

Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves

Eellugu

Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve Euroopas nüüdisaegses tähenduses on eelmisel sajandil välja arenenud nähtus. Selle algmed pärinevad võimude lahususe ja tasakaalustatuse, õigusriikluse ja demokraatia ideedest, mis sündisid ja arenesid Prantsuse revolutsiooni ja Ameerika konstitutsionalismi ideedest. Aegade arenedes on saanud sellest jurisdiktsiooni liigist õiguste ja vabaduste, demokraatia ja õigusriikluse tagamise ja kestlikkuse üks tugisammastest.

Põhiseaduse kui maa ülimald õigusakti kohtuliku tõlgendamise ja kaitse idee sai praktilise tõuke Ameerikast USA Ülemkohtu 1803. aasta teedrajavast otsusest *Marbury vs. Madison*, mis kokkuvõtlikult sedastas põhiseaduse ülimuslikkuse teiste õigusaktide, sh seaduste ees ning kohtute õiguse tunnistada põhiseadusvastane akt (norm) kehtetuks. Tüüpiliselt üldõigusmaale toimub Ameerikas põhiseaduspärasuse kontroll konkreetse normikontrollina ehk üksikute konkreetsete kohtuasjade põhisel.

Tsiviilõigustraditsiooniga Euroopa läks Austria õigusfilosoofi Hans Kelseni teoreetilisel juhtimisel algelt teist teed. Esimese ilmasõja järel hakati Austrias hindama seaduste vastavust põhiseadusele abstraktselt, ilma et selle taga oleks konkreetset kohtuasja. See tee eeldab väga sügavalt väljaarendatud õigus- ja adjudikatsiooni teooriat ning dogmaatikat.

Ajastule omaselt tähendas õigusriik seadusriiki. Määrav oli/on õiguslik argumentatsioon, selle veenvus ja loogika. Kuid, nagu argumentatsiooniga üldse, nii ka (riigi)õigusliku argumentatsiooniga: seda võib teha sama veenvalt mõlemas suunas. Juhul kui seadusel ei ole kohaldamispraktikat ja/või konkreetseid asjaolusid ja vaidlust kohtuasja näol, jääb seaduse või muu õigusakti põhiseaduspärasuse hindamine paratamatult abstraktseks-teoreetiliseks.

Teise ilmasõja järgne periood tõi Euroopas kaasa demokraatia ja õigusriikluse laiema mõistmise ja sisulisema kaitse vajaduse. Selle tagamiseks loodi muu hulgas õiguslikult siduvate inimõiguslepingute süsteem, mis pani osalisriikidele kohustuse inimõigused kodifitseerida või vähemalt integreerida oma riiklikusse õigusüsteemi, sh põhiseadusesse. Nii ongi paljudes sõjajärgsetes põhiseadustes inimõiguste ja -vabaduste eraldi seisvad plokid (nn *Bill of Rights*; Eesti Vabariigi PS-s II ptk) ning nende järgimine sai kohtuliku kaitse toe.

Sellise arengu loomulikuks ja loogiliseks jätkuks sai uute, reeglina eraldiseisvate konstitutsioonikohtute loomine. Arengu üldiseks õigusteoreetiliseks aluseks on arusaamine, et riigi õigus on hierarhiline süsteem, mille tipus on „seaduste seadus“ ehk kohtulikult kohaldatav ja kaitstav põhiseadus. See areng tähistas Euroopas võimude lahususe, tasakaalu ja vastastikuse kontrolli uut arenguastet, sest sisaldas kohtuvõimule antud pädevust sekkuda seadusandja suveräänsesse tegevusse. Mõistagi vaid siis, kui seadusandja on ületanud oma põhiseaduslikku pädevust või on piiranud põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi põhiseadusvastasel viisil ja määral.

Alljärgneva käsitlus jaguneb kolme alaossa.

1. Kas ja kuivõrd oli põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve olemas Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil?
2. Milline on tänane põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve ja kuivõrd see vastab süsteemi omaaegsete loojate ootustele?
3. Kuhu ja kuidas võiks põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve areneda, et olla parim võimalik tugi õigustele ja vabadustele, demokraatiale ning omariiklusele?

1. Kas ja kuivõrd oli põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve olemas Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil?

Esimese ilmasõja järgsete üleeuroopaliste sotsiaalsete, poliitiliste ja riigiõiguslike muudatuste laines väljatöötatud Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadus nägi, suuresti Weimari Vabariigi põhiseaduse eeskujul, ette rea tolles ajas tuntud põhiõigusi ja vabadusi, samuti mitu kesket demokraatia põhimõtet, sh kohtute sõltumatuse. Eesti esimest oma põhiseadust on hinnatud omas ajas kui demokraatlikku põhiseadust.

On väidetud, et ka esimesel iseseisvusperioodil oli olemas põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve. Tõepoolest, on olemas mitu tollase Riigikohtu lahendit, kus argumenteerimises kasutati põhiseaduses fikseeritud põhimõtteid ning põhiseaduse õigusi ja vabadusi puudutavaid sätteid. Mis iseenesest oli ju tolles ajas igati uuenduslik ja ka vajalik.

Kuid hinnata tolles ajas olnud kui põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet oleks kaugeleulatuv ja ebatäpne järgmistel põhjustel.

