

## Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs

Uno Lõhmus (RiTo 1), Riigikohtu esimees

Seminar korraldajad on ettekande teema valimisega pannud mind keerulisse olukorda.<sup>1</sup> Teema asetus eeldab, et analüüsiks in põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasju, mille lahendamisel oleme avastanud põhiseaduse puudusi. Rangelte teemat järgida püüdes võiksin tunnista oma võimetust ja lõpetada siinjuures.

Vastus on selline seepärast, et põhiseaduslikkuse järelevalve teravik on suunatud selle väljaselgitamisele, kas seadus või mis tahes muu õigusakt vastab põhiseadusele. Põhiseaduslikkuse järelevalve on määratud kaitsma põhiseaduslikku korda, neid väärtusi ja põhimõtteid, mis on väljendatud nii põhiseaduse preambulas kui ka selle peatükkides. Põhiseaduse § 152 ei seo Riigikohut üksnes põhiseaduse sättega. Kehtetuks tunnista tuleb õigusakt, mis on vastuolus ka põhiseaduse mõttega. Paaril juhul on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegium nii ka toiminud. 21.12.1994. aasta otsuses märgitakse, et seaduse säte tehingu kehtetuks tunnistamise osas on vastuolus põhiseaduse mõttega Eesti Vabariigi rajamisest õigusriiklikele põhimõtetele. Teises samal päeval tehtud otsuses leidis kohtukollegium, et põhiseaduse mõttega ei ole kooskõlas, et Vabariigi President annab kaitseväge juhatajale korralduse, minnes mööda Vabariigi Valitsusest. Juba nõude – õigusakt peab vastama põhiseaduse sättele ja mõttele – püstitamine eeldab, et põhiseadust ei saa tõlgendada üksnes keeleliste (leksikaalsed, grammatilised, semantilised) meetoditega, vaid appi tuleb võtta ka muud tõlgendamise meetodid. Seepärast võib ka väga üldiselt vastata: põhiseadus pole takistanud õigusaktide põhiseadusele vastavuse selgitamist. Iseküsimus on see, kuivõrd me igal konkreetsel juhul oleme tahtnud või olnud suutelised põhiseaduse norme tõlgendama, võttes appi süstemaatilisi, ajaloolisi, teleoloogilisi jm argumente.

Seega, mitmekülgset tõlgendamisarsenali kasutades ei teki ületamatuid raskusi õigusaktide põhiseadusele vastavuse kontrollimisel.

Nüüd aga veidi statistikat (vt tabel). Selle põhjal võib teha järgmisi järeldusi:

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade arv on enamikul aastatel olnud suhteliselt väike – viiel aastal 3–4 ja vaid kahel aastal, 1994 ja 1998, on see arv olnud vastavalt 11 ja 10.
2. Neljakümnest pöördumisest Riigikohtusse lähtuvad pooled, s.o 20, üldkohtutest, enamikul juhtudel esimese astme kohtutest. Seega pooltel juhtudel on teostatud põhiseaduslikkuse konkreetset ehk vahetut normikontrolli. Ülejäänud juhtudel on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegium teostanud abstraktset normikontrolli, millest a priori on kontrolli teostatud Vabariigi Presidendi algatusel 8–l juhul ja a posteriori kontrolli õiguskantsleri initsiatiivil 12–l juhul.
3. Märkimisväärselt palju on vaidlustatud seadust – 22–l juhul, valitsuse määrusi on vaidlustatud 10–l, kohaliku omavalitsuse akte kuuel ja ministri määrusi kolmel korral.
4. Enamik taotlusi õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks oli põhjendatud. 30–l juhul tunnistati õigusakt või mõni norm kehtetuks või põhiseadusvastaseks. Viiel juhul oli õigusakt juba enne kohtuotsuse tegemist kehtetuks tunnistatud.

Senised põhilised probleemid on järgmised.

1) Seaduse põhiseadusele vastavuse üle otsustamisel juhindutakse õigusriigis õiguse üldprintsipiidest. Seadusloome pole neid põhimõtteid alati arvestanud.

Õiguse üldprintsipiideni jõudis kohtukolleegium üheksandas otsuses. 30. septembril 1994 tehtud otsuses kirjutab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium: "Demokraatlikes riikides juhindutakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel, seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest" (RT I, 1994, 66, 1159).

