

Menetlusosalise tähelepanekuid põhiseaduslikkuse järelvalve kohta*

MARTIN TRIIPAN

Kokkuvõte. Artiklis käsitletakse põhiseaduslikkuse järelvalvet mõjutavaid menetlusküsimusi. Autor toob esile, et esmaselt peab põhiseaduslikkuse ja isikute põhiõiguste kaitse tagama tsiviil-, kriminaal- ja halduskohtumenetlustes. Seetõttu on põhiseaduslikkuse järelvalve tõhusust puudutavas diskussioonis oluline pöörata tähelepanu õiguskaitsevahenditele, mida põhiseadusvastasuse korral saaks kasutada alates esimese astme kohtust. Samuti on vaatluse all Riigikohtu poolt rakendatav asjassepuutuvuse doktriin ja selle mõju kohtute tehtavale põhiseaduslikkuse järelvalvele. Artiklis uuritakse ilmnenud kitsaskohti ja nende parandamise võimalusi.

Märksõnad: põhiseaduslikkuse järelvalve, lünkadeta õiguskaitse, õiguskaitsevahendid, asjassepuutuvus, individuaalkaebus

* Artikkel põhineb Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali korraldatud rahvusvahelisel riigiõiguse konverentsil „Rahva roll riigivõimu teostamisel ja põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll“ (02.06.2023 Tallinnas) peetud ettekandel.

SISUKORD

I. Sissejuhatus	49
II. Põhiasja menetleva kohtu kaalukas roll põhiseaduslikkuse järelevalves	50
III. Lünkadeta õiguskaitse edasiarendamine ja nähtavad kitsaskohad	52
A. „Vaikivate“ põhjendustega, ilma põhjendusteta ja edasikaebevõimaluseta kohtulahendid	54
B. Õigustloovast aktist tulenev põhiõiguste rikkumine	56
IV. Kas asjassepuutuvus on parlamentarismi kaitsekilp või Riigikohtu uksest välja juhatamise vahend?	60
A. Kohtuvõimu aktiivsuse piiramise kõikuvad piirid ja puhta vaheteo küsitavus	61
B. Konkreetse asja ohtlikud kammitsad	63
C. Mõistliku kesktee toetuseks	64
V. Kokkuvõte	66

I. Sissejuhatus

Viimaste aastate õiguskirjanduses on põhiseaduslikkuse järelevalvet puudutav diskussioon olnud kord elavam ja siis jälle vaibunud. Peamiselt on käsitletud üldisemaid teemasid, nagu põhiseaduslikkuse järelevalve mudeli kujunemine ja areng, selle võimalikud muutmisvariandid, sealhulgas organisatoorsed ja struktuursed muudatused, ning kaebevõimaluste laiendamine individuaalkaebusena õigusnormidele või koguni kohtulahenditele.¹

Igapäevases advokaadi kutsetöös praktiseeriva menetlusosalise esindajana pean asjakohaseks tuua abstraktsemate ja põhimõttelisemate teemade kõrvale mõningaid menetluslikku laadi üksikteemasid, mis on eelduslikult tihedamini seotud konkreetse olukorras isiku õiguste kaitsega kehtiva õiguse järgi. Artikli

¹ Vt nt R. Maruste. Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves. – Juridica 2020/6, lk 465; P. Pikamäe. Ääremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2/2021. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia, 2021, lk 139; I. Pilving. Tõu- puhtus põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2023/6, lk 454; varasemast nt I. Pilving. Kas Eestis on vaja individuaalkaebust. – Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn: Riigikohus, 2017, lk 81; E. Kergandberg. Individuaalkaebus kui riigisaladus. – Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn: Riigikohus, 2017, lk 91.

eesmärk ei ole keskenduda individuaalkaebusele. Tulevikku vaatava arutelu kõrval peaks akadeemilise mõttevahetuse keskmes järjepidevalt hoidma ka kehtivat õigust ja sellest tulenevaid menetluslikke nüansse, et põhiõiguste ja laiemalt põhiseaduse kaitse toimiks ning areneks olenemata sellest, kas õigusnorme muudetakse.² Usun, et põhimõttelisemate teemade kõrval mõnede vähem igavikuliste küsimuste arutamine ja neis selguse saamine võib olla abiks ka olulisemates arengusuundades valikuid tehes. Õigussüsteem on tervik ja reaalses elus võivad määravat osa mängida detailid.

II. Põhiasja menetleva kohtu kaalukas roll põhiseaduslikkuse järelevalves

Ehkki põhiseaduslikkuse järelevalve edasiarendamise suundades leidub erisuguseid arvamusi, on sellekohane diskussioon keskendunud peamiselt võimalikele muudatustele Riigikohtu tasandil. See on muidugi mõisteta, sest põhiseaduslikkuse järelevalve tipneb Riigikohtu asjaomase tegevusega, mis määrab ka sellega seotud teemade olulisuse. Kuna Riigikohtul on õigus tunnistada seadusandlikke akte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse³ (PSJKS) § 15 lg 1 p-d 1 ja 2), põimuvad kõrgema kohtu pädevuse teemaga isikute õiguste kaitse kõrval ka mitmesugused keerulised riigiõiguslikud küsimused. Menetlusosalise mikrotasandile on lähemal konkreetse isiku õiguste kaitse, mis algab esimese astme kohtust.

Võrreldes kohtuasjade üldarvu esimese ja teise astme kohtutes ning Riigikohtus ja vastavalt puudutatud isikuid, on ilmne, et õiguslike juhtumite arvulises mõttes peaks põhiseaduslikkuse ning isikute põhiõiguste kaitse tagama esmaselt tsiviil-, kriminaal- ja halduskohtumenetlustes.⁴ Laiemas tähenduses

² Detailsemate küsimustega on muidugi ka varem tegeletud: nt E. Kergandberg, Kohtukaebeõigus, eriti edasikaebeõigus Riigikohtu ja eriti kriminaalkolleegiumi praktikas: kas lihtõiguslik tegelikkus võib tingida põhiseadusliku võimalikkuse ümberdefineerimist? – Juridica 2018/4, lk 276.

³ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I 2002, 29, 174; 07.03.2019, 4.

⁴ Keskendun siin kohtumenetlustele, kuigi unustada ei tohi sedagi, et esmatasand põhiseaduslikkuse tagamisel on muidugi kohtueelsetes õigussuhetes või menetlustes alates õigusloomest, kohtueelsetest menetlustest või haldusmenetlusest. Põhiseaduse kaitse on kõigi avaliku võimu harude ja asutuste, mitte üksnes kohtute ülesanne (Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 13. – RT 1992, 26, 349; I, 15.05.2015, 2; vt K. Albi. § 13, komm. 16. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 5. vlj. Tartu: SA Iuridicum, 2020).

on põhiseaduse vaatepunktist isikute õiguste kaitseks kohtute käsutuses mitu vahendit: näiteks põhiseadusega vastuolus olevatele toimingutele või haldusaktidele vastavate hinnangute andmine, normide põhiseaduskonformne tõlgendamine või vajaduse korral konkreetne normikontroll, mis päädib kohtu poolt põhiseadusvastasuse tuvastamise korral põhiseaduslikkuse asja arutamise Riigikohtus.

