

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Daniil Bardõbahhin

**ÕIGUSTLOOVA AKTI ASJASSEPUUTUVUS ESIMESE VÕI TEISE ASTME
KOHTU POOLT ALGATATUD PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE
ASJADES**

Uurimistöö

Juhendaja
MA Aaro Mõttus

Tallinn
2023

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ÕIGUSTLOOVA AKTI ASJASSEPUUTUVUS VALDAVA PRAKTIKA JÄRGI	7
2. ERANDID VALDAVAST RIIGIKOHTU PRAKTIKAST	10
2.1 Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva õigustloova akti asjassepuutuvus	10
2.2 Karistusseadustiku eriosa normi asjassepuutuvus	14
2.3 Menetlusnormide asjassepuutuvus	15
2.4 Vaidlustatud õigustloova aktiga tihedalt seotud õigustloova akti asjassepuutuvus	17
2.5 Delegatsiooninormi asjassepuutuvus	19
2.6 Eesmärgi saavutamiseks kaasatava õigustloova akti asjassepuutuvus	20
2.7 Õigustloova akti asjassepuutuvus efektiivsuse tagamise eesmärgil	22
KOKKUVÕTE	24
APPLICABILITY OF THE LAW-MAKING ACT IN MATTERS OF CONSTITUTIONAL SUPERVISION INITIATED BY A COURT OF FIRST OR SECOND INSTANCE	27
LÜHENDID	31
KASUTATUD KIRJANDUS	32
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	33
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	34
MUUD KASUTATUD MATERJALID	36
LISAD	37
Lisa 1. Riigikohtu Statistika 2021.	37
Lisa 2. Riigikohtu statistika 2022.	38

SISSEJUHATUS

Põhiseadus § 149 lõige 3 lause 2¹ järgi on Riigikohus ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Riigikohus menetleb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna asju põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 2 nimetatud juhtumitel.²

Üheks selliseks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse liigiks on PSJKS § 4 lõige 1 järgi Riigikohtu õigustloova akti põhiseaduse vastavuse kontrolli alamal seisva kohtu otsuse või -määruse alusel. PSJKS § 9 lg 1 järgi edastab esimese või teise astme kohus enda tehtud kohtuotsuse või -määruse, milles ta jättis kohaldamata asjassepuutuva õigustloova akti, Riigikohtule. Nõue jätta kohaldamata vaid asjassepuutuv põhiseadusvastane õigustloov akt, mis kajastub PSJKS § 9 lõikes 1, tuleneb PS § 15 lõikest 1.^{3,4} Käesoleva nõude järgi peab alama astme kohus oma PS §-st 15 lg-st 2 ja §-st 152 lg-st 1 tuleneva kohustuse⁵ täitmisel olema PS § 15 lg 1 ja PSJKS § 9 lg 1 järgi veendunud, et vaidlustatav õigustloov akt on konkreetse kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv.⁶

Kuna õigustloova akti kontroll tuleneb konkreetsest kohtuasjast, on ta konkreetne normikontroll.⁷ Samas PSJKS §-st 4 lg-st 1 ei tulene, et põhiseaduslikkuse järelevalve Riigikohtus peab olema abstraktne või konkreetne.⁸ PS § 152 lg 2 sätestab, et Riigikohus saab tunnistada kehtetuks mis tahes põhiseadusvastase seaduse või muu õigusakti. Käesolev põhiseaduse säte ei näe ette piire, mis kitsendaksid Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve ulatust, kaasa arvatud asjassepuutuvuse nõuet.⁹ Olenemata sellest, peab Riigikohus nii PSJKS §-st 9 lg-st 1 kui ka PSJKS §-st 14 lg-st 2 tulenevalt kontrollima asjassepuutuvust ka ise.¹⁰ See järeldub sellest, et vastasel puhul Riigikohus kontrolliks juhuslikult kohaldatud õigustloova akti põhiseadusele vastavust.¹¹ Lisaks sellele asjassepuutuvuse nõue kaitseb Riigikohut ülekoormamise eest.¹² Seega Riigikohus ei lahenda taotlust, „/.../“ kui ta leiab, et konkreetse

¹ PS RT I, 15.05.2015, 2.

² PSJKS RT I, 07.03.2019, 4.

³ RKPJKo 3-4-1-11-02 p 13.

⁴ Roosma, P. PSJKSK § 14/8. - Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.

⁵ Kask, O. PSJKSK § 9/1.1. - Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.

⁶ Pilving, I. PSK § 152/43. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

⁷ Kask, O. PSJKSK § 4/4. - Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.

⁸ Kask, O. PSJKSK § 4/4.

⁹ Kask, O. PSJKSK § 4/4.

¹⁰ Kask, O. PSJKSK § 4/4.

¹¹ RKPJKo 3-4-1-15-08 p 17.

¹² Pilving, I. PSK § 152/37. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

normikontrolli menetlus on algatatud sätte kohta, mis ei ole asjassepuutuv /.../ või mille asjassepuutuvuses ei ole võimalik menetluse algatanud kohtu lahendi põhjal veenduda /.../.¹³ Samas, kuna Riigikohus on samuti põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, saab ta põhiseadusega kooskõlas loodava praktika alusel otsustada ise, kuidas ta sisustab asjassepuutuvuse mõistet. Valdav praktika on läinud seda teed, et õigustloov akt on asjassepuutuv siis, kui ta on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega. Ning otsustava tähtsusega siis, kui õigustloova akti kehtetuse korral peaks kohus asja lahendama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.¹⁴

Käesoleva uurimistöö eesmärk on määratleda esimese või teise astme kohtu poolt algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjades õigustloova akti asjassepuutuvuse kõige laiemad ja kõige kitsamad piirid ning nende konkreetne ja selge sõnastamine. Käesolevas uurimistöös autor ei uuri õigustloova akti andmata jätmise ja välislepingu või selle sätte asjassepuutuvuse piire. Lisaks eelpool öeldule, soovib töö autor käesoleva uurimistööga luua alus tulevaseks magistritööks, kus uuritakse abstraktse ja konkreetse põhiseaduslikkuse järelevalve erisust.

Uurimistöö hüpoteesiks on väide, et Riigikohus on esimese või teise astme kohtu poolt algatatud õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve asjades sisustanud asjassepuutuvuse piirid nii laiemalt kui ka kitsamalt, kui seda on valdav praktika. Hüpoteesi ümberlükkamiseks on uurimistöö autor võtnud eelduse, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendites, kus autori hinnangul asjassepuutuvust on sisustatud laiemalt, asjassepuutuvaks tunnistatud õigustloov akt peab olema valdava praktika kohaselt asjassepuutumatu. Ning lahendites, kus autori hinnangul asjassepuutuvust on hinnatud kitsamalt, peab valdava praktika järgi asjassepuutuv õigustloov akt jääma asjassepuutumatuks.

Uurimistöö eesmärgi saavutamiseks uurib töö autor kõiki Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu lahendeid, kus kontrolliti õigustloova akti põhiseaduspärasust, mille järel oma hinnangul, osaliselt tuginedes kirjandusele, valib lahendite hulgast neid kohtuotsuseid ja -määrusi, kus asjassepuutuvuse mõiste oli sisustatud valdavast praktikast teisiti. Seejärel analüüsib töö autor lahendeid, kus asjassepuutuvust hinnati valdava praktika järgi kui ka neid kus asjassepuutuvust on kitsendatud või laiendatud kasutades erinevaid analüüsimismeetodeid, millest valdavaks meetodiks on võrdlemine.

¹³ Roosma, P. PSJKSK § 14/6. - Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.

¹⁴ Pilving, I. PSK § 152/37. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

Uurimistöös kasutatakse analüüsivat meetodit.

Senini on õigustloova akti asjassepuutuvust õigusteaduskirjanduses uuritud vähe. Kõige enam on seda tehtud põhiseaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kommentaarides, kus asjassepuutuvust on kirjeldatud erinevate Riigikohtu seisukohtade abil.^{15,16} Siinkohal on probleemiks see, et seda on tehtud põgusalt. Arvestades eelpool öeldut, seisneb uurimistöö olulisus kohtunike teadlikkuse tõstmises asjassepuutuvuse tuvastamisel, kuna muid allikaid, kus oleks asjassepuutuvust sügavalt uuritud, ei ole. Tulemusena saab põhiseadus kvaliteetsema kaitse, välistades kohtulahendeid, kus ekslikult tuvastatakse õigustloova akti asjassepuutuvust. Omakorda see aitab vähendada kohtute töökoormust, ning kokku hoida menetluskulusid ja aega. Samas, arvestades, et iga aasta põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmed muutuvad kahekaupa Riigikohtu esimehe ettepanekul,¹⁷ on oluline, et ka uutel liikmetel, oleks võimalus saada ülevaade asjassepuutuvuse piiridest. Lisaks sellele, omades kindlat visiooni asjassepuutuvuse piiridest, on Riigikohtul lihtsam kujundada neid edasi.

Uurimistöö on jätkuvalt aktuaalne, igal aastal kontrollib Riigikohus õigustloova akti põhiseaduspärasust esimese või teise astme kohtu poolt algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjades. Nii näiteks Riigikohtu poolt avaldatud statistika järgi aastal 2021 menetles Riigikohus 34 põhiseaduslikkuse järelevalve asja, millest 13 (38%) olid algatatud esimese või teise astme kohtu poolt.¹⁸ Aastal 2022 algatasid kohtud 7 põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, mis moodustasid 58% kogu põhiseaduslikkuse järelevalve lahenditest.¹⁹ Lisaks väljendub uurimistöö aktuaalsus ka selles, et aastal 2021 jättis Riigikohus kaks asja rahuldamata asjassepuutumatuse tõttu.²⁰

Käesolev uurimistöö on jagatud kaheks peatükiks. Esimeses lühemas peatükis käsitleb töö autor põgusalt õigustloova akti asjassepuutuvuse mõistet valdava praktika järgi. Selle eesmärk on täpsustada õigustloova akti asjassepuutuvust valdava praktika järgi ning luua alus

¹⁵ Pilving, I. PSK § 152/37,38,39,40,41,42. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

¹⁶ Roosma, P. PSJKSK § 14/8,9,10,11,12,13,18. - Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.

