milles kooselupartnerid nõudsid oma registreeritud kooselu halduslikku rakendamist. Lõpuks tunnistas Riigikohus muuhulgas 2019. aastal välismaalaste seaduse põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles see oli vastuolus perekonnaelu põhiõigusega, sest välistas Eesti kodaniku registreeritud partnerile tähtajalise elamisloa andmise. Lisaks märkis täiskogu oma otsuses, et põhiseaduse § 27 lõige 1, mille kohaselt „[p]erekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all“, peaks edaspidi hõlmama ka samasoolisi paare. Samuti täpsustas kohus, kuidas kohaldada välismaalaste seadust registreeritud partnerite suhtes, kuni seadusandja teeb vajalikud muudatused.^{*56}

Ühes teises asjas tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks sotsiaalmak-
suseaduse ulatuses, milles see välistas sotsiaalmaksu tasumise riigi poolt isiku eest, kes kasvatab alla

⁴⁷ Vt ka B. Aaviksoo (viide 41), lk 65.

⁴⁸ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15 jj.

⁴⁹ RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03, p 21.

⁵⁰ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 89 ja 91.

⁵¹ RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 117; vt ka RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 175.

⁵² RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 52.

⁵³ Vt nt kohtunik Tõnu Antoni eriarvamus RKÜK 17.03.2003 otsusele 3-1-3-10-02; kohtunik Ivo Pilvingu eriarvamus RKÜK 09.12.2013 otsusele 3-4-1-2-13; kohtunike Peeter Jerofejevi, Kai Kullerkupu, Kaupo Paali, Nele Parrestti, Ivo Pilvingu, Kalev Saare ja Juhan Sarve eriarvamus RKÜK 20.10.2020 otsusele 5-20-3, p 11.

⁵⁴ Vt eespool p 3.1.

⁵⁵ RT I, 16.10.2014, 1.

⁵⁶ RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5, p 71.

kaheksa-aastast last ja keda peab üleval tema registreeritud elukaaslane, sest vastav õigus oli ette näht üksnes abikaasale. Ka selles asjas andis kohus juhiseid, kuidas seadust tuleks kohaldada kuni põhiseadusliku regulatsiooni kehtestamiseni seadusandja poolt.⁵⁷

Samas võib erinevate vangistatud isikutega seotud küsimuste puhul täheldada Riigikohtu soovi toetada seadusandja poliitilisi otsuseid.

Näiteks, kuigi Riigikohtu üldkogu on kinnitanud *obiter dictum*, et vangide valimisõiguse absoluutne keeld on vastuolus Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud õiguspraktikaga, ei kuulutanud kohus konkreetses kohtuasjas vastavat seadusest tulenevat keeldu põhiseadusega vastuolus olevaks põhjusel, et konkreetsel juhul süüdistati kaebajaid kuritegudes, mis olid kohtu sõnul liiga rasked, et neile valimisõigus anda.⁵⁸

Samamoodi otsustas 2016. aastal Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et pikaajaliste kokkusaamiste absoluutne keeld vahi all olevatele isikutele on põhiseadusega kooskõlas kuriteo raskuse tõttu, milles kaebuse esitanud eelvangistatud süüdistati.⁵⁹ Seda vaatamata sellele, et vaidlusalune pikaajaliste külastuste keeld oli – nagu ka vangide hääletamiskeeld – absoluutse iseloomuga ega sõltunud teo raskusastmest.

Mõlemas eespool nimetatud kohtuotsuses omistas kohus endale kaalutusõiguse, mida seadusandja ei olnud vaidlustanud õigusaktides ette näinud, eesmärgiga vältida vaidlustatud sätete põhiseadusvastaseks tunnistamist. Lisaks normikontrolli asjassepuutuvuse nõudele on seega kohus teatud juhtudel hinnanud ka põhiõiguste kandja „kaitseväärilisust“, mida seadus ette ei näe. Kuigi mainitud kohtuotsuste mõju ei piira seadusandja otsustusõigust, vaid vastupidi avardab seda, väljendub otsustes kohtunike poliitiline kujundamisvõim.