Menetlusosalise õiguste tõhusa kaitse vaatepunktist on praktikas oluline see, et põhiseaduslikkuse järelevalve rakenduks ja töotaks väga hästi põhiasja menetluses, eelkõige juba haldus- ja maakohtutes. Ühtlasi on tõhusaks õiguskaitseks kõigis kohtuastmetes muu hulgas vaja, et menetlusosaliste sellekohased väited saaksid piisavat tähelepanu.⁵ Tänapäevane elu- ja regulatsiooni-tempo nõuab isiku õiguste tõhusaks kaitseks tihti ajalist operatiivsust. Mõelgem näiteks varade aresti või külmutamise, isiku vahistamise või uue õigusaktiga mingi äritegevuse keelamise või piiramise või ka kehtestatava koormise peale. Nüüdsel ajal on poliitiliste prioriteetide hulgas järjest aktuaalsemad näiteks rahapesuvastane võitlus või rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine, mille meetmed peavad olemuslikult olema kiire toimega. Mitmesugused kriisid, olgu need seotud tervisekaitse või julgeoleku tagamisega või ka kliimamuutustega seotud reformid, võivad samuti sõltuvalt poliitilistest valikutest tingida meetmeid, mis on ulatusliku mõjuga, aga samal ajal lühikese või olematu kohanemisajaga.⁶ Sellistel juhtudel ei ole küsimus mitte ainult kohtuasja lahendamise kiiruses või esialgse õiguskaitse tõhusas korralduses (kuigi võib olla ka selles), vaid on ühtlasi selles, et esimesel põhiasja lahendaval kohtul oleks olemas vajalik menetluslik arsenal, et võimalikke põhiseaduslikkuse küsimusi hinnata ning kiiresti asjakohaselt reageerida.

⁵ Sarnaselt ka varem: M. Triipan. Põhiseaduslikkuse järelevalve praktika 2016 – advokaadi vaatenurk? – Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn: Riigikohus, 2017, lk 107.

⁶ Võib märkida, et Covid-19 kriis ja eri riikide seisukohad selles, kui avatuna või suletuna ühiskonda hoida, õpetasid ilmekalt, et eriti uute riskide ilmnedes, kui ebaselgust on niigi palju, ei ole ühte ainuõiget riskide haldamise tegutsemisplaani. Riskide haldamisel võivad sarnaseid tulemusi anda erineva põhiõiguste riive ulatusega meetmed, mis muidugi muudab ka riivete õigusliku, sh proportsionaalsuse hindamise keerukaks. Teisalt ei tohi unustada, et võimalike uute riskide haldamise käigus esile kerkivate poliitiliste prioriteetide kõrval kehtib edasi ka kogu ülejäänud põhiseaduslik väärtusruum, mille viimaseks kaitsetorniks võivadki konkreetses päevapoliitilises olukorras olla üksnes kohtud. Siinse käsitluse kontekstis on aga esmatähtis see, et asjakohane põhiseaduslikkuse kontroll peaks algama kohe, kui kohtusse pöördutakse.

Sekundaarsena võib küll tagantjärele tunda moraalset rahuldust, kui Riigikohus tunnistab põhiseadusvastase normi kehtetuks, heal juhul õnnestub kahjunõuegi esitada, kuid selle hind võib olla kaotatud tervis või luhtunud elutöö ettevõtluses. Seetõttu on esmatasandi kohtute ülesanne eeluurimis-kohtunikuna, hagi tagamise ja esialgse õiguskaitse ning asja esmasel lahendamisel äärmiselt kaalukas. Nii ei või põhiseaduslikkuse järelevalve arendamisel ja ka seda puudutavates diskussioonides esimese ja teise astme kohtute osatähtsust teisejärguliseks pidada ega jätta vaatluse alt välja põhiasja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluslikke võimalusi ja piiranguid ning nende kohtute vastutust põhiseaduse valvuritena.

Olenemata sellest, milliseks kujuneb Riigikohtu edasine praktika või millised on võimalikud õigusaktide muudatused seoses näiteks individuaalkaebustega, jääb kohtutes põhiseaduslikkuse üle valvamine ikkagi suuresti esmatasandi kanda. Seetõttu soovin alla kriipsutada põhiseaduse §-st 152 tulenevat reeglit, et iga kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Riigikohtul on küll eriülesanne põhiseadusliku järelevalve kohtuna tunnistada juba jõustunud põhiseadusvastane õigusakt kehtetuks.

Kuivõrd konkreetne normikontroll saab alata alles siis, kui kohtusse pööratakse ja kohtus saab kasutada sobivaid õiguskaitsevahendeid, on samavõrd tähtis pöörata tähelepanu sellele, et kaitse põhiseadusvastaste normide vastu oleks ka esmatasandil piisavalt välja arendatud ja õiguskindlalt toimiv. Veelgi parem on, kui need võimalused ei eksisteeri pelgalt akadeemilises kirjanduses ülestähendatud innovatiivsete käikudena, vaid on praktikas vajalikul määral järele proovitud ja kohtunikukonnale harjumuspärase kohtuliku õiguskaitse tavapärane võimalus.

III. Lünkadeta õiguskaitse edasiarendamine ja nähtavad kitsaskohad

Eeltoodud lähtekoha tõttu on oluline, et maa- ja halduskohtute menetlustes ei esineks põhiseaduse kaitsmisel kunstlikke ega põhjendamatuid tõkkeid. Nii on ka Riigikohus oma 2017. aasta arvamuses põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta näinud ühe võimalusena esimese astme kohtute senisest tõhusamat lülitamist põhiõiguste ennetava kaitse süsteemi. Lahendusena on välja pakutud üldise tuvastamiskaebuse edasiarendamist või spetsiaalse tuvastamiskaebuse seadustamist

õigustloova aktiga piiratud subjektiivse õiguse kindlakstegemiseks halduskohtumenetluse seadustikus.⁷

Mööndes, et kahju hüvitamine tagantjärele ei ole õiguste kaitseks piisav, on mõjusa õiguskaitsevahendina esile tõstetud tuvastamishagide või -kaebuste ja keelamiskaebuste esitamise võimalust.⁸ On tõsi, et Riigikohtu praktika individuaalkaebuste menetlemisel ei ole tuvastanud olulisi õiguskaitse lünki.⁹ Viimasega seoses on siiski õiglane märkida, et Riigikohtu vaatlusviisi järgi on sisuliselt igasugune kohtuliku kontrolli võimalus (ka edasikaebevõimaluseta) tõhus õiguskaitsevõimalus.¹⁰ See on nüanssides kahtlemata diskuteeritav seisukoht.¹¹

Aga kuna Riigikohus ei ole seni tõepoolest ühtegi suurt (lubamatut) lünka leidnud, tuleks pöörata tähelepanu neile teistele õiguskaitsevahenditele, mis õiguskorras on olemas ja millele on lünga puudumist sedastades viidatud. Siinses artiklis ei tegeleta individuaalkaebuse ja muude menetlusviiside kui õiguste lünkadeta kaitse viiside kõrvutamise ega otseselt ühe või teise variandi paremuse võrdlemisega.¹² Usun, et ka individuaalkaebuse teemal õiguskirjanduses lahti rullunud arutelu jätkuna oleks edasiviiv ja vajalik minna abstraktsemast konkreetsemaks. Selleks oleks vaja põhjalikumalt analüüsida eri menetluste norme ja teha n-ö stressiteste, et selgitada välja, kas need

⁷ Riigikohtu arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta, 29.03.2017, p 6. – Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a#mKihrdEn> (18.03.2025).

