



Conférence des Cours constitutionnelles européennes
Conference of European Constitutional Courts
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
Конференция Европейских Конституционных Судов

SEADUSANDLIKU TEGEMATAJÄTMISE PROBLEEMID PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVES

Vastused

Leedu Vabariigi Konstitutsioonikohtu koostatud
Euroopa Konstitutsioonikohtute XIV konverentsi küsimustikule

1. ÕIGUSLÜNGAD TEADUSLIKUS DOKTRIINIS

1.1. Õiguslõnga mõiste.

Andke lühike ülevaade teie riigi õigusteadlaste ja –asjatundjate õiguslõnga käsitlest (kuidas õiguslõnga kirjeldatakse, missugused on nende liigid (nt õigusliku regulatsiooni määratlematus, lacuna legis, õigusvaakum, seadusandlik tegematajätmine, jne); kas õigusdoktriin käsitleb õiguslõngade tekkimise põhjuseid, tegelike ja väidetavate lõngade probleemi, avaliku ja eraõiguse lõngade iseärasusi ning õiguslõngade positiivseid ja negatiivseid tagajärgi?)

Lõnga ei ole Eesti õigusdoktriinis kuigi põhjalikult käsitletud. Olemasolevatest lõngakäsitlustest, mis peaaegjalikult toetuvad Saksa õigusdoktriinis tuntud lõngaõpetusele, on võimalik välja tuua järgmised lõngade liigid.

Ennekõike on tuntud vahetegu õiguslõngade ja seaduslõngade vahel. Õiguslõngaga on Eestis kasutatava definitsiooni järgi tegemist siis, kui mingit otsustamist vajavat valdkonda ei ole üldse seadusandlikult reguleeritud (tegemist on õigusvaba ruumiga või seadusandja teadliku loobumisega teatud eluvaldkonna reguleerimisest). Käesoleva alapunkti pealkirja silmas pidades on siin tegemist õiguslõnga kui üldmõiste ühe alaliigi – õigusvaakumiga. Seaduslõng seevastu tähendab seaduse reguleerimistaotlusest tuleneva reegli puudumist (puudub reegel, mille olemasolu saab seaduse teleoloogiast tulenevalt eeldada).¹

Teine oluline eristus teeb vahet ehtsate ja ebaehtsate (tegelike ja väidetavate) lõngade vahel. Ebaehtsa lõngaga on tegemist siis, kui positiivne õigus on formaalselt ilma täiendamata küll rakendatav, kuid õigustunnetus nõuab selle täiendamist (norm ei ole „kõiki asjaolusid arvesse võttes“ rakendatav – seaduse poolt esitatavat lahendust ei saa õigeks tunnistada, kuna seda peetakse „vääraks“).² Ehtsate lõngade all peetakse aga silmas juhtumeid, kus seadus ei sisalda üldse mingit reeglit seaduse poolt

¹ Vt M. Luts. Lõnga vastu tõlgendamise või analoogiaga? (Diskussioonist juriidilises meetodiõpetuses). Juridica VII 1996, lk. 348-352.

² Vt nt M. Sillaots. Kohtunikuõiguse võimalikkusest ja vajalikkusest kontinentaal-euroopalikus õiguskorras. Tartu 1997, lk 39-40.

reguleeritavas valdkonnas (seadus nõ vaikib). Ehtne lünk on seega seadusandlik lünk ehk seadusandja tegematajätmine seal, kus selline tegevus on põhiseaduslikult nõutav (olemaoleva normi kohta oodatakse õigusnormi olemasolu).³

Vahel tehakse vahet ka ilmsetel ja varjatud lünkadel. Ilmse lüngaga on seejuures tegemist siis, kui õiguse rakendaja märkab lünka kohe, varjatud lüngaga siis, kui see paljastub alles tõlgendamistegevuse tulemusel.

Õigusliku regulatsiooni määratlematust Eesti õigusdoktriinis üldiselt lüngana ei käsitleta –normide mitmetimõistetavus ja abstraktsus ületatakse tõlgendamise teel, sh põhiseaduslikke väärtusi appi võttes. Lüngaga on tegemist üksnes siis, kui norm on sedavõrd segane, et kohaldamisele kuuluvat reeglit ei ole võimalik välja selgitada ühtegi üldtunnustatud tõlgendamisvõtet kasutades.