Õiguskindluse põhimõte. 5. veebruari 1998. a otsuses nimetab kohus üldist õiguskindlust seoses seaduse ebamäärase delegatsiooniga (RT I, 1998, 14, 230). Järgmises otsuses 23. märtsist 1998 märgitakse: "Riigikogu poolt võimude lahususe ja tasakaalustuse põhimõtte rikkumine riikliku maksu sätestamise ja kehtestamise delegeerimisega

Aasta		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Kokku
Taotluse esitaja	Vabariigi President	2	3	0	1	0	2	0	8
	Õiguskantsler	2	6	0	1	0	3	0	12
	Kokkus	0	2	4	2	3	5	4	20
Kokku tehtud otsuseid		4	11	4	4	3	10	3	39
Vaidheta- tud õigusakt	Seadus	2	7	3	2	0	6	2	22
	Valitsuse määrus	0	2	0	2	2	2	2	10
	Ministri määrus	0	1	1	0	0	1	0	3
	Kohaliku omavalitsuse akt	2	2	0	0	1	1	0	6
Kohtu- otsus	Tunnista da õigusakt põhiseadusevastaseks või kehtetuks	3	9	2	3	2	8	3	30
	Õigusakt oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks tunnistatud	0	2	0	1	0	2	0	5
	Mitte tunnista da õigusakti põhiseadusevastaseks või kehtetuks	1	1	2	1	1	0	0	6

TABEL 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine riigikohtus 1993 – 1999

Vabariigi Valitsusele on Põhiseaduse §-s 10 nimetatud demokraatliku õigusriigi põhimõtte rikkumine, kuna see ohustab ka igaühe põhiõigusi, õiguskindlust ja avaliku halduse seaduslikkust" (RT I, 1998, 36/37, 432). 17. juuni 1998. a otsuses kohtukolleegium rõhutab, et enne delegatsiooninormi antud Vabariigi Valitsuse määruse kohaldamine rikub õiguskindluse põhimõtet (RT I, 1998, 58, 939). Mitmel juhul on õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid käsitatud koos. Sõnaselgelt tunnistatakse õiguskindluse põhimõte

õiguse üldtunnustatud põhimõtteks 30. septembri 1998. a ja 17. märtsi 1999. a otsustes (RT I, 1998, 86/87, 1434; RT III, 1999, 24, 230). Esimeses märgitakse: "Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kordab 30. septembri 1994. a otsuses väljendatud seisukohta, et demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus Eestis tähendab Euroopa õigusruumis tunnustatud õiguse üldpõhimõtete kehtivust. Selliste põhimõtete hulka kuulub ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte". Teises lisatakse: "Nendest põhimõtetest tuleneb igaühe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima. Seadus, mis seda õigust rikub, on vastuolus Põhiseadusega..."

Proportsionaalsuse põhimõte. Proportsionaalsuse põhimõtet on mainitud mitmes otsuses. Mõnes on seda vaid nimetatud (nt 6. oktoobri 1997. a ja 5. veebruari 1998. a otsustes – RT I, 1997, 74, 1268; 1998, 14, 230), mitmes on põhimõtet kasutatud argumenteerimisel. 30. septembri 1998. a otsuses, mis käsitles omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse vastavusest põhiseadusele, kinnitas kohtukolleegium, et õigusriigis kehtiva proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitavale eesmärgile. Õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimisel osa õigustatud subjektide seisundi mõningane parandamine teiste õigustatud subjektide olulise halvendamise teel ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele (RT I, 1998, 86/87, 1434). 17. märtsi 1999. a otsuses märgib kohtukolleegium: "Piirangute tegemisel tuleb järgida, et need oleksid vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ning kasutatud vahendid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav"(RT III, 1999, 24, 230).

Võrdse kohtlemise põhimõte. Sellele põhimõttele on osutatud 30. septembri 1998. a otsuses, milles nagu märgitud, otsustati omandireformi seaduses tehtud muudatuste vastavus põhiseadusele. 27. mai 1998. a otsuses kasutatakse põhiseaduse §-st 12 tulenevat põhimõtet seaduse ees võrdsuse põhimõttena (RT I 1998, 49, 752).