⁸ Nt Riigikohtu halduskolleeegiumi arvamus PSJKS muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele (VTK), 28.03.2017. – Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a#mKihrdEn> (18.03.2025); I. Pilving. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. – *Juridica* 2022/3, lk 156 jj; I. Pilving (2023) (viide 1), lk 462–463.

⁹ Vahemärkusena olgu öeldud, et on näiteid, kus individuaalkaebuse esitamine on aidanud õiguste kaitse võimalusi selgitada. On ka juhtumeid, kus muidu tagajärjetuks jäänud kaebus on toonud kaasa Riigikohtu praktika muudatuse. Hea näide on kriminaalasjas enne kohtuotsuse jõustumist kohaldatud vahistamist puudutanud asi (RKPKJm 21.03.2022, 5-22-1). Kuigi kaebus jäi rahuldamata, edastati see ühtlasi kriminaalkolleeegiumile, kus asi päädis kriminaalkolleeegiumi poolt edasikaebe laiema käsitlemise ning varasema Riigikohtu praktika muutmisega ning juhustega kohtutele süüdistatava edasikaebeõiguse ja vabaduspõhiõiguse kaitseks (RKKK 22.06.2022, 1-16-9171).

¹⁰ Viimati senist praktikat kokkuvõtvalt nt RKPKJm 13.12.2023, 5-23-36.

¹¹ Vt nt T. Kolk. Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude esitamisel. – *Juridica* 2012/10, lk 749–750.

¹² Ehkki sedagi analüüsi oleks vaja, ei mahu selline käsitus siinse artikli piiridesse.

tegelikkuses toimiksid isiku õiguste kaitseks põhiseadusvastase õigusakti korral või miks nad ei toimi ja milliseid takistusi esineb. Pärast puuduste väljaselgitamist on võimalik hinnata, kas need on lahendatavad esimese või teise astme kohtu menetlusi kohendades või mõnel erijuhul oleks hoopis otstarbekas õiguste kaitse lahendada individuaalkaebuse kaudu. Ühtlasi saab siis otsustada, kas puudusi on võimalik kõrvaldada nn peenhäälestuse teel menetluspraktika arengu või juba süsteemsemate muudatuste kaudu. Pakun omalt poolt mõned teemad edasiseks aruteluks.

A. „Vaikivate“ põhjendustega, ilma põhjendusteta ja edasikaebevõimaluseta kohtulahendid

Senisest praktikast võib tähelepanu väärivana esile tuua juhtumite grupi, kus isik kaebab selle üle, et hoolimata põhiseadusvastasuse väidetest ei ole kohtud neid küsimusi menetluses piisava selgusega käsitlenud. Riigikohus võib individuaalkaebuse tõrjuda väitega, et küllap neid põhiseaduslikkuse küsimusi ikka vaadeldi või saanuks vaadelda ning õiguskaitse on tagatud ka põhiseaduslikkuse kontrolli kohta sõnagi lausumata.¹³ Kahtlused sellegipoolest jäävad ja tundub, et on jäänud ka riigikohtunikel.¹⁴ Võrdluseks võib mainida, et haldusorgani kohustusest kõiki asjaolusid arvestada ei piisa selleks, et kohus veenduks tegelikus kaalumises. Ka kohtud võivad jätta mingid väited tähelepanuta. Selleks, et kahtlusi jääks nii vähe kui võimalik, ootab menetlusosaline, et põhiseaduslikkuse küsimustesse suhtutakse tõsiselt igas kohtuastmes, olgu põhjendustega või põhjendusteta lahendite koostamisel. Leian, et iseäranis tõsiste põhiseaduslikkuse väidete tõstatamisel peaksid põhjendusteta kohtulahendid jääma erandlikuks. Muul viisil jääb tegelik põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll oletuslikuks ning menetlusosalise ja ühiskonna jaoks väheveenvaks, kannatab ka kohtu maine. Mitmetel juhtudel on ka kehtivas õiguses kohtul kaalutlusõigus põhjendusi esitada või seda mitte teha (nt tsiviilkohtumenetluse seadustiku¹⁵ § 667 lg 1 ja § 689 lg 6). Kirjeldatav probleem viitab asjaolule, et eriti kui muud tagavaraväljapääsud (nt individuaalkaebus) puuduvad või on väga piiratud, siis tõsiste põhiseadusvastasusele tuginevate argumentide puhul peaks kohus pigem valima põhjenduste esitamise.

¹³ Vt nt RKPJKm 22.12.2020, 5-20-9, p 12; 07.11.2022, 5-22-7, p 30; 13.12.2023, 5-23-36, p 19.

¹⁴ Vt riigikohtunike V. Kõve ja U. Volensi eriarvamus, RKPJKm 13.12.2023, 5-23-36, p 6.

¹⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197; 22.03.2024, 8.

Tõsi on see, et üldjuhul ei tohiks põhiseaduslikkuse argumendid üles kerkida alles kõrgema astme kohtutes (kui just pole tegu vastava astme menetlusõiguse küsimusega), vaid peaksid arutusel olema menetluse võimalikult varajases etapis. Kui menetlusosalised esitavad võimalikud etteheited sõnaselgelt juba esimeses kohtuastmes, väheneb ka tõenäosus, et need teemad saaksid üldse kohtute tähelepanu alt välja jääda. On ilmselt paratamatu, et kui asjaosalised „avastavad“ põhiseaduse alles Riigikohtu ukse ees, peavad kaebuses esitatud argumendid läbima menetluslubade süsteemi ning iga asja sisulist menetlemist eeldada ei saagi. Kaugemat tulevikku silmas pidades tasuks siiski kaaluda, kas tagajärjetuks jäänud kassatsioon- või määruskaebuses või teistmisavalduses esmakordsed põhiseadusvastasusele tuginevad õigusväited ei võiks innovatiivse erandina väärida lühidatki vastust menetlusse võtmata jätmise määruks, et anda kindlus põhiseaduslikkuse kontrollist. Kassatsioonimenetluse normide põhiseaduslikkuse hindamise probleemile on osutatud juba aastaid tagasi.¹⁶ Hiljutisest lahendist võib mõista, et praeguse Riigikohtu seisukoha järgi saab kõik väited esitada samas kassatsioonimenetluses (isegi kui neid peab tegema ennetavalt) ja vastav kolleegium saab neid hinnata.¹⁷ Ometi on raske leppida, et nende normide põhiseaduslikkuse kontroll toimub sellistes olukordades vaikimisi ja seda peab üksnes eeldama.