¹⁷ Riigikohtu kodukord RT III, 19.06.2012, 4.

¹⁸ vt. Lisa 1 Riigikohtu statistika 2021. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/statistika> (21.03.2023).

¹⁹ vt. Lisa 2 Riigikohtu statistika 2022. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/statistika> (21.03.2023).

²⁰ vt. Lisa 1 Riigikohtu statistika 2021.

võrdlemiseks, mis võimaldaks tagada objektiivsust hüpoteesi ümberlöökkamisel. Teises peatükis teeb töö autor analüüsi erinevatest Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahenditest, kus uurimistöö autori hinnangul asjassepuutuvust on sisustatud teisiti, kui seda on valdav praktika.

Käesoleva uurimistöö peamiseks allikaks on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsused ja -määrused, kus kontrolliti õigustloova akti põhiseaduse vastasust. Lisaks on kasutatud põhiseaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kommentaare teemat puudutavate sätete sisu selgitamiseks.

1. ÕIGUSTLOOVA AKTI ASJASSEPUUTUVUS VALDAVA PRAKTIKA JÄRGI

Kõigepealt tuleb mõista seda, et asjassepuutuvuse kriteerium tuleneb otse PS § 15 lg-st 1,²¹ ning põhiseadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve seadus seda kuidagi ei defineeri. Seega tegemist on määratlemata õigusmõistega, mille puhul seadusandja on loobunud detailsete ettekirjutuste andmisest, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.²²

Peab arvestama ka seda, et kuna tegemist on õigusmõistega, mida sisustab seaduse rakendaja ehk kohus kohtulahendite abil, see ei saa olla täielikult järjekindel ning võib iga hetk muuta või omada kõrvalekaldumisi. Sellele vaatamata on Riigikohtul kujunenud kindel pikaajaline praktika.

Aastal 2000 lahendis 3-4-1-10-00 on esimest korda püüdnud Riigikohtu üldkogu sisustada asjassepuutuvuse mõistet. Asjaolude järgi taotles juriidiline isik kahe normi tunnistamist põhiseadusvastasteks ja osaliselt kehtetuks, kuna need välistasid võimaluse saada enampakkumisel kaotamise korral osavõtutasu tagasi.²³ Teisisõnu normide osaliselt kehtetuks tunnistamata jätmisel puudunuks kohtul õigus kaebus rahuldada. Käesolevas lahendis on üldkogu jõudnud järeldusele, et asjassepuutuv saab olla vaid kohaldamisele kuuluv vaidlustatud õigustloov akt, mis peab olema kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega.²⁴ Sellega Riigikohus piirdus ning enam käesolevas lahendis asjassepuutuvust otseselt kuidagi ei sisustanud, jättes uue mõiste “otsustava tähtsusega” samuti seletamata. Kuid lahendist saab välja lugeda vihje, kuidas otsustavat tähtsust tuleks tuvastada. Lahendi punktis 10 teises lõikes ütleb üldkogu, et on veendunud, et kaebuse lahendamiseks oli õigusnorm kohaldatav, sest see mõjutas kohtuasja lahendamise tulemust.²⁵ Juba käesolevast lahendist saab kogumis järeldada, et õigustloov akt on asjassepuutuv vaid siis, kui see oli kohtuasja lahendamisel kohaldatav ja otsustava tähtsusega, ning otsustava tähtsusega, kui ta mõjutas lahendamise tulemust. Seisukohta, et õigustloov akt peab olema otsustava tähtsusega, on Riigikohus avaldanud mitmes järgnevas kohtulahendis (RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01 p 11 ja 03.05.2001, 3-4-1-6-01 p 10; RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02 p 15), samuti ka tänapäeval, järjepidevalt, muutes

²¹ Roosma, P. PSJKSK § 14/8. - Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.

²² RKPJKo 3-4-1-5-05 p 16.

²³ RKÜKo 3-4-1-10-00 p 1 ja 2.

²⁴ RKÜKo 3-4-1-10-00 p 10.

²⁵ RKÜKo 3-4-1-10-00 p 10.

seda valdava praktika osaks asjassepuutuvuse hindamisel (RKPJKo 07.11.2022, 5-22-2, p 45; RKPJKm 18.12.2017, 5-17-31 p 11).

Kaks aastat hiljem Riigikohtu üldkogu lahendis 3-4-1-5-02 on täiendanud oma väljakujunenud praktikat, selgitades, et seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti, kui seaduse põhiseadusele vastavuse korral.²⁶ Lisaks käesolevale selgitusele on Riigikohus samas lahendis sedastanud, et põhiseadusliku järelevalve kohus kontrollib konkreetse normikontrolli raames vaid kohaldamisele kuuluva ehk asjassepuutuva seaduse põhiseaduspärasust.²⁷ Kuidas tuleks mõista formuleeringut “kohaldamisele kuuluv seadus” lahend meile ei ütle. Sellest tulenevalt võib järeldada, et Riigikohus soovis jätta selle mõiste otse mõistetavaks, ehk seadus, mis ei kuulu kohaldamisele, ei saa olla asjassepuutuv, seega seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve ei ole lubatav, vastasel puhul Riigikohus väljuks konkreetse normikontrolli raamistikust, kontrollides seadust, mida konkreetsetes kohtuasjas vaja ei ole. Seda seisukohta toetab ka hilisem Riigikohtu lahend, kus selgitati, et asjassepuutuv on õigustloov akt, mida tuli kohtuasja lahendamisel tegelikult kohaldada.²⁸ Samas ei ole ka see seletus täielik, kuna jätab selgitamata, kas õigustloov akt, mida tuli tegelikult kohaldada, kuid ühel või teisel põhjusel jäeti kohaldamata, on asjassepuutuv või mitte. Lisaks sellele lahendis 3-4-1-15-08 selgitab Riigikohus, et otsustava tähtsusega normi leidmiseks peab kohus tuvastama asja lahendamiseks olulise tähtsusega asjaolud. See on vaja selle jaoks, et vältida olukorda, kus Riigikohus kontrolliks kaebuse esitaja suhtes juhuslikult või põhjendamatult kohaldatud normide põhiseadusele vastavust.²⁹ Eelpool öeldust võib järeldada, et otsustava tähtsusega saab olla vaid kohaldatav norm, ning norm on kohaldatav vaid juhul, kui see on asjaolusid arvestades asjakohane.

Kokkuvõttes kehtiva valdava praktika järgi asjassepuutuv on tegelikult kohaldatav otsustava tähtsusega õigustloov akt. Õigustloov akt on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse põhiseadusele vastavuse korral,³⁰ ning õigustloov akt on tegelikult kohaldatav, kui see on asjaolusid arvestades asjakohane.

²⁶ RKÜKo 3-4-1-5-02 p 15.

²⁷ RKÜKo 3-4-1-5-02 p 15.

²⁸ RKPJKo 3-4-1-53-13 p 21.

²⁹ RKPJKm 3-4-1-15-08 p 17.

³⁰ RKPJKo 5-22-2 p 45.

Samasugusele järeldusele on jõudnud ka endine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve nõunik Tim Kolk leides, et norm saab olla asjassepuutuv vaid kahel täidetud tingimusel: „/.../ 1) normi tuleb asja lahendamisel kohaldada ja 2) norm on asja lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega (ehk selle põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral).“³¹ Arvestades, et samasugusele järeldusele jõuti aastal 2013 omakorda kinnitab väidet, et käesolev asjassepuutuvuse käsitlus on järjepidev ja valdav.

³¹ Kolk, T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes, lk 13. Juhis. Tartu: Riigikohus, märts 2013. Elektrooniliselt kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kolk_psjv_algatamine_kohtutes.pdf (26.03.2023).

2. ERANDID VALDAVAST RIIGIKOHTU PRAKTIKAST

Vaatamata väljakujunenud valdavale praktikale on töö autori hinnangul Riigikohus teinud mitu lahendit, kus kaldub kõrvale valdavast praktikast, laiendades või kitsendades asjassepuutuvuse piire. Samasugusele järeldusele on jõutud ka põhiseaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kommentaarides.^{32,33} Selle jaoks, et kontrollida kas Riigikohus on tegelikult asjassepuutuvuse piire sisustanud teisiti, peab lahendites kus asjassepuutuvust on eelduslikult sisustatud laiemalt, asjassepuutuvaks tunnistatud õigustloov akt olema valdava praktika kohaselt asjassepuutumatu. Ning lahendites kus asjassepuutuvuse piire on eelduslikult kitsendatud peab asjassepuutumatu õigustloov akt olema valdava praktika kohaselt asjassepuutuv. Teisisõnu asjassepuutuvuse piir on laiendatud, kui õigustloov akt on asjassepuutuv, ilma et ta oleks otsustava tähtsusega või tegelikult kohaldatav. Ning õigustloova akti asjassepuutuvus on kitsendatud, kui otsustava tähtsusega ja tegelikult kohaldatav õigustloov akt jääb asjassepuutumatuks.

2.1 Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva õigustloova akti asjassepuutuvus

Varasemalt kehtinud praktika järgi olid kohtud kohustatud olukorras, kus kohtuasja raames on samaaegselt seatud kahtluse alla normi materiaalne vastavus nii põhiseadusele kui ka Euroopa Liidu õigusele, kontrollima Eesti õiguse kooskõla EL-i õigusega ja vastuolu tuvastades jätta norm kohaldamata vaid EL õigusega vastuolu tõttu põhiseaduslikkuse järelevalve algatamata.³⁴ Sellise järelduseni on jõutud kahel põhjusel. Esiteks Riigikohus on leidnud, et Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt Riigikohtul puudub pädevus hinnata EL-i teisese õiguse õiguspärasust ja EL-i õigusega seotud Eesti õigustloova akti põhiseadusele vastavust, kui vastav õigustloov akt on kooskõlas selle aluseks oleva EL-i õigusega.³⁵ Seega juhul, kui kohtud ei kontrolliks esmalt õigustloova akti vastavust EL õigusele, tekiks olukord, kus Riigikohus läheks vastuollu EL-i õigusega, hinnates selliste normide põhiseaduspärasust.³⁶ Riigikohtul endal hiljem põhiseaduslikkuse järelevalve raames puudub võimalus kontrollida õigustloova akti vastavust EL-i õigusele, kuna sisuliselt see tähendaks õigusvaidluse lahendamist, mis omakorda väljuks

³² Pilving, I. PSK § 152/59. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

³³ Roosma, P. PSJKSK § 14/12. - Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.