Lüngaga ei ole tegemist ka siis, kui reegel ei sisaldu vaadeldavas seadusetekstis *expressis verbis*, kuid on tuletatav seaduse üldisest teleoloogiast. Samuti ei ole tegu lüngaga, kui vajalik reegel ei sisaldu antud valdkonda reguleerivas seaduses, vaid on eksikombel sattunud teise seaduse reguleerimisesemeks või on tuletatav mitmest seadusest nende koostoimes. Vaatluse all olev suhe ei pea olema reguleeritud eksplitsiitselt, piisab, kui juhised kaasuse lahendamiseks tuleneb õiguskorrast implitsiitselt.

Tõlgendamise seost õiguslünka tuvastamisega ei ole Eesti õigusdoktriinis päriselt selgeks vaieldud. Prevaleerivat näib seisukoht, et lüngaga seaduses on tegemist siis, kui seadusandja poolt ei ole konkreetset juhtumit ette nähtud või seda ei ole ette nähtud täielikult ning seadusest ei ole võimalik probleemile ka tõlgendusmeetoditega asjakohast lahendust leida. Vaidlusküsimuseks on, kui kaugele võib lünka tuvastamisel tõlgendustegevusega minna. Eriti ekspansiivse tõlgendamise lubamisel on nimelt võimalik väita, et kohaldamisele kuuluv reegel on alati võimalik tuletada Põhiseaduse tekstist või üldistest põhiseaduslikest väärtustest. Sellise lähenemise korral ei ole õiguslüngad üleüldse võimalikud, kuivõrd reegel sisaldub alati Põhiseaduses eneses ja on sealt tõlgendamise teel tuletatav. Kuigi Eesti õigusdoktriin eelistab pigem piiravat lähenemist tõlgendamisele, ei ole võimalik piiri tõlgendamise ja lüngatäitmise vahel abstraktselt määratleda.

Õiguslünkade tekkimise põhjuseid, avaliku ja eraõiguse lünkade iseärasusi ega õiguslünkade positiivseid ja negatiivseid tagajärgi Eesti õigusdoktriin käsitletud ei ole.

1.2. Seadusandliku tegematajätmise mõiste.

Kas õiguskirjanduses eristatakse õiguslünki, mis on põhiseadusega (või kõrgema õigusjõuga regulatsiooniga) keelatud? Missugune on seadusandliku tegematajätmise kui õiguslünka ühe tüübi prevaleeriv käsitlus teie riigi õigusdoktriinis?

Kuivõrd Eesti õigusdoktriin ei ole lünkade problemaatikaga põhjalikumalt tegelenud, puudub Eestis ka seadusandliku tegematajätmise kui õiguslünka ühe tüübi põhjalikum teoreetiline käsitlus. Kõige üldisemalt võib seadusandlikku tegematajätmist defineerida kui olukorda, kus seaduses ei leidu reeglit seesuguse situatsiooni lahendamiseks, mille õiguslik reguleerimine on põhiseaduslikult nõutav, ja kohaldamisele kuuluvat normi ei ole võimalik tõlgendamispiire ületamata seaduse põhiseadusekohasel tõlgendamisel välja selgitada. Ennekõike kuuluvad siia suhted, mille positiveerimist saab nõuda isik põhiseaduslikele õigustele tuginedes või mille reguleerimise vajadus tuleneb Põhiseaduse tekstist enesest.

³ Vt A. Taska. Õigusteaduse metodoloogia. Lund 1978, lk 61.

Esmakordselt positiveeriti seadusandlik tegematajätmine Eesti õigukorras 2004. aastal, mil Riigikohtule anti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) täiendamise teel pädevus kontrollida õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele ja tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks. PSJKS § 15 lõike 2¹ järgi võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.

Ehkki ajendatud vajadusest tagada isikute õiguskaitse olukorras, kus riik jätab kohaldamata EL määruse või üle võtmata EL direktiivi, on Riigikohtu sellist pädevust sätestav norm PSJKSi muutva seaduse seletuskirja järgi kohaldatav ka siseriikliku õigussuhte korral ehk olukorras, kus „seadusandja ei ole kehtestanud Põhiseaduses nõutavat korda või kui vaatamata volitusnormi olemasolule seaduses jäetakse rakendusakt andmata“⁴. Oluline on märkida, et õiguse nõuda seadusandjalt tegevust tuletas Riigikohus juba enne PSJKS muudatusi Põhiseaduse §-s 14 sisalduvast üldisest õigusest korraldusele ja menetlusele, mille järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus (vt selle ja Riigikohtu järgneva praktika kohta lähemalt p. 2.3).