Edasist analüüsi vajaksid ka olukorrad, kus tõhusa õiguskaitsevahendina pakutakse välja menetlusi, kus edasikaebevõimalused on piiratud (nt uurimiskaebemenetlus kriminaalmenetluses, vt kriminaalmenetluse seadustiku¹⁸ § 231 lg 5). Edasikaebepiirangud ja ka näiteks põhjenduste esitamiseta lahendite tegemise võimalused lähtuvad eelduslikult sellest, et kaalul ei ole väga palju, otsused tuleb teha kiireloomuliselt või on varasem menetlus olnud juba piisavalt põhjalik. Teisisõnu, otsustades niisuguste määruste edasikaebõigust piirata, ei ole nähtavasti üldse silmas peetud, et vastavat määrust tehes peaks kohus tegelema normide põhiseaduslikkuse järelevalvega. Samas on praeguseks selge, et ka niisuguseid kohtumenetlusi peetakse tõhusaks

¹⁶ E. Kergandberg (viide 1), lk 97. Mainitud ka riigikohtunike P. Pikamäe, H. Jõksi, E. Kergandbergi, A. Kulli, V. Kõve ja P. Roosma täiendavas arvamuses põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse VTK kohta. – Arvutivõrgus: <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a> (18.03.2025).

¹⁷ RKPJKm 13.12.2023, 5-23-36. Vt ka riigikohtunike V. Kõve ja U. Volensi eriarvamus (viide 14).

¹⁸ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; 21.06.2024, 34.

põhiõiguste kaitse õiguskaitsevahendiks, mis toob kaasa Riigikohtule esitatud individuaalkaebuse esitamise lubamatuse. Kui me räägime võimalikest põhiõiguste olulistest riivetest, võib olla küsitav, kas näiteks eeluurimiskohtuniku määrus, mida ei saa edasi kaevata, on piisav tase, millega põhiseaduslikkuse järelevalve saaks tipneda ja peaks tipnema.¹⁹ Mida teha, kui prokuratuuri või eeluurimiskohtuniku lahendist põhiseaduslikkuse kontrolli ei nähtu, aga selliste lahendite kaebeõiguse piirangud on abstraktselt võetuna iseenesest põhjendatud? Kas näiteks põhiõiguse riive kaalukus võib ikkagi anda edasikaebeõiguse üksikjuhul? Õiguste lünkadeta kaitse seisukohalt tundub kohmakas lahendus, kus mõnes edasikaebevõimaluseta määrusega lahendatud sisulises küsimuses põhiseaduslikkuse järelevalve saavutamiseks peaks kõigepealt vaidlustama kõnealuse määruse ja taotlema edasikaebeõiguse piirangu põhiseadusvastaseks tunnistamist ja alles selle edukuse korral jõutaks sisulise teemani. Kui aga edasikaebepiirang kui selline leitakse olevat põhiseaduspärane, ei pruugi põhiseaduslikkuse järelevalvet sisulises teemas ühestki kohtulahendist nähtudagi. Olukorras, kus edasikaebeõigus on piiratud, ei toimi kohtuvõimuse sisene kontroll. Kui lahendist puuduvad ka põhjendused (olgu õigusvastaselt või õiguspäraselt), siis on pärsitud nii avalikkuse kontroll kui ka kohtuniku enesekontroll. On üsna tõenäoline, et õiguste tõhus ja lünkadeta kaitse ei pruugi kõigil sellistel juhtumitel tagatud olla.

B. Õigustloovast aktist tulenev põhiõiguste rikkumine

Ehkki Riigikohus on senises praktikas korduvalt viidanud, et isikul on oma õiguste kaitseks mõni muu tõhus viis olemas ja n-ö individuaalkaebus ei ole lubatud, on õiguskorras siiski mõningaid olukordi, kus ei ole üheselt selge, kuidas isik saab ennast tulemuslikult kaitsta põhiseadusvastase õigusakti vastu. Ma viitan olukordadele, kus mingi kohustus, keeld või õigussuhete ümberkujundamine ei nõua mingit avaliku võimu üksikakti, vaid tuleneb otse seadusest või muust õigusaktist. Riigivastutuse seaduse²⁰ § 14 võimaldab küll nõuda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist, kuid seadus ei sisalda n-ö primaarset õiguskaitsevahendit, millega tõrjuda põhiseadusvastase seaduse toimet vertikaalses ehk isiku ja riigi vahelises suhtes, eelkõige väljaspool haldusõigust. Tavapärane riigivastutuse loogika aga eelistab just

¹⁹ Vt nt RKPJKm 19.12.2022, 5-22-9, p 13.

²⁰ Riigivastutuse seadus (RVastS). – RT I 2001, 47, 260; 11.03.2023, 86.

primaarnõudeid.²¹ Kvaasikohtulik võimalus on pöörduda õiguskantsleri poole, kellel on õigus algetada lõppastmes Riigikohtus abstraktne normikontroll.²² Riigikohus on 2015. aastal tehtud alkoholi jaemüügipiirangute asjas möönnud, et tõenäolise, olulise ja pöördumatu riive puhul võib isegi individuaalkaebus olla Riigikohtule kohaseks õiguskaitsevahendiks, kui muid tõhusamaid ei ole, kuid tekkiv kahju või muu riive peaks selle vahendi kasutamiseks olema tõendatult väga oluline.²³ Hiljem on niisuguste olukordade lahendusena pakutud välja maa- või halduskohtule esitatavat tuvastushagi või -kaebust.²⁴

Kui isik leiab sellistes olukordades õigusakti olevat põhiseadusvastase ja ei soovi sellest lähtuda, siis on üks võimalus oodata ära negatiivse tagajärje avaldumine tema suhtes, vaidlustades tagantjärele tehtavad otsused, või tõesti püüda pöörduda ennetavalt kohtu poole tuvastuslike või millegi keelamisele suunatud nõuetega.

Võtame näiteks õigusaktiga sekkumise lepinguvabadusse või seaduse jõul mingi kokkuleppe tühistamiseks muutmise, õigussuhte lõpetamise või ümberkujundamise. Selliseks võib olla elektrihinna taskukohaseks tegemiseks tarbijale antav õigus senised elektrilepingud üles öelda ilma lepingus kokkulepitud tagajärgedeta.²⁵ Isik võib kehtestatud seaduse jõul olla ka kohustatud tegema midagi, mis on negatiivse mõjuga eelkõige temaga õigussuhtes olevate või sellesse astuda soovivate isikutega (nt keeld mingi teenuse osutamiseks teatud isikule või isikute grupile). Põhiseadusvastasele seadusele tuginev mingil viisil kohustuste täitmine või täitmata jätmine võib tulevikus päädida kahjunõuetega, mida võiks püüda primaarselt vältida. Aga kuidas seda teha? On ebaselge, kas sellises olukorras võtaksid kohtud selguse loomiseks menetlusse mingi tuvastusliku nõude. Ja kelle vastu seda esitada?

Tuleb möönda, et avalik-õiguslikus sfääris üksikaktide või -toimingute puhul on sääraseid olukordi praktikas usutavasti lihtsam lahendada, kuna avaliku võimu kandja on kas riik või ainult mõni teine üksik avaliku võimu kandja. Peab tõdema, et Ivo Pilving on küllalt veenvalt ära kirjeldanud

²¹ Vt RVastS § 7 lg 1.

²² Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 15 lg 1. – RT I 1999, 29, 406; 26.05.2020, 11; piirangud ÕKS § 15¹ lg 2.

²³ RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-60-14, p 18–19.

²⁴ Riigikohtu halduskollegiumi arvamus PSJKS muutmise seaduse eelnõu VTK-le, 28.03.2017 (viide 8).

²⁵ Elektriturseaduse § 87 lg-d 4 ja 5, § 109³. – RT I 2003, 25, 153; 02.05.2024, 5.