³⁴ RKPJKm 3-4-1-5-08 p 31, 32 ja 34.

³⁵ RKPJKm 3-4-1-5-08 p 29 ja 30.

³⁶ RKPJKm 3-4-1-5-08 p 30 ja 31.

PSJKS § 14 lg 2 teises lauses seatud põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise piiridest.³⁷ Teisalt on Riigikohus leidnud, et kohtud rikuksid Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 10³⁸ sätestatud kohustust tagada asutamislepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest tulenevate kohustuste täitmine ja kaasa aidata ühenduse eesmärkide saavutamisele,³⁹ kohustust tõlgendada Eesti õigust kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega⁴⁰ ja seaksid kahtluse alla Eesti kohtute võimaluse tagada ühenduse õigusnormide täielik õigusmõju.^{41,42} Tegelikuses on olemas ka kolmas põhjus, mida Riigikohus on käesolevas määruses mainimata jätnud. Endine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve nõunik Tim Kolk analüüsis käesolevat lahendit on jõudnud seisukohale, et normil puudub asjassepuutuvus, kuna norm ei tule kohalda.⁴³ Selline järeldus tuleneb sellest, et kohtutel oli eelnimetatud põhjustel kohustus jätta norm EL õigusega vastuolu tõttu kohaldamata. Seega ka asjassepuutuvuse puudumine välistas põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist.

Selline väidetavasti valdavale praktikale vastav seisukoht kehtis kuni Riigikohtu viimase käesolevat teemat puudutava lahendini, milles põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistati Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva Vabariigi Valitsuse määrust osas, mis sätestas absoluutse keeldu vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele kuulumise nõrgendamisel alla nõutud piirväärtuse.⁴⁴ Täpsemalt Riigikohus on muutnud oma varasemat seisukohta, sedastades, et EL õigusest, põhiseadusest ega menetlusõigusest ei tulene nõuet kontrollida õigustloova akti põhiseaduspärasust alles pärast õigustloova akti EL õigusele vastavuse hindamist.⁴⁵ Seega kohtutele anti diskretsiooniõigus valida, kas jätta norm kohaldamata põhiseadusega vastuolu tõttu või EL õigusega vastuolu tõttu. Valiku tegemisel peavad kohtud silmas pidama, et nad ei jäta kohaldamata Eesti õigusnormi, mis on materiaalselt põhiseadusvastane, kui normi kehtestamise kohustus tuleneb vältimatult EL õigusest.⁴⁶ Samuti tuleb arvestada keeldu kahjustada EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust ja vajadust

³⁷ RKPJKm 3-4-1-5-08 p 31.

³⁸ Euroopa Ühenduse asutamisleping (Konsolideeritud versioon 2002). EÜT C 325, 24.12.2002. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12002E/TXT>, (19.03.2023).

³⁹ EKo 14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.

⁴⁰ EKo C-268/06, *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others*, ECLI:EU:C:2008:223.

⁴¹ EKo 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

⁴² RKPJKm 3-4-1-5-08 p 31.

⁴³ Kolk, T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes, lk 18. Juhis. Tartu: Riigikohus, märts 2013. Elektrooniliselt kättesaadav:

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kolk_psjv_algatamine_kohtutes.pdf (26.03.2023).

⁴⁴ RKÜKo 5-19-29 p 82.

⁴⁵ RKÜKo 5-19-29 p 47 ja 49.

⁴⁶ RKÜKo 5-19-29 p 47.

põhjendada põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist.⁴⁷ Samas Riigikohus ei välista ka võimalust algatada samaaegselt põhiseaduslikkuse järelevalve normi suhtes, mis jäeti kohaldamata selle vastuolu tõttu EL õigusega.⁴⁸

Asjassepuutuvuse osas Riigikohtu selgitused tekitavad ebaselgust. Täpsemalt lahendi punktis 49 Riigikohus mainib, et asjassepuutuvuse kontrollimisel määravaks on õigustloova akti otsustav tähtsus, jättes arvestamata kohtu võimaluse jätta säte kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu. Samas, järgmises lauses kolleegium täpsustab, öeldes, et õigustloova akti kohaldamata jätmine EL õigusega vastuolu tõttu ei välista selle asjassepuutuvust põhiseaduslikkuse järelevalve tähenduses.⁴⁹ Need kaks üksteisele järgnevat lauset käsitlevad erinevaid olukordi, kuna teisest lausest saab järeldada, et kohus peab arvestamata jätta kohaldatavuse nõuet üleüldse, kuid mitte võimalust õigustloov akt kohaldamata jätta. Sellise järelduseni saab jõuda seda põhjusel, et õigustloov akt mille asjassepuutuvus säilib on juba EL õigusega vastuolu tõttu kohaldamata jäetud. Mis aga viib lõplikult segadusse, on käesoleva punkti eelviimane lause. Seal asub Riigikohus seisukohale, et õigustloova akti vastuolu EL õigusega ei muuda seda akti asjassepuutumatuks, kuna õigustloova akti EL õigusele vastavuse kontroll ei pea eelnema põhiseaduspärasuse kontrollile.⁵⁰ Seega Riigikohus jõuab jälle enda esimeses lauses väljendatud seisukohani, et asjassepuutuvuse hindamisel tuleb arvestamata jätta vaid võimalus jätta õigustloov akt kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu. Kuna asjaolu, et EL õigusele vastavuse kontroll ei eelne põhiseaduspärasuse kontrollile viitab sellele, et õigustloov akt ei ole veel kohaldamata jäetud.

Riigikohtunik Julia Laffranque on oma konkureerivas arvamuses kohtuasjas nr 5-19-29, millega on ühinenud riigikohtunik Saale Laos, avaldanud, et „/.../ otsuse punkti 49 eelviimases lauses sisalduv selgitus, et sätte EL õigusele vastavuse kontroll ei pea ajaliselt ega menetluslikult eelnema põhiseaduspärasuse kontrollile. Seda tuleb lugeda kitsalt asjassepuutuvuse (metodoloogilises) kontekstis.“⁵¹ Käesoleva uurimistöö autor nõustub täiesti käesoleva seisukohaga. Eriarvamuses on õigesti märgatud, et kohtud peavad igal juhul kontrollima vastavust EL õigusele enne põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist,

⁴⁷ RKÜKo 5-19-29 p 47 ja 49.

⁴⁸ RKÜKo 5-19-29 p 47.

⁴⁹ RKÜKo 5-19-29 p 49.

⁵⁰ RKÜKo 5-19-29 p 49.

⁵¹ Riigikohtunik Julia Laffranque'i konkureeriv arvamus kohtuasjas nr 5-19-29, millega on ühinenud riigikohtunik Saale Laos

kuna vastasel juhul ei oleks võimalik kohtul põhjendada, et põhiseaduslikkuse järelevalve ei ohustaks EL õiguse esimest, ühtsust ja tõhusust.⁵²

Eelpool analüüsitu põhjal saab uurimistöö autor vahekokkuvõttena järeldada, et EL õigusega vastuolus oleva õigustloova akti asjasepuutuvuse tuvastamisel on määravaks selle otsustav tähtsus, kusjuures kohaldatavuse kriteerium jäetakse kahel erineval moel arvestamata, sõltuvalt sellest, kas põhiseaduslikkuse järelevalve algatatakse koos õigustloova akti kohaldamata jätmisega EL õigusega vastuolu tõttu või mitte. Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva kohaldamata jäetud õigustloova akti suhtes samaaegselt algatatud põhiseaduslikkuse järelevalves jäetakse asjasepuutuvuse hindamisel kohaldatavuse kriteerium täielikult arvestamata, kusjuures kui algatatakse vaid põhiseaduslikkuse järelevalve, jäetakse arvestamata võimalus jätta õigustloov akt kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu.

Käesoleva uurimistöö autor peab selles osas märkimisväärseks ka õiguskantsleri seisukohta. Õiguskantsler on leidnud, et määravaks on mitte see, kas kohaldamisele kuuluvat normi ka tegelikult kohaldati, vaid see, kas normi tuli kohaldada, kuid jäeti kohaldamata.⁵³ Töö autor leiab, et selline seisukoht ei ole iseenesest vale ning oleks kehtiva praktikaga kooskõlas. Riigikohus on varem öelnud, et asjasepuutuv on säte, mida tuli kohtuasja lahendamisel tegelikult kohaldada.⁵⁴ Kas säte, mida tuli tegelikult kohaldada, on ka säte, mis jäeti kohaldamata, kuid mis oli kohaldatav, Riigikohus ei ole varem täpsustanud, seega sellise seisukoha võtmine oleks edasi arendanud juba kujunenud praktikat. Aga vaatamata sellele töö autor asub seisukohale, et Riigikohtu lähenemine on siiski parem. Arvestades, et kohtutel on põhiseadusest tulenev kohustus tunnistada põhiseadusvastaseks asjasepuutuv õigustloov akt,⁵⁵ õiguskantsleri poolt pakutud lahendus tekitaks olukorra, kus kohtud rikkusid põhiseadust jättes õigustloov akt kohaldamata vaid EL õigusega vastuolu tõttu. Sel põhjusel, et kohtulahendisse jääks otsustava tähtsusega ja jätkuvalt kohaldamisele kuuluv ehk asjasepuutuv õigustloov akt. Riigikohus on aga lahendanud käesoleva õigusküsimuse sedapidi, et õigustloov akt, mis jäetakse kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu, kaotab oma kohaldatavuse, seega välistades põhiseaduse rikkumise, kuid samas säilitab kohtu õiguse

⁵² Riigikohtunik Julia Laffranque'i konkureeriv arvamus kohtuasjas nr 5-19-29, millega on ühinenud riigikohtunik Saale Laos

⁵³ RKÜKo 5-19-29 p 26.

⁵⁴ RKPJKo 3-4-1-53-13 p 21.