1.3. Konstitutsioonikohus või põhiseaduslikkuse järelevalvet teostav institutsioon (edaspidi „konstitutsioonikohus“) kui „negatiivne“ ja „positiivne“ seadusandja.

Missugune on teie riigi õigusdoktriinis prevaleeriv arusaam konstitutsioonikohtu kui kohtuasutuse missioonist? Konstitutsioonikohus kui „negatiivne“ seadusandja. Konstitutsioonikohtu kui „positiivse seadusandja“ mõiste. Konstitutsioonikohtu praktika mõju õigusloomele. Kas õigusdoktriinis käsitletakse konstitutsioonikohtu tegevust õiguslünkade uurimisel ja hindamisel ning konstitutsioonikohtu otsuste mõju nimetatud lünkade täitmisele? Kas vastavate otsuste pinnalt on konstitutsioonikohtu tegevuste nimetamine „aktivistlikuks“, „mõõdukaks“ või „minimalistlikuks“ põhjendatud?

Eesti õigusdoktriinis, sarnaselt üldlevinud käsitlusega, mõistetakse konstitutsioonikohtu „negatiivne“ seadusloome all nõo miinusemärgilist kohtumõistmist ehk seaduse või selle sätte kehtetuks tunnistamist. „Positiivse“ seadusloomega seevastu on tegu siis, kui konstitutsioonikohus teeb kohustuslikuks mingi kindla poliitika, kirjutades seadusandjale ette ainuvõimalikud käitumisjuhised.

Selles osas, milline on/peaks olema konstitutsioonikohtu missioon konstitutsionalismi ajastul, esineb õigusdoktriinis lahknevaid arusaamu. Valitseva seisukoha järgi on Eestis (seni) lähtunud põhimõttest, et kohus ei kirjuta seadusandjale ette, kuidas teatud valdkondi reguleerida. Kui kohus seda teeb, on tegemist kohtu (lubamatu) aktivismiga. Seoses Riigikohtule 2004. aastal omistatud pädevusega teostada lisaks eksisteerivate normide põhiseaduspärasuse järelevalvele kontrolli ka normide andmata jätmise üle,⁵ on erialakirjanduses märgitud, et seadusandja tegevusetuse osas tehtud kohtuotsus peaks olema paljalt deklaratiivne, kuna kohus ei saa sisustada sätet, mille seadusandja on jätnud vastu võtmata. Konstitutsioonikohus ei saa asuda seadusandja asemele, kirjutades talle ette aktsepteeritavad lahendused, kuna selline tegevus oleks lubamatu lahusvõimude põhimõtte rikkumine ja seda peab vältima samast põhimõttest järelduva nn kohtu enesepiiramise kohustusega.⁶ Selle seisukoha pooldajad näevad konstitutsioonikohut pelga negatiivse seadusandjana ehk organina, kellel lasub kohustus mitte enam kui elimineerida õiguskorrast põhiseadusevastane säte.

⁴ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (357 SE I) seletuskiri.

⁵ Vt selle kohta eespool p 1.2.

⁶ V. Saarmets. Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus. Juridica VI 2001, lk 382.

Teisalt on avaldatud arvamust, et Eestis sarnaselt mujal maailmas jälgitavatele tendentsidele on järjest enam juhtumeid, kus tuleb ka luua, mitte pelgalt annulleerida norme, ning tegemist ei ole mingi erakordse poliitilisuse väljendusega. Seega on vahetegu konstitutsioonikohtu negatiivse ja positiivse seadusloome vahel kasutatud, hindamaks konstitutsioonikohtu aktivismi taset. Teema ei ole siiski leidnud põhjalikumat käsitlemist, märgitud on vaid, et kohtuliku aktivismi üheks hindamiskriteeriumiks võiks olla positiivse poliitikakujundamise ehk konstitutsioonikohtulike ettekirjutuste detailsuse aste.⁷ Riigikohtu tegevuse liigitamisega „negatiivseks“ ja „positiivseks“ seadusloomeks ning Riigikohtu selle kaudu „aktivistlikuks“, „mõõdukaks“ või „minimalistlikuks“ liigitamisega on siiski seotud üks probleem. Nimelt võib nende vahetegu osutada keeruliseks, ja lõppkokkuvõttes tinglikuks. Heaks näiteks on Riigikohtu otsused nn Brusilovi,⁸ valimisliitude⁹ ning ümberasunute¹⁰ asjades.