õiguskaitsevahendite paketi, mida on võimalik kasutada halduskohtumenetluses.²⁶ Nii on mõeldavad üksiku avaliku võimu kandja vastu halduskohtule esitatavad keelamis- või tuvastamiskaebused ja ühes sellega esialgse õiguskaitse taotlemine, et tõrjuda põhiseadusvastase õigusakti mõju.²⁷

Sellises kohtuasjas kohaldatud esialgse õiguskaitse mõju on küll *inter partes*, aga kuivõrd vastaspooleks on riik, võib sellest isiku jaoks piisata. Hoopis iseasi on see, kuidas näiteks halduskohtud sisustavad keelamiskaebuse eeldust, mille kohaselt võib seda kaebuse liiki kasutada siis, kui õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingu hilisemal vaidlustamisel.²⁸ See, mida pidada tõhusaks, on paratamatult hinnanguline ja kohtul võib tekkida kiusatus vältida lähiajal jõustuva ja suure avalikkuse tähelepanu all oleva seaduse toime enne-tavat peatamist. Samasugused kõhklused kaasnevad ka tuvastamiskaebusega. Samuti sellega, kas halduskohtud oleksid tegelikult valmis näiteks omaaegse Statoili kaasuse²⁹ näite kontekstis ja vanglas suitsetamise kaasuse³⁰ eeskujul esialgse õiguskaitse korras keelama avaliku võimu organitel näiteks takistada kange alkoholi müümist ning lubada selliselt kohtumääruse alusel jätkata tegevust, mis on vastuolus jõustunud seadusega. Siinkohal ei ole eesmärk tõmmata lugejat kaasa kõhklema. Loodetavasti leiavad potentsiaalsed kaebajad ise või halduskohtute abiga õiguskirjanduses viidatud õiguskaitsevahendid üles. Nii areneb edasi ja kinnistub selge ja kõigi halduskohtunike poolt ühetaoliselt järgitav selliste õiguskaitsevahendite kasutamise praktika, mis tõesti tagab menetlusosalistele tõhusa ennetava kaitse. Kui aga on juba olemas piisav konsensus, et üheks põhiseadusvastase mõju tõrjumise vahendiks on tuvastus- ja keelamiskaebused halduskohtus, oleks ehk otstarbekas see lahendus ka menetlusseadustikes selgelt sätestada, et tagada menetlusõiguse ühetaoline kohaldamine kohtutes. Näiteks on halduskohtul võimalik teha kindlaks tähtsust omav faktiline asjaolu (HKMS § 5 lg 1 p 6). Ehkki Riigikohus on nimetatud normi laiendavalt tõlgendanud³¹, puudub halduskohtu volituste

²⁶ I. Pilving (2023) (viide 1), lk 462–463; I. Pilving (2022) (viide 8), lk 156.

²⁷ Seejuures ei eelda esialgse õiguskaitse kohaldamine veel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist ja põhimõtteliselt võib piirduda üksnes kaebuse põhiseadusvastasusele tuginevate väidete piisavate eduväljavaadete sedastamisega. – RKPJKm 10.11.2023, 5-23-29, p 55; 20.11.2017, 5-17-33, p 11.

²⁸ Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 45 lg 1. – RT I, 23.02.2011, 3; 06.07.2023, 30.

²⁹ RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-60-14.

³⁰ RKPJKm 20.11.2017, 5-17-33.

³¹ RKEKm 20.01.2014, 3-3-4-2-13, p 15; RKHKm 14.10.2024, 3-23-1578, p 10.

kataloogis selgesõnaline volitus tuvastada resolutsioonis teatud õiguse või õigussuhte olemasolu või kohustuse või õigussuhte puudumist.

Seevastu olukorras, kus isikuga (nt kommunaal- või ühistransporditeenuste osutajad) on eraõiguslikus õigussuhtes sadu või isegi tuhandeid isikuid, ei näi eluliselt mõistlik esitada maakohtusse tuvastushagisid sedavõrd massiliselt teiste lepingupoolte (klientide või potentsiaalsete klientide) vastu, iseäranis kui probleemi algpõhjus on riigi kehtestatud õigusaktis, mitte poolte erimeelsuses. See võib olla isegi võimatu, kui tegu on n-ö ühekordsete teenustega (nt sisenemine ühissõidukisse). Probleemseks võib osutuda ka ühele ettevõtjale kehtestatud keeld osutada teenuseid teatud isikule või isikute grupele. Kui sellisel juhul pöörduvad kohtusse need vastaspoolde – nagu juhtus elektrivõrgu n-ö fantoomliitumiste kaasuses³² – paistab asi lihtsam. Kui aga sellised mõjutatud isikud ise (esialgu) kohtusse ei pöördu, siis võib ettevõtja leida ennast küllatki keerulisest olukorrast. Järgib ta põhiseadusvastaseks tunnistatavat seadust, võib hiljem selguda, et seadusele vastav tegevus tekitab õigussuhte teisele poolele kahju ja vastaspoole õigusi on põhiseadusvastaselt riivatud. Pole kindel, et seaduse täitja ise kahjunõuetest kindlasti pääseb. Kui ta aga seadust ei järgi, võib ta kahju tekitada sellega, kuid isik võib põhiseadusvastasuse hinnangus ka eksida. Mingil viisil taotletav esialgne õiguskaitse võiks sellistes olukordades tekkivat pingeseisundit leevendada, aga on ebaselge, kuidas seda praeguses õiguskeskkonnas saavutada. Kui teema ei ole väga ajakriitiline, on mõeldav õiguskantsleri menetlus, mis võimaldab ka Riigikogul või muul akti andnud organil esitatud kriitikale reageerida ja vajaduse korral regulatsiooni kohandada. Kohtuliku kaitse võimalusena võiks sellistel erandjuhtudel siiski tõsiselt kaaluda individuaalkaebust otse Riigikohtule³³ või ka hoopis spetsiaalset tuvastamiskaebust halduskohtule, kaasates asja lahendamisse võimaluse korral ka eraõigusliku vaidluse pooled.

Probleemi lahendamine võib õnnestuda ka põhiseaduspärase tõlgendusega, aga selleks peab olema mingi menetluslik kanal, milles kohus seda tõlgendust saaks anda. Menetluslik ebaselgus selles, kuidas luua isikule ennetavat selgust, kas väidetavalt põhiseadusvastast, aga suure ühiskondliku mõjuga õigusakti

³² RKPJKm 10.11.2023, 5-23-29. Selle asja omaette kurioosum oli ka Riigikohtu poolt lahendamata ebaselgus, kas vaidlused tuleb lahendada tsiviil- või halduskohtumenetluse reeglite järgi (määruse p 57).

³³ Nt kui isiku õiguste riive on tõenäoline, oluline ja pöördumatu: RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-60-14, p 18.

kohaldada või mitte, vajaks üldaktsepteeritavat lahendust, mis toimiks (sõltumata kohtukoosseisust). Eelneva põhjal võib ette kujutada mitut võimalust. Usutavasti näitab lähitulevik, kuidas tuvastuslikke ja millegi keelamiseks mõeldud hagnosisid ja kaebusi praktikas kasutama hakatakse ning milliseid keerukusi need põhjustavad. Igal juhul on mõned juhtumite grupid sellised, millele ka senises individuaalkaebust puudutavas praktikas ega akadeemilises diskussioonis ei ole mõistlikult toimivat lahendust veel välja pakutud. See teemavaldkond vajab lisaanalüüsi. Mõistlikult toimiva õiguste kaitse süsteemi väljaarendamine ei pea käima üksnes kohtupraktika kaudu. Vajadust mööda õigusaktide muutmine või täpsustamine on õigusselguse loomiseks üsna loomulik viis.

