

Parlamendi vähemuse õigus põhiseaduslikkuse kohtulikuks kontrolliks

RAIT MARUSTE

Kokkuvõte. Artiklis käsitletakse parlamendi vähemuse õigust pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalveks konstitutsioonikohtusse. Tausta lühitutvustuse järel analüüsitakse õiguslikku olukorda Eestis ning korratakse *de lege ferenda* ettepanekut opositsiooni-kaebuse ettenägemiseks Eesti õiguskorras.

Märksõnad: põhiseaduslikkuse järelevalve, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, konstitutsionalism, demokraatia, parlamentarism, vähemuse kaitse, opositsioonikaebus, *de lege ferenda*

SISUKORD

I. Sissejuhatus	17
II. Asjakohase õiguse kujunemise ajalooline tagapõhi ja kasutus	18
III. Olukord Eestis	23
IV. Poolt- ja vastuargumendid	26
V. Kokkuvõtteks	31

I. Sissejuhatus

Artiklis käsitletakse nüüdisaegses Euroopa põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves kasutatavat parlamendi vähemuse õigust pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalveks konstitutsioonikohtusse. Tausta tutvustamiseks selgitatakse lühidalt, millal ja miks selline menetluslik välja kujunes, millistes riikides seda kasutatakse, millised on selle menetluse õigusfilosoofilised alused ja kohtu pädevuse piirid ning sellega kaasnevad mõjud ja järelmid *pro et contra*. Käsitletakse Eesti

asjakohast õiguslikku regulatsiooni, tehakse *de lege ferenda* soovitus selle täiendamiseks ning osutatakse, mis kasu sellest võiks tõusta Eesti riigiõiguskorrale ja -praktikale.

II. Asjakohase õiguse kujunemise ajalooline tagapõhi ja kasutus

Parlamentaaarsesse demokraatiasse on olemuslikult sisse kirjutatud vaadete paljususe ja poliitiline võitlus ideede teostamise ning eesmärkide saavutamise nimel. Esinduslik uurimus 13 Lääne-Euroopa riigi parlamentide enamuse ja vähemuse suhetest näitas, et parlamendi pooled kasutavad poliitilises võitluses üsna laialdaselt parlamendi sisekorda (*standing orders* või *rules of order*) nii eeliste saamiseks kui ka vastaspoole tõrjumiseks¹.

Esiletoomist väärib uurimuses ilmnenu tõsiasi, et parlamendi vähemuse ahistamist enamuse poolt esines rohkem riikides, kus puudub põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll (nt Rootsi, Luksemburg ja Holland), ning vähem tuli seda ette riikides, kus on olemas põhiseaduskohtud (nt Hispaania, Saksamaa ja Austria)². Osutatud andmetele tuginedes võib öelda, et koalitsiooni ja opositsiooni suhete reguleerimisse ja võimalike konfliktide lahendamisse tuleb suhtuda kohase tähelepanuga, sest parlamendi vähemuse õigused ja nende tõhus kaitse on esindusdemokraatia üks tüvielementidest. Enamasti on see esinduskogude eneseregulatsiooni küsimus, kuid selle läbikukkumise või mittetoimimise korral on vaja kaasata neutraalne arbiiter ning toetuda põhiseadusele.

Tänapäeva konstitutsionalismis ning tsiviliseeritud ja demokraatlikes riikides on põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve samm-sammult omandamas

¹ Parlamendisistest meetodite kujunemise ja kasutamise ülevaate kohta vt P. Kask, A. Junti. Obstruktsiooni ajalugu ja piiramise vahendid. – ERR 10.08.2023. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609058663/peet-kask-ja-arvo-junti-obstruktsiooni-ajalugu-ja-piiramise-vahendid> (01.04.2024).

² Vt U. Sieberer, J. F. Dutkowski, P. Meisner, W. C. Müller. „Going institutional“ to overcome obstruction: Explaining the suppression of minority rights in Western European parliaments 1945–2010. – *European Journal of Political Research* 59/2020, lk 897. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12376>.

neutraalse arbiitri rolli parlamendi läbikukkumise korral³. Poliitiline fragmenteerumine, konflikt ja vastandumine on vabale demokraatlikule protsessile seesiselt omased. Mida tundlikum on parlamendis arutatav teema (küsimus), seda enam ühiskond ja selle peegeldus parlamendis polariseerub ning rahvaesindus võib vastasseisu ja obstruktsiooni tõttu „kinni kiiluda“. Selle kohta on küllaga näiteid nii mujalt Euroopast kui ka kodutanumalt.

Vastasseisu paratamatu tulemus on enamushällega oma tahte läbi- ja peale-surumine ning sageli ühekülgne kinnistumine oma agendasse, süvenemata vähemuse argumentidesse ja ettevõtmise põhiseaduspärasusse. Lisaks on demokraatiat ja õigusi ning vabadusi mõjutavad eelnõud pahatihti halvasti koostatud ning nende põhiseaduspärasuse analüüs on kas üldse puudu või on selle teinud ebapiisavate teadmistega ametnikud. Põhiseadust potentsiaalselt riivava regulatsiooni pall hakkab tavaliselt veerema juba eelnõude koostamise käigus, kui puudutatud isikud jäetakse mõistlikult ära kuulamata, ja jätkub Riigikogu komisjoni(de)s, kus valitseb koalitsiooni hääle üleolek ja otsus tehakse üksnes poliitilise tahte põhisel.