Palju poleemikat tekitanud nn Brusilovi asjas leidis Riigikohtu üldkogu, et karistusseadustiku rakendamise seadus on Põhiseadusega vastuolus seetõttu, et selles ei ole ette nähtud süüdi mõistetud ja vanglakaristust kandva isiku karistuse vähendamist uues karistusseadustikus ette nähtud (kergema) karistuse ülemmääran. Üldkogu märkis, et võtab otsuse tegemisel „arvesse ka vajadust anda kohtutele selged juhised, kuidas samasuguseid juhtumeid lahendada“. Kuivõrd kehtiv seadus ei näinud ette menetluskorda Brusiloviga analoogses olukorras olevate isikute õiguste kaitseks, andis Riigikohus nn astmekohtutele kohtuotsusega suunised selliste juhtumite lahendamiseks analoogia korras. Sisuliselt tegutses Riigikohus selles asjas positiivse seadusloojana nii materiaalses kui protseduurilises tähenduses.

Nn esimeses valimisliitude asjas oli küsimuse all see, kas kodanike valimisliitude keelustamine kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel oli kooskõlas põhiseadusliku õigusega kandideerida ja valida. Riigikohus leidis, et kodanike valimisliitude keelustamine oli põhiseadusevastane ja märkis nn esimeses asjas, et „Riigikohtu otsuse täitmine eeldab, et kohalike valimiste põhiseaduspäraseks läbiviimiseks tuleb muuta kehtivat regulatsiooni. Seejuures on seadusandjal vabadus kaaluda erinevaid lahendusvariante. Valimisliitude taastamine pole praeguse regulatsiooni puuduste ületamise ainuvõimalik vahend. Tõenäoliselt on aga valimisliitude taastamine ainus vahend, mis suudab tagada kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste tähtaegse korraldamise.“¹¹

Nn teises valimisliitude asjas tunnistas Riigikohus kodanike valimisliitude keelustamise kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel uuesti põhiseadusevastaseks, märkides taas, et seadusandja saab tekkinud põhiseadusevastase olukorra kõrvaldada ka muul viisil peale kodanike valimisliitudel valimistel osalemise lubamise. Riigikohtu üldkogu jätkas aga: „Üldkogu on aga seisukohal, et elanike arvult väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes ei oleks üksnes erakondade nimekirjas kandidaatide ülesseadmise võimaldamine põhiseaduspärane isegi siis, kui erakonnale esitatavat 1000 liikme nõuet vähendada näiteks kümme korda. Ka 100 liikme nõude puhul ei oleks paljudes omavalitsusüksustes võimalik moodustada mitut kohalikku erakonda.“¹² Võimaluse kohta kõrvaldada põhiseadusvastuolu mõnel teisel seadusandja poolt valitud alternatiivsel viisil märkis Riigikohus, et selle välistab valimisteni jäänud lühike aeg. Sisuliselt sedastas Riigikohus neis asjades, et Põhiseadus kirjutab seadusandjale põhiseadusvastuolu kõrvaldamisel ette ühe ja ainuõige (s.t põhiseaduspärase) käitumisjuhise.

⁷ B. Aaviksoo. Kohtuliku aktivismi kontseptsioon. Kohtulik aktivism Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas 1993-2004. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2005.

⁸ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02.

⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02 ning Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05.

¹⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02; Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-63-05; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-06.

¹¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02, p 34.

¹² Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05, p 45.

