

Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet Eestis

Heinrich Schneider (RiTo 5), Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Katrin Saaremäel–Stoilov (RiTo 16), Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna teinud tõhusat tööd Eesti Vabariigi normiloomingu korrastamisel ja seaduslikkuse kindlustamisel.

Eesti elab omariikluse elutähtsate sündmuste tähistamise lummuses. Seljataga on Eesti Vabariigi taasiseseisvumise ja kehtiva põhiseaduse vastuvõtmise 15. aastapäev, nüüd on käsil Riigikohtu senisest põhiseaduse järelevalve tööst kokkuvõtte tegemine ning Eesti Vabariigi 90 aasta juubeli tähistamise ettevalmistamine.

Igasugune ajalooline käsitlus seab mõttearendused ajateljele: minevik–olevik–tulevik. Muutuv on samuti uuritavate objektide, kogemuste omandamise ja saavutuste juurutamise ruumiline taust. Seda ilmestab kujukalt Eesti ajaliselt pikk ja keerukas teekond põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuni.

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve ideest hakati meil kõnelema õigel ajal ja õiges kohas. Juba Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse väljatöötamise käigus Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis arutati põhjalikult põhiseaduslikkuse järelevalvega seotut. Seda mõttevahetust kajastavate protokollide, komisjoni liikmete hilisemate meenutuste ja kirjandusandmete põhjal võib väita, et sõnavõttudes osalejad olid hästi informeeritud sellest, et ollakse mõtteliselt kaasaegsed osalised Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve uuendusprotsessis. Uudsus seisnes põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks iseseisvate konstitutsioonikohtute loomises. Saksamaa 1919. aasta nn Weimari ja Tšehhoslovakkia 1920. aasta põhiseadus nägid ette sellise konstitutsioonikohtu moodustamise. Esimesena Euroopas alustas 1920. aastal tööd Austria konstitutsioonikohus. Asutava Kogu põhiseaduskomisjonil oli võimalik kasutada kõigi nimetatud riikide ja ka Soome 1919. aasta põhiseadust ning teisi moodsaid põhikorraakte (Mägi 1951, 29).

Kuid põhiseaduskomisjoni liikmete esialgset vaimustust kärpis konstitutsioonikohtute uudsusest tingitud teadmatus nende tegevuse piiratusest, volituste ähmasus ja rakenduskogemuste puudumine, samuti vastuolud komisjonis, kus taotleti hoopis radikaalsema järelevalvesüsteemi rakendamist. Seetõttu otsustati põhiseaduse eelnõu kolmandal lugemisel loobuda nii konstitutsioonikohtu loomise mõttest kui ka radikaalsema järelevalvesüsteemi rakendamisest. See ei tähendanud seaduslikkuse kohtuliku järelevalve välistamist üldse, sest Eesti administratiiv- ehk halduskohtute süsteemi lõi Ajutine Valitsus administratiivkohtukorra seadusega juba 12. veebruaril 1919, s.o enne Asutava Kogu kokkukutsumist ja esimest põhiseadust.

Kokkuleppe hind

Õigus pöörduda halduskohtusse oli kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kui nende õiguslikke ja varalisi huve oli halduskorras seadusvastaselt rikutud. Pealegi täitis Riigikohtu administratiivosakond juba niikuinii mitmeid järelevalveülesandeid, mis kuulusid Euroopa esimeste konstitutsioonikohtute pädevusse.

Pärast 1924. aasta 1. detsembri riigipöördekatset algas põhiseaduse muutmise kampaania, mis lõppes rahvahääletusel Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmisel 1933. aasta oktoobris. See põhiseaduse muudatus ei toonud endaga kaasa formaaljuriidilisi muudatusi kohtusüsteemis. Arvata võib, et ka viies eelnevas põhiseaduse muutmise seaduse eelnõus ei taotletud muudatusi kohtute tegevuses. Küll aga toimus tõsine debatt põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve teemal 1937. aastal Rahvuskogus, kus valmis järgmisel aastal jõustunud põhiseadus.

Rahvuskogu oli kahekojaline, seetõttu kujunes elav mõttevahetus peamiselt kodadevaheliseks. Teine koda, mis koosnes asutuste ja organisatsioonide esindajatest ning riigivanema määratud liikmetest, pidas vajalikuks luua konstitutsioonikohus, mida nüüd tunti hoopis laiemalt kui Asutava Kogu päevil, ning fikseerida see põhiseaduses. Rahva valitud Rahvuskogu esimene koda ei tunnetanud vajadust luua eraldiseisev konstitutsioonikohus. Mõlema koja põhiseaduskomisjonis jäädi arutamise käigus eri seisukohtadele. Konstitutsioonikohtu moodustamise küsimuses ühise seisukoha saavutamiseks tuli mõlemal kodal teha mõõndusi ja esitada asjaomaste normide uus redaktsioon, millega ühineti ka põhiseaduseelnõu kooskõlastuskomisjonis.