IV. Kas asjassepuutuvus on parlamentarismi kaitsekilp või Riigikohtu uksest välja juhatamise vahend?

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve konkreetse normikontrolli käigus tehtud lahendeid lugedes ei jää märkamata, et kaalukas osa lahendite põhjendustest on pühendatud käsitletavate normide asjassepuutuvusele. See on igati loogiline ja põhjendatud, sest nii kaudselt põhiseadusest (PS § 15) kui ka PSJKS-st (nt § 14 lg 2) nähtub, et Riigikohus saaks tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks õigustloova akti, välislepingu või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Kummatigi võib kergesti tekkida küsimus, kas arvukad läbi vaatamata jäänud kohtute taotlused ei kõnele Riigikohtu veidi tõrjувast hoiakust.³⁴

³⁴ Mingil määral nõustuvalt I. Pilving (2023) (viide 1), lk 459.

A. Kohtuvõimu aktiivsuse piiramise kõikuvad piirid ja puhta vaheteo küsitavus

Konkreetses normikontrolli lubatavuse eeldusena on asjassepuutuvuse kontroll olnud senises praktikas küllaltki kõikumine,³⁵ mis näitab, et selle sisustamine ei ole üheselt määratletud. On avaldatud arvamust, et kohtu asjassepuutuvuse kriteeriumi hindamise muutlikkusega kaasneb selguse puudus ning sellest tingitud õiguslik ebakindlus, mis mõjutab otseselt isiku õigust pöörduda kohtusse.³⁶ Selge on aga see, et Riigikohtu hinnangust asjassepuutuvusele sõltub, kui aktiivne ja tugev on kohtute algatatud põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll. Üldiselt võib tõdeda, et mida rangem on normide asjassepuutuvuse kontroll Riigikohtus, seda vaoshoitumaks kujuneb sisuline põhiseaduslikkuse järelevalve.

Ühelt poolt kaitseb asjassepuutuvuse kriteerium seadusandjat kohtuvõimu liigagara sekkumise vastu ja toimib kohtuvõimu piiramise vahendina.³⁷ Teiselt poolt on asjassepuutumatus tõttu sisulisest läbivaatamisest välja puksitud taotlus ühtlasi käest lastud võimalus anda enam-vähem lõplik hinnang mingi normi põhiseaduslikkusele ja tuvastatud põhiseadusvastane norm õiguskorrrast kõrvaldada, et sel viisil põhiseaduslikku korda tõhusamalt kaitsta. Ühtlasi võib normi liiga kergekäeline asjassepuutumatuks tunnistamine pärssida alama astme kohtute ja ka õiguskantsleri indu samal teemal uuesti põhiseaduslikkuse järelevalvet algatada.

Kui aktiivne on kohtute tehtav põhiseaduslikkuse järelevalve üksikjuhtumi korral, oleneb loomulikult kohtumenetluse normidest ja nendele kohtu poolt antud tõlgendustest. Kogu süsteemi laiemalt vaadates tuleb aga arvestada, et väikeriigis on kohtulikul järelevalvel omad loomulikud piirid. Selleks, et põhiseadusvastaste normide kõrvaldamine saaks toimida kohtute kaudu, on vaja kohtuasju, mille raames põhiseaduslikkust hinnata. Erinevalt suurtest riikidest tekib väikeriigis vähem elulisi olukordi, milles õiguskorrad rakenduvad. On täiesti loogiline, et tekib ka vähem vaidlusi, mis tipneksid kohtuvaidluse ja

³⁵ Vt ülevaatlilikult nt P. Roosma. PSJKS § 14, komm-d 6–19. – Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. S. Laos jt (toim.). Tallinn: Juura, 2021; I. Pilving. § 152, komm. 37. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 5. vlj. Tartu: SA Iuridicum, 2020.

³⁶ P. K. Tupay. Seadusandja otsus või kohtu sõna – kelle käes on võim õiguskorra üle? JUDICON-EU uurimisprojekti tutvustus. – Juridica 2023/3, lk 203.

³⁷ B. Aaviksoo. Riigikohtu aktivism asjassepuutuvuse ja seadusandja otsustusruumi doktriinide vahel: *vingt ans après, dix ans plus tard*. – Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn: Riigikohus, 2017, lk 62–63.

konkreetses normikontrolliga. Õigusakt rakendub lihtsalt vähematel juhtudel, aga seetõttu on põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sõel paratamatult hõredam. Siin ei peeta silmas mitte loidust tekkinud asja lahendamisel, vaid seda, et kohtute kui põhiseaduse kaitsjate aktiivsus oleneb muu hulgas nii õiguse rakendumise sagedusest ja õiguse rakendamisest puudutatud isikute aktiivsusest kohtusse pöörduda kui ka kohtutele kehtestatud reeglitest ning nende enda reeglitele antud tõlgendustest, sealhulgas Riigikohtu hinnangust normide asjassepuutuvusele. Olukord, kus eluliste juhtumite vähesus hoiab kohtuid loomulikult teel vaos vastavate kohtuasjade puudumise või vähesuse tõttu, annab mõtteainet, kui kõrgele asjassepuutuvuse kui konkreetse normi kontrolli täiendava piirangu latti on mõistlik tõsta, et kohtute poolne põhiseaduslikkuse järelevalve jääks piisavalt toimivaks.³⁸

Eesti põhiseaduslikkuse järelevalves on nii eel- kui ka järelkontrolli elemente. Eelkontroll võib eri viisil toimuda selliselt, et kohtutel neis roll puudub.³⁹ Õiguskantsler ja Vabariigi President võivad alata abstraktse normikontrolli ning sellisel juhul oleneb põhiseaduslikkuse järelevalve initsiatiiv pigem nendest põhiseaduslikest institutsioonidest, kuid sellise initsiatiivi olemasolul on Riigikohtul enese vaoshoidmise võimalused piiratud, sest asjassepuutuvuse doktriini kui protseduurilist vahendit kasutada ei saa. Reguleeriva normi taga oleva valdkonna sisust lähtuvaid kitsendusi saab Riigikohus endiselt rakendada.⁴⁰

³⁸ Arvestada tuleb sedagi, et konkreetsetes normikontrollis piirab õigusnormide põhiseaduslikkuse kontrolli asjassepuutuvuse eelduse kõrval veel üks piirang – põhiseaduslikkuse analüüsi sisuline seotus konkreetse asja asjaoludega. Omaette küsimus on see, kas väga konkreetse asja üksikasjadesse ulatuv argumentatsioon ei kujuta endast juba õigusvaidluse lahendamist (PSJKS § 14 lg 2) (vt nt RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3, p 44–48). Selle teema juures väärneb tähelepanu, et lisaks asjassepuutuvusele võib laiemas kontekstis kohtute poolne põhiseaduslikkuse järelevalve jääda toimumata ka siis, kui Riigikohus vaatleb konkreetset asja väga spetsiifiliste faktiliste asjaolude taustal, võimaldamata laiemaid üldistusi.

