

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine¹

Gea Suumann, Riigikohtu analüütik

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendid mõjutavad nii parlamendi kui ka ametiasutuste ja kohtute tegevust.

Artikkel käsitleb Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmist ja mõju seadusandjale. Välja on toodud Riigikohtu kodulehel avaldatud samanimelise põhjalikuma analüüsi järeldused, kuidas on muutunud õiguslik raamistik ja kohtute praktika pärast seda, kui Riigikohus on mõne normi tunnistanud põhiseadusevastaseks ja kehtetuks või on tuvastanud õiguslünka.

Uuringu aluseks on Riigikohtu kohtulahendid (kohtuasja numbri järgi kättesaadavad <http://www.riigikohus.ee/?id=11>) viimasel kuuel aastal (s.o ajavahemikus 1.01.2004–31.12.2009), milles tuvastati normi põhiseadusevastasus või õiguslünk. Vaatluse alt jäid välja kohtulahendid, milles hinnati täitevvõimu või kohaliku omavalitsuse määrusandluse põhiseaduspärasust, samuti nn individuaalkaebused ja valimiskaebused. Analüüsis otsitakse vastust järgmistele küsimustele:

- kas põhiseadusevastaseks tunnistatud normi on sisuliselt muudetud;
- kas õigustloova akti andmata jätmise tuvastamise korral on õiguslünk täidetud;
- kuidas on reageeritud Riigikohtu nn leevendava mõjuga otsustele (näiteks tähtaja andmine otsuse täitmiseks; õigusnormi tunnistamine põhiseadusevastaseks, mitte aga kehtetuks; normi osaline kehtetuks tunnistamine).

Eesmärk on hinnata seadusandja tegevust iga kohtuotsuse järel ning teha selle põhjal üldistusi. Analüüsi põhjal on võimalik järeldada, kas ja mil moel on seadusandja Riigikohtu otsustele reageerinud ehk mil määral on nad võtnud arvesse Riigikohtu antud tõlgendusi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Kui lahendite täitmisega ilmneb probleeme, saab otsida takistuse põhjuseid ja pakkuda välja lahendusi, mis aitaksid paremini tagada otsuse elluviimist.

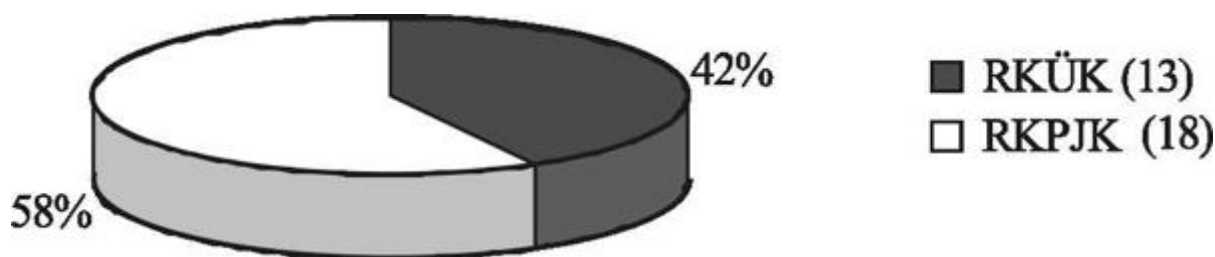
Analüüsi tulemused

Analüüsi eset ja mahtu silmas pidades on Riigikohus vaadeldud ajavahemikus lahendanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses 31 kohtuasja, milles tuvastati normi põhiseadusevastasus või õiguslünk. Neist 13 on Riigikohtu üldkogu (RKÜK) ja 18 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) otsused.

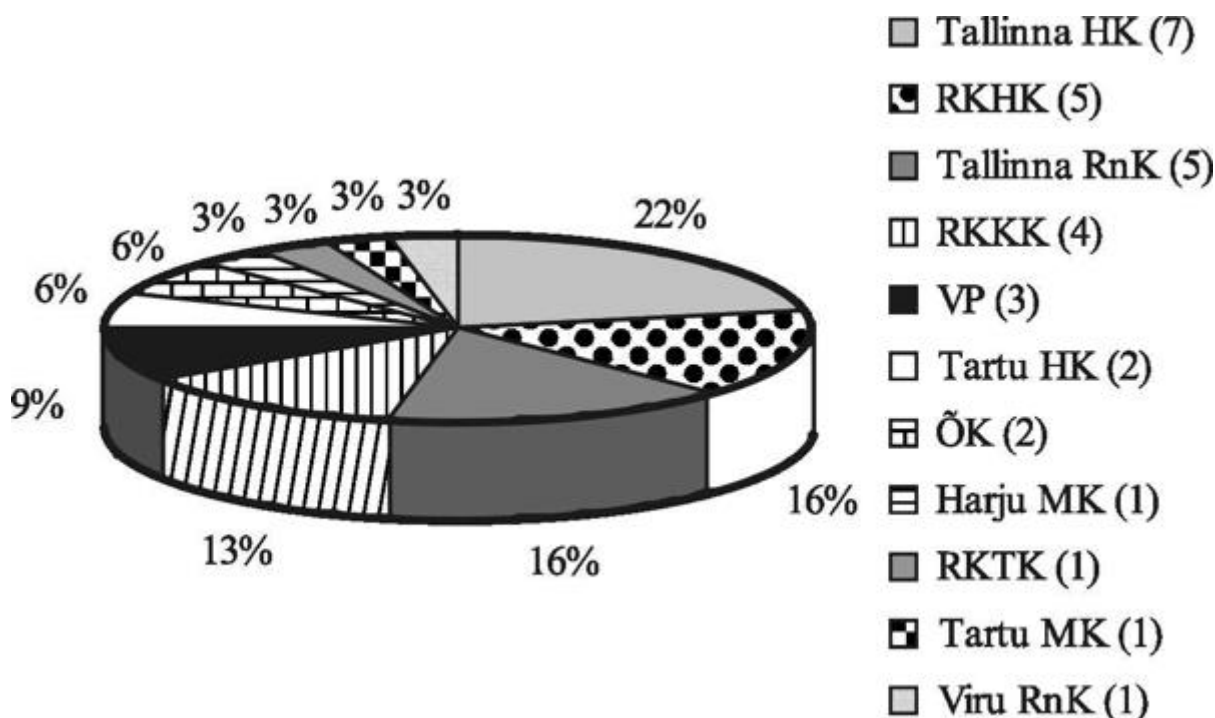
Vaadeldud kohtuasjadest kaks on algatanud õiguskantsler ning kolm Vabariigi President abstraktse normikontrolli raames. Aktiivseimad on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel olnud siiski madalama astme kohtud, kes on menetluse algatanud 17 juhul. Riigikohtu kolleegiumi taotlusel on asjassepuutuva normi põhiseaduslikkuse küsimuse lahendanud üldkogu 10 korral. Ligi pooled analüüsis käsitletud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjadest on tõusetunud halduskohtumenetluse rüpest.