Legaalnsuse põhimõte. Seda põhimõtet mainitakse 6. oktoobri 1997. a otsuses. "Põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega kehtib Eestis demokraatlikes õigusriikides tunnustatud põhimõte, et avaliku võimu teostamisel tuleb järgida leaalnsuse põhimõtet. Võimu teostamine peab olema leaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi ja vormi poolest"(RT I, 1997, 74, 1268).

## **2) Teine grupp probleeme seondub delegatsiooninormidega seaduses.**

Seda küsimust on kohtukolleegium põhjalikult käsitletud 20. detsembri 1996. a otsuses:

"Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega.

Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igaühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks. Tõlgendades seaduslikkuse mõistet, märkis Euroopa Inimõiguste Kohus kaasuses Malone Ühendatud Kuningriigi vastu (1984), et „seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest.”

“Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda” (RT I, 1997, 4, 28).

### **3) Millal on vajalik seaduse vastuvõtmiseks kvalifitseeritud häälteenamus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse kohtukolleegium on arvamisel, et mitte üksnes siis, kui tehakse muudatus mõnda põhiseaduse §-s 104 nimetatud seadusse.**

29. septembri 1999. a. notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 16 põhiseadusele vastavuse kontrollimisel ütles kolleegium järgmist:

“Notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 16 välistab notari poolt distsiplinaarkaristuse peale esitatud kaebuse läbivaatamise halduskohtus ja annab sellise kaebuse läbivaatamise Tallinna Linnakohtule. See säte määrab kindlaks mitte ainult kohtualluvuse, vaid lõppkokkuvõttes ka notari kaebuse menetlemise korra. Nimelt menetletakse Tallinna Linnakohtus notari kaebust tsiviilkohtumenetluse korras, millele on omane dispositiivsuse põhimõte. Halduskohtus menetletakse kaebust aga uurimisprintsipi rakendades.

Kohtute pädevust ja kohtualluvust reguleerivad seaduse sätted on olemuselt kohtumenetlust reguleerivad sätted. Põhiseaduse § 104 lg 2 p 14 kohaselt saab kohtumenetluse seadusi muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamus. Selle sätte eesmärgiks on kindlustada kohtumenetluse korra stabiilsus. Eesmärgi saavutamise vahendiks on kohtumenetluse normide muutmiseks tavalisest keerulisema korra kehtestamine.” (RT III, 1999, 24, 230).

Põhiseaduse juriidilise analüüsi komisjoni ettepanekud puudutasid ka põhiseaduslikkuse järelevalvet. Niinimetatud 2. nimekirja ettepanekuna on toodud Põhiseaduse Kohtu loomine. Ettepanekutes märgitakse, et Riigikohtust eraldiseisva ja ainult põhiseaduslike vaidlusküsimuste lahendamisele spetsialiseerunud Põhiseaduse Kohtu asutamist nõuab põhiõiguste paremaks kaitseks loodav põhiõiguse hagi.

Mitmed väliseksperdid on leidnud Eesti põhiseaduslikkuse kohtulikul järelevalvel erijooni, mis muudavad selle mudeli Euroopa kontekstis haruldaseks, kui mitte lausa unikaalseks. Nimetatud on nelja iseloomulikku tunnust: 1) põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on

pädev teostama järelevalvet parlamendi poolt vastuvõetud seaduste üle; 2) Vabariigi Presidendil on õigus algatada a priori põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet ja õiguskantsleril on õigus algatada a posteriori abstraktset kontrolli; 3) peale Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegiumi on teistel kohtutel õigus tunnistada põhiseadusvastaseks iga õigusakt, mis on põhiseadusega vastuolus, ja jätta see kohaldamata, teatades sellest Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus; 4) puudub võimalus esitada individuaalseid põhiseaduslikke kaebusi. Eesti süsteem hõlmab Ameerika ja nn Austria-Kelseni mudeli aspekte.