³⁹ Õigemini on kohtutel (olenevalt kohtupraktikast) teatav distsiplineeriv roll, sest asja kohtusse jõudmise võimalikkus, sealhulgas sellega kaasnev tähelepanu, ajakulu ja võimalik õiguslik segadus seaduse jõul enne kohtuotsust tekkinud eluliste olukordade ümberkorraldamisel, võib olla eelkontrolli raames teatavaks argumendiks, millega näiteks veenda Riigikogu või Vabariigi Valitsust põhiseadusvastast õigusakti mitte kehtestama või seda muutma.

⁴⁰ Kohtuvõimu piiramise protseduuriliste ja sisuliste võimaluste kohta vt B. Aaviksoo (viide 37), lk 62–63.

Ometi võib siinkohal küsida, millist väärtust kannab endas asjassepuutuvuse doktriini kaudu põhiseaduskohtu järelevalve väga range vaoshoidmine, kui lausa abstraktset normikontrolli on õiguskorras põhimõtteliselt aktsepteeritud. Põhiseaduslikkuse järelevalve on ju iga kohtuniku põhiseaduslik õigus ja kohustus. Kui kohtunik või kohtukolleegium kui põhiseaduslikkuse järelevalve pädevusega institutsioon leiab, et mingi norm on asjas oluline, aga põhiseadusega vastuolus, väljendades seda asja sisuliselt lahendavas kohtulahendis, on ka see arvestatav künnis. Teisisõnu, ka põhiseaduslikkuse järelevalvet algatav kohtunik toimib samamoodi filtrina nagu Vabariigi President või õiguskantsler. Kui kohtunik peab mingit normi kohtuotsuses oluliseks, siis olgugi et jõustumata lahendis, ei ole kindlasti ratsionaalne seda kergekäeliselt eirata. Tõsi küll, pehmema asjassepuutuvuse kontrolli puhul võib juhtuda, et Riigikohus tunnistab kehtetuks normi, mis konkreetse asja lahendamisel lõpuks näiteks kõrgema astme kohtu arvates otsustavaks ei saagi. Aga sellise stsenaariumi eest ei ole kaitstud ka range asjassepuutuvuse kontrolli puhul, kuna alati võib kõrgema astme kohtus ilmnedä tähelepanuta jäänud asjaolu või võidakse vastu võtta mängu muutev tõend.

B. Konkreetse asja ohtlikud kammitsad

Liiga tugev asjassepuutuvuse kontroll satub vastuollu ka põhimõttega, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei lahenda ise asja sisuliselt.⁴¹ Siin võib näha probleeme nii asjaolude kui ka õiguse tõlgendamise aspektist. Kujutlegem olukorda, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hindab mingi normi asjassepuutumatuks, tuginedes näiteks kaasuse asjaoludele, mis talle nähtuvad esimese kohtuastme tuvastatud asjaoludest või laiemalt asja toimikust. Samas pole sugugi harvad juhtumid, kus kõrgema astme kohtud näevad vigu asjaolude tuvastamises. Kas pole siis ohtu, et Riigikohus rajab oma lahenduskäigu asjaoludele, mis pole tegelikult konkreetset juhul lõplikud? Paratamatult võib veidi viltu läinud arusaam asjaoludest ja sedakaudu normide asjassepuutumatuks tunnistamine hakata mõjutama ka kohtuasja lõpptulemust. Mis saab siis, kui näiteks Riigikohtu poolt asjassepuutumatuset tõttu tagasi lükatud kohtu taotluse järgi peaks ringkonnakohus leidma, et asjas on siiski asjaolud, mis õigustavad just nende normide kohaldamist, mida Riigikohus pidas asjassepuutumatuks? Teoreetiliselt ehk saaks teha uue taotluse.

⁴¹ PSJKS § 14 lg 2; vt ka nt riigikohtunik P. Pikamäe eriarvamus, RKPJKm 07.10.2015, 3-4-1-22-15.

Julgen väita, et samas asjas või isegi samal teemal põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusega Riigikohtu poole pöördumiste arv on eri põhjustel, enesetsensuur sealhulgas, siiski piiratud.

Peale selle ei seisa põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kõrgemal teistest Riigikohtu kolleegiumidest. Ilmselt madalama astme üld- ja halduskohtute suhtes annavad selle kolleegiumi lahendid siiski juhatust asja lahendamiseks ja ka edasiseks praktikaks. Mida rohkem põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium konkreetse õigusvaidluse üksikasjadega tegeleb, seda enam mõjutab ta põhimenetluse asja, aga ka muude sarnaste asjade lahendamist. Mida teha, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjassepuutuvuse kontrollimisel ja eriti selle argumenteerimisel esitab normide tõlgendamise, kohaldamise ning kohaldamisala kohta seisukohti, mis ei ole täies kooskõlas vastava kohtuharu seisukohtadega õiguse tõlgendamisest? Kui selline vastuolu ilmneb, peaks Riigikohtu vastava kolleegiumi liige püüdma sellist olukorda ennetada, nõudes asja andmist üldkogule. Kohtuharu järjepidevad seisukohad võivad olla aga tekkinud ka näiteks ringkonnakohtu tasemel. Eeldatavasti läheb elu edasi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukoha taktikepi all ja selle alusel otsustatakse, kas pöörduda kohtusse või muul viisil oma õigusi kaitsta või need kaitsmata jätta. Sellega viitan väikesele tõenäosusele, et asi saaks kunagi hiljem Riigikohtu üldkogus joonde aetud.⁴² Seegi on kaalutlus, miks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium võiks hoiduda konkreetset asja liiga detailselt käsitlemast.

C. Mõistliku kesktee toetuseks

Möönan, et pehmem asjassepuutuvuse kontroll justkui suurendab kohtute aktiivsust ja vahest toob seda mõnes mõttes lähemale abstraktsele normikontrollile, kuigi mitte ehk asjale meetoodilise lähenemise mõttes (seos juhtumi asjaoludega jääb alles). Kui aga laiemas vaates lähtuda teesist, et kohtutel peaks Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve tegemisel olema üsna dominantne roll, siis peaks menetluslike doktriinide rakendamine suures plaanis seda teesi toetama. Sellel taustal on asjakohane küsida, mis õigustab sisulise põhiseaduslikkuse järelevalve pooleli jätmist, kui kohtud on tuvastanud põhi-

⁴² Muidugi võib esineda ka teistpidiseid olukordi, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hoiab põhiseaduslikkuse järelevalvega tagasi tulenevalt Riigikohtu teise kolleegiumi tõlgendusest, mis on antud varem (nt RKPJKm 14.10.2021, 5-21-8) või osaliselt lausa põhiseadusaja menetluse kestel (nt RKPJKm 16.05.2022, 5-21-30).

seaduslikkuse probleemi ja ka Riigikohtu kolleegium nõupidamistoa aruteldes põhimõtteliselt esmaselt seda möönab. Vähetähtis pole seegi, et asi on jõudnud kohtu taotluse kaudu Riigikohtusse, asjaga on tegelenud suur ring menetlusosalisi, Riigikogu komisjonid, vastavad ministeeriumid, õiguskantsler. Nii on teema selgestegemiseks ja lahendamiseks tehtud ära suur töö. Kui tunnistada normid asjassepuutumatuks ja jätta põhiseaduslikkuse hinnang kergekäeliselt andmata, on see töö olnud teatud määral asjatu. Nii võivad kehtima jääda lausa normid, mis ei pruugi vastata isegi formaalsetele nõuetele.⁴³