Nn esimeses ümberasunute asjas leidis Riigikohus, et omandireformi seaduse säte, mille järgi Saksamaale ümberasunute õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise küsimus pidi lahendatama riikidevahelise kokkuleppega, oli vastuolus õigusselguse põhimõttega koosmõjus üldise õigusega korraldusele ja menetlusele (seadusandja ei olnud piisavalt selgelt määratlenud, kas selline vara endistele omanikele tagastatakse või mitte). Riigikohus ei tunnistanud sätet siiski kehtetuks, kuna andnuks sellega vastuse põhimõttelisele küsimusele, kas sellist vara tagastada või mitte, mida pidas seadusandja kompetentsi kuuluvaks poliitiliseks küsimuseks. Kuna seadusandja ei suutnud enam kui kolme aasta jooksul Riigikohtu tuvastatud põhiseadusvastuolu kõrvaldada, tunnistas Riigikohus nn teises ümberasunute otsuses õigusselgusetu sätte kehtetuks, mille tagajärjel tulnuks vara ümberasujatele tagastada. Seejuures ajatas Riigikohus oma otsuse jõustumise, andes sellega seadusandjale võimaluse Riigikohtu otsus soovi korral „ümber pöörata“. Seadusandja võttis seejärel vastu seadusmuudatuse, millega seadustas olukorra, mis tekkinuks pärast Riigikohtu otsuse jõustumist. Selle seadusemuudatusega sätestas seadusandja muuhulgas kitsendavad tingimused ümberasujate vara tagasisaamiseks. Vabariigi President jättis seaduse välja kuulutamata, kuna leidis, et see kohtleb ümberasujate erinevaid gruppe ebavõrdselt. Riigikohus nõustus Vabariigi Presidendiga, sedastades, et Riigikogu peab ümberasujatele vara tagastamisel tagama kõigi ümberasujate võrdse kohtlemise, samuti, et „Riigikogu ei ole olulises osas täitnud asjas nr 3-3-1-63-05 tehtud Riigikohtu üldkogu otsuse punktis 30 märgitud, mille kohaselt tuli ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega kaasnevate probleemide lahendamiseks välja töötada tõhus regulatsioon, mis võimaldaks ümberasunutel ja õigusvastaselt võõrandatud eluruumide erastamiseks õigustatud isikutel oma õigusi realiseerida.“

Riigikohtu otsuste tagajärjeks nn valimisliitude asjades oli konstitutsioonikohtu antud „juhiste“ elluviimine – seadusandja taastub kodanike valimisliidud kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel. Ka nn ümberasunute küsimuses on ümberasunute vara küsimus täna reguleeritud Riigikohtu otsuse jõustumise tähtaja möödumise ja seadusandja samasisulise seaduse Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jätmise tõttu Riigikohtu lahendiga nn teises ümberasunute asjas. Ümberasunute vara tagastamise menetluskorda sätestavat tõhusat regulatsiooni, mille puudumisele Riigikohus nn kolmandas ümberasunute kaasuses viitas, ei ole tänaseni välja töötatud.

Konstitutsioonikohtu tegevust õiguslünkade uurimisel ning konstitutsioonikohtu otsuste mõju nimetatud lünkade täitmisele ei ole õigusdoktriinis seni käsitletud.

2. SEADUSANDLIKU TEGEMATAJÄTMISE SUHTES KONTROLLI TUGEVDAMINE PÕHISEADUSES, KONSTITUTSIOONILISES KOHTUPRAKTIKAS JA RIIGI TEISTES ÕIGUSAKTIDES

2.1. Põhiseadus siseriiklikus õigussüsteemis.

Kirjeldage oma siseriiklike õigusaktide hierarhilist püramiidi (nt Leedu Vabariigis ei tohi ükski siseriiklik õigusakt olla põhiseadusega vastuolus ning ükski Seimi või valitsuse või Vabariigi Presidendi seadus ega õigusakt ei tohi olla vastuolus konstitutsiooniliste seadustega). Põhiseaduse koht ja tähtsus siseriiklikus õigussüsteemis. Missuguse kontseptsiooni põhiseadusest kui kõrgeimast seadusest on kujundanud konstitutsioonikohus? Arusaam põhiseadusest kui otsesest ja kaudsest regulatsioonist. Kas konstitutsioonilises kohtupraktikas loetakse põhiseadust lünkadeta seaduseks?