- a. Asjakohase omariikliku õigusdogmaatilise aluse puudumine.
Tollases domineerivas õigusfilosoofias ja õigusdogmaatikas nii mujal Mandri-Euroopas kui ka Eestis peeti õigusi ja vabadusi riigist (võimust) lähtuvaiks, neid hinnati riigi huvide (eelistatuse) seisukohalt ning nende rakendamises lähtuti positiivse õiguse domineerivast vaatepunktist.^{*1}
- b. Asjakohase eraldiseisva menetlusnormistiku puudumine.
- c. Kohtuvõimu mittekäsitamine iseseisva ja sõltumatu riigivõimuna.
Kohtu sõltumatust vaidluste lahendamisel küll deklareeriti, kuid mitte iseseisva riigivõimu tähenduses ning kohtunike valimine ja ametisse nimetamine toimus riigipea otsustuse kaudu.
- d. Põhiseaduslikkusega seotud kohtu otsustel puudus siduvus.

Minemata detailidesse, illustreerimiseks vaid paar näidet.

- 1924. aastast pärineb Riigikohtu otsus soolise võrdsuse kohta. Kaebaja tõstas naiskandidaatide õiguse osaleda kohtunikuks kandideerimisel. Ta osutas, et põhiseadus § 6 keelab soolised piiranud. Riigikohus oli sellega nõus, kuid vaatamata sellele polnud kogu esimese iseseisvuse perioodil Eestis mitte ühtegi naiskohtunikku.
- 1934. aasta eriolukorra kehtestamisega piirati tähtajatult paljusid keskseid põhiõigusi ja -vabadusi nagu õigus ühineda, sõnavabadus jmt. Riigikohus kiitis oma otsusega eriolukorra seaduse heaks... Pole teada ka ühtegi Riigikohtu otsust dekreetidega valitsemise või parlamendi tasalülitamise asjus.

2. Tänapäevane põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve: kuivõrd see vastab süsteemi omaaegsete loojate ootustele ja tänases Euroopas üldiselt omaksvõetule?

2.1. Arengusuunad mujal Euroopas

Täna Eestis kasutusel olev põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudel eristub mujal Euroopas kasutusel olevast. Seda nii sisuliselt kui ka korralduses.

Euroopas mõisteti, et positiivse õiguse tavapärasest järgimisest (sks *Rechtsstaatlichkeit*) ei piisa tüüriania ärahoidmiseks ja demokraatia ning vabaduse toetamiseks ja kaitseks. Rahvastele suruti autokraatne või totalitaarne kord ja selle teod peale paljuski tavalise õiguse kaudu ja abil. Seda nii natsionaalsotsialistlikes kui ka kommunistlikes ühiskondades. Seega, senine õiguskord ja konstitutsionalism vajab täiendamist.

Uue, riigiõiguslikule jurisdiktsioonile oli ja on üldiselt omane:

- a) institutsionaalne eraldatus tavapärasest kohtusüsteemist eraldiseisvate konstitutsioonikohtute näol;
- b) eraldiseisev riigiõiguslik menetlusnormistik;
- c) institutsiooni mehitamise erinev kord võrreldes tava(üld-)kohtutega;

¹ Loomuõiguses peeti ja peetakse tänini õigusi ja vabadusi inimeseks olemisest tulenevaiks, mitte aga riigi (võimu) poolt annetatuks.

- d) eristuv, spetsiifiline õigusdogmaatika;
- e) muust vaidluste õiguslikust lahendamisest selgelt eristuv jurisdiktsiooniline pädevus.

Kokkuvõtvalt on konstitutsioonikohtutele omane parlamendi poolt moodustamine, konstitutsiooni-kohtu kohtunike tähtajaline ametisolek – 9 või 12 aastat – ja nende valimine ka väljastpoolt *curia*'t (riigi-õiguse professorid, kõrgemad riigiametnikud, tunnustatud advokaadid). Erinev formeerimise kord tagab kohtu koosseisu regulaarse uuendamise ning laiema ühiskondliku kandepinna.

Lisaks meil Eestis tuntud ja kasutatud võimkonnale on konstitutsioonikohtute pädevuses veel kokkuvõtlikult järgmine: parlamendi vähemuse õigus pöörduda põhiseaduskohtusse, riigorganite pädevusvaidlused, üksikisikute kaebused ehk individuaalkaebused, üld- või erikohtute otsuste põhiseaduslikkuse hindamine.

2.2. Eesti süsteemi kujundamine

Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem on suhteliselt ainukordne. Ülesehituselt – üks kõrgeim kohus – ja osati pädevuse järgi – konkreetne kontroll alama astme kohtutes – sarnaneb Eesti USA süsteemiga. Samas on Riigikohus kelsenlikult pädev tegema ka abstraktset ja preventiivset normikontrolli, mida üldõiguse maades ei kasutata. Eesti süsteemile on üldiselt omane ka legalismi laialdane kasutamine. Seega võib üldistatult väita, et süsteemi ülesehituses juhinduti Ameerika mudelist, mis sisustati (vana) Euroopa eeskujul.

Süsteemi probleemseteks külgedeks on, et konstitutsioonilise jurisdiktsiooni ülimumlikkus ei paista nii selgelt ja reljeefselt välja kui eraldatud süsteemide puhul. Lisaks, asjaomase traditsiooni puudumise tõttu ning harjumustest johtuvalt kiputakse Riigikohtu ehk konstitutsioonikohtu võtma kui tavalist üldkohtusüsteemi osa – selle tippu – ja lahendid on, kui nii võib väljendada, üldkohtulikku nägu.