⁵⁵ Kask, O. PSJKSK § 9/1.1.

algatada põhiseaduslikkuse järelevalve, kuna näeb ette võimaluse jätta kohaldatavuse kriteerium arvestamata.

Kokkuvõttes töö autor asub seisukohale, et EL õigusega vastuolus oleva õigustloova akti asjassepuutuvuse hindamisel asjassepuutuvuse piire on osaliselt laiendatud. Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva õigustloova akti asjassepuutuvuse hindamisel tuleb jätkuvalt tuvastada õigustloova akti otsustav tähtsus. Kohaldatavuse kontrolli osas jäetakse arvestamata võimalus jätta õigustloov akt kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu.⁵⁶ Kuid olukorras, kus soovitakse jätta õigusnorm EL õigusega vastuolu tõttu kohaldamata, samaaegselt algatades põhiseaduslikkuse järelevalve, jäetakse arvestamata mitte üksnes võimalus jätta õigustloov akt kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu, vaid kohaldatavuse kriteerium üleüldse.

2.2 Karistusseadustiku eriosa normi asjassepuutuvus

Riigikohus lahendis 3-4-1-9-03 on esimest korda pööranud tähelepanu sellele, et karistusseadustiku eriosa normi asjassepuutuvuse hindamisel tuleb esmalt kontrollida, kas ei ole kohaldatav karistusseadustiku üldosa norm. Sellele järeldusele jõudis Riigikohus põhjusel, et karistusseadustiku ülesehituse tõttu üld- ja eriosa moodustavad ühe terviku. Üldosas on sätestatud põhimõtted, mis mõjutavad eriosa normide kohaldamist, avardades kohtuniku otsustusulatust.⁵⁷

Hetkel praktikas on käsitletud vaid karistusseadustiku eriosas sätestatud karistuse alammäära põhiseadusele vastavuse kontrollimist.⁵⁸ Kohtud peavad eelkõige kontrollima, kas alammäärast kergema karistuse määramine on võimalik karistusseadustiku § 61 lg 1,⁵⁹ samuti KarS §-de 73 ja 74 alusel.⁶⁰ Sellest olenemata, Riigikohtu sõnastusest on otse tulenev, et karistusseadustiku üldosa normi kohaldamist tuleb kontrollida igal juhul, kui kontrollitakse eriosa normi asjassepuutuvust, olenemata erinormist ja selle osast.⁶¹ Seega kohtud peavad silmas pidama, et karistusseadustiku eriosa normi asjassepuutuvuse tuvastamisel tuleb teostada üldnormi

⁵⁶ RKÜKo 5-19-29 p 49.

⁵⁷ RKPJKo 3-4-1-9-03 p 13.

⁵⁸ RKPJKo 5-20-5.

⁵⁹ KarS RT I, 06.08.2022, 27.

⁶⁰ RKPJKo 3-4-1-13-15 p 31.

⁶¹ RKPJKo 3-4-1-9-03 p 13.

kohaldatavuse kontrolli ka erinormide ja nende osade suhtes, mis ei ole seotud karistuse alammäära sätestamisega.

Uurimistöö autor asub seisukohale, et karistusseadustiku eriosa normide asjassepuutuvuse tuvastamisel asjassepuutuvust on hoopis kitsendatud. Tõsi on, et KarS § 61 lg 1, samuti KarS §-d 73 ja 74 avardavad kohtuniku otsustusulatust,⁶² kuid nende kohaldamine ei ole kohtunikule kohustuslik, ta teeb seda oma siseveendumusel⁶³, arvestades faktilisi asjaolusi. Seega võib tekkida olukord, kus otsustava tähtsusega, tegelikult kohaldatav eriosa norm jääb asjassepuutumatuks vaid sel põhjusel, et selle asemel oli võimalik kohaldada üldosa normi. Samas, selline Riigikohtu lähenemine on arusaadav, kuna vastasel juhul jääb ebaselgeks kohtu soov algatada põhiseaduslikkuse järelevalve eriosas sätestatud alammäära suhtes selleks, et kohaldada kergemat karistust, arvestades, et selline võimalus tuleneb üldosa normist.

2.3 Menetlusnormide asjassepuutuvus

Uurimistöö esimeses osas oli käsitletud, et valdava praktika järgi asjassepuutuvaks saab olla õigustloov akt vaid sel juhul, kui ta on konkreetsetes asjas kohaldatav ning mille kehtetuse korral oleks kohus pidanud tegema otsuse teistsuguse resolutiivosaga. Siinkohal Riigikohtu praktika menetlusnormide asjassepuutuvuse osas on läinud kahte erinevat teed.

Aastal 2010 lahendis 3-4-1-5-10 Riigikohus leidis, et menetlusnormide asjassepuutuvuse hindamisel ei saa lähtuda üksnes sellest, kas normi kehtetuse korral oleks kohus pidanud tegema otsuse teistsuguse resolutiivosaga või mitte. Teisisõnu võib juhtuda nii, et määravaks ei saa olla menetlusnormi otsustav tähtsus, vaid see, kas konkreetsetes menetluses oli vaja rakendada käesolevaid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks.⁶⁴ Riigikohus põhjendas sellist lähenemist sellega, et paljude menetlusreeglite põhiseaduspärasuse kontroll eeldusel, et tuleb tuvastada normi otsustav tähtsus, ei ole võimalik, kuna menetlusnormi puudumisel kasutatakse teist menetlusnormi, mis viib samasuguse lõpptulemuseni.⁶⁵ Samas lahendis Riigikohus ka võttis kokku oma kujunenud seisukohta, öeldes, et menetlusnorm saab olla

⁶² RKPJKo 3-4-1-13-15 p 18.2.

⁶³ RKPJKo 5-20-5 p 19.

⁶⁴ RKPJKo 3-4-1-5-10 p 19.

⁶⁵ RKPJKo 3-4-1-5-10 p 19.

kontrollitav valdava praktika järgi või kujunenud erandi järgselt.⁶⁶ Seda tõendab ka see, et lahendi alguses kolleegium tuvastas menetlusnormi otsustavat tähtsust, kuna see oli võimalik.⁶⁷

Vaatamata sellele aastal 2011 Riigikohus teeb uue lahendi, kus viidates eelpool nimetatud lahendile leiab, et menetlusnormi asjassepuutuvuse tuvastamisel tuleb kontrollida nii resolutiivosa erisust kui ka seda, kas konkreetsetes menetluses pidi rakendatama neid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks, lisaeldusena.⁶⁸ Ka järgnevad Riigikohtu põhjendused toetavad seda, et varasema seisukohaga vastuolus olev seisukoht ei olnud eksimus. Kolleegium tuvastas nii menetlusnormi otsustavat tähtsust, leides, et sätte kehtetuse korral kohus peaks otsustama teisiti, kui selle kehtivuse korral, kui ka selle kohaldatavust.⁶⁹

Töö autori hinnangul selline erisus praktikas menetlusnormide asjassepuutuvuse tuvastamisel on tingitud sellest, et Riigikohus ei uurinud põhjalikumalt, mis menetlusnormiga varasemas lahendis tegemist oli. Menetlusnormid, mida Riigikohus kontrollis oma varasemas lahendis, olid käskmenetluse normid. Käskmenetluse normide puudumisel rakendatakse muud lihtmenetlust või menetletakse asja üldkorras, mis viib sama tulemuseni.⁷⁰ Seega Riigikohtul oligi vaja laiendada asjassepuutuvuse piire selleks, et võimaldada põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist menetlusnormide üle, mis ei mõjuta resolutiivosa tulemust. Kusjuures oma värskeimas lahendis menetlusnorm välistas kohtusse pöördumisel menetlusnormis nimetatud tingimustel riigilõivu tasumisest täieliku või osalise vabastamise.⁷¹

Seega Riigikohus on eelpool käsitletud aasta 2011 lahendis eksinud, jättes tähelepanuta varasemast seisukohast tuleneva võimaluse kontrollida menetlusnormi asjassepuutuvust ka valdava praktika järgi, kui see on võimalik, ning seda, et menetlusnormi tegeliku rakendamise kontroll ei ole lisaeldusena käsitatav, vaid on eraldiseisev asjassepuutuvuse tuvastamis viis otsustava tähtsusega, kuid rakendatavate menetlusnormide jaoks.^{72,73} Sellist mõistmist toetab ka see, et valdava praktika järgi normi rakendatavust ehk kohaldamist tuleb kontrollida niikuinii.

⁶⁶ RKPJKo 3-4-1-5-10 p 34.

⁶⁷ RKPJKo 3-4-1-5-10 p 20.

⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-19-11 p 16.

⁶⁹ RKPJKo 3-4-1-19-11 p 17 ja 18.

⁷⁰ RKPJKo 3-4-1-5-10 p 19.

⁷¹ RKPJKo 3-4-1-19-11 p 19.

⁷² RKPJKo 3-4-1-19-11 p 16.

⁷³ RKPJKo 3-4-1-5-10 p 34.

Arvestades eelpool öeldut, asub uurimistöö autor seisukohale, et menetlusnormide asjassepuutuvuse tuvastamisel asjassepuutuvuse piire on laiendatud. Menetlusnormide asjassepuutuvust tuleb üldjuhul kontrollida valdava praktikaga kooskõlas, ehk tuvastada normi otsustavat tähtsust ja selle kohaldatavust. Kuid erandjuhtudel, kus menetlusnormi otsustava tähtsuse tuvastamine ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik, tuleb asjassepuutuvuse hindamisel uurida ainult seda, kas konkreetses menetluses pidi rakendatama ehk kohaldatama menetlusnormi kohtuotsuseni jõudmist.