4.4. Riigikohus otsustajana Eesti põhiseaduse kooskõla üle Euroopa Liidu õigusega

Euroopa Liiduga ühinemise ühe tingimusena pidi Eesti saavutama riigisisese õiguse kooskõla Euroopa Liidu õigusega. Selleks, et sellele väljakutsele vastata, otsustas seadusandja põhiseaduse üksikute muudatuste asemel koostada Eesti põhiseaduse täiendamise seaduse⁶⁰ (PSTS) ehk neljast paragrahvist koosneva põhiseadust täiendava seaduse, mis võeti vastu 2003. aastal rahvahääletusel.⁶¹ Vastavalt PSTS §-le 2 kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, „arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi“. Sellise laia sõnastusega lõi seadusandja kohtule ulatusliku õiguse hinnata Eesti õiguse vastavust Euroopa Liidu õigusele.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on PSTS kohta märkinud järgmist: „Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus Euroopa Liidu õigus üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks. Sisuliselt tähendab see põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. [...] Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub.“⁶² Kohus on seega kinnitanud, et PSTS-ga määratud seadusandja kohtule sisuliselt õiguse otsustada üksikjuhtumi alusel (seadusandja asemel) põhiseaduse kehtivuse üle.

⁵⁷ RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42, p 59.

⁵⁸ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 59, 61.

⁵⁹ RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16. 2019. a otsusega tunnistas Riigikohus vaidlusaluse regulatsiooni siiski põhiseadusvastaseks ja kehtetuks. Riigikohtu dogmaatilise lähenemise ja kohtupraktika kohta antud küsimuses lähemalt vt A. Soo. Vahistatu pikaajalise kokkusaamise saaga: vangistusseaduse jõustumisest Riigikohtu üldkogu 11. juuni 2019. a otsuseni asjas 5-18-8. – *Juridica* 2021/1, lk 64 jj.

⁶⁰ RT I 2003, 64, 429.

⁶¹ Täpsemalt vt M. Ernits et al. *The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law. – National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law.* A. Albi, S. Bardutzky (eds.). The Hague: T.M.C. Asser Press 2019, lk 887, 890 jj; P. K. Tupay. *Verfassung und Verfassungsänderung in Estland. Eine Analyse zu Theorie und Praxis mit vergleichenden Anmerkungen zum deutschen Recht.* Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2015, lk 201 jj.

⁶² RKPJK arvamus 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 15 jj.

Riigikohtu õiguspraktika erilist Euroopa Liidu sõbralikkust^{*63} on rõhutanud mitmed õigusteadlased.^{*64} Vastavate kohtulahendite iseloomulikuks tunnuseks on nende pigem pragmaatiline lähenemine ja piiratud õigusteoreetiline argumentatsioon. Osaliselt võib olla selle põhjuseks ka asjaolu, et otsustavad kohtunikud ei ole spetsialiseerunud riigiõigusele, mistõttu paljutahuliste õigusküsimuste puhul võivad põhiseaduslikud aspektid jääda saavutatava eesmärgi kõrval tagaplaanile.

Eelöeldu taustal paistab Euroopa Liidu ja riigisisese õiguse omavahelise mõju süsteemse käsitluse poolest silma Riigikohtu üldkogu 2022. aasta otsus, milles kohus otsustas edasi arendada oma senist õiguspraktikat küsimuses, kuidas kohtul on võimalik teostada Euroopa Liiduga seotud seadusnormide puhul põhiseaduslikkuse järelevalvet.^{*65} Viidates Euroopa Kohtu praktikale, märgib kohus, et „[k]ooskõlalisel tõlgendamisel on siiski piirid ning see ei või viia riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni“^{*66}. Samuti, et „EL õiguse esimus ja vahetu õigusemõju ei võta riikidelt kohustust kõrvaldada oma õiguskorrast EL õigusega vastuolus olevad sätted, kuna nende edasikehtimine tekitab ebakindla olukorra ja raskendab tuginemist EL õigusele“^{*67}. Kuna tsiteeritud kohtuotsus ei langenud JUDICON-i uurimisprojekti ajavahemikku, ei leidnud ta selles hindamist. Jääb üle oodata, kuidas otsus annab märku kohtupraktika muudatustest Euroopa Liidu ja riigisisese õiguse omavahelise mõju hindamisel. Igal juhul viitab see Riigikohtu arengule aktiivsema õiguskujundaja suunas ka meetoodilisel tasandil.