Analüüsi tulemustest selgub, et ligi 2/3 vaadeldavate kaasuste puhul on seadusandja tegevus olnud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendiga kooskõlas või seda ennetanud (19 korral 31-st). Lisades siia kohtuotsused, mille täitmiseks Riigikogu on näidanud tõsist tahet, kuid probleemi keerukuse tõttu on kooskõlastamine võtnud aega, võib seadusandja positiivset tegevust täheldada kokku 25 otsuse puhul, mis moodustab $\frac{3}{4}$ vaadeldud 31 kaasusest.

Joonis 1. Asja läbivaatamine Riigikohtus



Joonis 2. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algataja



Märkus: Tallinna HK – Tallinna Halduskohus; RKHK – Riigikohtu halduskolleegium; Tallinna RnK – Tallinna Ringkonnakohus; RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium; VP – Vabariigi President; Tartu HK – Tartu Halduskohus; ÕK – õiguskantsler; Harju MK – Harju Maakohus; RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium; Tartu MK – Tartu Maakohus; Viru RnK – Viru Ringkonnakohus.

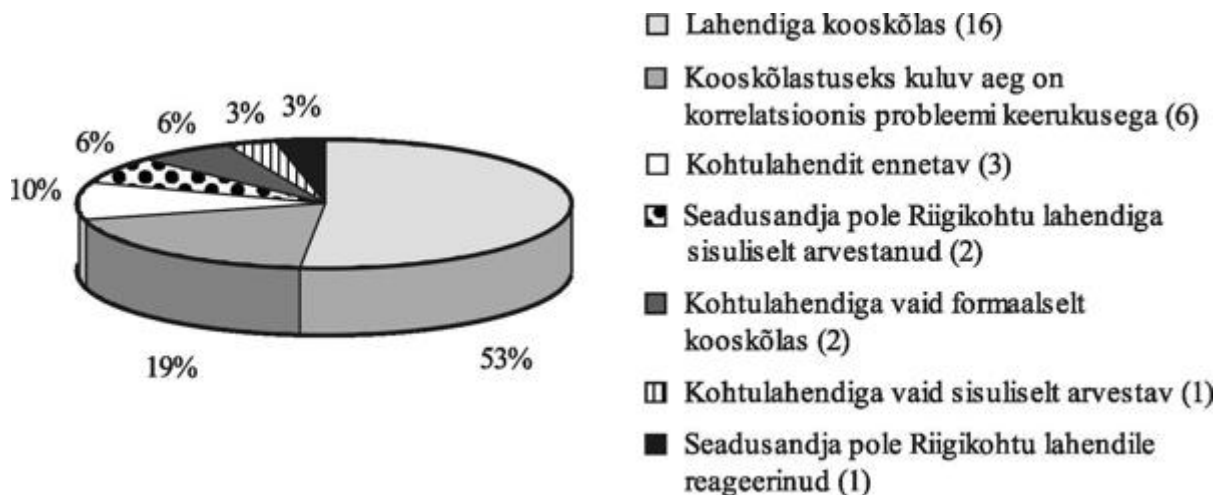
Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi ennetamine

Kohtulahendit ennetava tegevuse kohta, kus Riigikogu on vaidlusalust regulatsiooni muutnud enne Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse otsust, on 2004. aastast alates võimalik tuua kolm näidet. Need juhud on:

- sotsiaalhoolekande seaduse muutmine enne RKPJK 21.01.2004 otsust nr 3-4-1-7-03, millega seadusandja laiendas toimetulekutoetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks olevate lepingute ringi;
- väärteomenetluse seaduse muutmine enne RKPJK 25.03.2004 otsust nr 3-4-1-1-04, millega seadusandja võimaldas vaidlustada ka kaebuse läbi vaatamata jätmise määrust;
- politsei ja piirivalve seaduse vastuvõtmine enne RKÜK 20.10.2009 otsust nr 3-3-1-41-09, mis ei sisaldanud enam politseiametniku teenistusest vabastamisel soolist diskrimineerimist võimaldavat regulatsiooni.

Nn ennetava tegevuse puhul ei pruugi seadusandja kohtuasja menetluse käigus ega seaduseelnõu seletuskirjas isegi otseselt tunnistada varasema regulatsiooni puudulikkust, aga võib arvata, et muu hulgas just vaidlustatud normi suhtes algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on ajendanud seadusandjat tegutsema.

Joonis 3. Seadusandja tegevus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi järgselt



Kohtulahendi kooskõlastamine

Enamasti võib seadusandja tegevust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse järgi liigitada “lahendiga kooskõlas” olevaks. Selline üldistus on mõneti tinglik, sest siia alla paigutuvate lahendite hulk on võrdlemisi suur, kuid igal lahendil on oma saatus. Siiski on võimalik välja tuua ühiseid näitajaid.

Alustades positiivsematest näidetest ja liikudes järjest probleemsemate kaasuste poole, tuleks kõigepealt välja tuua need, kus Riigikogu on erakordselt kiiresti reageerinud Riigikohtu otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas:

a) seadusandja täitis RKÜK 25.02.2004 otsuse nr 3-3-1-60-03 relvaseaduse § 30 lõike 2 osaliselt põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistamise kohta 4 kuu jooksul, viies relvaseadusesse sisse mitmed Riigikohtu otsusega arvestavad muudatused, mis puudutasid Eestis viibivale välismaalasele relvaloa väljastamise eeldusi;

b) seadusandja muutis ligi kuu aega pärast RKPJK 30.09.2008 otsust nr 3-4-1-8-08 riikliku pensionikindlustuse seaduse § 28, mis puudutas kohustusliku sõjaväeteenistuse aja pensionistaaži hulka arvamise tingimusi.