Eraldi konstitutsioonikohtu loomine on seotud selle kohtule antava pädevusega. Praeguse pädevuse juures pole eraldi konstitutsioonikohtu vaja. Kui aastas tuleb arutada 3–4 asja, siis oleks konstitutsioonikohtu ülalpidamine liigne luksus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegium on ilmselt kõige odavam konstitutsioonikohtu funktsiooni täitev organ maailmas. Kõik tema liikmed peale kohtu esimehe on hõivatud teistes kolleegiumites. Kolleegiumil on vaid kaks poole kohaga töötavat nõunikku, mis pole küll normaalne, kuid sellel küsimusel peatun oma teises ettekandes.

Vaid üks protsessuaalne säte on problemaatiline. Nimelt sätestab põhiseaduse § 152, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (§ 5 lg 1) täpsustab, et kohus tunnistab selle õigusakti ka põhiseadusvastaseks. Kohtu volitus peatada menetlus kuni Riigikohtu lahendi jõustumiseni hoiaks ära tavaliste või halduskohtute otsuste ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuse vastuolu.

Praegu puudub üksikisikel juurdepääs põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile. Nende lubamisel tõuseks oluliselt pöördumiste ja kohtuasjade arv. Paljud konstitutsioonikohtud (nt Tõehhi, Saksa) on tõsisel hädas kaebuste rohkusega. Praktika näitab sedagi, et individuaalsete kaebuste lubamine suurendab konstitutsioonikohtu ja tavaliste kohtute suhete defineerimise probleeme ja pingestab nendevahelisi suhteid. Ühendriikides, Kanadas, Iisraelis, nüüdsest ka Suurbritannias ei ole loodud inimõigustega tegelemiseks eraldi konstitutsioonikohtu. Neis riikides ei peeta oluliseks mitte institutsioonilist raamistikku, vaid seda, et üksikisikul oleks juurdepääs kohtule. Kuna meie üld- ja halduskohtutel ei ole põhiseaduse § 15 kohaselt õigus tunnistada põhiseadusvastaseks mitte üksnes seadus või muu õigusakt, vaid ka toiming, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi, siis eksisteerib põhiõiguste kaitse võimalus ka praegu. Mõistagi pole senine süsteem laitmatu, kuid menetlusnormide täiustamise teel on võimalik seda parandada. Teine probleemidering, mis otsekohe kerkib, puudutab menetlusloa andmise süsteemi sisseseadmist.

Saksamaa Max Plancki Võrdleva Avaliku ja Rahvusvahelise Õiguse Instituudi teadur Maruhn väljendas arvamust, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi institutsioonilist raamistikku ei ole tingimata tarvis reformida. Pigem on Eesti-suguses väikeriigis praegusel institutsioonilisel ülesehitusel omad eelised. Tema analüüs avaldati ajakirjas "European Public Law" selle aasta juuninumbris (Maruhn. 1999). Arvestades ka vaidlusi Saksamaal

individuaalsete kaebuste üle, tuleks institutsioonilistesse muudatustesse suhtuda äärmise ettevaatlikkusega.

Ühel küsimusel lubatagu veel peatuda. Jutt on põhiseaduse §-st 149. See paragrahv ei määra mitte üksnes seda, et maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on madalama astme kohtud, ringkonnakohtud kõrgema astme kohtud ja Riigikohus kassatsioonikohus, vaid ka selle, et kõik kohtuasjad saavad alguse maa- ja linnakohtutest ja halduskohtutest ja ringkonnakohtud on vaid apellatsioonikohtud. Tegelikult puudub igasugune vajadus reguleerida põhiseaduses kohtukorraldust nii kasuistlikult. Väliselt lihtne kohtusüsteem on liialt kallis ja pikatoimeline. Euroopas pole omaks võetud printsiipi, et kohtuotsuse peale peaks saama kaevata kaks korda. Enamlevinud mudeli järgi algavad paljud keerulisemad asjad teise astme kohtutest. On raske selgitada, miks peaks kaebusi Valitsuse üksikakti peale läbi vaatama riigi ühe haldusüksuse kohus.

### **Kasutatud kirjandus**

**Maruhn, T. (1999)** Supreme Court or Separate Constitutional Court: The Case of Estonia. – European Public Law, Volume 5, Issue 2.

### **Märkused**

1. Antud artikkel on valminud Riigikogu põhiseaduskomisjoni korraldatud seminari Eesti Vabariigi põhiseaduse analüüs: probleemid ja lahendused (26–27 november 1999, Haapsalu) ettekande põhjal.