Kokkuleppe hinnaks kujunes niisiis see, et ühtedel tuli loobuda konstitutsioonikohtu loomise taotlusest põhiseaduses, kuid säilitati põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll teiste võimuteostajate tegevuse üle, teised saavutasid selle, et konstitutsioonikohtust ei saanud põhiseaduslikku institutsiooni, kuid nad ei suutnud tõkestada põhiseaduslikkuse järelevalvet üldkohtute kaudu seadusega määratud menetluskorras. Esialgu võib tunduda, et põhiseaduslikkuse järelevalve osas säilis *status quo*. Tegelikult sisaldas 1938. aastal jõustunud põhiseadus arenguvõimalusi koguni omaette konstitutsioonikohtu loomiseks. Vaidlus käis peaaesjalikult küsimuses, kas konstitutsioonikohtu moodustamine fikseerida põhiseaduses või mitte. Põhiseadusest väljajäämine ei tähendanud konstitutsioonikohtu seaduse alusel erikohtuna moodustamise keeldu.

Kuid just siis, kui põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee oli meil mitmel korral läbi vaieldud ja idee oli saavutanud sellise küpsusastme, et olime valmis seda viima tegelikkuse lävepakule, kadus ligemale pooleks sajandiks igasugune võimalus seda ideed rakendada. Ajas ja ruumis toimusid äraspidised protsessid. Kõneldi isegi aja seismajäämisest. Tegelikult oli asi hullempi – aeg ei jäänud seisma, vaid töötas süveneva miinusmärgiga meie huvide vastu. Veelgi järsem oli ruumiline muutus. Eestlased ja Eesti riik, tema struktuur, õiguskord ja kultuur, mis kuuluvad olemuslikult ühtsesse lääne orientatsiooniga ruumi, tuli vahetada ida kultuuriruumi vastu. See kultuuriruumi muutus oli Eestile väga valus, väärikust haavav ja kahjulik.

Tegelik algus

Taasiseseisvumine on ka verstepost, millest saab alustada põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve arvestamist Eestis, sest rahvahääletuse teel 1992. aasta 28. juunil vastu võetud põhiseaduse paragrahv 149 fikseerib, et Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Lääneriigid olid vahepeal edasi liikunud ning ka Eestil tuli alustada varasemaga võrreldes erinevast lähtekohast. Arusaamine põhiseaduslikkuse järelevalve rollist oli vahepeal edasi arenenud. Kui 1920. aastatel peeti peamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve ülesandeks riigiorganitevaheliste pädevusvaidluste lahendamist, siis tänapäeval on põhiliseks saanud isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse (Maruste 2004).

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtud on arenenud partneriks parlamendile, kellega koostöös püütakse jõuda põhiseaduse sättele ja mõttele kõige paremini vastavate tulemusteni (dialoogimudel) (Roach 2004, 49 jj). Õigusloome protsessis võib seadusandjal jääda erinevatel põhjustel kahe silma vahele mõni põhiseaduse seisukohast oluline õigus või printsiip või ei pruugi põhiseadusele enim vastav lahendus olla poliitiliselt mõttekas, seetõttu on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus seatud põhiseaduse järgimise huvides parlamenti tasakaalustama.

Rosalind Dixon toob välja kolm põhjust, miks õigusloomes teatud põhiõigused või põhiseaduslikud printsiibid n-ö kahe silma vahele jäävad. Esiteks ei pruugi seadusandja suuta eelnõu kiiresti menetledes ette kujutada, et konkreetset õigustloovat akti on võimalik kohaldada põhiõigusi piiraval viisil. Teiseks ei pruugi seadusandliku kogu liikmetel olla sellist elukogemust, mis võimaldaks arvesse võtta vajadust kaitsta nendest väga erinevate elukogemuste ja vaadetega inimeste õigusi. Kolmandaks ei pruugi parlamendi liikmetel, kes on keskendunud teatud seaduse eesmärgi saavutamisele, olla piisavalt õiguslikke teadmisi, selleks et mõista, et taotletavat eesmärki oluliselt kahjustamata on võimalik arvestada enamal määral isikute põhiõigustega (Dixon 2007, 402). Nii ei pruugi seadusandja jõuda vähem tähtsate valijagruppide õiguste kaitseks vajaliku regulatsiooni vastuvõtmiseni, sest esmajoonel püütakse lahendada strateegiliselt tähtsate valijagruppide probleeme. Samuti võib parlament teatud põhiseaduslikest küsimustest üle libiseda, sest nendega tegelemine võiks viia lõhedeni valitsuskoalitsiooni või võimul olevate erakondade sees (Dixon 2007, 403).