Ühiskondade ajaloolise arengu eripärade tõttu ei ole konstitutsioonikohtu kaasamine parlamentaarse konflikti lahendamisse kasutusel sugugi mitte kõigis tänapäeva demokraatiat ja õigusriiklust austavates riikides (nt Belgia, Läti, Soome, Norra, Rootsi, Šveits⁴). Neis riikides on selleks otstarbeks teised õigus- ja poliitilistes süsteemides toimivad mehhanismid⁵.

Nüüdisaja konstitutsioonilistes demokraatiates, õigusriiklust ning võimude lahusust ja tasakaalustatust järgivates riikides on riigivõimu sisekonflikte lahendava neutraalse arbiitri roll sageli siiski põhiseaduskohtu täita. Kuid see arusaamatuste ja konfliktide lahendamise meetod võeti konstitutsionalismis kasutusele hiljem kui seaduste põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll.

³ Vt H.-H. Vogel. Constitutional Review and Democracy – Constitutional Courts and the Legislative Process. Venice Commission, 2003. – Arvutivõrgus: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2003\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2003)025-e) (01.04.2024); Y. Hazama. Constitutional Review and the Parliamentary Opposition in Turkey. – The Developing Economies 34/1996/3, lk 316 jj. Samuti Parliaments and Constitutional Courts. A Comparative Report through the Lens of Parliamentary Practice. Austrian Parliamentary Administration, 2022. – Arvutivõrgus: https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/Parliaments-and-Constitutional-Courts_2022.pdf (01.04.2024).

⁴ Parliaments and Constitutional Courts (viide 3).

⁵ Eestikeelset ülevaadet kasutatavatest meetoditest vt P. Kask, A. Junti (viide 1).

Valitsemise põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll on ajaloos läbi teinud kolm tähtsamat arenguetappi ning on algusaegadega võrreldes märkimisväärselt laienenud. Esimene ehk algfaas oli USA põhiseaduse võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest alguse saanud ja sellest lähtuv kohtute õigus kontrollida poliitilise võimu aktide põhiseaduslikkust.⁶ Teiseks staadiumiks võib pidada 20. sajandi esimesel poolel Euroopas Hans Kelseni ideedel põhinevat eraldiseisvate põhiseaduskohtute õigust hinnata õigusaktide põhiseaduspärasust.⁷ Kolmas faas sai alguse pärast Teist maailmasõda. Kelseniaanlik mudel, mis keskendus rangelt õigusaktide (põhi)seaduslikkuse hindamisele, avardus tunduvalt. Lisandus põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve ka põhiõiguste ja vabaduste ning demokraatlike protsesside põhiseaduspärasuse kontrolliks ja hindamiseks. Viimasena osutatud arenguetapis on olnud kaks perioodi. Esimene neist leidis aset sõjajärgses Lääne-Euroopas valdavalt denatsifitseerimise käigus ning teine toimus pärast Ida-Euroopa vabanemist alates 1990-ndatest.

Kokkuvõtvalt säilis kontinentaalõiguses ja -süsteemis üldjoontes Kelseni mudel, kuid lisandusid võimalused õiguste ja vabaduste ning demokraatia ja õigusriikluse kaitseks.

Parlamentaares süsteemis eristatakse parlamendisise tegevuse ehk nn intra-institutsioonilist konstitutsioonilisuse kohtulikku kontrolli ja parlamendiväliste organite (põhiseaduslike institutsioonide) vaheliste vaidluste lahendamist ehk nn inter-institutsioonilist menetlust. Järgnevalt keskendutakse parlamendisestest vaidluste lahendamisele konstitutsioonikohtu abil.

Parlamendi vähemuse õigus taotleda põhiseaduslikkuse kohtulikku kontrolli seostub inim- ja kodanikuõiguste esiletõusmise ning demokraatlike protsesside, nagu valimised, esindusorganite töö, erakondade ja kodanikuühiskonna vaba ja õiguspärane toimimine, tõhusama kaitse vajadusega. Tulenevalt eelosutatust ja Eesti parlamentarismi hiljutisest toimimishäirest on alljärgnevas vaatluse all parlamendi vähemuse õigus taotleda parlamendi enamuse tegevuse ja otsuste põhiseaduspärasuse kohtulikku kontrolli.

Parlament teeb otsuseid enamuse häältega. Rahva enamuse eelistuste väljaselgitamine ongi valimiste mõte ning valitsejate legitimeerimise põhiseaduslik alus. Poliitilise toetuse saanud jõudude nägemus(t)e põhjal koostatakse eelnõud.

⁶ US Supreme Court 24.02.1803, 5 U.S. (1 Cranch) 137 – Marbury v. Madison.

⁷ H. Kelsen. The Nature and Development of Constitutional Adjudication (1929). – The Guardian of the Constitution. L. Vinx (toim. ja tõlk.). Cambridge 2015, lk 22 jj.

Mõistagi eelneb igale eelnõule ja otsusele ettevalmistav töö, mis hõlmab arutelu erakonnas, kohtumisi huvigruppidega, sõnavõtte meedias, väitlusi parlamendi komisjonides jmt. Selles ettevalmistavas staadiumis tuuakse esile ka küsimused, mis puudutavad kavandatava otsustuse põhiseaduslikkust. Paraku on sellealased hinnangud sageli tehtud kas vormitäiteks ja selleks ebapiisavate teadmiste ja oskustega inimeste poolt või on varjutatud poliitilistest püüdlustest.