Põhiseadus on riigi õiguskorra kõige olulisem akt, asetledes õigusaktide hierarhias kõrgeimal kohal. Põhiseaduse § 3 lõikest 1, §-st 102 ja § 15 lõikest 2 tulenevalt peavad kõik teised siseriiklikud õigusaktid põhiseadusega kooskõlas olema.¹³ Põhiseadusele järgnevad seadused ja Vabariigi Presidendi seadlused; hierarhias madalaimal paiknevad täitevvõimu (st Vabariigi Valitsus, ministrid, kohalikud omavalitsused, Eesti Pank ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud oma autonoomia piires) poolt vastuvõetud määrused. Seaduste hulgas omistatakse kõrgem õigusjõud PS §-s 104 loetletud nn konstitutsionaalsetele seadustele, mis omavad suuremat tähtsust ja mille vastuvõtmiseks on põhiseaduses ette nähtud kõrgendatud (kvalifitseeritud) hääleteenamuse nõue. Konstitutsionaalsete seaduste reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi ei saa reguleerida lihtseaduse ega seadlusega. Määruste puhul on kõrgema õigusjõuga organitevahelises hierarhias kõrgemal paikneva organi määrus. Organitevahelise hierarhia puudumisel tuleb hinnata, kelle pädevusse vastava küsimuse lahendamine kuulub. Hierarhias samal tasemel paiknevate õigusaktide vastuolu lahendamiseks kasutatakse *lex specialis derogat legi generali* ja *lex posterior derogat legi priori* põhimõtteid.¹⁴ Põhiseaduse enese normide vahel hierarhia puudub. Isegi kui põhiseaduse normide vahel tundub olevat vastuolu, ei saa ühtegi normi pidada kehtetuks. Kõik vastuolud tuleb lahendada kaalumise ning optimaalse lõpplahendi leidmise teel. Kõiki norme tuleb kasutada niivõrd, kuivõrd see võimalik on.¹⁵

Põhiseaduse prioriteedi (primaarsuse, ülimuslikkuse) põhimõtte sätestab eeskätt PS § 3 lg 1 esimene lause, mis nõuab, et riigivõimu teostataks üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtte tähendab, et avaliku võimu tegevus ei tohi põhiseadusega vastuollu minna. Sisuliselt on sätte puhul tegu iseenesestmõistetavusega, millel on kehtimiskorralduse iseloom.¹⁶ Kuna PS on riigi kõrgeim seadus, siis järelikult ka seadusi saab vastu võtta üksnes põhiseaduslikke protseduureegleid järgides. Nii ka PS § 102 ka sätestab. Põhiseaduse ülimuslikkuse üks tagatisi on PS muutmise keerukus. Põhiseaduse ülimuslikkusest tuleneb ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse legitiimsus.

Riigivõimu teostamine PS-ga kooskõlas olevate seaduste alusel hõlmab omakorda nii üldist seadusereservatsiooni kui ka seaduslikkuse põhimõtet.

- Üldise seadusereservatsiooni sisu saab jagada *parlamendireservatsiooniks* (kõik olulised küsimused riigis, iseäranis põhiõiguste piirangud, peab otsustama seadusandja) ning *seadusliku aluse nõudeks* (igal isiku põhiõiguse riivel peab olema seaduslik alus).¹⁷
- Seaduslikkuse põhimõtte nõuab, et madalama õigusjõuga norm oleks kooskõlas kõrgema õigusnormiga. Seaduslikkuse põhimõtte hõlmab *kõrgema õiguse kehtimise prioriteeti* (madalama õigusega ei saa määrata kõrgema õiguse sisu, vaid madalam õigus peab olema kooskõlas kõrgema õigusega, mida võib pidada õigusnormi hierarhia otseseks tagajärjeks,) ning *madalama õiguse rakendamise prioriteeti* (madalama normi olemasolul tuleb seda rakendada esmajärjekorras ning alles selle puudumisel kõrgemalseisvat akti).¹⁸

PS § 3 lg 1 teisest lausest tuleneb rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide otsene ja vahetu kehtivus Eesti siseriiklikus õiguskorras. Põhiseadus ei määra otsesõnu kindlaks rahvusvahelise

¹³ PS § 3 lg 1: "Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa."

PS § 102: "Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega."

PS § 15 lg 2: "Kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus."

¹⁴ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 (edaspidi: *Annus*), lk 75-76.

¹⁵ Annus lk 32.

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002 (edaspidi: *PS kommentaar*), lk 55.

¹⁷ PS kommentaar lk 56-58.