Alec Stone Sweet märgib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu peamiste ülesannetena peale seadusandja tasakaalustamise veel poliitika maharahustamisefunktsiooni (tuliste poliitiliste debattide aineseks olnud probleemid lahendatakse ratsionaalsel viisil ja see soodustab edaspidistes vaidlustes demokraatia põhimõtetele ning põhiõigustele enamal määral vastava konsensuse leidmist), poliitiliste otsustuste legitimeerimise funktsiooni (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu praktikale tuginevad poliitilised otsustused on avalikkuse silmis õigustatumad) ning põhiõiguste kaitse funktsiooni (Sweet 2000, 137–138).

Kokkuvõtvaid tulemusi tehtust

Kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtutele on sageli ette heidetud otsese demokraatliku legitimeerituse puudumist, on neist saanud demokraatia põhimõtte kõige agaramad kaitsjad – nende ülesanne on tagada, et poliitilises protsessis esindamata või vähemusse jäävate isikute õigused oleksid siiski igati kaitstud (Aaviksoo 2005, 297; Ely 1980, 135–180). Samuti peab põhiseaduskohus püüdma seadusandjat aidata nn patiseisu jõudnud küsimuste lahendamisel, aga ka demokraatia toimimist ohustavate tegurite kõrvaldamisel (vaidlused valimissüsteemi kujundamise ja huvide konfliktide üle vms) (Ely 1980, 105–134).

Mida on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve valdkonnas korda saatnud ja mida see on Eestile andnud? Esimene Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi istung toimus 22. juunil 1993, seal arutati Vabariigi Presidendi esitatud taotlust tunnistada riigivapi seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kolleegium jättis taotluse rahuldamata. Kui võtta järgnevalt abiks lisatud statistiline tabel, mis kajastab põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamist ja arvu Riigikohtus aastail 1993–2007 (esimene pool), siis selgub, et sel ajavahemikul on lahendatud kokku 196 taotlust ning kaebust (vt tabelit). Üldiselt võib täheldada järelevalvetaotluste kasvu, eriti pärast uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse jõustumist 1. juulil 2002. Kohtuasjade kasv tuleneb põhiliselt sellest, et Riigikohtule pandi individuaalsete kaebuste ja protestide lahendamine valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale. Seega on iga kolmas läbivaadatud akt sisuliselt valimistega seotud individuaalne kaebus. See on ainult kaks kaebust vähem kui Riigikohtule kohtute kaudu laekunud taotlusi.

Tabel. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine Riigikohtus

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	KOKKU	
Taotluse (kohtuotsuse, kohtumääruse, kaebuse või protesti) esitaja	Vabariigi President	2	3	-	1	-	2	-	-	-	-	0	1	2	1	0	12	
	Õiguskantsler	2	6	-	1	-	3	-	3	-	1	1	1	2	0	1	21	
	Kohus	-	2	4	2	3	5	4	6	7	10	7	10	5	3	6	74	
	Riigikogu juhatus											0	0	0	1	1	2	
	Riigikogu esimees											0	0	0	0	0	0	
	Vabariigi Valitsus											0	0	0	0	0	0	
	Kohaliku omavalitsuse volikogu											1	0	0	1	1	3	
	Erakond, valimisliit											1	0	8	0	1	10	
	Vabariigi Valimiskomisjon											3	0	0	0	0	3	
	Õksikisik											5	14	14	20	11	7	71
Vaidlustatud õigusaktid	Seadus	2	7	3	2	-	6	2	4	4	9	6	8	9	5	9	76	
	Valitsuse määrus	-	2	-	2	2	3	2	3	3	1	2	0	0	1	1	22	
	Ministri määrus	-	1	1	-	-	1	-	1	-	1	1	0	0	0	0	6	
	Kohaliku omavalitsuse akt	2	2	-	-	1	1	-	2	-	3	0	1	1	0	0	13	
	Riigikogu, Riigikogu juhatus ja Vabariigi Presidendi otsus											2	0	1	0	0	3	
	Valimiskomisjoni otsus või toiming											7	11	7	19	9	6	59
	Muu akt											5	1	0	2	1	9	
Otsused, mis on vastu võetud	Üldkogus								2	2	1	0	1	1	1	1	9	
	Kolleegiumi poolt	4	11	4	4	3	10	3	7	5	18	22	22	36	16	11	176	
Riigikohtu otsus	Tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks või kehtetuks	3	9	2	3	2	8	3	5	5	17	2	3	2	2	3	69	
	Õigusakt oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks tunnistatud või oli vastuolus põhiseadusega	-	2	-	1	-	2	1	2	1	3	2	2	1	2	0	19	
	Jätta taotlus rahuldamata	1	1	2	1	1	-	-	2	1	9	12	14	21	8	6	79	
	Tühistada Riigikogu otsus seaduseel- nõu või muu riigielu küsimuse rah- vahaaletusele panemise kohta											0	0	0	0	0	0	
	Tühistada Riigikogu, Riigikogu juhatus või Vabariigi Presidendi otsus											0	0	0	0	0	0	
	Jätta taotlus läbi vaatamata												1	6	4	3	14	
	Rahuldada taotlus osaliselt												2	2	1	0	5	
	Anda arvamus Riigikogu seaduseel- nõule														1	0	1	
	Lõpetada Riigikogu liikme volitused															1	1	