Analüüsi teemapüstituse seisukohalt võib probleemituks pidada ka neid kaasusi, kus lahendi täitmiseks on piisanud seadusandja passiivseks jäämisest. Siia alla võib liigitada esmalt kaasused, mille on tõstatanud Vabariigi President abstraktses eelkontrollis ning kus põhiseadusevastasuse tunnistamise tagajärjena seadusandja polegi pidanud reageerima (ei ole tekkinud õiguslikku vaakumit). Jõustumata jäänud seadused tuvastati:

a) RKPJK 14.10.2005 otsusega nr 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õiguse kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)²;

b) RKPJK 31.01.2007 otsusega nr 3-4-1-14-06 (27. septembril 2006 vastu võetud omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seadus);

c) RKÜK 23.02.2009 otsusega nr 3-4-1-18-08 (ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks Riigikogu liikme palga muutmine).

Tihti kantakse märge põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse kohta küll seaduse algusesse või asjassepuutuvate sätete juurde, kuid seadusandja jätab regulatsiooni sõnastuse

muutmata. Sellisel juhul tuleb konkreetseid kaasuse asjaolusid ja Riigikohtu antud tõlgendust silmas pidada, et mõista, kas niisugune teguviis vastab kohtuotsuse mõttele ja kas sellest piisab, et kehtivat õiguslikku raamistikku probleemivabalt rakendada. Kui seadusandja on jätnud uue regulatsiooni vastu võtmata, võib seda lugeda lahendiga kooskõlaliseks teguviisiks, kui märke tegemisega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks. Selliste kaasuste näiteid on neli:

- a) märge RKÜK 25.01.2007 otsusega nr 3-1-1-92-06 avalikust teenistusest lahkunud isiku jätkuva ametikitsenduse osalise põhiseadusevastasuse kohta on sisse viidud korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punkti 6 juurde;
 - b) piletitähtaaja eest väärtegade menetlemine on RKÜK 16.05.2008 otsuse nr 3-1-1-86-07 valguses jätkuvalt võimalik ka riigi karistusvõimu delegeerimata, ilma et tarvitseks ühistranspordiseaduse või väärtemenetluse seadustiku kehtetuks tunnistatud sätteid muuta;
 - c) relvaseaduse § 43 lõike 1 punktide 2 on lisatud viide RKPJK 26.03.2009 otsusele nr 3-4-1-16-08, mille kohaselt relvaloa andmisest keeldumisel kaalutlusõiguse puudumine on põhiseadusevastane; lisaks on parlamendis menetluses eelnõu, mis pakub välja põhiseaduslikkuse järelevalve otsusele vastava regulatsiooni;
 - d) märge meresõiduohutuse seaduse § 95² lõike 1 esimese lause RKPJK 20.10.2009 otsusega nr 3-4-1-14-09 osalise kehtetuks tunnistamise kohta on sisse viidud sätte järele, lisaks on põhiseadusevastaseks tunnistatud lauseosa kustutatud. Ehedaks kooskõlastavaks tegevuseks võib pidada käitumismudelit, kus Riigikogu tegeleb põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistatud sättega mõistliku aja jooksul pärast Riigikohtu lahendi tegemist, võttes vastu uue põhiseadusega kooskõlas oleva regulatsiooni. Vaadeldud perioodi kohta võib tuua viis sellist näidet:
 - a) Eesti Haigekassa seaduse § 4 lõige 2 tunnistati kehtetuks pärast RKÜK 17.06.2004 otsust nr 3-2-1-143-03, millega vabastati sotsiaalmaksuvõlglane kohustusest tasuda lisaks sotsiaalmaksule ka ravikindlustushüvitise summasid;
 - b) vanemahüvitise seaduse §-le 3 lisati RKPJK 20.03.2006 otsuse nr 3-4-1-33-05 kohaselt lõige 7¹, milles nähti ette täiendavad alused, mille puhul hüvitise vähendamist ei rakendata;
 - c) käibemaksuseadust muudeti pärast RKPJK 26.09.2007 otsust nr 3-4-1-12-07, lõpetades põhiseadusevastaseks tunnistatud ebavõrdse kohtlemise nende etendusasutuste ja kontserdikorraldajate kahjuks, kelle tegevuskulusid riigieelarve ei katnud. Võrdsetel alustel kõigile soodustuse ettenägemise asemel otsustas seadusandja aga kõikidele nendele piletitale käibemaksusoodustuse ära kaotada;
 - d) avaliku teenistuse seaduse §-de 120, 130, 131 ja 133 (osalise) kehtetuks tunnistamise järel võeti vastu võrdse kohtlemise seadus, mis võtab arvesse RKPJK 1.10.2007 otsuses nr 3-4-1-14-07 toodud argumentatsiooni võrdsuspõhiõiguse järgimiseks ametniku vanuse tõttu teenistusest vabastamisel;
 - e) karastusjookide mõiste kui maksuobjekt määratleti RKPJK 26.11.2007 otsuse nr 3-4-1-18-07 kohaselt pakendiaktsiisi seaduse §-s 2.
- Huvitavamate kaasustena tõusevad esile need, kus seadusandja reaktsioon on lahendiga kooskõlas alles analüüsi vaatlusalusel perioodil, pärast mitmendat korda probleemile tähelepanu juhtimist, kuid varasemate sarnase sisuga põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmisega on olnud probleeme. Seetõttu asetab praegune analüüs seadusandja soodsamasse valgusesse, kui seda mõned aastad varem oleks teha saanud. Sellised näited on valimisliitude keelustamise ja nn ümberasujate kaasused:
- a) erinevalt RKPJK 15.07.2002 otsusest nr 3-4-1-7-02, on seadusandja pärast RKÜK 19.04.2005 otsust nr 3-4-1-1-05 Riigikohtu seisukohta valimisliitude puhul aktsepteerinud ega ole püüdnud valimisliite enam küsimärgi alla seada;
 - b) erinevalt RKÜK 28.10.2002 otsusest nr 3-4-1-5-02, on pärast RKÜK 12.04.2006 ja 6.12.2006 otsustega asjas nr 3-3-1-63-05 omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamist leidnud lahenduse pikaajaliselt vaidlusi tekitanud nn

ümberasujatele kuulunud vara tagastamise küsimus; seadusandja on põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite valguses asunud otsima sobivaid ja proportsionaalseid meetmeid omandireformi lõpuleviimiseks.