Poliitilise tahte teostamise põhiseaduspärasuse asjatundliku ja neutraalse kontrolli tarvis on riikides kasutusel mitmesugused viisid ja vormid. Prantsuse põhiseaduse⁸ art 61 lg 2 kohaselt on vähemalt 60-l Rahvussamleb 577-st või Senati 148-st liikmest õigus pöörduda veel välja kuulutamata ja jõustumata seaduse põhiseaduspärasuse kontrolliks põhiseaduskohtu funktsiooni täitva Konstitutsiooninõukogu (*Conseil Constitutionnel*) poole. Seejuures on nõudeks, et vähemus ei saa kontrolli taotleda poliitiliste valikute otstarbekuse argumentide alusel, vaid võib nõuda ainult õigusakti legaalsuse ja põhiseaduspärasuse kontrolli⁹.

Arvestades ajaloolisi mõjutusi, õigussüsteemide sarnasust ja läbitöötatuse kõrget määra, sobiks Eestil juhinduda Saksa põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu (*Bundesverfassungsgericht*) praktikast. Saksamaal käsitatakse parlamendi vähemuse õigust konstitutsioonilisuse kontrolliks nii organivaidluse (*Organstreit*) kui ka abstraktse normikontrolli (*abstrakte Normenkontrolle*) menetlustes¹⁰. Organivaidluste kohtuliku lahendamise idee põhineb tõekspidamisel, et juhul kui riigiorganitel, kes ei ole omavahel subordinatsioonisuhetes, puudub ühtne arusaam oma konstitutsioonilistest õigustest ja kohustustest, võivad nad vaidluse lahendamiseks pöörduda konstitutsioonikohtusse. Organivaidluse juriidiline kohtulik vorm ja neutraalne, osalisi ärakuulav ja argumente kaaluv hindamine ja otsustamine aitab tagada poliitilise tahte teostamise võimude lahususest ja tasakaalustatusest ning põhiseaduspärasusest lähtudes.

⁸ Prantsusmaa põhiseadus (Constitution française) – Arvutivõrgus: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (01.04.2024); ingliskeelne tõlge arvutivõrgus: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958> (01.04.2024).

⁹ Vt E. Bulmer. Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition. – International IDEA Constitution-Building Primer 22/2021, lk 37–38. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.67>.

¹⁰ Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) art 93 lg 1 p-d 1 ja 2. – Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (01.04.2024). Samuti Saksa Liidukonstitutsioonikohtu seadus (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) § 13 p-d 5 ja 6, §-d 63 jj ning §-d 76 jj. – Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BJNR002430951.html> (01.04.2024).

Organivaidluste subjektide ring on lai, kuid selles kontekstis on konstitutsioonilise kaebuse esitamise õigus parlamendi (*Bundestag*) üksikliikmel, parteil ja parlamendi opositsioonirühmal. Kaebuse esemeks võib olla akt või toiming. Sagedamini puudutavad kaebused erakondi, valimisi või parlamendi tegevust. Kohtusse pöördujad saavad oma taotlust põhjendada ainult põhiseadusele tuginedes. Kui see nii ei ole, võib kohus jätta pöördumise läbi vaatamata.

Abstraktse normikontrolli käigus kontrollitakse objektiivse menetluse abil seaduse kooskõla põhiseadusega. Sellegi taotluse saab teiste seas esitada parlamendi kvalifitseeritud vähemus ehk veerand parlamendi liikmetest.

Põhimõtteliselt on parlamendi vähemus võrreldav muude vähemustega, kelle põhiseaduslikud õigused vajavad tõhusat kaitset. Kui riikide põhiõiguskorras peetakse vähemuste õiguste kohtulikku kaitset oluliseks ja vajalikuks, siis on loogiliselt mõisteta, et samaväärse kaitse võimalust vajab ka demokraatlikult valitud parlamendi vähemus, sest esinduskogu on kokkuvõetult ühiskonna peegeldus. Kuigi parlamentaarse opositsiooni kaebeõiguse puudumist on võimalik põhjendada näiteks sellega, et tavapärased vähemuste kaitse meetmed on suunatud isikute endi (põhi)õiguste kaitsele, poleks parlamendi vähemuse õigus vaidlustada vastu võetud seaduste ja otsuste õiguspärasust suunatud nende endi, vaid nende esindatavate ühiskonnagruppide õiguste kaitsele. Sellegipoolest ei tähenda asjaolu, et opositsiooni kaebeõiguse puudumise kaitseks on võimalik argumente esitada, et kaebeõiguse puudumine oleks ka põhjendatud. Raske on mõista, miks ühiskonnas üldiselt on vähemustel õigus kohtulikule kaitsele, parlamendi vähemusel aga mitte.

Parlamendi vähemuse (riigiõiguslik) seisund eristab teda riigi ülejäänud (teistest) vähemustest. Parlamendi vähemuse legitimatsiooni aste on kõrgem – valimistega saadud rahva mandaat, staatus ja funktsioon ning õigus otsustada ülejäänud ühiskonnaelu korraldamise üle. Parlamendi vähemuse õiguste kaitset tuleb pidada mõjult teatud mõttes isegi esmaseks ja olulisemaks kui muude vähemuste kaitset, sest parlamendi vähemusel on otsustav roll parlamendi enamuse otsustuste, sealhulgas muude vähemuste õiguste põhiseaduspärasuse kindlustamisel.