MÄRKUS: Erinevused taotluste, vastuvõetud otsuste ja nende sisuliste liigituste arvuliste näitajate vahel on tingitud taotluste liitmiseks üheks kohtuasjaks ning tagasikutsumisest kui vaidlustatud õigusakt oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks tunnistatud, samuti sellest, et mitme taotluse lahendamine on lükkunud järgmisse aastasse ning hinnang on antud mitme õigusakti kohta. 2002. aastal jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest tulenevatele muudatustele, mis kajastuvad ka ligilisatud tabeli struktuuris, on kohandatud võrreldavuse huvides ka eelmiste aastate näitajad.

Peamine argument, miks 2002. aastal valimiskaebuste lahendamise õigus Riigikohtule anti, oli menetluse kiirus ja tõhusus. Heites pilgu Riigikohtu viimase viie aasta valimiskaebuste lahendamise praktikale, võib tõdeda, et Riigikohtul on tulnud seda liiki kaebusi küll arvukalt lahendada, kuid menetluse tõhususe ja kiiruse võib seada küsimärgi alla. Arvestades eriti seda, et 2006. aasta jaanuarist alates on Riigikohtul valimiskaebuse menetlemiseks rohkem

aega ning endiselt puuduvad menetluslikud võimalused mõne valimiskaebuse sisuliseks lahendamiseks vajalike faktide tuvastamiseks. Selles mõttes olid halduskohtud valimiskaebusi läbi vaadates märksa paremas olukorras. Olemuslikult tundubki, et enamik valimiskaebusi on pigem halduskaebuste laadsed. Põhiseaduslikkuse järelevalvet saaks vajaduse korral algatada ju ka halduskohus, saates kohtuasja Riigikohtule läbivaatamiseks.

Praktika on näidanud, et otse Riigikohtule valimistega mitteseotud kaebuse esitamise võimalusest on olnud huvitatud märkimisväärne hulk inimesi. Seda eriti pärast 2003. aastal tehtud Riigikohtu üldkogu otsust (vt Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003 otsust...), milles tunnustati üksikisikute õigust pöörduda Riigikohtu poole otse põhiseaduse alusel, kui neil puudub muu tõhus võimalus oma õiguste kohtulikuks kaitseks. Paraku on enamik individuaalkaebuse esitajaid selle kaebuse liigi olemusest ekslikult aru saanud (individuaalse konstitutsioonilise kaebuse kohta vt lähemalt Saarmets 2001). Nad arvavad, et teisi kaebevõimalusi ei olegi vaja enne Riigikohtusse tulekut amendada (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005 määrust ...) või et kaevata võib ka siis, kui probleem ei puuduta kaebuse esitajat isiklikult (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. mai 2005 määrust ...). Seetõttu on Riigikohus jätnud nende isikute kaebused rahuldamata.

Täpsustades pädevuste piire

Kohtud on muutunud põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel üha aktiivsemaks, see tähendab, et menetlusosalised on õppinud oma õigusi kaitsma põhiseaduslike printsiipide tasandil. Õigusvaidlused taanduvad üha sagedamini printsiipide ja õigusväärtuste tasandile ning nendes ei klammerduta enam konkreetse normi külge. See näitab, et kohtumenetluse osalised julgevad kahelda ka seadusandja tegevuse põhiseaduspärasuses. Kuid põhiseaduslikkuse järelevalve kohut ei saa mõista kui neljandat kohtuastet, milles saab vaidlustada mitterahuldavaid kohtulahendeid. Ka Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks ei ole eelnevalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse läbimine vajalik.