Kohtulahendi kooskõlastusaegon korrelatsioonis probleemi keerukusega

Eespool välja toodud seadusandja ennetavale või kooskõlastavale tegevusele lisaks on Riigikogu vaadeldud perioodil püüdnud tõsiselt tegelda veel kuues põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuses välja toodud probleemiga, kuid probleemi keerukuse tõttu on lahendi kooskõlastuse aeg veninud pikale.

Ühest tähtaega, mis lahendi täitmisele peaks kuluma, on raske määrata, kuid keskel läbi võib lahenduse leidmiseks kulunud enam kui kaht aastat pidada pikaks ajavahemikuks, mille puhul tuleks hinnata, kui keerukad on lahendi kooskõlastamise ees seisvad takistused:

- a) RKÜK 6.01.2004 otsustes nr 3-1-3-13-03 ja nr 3-3-2-1-04 tuvastatud põhiseadusevastane olukord (õigustloova akti andmata jätmine) kõrvaldati 2006. aasta jooksul, misjärel kõik kohtumenetluse seadustikud näevad jõustunud kohtuotsuse ühe teistmise alusena ette inimõiguste konventsiooni rikkumise tuvastamise Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt;
- b) RKPJK 30.04.2004 otsuses nr 3-4-1-3-04 juhiti tähelepanu, et seaduses tuleks tehnorajatiste talumisel ette näha rohkem tagatise maaomanikele ja võimaldada erinevate huvide kaalumist. Tervikliku tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist, talumist ja talumise eest tasumist puudutav regulatsioon jõustus 2007. aasta märtsis;
- c) RKPJK 15.06.2007 otsusega nr 3-4-1-9-07 kehtetuks tunnistatud kohtutäituri ülemäärase lisatasu asemel kehtestas Riigikogu 1.01.2010 jõustunud kohtutäituri seaduses täituri lisatasu kindla tasumääraga tunnitasu. Üsikküsimusena võinuks ju lisatasu määra kehtestada kiiremini, et aga parlament menetles kohtutäituri seadust tervikuna, võib Riigikohtu lahendi täitmiseks kulunud aega pidada mõistetavaks.

Sellesse rühma võib liigitada ka kaks lahendit, mille täitmiseks on seaduseelnõude menetlus alles algusjärgus. Veel ei ole teada, kui palju aega võib kooskõlastuseni jõudmine võtta ning kas mõne aasta pärast hinnates saab nende kaasuste kohta endiselt väita, et “kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega”. Kuid esialgu võib need siia grupp liita põhjendusel, et menetluse algatamisega iseenesest väljendab seadusandja tahet probleemiga tegelda:

- a) üheks probleemseks päevakorral olevaks põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi täitmist puudutavaks küsimuseks võib pidada riigihankevaidluste lahendamiskorra reguleerimist. RKÜK 8.06.2009 otsusega nr 3-4-1-7-08 tunnistati kehtetuks riigihangete seaduse § 129 lõige 1, mis välistas halduskohtud riigihankevaidluste lahendamise menetlusest. Vabariigi Valitsus algatas seaduseelnõu, milles muu hulgas pakuti välja võimalus riigihangete vaidlustusmenetluse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Hiljem jättis seadusandja vaidlustusmenetlust puudutavad sätted eelnõust välja, sest leidis, et temaatika vajab põhjalikumalt analüüsi uue riigihangete seaduse eelnõu raames. Seega, kuigi Riigikogu ei ole riigihangete seadust pärast RKÜK 2009. aasta 8. juuni otsust muutnud, on ta näidanud üles tahet probleemiga tegelda;
- b) endiselt on puudu regulatsioon, mis võimaldaks maksta palka või muud hüvitist kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud – õigustloova akti andmata jätmine, mille RKÜK 14.04.2009 otsuses nr 3-3-1-59-07 tunnistas põhiseadusevastaseks. Nii nagu kohtutäituri lisatasu kaasuse puhul, võiks ka selles lahendis tuvastatud õiguslõnga üsikküsimusena täita kiiremini, kuid parlamendi menetluses on uus kohtute seaduse eelnõu tervikuna, mistõttu lahendi täitmine on takerdunud põhjalike kohtureformi teemaliste arutluste taha.

Kohtulahendit on arvesse võetud vaid sisulisest või formaalsest aspektist

Põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse täitmine on küsitav neil kolmel juhul, kus seadusandja pole Riigikohtu lahendis põhiseadusevastaseks tunnistatud norme muutnud, kuid regulatsioon on sisuliselt põhiseadusega kooskõlla viidud, või kus seadusandlust on formaalselt küll muudetud, kuid sisu poolest jätkub põhiseadusega vastuolus olev olukord.

Mõnikord muudab seadusandja seadust, viies selle põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi mõtte kohaselt põhiseadusega kooskõlla, ehkki jätab puutumata õigusnormid, mille põhiseadusevastasusele viidatakse Riigikohtu otsuse resolutsioonis. Nii juhtus RKPJK 9.04.2008 otsusega nr 3-4-1-20-07, millega tunnistati tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 390 lõike 1 esimene lause ja § 660 põhiseadusevastaseks ning kehtetuks osas, milles need ei võimalda edasi kaevata hagi tagamise taotluse rahuldamata jätmise määruse peale, millega arvati tasutud kaitsjon riigituludesse. Seadusandja jättis põhiseadusevastaseks tunnistatud normid muutmata, kuid muutis tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 149 lõiget 5, mille tagajärjel hagi tagamise taotlemisel enam kaitsjonit tasuma ei pea. Sellega kõrvaldas seadusandja sisuliselt takistuse kaebeõiguse teostamisel. Nii võib seadusandja tegevust siiski lahendiga kooskõlas olevaks pidada.