Absoluutse enamiku Riigikohtus läbivaadatud asjadest moodustavad üldjurisdiktsioonilised asjad. Mis tähendab, et põhiseaduslikkuse järelevalve asjad on erandlikud, neid tehakse muu töö kõrvalt ning vastavalt saavad nad ka vähem mõju ja kajastust. Juba põhiseaduse enda sõnastus §-s 149 suunab sellele, et „Riigikohus on ühtlasi [...]“. Kas see peaks nii olema konstitutsioonilises õigusriigis, sest konstitutsiooniline jurisdiktsioon peaks oma ideelt, toimelt ning tähtsusest olema esmane ja ülem üldjurisdiktsioonist?

2.3. Süsteemi kujundamine

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve väljaarendamise ajaks oli Eestil olemas uus põhiseadus. Põhiseaduse Assamblee materjalidest ei ole võimalik välja lugeda selget ja ühesuunalist otsustamist konstitutsioonilise jurisdiktsiooni asjus. Kui selle ka leiaks, poleks sellel peale tunnetusliku tähenduse suuremat kaalu, sest maksab ikkagi see, mis kirjas. Põhiseaduslikus õigusriigis tuleb lähtuda sellest, mis põhiseaduses kirjas on.

Põhiseaduse vastuvõtmise järel ja paralleelselt kohtureformi ettevalmistamisega tuli välja töötada ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve seadus (PSJKS). Selle väljakujundajail, nii teoreetikuil kui ka praktikuil, nappis teadmisi, mida see süsteem endast kujutab ja kuidas toimib, rääkimata kellegi isiklikust kogemusest valdkonnas. Eelnõu töötati välja 1992, enne uue Riigikohtu esimehe ja liikmete ametisse nimetamist.

Lisaks tuli asjad otsustada suure ajasurve all, kiiresti. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse esimene versioon kehtestati 5. mail 1993. Esimese otsuse ehk nn riigipitsati otsuse tegi Riigikohus 22. juunil 1993. PSJKS uus, tänane versioon kehtestati 13. märtsil 2002.² Algusaegadel toimusid intensiivsed arutlused ja asja paremaks mõistmiseks korraldati ka mitu konverentsi, sh väliskülaliste osalusel.³

Konstitutsioonikohtu esmane funktsioon on tunda konstitutsionalismi ja põhiõiguste doktriini, konstitutsiooniliste vaidluste lahendamise meetodikat ning lähtuda vaidluste hindamisel just sellest. Kellelgi tollastest riigikohtunikest polnud sellekohast ettevalmistust. Nõukogude riigi- ja haldusõiguse akadeemilised kursused ei andnud sedalaadi ettevalmistust. Tuleb loota, et tänane olukord on selles osas palju parem.

² RT I 2002, 29, 174; RT I, 07.03.2019, 4.

³ Vt nt Eesti Vabariigi Riigikohus. Konstitutsioonikohtute probleemid ja arengukavad. Ettekanded. Tartu 1999.

Üldkohtutes töötamise ettevalmistuse ja kogemusega kohtunikud⁴ ei tunne tavaliselt hästi konstitutsioonilise õigusemõistmise doktriini ega meetodeid ning kipuvad riigiõiguslike probleeme lahendama klassikaliste ja harjumuspäraste tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguslike meetoditega.⁵

Riigikohtu pädevuse määramine lähtub põhiseaduse § 149 lõikest 3, mille kohaselt „Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus“⁶. Sõnastus ja pädevuse määramise järjestus ning sisu „on ühtlasi“ viitab Riigikohtu täiendavale või lisapädevusele olla ka konstitutsioonikohtuks. Seega: kõigepealt ja esimesena üldjurisdiktsioon ning siis põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve funktsioon.⁷ Kuna põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve eraldiseisva jurisdiktsioonina oli nii põhiseaduse koostamise ajal kui ka esimesel iseseisvusperioodil Eestis suhteliselt tundmatu, siis võib sellist arusaamist ja pädevusmääramist mõista. Kuid selle õigustatuses võib kahelda.

Miks valiti selline mudel? Sellel on mitu seletust: Eesti väiksus, kus kahe eraldiseisva kõrgema kohtu loomine tollastes oludes tundus liialdusena; vähene teadlikkus süsteemist ja selle tähendusest; tugev mõjustratus kontinentaalõigusest ja esimese iseseisvusperioodi kogemustest.

2.4. Üldjurisdiktsiooni ja konstitutsioonilise jurisdiktsiooni eristamine

Oma ideelt puudub üldjurisdiktsioonil pädevus hinnata ja vaidlustada seadusandja tahet, minna rahvaesindajate tahte vastu. Samas on tavaline õigus (seadus) mõeldud rahva/riigi tahte elluviimiseks. Erinevalt üldkohtunikust, kes seadust kohaldades järgib riigi tahet, mis on selles õiguses väljendatud, peab konstitutsioonikohtunik seadma end avaliku võimu ja sellest lähtuvate õigusaktide ning põhiseaduse vahepeale ning hindama avaliku (riigi)võimu õigusaktide ja nende kohaldamise toimingute kooskõla põhiseaduse ja rahvusvaheliste siduvate lepingutega, mis õiguse hierarhias asuvad põhiseaduse ja tavaseaduste vahepeal.

Üldine vaidluste õiguslik lahendamine opereerib kehtiva õiguse sees, selle raames. Seal puudub üldjuhul tarvidus (ja ettevalmistus) hinnata seadusandja või täitevvõimu õigusaktide põhiseaduspärasust ning aluse olemasolul nende toime peatada või akt osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistada. Konstitutsioonilisel jurisdiktsioonil (konstitutsioonikohtul) on see pädevus ja kohustus, see on selle jurisdiktsiooni mõte, eesmärk ja olemuslik sisu.