Vabas ühiskonnas on poliitilised lahkhelid sageli vältimatud ja kui sisemised läbirääkimise ja kokkuleppe vahendid ei tööta, tekib vajadus konflikti lahendava organi järele. Sellisel puhul oleks põhiseaduskohus neutraalseks foorumiks

konflikti lahendamisel ja põhiseaduspärasuse kindlustamisel. Tom Ginsburgi sõnul oleks põhiseaduskohus sel juhul justkui demokraatia „kindlustuspoliis“¹¹.

Üldpildis aitavad konstitutsioonikohtu otsused, nende põhjendused ja manitsusviited või märkused ehk *obiter dictum*’id hoida parlamentarismi põhiseaduse ja demokraatliku õigusriikluse raamides. Väärrib silmas pidamist, et parlamendi vähemusel lasub samuti põhiseaduslik kohustus hinnata ja kaitsta parlamendi tegevuse põhiseaduslikkust. Et teha seda enamusega võrdsel tasemel, vajab vähemus selleks neutraalse arbiitri sõltumatut hinnangut.

Euroopa õigusmaastikul ei ole parlamendi vähemuse õigus taotleda põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet midagi uut ega ennekuulmatut. Suurtest riikidest on see võimalus olemas näiteks Hispaanias, Prantsusmaal ja Saksamaal, kuid ka väiksemates riikides, nagu Austria ja Tšehhi, kus võib senini märgata kelseniaanliku traditsiooni mõju, on parlamendi vähemusel selline võimalus olemas. Süsteemi toimimise oluline eeldus on kvalifitseeritud ning usaldusväärne õigus- ja kohtusüsteem.

III. Olukord Eestis

„The 2021 Justice Scoreboardi“ andmetel on Eesti Vabariigi kohtute, sh Riigi-kohtu, usaldusväärsus elanike silmis üks Euroopa Liidu kõrgemaid, ulatudes 71%-ni¹². Et vabaduse ja demokraatia eduka toimimise üks võtmelement on usaldus riigi institutsioonide vastu, siis see fakt on heaks lähteks nii parlamentaarse protsessi, aga laiemalt ka riigiorganite omavaheliste suhete pädevusvaidlustes lahenduste leidmiseks konstitutsiooni- ehk Riigikohtu vahendusel. Paraku ei näe Eesti Vabariigi põhiseadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ette parlamendi vähemuse kui grupi võimalust

¹¹ T. Ginsburg. The Global Spread of Constitutional Review. – The Oxford Handbook of Law and Politics. G. A. Caldeira, R. D. Kelemen, K. E. Whittington (toim.). Oxford 2008, lk 81 jj.

¹² The 2021 Justice Scoreboard. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Arvutivõrgus: https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/eu_justice_scoreboard_2021.pdf (01.04.2024). Vt ka R. Albert jt (toim.). The 2021 Global Review of Constitutional Law, lk 127. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=4285035> (01.04.2024).

Riigikohtusse pöördumiseks *expressis verbis*, kuigi erialakirjanduses on sellest juttu tehtud¹³ ja seda on välja pakutud juba mitu kümnendit tagasi¹⁴.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus¹⁵ esitab §-s 2 ammendava loetelu Riigikohtu pädevusest. Sellest loetelust ilmneb ka subjektide ring, kellel on õigus pöörduda Riigikohtusse. Osutatud paragrahvist, aga ka §-st 4 ilmneb üheselt, et Riigikogu vähemusel sellist õigust ei ole. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve taotluse võib PSJKS § 4 lg 2 ja § 71 alusel esitada Riigikogu taotlusega anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel. Taotluse esitamisel saab Riigikogust menetlusosaline. Tekst ei jäta kahtlust, et silmas on peetud Riigikogu kui kollektiivset organit.

Põhiseaduse (PS) § 15 lg 1 kohaselt on „igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist“. Selline regulatsioon tõstatab üldist laadi küsimuse, kes on põhiseaduse mõttes „igaüks“.

Mõistel „igaüks“ on seos õigusriikluse ja selle kaudu põhiseaduse ühe aluspõhimõttega selles, kellel on õigus kohtulikule kaitsesele. PS § 15 lg 1 asub põhiseaduse II peatükis. Üldtunnustatud arusaama kohaselt on õiguste ja vabaduste kandjaks üksikisikud, isikute grupid ja erandlikel juhtudel ka juriidilised isikud. Tõsi küll, PS § 15 lg 1 räägib „oma õiguste ja vabaduste“ ehk kaebuse esitaja subjektiivsete õiguste kaitsmisest. Opositsioonikaebusega ei kaitse selle esitajad tingimata nende endi kui füüsiliste isikute subjektiivseid õigusi, vaid üldjuhul oma võimalike valijate võimalikke huve ja/või õigusi. Samas ei ole põhiseaduse säärane kitsendav tõlgendus ainuvõimalik ja § 15 on võimalik mõista ka kui õiguskaitse põhiseaduslikku üldpõhimõtet. Samuti võib vaidluse tehioludest sõltuvalt ette tulla olukord, kus opositsioonikaebuse esitajad ongi sunnitud taotlema ka Riigikogu liikmete vähemuse subjektiivsete õiguste kaitset. Seega tekib õigustatud küsimus, kas seadusega (PSJKS) on põhiseaduspärane piirata

¹³ Teemat on varasemates töödes käsitlenud ka M. Ernits, J. Sarv, I. Pilving ja siinse artikli autor.

¹⁴ Vt nt M. Hartwig. Konstitutsioonikohtute jurisdiktsioon. – Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Euroopa Nõukogu ja Riigikohtu seminari ettekanded. Tartu 1995, lk 48 jj; R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn 1997, lk 161 jj.