Kui formaalne viide Riigikohtu lahendile seaduses ei kõrvalda põhiseadusevastast olukorda, ei saa Riigikohtu lahendit siiski korrektselt täidetuks pidada:

- a) nii tuleks RKÜK 16.05.2008 otsuse nr 3-1-1-88-07 tagajärjel väärteomenetluse seadustikku õigusselguse huvides täiendada, et sellest üheselt nähtuks, millistel alustel ja kuidas saab menetlusväline isik kaitsta oma õigusi tema vara konfiskeerimisel väärteomenetluses;
- b) samuti ei saa piisavaks pidada RKPJK 15.12.2009 otsuse nr 3-4-1-25-09 kohta tehtud märget tsiviilkohtumenetluse seadustikus ja riigilõivuseaduses, milles vaid nenditakse, et teatud summa suurune riigilõiv teatud juriidiliste isikute otsuste vaidlustamiseks on liiga suur. Et Riigikohtu lahend ka sisuliselt täidetud oleks, tuleks kehtestada uued alused riigilõivu määramiseks, nii et võimalus sellise juriidilise isiku, kelle eesmärk ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine, organi otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne. Samas on tegu vaevalt poole aasta vanuse kohtulahendiga, nii et probleemi mitmetahulisust arvestades võib vahemikku lahendi kooskõlastamiseks pidada mõistetavaks.

Seadusandja passiivsus või kohtulahendi eiramine

Vaid kolmel juhul 31 kaasusest võib seadusandjale ette heita passiivsust või Riigikohtu lahendi eiramist. Huvitav on täheldada, et kõik need kolm kaasust on algatanud madalama astme kohtud ning need on lahendanud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium konkreetse normikontrolli raames. Vahest pole liiga meelevaldne sellest järeldada, et kohtute algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus võib pälvida vähem avalikkuse tähelepanu, mistõttu parlament tunneb enesel vähem survet, et võimalikult kiiresti ja täpselt nendes kaasustes väljatoodud probleeme ületada. Mõnel puhul võib olla tegemist eriti keeruka probleemiga.

Riigikogu pole reageerinud RKPJK 21.06.2004 otsusele nr 3-4-1-9-04, millega tunnistati põhiseadusevastaseks välismaalaste seaduse § 12 lõike 4 punkt 1 ja § 12 lõige 5 osas, milles need ei näe ette kaalutlusõigust elamisloa andmisest keeldumisel valeandmete esitamise tõttu. Põhiseadusevastaseks tunnistatud sätteid pole muudetud ega lisatud seadusesse ka märkust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse kohta.³

Analüüsi tulemusel ilmnes kaks juhtumit, kus jätkuvalt on kehtiv Riigikohtu otsust eirav regulatsioon, mis sisuliselt ei erine põhiseaduslikkuse järelevalve otsuses põhiseadusevastaseks tunnistatud normidest:

a) RKPJK juhtis oma 8.10.2007 otsuses nr 3-4-1-15-07 tähelepanu sellele, et vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud regulatsioonist hilisemad, kuid enne põhiseaduslikkuse järelevalve otsust jõustunud vedelkütuse varumakse tasumise sätted ei erine menetlusreeglite osas olulisel määral vaidlustatud ja põhiseadusevastaseks tunnistatud redaktsioonist. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on lubanud, et Riigikohtu otsusega kooskõlas olev varumakse kogumist reguleeriv seaduseelnõu valmib ja saadetakse kooskõlastusringile 2009. aasta juulikuus (Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Riigi vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine, lk 17–18). Märkusest ja lubadusest hoolimata pole seadusandja enam kui kahe aasta jooksul vedelkütusevaru seaduse küsitavaid paragrahve muutnud ega ka vastavat eelnõu algatanud;

b) RKPJK tunnistas 1.07.2008 otsusega nr 3-4-1-6-08 põhiseadusega vastuolus olevaks lennundusseaduse sätte, millega kehtestati avalik-õiguslik rahaline kohustus, määramata selle kohustuse nõutavaid elemente. Pärast Riigikohtu otsust on lennundusseadust mitmel korral muudetud, kuid ka kehtiv õigus kohustab ettevõtjat tasuma tsiviilõhusõiduki nõuetele vastavuse kontrolli teostamise kulusid, täpsustamata selle kohustuse elemente. Seega on seadusandja jätnud Riigikohtu lahendi sisuliselt ellu viimata. Samas näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi praktika (12.11.2008 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-48-08) järgib RKPJK seisukohta lennundusseaduse § 7¹ lõike 2 teise lause põhiseadusevastasuse osas. Üldiselt saab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmise ülevaate võtta kokku positiivse noodiga. Statistika näitab, et Eesti seadusandja on viimase kuue aasta jooksul enamasti andnud endast parima, et võimalikult kiiresti ja täpselt täita Riigikohtu antud tõlgendusi õigustloova akti tühistamisel või õiguslõnga tuvastamisel.

Kokkuvõtteks

Põhiseaduskohtu mõju ühiskonnas on piiratud eelkõige nn negatiivse seadusandja rolliga. Samas ei saa siiski eitada põhiseaduskohtu ennetavat mõju, poliitika kohtulikustumist. Seadusandja kaalub juba normi loomise käigus, milline regulatsioon jääks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kehtima. Põhiseaduskohtu ennetavat mõju võib täheldada ka nende kohtuasjade puhul, kus seadusandja on põhiseaduslikkuse järelevalve otsust ära ootamata menetluse jooksul ise vaidlustatud regulatsiooni ära muutnud. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendid ei mõjuta ainult parlamendi, vaid ka ametiasutuste ja kohtute tegevust. Põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste eiramine ei kaota põhiseaduslikke vastuolusid; suure tõenäosusega võivad samad küsimused uuesti tõusetuda järgmistes vaidlustes. Seadusandja tegevusetuse korral võib juhtuda, et seaduste rakendamisel ei lähtuta enam põhiseadusevastaseks tunnistatud õigusnormist, vaid võetakse käitumisjuhiseks Riigikohtu tõlgendus. Vastasel korral tuleb haldusorganil või kohtul arvestada võimalusega, et tema otsus edasikaebemenetluses tühistatakse. Seega tegevusetuse tagajärjel kannatab parlamendi autoriteet. Järelikult toimib Riigikohtu lahend, millega tunnistatakse kehtetuks põhiseadusevastane norm või tuvastatakse õigustloova akti andmata jätmise, koos võimaliku tõlgendusega lõnga ületamiseks, otsetäidetavana. Ühelt poolt tuleks muidugi Mandri-Euroopa õigusruumi kuuluvas riigis lähtuda eelkõige seadustest. Teisest küljest aga survestab just reaalne, toimiv põhiseaduskohtu kontroll seadusandjat seaduste vastuvõtmisel lähtuma põhiseaduslikest väärtustest. Eri võimuharud täiendavad ja tasakaalustavad teineteist põhiõigusi ja -vabadusi austava ning lünkadeta õiguskorra loomisel ja tagamisel. Seega võib järeldada, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmist tagavate sunnivahendite järele puudub vajadus. Demokraatlikus riigis pole ka mõeldav, et seadusandjat saaks otseselt sundida teatud seadust vastu võtma. Põhiseaduskohtu lahendite täitmine on tagatud avalikkuse surve kaudu, mis juba ise motiveerib seadusandjat vabatahtlikult tegutsema ning keerukaidki probleeme lahendama.