Vabariigi President on esitanud Riigikohtule 12 ja õiguskantsler 20 taotlust. Nende kaebused domineerisid kuus esimest aastat ning aitasid asjalike probleemipüstitustega kaasa abstraktse normikontrolli arengule. Samuti võimaldasid need taotlused täpsustada põhiseaduslike institutsioonide pädevuste piire ja olid heaks õppetunniks madalama astme kohtutele, kes kujunesid domineerivateks taotlejateks 1999. aastast alates. Vahetult pärast taasiseseisvumist kasutas president aktiivselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu poole pöördumise võimalust, et jõuda selgusele talle põhiseadusest tuleneva pädevuse piirides. Selle tulemusena on presidendi institutsioon üks põhjalikumalt kohtulikult analüüsitud põhiseaduslikke institutsioone Eesti Vabariigis. Vahepeal raugenud Vabariigi Presidendi taotluste esitamise aktiivsust aitab tulevikus ehk suurendada asjaolu, et Riigikohus lubab 2004. aastast alates presidendil Riigikohtus vaidlustada ka seadusandja tegevusetust (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004 otsust ...).

Mis puutub taotluste lahendamisse, siis on seda volitatud tegema Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium või üldkogu. Viimane rakendus esimest korda töhe

alles 2000. aastal ja on arvestusperioodil lahendanud kokku 11 taotlust. Enamiku järelevalvetaotlustest on kolleegium lahendanud valdavalt kirjaliku menetluse teel.

Statistika kohaselt on taotlustes vaidlustatud kokku 179 akti sätteid. Vaidlustatud aktide hulgas on seadused olnud kogu aeg esiplaanil. Ilmselt tuleneb nende sagedasem sattumine järelevalve tähelepanu keskmesse sellest, et seaduste reguleerimisala on laiem. Valitsuse määrusi on vaidlustatud üle kolme korra vähem kui seadusi ehk 22 ja kohaliku omavalitsuse akte 13. Vaidlustatud seadusesätete paljususest ei saa teha järeldust, et seadusandja on loonud teadlikult põhiseadusvastased regulatsioonid (vt eespool tehtud viiteid Dixonile).

Oma tegevusaja jooksul on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ja üldkogu rahuldanud täielikult 86 ja osaliselt 7 taotlust ning tunnistanud õigusakti põhiseadusvastaseks või kehtetuks kas täielikult või osaliselt 69 korral, seejuures 19 õigusakti oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud. Berit Aaviksoo on sellest järeldanud, et Riigikohus on teiste konstitutsioonikohtutega võrreldes pigem enesepiirajalik ja mitteaktivistlik kohus (Aaviksoo 2005a,100), mis on jätnud tundlike küsimuste lahendamise Riigikogu pärusmaaks.

Tulemuslik kokkusaamine

Arvude keelt peetakse üldiselt kuivaks keeleks, mis ei armasta nüansse, kuid selle keele tugev külg on üldistamine ja lähtematerjali andmine üldistusteks. Seetõttu võib ka eelnevalt esitatud arvandmete põhjal väita, et Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna teinud tõhusat tööd vabariigi normiloomingu korrastamisel ja seaduslikkuse kindlustamisel. Tehtu väärub seda enam tähelepanu, et see toimus kõrvuti eneseorganiseerimisega.

Nagu Eestile tervikuna, nii andis ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimusele uue hingamise taasiseseisvumine õigusliku järjepidevuse alusel. See avas meile uuesti ja kiiresti lääne kultuuriruumi väravad ning meid võeti vastu kui oodatud külalisi. Teati väga hästi, et eestlased on vabadust ja võrdsust armastav, iseseisvust maitsnud, minevikku ning väärikust mäletav rahvas, kuid tunti ja teati ka seda, et aastakümnetepikkune eemalolek jätab lüngad lääne arengu tundmisse. Seetõttu oli põhjust olla õnnelik ja tänulik Euroopa Nõukogu ning Euroopa Liidu liikmesriikide tunnustatud juristidele, kes olid nõus meid abistama.

Juba põhiseaduse ettevalmistamise käigus esinesid Põhiseaduse Assamblees ekspertidena Euroopa Nõukogu õigusasjade direktor Erik Harremoës Taanist, Saksa ülemkohtu president, õigusteaduse doktor Roman Herzog, Klaus Berchtold Austriast, Taani riigiõiguse professor Peter Germer, Matthew Russell Irimaalt, õigusteaduskonna dekaan Tim MacPherson Torontost, Prantsuse Põhiseaduse Nõukogu liige Guy Carcassonne ja Soome halduskohtu president Antti Suviranta. Mitmed neist esinesid hiljem ka põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni välisekspertidena.