¹⁵ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (PSJKS). – RT I 2002, 29, 174; 07.03.2019, 4.

isikute gruppide õigust põhiseaduslikkuse järelevalveks? Tuleb silmas pidada, et kõnealune põhiseaduse paragrahv ei näe ette seaduse reservatsiooni.

Siiski, Riigikogu otsuse peale saab PSJKS § 16 kohaselt esitada kaebuse üksikisik, kui otsusega on rikutud tema õigusi. Ilmselgelt peetakse sättes silmas füüsilist isikut. PSJKS § 17 võimaldab aga ka fraktsioonil esitada kaebuse Riigikogu juhatuse otsuse peale. Regulatsioon on nähtavasti mõeldud seadusandja siseprobleemide lahendamiseks, mis iseenesest peaks olema eneseregulatsiooni küsimus, kuhu kohus üldjuhul sekkuma ei peaks. Mittesekkimine on õigustatud üksnes niivõrd, kuivõrd Riigikogu juhatuse otsusega ei rikota põhiseadust või pöördujate põhiseaduslikke õigusi. Kui aga õiguste rikkumine on pöördumises esile toodud ja veenvalt põhjendatud, siis on raske leida alust pöördumise menetlemata jätmiseks.

Seadusandja õigustloov tegevus ja selle tulemus, millega potentsiaalselt rikutakse põhiseadust ning inimeste põhiõigusi ja vabadusi ning mis on jõustatud parlamendi enamuse tahtega, võib tunnustatult olla põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve esemeks. Järelevalvemenetlus on nüüdisaegsel võimude lahususel ja tasakaalustatusel ning õigusriikluse rajaneva demokraatia immanentne osa. Seejuures tuleb arvestada, et seaduste ja otsuste vastuvõtmisel tehtud menetlusvead võivad tingida seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamise ka ilma parlamendi vähemuse kaabeõigusega.

Kokkuvõtvalt on tähtis silmas pidada, et kohustus kaitsta põhiseaduslikku korda ning inimeste põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi laieneb võrdsel määral nii parlamendi juhatusele, enamusele kui ka vähemusele. Parlamendi vähemuse põhjendatud argumentide ignoreerimine ja neist enamuse häälega ülesõitmine ei ole kooskõlas ei demokraatliku parlamentarismi, õigusriikluse ega põhiseaduspärase riigivalitsemise põhimõtetega.¹⁶

Poliitilise tahte elluviimisel paratamatult tekkivate konfliktide, vastas- ja ummikseisude ületamine eeldab hästi läbi töötatud esinduskogu töö sisereegleid (*standing orders*), sh kooskõla poliitilise tegevuse hea tava nõuetega. Kui see

¹⁶ Olukord on keerulisem seadusandja enesekorralduse õigusesse puutuv osas. Riigikohtu senine sellealane praktika (RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, p-d 26–27) viitab, et Riigikohus on sisenenud üsna sügavale seadusandja enesekorralduse valdkonda ning hinnanud ka seadusandja tegevuse vastavust mitte ainult põhiseadusele, vaid ka seadusele (Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele). Praktilises plaanis võib see näida õigustatu ja ka oodatuna, kuid teoreetilises plaanis tekitab selline tegevus tõsiseid riigiõiguslikke probleeme ning ebakõla esindusdemokraatia ja võimude lahususe vahel.

ei aita, tuleb pöörduda tänapäeva riigiehituse aluspõhimõtete juurde ja abi otsida sealt. Keskne selles on võimu teostamise põhiseaduspärasus, võimude lahusus ja vastastikune kontroll.

Poliitilises otsustamises tahes või tahtmata tekkivate vastasseisude lahendamises neutraalse arbiitri – kohtu – poole pöördumisega kaasnevad sageli arvamused ja teinekord ka süüdistused poliitilise protsessi juridiseerimises. Oht selleks on olemas juhul, kui kohus liigub kaugemale oma kompetentsi enesepiirangust ja siseneb parlamendi enesekorralduse autonoomiasse, piirdumata ainult parlamendi tegevuse põhiseaduspärasuse kontrolliga.

IV. Poolt- ja vastuargumendid

Poliitilise ja õigusotsustuse erinevused on üsna sügavalt läbi töötatud Saksa riigiõigusdoktriinis. On mõistlik neile tähelepanu pöörata. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve üldidee rajaneb arusaamisel, et riikluse põhiseaduslikel aluspõhimõtetel, printsiipidel ning õigustel ja vabadustel on esimus (prioriteet) parlamendi seadusandluse ees¹⁷.

Nii Saksa¹⁸ kui ka Eesti põhiseaduse kohaselt lähtub kõrgeim riigivõim rahvast (Eesti PS §-d 1 ja 56). Demokraatlikel valimistel valitud esinduskogu liikmed (saadikud) saavad rahvalt mandaadi otsustada ühiskonna arengusuundade ja eesmärkide saavutamise viiside üle ning seega volituse viia ellu teatud poliitikat. Rahvas on andnud saadikuile õiguse teha valikuid ning otsuseid riigi arengu ja valitsemise kohta.