2.4 Vaidlustatud õigustloova aktiga tihedalt seotud õigustloova akti asjassepuutuvus

Riigikohus on leidnud, et õigusselguse tagamise eesmärgil on asjassepuutuva normiga tihedalt seotud norm samuti asjassepuutuv.⁷⁴ Norm on tihedalt või lahutamatu seotud,⁷⁵ kui ta moodustab asjassepuutuva normiga tervikliku regulatsiooni,⁷⁶ mõttelise terviku⁷⁷ või on olemuslikult seotud.⁷⁸ Põhimõtteliselt normi asjassepuutuvus sõltub sellest, kas selle kehtima jätmine tekitaks ebaselgust õigusliku olukorra suhtes või mitte.⁷⁹ Täpseid juhiseid, kuidas tuleks hinnata normi potentsiaalset ebaselgust, Riigikohus ei andnud, kuid lahendis 3-4-1-16-06 on nimetanud seotud normi ebaselgeks, kui selle jätmine õigusruumi pärast asjassepuutuva normi kehtetuks tunnistamist eksitaks, tekitaks ebakindlust või oleks mitmeti tõlgendatav.⁸⁰ Sellest olenemata ei kontrolli ega mööna Riigikohus enamikus lahendites, kas tihedalt seotud norm võiks olla eksitav, ebakindlust tekitav või mitmeti tõlgendatav. Pigem õigusselgusetus seisnebki selles, et normid on omavahel niivõrd seotud, et tihedalt seotud normi jätmine õiguskorda tekitaks ebaselgust.

Nii näiteks lahendis 3-4-1-14-04 on leitud ka seda, et määruse lisa punkti lause käsitlemine loogiliselt tervikliku õigusnormina piisab selleks, et teostada põhiseadusele vastavuse kontroll kogu lause üle.⁸¹ Samas lahendis Riigikohus on pööranud tähelepanu sellele, et tihedalt seotud lause osa asjassepuutuvust ei mõjuta see, kas tihedalt seotud lause osa on otsustava tähtsusega või mitte.⁸²

⁷⁴ RKPJKo 3-4-1-14-07 p 12.

⁷⁵ RKPJKo 3-4-1-14-14 p 11.

⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-16-06 p 18.

⁷⁷ RKPJKo 5-20-10 p 30.

⁷⁸ RKPJKo 3-4-1-20-07 p 16.

⁷⁹ RKPJKo 3-4-1-15-07 p 16.

⁸⁰ RKPJKo 3-4-1-16-06 p 18.

⁸¹ RKPJKo 3-4-1-14-04 p 14.

⁸² RKPJKo 3-4-1-14-04 p 13 ja 14.

Ebaselgust võib tekitada ka tihedalt seotud norm, mida kasutati koostoimes põhiseadusvastase normiga. Lahendis 3-4-1-3-09 nõustus Riigikohus halduskohtu järeldestega, et koostoimes kohaldatavad normid on lahutamatult seotud ja seetõttu mõlemad asjassepuutuvad.⁸³ Samale järeldestele jõuti lahendis, kus peeti asjassepuutuvaks normi, milles olid loetletud juhtumid, millest erandid olid loetletud asjassepuutuvates normides.⁸⁴

Lahendis 3-4-1-18-07 on Riigikohus väljendanud seisukohta, et õigusselguse tagamise eesmärgil vahepeal enne kohtusse pöördumist kehtivuse kaotanud seotud norm on jätkuvalt asjassepuutuv.⁸⁵ See on ka mõistetav, arvestades, et tihedalt seotud normid on kehtivad vaidluse tekkel ning nad moodustavad asjassepuutuva normiga mõttelise terviku. Vastasel puhul oleks põhiseaduslikkuse järelevalve ebaterviklik ja tekitaks segadust. Kehtivuse kaotanud normide asjassepuutuvuse teemat on ka lühidalt maininud Madis Ernits oma Juridica artiklis, kus ta jõudis järeldestele, et üldjuhul vahepeal kehtivuse kaotanud või muudetud normi puhul tuleb Riigikohtul kaaluda tunnistada taotlus mittelubavaks seda põhjusel, et sellisel juhul puudub õiguskaitse vajadus. Samas, Madis Ernits ei välista, et objektiivsetel põhjustel võib menetlus jätkata.⁸⁶ Töö autor leiab, et antud juhul ongi tegemist sellise objektiivse põhjusega, kuna õiguskaitse vajadus on sõltumata normi kehtivusest jätkuvalt olemas.

Kokkuvõttes saab väita, et seotud normi asjassepuutuvust saab hinnata nii avaralt kui kitsalt. Kitsama asjassepuutuvuse kontrolli teostamisel tuleb teha kindlaks, et normid on omavahel niivõrd seotud, et nad on käsitatavad loogiliselt tervikliku õigusnormina. Juhul, kui normid on küll seotud, kuid nendevaheline seos ei ole sedavõrd tihe, et neid käsitada mõttelise tervikuna, tuleb lisakriteeriumina kontrollida, kas seotud norm eksitaks, tekitaks ebakindlust või oleks mitmeti tõlgendatav selle kehtima jätmisel.

Arvestades eelpool analüüsitud, asub töö autor seisukohale, et asjassepuutuvuse piire on siinkohal laiendatud. Seotud normi asjassepuutuvuse hindamisel ei ole määrav, kas ta on otsustava tähtsusega või mitte, tähtis on tuvastada tihe seos asjassepuutuva normiga ja

⁸³ RKPJKo 3-4-1-3-09 p 13.

⁸⁴ RKPJKo 3-4-1-2-01 p 11.

⁸⁵ RKPJKo 3-4-1-18-07 p 20.

⁸⁶ Ernits, M. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda* – Juridica VIII/2001, lk 584.

Elektrooniliselt kättesaadav:

https://www.juridica.ee/article.php?uri=2001_8_konkretnenormikontroll_de_lege_lata_ja_de_lege_ferenda
(26.03.2023)

vajadusel leida, kas ta oleks eksitav, mitmeti tõlgendatav või ebakindlust tekitatav kehtetuks tunnistamata jätmisel.

2.5 Delegatsiooninormi asjassepuutuvus

Aastal 2021 muutis Riigikohus aastast 2007 kehtinud seisukohta, eristades delegatsiooninormi asjassepuutuvust seotud normi asjassepuutuvusest. Praeguse praktika kohaselt delegatsiooninorm, mille alusel ja millega kooskõlas kehtestati asjassepuutuv määrus, tuleb samuti lugeda asjassepuutuvaks.⁸⁷ Sellele järelausele jõudis Riigikohus põhjusel, et PS § 94 lg 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 50 lg 1⁸⁸ järgi minister tohib anda määrusi vaid seaduse alusel ja täitmiseks, ning haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1⁸⁹ kohaselt võib määrusi kehtestada ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja selle piiride, mõtte ja eesmärgiga kooskõlas. Seega määruse põhiseaduspärasuse eelduseks on seaduses sätestatud põhiseaduspärase volitusnormi olemasolu.⁹⁰

Tähtis on silmas pidada, et delegatsiooninorm ei ole asjassepuutuv iga kord, kui kontrollitakse määruse põhiseaduspärasust. Delegatsiooninorm peab olema samuti otsustava tähtsusega. Volitusnorm on otsustava tähtsusega siis, kui määruse põhiseaduspärasus sõltub volitusnormi enda põhiseaduspärasusest. Selline olukord tekib siis, kui on tuvastatud, et määrus on antud delegatsiooninormi alusel ja sellega kooskõlas, ning kohtul jääb kontrollida vaid volitusnormi vastavust põhiseaduse § 3 lg-le 1, ehk seadusandja õigust delegeerida osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule.⁹¹

Kuna määruse kehtestamine tuleneb volitusnormist, kehtib käesolev reegel ka teistpidi. Kohus tunnistab asjassepuutuvaks määruse, mis on antud PS § 3 lg 1 rikkuva asjassepuutuva delegatsiooninormi alusel.⁹²

Uurimistöö autor leiab vajalikuks mõõnda ka seda, et olukorras, kus tagasiulatuvalt hinnatakse juba kehtivuse kaotanud määruse põhiseaduspärasust, samuti kehtivuse kaotanud

⁸⁷ RKPJKo 5-20-12 p 49.

⁸⁸ VVS RT I, 09.08.2022, 6.

⁸⁹ HMS RT I, 13.03.2019, 55.

⁹⁰ RKPJKo 3-4-1-18-07 p 20.

⁹¹ RKPJKo 5-20-12 p 49, 50 ja 63.

⁹² RKPJKo 3-4-1-22-03 p 15.

delegatsiooninormi asjassepuutuvust ei välista selle kehtivuse kaotamine. Lahend, milles Riigikohus asus käesolevale seisukohale, käsitles kehtivuse kaotanud seotud normi asjassepuutuvust, kuid arvestades seda, et seotud normiks oli delegatsiooninorm, saab järeldada, et pärast volitusnormi ja seotud normi asjassepuutuvuse kontrolli eristamist on see põhimõtte jätkuvalt kohaldatav ka delegatsiooninormi kontrollimisel⁹³ (täpsemalt seotud normi asjassepuutuvuse kohta vaata uurimistöö osa 2.4). Kehtivuse kaotanud delegatsiooninormi asjassepuutuvaks tunnistamata jätmisel ei oleks kohtutel võimalik kontrollida delegatsiooninormi ning selle alusel ja kooskõlas antud määruse põhiseaduspärasust.

Kokkuvõttes on delegatsiooninormi asjassepuutuvuse tuvastamisel määravaks selle otsustav tähtsus. Kohus ei tuvasta volitusnormi kohaldatavust, kuna on raske kujutleda olukorda, kus delegatsiooninorm on suunatud kellelegi muule kui adressaadile määruse kehtestamiseks. Arvestades eelpool öeldut asub uurimistöö autor seisukohale, et asjassepuutuvuse piire laiendati.

2.6 Eesmärgi saavutamiseks kaasatava õigustloova akti asjassepuutuvus

Riigikohtu seisukohalt saavad olla asjassepuutuvateks ka need sätted, mis ei võimalda kaebaja eesmärgi saavutamist.⁹⁴ Riigikohus ei ole põhjendanud oma lahendites, mis põhjusel ta jõuab sellise järelduseni, uurimistöö autor eeldab, et see võiks tuleneda konkreetse normikontrolli olemusest, mille eesmärgiks on teenida eelkõige menetlusosalise huve.⁹⁵

Käesoleva võimaliku erandi alusel asjassepuutuvuse hindamise lähtekohaks on see, et kohus hindab nii otseselt kui ka eesmärgi saavutamiseks potentsiaalselt asjassepuutuvate normide otsustavat tähtsust.⁹⁶ Samuti tuleb silmas pidada, et tegemist ei ole seotud normi asjassepuutuvuse tuvastamisega, kuigi esialgu võib tunda nii, kuna normide vahel võib olla seos. Vahe on selles, et tihedalt seotud normi kehtetuks tunnistamata jätmisel tekib reeglina ebaselgus, mitte eesmärgi saavutamata jätmine (täpsemalt seotud normi asjassepuutuvuse kohta vaata uurimistöö osa 2.4).