¹⁸ PS kommentaar lk 58-59.

õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtete asukohta Eesti õigusaktide hierarhias. PS kohustab küll seadusandjat seadusloomeprotsessis rahvusvahelise õiguse normidega arvestama ning annab isikutele võimaluse toetuda siseriiklikes kohtutes rahvusvahelise tavaõiguse normidele, kuid ei omista neile normidele otsesõnu ülimuslikkust põhiseaduse ega siseriikliku õiguse ees.¹⁹ Riigikohus on oma praktikas kasutanud rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid toetava tõlgendusargumendina, kuid seda tavaliselt paralleelselt Eestis tunnustatud põhimõtetega.²⁰

Rahvusvahelise õiguse allikatest on õigusaktide hierarhias eriline staatus ratifitseeritud välislepingutel.²¹ PS § 123 võimaldab rahvusvahelisi lepinguid rakendada Eesti territooriumil kõrvuti siseriikliku õigusega ja õigussuhetes, mida võivad samaaegselt reguleerida Eesti õigusaktid. Ratifitseeritud välislepingute rakendamise võimalikkusega Eestis tunnistatakse, et välisleping võib olla vastuolus sama küsimust reguleeriva Eesti õigusaktiga, ja kohustatakse sel juhul juhinduma välislepingust (monistlik käsitlus)²². Samas seotakse välislepingute ülimuslikkus sõltuvusse nende ratifitseerimisest Riigikogu poolt, samuti ei oma ratifitseeritud välislepingud ülimuslikkust Eesti põhiseaduse suhtes. Põhiseadus ei nimeta rahvusvahelisi lepinguid Eesti õigussüsteemi osana, nagu ta teeb seda rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtete puhul, ega nõua, et seadusi tuleks vastu võtta kooskõlas ratifitseeritud välislepingutega (vrdl PS § 3). PS ülimuslikkust rahvusvaheliste lepingute suhtes kinnitab ka rahvusvahelise lepingu ratifitseerimisel PS üldsätete (sh § 3) muutmise võimatus. Nimelt, vastavalt PS §-le 162 saab PS üldsätteid muuta ainult rahvahääletusega, samas keelab PS § 106 lg 1 välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimust panna rahvahääletusele. Seega on tulenevalt PS §-dest 3, 4, 15 ja 152 kohtutel õigus ja kohustus tunnistada põhiseadusevastaseks välisleping, mis rikub PS-s sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil PS-ga vastuolus, ning jätta selline välisleping kohaldamata. Kindlustamaks välislepingu kohaldamise ühetaolisus riigis, on sellekohase lõpliku otsuse langetamise õigus Riigikohtul, kelle pädevus piirdub välislepingu PS-le mittevastavuse tuvastamisega ja seetõttu selle riigisisese rakendamise välistamisega.²³

Euroopa Liiduga liitumise järel muutusid EL normid Eesti õiguskorra osaks. Põhiseaduse täiendamise seaduse²⁴ (PSTS) § 2 kohaselt kohaldatakse jätkuvalt põhiseadust, kuid seda arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.²⁵ EL õigusest tuleneb aga, et siseriiklike õigusaktide rakendamisel tuleb arvestada EL õigusega. Seega peavad kohtud EL õigusega vastuolus oleva seaduse või määruse kohaldamata jätma. Riigikohus on Eesti riigi kohustuse kohta märkinud: "Euroopa Liidu ainupädevuses

¹⁹ PS kommentaar lk 63-64, vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. a otsus nr III-4/1-5/94.

²⁰ Annus lk 204-206, viidatud Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 7. veebruari 1995. a otsusele asjas nr III-1/3-4/95.

Riigikohus on juba enne Eesti EL liikmeks saamist kolmes lahendis viidanud EL põhiõiguste hartale, hoolimata harta mittesiduvusest. – J. Laffranque. "Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn 2006, lk 332-333 (edaspidi: *Laffranque*). Nt tõdes Riigikohus ühes neis lahendeist, et demokraatliku õigusriigi põhimõtte kehtivus Eestis tähendab, et Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted ning põhiväärtused, mida tunnistatakse Euroopa õigusruumis. – Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p-d 14 ja 15.

²¹ PS § 123: "*Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.*

Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid."