Viljakaks teadmiste ja kogemuste vahetamise kooliks kujunesid pärast põhiseaduse vastuvõtmist ja rakendumist Riigikohtu organiseeritud rahvusvahelised seminarid põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustes. Nende eripära seisnes selles, et iga teemat käsitles kaks ettekandjat – üks välisriigist ja teine Riigikohtust endast. Nii oli võimalik tuua

üle 10 riigi konstitutsioonikohtu kogemused koju kätte. Erinevalt teistest Euroopa riikidest, kus domineerivad iseseisvad konstitutsioonikohtud, Eestis selline institutsioon puudub. Põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täidab üldpädevusega kõrgeim kohus, seetõttu tuntakse Euroopas meie lahenduse vastu suurt huvi. Pidades silmas Riigikohtu korraldatavaid seminare, teevad Eesti arheoloogid viiteid Hansa Liidule, kes Tallinna, Tartu, Pärnu ja Viljandi veetee kaudu tõi Euroopa kultuuri meie koduvärvasse. Kas seda paralleeli saab nüüd väga tõsiselt võtta, kuid tõsi on see, et Euroopa teadmistepagasi ja eestlaste kogemuste ning ühiskondliku mälu kokkusaamine on olnud tulemuslik.

Kõiki võimalusi järele proovides

Kuigi väljastpoolt antud hinnangud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika algperioodile on olnud üsna kriitilised (Taube 2001, 284–287), on Riigikohus olnud väga õppimisvõimeline ning suutnud üha enam süveneda tema ette toodud põhiseaduslikkuse järelevalve probleemide tuuma.

Tähelepanuväärseks võib pidada seda, et Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalvet teostades leidnud põhiseadusest juurde vähemalt kaks otseselt kirja panemata põhiõigust: õiguse õiglasele ja tõhusale menetlusele ning korraldusele (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000 määrust ...; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. veebruari 2001 otsust ...) ja õiguse heale haldusele (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003 otsust ...). Samuti pole Riigikohus erinevalt enamikust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtutest kokkunud tagasi rahvusvahelise õiguse kasutamise eest põhiseaduse tõlgendamisel (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004 otsust ...). Põhiõiguste kõrval on Riigikohtu praktika ehk enim olnud keskendunud õigusriigi põhimõtte komponentide juurutamisele Eesti õiguskorda ja demokraatia hoidmisele, mis taasiseseisvumisele eelnenud aega arvestades on igati loomulik.

Oma põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalve traditsioonile alust pannes on põhiseaduskohtutel põhimõtteliselt kolm võimalust: julgeda ise jalgratast leiutada ning töötada välja ja võtta kasutusele sajabrotsendiliselt omamaised põhiseaduslikkuse järelevalve võtted, õppida teiste põhiseaduskohtute kogemustest ja võtta üle nende meetodid või püüda rahvusvahelisõiguslikke lahendusi riigisisesse õiguskorda üle kanda. Riigikohus on kõik nimetatud võimalused järele proovinud.

Esimestel tegutsemisaastatel püüti omamaiseid põhiseaduslikkuse järelevalve meetodeid tuletada põhiseaduse tekstist, näitena võib siin tuua põhiõiguste piiriklausli tõlgendamise varastes Riigikohtu lahendites (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994 otsust ...; 18. septembri 1995 otsust ...; 4. novembri 1998 otsust ...). Aegamisi ja osaliselt ilmselt põhiseaduse tekstist inspireerituna, osaliselt aga rahvusvahelisõigusliku teadmise laienedes, asus Riigikohus riigisisest õiguskorda täiendama rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtete kaudu sisse toodud õiguse üldpõhimõtetega (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994 otsust ...). Sajandivahetuse paiku võttis Riigikohus kasutusele mujal riikides igapäevaselt põhiseaduslikkuse järelevalve elluviimiseks kasutusel olnud analüüsimeetodid. Kuid ka siin

pole kindel, kas nende esmaseks allikaks oli teiste riikide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktika või oli see Riigikohtu rahvusvahelise õiguse (ja Euroopa inimõiguste konventsiooni) lembuse vältimatu järelm. (Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni rakenduspraktika on omakorda inspireeritud riigisiseste konstitutsioonikohtute praktikast.)

Selge on see, et nüüdseks sarnanevad Riigikohtu kasutatavad põhiseaduslikkuse järelevalve mõõdupuud (proportsionaalsuse test – küsimine selle järele, kas konkreetne põhiõigusi piirav meede on soovitud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdupärane, ning mõistliku ja asjakohase põhjuse test – kas teatud sarnases olukorras olevate isikute gruppide erineva kohtlemise õigustamiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus) enim Saksamaa Põhiseaduskohtu (*Bundesverfassungsgericht*) poolt kasutatavatega.

Õppinud on kõik osalised

Õppinud on viimase viieteistkümne aasta jooksul kõik Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi osalised, nii eri ajal ametis olnud õiguskantslerid, justiitsministrid, Vabariigi Presidendid kui ka Riigikogu liikmed. See on oluline, sest kohus saab põhiseaduslikkuse järelevalve raames otsustada neid küsimusi, mis tema ette tuuakse, ning need argumentid, mida menetlusosalised põhiseaduslikkuse järelevalves esitavad, võivad samuti oluliselt mõjutada menetluse kvaliteeti ja lõpptulemust.