⁹³ RKPJKo 3-4-1-18-07 p 20.

⁹⁴ RKÜKo 3-4-1-18-14 p 51.

⁹⁵ RKPJKm 3-4-1-4-08 p 15.

⁹⁶ RKÜKo 3-4-1-18-14 p 49.2, 50 ja 51.

Tavaliselt Riigikohus asub seisukohale, et norm on otsustava tähtsusega, kui kohus oleks pidanud tegema teistsuguse otsuse selle kehtetuse korral.⁹⁷ Eesmärgi saavutamiseks kaasatava normi otsustava tähtsuse hindamisel on olukord aga teine. Olukorras, kus kohus asub seisukohale, et asjassepuutuva normi kehtetuse korral oleks teistsugune resolutiivosa, kuid arvestades kaebuse sisu jääks kaebaja eesmärk sellest olenemata saavutamata, hindab kohus lisaks asjassepuutuvale normile, eesmärgi saavutamiseks vajaliku normi asjassepuutuvust.⁹⁸ Arvestades eelpool öeldut, on määravaks eesmärgi saavutamisel kaasatava normi otsustava tähtsuse hindamisel nii teistsugune otsus kui ka eesmärgi saavutamise võimaldamine.

Selguse jaoks peab töö autor vajalikuks käsitleda eelpool analüüsitud analüüsitava lahendi asjaolude põhjal. Asjaolude järgi kaebaja eesmärgiks oli saada suurem politsei pension arvestades, et alates 1. jaanuarist 2010 kuni 1 jaanuarini 2013 oli politseil vähendatud ametipalk.⁹⁹ Muudetud asjassepuutuv norm nägi ette vaid palga indekseerimist, ning baassumma ümberarvutamine ei olnud võimalik, seega politseinikud, kes jäid pensionile eelpool nimetatud ajavahemiku ajal, said väiksema pensioni kui need, kes jäid pensionile pärast ametipalga vähendamise lõppu.¹⁰⁰ Käesolevas lahendis eesmärgi saavutamiseks asjassepuutuvaks tunnistatud sätteks oli norm, millega muudeti asjassepuutuva normi sõnastust, seega ilma käesoleva normi asjassepuutuvaks ja hiljem põhiseadusvastasuse tuvastamisel kehtetuks tunnistamiseta poleks kohtul olnud võimalik saavutada kaebaja eesmärk, kuna see säte evib vahetut mõju kaebaja pensioni suurusele.¹⁰¹

Uurimistöö autor juhib siinkohal tähelepanu sellele, et Riigikohus otseselt ei kontrollinud eesmärgi saavutamiseks vajaliku normi kohaldatavust, kuid lahendi sisust on arusaadav, et norm ei olnud kohaldatav ning vaid evis vahetut mõju. Seetõttu Riigikohtul oligi vaja laiendada asjassepuutuvuse piire selleks, et tunnistada kohaldamatu, kuid vahetut mõju evivat normi asjassepuutuvaks.

Kokkuvõttes töö autor asub seisukohale, et Riigikohus on laiendanud asjassepuutuvuse piire. Kohus hindab eesmärgi saavutamiseks kaasatava normi otsustavat tähtsust, tuginedes kaebaja eesmärgile, ning normi kohaldatavuse asemel omab tähtsust selle vahetu mõju.

⁹⁷ RKÜKo 3-4-1-5-02 p 15.

⁹⁸ RKÜKo 3-4-1-18-14 p 51.

⁹⁹ RKÜKo 3-4-1-18-14 p 4.

¹⁰⁰ RKÜKo 3-4-1-18-14 p 48.

¹⁰¹ RKÜKo 3-4-1-18-14 p 46 ja 51.

2.7 Õigustloova akti asjassepuutuvus efektiivsuse tagamise eesmärgil

Riigikohus on nimetanud mitu täiesti erinevat alust, millal õigustloov akt saab olla asjassepuutuv põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse efektiivsuse tagamise eesmärgil. Töö autori hinnangul see on tingitud sellest, et efektiivsus on iseenesest lai põhimõtte ja tegelikkuses mis tahes toiming, mis toob endaga kaasa ressursi säästmise, kindla tulemuse ja selguse, on mingis mõttes efektiivne.

Nii näiteks lahendis 3-4-1-18-13 tekitas õigustloova aktis sätestatud ülekoormav riigilõiv tsiviilasja hinnaga vahemikus üle 2 000 000 krooni kuni 2 500 000 krooni kahtlust selle põhiseaduspärasuses. Täpsemate asjaolude järgi pidid hagejad maksma 115 000 krooni suuruse riigilõivu 2 500 000 krooni suuruse hinnaga asja puhul.¹⁰² Riigikohus tunnistas vaidlustatava normi asjassepuutuvaks, kuid leidis, et kontrollides põhiseaduspärasust kitsalt 2 500 000 krooni suuruse hinnaga asja puhul tekiks olukord, kus jääks võimalus vaielda sama riigilõivu summa üle eraldi iga vahemikku langeva hagi hinna puhul.¹⁰³ Seega on Riigikohus asunud seisukohale, et norm saab olla asjassepuutuv laiemas osas kui seda konkreetses asjas vajalik on, selleks, et vältida muude asjaolude põhjal suure tõenäosusega samasisulist põhiseadusvastasuse kontrolli.¹⁰⁴ Kohtupraktikas on seda nimetatud ka menetlusökonomiaks.¹⁰⁵ Kohus ei kontrolli normi selle osa otsustavat tähtsust ega kohaldatavust, millele asjassepuutuvus laieneb efektiivsuse põhimõtte alusel. Selle asemel on tähtis kohtul tuvastada konkreetse asja lahendamiseks vajaliku normi asjassepuutuvust¹⁰⁶ ning seejärel hinnata, kas uute samasisuliste vaidluste ilmumine normi laiemas osas kehtetuks tunnistamata jätmisel on võimalik või mitte.¹⁰⁷ Töö autori hinnangul käesolev lähenemine on efektiivsuse põhimõttele kõige lähedam ja originaalsem kogu lahenditest, mis käsitlevad normi asjassepuutuvust efektiivsuse tagamise eesmärgil.

Lisaks eelnimetatule on Riigikohus efektiivsuse põhimõttele tuginedes tunnistanud asjassepuutuvateks õigustloovad aktid, mis ei võimaldanud saavutada kaebaja eesmärki¹⁰⁸ või

¹⁰² RKPJKo 3-4-1-18-13 p 3 ja 6.

¹⁰³ RKPJKo 3-4-1-18-13 p 32.

¹⁰⁴ RKPJKo 3-4-1-18-13 p 32.

¹⁰⁵ RKPJKo 5-17-9 p 24.

¹⁰⁶ RKPJKo 3-4-1-18-13 p 26, 31, 32 ja 33.

¹⁰⁷ RKPJKo 3-4-1-18-13 p 32.

¹⁰⁸ RKPJKo 3-4-1-20-13 p 45.

kehtetuks tunnistamata jätmisel tekitaksid õigusselgusetust.¹⁰⁹ Kuna praktikas on selliseid juhtumeid juba eraldi järjepidevamalt käsitletud (vaata uurimistöö punktid 2.4 ja 2.6 vaidlustatud normiga tihedalt seotud normi asjassepuutuvus ja normi asjassepuutuvus eesmärgi saavutamise eesmärgil), leiab töö autor, et sellistes olukordades efektiivsuse printsiibile tuginemine tekitab ebaselgust praktikas. Samas, vaatamata sellele tunnistab töö autor, et selline lähenemine ei ole ka vale. Nagu oli juba eespool mainitud, efektiivsuse põhimõte on lai ja võib tegelikkuses endas hõlmata ka neid juhtumeid. Kuna sõltumata põhjusest mil õigustloov akt tunnistatakse asjassepuutuvaks, nende aluste eesmärk on lõppastmes põhiseaduslikkuse järelevalve efektiivsus.

Kokkuvõttes normi asjassepuutuvuse tuvastamisel efektiivsuse tagamise eesmärgil on olemas oma eripärane tunnus, mis ei tulene teistest eranditest. Efektiivsuse põhieesmärgiks on menetlusökonoomia, ehk ennetada juhtumeid, kus pöördutakse kohtu poole samasisulise kaebusega, sama sätte kehtetuks tunnistamata jäetud osades. Lisaks võib erandjuhul või seisukoha täiendamiseks tugineda käesolevale põhimõttele õigusselgusetust tekitava või eesmärgi saavutamiseks vajava normi asjassepuutuvuse tuvastamisel. Töö autori hinnangul on tegemist asjassepuutuvuse piiride laiendamisega, kuna normi suuremas osas asjassepuutuvaks tuvastamisel ei oma tähtsust normi otsustav tähtsus ega selle kohaldatavus.

¹⁰⁹ RKPJKo 3-4-1-21-15 p 32.

KOKKUVÕTE

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks oli tuvastada ja seejärel sõnastada õigustloova akti asjassepuutuvuse kõige laiemad ja kõige kitsamad piirid. Töö hüpoteesiks oli, et Riigikohus on oma põhiseaduslikkuse järelevalve asjades sisustanud õigustloova akti asjassepuutuvuse piirid nii laiemalt kui ka kitsamalt kui seda valdavas praktikas käsitletud on.

Uurimistöö eesmärgi saavutamiseks töötas autor läbi kõik õigustloova akti asjassepuutuvust käsitlevad Riigikohtu põhiseaduslikku järelevalve lahendid, eristades nende hulgast neid kohtulahendeid, kus autori hinnangul õigustloova akti asjassepuutuvust on hinnatud valdavast praktikast teisiti. Seejärel uuris töö autor neid kohtulahendeid, selgitades välja õigustloova akti asjassepuutuvuse hindamist nii valdava praktika kui ka erandite järgi. Valdava praktika uurimine oli vajalik õigustloova akti asjassepuutuvuse tavaliste piiride määratlemiseks ning võrdleva analüüsi teostamiseks, mis võimaldaks hüpoteesi ümberlükkamist. Lisaks, kohtulahendite analüüsimise käigus avaldas töö autor oma hinnanguid ja mõtteid Riigikohtu seisukohtade kohta. Iga analüüsi lõpus tegi töö autor lühida kokkuvõtte, milles otsustas uuritu põhjal, kas tegemist on erijuhtumiga või mitte.