Põhiseaduse järgi on õiguskantsleril võimalus alata abstraktne normikontroll (PS § 142), näiteks tuginedes tõigale, et Riigikohus on oma lahendis *obiter dictum*'i korras kaude või otsesõnu vihjanud võimalusele, et kuskil võib probleem ikkagi peidus olla. Menetluslikult ja metodoloogiliselt oleks ehk tõesti puhtam, kui sellisel juhul laekuks abstraktse normikontrolli taotlus õiguskantslerilt, mis võimaldaks asja lahendada veidi abstraktsemas ja steriilsemas võtmes. Praktilise elu vaatest tuleb seda siiski pidada küllalt kohmakaks variandiks, et sellise võimaluse olemasoluga laias plaanis ja valdava juhtnöörina õigustada väga ranget joont konkreetse normikontrolli eelduste sisustamisel. Esiteks eeldab õiguskantsleri taotlus esmalt pöördumist Riigikogu poole, millega kaasneb jällegi ajakulu, samuti Riigikogu täiendav koormamine teemaga, millega Riigikogu komisjonid eelmises asjas juba tegelesid. Töö seisukohtade arutamise ja koostamisega tuleks menetlusosalistel ja Riigikohtul samal teemal uuesti teha. Teiseks, kas, millise tempoga ja kuidas Riigikogu võimalikku põhiseadusvastast seadust muudab, on mõjutatud poliitilisest olukorrast. Kolmandaks võib taotluse veenvust ja poliitilisi debatte mõjutada ka see, mida Riigikohus arvas asjassepuutuvusest, kuidas lahenes konkreetne kohtuasi või millised olid selle asjaolud. Ilmselt nende küsimustega peab õiguskantsler pragmaatiliselt taotlust esitades mõistlikes piirides arvestama. Ja lõpuks, olukorras, kus mõni sarnane asi on juba kohtus, võib olla mõistlik ära oodata tulemus, et mitte segada teist kohtumenetlust. Teised samast normist puudutatud menetlusosalised võisid põhiseadusaja algatamisel oma asjaga vahepeal juba kohtusse minna. Teisest asjast saab välja kasvada aga samuti konkreetne normikontroll oma eripäraste asjaoludega, mis ei pruugi väga rangete menetluslike eelduste rakendamisel taas kord üldistatuma põhiseadusliku järelevalvega päädida.

⁴³ Vrd RKPJKm 23.09.2024, 5-27-7 ja selles toodud õiguskantsleri ja justiitsministri seisukohti arutusel olnud normide kohta.

Väikses riigis tuleb ressurssidega säästlikult ümber käia. Loomulikult ei saa mööda vaadata asjaolust, et seadusandja on piiranud Riigikohtu pädevust konkreetsetes normikontrollis sellega, et põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatakse just asjassepuutuv norm. Mida pidada asjassepuutuvaks, ei ole seadusandja täpsustanud, välja arvatud see, et Riigikohtul ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve raames lubatud konkreetset kohtuasja lahendama hakata. Järelikult peab asjassepuutuvuse kontroll olema ikkagi midagi pehmemat, kui range esimese või teise kohtuastme poolt kohtuasjas tuvastatud asjaolude või kohaldatud normide kontroll.⁴⁴

Siinsega ei soovi ma teha ettepanekut asjassepuutuvuse kriteeriumit tühistada või seda täiesti tühjaks tõlgendada. Samuti ei saa kõrvale jätta võimalust, et alama astme kohtud on ilmselgelt eksinud või jätnud arvestamata valdkondliku regulatsiooni või võimaliku paindliku tõlgenduse. Mõnikord võib põhiseaduslikkuse järelevalve näidagi rohmaka ja järsuna ning just eriseaduse nõtte tõlgendus saab pakkuda lahendusi, mis loovad selgema, tihedama ja õiglasema õiguskorra. Võttes aga asjassepuutuvuse ja teiste konkreetse normikontrolli ulatust määravate doktriinide sisustamisel joone, mis mõistlikult arvestab ka alama astme kohtuniku arvamust konkreetse asja kontekstis ja jätab asja sisulise lahendamise ikkagi põhiasja, toetataks ka alama astme kohtunike rolli põhiseaduslikkuse järelevalves ning ühtlasi oleks kohtutel rohkem praktilisi võimalusi ja ehk ka julgust põhiseaduslikkuse kontrolli teha ja põhiseadusvastaseid norme õiguskorrast kõrvaldada.

V. Kokkuvõte

Usun, et abstraktsemate teemade kõrval aitab põhiseaduslikkuse kontrolli tõhusamaks muuta ka detailsemate põhiseaduslikkuse järelevalvet puudutavate menetluslike küsimuste, sealhulgas eeltoodud teemade edasine käsitlemine akadeemilistes töödes, samuti nende asjakohane edasiarendamine kohtupraktikas või seadusemuudatustega.

Kohus saab menetlusosalisi põhiseadusvastase normi vastu kaitsta siis, kui juba esimese astme kohtu kohtunikel on pädevust ja julgust ning konkreetne menetluslike vahendite tööriistakast koos oskusega neid kasutada.

⁴⁴ Vt ka P. Pikamäe. PS § 152, komm. 23. – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse rihtkapital 2022. Arvuti-võrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/xiii-kohuss-146-153/ss-152-normikontrolli-pohialused#pk-4> (18.03.2025).

Mida paremini on põhiseaduslikkuse järelevalvet võimaldavad praktilised õiguskaitsevahendid läbi töötatud ja mida selgem on nende kasutamise võimalikkus nii menetlusosalistele kui ka alama astme kohtutele, seda tõhusam on põhiseaduslikkuse kontroll ja lõppastmes tugevam on õigusriik. Ehkki õiguste lünkadeta kaitseks on võimalik kasutada seni vähest kasutust leidnud õiguskaitsevahendeid, on ilmne, et esineb juhtumeid, kus need ei paku rahuldaval tasemel kindlust tõhusale õiguste kaitsele. Mitmed menetluslikud võimalused vajavad veel täiendavat läbitöötamist ja edasist analüüsi.

Kui tekib vaidlus, milles kohus näeb põhiseaduslikkuse probleemi ning algatab põhiseaduslikkuse järelevalve, on see kohtute kui põhiseaduslikkuse valvekoera võimalus põhiseadust kaitsta ja samal ajal Riigikohtu n-ö tähetund õiguskorras selgust luua. Ehkki kohtud ja Riigikohus peavad konkreetse asja lahendamisel ennast teataval määral vaos hoidma, peaks põhiseaduslikkuse järelevalvet piiravaid menetluslikke doktriine kasutades pidama meeles kohtute olulist rolli põhiseaduslikkuse järelevalves ning sedagi, et kohtusse jõuab vaid osa juhtumitest. Kohtute sisulisel hinnangul normi põhiseaduslikkusele on õiguskorra jaoks väärtus ka juhul, kui võimalik tuvastatud või tuvastamata jäänud põhiseadusvastasus lõpuks absoluutselt igal üksikul juhul põhiasja lõpptulemust ei mõjutagi.