Konstitutsioonikohtu olemus on teistsugune. Tal pole rahva mandaati, millele toetudes teha poliitilisi valikuid. Tema pädevuses on hinnata poliitiliste otsuste põhiseaduspärasust, ei enam. Tulenevalt võimude lahususest, ei muuda ega tunnista kohus rahvaesinduse akte või toiminguid (eelkontrollis ehk enne jõustumist) kehtetuks ega kohusta parlamenti iseenesest millekski. Ta üksnes osutab ja argumenteerib. Vastustaval organil (parlamendil) lasub demokraatliku õigusriikluse põhimõtete kohaselt kohustus arvestada kohtu otsuses esile toodut. Heas põhiseadustavas seda ka tehakse.

Võimude lahusus on Eesti põhikorra üks aluspõhimõte. Sellele põhimõttele tuginedes asus ka Riigikohus hiljutistes nn obstruktsioonikaebustes üldiselt

¹⁷ Vt R. Alexy. Balancing, constitutional review, and representation. – International Journal of Constitutional Law 3/2005/4, lk 577. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moi040>.

¹⁸ Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus (viide 10) art 20 lg 2.

põhjendatult vaashoitud positsioonile. Põhjendus on, et üks võimuharu ei saa sekkuda teise võimuharu sisekorda ja -asjadesse. Olukord muutub, kui tegu on *fait accompli*'ga ehk otsustatud asjaga, kus õigusakt on vastu võetud ja jõustunud. Siis ei ole see enam üldjuhul parlamendi siseasi. Sellegipoolest võivad ka n-ö siseasjal (sisereeglitel ja nende rakendamisel) olla tunnused ja järeldmid, mis ulatuvad põhiseadusesse ja riivavad seda. Riive võib mõjutada parlamendi põhiseaduspärast tegevust kuni töö halvamiseni. On enam kui küsitav, kas seaduse (Riigikogu töö- ja kodukorra seadus) alusel ja abil saab peatada põhiseaduse korrakohase toimimise. Üks vähemusfraktsioon võib parlamendi töö seisma panna. Sellega ei pruugi teine (teised) parlamendi vähemusfraktsioon(id) nõus olla. Kui teised parlamendi vähemused leiavad, et obstruktsioon rikub nende põhiseadusega tagatud õigusi, siis peab neil olema õigus pöörduda soovi korral põhiseaduskohtusse.

Protseduurireeglite rikkumine võib kaasa tuua ka üldisema tulemuse (õigustloova akti või regulatsiooni) põhiseaduslikkuse küsitavuse. Need ilmingud on selgelt juhtumipõhised ning neid saab hinnata põhiseaduslikkuse vaatevinklist, kui need argumendid on pöördumises esile toodud ja asjakohaselt põhjendatud.

Poliitilisi valikuid tehes lähtutakse üldiselt eeldusest, et need valikud on ühiskonnale sel arenguetapil vajalikud ning põhjendused ja otsused on põhiseaduspärased. Esmane kriteerium poliitikas ja esinduskogus on poliitika vastavus ühiskondlikele ootustele ja vajadustele¹⁹. See on loomulik toetumine demokraatliku enamuse reeglile.

Kavandatava poliitika põhiseaduslikkuse analüüs ja hinnang ei ole üldjuhul erakondade prioriteet ega põhiseaduslik kohustus. Kuid erinevalt erakondadest on see kindlasti põhiseaduskohtu esmatähtis kohustus, õigemini nende *raison d'être* ehk olemasolu õigustus.

Demokraatia kui kontseptsiooni ning tegevuse edukuse ja veenvuse aluseks ja osaks on mitte ainult otsustus, vaid ka argument, otsuse põhjendus. Argumendi lisamine demokraatia kontseptsiooni muudab demokraatia arutlevaks demokraatiaks. Argumenti ja arutlust saab kasutada siis, kui esinduskogu saab töötada

¹⁹ Poliitika defineerimises ja valikute tegemises, sh riigiõiguslike põhjenduste esitamises, on oluline erakondade tugevus ning ilmavaate läbitöötatus ja programmidesse kantus. Erakondade saadikuid aitavad selles erakondade mõttekojad ja sidusorganisatsioonid, mis näiteks Saksamaal on väga arenenud, Eestis aga pea olematud.

normaalselt ja eesmärgipäraselt. Seega, demokraatlik esinduskogu toimib parimal võimalikul viisil siis, kui temas on koos arutlev-diskursiivne ja argumenteeriv osa ning enamushäältega otsuse tegemine.

Põhiseaduskohus saab olukorda hinnates ja otsust langetades kasutada üksnes argumentatsiooni, loogikat ja veenvat ning ratsionaalset põhjendust, osutades muu hulgas põhiseaduse ideaalidele ja (alus)väärtustele. Adekvaatne ja kohane on jääda põhjendatud enesepiirangu juurde ning järgida argumenteerivat diskursust. Kui kohtu otsustus on mõistlik ning põhjalikult ja veenvalt argumenteeritud ning ühiskonnas on olemas mõistlikke ja ratsionaalseid inimesi (liidreid), kes on valmis seda otsust langetama, siis on põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve täitnud oma ühiskondliku funktsiooni.

Robert Alexy järgi on diskursiivne konstitutsionalism kui selline mõistlikkuse (*reason*) ja korrektsuse institutsionaliseerimine. Kui on olemas nii mõistlikud ja korrektsed argumendid kui ka ratsionaalsed isikud, siis on võimalik mõistlikkust ja korrektsust paremini institutsionaliseerida põhiseaduslikkuse järelevalvega kui ilma selleta.²⁰

Nagu osutatud, on parlamendi seadusandliku menetluse üldine eeldus see, et õiguse üldakt või otsus on põhiseaduspärane. Kuid opositsioon võib arvata, et see on põhiseadusevastane. Seda vastuolu ei saa lahendada jõuga ehk enamushäältega, sest vastuolu (riive) ei kao, kahtlus jääb püsima. Ja kui kahtlus või vaieldavus ei leia lahendust põhiseaduslikkuse järelevalve korras, saab sellest (põhi)õiguskorra osa. Selline olukord iseenesest ei tohiks õigusriigis teostuda, sest see lõhub põhiseaduslike väärtuste, normide ja reeglite koherentset tervikut.