Põhiseaduse § 152 lõike 2 kohaselt kontrollib Riigikohus Riigikogu poolt vastu võetud seaduste või muu õigusakti põhiseadusele vastavust ja võib selle tunnistada kehtetuks, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega.⁸ Seega – konstitutsioonilise jurisdiktsiooni õiguslik ja poliitiline tähendus ja sealt tulenev staatus on esmane ja ülimaline üldjurisdiktsioonilise pädevuse ees.

Eelosutatuleb eriti ilmekalt esile siis, kui juurde lisada konstitutsioonilise jurisdiktsiooni pädevus hinnata ka üldkohtute otsuste põhiseaduspärasust. Sellise pädevuse lähtekohaks on arusaamine, et üldkohtute poolt rakendatud positiivne õigus võib olla abstraktselt põhiseaduspärane, kuid selle rakendamise viis konkreetse asjas tehtud menetluse, otsuse või määrusega põhiseadusvastane. Konstitutsioonikohtu õigus hinnata muu hulgas tavakohtute (sh ülekohtute) lahendite põhiseaduspärasust ning aluse olemasolul tunnistada neid põhiseadusvastasteks, on kasutusel mitmes riigis (Saksamaa, Hispaania). Meile on selline mõttekäik harjumatu ehk isegi ennekuulmatu, kuid see ei ole uus arenenud põhiseaduslikkuse järelevalvega riikide praktikas ja asjakohases dogmaatikas.⁹

⁴ Tol ajal polnud olemas ka halduskohtuid, see süsteem käivitus hiljem.

⁵ Sama võis täheldada Strasbourgi kohtus üldkohtusüsteemi tagapõhjaga kohtunike töömeetodites.

⁶ Vahemärkusena kolleegidele Riigikohtust: mõiste „kassatsioon“ omab selget väljakujunenud ja üldtuntud tähendust ning sisu. Toimimine kassatsiooniprintsiibist väljaspool (revisjonikohtuna) tõstatab põhjendatult küsimuse selle kohta, kas Riigikohus, kes on ühtlasi põhiseaduskohus, ei toimi mitte *ultra vires* ehk väljaspool oma põhiseaduses määratud pädevust.

⁷ See jaotus ja arusaamine peegeldub ka Riigikohtu statistika ülevaadetes, mis algavad üldjurisdiktsiooniliste asjadega ja siis viimasena jõuavad alajaotuseni „Põhiseadus“.

⁸ See on nn normatiivne põhiseaduslikkuse kontroll.

⁹ Lähema ülevaate leiab Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni materjalidest.

2.5. Abstraktne ja konkreetne normikontroll

Põhiseaduspärasuse hindamise üheks oluliseks osaks on legaalsuse kontroll. Võimu teostamise legaalsus on õigusriikluse kui põhiseaduse ühe alusprintsipi ja seaduslikkuse kui õigusriigi keskse printsipi osaks. Seadus või muu õigusakti sätte põhiseaduspärasuse tuvastamine ei tähenda veel siiski automaatselt, et põhiseaduspärane on ka õigusakti kohaldamine ehk toiming.^{*10}

Seadus võib selle vastuvõtmisel ja ka hilisemal rakendamisel tunduda põhiseadusega kooskõlas olevat ning ta võib edukalt läbida ka abstraktse (preventiivse) väljatöötamise, vastuvõtmise ja väljakuulutamise aegse kontrolli. Kuid kõiki seaduse ja teiste õigusaktide nüansse, aga eriti kohaldamispraktika kõiki külgi ei ole võimalik ette näha. See on üheks oluliseks põhjuseks, miks nüüdisaegsetes konstitutsioonikohtutes kasutatakse vähe abstraktset kontrolli või on sellest üldse loobunud.

Imperatiivselt määratleb kohtu kohustuse järgida põhiseadust ja tunnistada põhiseadusvastaseks mis tahes seadus, muu õigusakt või toiming, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus, põhiseaduse § 15 lõige 2. Põhiseaduse osutatud norm ei erista, millist kohut – Riigikohut või I ja II astme kohut – silmas peetakse. Seega tuleb järeldada, et põhiseaduslikkuse hindamine on iga Eesti kohtu põhiseadusjärgne kohustus ka siis, kui seda küsimust nende ette eraldi püstitatud ei ole.^{*11}

Üld- või halduskompetentsiga kohtunik reeglina ei sea kahtluse alla ega hinda kohaldatava õiguse või toimingu põhiseaduspärasust, eriti juhul, kui seda menetlusosaline eraldi tõstatanud või taotlenud ei ole. Ta eeldab seda. Konstitutsioonikohtu kohtunikule on põhiseaduspärasuse hindamine aga tema töö põhisisuks.

Üldjurisdiktsiooni kohtud lähtuvad tavaliselt oma valdkonna materiaal- ja menetlusõigusest ning selle kohaldamispraktikast. Üldjuhul hindavad nad avaliku võimu asutuste, sh politsei ja prokuratuuri, aga ka eraõigusliku tegevuse seaduslikkust. Kuna põhiseaduse § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata **ainult kooskõlas põhiseadusega**, ning § 14 lisab, et õiguste ja vabaduste tagamine on muu hulgas kohtuvõimu kohustus, siis sellest tuleneb selgelt ka kõigi üldkohtute põhiseaduslik kohustus ja ülesanne tagada põhiseaduslikkus vähemalt õiguste ja vabaduste piiramise või riive korral.