5. Kokkuvõtte ehk mõtteid uuringu tulemuste kohta

Uuringu tulemus, mille kohaselt Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve keskmine tugevus on 20 võrreldud riigi seas üks kõige suuremaid, võib esmapilgul tunduda mõnevõrra ootamatu. Nii Riigikohus ise kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusega tihedalt seotud riigiasutused rõhutavad selle apoliitilist suunitlust.^{*68} Tuleb aga rõhutada, et põhiseaduslikkuse järelevalve tugevuse ja kohtu „politeerituse“ vahel puudub otsene seos. Tugeva kohtu otsused võivad olla sama hästi poliitiliselt aktivistlikud kui ka mitteaktivistlikud.

Tuginedes analüüsi tulemustele, võib kohtu ja seadusandja vahelist suhet Eesti riigikorralduses pidada pigem pragmaatiliselt kollegiaalseks kui antagonistlikult konkureerivaks.

Ühelt poolt on seadusandja andnud kohtule põhiseaduslikes küsimustes nii formaalselt kui ka materiaalselt piisavalt laiad volitused, et teha tugevaid otsuseid. Formaalselt poolelt on seadusandja andnud Riigikohtule suhtelise vabaduse põhiseaduslikkuse järelevalve kujundamisel ja rakendamisel. Seadus näeb vaid ette, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium koosneb üheksast kohtunikust, kelle esimees on Riigikohtu esimees ja ülejäänud kaheksa liiget nimetab Riigikohtu üldkogu (KS § 29). Põhiseaduslikkuse järelevalve töökorraldus jääb muus osas Riigikohtu enda kujundada (vt eespool p 4.1). Ka suhtelist sisulist vabadust põhiseaduslikkuse järelevalve praktika kujundamisel saab pidada Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve tugevuse üheks põhjuseks. Riigikohus on oma praktikas kujundanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuste ajalist mõju (p 4.2), mõjutanud konkreetse normikontrolli menetluse lubatavuse raamistikku (p 4.1) ja loonud individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse õigusliku konstruktsiooni (p 3.2^{*69}). Lisaks andis seadusandja PSTS-ga kohtunikele õiguse kujundada riigisisese õiguse ja Euroopa Liidu õiguse kokkusobivust oma arusaamade järgi (p 4.4). Riigikohus on kasutanud seda võimalust, et arendada Eesti põhiseaduse kohaldamisala selle sõnastusest kaugemale. Riigikohtu enda sõnastust kasutades võib kinnitada, et Euroopa Liidu õiguse kohaldamine Eesti õiguses on viinud mitte ainult kohaldamisprioriteedini, vaid ka Eesti põhiseaduse muutmiseni põhiseaduskohtu tõlgenduste teel.^{*70}

⁶³ Vt ka RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05; RKPJK arvamused 11.05.2006, 3-4-1-3-06.

⁶⁴ Lähemalt vt mh M. Ernits et al (viide 61), lk 887–950; T. Kerikmäe. Estonia as an EU Member State: Lack of Pro-Active Constitutional Dialogue. – Constitutional Evolution in Central and Eastern Europe: Expansion and Integration in the EU. A. H. E. Morawa, K. Topidi (eds.). Routledge 2016, lk 11–41; A. Albi, H. Kalmo. Estonia: From Rules to Pragmatism. – National Constitutions and EU Integration. S. Griller, L. Papadopoulou, R. Puff (eds.). Hart Bloomsbury 2022, lk 171–210. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4065506.

⁶⁵ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 40 jj.

⁶⁶ Samas, p 41.

⁶⁷ Samas, p 45.

⁶⁸ Õiguskantsleri arvamused nr 9-2/170305/1701102, 10.03.2017, p 3.