Kokkuvõttes analüüsitu põhjal asub töö autor seisukohale, et õigustloova akti asjassepuutuvuse piiride sõnastamine lahenditest tulenevate seisukohtade abil on keeruline anda, seda põhjusel, et Riigikohus andis kohtutele juhiseid, kuidas tuleks märgata ja hinnata õigustloova akti asjassepuutuvust iga konkreetse juhtumi puhul. Seega piire saab määratleda vaid skeemina, järjestades Riigikohtu poolt välja pakutud juhiseid.

Õigustloova akti asjassepuutuvuse kontrollimisel on tähtis esimese sammuna teha kindlaks, mis õigustloova akti tüübiga tegemist on. Sellest, kas tegemist on materiaalnormiga või menetlusnormiga, sõltub kogu järgnev kontroll.

Materiaalnormide puhul asjassepuutuvuse tuvastamine peab algama sellest, et kontrollitakse normi seost Euroopa Liidu õigusega. Juhul kui jõutakse seisukohale, et norm ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega, siis jätkatakse kontrolliga valdava praktika järgi, ehk asjassepuutuvuse hindamisel tuvastatakse, kas normi tuli tegelikult kohaldada ning kas ta on otsustava tähtsusega. Praktika kohaselt norm on kohaldatav, kui asjaolusid arvestades on ta asjakohane, ning otsustava tähtsusega, kui kohus peaks asja lahendades õigustloova akti

põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui õigustloova akti põhiseadusele vastavuse korral.

Siinkohal tuleb silmas pidada, et karistusseadustiku eriosa normide puhul tuleb lisaks eelnimetatule vaadata karistusseadustiku üldosa normi kohaldatavust. Juhul kui üldnormi kohaldamine on võimalik ja sellega saab jõuda õiglase järelduseni, jääb eriosa norm asjassepuutumatuks.

Kui aga on tuvastatud normi seos Euroopa Liidu õigusega, peab kohus enne kontrollimisega jätkamist veenduma, et Eesti õigusnormi kehtestamise kohustus ei tulene vältimatult Euroopa Liidu õigusest. Peale seda on kohtunikul diskretsiooniõigus valida, kas jätta norm kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu, jättes põhiseadusvastasuse kontrolli algamata, või algatada üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve. Algatades vaid põhiseaduslikkuse järelevalve, peab kohus normi asjassepuutuvuse kontrollimisel tuvastama selle otsustava tähtsuse ja kohaldatavuse, kuid kohaldatavuse hindamisel jäetakse arvestamata võimalus jätta säte EL õigusega vastuolu tõttu kohaldamata. Lisaeeldusena peab kohus olema veendunud, et põhiseaduslikkuse järelevalve ei kahjusta EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust. Samas Riigikohus ei välista ka võimalust jätta norm kohaldamata EL õigusega vastuolu tõttu ja algatada põhiseaduslikkuse järelevalve samaaegselt. Sellisel puhul kohus tuvastab vaid otsustava tähtsuse, jättes kohaldatavuse eelduse täiesti arvestamata.

Asjassepuutuvuse kontroll ei piirdu normi asjassepuutuvuse tuvastamisega eelpool nimetatud viisil. Olukorras, kus asjassepuutuvaks normiks on tuvastatud delegatsiooninorm, peab kohus asjassepuutuvaks tunnistama ka selle alusel kehtestatud määruse, kuna määruse legitiimsus on otseses seoses delegatsiooninormi põhiseaduspärasusega. Samas, tuvastades delegatsiooninormi asjassepuutuvust asjassepuutuva määruse põhjal, on olukord teine. Delegatsiooninorm, mille alusel kehtestati asjassepuutuv määruse norm, peab olema otsustava tähtsusega. Otsustava tähtsusega ta on, kui asjassepuutuv määrus oli kehtestatud delegatsiooninormiga kooskõlas ning selle põhiseaduspärasus lõppastmes sõltub delegatsiooninormi enda põhiseaduspärasusest.

Menetlusnormide puhul hinnatakse asjassepuutuvust üldjuhul, kontrollides nii kohaldatavust kui ka otsustavat tähtsust, kuid Riigikohus ei välista olukorda, kus menetlusnorm saab olla asjassepuutuv vaid selle alusel, kas seda tuli konkreetses asjas rakendada. See on eeskätt

võimalik käskmenetluse normide puhul, kus otsustava tähtsuse tuvastamine ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik.

Asjassepuutuvuse kontrolli lõppstaadiumis tunnistatakse asjassepuutuvateks asjassepuutuva normiga tihedalt seotud norme, mis võivad kehtetuks tunnistamata jätmisel tekitada ebaselgust, ja norme, mis ei võimalda põhiseaduslikkuse järelevalve eesmärgi saavutada oma vahetu mõju tõttu. Tihedalt seotud normide puhul ei oma tähtsust, kas norm on oma kehtivuse juba kaotanud või mitte. Samuti tunnistatakse norm laiemas osas asjassepuutuvaks samasisuliste pöördumiste välistamiseks efektiivsuse tagamise eesmärgil. Käesolevas lõigus nimetatud alused kehtivad nii asjassepuutuvate menetlus- kui ka materiaalnormide suhtes.

Lisaks möönab töö autor, et asjassepuutuvuse tuvastamisel ei ole vahet, kas tegemist on kogu õigustloova aktiga, normiga või normi osaga. Praktikas on käsitletud mõlemat, seega uurimistöö käigus välja selgitatud asjassepuutuvuse alused kehtivad nii õigustloova aktide kui ka normide ja nende osade suhtes.

Tulenevalt eeltoodust saavutas töö autor uurimistöö eesmärgi ning jõudis järeldusele, et Riigikohus on asjassepuutuvuse piirid sisustanud nii avaramalt kui ka kitsamalt. Riigikohtu praktikas on aset leidnud juhtumid, kus õigustloov akt on asjassepuutuv olukorras kus ta valdava praktika järgi oleks asjassepuutumatut. Samuti juhtumid kus valdava praktika järgi asjassepuutuv õigustloov akt jääb kitsama asjassepuutuvuse tõlgenduse tõttu asjassepuutumatuks. Seega töö hüpotees leidis kinnitust.

APPLICABILITY OF THE LAW-MAKING ACT IN MATTERS OF CONSTITUTIONAL SUPERVISION INITIATED BY A COURT OF FIRST OR SECOND INSTANCE

SUMMARY

The purpose of this research is to define the broadest and the narrowest boundaries of the relevance of law-making acts in matters of constitutional supervision initiated by a court of first or second instance and their precise and clear wording.

In Estonia, courts of all instances are obligated by the Constitution to supervise the accordance of law-making acts to the Constitution. The Constitution and Constitutional Review Court Procedure Act demand, contrary to the Constitution law-making act, to be relevant in the case in order to be set aside.

Despite the fact that every year the Estonian courts in matters of constitutional supervision evaluate the relevance of a law-making act a lot, the relevance of the law-making act has been little studied in legal science literature, and no one has ever tried to systematize it in any way. Therefore, the importance of the research consists in raising the awareness of judges in the identification of relevance. As a result, the Constitution will get a higher quality protection by excluding court decisions where the relevance of a law-making act is mistakenly identified. In addition, having a clear vision of relevance boundaries, makes it easier for the Supreme Court to shape them further.

In order to achieve the goal of the research, the author worked through all the decisions of the Supreme Court regarding the relevance of the law-making act, distinguishing among them those court decisions where, according to the author's opinion, the relevance of the law-making act has been assessed differently from the prevailing practice. Later on, in the first part of the research paper, the author investigated the relevance of the law-making act according to the prevailing practice, and in the second part, according to the exceptions from the prevailing practice.

Based on the analysis, the author of the paper has come to the conclusion that it is hard to formulate the limits of the relevance of the law-making act by means of the positions arising

from the decisions, the limits can be defined by arranging the guidelines proposed by the Supreme Court as a scheme. The author of the work has installed these instructions in the chronologically correct order, so that by following the established scheme, the relevance can be checked without missing anything.

When starting to check the relevance of a law-making act, it is necessary to identify what type of law-making act it is. The entire subsequent control depends on whether it is a material norm or a procedural norm.

In case of material norms, the determination of relevance must start with checking the relationship between the norm and the law of the European Union. If it is concluded that the norm is not connected to the law of the European Union, then the control is continued according to the prevailing practice, i.e. when evaluating the relevance, it is determined whether the norm had to be applied and whether it is of decisive importance. According to practice, a norm is applicable if it is appropriate taking into account the circumstances, and it is of decisive importance if in case of non-constitutionality of the law-making act the court should decide differently than in case of the conformity of the law-making act with the Constitution.

In case of norms of the special part of the Penal Code, in addition to the above, the applicability of the norm of the general part of the Penal Code must be controlled. If the application of the general norm is possible and fair conclusion can be reached with it, the norm of the special part turns irrelevant.

However, if the connection of the norm with the law of the European Union has been identified, the court must make sure that the obligation to establish the Estonian legal norm does not inevitably arise from the law of the European Union before proceeding with the verification. After that, the judge has the discretionary right to choose either not to apply the norm due to the conflict with EU law, leaving the constitutionality review uninitiated, or to initiate only the constitutional review. Having initiated only the constitutional review of the law-making act, the court must identify its decisive importance and applicability when checking the relevance of it. However, the possibility of not applying the law-making act due to conflict with EU law is not taken into account when assessing applicability. Additionally, the court must be convinced that constitutional review does not undermine the primacy, unity and effectiveness of EU law. At the same time, the Supreme Court does not rule out the possibility of not applying

the norm due to a conflict with EU law and initiating constitutional supervision at the same time. In such a case, the court identifies only decisive importance, completely disregarding the criteria of applicability.