Praktilises plaanis võivad üldasjade suur hulk ja tähtajad segada kontsentreerumist põhiseaduslikkuse probleemidele ja asjadele kui kõige olulisematele ning põhjustada seeläbi möödavaatamist, pealiskaudsust või asjade venimist. Ka toob põhiseaduslikkuse tõstatamine ja hindamine kaasa suurema avalikkuse tähelepanu, suuremad sotsiaalsed nõudmised ja vastutuse, milleks ei pruugi olla ettevalmistust ning millega ei olda ka harjutud.

Antud kontekstis ei saa jätta osutamata ka põhiseaduslikkuse parlamentaarse kontrolli ja järelevalve piiratusele ning puudujääkidele juba õigusloomelises staadiumis. Parlamendi õigusteenistus on alamehitatud ja tema komisjonide riigiõiguslane asjatundlikkus jätab tugevalt soovida. Lisaks, Riigikogu vähemusel puudub õigus algatada põhiseaduslikkuse kontroll, et vältida põhiseadusega küsitavas kooskõlas olevate aktide läbisurumist või koalitsiooni „teerulli“, sh kobarseadustega, mis võib oluliselt riivata või rikkuda põhiseadust.

Meie õigusloomes on raskuspunkt kandunud liigselt täitevvõimu kätte. Akte ette valmistavate ametnike ettevalmistus õigusakti koostamiseks ja selle põhiseaduspärasuse hindamiseks on tihti väga puudulik. Põhjendamatu soov kõike reguleerida seaduse tasemel aktiga viib üle- ja detailide reguleerimisele ning ainult süvendab vastuolusid õigusaktides, toob kaasa suurema halduskoormuse, loob õiguselguse asemel ebaselgust ning lõpmatu vajaduse akte täiendada ja parandada. Põhiseaduslikkuse hindamine on selles normide rägastiku komponeerimisel tagaplaanil, kui üldse.

Eesti tänast olukorda hinnates ei saa jätta esile toomata ka regulaarse konstitutsiooni- ehk riigikohtunike korpuse uuendamise võimaluse puudumist. Eesti kohtusüsteemis on olnud tavaks, et riigikohtunikuks võiks saada alates 40. eluaastast. Kui riigikohtunik on 40 või veidi peale, siis seeläbi on ta ühtlasi konstitutsioonikohtunik järgmised 25 või enam aastat.^{*12} Samavõrd pikaks ajaks fikseerub ka kohtunike – väljakujunenud isiksuste – arusaamadel ja hoiakutel rajanev õiguspõhine ja otsustamine.

¹⁰ Toimingu mõiste sisustamisel on tõlgendusruumi ka väljaspool haldusõiguslikke arusaamu.

¹¹ Õeldu omakorda viitab riigiõiguse olulisusele kohtunike erialases ettevalmistuses.

¹² Nagu eespool osutatud, on üldtunnustatud praktika, et konstitutsioonikohtute kohtunikud ei ole üksnes karjäärikohtunikud, neid valitakse ka väljastpoolt *curia*'t ning nende ametisolek on tähtajaline – tavaliselt kas 9 või 12 aastat.

Põhiseaduse § 147 lõige 1 sätestab kohtunike ameti eluaegsuse põhimõtte. Selles, iseenesest õiges põhimõttes peegeldub jällegi vastuolu kõrgema kohtu „kaks ühes“ korralduses ehk erinevad printsiibid üldkohtunike ja konstitutsioonikohtunikele esitatavates nõudmistes. On mille üle mõelda.^{*13}

2.6. Konstitutsioonikohtute kompetents

Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni teoorias ja praktikas on välja kujunenud küsimuste ring, mida peetakse tunnustatult^{*14} konstitutsioonikohtute ainukompetentsiks. Nendeks küsimusteks võib pidada:

- a) seadusandlike aktide konstitutsioonilisuse kontroll ning selle kontrolli alusel hinnangu andmine akti konstitutsioonilisuse ja kehtivuse kohta;
- b) kõrgemate riigivõimuorganite kompetentsivaidluste lahendamine;
- c) referendumite läbiviimise põhiseaduslikkuse kontroll;
- d) (kõrgemate) riigivõimuorganite valimiste konstitutsioonilisuse kontroll;
- e) kõrgete riigiametnike ametist tagandamine (ingl *impeachment*);
- f) poliitiliste parteide konstitutsioonilisuse otsustamine;
- g) individuaalsete põhiseaduslike õiguste ja vabaduste äravõtmine;
- h) vaidluste lahendamine autonoomsete üksuste ja föderatsiooni subjektide ning keskvõimu vahel.

Konstitutsioonikohtu pädevus on Eestis põhiseaduse § 152 lõike 2 alusel antud ainult Riigikohtule, kes ainukesena võib „tunnistada kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega“. Mis on põhiseaduse säte, on pikemalt selgitamata selge. Mis aga põhiseaduse mõte, selgub põhiseaduse lugemise ja hindamise kaudu erinevaid tõlgendusmeetodeid ning riigiõiguse dogmaatikat ja praktikat tundes ja kasutades.

Väärrib tähele panna, et § 152 lõige 2 räägib ainult õigusaktist, kuid ei nimeta toimingut. Toimingut ja selle kohtu poolt põhiseadusvastaseks tunnistamist nimetatakse aga *expressis verbis* § 15 lõikes 1. Kui eeldada, et § 15 lõike 1 ja § 152 lõike 2 vahel on üld- ja erinormi vahekord, kus erinormi täpsustab üldnormi sisu, siis tõstatub küsimus selle kohta:

- kas see regulatsioon on kooskõlas põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve eesmärgi ja mõttega ning
- kuidas see sobitub Riigikohtu pädevusega lahendada „kaebusi ja proteste valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale“.