Konstitutsioonikohus ei saa parlamendi otsust ümber lükata sama meetodit kasutades ehk enamushäältega, oma otsust põhjendamata ja argumenteerimata. Seda ei luba juba konstitutsioonikohtu selgelt nõrgem demokraatlik legitiimatsioon. Põhiseaduskohus saab parlamendi akti või toimingut tunnistada põhiseadusega kas kooskõlas olevaks või mittekooskõlas olevaks üksnes argumenteerivas diskursuses. Rahva tahtel demokraatlikul viisil loodud esinduskogu akti või otsuse põhiseaduslikkuse hindamise pädevus rajaneb kahel alusel. Esiteks konstitutsioonikohtu loomise demokraatlikul legitiimatsioonil, mille kohaselt ka konstitutsioonikohtu kohtunikud valib rahvas. Üldjuhul küll mitte otse, vaid

²⁰ R. Alexy (viide 17), lk 581.

kaude.²¹ Teiseks rajaneb põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve demokraatliku riigiehituse võimude lahususel ning põhiseaduse ülimuslikkusel õigusnormide hierarhias. Riigiehituse õiguslike printsiipide teadmine, õigusliku regulatsiooni ja õigusnormide hierarhia süvatundmine ja hindamine on konstitutsioonikohtute tunnustatud pädevus.

Parlamendi vähemuse konstitutsioonikohtusse pöördumise õiguse vastu on väidetud, et see toob kaasa põhiseaduspärasuse kohtuliku kontrolli politiseerimise ning alandab esindusdemokraatia sisu ja eesmärgi. Samuti ütlevad vastuseisjad, et see ei sobi olemuslikult esindusdemokraatiaga, vähendab selle tähtsust ja tähendust ning võib olla isegi illegitiimne.²² See arusaamine pole siiski laialt levinud ning on vastupidine riigiõiguse üldisele arengusuunale viimase pool-sajandi vältel ja nn uue konstitutsionalismi arengule ja levimisele. Areng on muutnud ja muudab seni kehtinud demokraatiamudeleid ja riigivõimu legiti-matsiooni aluseid ning revideerib senist legislatiivse suveräänsuse dogmaatikat²³. Parlamendi vähemuse õigus pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalveks konstitut-sioonikohtusse on üks selle arengu ilminguid.

Pealiskaudsel asjatundmisel võib väita, et see on õigusemõistmise politiseeri-mine ja sellest tuleb hoiduda. Kuid nii arvavad on kas unustanud või ignoreerivad tõsiasja, et igasugune õigus, eriti riigiõigus, on oma olemuselt poliitiline. Midagi reguleerides tehakse valikuid. Erinevus n-ö mittepoliitilise „tavaõiguse“ ja „poliitilise õiguse“ vahel on ainult poliitilisuse määras, astmes. Kus on poliitilisuse piir ja kes selle määrab?

Õiguse loob poliitiline organ – parlament, valitsus, minister, volikogu. Loodud õiguses peegelduvad antud ühiskondlikes oludes tehtud (poliitilised) otstarbekuse valikud. Näiteks valikud, millised teod on karistatavad ja millise karistusega, millised on laenulepingule esitatavad nõuded või milline on sotsiaal-hoolekande, haridussüsteemi, maksustamise või riigihalduse toimimise kord,

²¹ Selle menetluse sisu eeldab üldiselt, et konstitutsioonikohtu kohtunikud on valitud tähtajaks ja vahelduvad teatud ametis oleku perioodi (7, 9 või 12 aasta) möödudes. Eesti riigikohtunikud on ametis eluajaks. Nende legitiimatsioon on seega ühekordne ja pikaajaline. Saksa Liidu-konstitutsioonikohtu liikmed valitakse tähtaegselt kaheteistkümneks aastaks ning nad vajavad parlamendi mõlema koja kahekolmandikulist toetust. Seega on Saksa Liidukonstitutsiooni-kohtu kohtunike legitiimatsioon aste kõrgem.

²² Vt J. Waldron. The Core of the Case against Judicial Review. – The Yale Law Journal 115/2006/6, lk 1346–1406.

²³ Vt A. S. Sweet. Constitutional Courts. – The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. M. Rosenfeld, A. Sajó (toim.). Oxford 2012, lk 816 jj.

millist vara ei tohi soetada või müüa jne. Kõik need on lõppkokkuvõttes otstarbekuse ehk poliitilise valiku küsimused. Niinimetatud puhta ehk mitte-poliitilise õiguse idee on pelgalt illusioon.

Ei saa unustada sedagi, et konstitutsioonikohtu on legitimeerinud parlament, kelle on valinud rahvas. Tegu on küll kaudse, mitte vahetu ehk rahva poolt otse antud legitimatsiooniga, kuid siiski legitimatsiooniga, mis paneb kohtunikele nii õigused kui ka kohustused. Konstitutsioonikohus ei saa keelduda pöördumist menetlemast põhjusel, et see on „poliitiline“.