¹ Artikli aluseks on samanimeline analüüs, mis on avaldatud Riigikohtu kodulehel. Selles uuritakse seadusandja kõrval ka kohtute tegevust põhiseadusevastase õigusnormi tuvastamise tagajärjel.

² Optimismi vähendab siiski asjaolu, et jätkuvalt on raskusi Riigikohtu põhimõttelise seisukoha järgimisega, mille kohaselt valimiseaduse muutmise vahetult enne valimisi ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Valimistega seotud seadusemuudatusi ei suudeta piisava ajavaruga enne nende rakendamist vastu võtta, kuhjunud pingeid lahendatakse kiirustades valimiste eel.

³ Märkus: 10. mail 2010, pärast Riigikohtu analüüsi avaldamist, viis Riigikantselei välismaalaste seaduse nimetatud sätete juurde nende muutmismärke Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse alusel. Märges oli jäänud varem tegemata seoses üleminekuga elektroonilisele Riigi Teatajale. Sellega liigitub antud kohtulahend kooskõlastamise kategooriasse, mille puhul märke tegemisega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks.

Kirjandust

Aaviksoo, B. (2005). Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – Juridica, nr 5, lk 295–307.

Annus, T. (2007). Kohtud kui poliitilised institutsioonid. – Juridica, nr 9, lk 599–607.

Järvamägi, R. (2006). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – Juridica, nr 6, lk 414–422.

Riigikohtu vastused Euroopa Konstitutsioonikohtute XIV konverentsi küsimustikule “Seadusandliku tegematajätmise probleemid põhiseaduslikkuse järelevalves.”

Suumann, G. (2010). Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. a kohtulahendite täitmine. Analüüs. Riigikohus, õigusteabe osakond.

Lisa

Põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtuotsuste täitmise ülevaatlik tabel

Jrk nr	Analüüsi ptk nr	Lahendi nr ja märksõnad	Menetluse algataja	Kohtu-koosseis	Kohtulahendi resolutsioon	Seadusandja tegevus	Märkused lahendi täitmise ja mõju kohta
(1) VALIMISPÕHIMÕTTED							
1	1.	19.04.2005 otsus nr 3-4-1-1-05 (valimisliidud II)	ÕK	RKÜK	Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 70 ¹ tunnistati kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Esimene otsus valimisliitude asjas tehti 2002. a. Pärast 2005. a otsust on seadusandja Riigikohtu seisukohta aktsepteerinud.

2	2.	14.10.2005 otsus nr 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õigus kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)	VP	RKPJ K	Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadus (jõustumata) tunnistati põhiseadusevastaseks.	Lahendiga kooskõlas	Samaaegne kuulumine Riigikogusse ja valla- või linnavolikogusse pole lubatud. Samas tehakse jätkuvalt muudatusi valimiskorralduses vahetult enne valimisi.
---	----	--	----	-----------	--	---------------------	--

(2) AVALIK TEENISTUS

3	1.	25.01.2007 otsus nr 3-1-1-92-06 (avalikust teenistusest lahkunud isiku ametikitsenduse)	RKKK	RKÜK	Korruptsiooni vastase seaduse § 19 lõike 2 punkt 6 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Põhiseaduslik kuse järelevalve (PSJV) lahendit puudutav märg on sisse viidud kehtetuks tunnistatud sätte juurde. Õigusselguse huvides tuleks kaaluda normi terviklikku ümbersõnastamist. Praktikas probleeme pole põhjustanud.
4	2.	1.10.2007 otsus nr 3-4-1-14-07 (ametniku vanuse tõttu teenistusest vabastamine)	Tallin na HK	RKPJ K	Avaliku teenistuse seaduse §-d 120, 130, 131 ja 133 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Võrdse kohtlemise seadus võtab arvesse Riigikohtu lahendi argumentatsiooni.

							Madalama astme kohtud on kinnitanud PSJV lahendi tagasiulatuvat jõudu.
5	3.	23.02.2009 otsus nr 3-4-1-18-08 (Riigikogu liikme palga muutmine ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks)	VP	RKÜK	Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seadus (jõustumata) tunnistati põhiseadusevastaseks.	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja on Riigikohtu seisukohta aktsepteerinud.
6	4.	14.04.2009 otsus nr 3-3-1-59-07 (palga maksmata jätmise kohtunikule, kelle teenistussuhe on peatatud kriminaalmenetluse ajaks)	RKHK	RKÜK	Sellise regulatsiooni puudumine, mis võimaldaks maksta palka vm hüvitist kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud, tunnistati põhiseadusevastaseks.	Kooskõlas tuseks kuluv aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	Üksikküsimusena võiks õiguslõnga täita kiiremini, kuid parlamendi menetluses on uus kohtute seaduse eelnõu tervikuna, mistõttu lahendi täitmine on takerdunud põhjalike kohtureformi teemaliste arutluste taha.
7	5.	20.10.2009 otsus nr 3-3-1-41-09 (sooline diskrimineerimine politseiametniku teenistusest vabastamisel)	RKHK	RKÜK	Politseiteenistuse seaduse § 49 lõiked 3 ja 4 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kohtulaheandit ennetav	Juba enne PSJV otsust võeti vastu politsei ja piirivalve seadus, mis vaidlustatud regulatsiooni ei sisalda.