Põhiseaduse mõttega koherentne lahendus on ilmselt selline tõlgendus, et esindusdemokraatia legitiimset otsust seaduse või muu õigusakti näol on volitatud kehtetuks tunnistama ainult riigi kõrgeim kohus. Seda ei saa teha alama astme kohus. Mis on ka mõistetav.

Põhiseaduse § 152 lõige 2, mis legitimeerib Riigikohtu Riigikogu ehk seadusandja tahet (seadusi) korrigeerima, on põhiseaduslikkuse järelevalve ülim volitus. Kui juba see on olemas, siis üldnormi alusel peaks võimalikud olema ka teised, vähem ulatuslikud volitused ja kompetents põhiseaduslikkuse kohtulikuks järelevalveks (sh siis ka toimingu põhiseaduspärasuse hindamiseks).

Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve jaguneb Eestis laias plaanis kaheks:

- õigusaktide põhiseaduslikkuse hindamine ning
- muude Riigikohtule seadusega antud oluliste riigiõiguslike küsimuste lahendamine.

PSJKS 14. juuli 2007. a versiooni kohaselt „Riigikohus:

- 1) lahendab taotlusi kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele;
- 2) lahendab taotlusi kontrollida välislepingu vastavust põhiseadusele;
- 2¹) lahendab taotlusi anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega;
- 3) lahendab taotlusi ja kaebusi Riigikogu otsuste peale;
- 4) lahendab kaebusi Riigikogu juhatuse otsuste peale;
- 5) lahendab kaebusi Vabariigi Presidendi otsuste peale;

¹³ Põhiseaduslikkuse järelevalve asju lahendab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium või üldkogu Riigikohtu esimehe eesistumisel. Kolleegiumi ülejäänud 8 liiget nimetab Riigikohtu üldkogu. Kolleegiumi koosseis on perioodiliselt muutuv. Üldjuhul on kvorumiks 5 riigikohtu liiget, valimiskaebusi vaadatakse läbi 3-liikmelises koosseisus

¹⁴ Veneetsia komisjoni kohaselt *common European understanding*.

- 6) lahendab taotlusi tunnistada Riigikogu liige, Vabariigi President, õiguskantsler või riigikontrolör kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma;
- 7) lahendab taotlusi lõpetada Riigikogu liikme volitused;
- 8) otsustab nõusoleku andmise Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised või keelduda seaduse väljakuulutamisest;
- 9) lahendab taotlusi lõpetada erakonna tegevus;
- 10) lahendab kaebusi ja proteste valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale.¹⁵

Enamik eelloetletud pädevustest on riigiõiguslike protseduuride põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ja tagamiseks ning nad rakenduvad väga harva (kui üldse). See ei tähenda aga, et need pädevused on tarbetud. Nad on vajalikud riikluse põhiseaduspärase toimimise tagamiseks erandlikes oludes.

Enamiku Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve korras läbivaadatud asjadest moodustavad õigusaktide põhiseaduslikkuse kontroll ning kaebused ja protestid valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale. Domineerib seaduse või muu õigusakti põhiseadusele vastavuse hindamine. Praktiliselt on jäänud kõrvale toimingu põhiseaduspärasuse hindamine, kuigi sellesisulise õiguse ja ka kohustuse annab põhiseaduse § 15 lõige 2.

Normatiivse kontrolli käigus on jäänud kõrvale akti rakendamine individuaalakti kaudu. Kuna põhiseaduslikkuse normatiivne kontroll seondub ainult üldaktiga ehk õigust loova aktiga ning kontrolli tulemusena tuvastatud põhiseaduse riive (rikkumine) on siduv akti andjale ega too kaasa kaebajale rikkumise hüvitust, siis see on põhjus, miks Euroopa Inimõiguste Kohus ei käsita sellist põhiõiguste ja -vabaduste kaitse süsteemi efektiivse kaitseabinõuna (ingl *effective remedy*).

See omakorda on põhjuseks, miks Eestist Strasbourgi pöördumiste arv *per capita* on suur. Seda võrreldes riikidega, kus konstitutsioonikohtutes rakendatakse täieliku konstitutsioonilise kaebuse (ingl *full constitutional complaint*) süsteemi ja konstitutsioonikohtud hindavad ka akti rakendamist ja selle põhiseadusvastasuse tuvastamisel (konventsiooniga kaitstud õiguste ja vabaduste rikkumise korral) on õigustatud määrama kannatanule ka kohase hüvitise (ingl *just satisfaction*). Kui see õigus oleks, siis peaks Strasbourg konstitutsioonikohtu lahendit efektiivseks kaitseabinõuks ja lükkaks enamiku sinna saadetud pöördumisi tagasi lahendamiseks riigis sees usaldusväärse ja tõhusa süsteemi poolt.

Eesti eripäraks on see, et avaralt on ette nähtud ja kasutusel õigusaktide eelkontroll (ld *ex ante*). See on olukord, kus õigusakt (seadus) on parlamendis küll vastu võetud, kuid ei ole veel jõustunud. Õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavust kontrollib Riigikohus põhistatud taotluse alusel, mille võib teatavasti esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu või Riigikogu. Samuti võib järelevalve algatada alamalseisev kohus oma otsuse või määrusega.^{*15}

Sedalaadi kontrollist ollakse mujal üldjuhul loobunud, sest see on olemuselt abstraktne ja spekulatiivne. See rajaneb ainult abstraktsel teoreetilisel õiguslikul argumenteerimisel, tihti toetatuna ka hindajate ja taotlejate, samuti kohtunike isiklikele hoiakutele, arusaamistele ja veendumustele. Tulemus sõltub argumenteerimisest ning seda võib teha oskuslikult mõlemas suunas. Jõustumatuse tõttu puudub kohtupraktika ja see, kuidas õigust on tõlgendatud selle kohaldamisel konkreetses faktilises olukorras. Teistes riikides püütakse eelkontrolli kasutamisest hoiduda, sest see:

- on olemuselt spekulatiivne ja puudub akti rakenduspraktika. Teoreetiliselt vastuolulise akti rakendamine võib aga toimuda põhiseaduspärasel viisil;
- kannab endas ohtu sekkuda poliitilisse protsessi ning võib kaasa tuua poliitilised süüdistused kohtu sekkumise kohta poliitikasse.