Eelmainitud põhiseaduslikkuse järelevalve diskussioonimudel, mis eeldab menetluses osalejate arutelu ja vastastikust toetust põhiseaduspäraste tulemusteni jõudmiseks, on Eesti põhiseaduslikkuse järelevalvesüsteemi üsna otsesõnu sisse kirjutatud. Nimelt on nii õiguskantsleril kui ka Vabariigi Presidendil kohustus enne Riigikohtu poole pöördumist juhtida õigustloova akti vastu võtnud organi (enamasti Riigikogu) tähelepanu vastuolule põhiseadusega ja anda sellega heatahtlikult vastavale organile võimalus oma viga ise ära parandada, ilma et algatataks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust. Diskussioon jätkub ka pärast põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist: õiguskantsler ja justiitsminister ning vaidlustatud õigustloova akti vastu võtnud organ kaasatakse täieõiguslike menetlusosalistena kõigisse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlustesse.

Riigikohtu senise põhiseaduslikkuse järelevalve üheks ilmselt tähelepanuväärseimaks saavutuseks võib pidada seda, et põhiseaduslikkuse järelevalve keel on kandunud edasi parlamendidebattidesse. Seaduseelnõude aruteludel võib nüüd juba üsna sageli kuulda väiteid, et üks või teine valikuvariant ei ole kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega või piirab ülemääraselt mõnd kaalukat põhiõigust. Põhiseaduslikkuse järelevalve mõtteviisi juurdumist poliitikas on tähistatud kui poliitilise protsessi kohtulikustumist (Sweet 2000, 1). Kõige paremas mõttes võib see viia olukorrani, kus parlamendis vastu võetud seadused on üha enam kooskõlas põhiseaduse mõttega ning Riigikohtul puudub vajadus neid põhiseadusega vastuolus olemise pärast tühistada. See tähendab, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise ärahoidmiseks tugevdab parlament enesekontrolli. Poliitilise protsessi kohtulikustumise varjuküljena on nähtud seda, et teatud küsimuste üle otsustamine on poliitilisest protsessist välistatud ning neid küsimusi otsustavad lõplikult kohtunikud. Kohtunikepoolse valitsemiseni (sellele osutab ka Alec Stone Sweeti viidatud

teose pealkiri) võib ju näiliselt viia seegi, kui peamised argumendid, mille abil parlamendis üht või teist põhiseaduslikkuse küsimust lahendada püütakse, pärinevad Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahenditest. Siiski tuleb arvestada, et Riigikohus ei lahenda põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlusi poliitilistest kaalutlustest lähtudes. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve on kõrge üldistuse astmega õiguslik menetlus, mille raames põhiseaduslikkuse järelevalve kohus tõlgendab asjakohaseid põhiseaduse sätteid ja võrdleb vaidlustatud õigusakti saadud põhiseaduse tõlgendusega kas vaidluse algatanud isiku olukorda arvestades (konkreetne normikontroll) või abstraktselt (abstraktne normikontroll).

Pilk tulevikku

Aeg-ajalt on kuulda arvamusi, et Eesti praegusest unikaalsest põhiseaduslikkuse järelevalve mudelist oleks targem loobuda ja luua eraldiseisev põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Näiteks algatas Vabariigi President Lennart Meri oma ametisoleku viimasel päeval sellekohase põhiseaduse muutmise seaduse (vt ka Maruhn 1999, 41; Vahing Laffranque 1999, 303–304; Jõks 2007, 1). Siiski ei ole need üleskutsed seni leidnud piisavalt poolehoidjaid. Tõsisemateks vastuargumentideks on, et Eesti-sugusel väikesel riigil ei jätku praegu veel õigusasjatundjaid, keda põhiseaduse järele valvama seada (Maruste 1998, 327) ning et sellisel juhul kerkiks kohe üles võimalus, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ja kõrgeimate üldkohtute lahendid lähevad omavahel vastuollu. Ühtlasi tuleks Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemile hinnangut andes arvestada seda, et siinne põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve pädevus on jaotatud Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ning halduskohtute vahel.

Halduskohtute pädevuses on kontrollida avaliku võimu poolsete üksikaktide seadustele ja põhiseadusele vastavust. Halduskohtumenetluse seadustiku paragrahv 6 sätestab:

”(1) Halduskohus algatab haldusasja kaebuse või protesti alusel.

(2) Kaebuse või protestiga võib taotleda:

- 1) haldusakti või selle osa tühistamist;
- 2) peatatud haldusakti täitmist või välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist, peatatud või sooritamata toimingu sooritamist.

(3) Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatule võib kaebusega taotleda:

- 1) haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemist;
- 2) avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist;
- 3) avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumise kindlakstegemist.”