(3) KOHTUMENETLUS							
8	1.	6.01.2004 otsus nr 3-1-3-13-03 ja	RKKK	RKÜK	Lünk kohtumenetluse sõiguses ületati tõlgendamise teel, tuginedes otse põhiseadusele.	Lahendite kooskõlastamiseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	Kõik kohtumenetluse seadustikud näevad ühe teistmise alusena ette inimõiguste konventsiooni rikkumise tuvastamise Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt. Ka kohtupraktika on järginud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendeid.
9		6.01.2004 otsus nr 3-3-2-1-04 (menetluse taasavamine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust)	RKHK	RKÜK			
10	2.	25.03.2004 otsus nr 3-4-1-1-04 (kaebeõigus väärteomenetluses kaebuse läbi vaatamata jätmise määruse peale)	Viru RnK	RKPJ K	Väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 191 punkt 10 tunnistati osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks.	Kohtulahe ndit ennetav	Juba enne PSJV otsust muutis seadusandja VTMS-i, võimaldades vaidlustada ka kaebuse läbivaatamata jätmise määrust.
11	3.	9.04.2008 otsus nr 3-4-1-20-07 (kaebeõigus tsiviilkohtumenetluses hagi tagamata jätmise määruse peale)	Harju MK	RKPJ K	Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 390 lõike 1 esimene lause ja § 660 tunnistati osaliselt põhiseaduseva	Kohtulahe ndiga sisuliselt arvestav	Vormiliselt jättis seadusandja põhiseadusevastaseks tunnistatud normid seaduses alles, kuid muutis TsMS-i § 149 lõiget 5,

					staseks ja kehtetuks.		kõrvaldades sellega takistuse kaabeõiguse teostamisel. Kohtupraktik a võtab PSJV menetluses antud tõlgendust arvesse.
1 2	4.	16.05.2008 otsus nr 3-1-1-88-07 (kaebeõigus väärteomenetluses konfiskeerimise otsuse peale)	RKKK	RKÜK	Väärteomenetluse seadustiku § 114 lõike 1 punkt 2 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kohtulahe ndiga formaalselt kooskõlas	Õigusselguse huvides tuleks täiendada VTMS-i nii, et sellest üheselt nähtuks, millistel alustel ja kuidas menetlusvõime isik oma õigusi tema vara konfiskeerimisel kaitsta saab. Praktikas probleeme pole põhjustanud.
1 3	5.	16.05.2008 otsus nr 3-1-1-86-07 (riigi karistusvõimu delegeerimise lubamatus)	RKKK	RKÜK	Ühistranspordiseaduse § 54 ¹¹ lõige 3 ning väärteomenetluse seadustiku § 9 punkt 3 ja § 10 lõige 5 tunnistati kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Piletita sõidu eest väärtegude menetlemine on Riigikohtu lahendi valguses võimalik, ilma et oleks tarvis seadust muuta.
1 4	6.	8.06.2009 otsus nr 3-4-1-7-08 (halduskohtut	Tallin na RnK	RKÜK	Riigihangete seaduse § 129 lõige 1	Kooskõlas tuseks kuluv aeg on	Seadusandja leidis, et temaatika vajab

		e välistamine riigihankevaid luste lahendamise menetlusest)			tunnistati kehtetuks.	korrelatsi oonis probleemi keerukuse ga	põhjalikumat analüüsi uue riigihangete seaduse eelnõu raames. Kohtupraktik a järgib PSJV menetluses antud tõlgendust.
1 5	7.	15.12.2009 otsus nr 3-4-1-25-09 (kaebeõiguse piiramine tsiviilkohtume netluses hooneühistu otsuse vaidlustamise hagi riigilõivu tõttu)	Tallin na RnK	RKPJ K	Tsiviilkohtum enetluse seadustiku § 131 lõige 2 ja lõige 3 (ulatuses, milles viimases viidatakse lõikele 2) ning riigilõivuseadu se lisa 1 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kohtulahe ndiga formaalsel t kooskõlas	PSJV lahendit puudutavad märkused on sisse viidud kehtetuks tunnistatud sätete juurde. Õigusselguse huvides tuleks täiendada TsMS-i ja riigilõivusead ust, et võimalus juriidilise isiku (mille eesmärk ei ole traditsioonilis e varalise hüve saamine) organi otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne.
(4) OMANDIREFORM							
1 6	1.	12.04.2006 ja 6.12.2006 otsused asjas nr 3-3-1-63-05 ning	RKHK	RKÜK	Omandirefor mi aluste seaduse (ORAS) § 7 lõige 3 - tunnistati	Lahendite ga kooskõlas (erinevalt varasemat est ORAS-i	ORAS-i § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamiseg a leidis lahenduse

1 7		31.01.2007 otsus nr 3-4-1-14-06 (omandireformi aluste seadus ja 1941. a Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikute õigused)	VP	RKPJ K	kehtetuks; ORAS-i § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seadus (jõustumata) tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks.	§ 7 lg 3 osas tehtud PSJV lahendites t)	pikaajaliselt vaidlusi tekitanud nn ümberasujatete kuulunud vara tagastamise küsimus. PSJV otsus on käitumisjuhiseks nii kohtutele kui ka seadusandjale .
1 8	2.	30.04.2004 otsus nr 3-4-1-3-04 (tehnorajatiste talumise kohustus)	Tallinna RnK	RKPJ K	Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15 ² lõige 1 tunnistati osaliselt põhiseadusevastaseks ning § 15 ⁴ lõige 2 - tunnistati kehtetuks.	Kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	Seadusandja lõi tervikliku tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist, talumist ja talumise eest tasumist puudutava regulatsiooni. Vahepealset õiguslünka püüdsid kohtud täita PSJV lahendis antud tõlgendust aluseks võttes.