¹⁵ On riike, kus ka üksikisikutele on antud õigus taotleda põhiseaduslikkuse järelevalvet, kuid ainult selles osas, kuidas üldakti individuaalaktiga kohaldati, mitte õigust vaidlustada individuaalakti aluseks olevat üldakti.

3. Mis on puudu ehk kuhu ja kuidas edasi?

Võrreldes konstitutsioonilise jurisdiktsiooni levinud korralduse ja pädevustega mujal Euroopas, puudub Eestis:

- a) eraldi konstitutsioonikohus;
- b) individuaalkaebus^{*16}, s.o igaühe õigus pöörduda konstitutsioonikohtusse oma põhiseaduslike õiguste rikkumise korral^{*17};
- c) riigiasutuste kompetentsi vaidluste lahendamine. Seda saab teha ainult piiratult abstraktse normikontrolli raames;
- d) parlamendi vähemuse õigus taotleda põhiseaduslikkuse järelevalvet parlamendi enamuse poolt vastu võetud otsuste või õigusaktide (seaduste) põhiseaduslikkuse kontrolliks;
- e) õigus läbi viia ametist tagandamise menetlust.

Kompetentsi vaidluste lahendamine on oluline riigiaparaadi sujuvaks toimimiseks ja selle tagamiseks, et inimeste õigused ja vabadused ei saaks kannatada riigorganite omavaheliste, tihti pikalevenivate vaidluste ja sellega kaasneva mittetegemise tõttu.

Esindusdemokraatia põhiseaduspäraseks toimimiseks on paljudes riikides kasutusel parlamendi vähemuse (nt vähemalt 1/4 või 1/3) õigus pöörduda põhiseaduskohtusse. See hoiaks ära opositsiooni põhiseadusvastase eiramise koalitsiooni poolt ning toetaks parlamendi toimimise põhiseaduspärasust.

Ametist tagandamist kui riigiõiguslikku (mitte karistusõiguslikku ega poliitilist) menetlust kasutatakse harva, vaid erandjuhtudel, kuid selle olemasolu iseenesest korrastab ja toetab riigiõiguslike protsesside põhiseaduspärasust kulgemist.

Lähemat ja pikemat kommenteerimist vajaksid neist vast kaks esimest: eraldi kohus ja individuaalkaebus.

3.1. Eraldi konstitutsioonikohtu vajadusest

On tõsiasi, et kehtiv põhiseadus näeb ette, et Riigikohus on n-ö kaks ühes asutus ehk täidab nii kõrgema üldjurisdiktsioonilise kui ka konstitutsioonilise kohtu pädevust. Seega, ilma põhiseadust muutmata oleks eraldi põhiseaduskohtu loomine avatud küsitavusele. Kuid eelosutatu ei tähenda, et me ei võiks sellel teemal arutleda või ehk lausa ei peaks sellel teemal arutlema, et leida ja avada seeläbi poolt- ja vastuargumente.

Siinkirjutaja arvates on demokraatia ja riigiõiguse vaatepunktist eraldi kohtul rohkem plusse kui miinuseid.

- Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni idee on põhiseadusesse juba sisse kirjutatud. Ainult ajast ja oludest lähtudes peeti korralduslikult mõistlikuks tänast lahendust. Sisult korralduslik probleem ei saa olla tõsiselt võetav takistus ümberkorralduseks.
- Põhiseaduslikkuse probleeme ei saa lahendada tavapärase üldkohtutes kasutatava doktriini ja metodika alusel.^{*18} See vajab eraldi ettevalmistust, kogemust ja praktikat.
- Eraldiseisev põhiseaduskohus muudaks põhiseaduse väärtused, põhimõtted ja nende kaitse võimalused avalikus elus ja riikluse toimimises nähtavaks ja tugevamalt kaitstuks. Demokraatlik õigusriiklus saaks tugevama toe ja tuntuse ning annaks ühtlasi suurema võimaluse seista vastu populismile ja sotsiaalmeedia „ekspertheeridele“.
- Konstitutsioonikohtu kohtunike perioodiline asendamine ja uute inimeste valik ka väljastpoolt kohtusüsteemi annab institutsioonile vajaliku värskuse ja laiema kandepinna.
- Praktilises-korralduslikus plaanis 19-st riigikohtuniku kohast seitsme eraldamine konstitutsioonikohtule ei too kaasa märkimisväärset riiklikku kulutust. Need kohad ja kulutused tõstatatakse lihtsalt üle, ühest asutusest teise. 12 (üld)riigikohtuniku, kes töötavad põhiseaduses määratud kassatsioonikohtu (ja mitte revisjonikohtu!) põhimõttel ning menetluslubade andmise printsiibil, on 1,3-miljonilise rahvaarvuga ja kolmeastmelise kohtusüsteemiga riigile täiesti piisav.^{*19}

¹⁶ „Individaalkaebus“ ja „konkreetne normikontroll“ (mida Riigikohus piiratud ulatuses teeb) ei ole sünonüümid. Need on erineva sisuga õigusmõisted ja -toimingud (nii üksikaktide kui ka üldaktide suhtes juhul, kui isik on osutunud kannatanuks üldakti põhiseadusvastase kohaldamise läbi).