In a situation where the relevant material norm is a delegation norm, the court must also recognize the regulation established on its basis as relevant, since the legitimacy of the regulation is directly related to the constitutionality of the delegation norm. However, on the contrary, if the relevance of the delegation norm is established on the basis of the relevant regulation, the situation is different. The delegation norm on the basis of which the relevant regulation norm was established must be decisive. It is of decisive importance if the relevant regulation was established in accordance with the delegation norm, and its constitutionality in the final stage depends on the constitutionality of the delegation norm itself.

In terms of procedural norms, in most cases both applicability and decisiveness are assessed when checking relevance, but the Supreme Court does not exclude a situation where a procedural norm can be relevant only on the basis of whether it had to be applied in a particular case. This is primarily possible in the case of directive procedure norms, where the identification of decisive importance is not possible for objective reasons.

At the final stage of the relevancy check, norms closely related to the relevant norm that may cause ambiguity in case they are not declared invalid are recognized as relevant. It does not matter here whether the closely related norm has already lost its validity or not. In addition to that norms that do not allow to achieve the goals of constitutional supervision due to their direct effect, and norms that need to be recognized as relevant in order to exclude appeals with the same content for the purpose of ensuring efficiency are also recognized as relevant. The grounds specified in this paragraph apply to both the relevant procedural and material norms.

At the final stage of the relevance check, norms closely related to the relevant norm that may cause ambiguity in case they are not declared invalid and norms that do not allow to achieve the goals of constitutional supervision due to their direct effect, are recognized as relevant. In the case of closely related norms, it does not matter whether the norm has already lost its validity or not. In addition, norm is also recognized as relevant to a wider extent in order to exclude appeals with the same content for the purpose of ensuring efficiency. The grounds specified in this paragraph apply to both the relevant procedural and material norms.

In summary, based on the analysis, the author of the research paper achieved the goal of the research and came to the conclusion that the Supreme Court has defined the boundaries of relevance both wider and narrower. In the practice of the Supreme Court, there are cases where a legislative act is relevant in a situation where it would be irrelevant according to the prevailing practice. Also, cases where the relevant legislative act according to prevailing practice remains irrelevant due to a narrower interpretation of relevance. Therefore, the hypothesis of the research paper has confirmed.

LÜHENDID

EL - Euroopa Liit

KarS - Karistusseadustik

PS - Põhiseadus

PSJKS - Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

vt - vaata

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Ernits, M. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda* – Juridica VIII/2001, lk 584. Elektrooniliselt kättesaadav: https://www.juridica.ee/article.php?uri=2001_8_konkreetne_normikontroll_de_lege_lata_ja_de_lege_ferenda (26.03.2023).
2. Kolk, T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes. Juhis. Tartu: Riigikohus, märts 2013. Elektrooniliselt kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kolk_psjv_algatamine_kohtutes.pdf (26.03.2023).
3. Laos, S., Loom, R., Parrest, N., Pöld, J. (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve seadus. Komm vlj. 1. vlj. Tallinn: Juura 2021.
4. Madise, Ü., Kalmo, H., Kask, O., Pruks, P. (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

5. 24.12.2002. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Konsolideeritud versioon 2002. - EÜT C 325. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12002E/TXT>, (19.03.2023).
6. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.
7. Karistusseadustik - RT I, 06.08.2022, 27.
8. Põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
9. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I, 07.03.2019, 4.
10. Riigikohtu kodukord. - RT III, 19.06.2012, 4.
11. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 09.08.2022, 6.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

12. EKo 14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.
13. EKo C-268/06, *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others*, ECLI:EU:C:2008:223.
14. EKo 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.
15. RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00.
16. RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02.
17. RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14.
18. RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29.
19. RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01.
20. RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01.
21. RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02.
22. RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03.
23. RKPJKo 19.12.2003, 3-4-1-22-03.
24. RKPJKo 18.11.2004, 3-4-1-14-04.
25. RKPJKo 13.02.2007, 3-4-1-16-06.
26. RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07.
27. RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07.
28. RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07.
29. RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07.
30. RKPJKo 09.12.2008, 3-4-1-15-08.
31. RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09.
32. RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10.
33. RKPJKo 01.11.2011, 3-4-1-19-11.
34. RKPJKo 12.09.2013, 3-4-1-18-13.
35. RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13.
36. RKPJKo 14.01.2014, 3-4-1-53-13.
37. RKPJKo 10.06.2014, 3-4-1-14-14.
38. RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15.
39. RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15.
40. RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9.

- 41. RKPJKo 07.09.2020, 5-20-5.
- 42. RKPJKo 06.04.2021, 5-20-12.
- 43. RKPJKo 20.04.2021, 5-20-10.
- 44. RKPJKo 07.11.2022, 5-22-2.
- 45. RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08.
- 46. RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08.
- 47. RKPJKm 18.12.2017, 5-17-31.

MUUD KASUTATUD MATERJALID

48. Laffranque, J. konkureeriv arvamus nr 5-19-29/41, Laos, S. (ühinenud), kohtuasjas nr 5-19-29. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-19-29/41>, (19.03.2023).
49. Riigikohtu Statistika. Tartu: Riigikohus 2021. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/statistika> (21.03.2023).
50. Riigikohtu Statistika. Tartu: Riigikohus 2022. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/statistika> (21.03.2023).

LISAD

Lisa 1. Riigikohtu Statistika 2021.

Tabel 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine 2021.

1		Vaidlustatud õigusakt, toiming või muu asjaolu	Kokku	% läbivaadatud asjadest	Seadus	Vabariigi Valitsuse määrus	Kohaliku omavalitsuse organi akt	Õigustloova akti andmata jätmine	Vabariigi Valimiskomisjoni otsus või toiming	Riigikogu, Riigikogu juhatus või Vabariigi Presidendi otsus
2	Läbivaadatud asjade hulk	Asjade jääk aruandeperioodi alguseks	6	–	3	2		1		
3		Aruandeperioodil menetlusse võetud asju (sh Riigikohtu kolleegiumidest Riigikohtu üldkogule suunatud asju – vt märkused 1 ja 4)	31	–	9	2	1	2	18	1
4		Asjade jääk aruandeperioodi lõpuks	3	–	1	1		1		
5		Aruandeperioodil läbivaadatud asju kokku (sh Riigikohtu kolleegiumidest Riigikohtu üldkogule suunatud asju – vt märkus 1):	34	100%	11	3	1	2	18	1
6		sh Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis	33	97%	10	3	1	2	18	1
7		sh Riigikohtu üldkogus	1	3%	1					
8		sh kirjalikus menetluses	34	100%	11	3	1	2	18	1
9		sh Riigikohtu kolleegiumidest Riigikohtu üldkogule suunatud asju – vt märkus 1	1	3%	1					
10	Asja algataja	Vabariigi President								
11		Õiguskantsler								
12		Kohus	13	38%	9	3	1	2		
13		Muu isik	21	62%	2				18	1
14	Lahendi tulemus – vt märkus 2	Taotluse, kaebuse või protesti rahuldamine või põhiseadusvastasuse tunnistamine	7	21%	5	1	1			1
15		sh osaline rahuldamine								
16		sh tunnistada jõustunud õigustloov akt või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks	6	86%	5	1	1			
17		sh muu taotlust või kaebust rahuldav otsus (PSJKS § 24, 31 või 36 alusel)	1	14%						1
18		Taotluse, kaebuse või protesti rahuldamata jätmine või põhiseadusvastasust eitav lahend	20	59%	2	1			18	
19		sh asjassepuutumatuse tõttu	3	15%	2			1		
20		Taotluse, kaebuse või protesti tagastamine läbivaatamatult	10	29%	4	1		2	3	

Allikas: Riigikohus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi statistika 2021.

Elektroniliselt

kättesaadav:

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/statistika/PSJV_statistika_2021.xlsx,

(19.03.2023).

Lisa 2. Riigikohtu statistika 2022.

Tabel 2. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine 2022.

	Vaidlustatud õigusakt, toiming või muu asjaolu	Kokku	% läbivaadatud asjadest	Seadus	Vabariigi Valitsuse määrus	Ministri määrus	Kohaliku omavalitsuse organi akt	Õigustloova akti andmata jätmise	Muu (lubamatu individuaalkaubus)
Läbivaadatud asjade hulk	Asjade jääk aruandeperioodi alguseks	3	–	1	1			1	
	Aruandeperioodil menetlusse võetud asju (sh Riigikohtu kolleegiumidest Riigikohtu üldkogule suunatud asju – vt märkused 1 ja 4)	16	–	7	1	4	2		1
	Asjade jääk aruandeperioodi lõpuks	7	–	2		2	2		
	Aruandeperioodil läbivaadatud asju kokku (sh Riigikohtu kolleegiumidest Riigikohtu üldkogule suunatud asju – vt märkus 1):	12	100%	6	2	2		1	1
	sh Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis	11	92%	6	1	2		1	1
	sh Riigikohtu üldkogus	1	8%		1				
	sh kirjalikus menetluses	12	100%	6	2	2		1	1
	sh Riigikohtu kolleegiumidest Riigikohtu üldkogule suunatud asju – vt märkus 1								
Asja algataja	Vabariigi President								
	Õiguskantsler								
	Kohus	7	58%	2	2	2		1	
	Kohaliku omavalitsuse volikogu	2	17%	2					
	Muu isik	3	25%	2					1
Lahendi tulemus – vt märkus 2	Taotluse, kaebuse või protesti rahuldamine või põhiseadusvastasuse tunnistamine	4	33%	1	2	1			
	sh osaline rahuldamine								
	sh tunnistada jõustunud õigustloov akt või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks	4	100%	1	2	1			
	Taotluse, kaebuse või protesti rahuldamata jätmise või põhiseadusvastasust eitav lahend	4	33%	3		1			
	sh asjassepuutumatuse tõttu								
	Taotluse, kaebuse või protesti taastamine läbivaatamatult	4	33%	2				1	1
	Menetluse lõpetamine								

Allikas: Riigikohus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi statistika 2022.

Elektroniliselt

kättesaadav:

<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/statistika/2022/PSJV%202022.pdf>,

(19.03.2023).