(5) SOTSIAALÕIGUS

1 9	1.	21.01.2004 otsus nr 3-4-1-7-03 (toimetulekutoetuse saajate ringi piiramine)	ÕK Tartu HK	RKPJ K	Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) 2002.–2003. a kehtinud § 22 ¹ lõige 4 tunnistati osaliselt põhiseadusevastaseks.	Kohtulahe ndit ennetav	Juba enne PSJV otsust muutis seadusandja SHS-i, laiendades toimetulekutoetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks
--------	----	---	-------------------	-----------	--	------------------------	--

							aluseks olevate lepingute ringi.
2 0	2.	17.06.2004 otsus nr 3-2-1- 143-03 (ravikindlustus hüvitise tasumise kohustus lisaks sotsiaalmaksul e)	RKTK	RKÜK	Eesti Haigekassa seaduse 2001.– 2002. a kehtinud § 4 lõige 2 tunnistati põhiseaduseva staseks.	Lahendiga kooskõlas	Pärast PSJV otsust tunnistas seadusandja Eesti Haigekassa seaduse § 4 lõike 2 kehtetuks.
2 1	3.	20.03.2006 otsus nr 3-4-1- 33-05 (vanemahüviti se maksmisest keeldumine)	Tartu HK	RKPJ K	Vanemahüviti se seaduse (VHS) § 3 lõike 7 teine lause tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	VHS-i on täiendatud vastavalt PSJV lahendile §-le 3 lõikega 7 ¹ . Kohtupraktik a pole sätete kohaldamise osas järjekindel.
2 2	4.	30.09.2008 otsus nr 3-4-1- 8-08 (pensionistaaži hulka kohustusliku sõjaväeteenist use aja arvamine)	Tallin na HK	RKPJ K	Riikliku pensionikindl ustuse seaduse § 28 lõike 2 punkt 3 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja täitis erakordselt kiiresti PSJV lahendi, tunnistades põhiseadusev astase punkti kehtetuks ja täiendades paragrahvi lõikega 5.
(6) MAKSUD JA MUUD AVALIK-ÕIGUSLIKUD RAHALISED KOHUSTUSED							
2 3	1.	15.06.2007 otsus nr 3-4-1- 9-07 (kohtutäituri lisatasu)	Tartu MK	RKPJ K	Kohtutäituri seaduse § 25 ²¹ tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kooskõlas tuseks kuluv aeg on korrelatsi oonis probleemi	Kaks aastat hiljem võttis Riigikogu vastu uue kohtutäituri seaduse, mis näeb

						keerukusega	kohtutäituri lisatasu ette kindla tasumääraga tunnitaskuna.
24	2.	26.09.2007 otsus nr 3-4-1-12-07 (etenduste ja kontsertide piletite käibemaksuso odustus)	Tallin na HK	RKPJ K	Käibemaksuse aduse § 15 lõike 2 punkt 6 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Kõikide etenduste ja kontsertide piletite suhtes kehtinud käibemaksuso odustus kaotati ära.
25	3.	8.10.2007 otsus nr 3-4-1-15-07 (vedelkütuse varumakse tasumise menetlus)	Tallin na HK	RKPJ K	Vedelkütuseva ru seaduse kuni 30.11.2006 kehtinud redaktsioonis § 9 ja § 8 lõige 2 tunnistati kehtetuks.	Seadusand ja pole Riigikohtu lahendiga sisuliselt arvestanud	Muudetud vedelkütuseva ru seaduse sätted ei erine menetlusreeglite osas olulisel määral vedelkütuseva ru seaduse vaidlustatud redaktsioonist .
26	4.	26.11.2007 otsus nr 3-4-1-18-07 (pakendiaktsiisi maksuobjekt)	Tallin na RnK	RKPJ K	Pakendiaktsiisi seaduse 2000.–2004. a kehtinud redaktsioonis § 2 punkt 7 tunnistati põhiseadusega vastuolevaks olnuks.	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja sätestas maksualased piirangud, s.t määratles karastusjookide mõiste pakendiaktsiisi seaduses.
27	5.	1.07.2008 otsus nr 3-4-1-6-08 (lennundusseaduse alusel makstavad kontrolli kulud)	Tallin na RnK	RKPJ K	Lennundusseaduse § 7 ¹ lõike 2 teine lause tunnistati osaliselt kehtetuks.	Seadusand ja pole Riigikohtu lahendiga sisuliselt arvestanud	Ka kehtiv lennundusseadus (§ 7 ¹ lõige 3) näeb ette, et tsiviilõhusõiduki nõuetele vastavuse kontrolli teostamise

							kulud tasub ettevõtja, ent ei täpsusta selle kohustuse elemente.
28	6.	20.10.2009 otsus nr 3-4-1-14-09 (tuletorni- ja jäämurdetasude sissenõudmine)	Tallin na HK	RKPJ K	Meresõiduohutuse seaduse § 95 ² lõike 1 esimene lause tunnistati osaliselt kehtetuks. Kaubandusliku meresõidu koodeksi § 6 punkti 1 alapunkt 13 kuni 24.04.2004 kehtinud redaktsioonis koos rakendusaktidega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks.	Lahendiga kooskõlas	Märkus PSJV lahendi kohta on sisse viidud mereohutuse seaduse § 95 ² lõike 1 järel.

(7) KAALUTLUSÕIGUSE SISUSTAMINE

29	1.	25.02.2004 otsus nr 3-3-1-60-03 (välismaalasele relvaloa väljastamise eeldusena tööloa olemasolu)	RKHK	RKÜK	Relvaseaduse § 30 lõige 2 tunnistati osaliselt põhiseadusevastaseks ja kehtetuks, lükates otsuse jõustumise neli kuud edasi.	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja täitis PSJV lahendi kiiresti, s.t etteantud nelja kuu jooksul, viies relvaseadusesse sisse Riigikohtu otsusega arvestavad muudatused.
30	2.	21.06.2004 otsus nr 3-4-1-9-04 (elamisloa andmisest)	Tallin na HK	RKPJ K	Välismaalaste seaduse § 12 lõike 4 punkt 1 ja § 12 lõige	Seadusandja pole Riigikohtu lahendile	Seadusandja pole muutnud põhiseadusevastaseks

		keeldumisel kaalutlusõigus e puudumine)			5 tunnistati osaliselt põhiseadusevastaseks.	reageerinud	tunnistatud sätteid ega lisanud märkust PSJV otsuse kohta. (Märkus: pärast analüüsi avaldamist on tehtud nimetatud sätete juurde nende muutmismärgi PSJV otsuse alusel, millega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks.)
31	3.	26.03.2009 otsus nr 3-4-1-16-08 (relvaloandmisest keeldumisel kaalutlusõigus e puudumine)	Tallina HK	RKPJ K	Relvaseaduse § 43 lõike 1 punkt 2 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Relvaseaduse kehtetuks tunnistatud sätte juures on viide PSJV lahendile. Lisaks on parlamendis menetluses eelnõu, mis pakub välja PSJV otsusele vastava regulatsiooni.