⁶⁹ Vt ka B. Aaviksoo. Judicial Activism in Constitutional Review Decisions of the Supreme Court of Estonia. – Juridica International 2007 (XIII), lk 64 jj.

⁷⁰ Vt eespool p 4.4 ja samas RKPJKo 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16.

Teiselt poolt on Riigikohus ka erinevatel juhtudel arvestanud seadusandja huvidega, näiteks eespool mainitud vahistatud isikute ja vangide valimisõiguse asjus (p 4.3), samuti küsimustes Eesti õiguse kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega (p 4.4). Samuti on Riigikohus korduvalt kinnitanud seadusandja poliitilist otsustusvabadust *vis-à-vis* kohtuliku kontrolliga ja rõhutanud, et poliitilise otsuse kohtulikult vaidlustatav negatiivne mõju põhiõigustele võib ilmnedas alles tulevikus (vrd p 4.2).

Et hinnata Eesti kohtuvõimu ja seadusandja suhet, tuleb silmas pidada ka Eesti kui väikeriigi omapärasid. Eestis ei ole vähetõenäoline, et juristid, kes kvalifitseeruvad riigi esinduskohtadele, jõuavad oma tööelu jooksul teha olulisi otsused nii seadusandja – või siis täitevvõimu – rollis kui ka kohtunikuna. Pealegi on nad üldjuhul nii aruteludes kui ka kohtuvaidlustes tuttavad ka vastaspoolega, sageli on koos ülikoolis juurat õpitud. Näiteks oli Märt Rask, kellest hiljem sai Riigikohtu esimees, enne seda ametis justiitsministrina. Tema ametiaega jäi ka PSTS menetlemine ja vastuvõtmine. Justiitsministrina kaitses ta PSTS teksti kui „lakoonilist, selget ja üheselt mõistetavat“^{*71}. Hiljem osales ta riigikohtunikuna ja kohtu esimehena otsustes, mille esemeks oli ka PSTS põhiseaduspärasus ja selle sisustamine.^{*72} Nende omapäradega arvestamine aitab mõista, miks klassikaline vastandumine „seadusandja vs. kohtuvõim“ on Eesti õigusruumis pigem haruldane nähtus.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et kahtlemata mõjutab otsuste väike koguarv Eesti suhtes läbi viidud JUDICON-i analüüsi tulemusi, mistõttu ei pruugi see adekvaatselt peegeldada kahe asjaomase võimu omavahelist suhet. Silmas tuleb pidada veel ühte Eesti õigussüsteemi omapära: mitte iga olulist põhiseaduslikku küsimust ei otsustata Riigikohtus. Õiguskantsler võib mõjutada seadusandja tegevust juba seadusandliku menetluse käigus. Seda tulenevalt asjaolust, et põhiseadus annab õiguskantslerile õiguse osaleda sõnaõigusega valitsuse ja Riigikogu istungitel (PS § 141 lg 2) ning praktikas osaleb õiguskantsler ka valitsuse vähem formaalsetel kabinetistungitel. Seadusandlike algatuste puhul võib õiguskantsler seega ennetavalt viidata põhiseadusega seotud probleemidele, ootamata ära seaduse vastuvõtmist.^{*73} Samuti, enne kui õiguskantsler saab seadusnormi põhiseadusvastaseks tunnistamiseks pöörduda kohtu poole, peab ta andma seadusandjale võimaluse algatada probleemse sätte muutmine (PS § 142 lg 2). Samuti ei ole ebatavaline, et Vabariigi President, kelle ülesandeks on seaduste väljakuulutamine ja kellele on põhiseadusega antud õigus neid vajadusel vetostada, annab juba enne seaduse vastuvõtmist Riigikogule märku, kui ta peab seaduse põhiseaduspärasust küsitavaks.^{*74} Kui riigipea otsustab jätta seaduse välja kuulutamata, peab ka tema enne seda, kui ta võib pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnistada vaidlusalune õigusnorm põhiseadusvastaseks ja kehtetuks, andma Riigikogule võimaluse muuta presidendi poolt vaidlustatud õigusnormi/seadust (PS § 107 lg 2), mida Riigikogu on korduvalt ka teinud.^{*75}