¹⁷ Seda saab Eestis teha ainult alama astme kohtute kaudu, kui need põhiseaduslikkuse vait aktsepteerivad.

¹⁸ Miks, sellele osutasime artikli esimeses osas.

¹⁹ Lisaks, kohtute koormust ei reguleerita mitte kohtunike arvu, vaid menetlusseadustikega. Seda otsustab seadusandja.

Ainuke ettetulev vastuargument võib olla see, et nii nagu praegu on olnud kogu aeg ja oleme hakkama saanud. Oleme, kuid see ei tähenda, et ei võiks saada veel paremini.

Põhiseaduslikkuse kaebuste arv on olnud suhteliselt väike, tava-, s.o mitte valimiste aastatel on see olnud läbi aegade 10–15 ringis.^{*20} See on pigem süsteemi kui olude probleem, sest meid ümbritsev elu kubiseb õiguste ja vabaduste kasutamise ja piiramise ning põhiseaduslikkuse probleemidest. Olgu näitena viidatud enesemääratluse, sõnavabaduse, eraelu puutumatus ja sõnumite vabaduse, pere ja abielu kaitse, võimude vastastikune kontroll ja tasakaalustatus, omandi kaitse jne jne.

3.2. Täielik konstitutsiooniline kaebus^{*21}

Täielik konstitutsiooniline kaebus saab oma idee kohase teostuse eraldiseisvas konstitutsioonikohtus. Vähemalt nii näitab teiste Euroopa riikide praktika.

Üldjuhul täielik individuaalne konstitutsiooniline kaebus võimaldab vaidlustada:

- a) tavakohtute lõplikke otsuseid;
- b) avaliku võimu asutuste lõplikke otsuseid juhul, kui neid ei ole võimalik vaidlustada riikide halduskohtutes;
- c) võimude meetmeid, sh õigus- ja haldusakte ning toiminguid (individuaalakte), mis vahetult ja otseselt mõjutavad või võivad mõjutada põhiseadusega sätestatud nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute õigusi, vabadusi ja kohustusi.^{*22}

Kui konstitutsioonikohtus on rikkumise tuvastanud, siis peab tal olema pädevus põhiseadusvastane individuaalakt tühistada, saata asi uuesti läbivaatamiseks ja määrata vajadusel õiglane hüvitis kannatanule. Sel juhul on kohtu reaktsioon käsitatav efektiivse kaitseabinõuna.

Kui meie senises süsteemis saab põhiseaduslikkuse kontrolli taotlus (v.a valimiskaebused) käigu ainult riigiesindaja (kohus, õiguskantsler, president) kaudu, siis individuaalkaebusega võib üksikisik või juriidiline isik^{*23} esitada taotluse isiklikult otse konstitutsioonikohtule.

Usaldades inimestele otsejuurdepääsu konstitutsioonikohtule, saavad põhiseaduslikkuse nägemine ja mõistmine, inimeste mured ja riigi toimimine avarama, teise nurga alt, tavainimese kesksema nägemise. See suurendab muu hulgas nii põhiseaduse kui ka õigusriikluse tähendust ja olulisust meie riikluses.

On väljendatud arvamust, et individuaalkaebuse lubamine tähendaks põhiseaduskohtu üleujutamist kõikvõimalike põhjendamatute pöördumiste ja kaebustega. Kõigepealt, kui see nii ka oleks, siis näitab see probleemide olemasolu ja nende adekvaatse väljundi puudumist kehtivas süsteemis ja sellega tuleks tegeleda, mitte see vaiba alla lükata.

Et ära hoida ilmselgelt põhjendamatute kaebuste esitamist konstitutsioonikohtule, on välja kujundatud terve rida põhimõtteid ja nende teostamise filtreid, millest olulisemateks on:

- subsidiaarsuse põhimõte, mille kohaselt peab pöörduja püüdma lahendada oma probleemi olemasolevate legaalsete võimaluste kaudu ja abil, s.o läbima kohtuastmed või haldusmenetlused, kui kohtu kaudu probleemi lahendamine ei ole võimalik või ei ole andnud soovitud tulemust;
- konstitutsioonikohtusse pöördumise ajapiirang;
- kohustuslik juriidilise kvalifikatsiooniga esindaja nõue;
- menetluse vorm kohtus, mille abil kõrvaldatakse lihtsustatud korras ilmselgelt põhjendamatud pöördumised;
- kohtu koosseisu erinevad formatsioonid (1-3-7) erineva kaalukusega asjade läbivaatamiseks.

Kogu õigussüsteem on tõhus ja täidab oma eesmärgi siis, kui ta on arenev ja käib kaasas ühiskonna vajaduste ja ootustega. Nii on ka riigiõiguse ja konstitutsioonilise jurisdiktsiooniga.

Autorist: PhD Rait Maruste on riigiõiguse sihtkapitali nõukoja liige.

²⁰ Statistika leiab Riigikohtu kodulehelt.

²¹ Ingl *full constitutional complaint*, mille keskne osa on individuaalkaebus.

²² Meetmed, mis võivad olla seaduslikud, kuid on põhiseadusega vastuolus.

²³ Juriidilise isiku kaebeõigus on piiratum võrreldes füüsilise isiku või nende ühendustega, kuid mitte olematu.