Veenva argumendina ei saa võtta ka mõnede (riigi)kohtunike pelgust hinnata põhiseaduslikkuse järelevalve korras mõnda poliitilist pinget sisaldavat õigusakti ja sellega paratamatult kaasnevat ühiskondlikku tähelepanu ja kriitikatki. Sel puhul tuleb mees hoida, et põhiseaduslikkuse järelevalve ülesanne on Riigikohtule ja riigikohtunikele antud põhiseadusega ning iga Riigikohtusse kandideeriv kohtunik peab sellega algusest peale arvestama. See on ametisse sisse kirjutatud. Samamoodi see, et tuleb tunda riigiõigust, tegeleda tundlike teemadega, taluda avalikkuse tähelepanu ja arvamusi. Lõpuks on kõige selle talumise „tasu“ riigikohtunike kõrge palk ja eluaegne amet.

Praktikas ei lahenda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasju harilikult mitte kogu Riigikohtu koosseis *in corpore*, vaid põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ja erandlikult üldkogu. Kolleegiumi esimees on Riigikohtu esimees. Üldjuhul vaatab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asju läbi viieliikmelises koosseisus.²⁴ Seega on Riigikohtu demokraatliku legitimatsiooni kaal *vis-à-vis* Riigikogu omast selgelt väiksem.

Eesti oludes lisandub legitimatsiooni veel see nüanss, et Eesti riigikohtunikud valitakse ametisse eluajaks. Järelikult võib neljakümneselt ametisse valitud riigikohtunik töötada konstitutsioonikohtunikuna pensioneerumiseni, ligikaudu 25 aastat. Euroopa uue põlvkonna põhiseaduskohtute kohtunikud on seevastu

²⁴ Eesti konstitutsioonikohtu praegune ülesehitus ja töökorraldus ei ole küll selle artikli teema, kuid sellega siiski seotud. Olemasoleva süsteemi sees kaalukamat muudatust teha ei ole lihtne, kuid on võimalik. Üks võimalus on muuta Riigikohtu põhiseaduskolleegium halduskolleegiumi baasil eraldi alaliseks kolleegiumiks. Haldusajade läbivaatamine toimuks põhisosas kaheastmelisena, kus teiseks astmeks oleks ringkonnakohtu halduskolleegium. Sealt saaks Riigikohtusse saata ainult haldusajad, millel on ilmne seos, alus või vajadus põhiseaduslikkuse kohtulikuks kontrolliks. Riigikohus oleks endiselt üks institutsioon, kuid selle sees toimiks autonoomne põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Asi vajab läbiarutamist, sest on üsna ilmne, et praegusel süsteemil on toimimiskaskused ning kassatsiooni tähendus ja toime haldusajades on teistsugune.

valitud ametisse tähtaegselt kas 7, 9 või 12 aastaks. Pealegi ei piirdu kohtunikuks valitavate isikute ring ainult karjäärikohtunikega, vaid võib olla laiem, hõlmates ka neid isikuid, kes ei ole professionaalsed kohtunikud, kuid kellel on teadmised, kogemused ja riigiõiguse asjatundja reputatsioon. Tähtaegsus ja professionaalse tagapõhja suurem ulatus võimaldab kohut hoida värskemana. Lisaks annab see kohtu legitimatsioonile kaalu juurde, sest kohtu liikmed nagu ka esinduskogu liikmed vahetuvad perioodiliselt. See aga eeldaks PS § 147 lg 1 esimese lause tõttu põhiseaduse muudatust.

Põhiseaduse § 161 lg 1 kohaselt on põhiseaduse muutmise algatamise õigus vähemalt ühel viiendikul Riigikogu koosseisust ehk 21 rahvasaadikul. Selline arv on valitud sihiga, et oleks teatud üksmeelsete saadikute kogum ning selle kaudu tagada muudatuse algatamise kaalukus ning vältida üksikisikute või väikese arvu saadikute soleerimist. Sama loogikat võiks rakendada ka parlamendi vähemuse põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves. Saadikute arv peaks olema piisavalt suur ja ületama üldjuhul ühe fraktsiooni piiri, et vältida ühe fraktsiooni agendat ning näidata vähemuse pöördumise laiemat kandepinda.

V. Kokkuvõtteks

Eesti praegune põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve on võrreldes paljude teiste Euroopa riikidega oma rakendusväljalt suhteliselt kitsas ning valdavalt suunatud õigusliku aluse ja seaduslikkuse kontrollile. Fookus on n-ö tehnilisel osal ehk õigusloome formaaljuriidilisel korrektsusel. Sedagi on tarvis teha, kuid see pole põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve kogu olemus ja eesmärk.

Selle menetlusliigi rakendusvälja võiks avardada ning lisada ka parlamendi vähemuse Riigikohtusse pöördumise õiguse. Parlamendi vähemuse õigus pöörduda konstitutsioonikohtusse ei lahenda iseenesest esinduskogu siseprobleeme või vastasseisu, kuid annab neutraalse ja argumenteeritud lisavõimaluse leida lahendus. Reguleerimist ootavad ka organivaidlused laiemalt.

Selle menetlusliigi teine oluline kasutegur on põhiseaduslikkuse ning õiguste ja vabaduste temaatika toomine poliitilise ja avaliku elu huvivälja, selle saamine avaliku arutelu aineks. Riigi- ehk konstitutsioonikohus annaks väitlustele juurde neutraalse ja kvalifitseeritud põhistuse, argumenteeritud arvamuse, rikastades sedakaudu meie üldist riigiõiguslikku kultuuri.