Eelöeldust lähtuvalt võib järeldada, et parlamendiseaduste normikontroll Riigikohtus kujutab endast Eesti riigikorras *ultima ratio* meedet, mis tuleb kõne alla alles siis, kui kitsas ring võimalikke normikontrolli algatajaid ei ole leidnud muid võimalusi lahendada põhiseaduslik vastasseis. Koosmõjus piiratud normikontrolli algatamise võimalustega ja otsuste väikese arvuga annab see aluse Eesti otsuste tugevusele uuringutulemuse järgi.

Samas mõjub põhiseaduslikkuse järelevalve piiratud rakendamine tulenevalt kaasuste väikesest arvust piiravalt ka õiguspraktika alusel sündiva riigiõiguskultuuri kujunemisele. Võttes lisaks arvesse, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei koosne põhiseadusega seotud õigusküsimustele spetsialiseerunud kohtunikest, vaid muutuvast koosseisus analüüsivad normide põhiseaduspärasust teiste kolleegiumite kohtunikud, tuleb neid asjaolusid pidada oluliseks põhjuseks, miks selged metodoloogilised lähenemisiisid põhiseaduslikes küsimustes on – võrreldes teiste õigusvaldkondadega – olnud visamad välja arenema. Juba 1997. aastal märkis ka õigusteadlane Sergio Bartole, et Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve mudeli puhul võib Riigikohtu põhiseadusliku ekspertiisi puudumine antud õigusvaldkonnas pärssida selle

⁷¹ PSTS eelnõu esimese lugemise stenogramm, 11.06.2002. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200206111000>.

⁷² Samas.

⁷³ Ü. Madise. Kolmandate riikide kodanikelt valimisõiguse võtmine võib olla põhiseadusega vastuolus. – ERR, 23.08.2022. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608692950/kolmandate-riikide-kodanikelt-valimisoiguse-votmine-voib-olla-pohiseadusega-vastuolus>.

⁷⁴ Nt Karis: Vene ohust teistele riikidele rääkimine ei tohi meid ülbeks teha. – ERR, 11.10.2022. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608746569/karis-vene-ohust-teistele-riikidele-raakimine-ei-tohi-meid-ulbeks-teha>.

⁷⁵ Vt nt Muutmata kujul suhkrumaksu eelnõu riigikogu istungisaali ei jõua. – ERR, 25.09.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/632400/muutmata-kujul-suhkrumaksu-eelnou-riigikogu-istungisaali-ei-joua>.

arengut.⁷⁶ Selline meetodiline nõrkus võib pikemas perspektiivis ohtu seada kohtu maine apoliitilisuse ja objektiivse institutsioonina, kui kohtuotsuse juriidiline põhjendus ei suuda veenvalt õigustada kohtuotsuse resolutsiooni.

Seetõttu on oluline arutada põhiseaduslikkuse järelevalve senisest aktiivsema kasutuselevõtu erinevaid võimalusi. Toimiva õigusriigi jaoks on otsustava tähtsusega, et põhiseadus ei oleks riulis tolmu koguv dokument, vaid et selle sisu leiaks kohaldamist ja mõte käiks ühte jalga ühiskonna arenguga. Kahtlemata moodustavad selle arengu vajaliku ja otsustava osa just Riigikohtu kui kollegiaalorgani poolt tehtud lõplikud kohtuotsused. Jääb loota, et justiitsministri poolt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse analüüsi koostamiseks ellu kutsutud töörühm saab võimaluse anda panus Eesti põhiseadusliku kontrolli südikusse.

Autorist: Paloma Krõõt Tupay on Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigiõiguse kaasprofessor.

⁷⁶ S. Bartole. Konstitutsioonikohtu reform Eestis. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon / Veneetsia Komisjon 1997, lk 4 jj. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>; vt ka P. Pikamäe. Ääremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2021. Eesti Teaduste Akadeemia, lk 161 jj.