Jüri Põld on juhtinud tähelepanu sellele, et isikul on võimalik pöörduda halduskohtu poole palvega tuvastada, et otsetoimet omav seadus rikub tema põhiseadusest tulenevaid

subjektiivseid õigusi ning taotleda põhiõigust rikkuva seaduse kohaldamata jätmist ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist (Pöld 2002, 76).

Üldkehtivaid käitumisjuhiseid sisaldavate õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve õigus on aga antud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile ning üldkogule. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse paragrahvi 2 lõike 1 punkt 1 näeb ette, et Riigikohus lahendab taotlusi kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele. Tähelepanu tuleks pöörata ka sellele, et sillaks kodanike ja põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve vahel võib pidada õiguskantslerit, kes saab põhimõtteliselt isikute kaebuste läbivaatamisel ilmnunud probleemide ajel algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, mis võib omakorda tipneda põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalvega.

Oleme arvamusel, et enne kui heita kõrvale praegune toimiv põhiseaduslikkuse järelevalve mudel, tuleks põhjalikult läbi arutada ühe või teise variandi head ja vead. Seesugust sisulist ja argumenteeritud arutelu ei ole Eestis seni veel peetud. Seetõttu oleks ehk vaja moodustada varasematega võrreldav tarkade kogu, kes suudaks süvitsi mineva mõttetöö ja vaidluste tulemusena välja pakkuda optimaalse ning tänapäeva oludes parimal võimalikul viisil toimiva põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudeli. Seniajani tuleb Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul rinda pista Euroopa Liiduga liitumisest tulenevate väljakutsetega – panna paika lähtekohad Eesti ja Euroopa Liidu seadusandjate pädevuste vaheliste eraldusjoonte kindlaks määramiseks ning mõelda läbi, missugune on riigisisese põhiseaduskohtu roll sellel komplitseeritud maastikul.

Kasutatud kirjandus

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

Aaviksoo, B. (2005a). Kohtuliku aktivismi kontseptsioon. Kohtulik aktivism Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas aastatel 1993–2004. Magistritöö. Tartu Ülikool. –<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/10062/1004/5/aaviksoo.pdf>

Dixon, R. (2007). Creating Dialogue about Socioeconomic Rights: Strong-form versus Weak-form Judicial Review Revisited. – *International Journal of Constitutional Law*, Vol 5, No 3, pp 391–418.

Ely, J. H. (1980). *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press.

Jõks, A. (2007). Austatud lugeja! – *Juridica*, nr 1, lk 1.

Marauhn, T. (1999). Konstitutsiooniline jurisdiktsioon: Riigikohus või eraldiseisev konstitutsioonikohus. – *Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad*. Rahvusvaheline seminar Tartus 4. ja 5. juunil 1998. Ettekanded. Tartu: Atlex, lk 32–48.

Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura.

Maruste, R. (1998). Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica, nr 7, lk 326–327.

Mägi, A. (1951). Kuidas valitseti Eestis. (Stockholm]: Tõrvik.

Põld, J. (2002). Kas Eestis on vaja eraldiseisvat konstitutsioonikohut? – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu: Juridicum, lk 73–84.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus asjas nr III-4/A-2/94. – Riigi Teataja I 1994, 8, 130.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. a otsus asjas nr III-4/A-5/94. – Riigi Teataja I 1994, 80, 1159.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. septembri 1995. a otsus asjas nr III-4/A-3/95. – Riigi Teataja I 1995, 74, 1320.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1998. a otsus asjas nr 3-4-1-7-98. – Riigi Teataja I 1998, 98/99, 1618.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. veebruari 2001. aasta otsus asjas nr 3-4-1-4-01, p 11. – Riigi Teataja III, 2001, 6, 63.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 16. – Riigi Teataja III 2003, 5, 48.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03. – Riigi Teataja III 2004, 5, 45.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04. – Riigi Teataja III 2004, 35, 362.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005. a määrus asjas nr 3-4-1-6-05. – Riigi Teataja III 2005, 11, 104.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. mai 2005. a määrus asjas nr 3-4-1-8-05. – Riigi Teataja III 2005, 19, 192.

Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-38-00. – www.riigikohus.ee

Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02. – Riigi Teataja III 2003, 10, 95.

Roach, K. (2004). Dialogic Judicial Review and its Critics. – Supreme Court Law Review, Vol 23, No 2.

Saarmets, V. (2001). Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus. – *Juridica*, nr 6, lk 376–392.

Sweet, A. Stone (2000). *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Taube, C. (2001). *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania.* Uppsala; viidatud R. Maruste raamatus: *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse.* Tallinn: Juura, 2004, lk 132.

Vahing Laffranque, J. (1999). Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel. – *Juridica*, nr 6, lk 303–309.