²² Monismi ja dualismi eristamisest vt lähemalt nt H. Vallikivi. *Status of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution*. *Juridica International* 2001/1, lk 222-232. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.juridica.ee/international_en.php?document=en/international/2001/1/24248.SUM.php, 10.08.2007.

²³ PS kommentaar lk 547-553. Riigikohtu sellekohane pädevus on sätestatud ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PJKS) § 15 lg 1 p-s 3 ja lg-s 3. – Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. RT I 2002, 29, 174 ... RT I 2005, 68, 524.

²⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. RT I 2003, 64, 429.

²⁵ PSTS § 2: "*Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.*"

või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust".²⁶

Juhul kui EL põhiõiguste kaitse ei vasta põhiseadusega kehtestatud standarditele, tuleks seega PSTS §-st 2 tulenevalt eelistada EL õigust, kui vastuolu ei ole võimalik tõlgendamisega ületada. Samas ei delegeerinud Eesti rahvas PSTS vastuvõtmisel riigivõimuvolitusi EL-le piiramatul ulatusel. Nimelt sätestab PSTS § 1 nn kaitseklausli,²⁷ mis tagab PS aluspõhimõtete järgimise ka juhul, kui EL õigus väljub oma pädevuse piirest ning Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted saavad kahjustatud. Seega, et Eesti saaks EL õigusnormide alusel riigivõimu teostada, peavad need õigusnormid siiski vastama teatud tingimustele.²⁸ Esimeseks tingimuseks on normide vastamine Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetele; teiseks aga EL õigusaktide endi kehtivus EL normide kohaselt ning EL õiguse vahetu kohaldatavus.²⁹ Eesti riigivõimuorganid, sh kohtud, ei saa kahelda EL esimeses õiguses sisalduvate normide kehtivuses. Teise õiguse aktidest on EL määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav - seega PS § 3 ei ole kohaldatav juhtumil, mil riigivõimu teostatakse ilma siseriikliku rakendusaktita EL määruse alusel. Kui aga siseriiklik rakendusakt on olemas, kuid see on vastuolus EL määrusega, ei tohi tulenevalt EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest rakendusakti (sh seadust) kohaldada. Teise õiguse aktidest direktiivid aga pole reeglina vahetult kohaldatavad, mistõttu riik ei saa direktiivile tuginedes üksikisiku vastu riigivõimu teostada.³⁰

PS lünkade ületamisest Riigikohtu praktikas. Põhiseaduse tähe taga seisavad väärtused, mida tuleb osata põhiseadusest arusaamisel konkretiseerida. Põhiseadusest arusaamiseks tuleb rakendada nii *kooskõlalistsust tagavat põhimõtet* (et ei tekiks vastuolusid põhiseaduse enda osade vahel) kui ka *kontekstilise põhimõtet* (et tekiks selgepiiriline ettekujutus põhiseaduse sätet puudutavast kohast põhiseaduse tekstis).³¹ Paljud põhiseaduse sätted on üldised ja abstraktsed ning PS kohaldamiseks on neid norme vaja tõlgendada.³² Võimalikke lünki PS-s aitab ületada ka arenguklausliks nimetatud PS § 10, mis jätab põhiõiguste kataloogi avatuks.³³ PS annab üldised põhimõtted ja raamid edasisele seadusandlusele. PS sisaldab üldisi kompromisse, mitte täpseid ja konkreetseid lahendusi, mille tõttu võib põhiseadusest mitmes küsimuses erinevalt aru saada. Üldine põhiseadus pakub enam tõlgendamisvõimalusi, mille abil üksikprobleemidele edukalt läheneda. Kuna põhiseaduse erinevate normide ja põhimõtete vahel kompromissi leidmine nõuab erinevate väärtuste kaalumist, on PS tõlgendamise protsessis oluline roll seadusandjal. Demokraatiaprintsiibist tulenevalt on Riigikogul õigus täpsustada PS-s kohati üldiselt ja mitmetähenduslikult sätestatud. Samas on Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses lõpliku otsustamise õigus, kas seadus on põhiseadusega kooskõlas või mitte.³⁴ Näiteks on Riigikohus märkinud, et põhiseaduse tõlgendamisel ei saa pimesi lähtuda madalamalseisvas õigusaktis antud mõiste legaaldefiniitsioonist. Vastasel korral saaks seadusandja põhiseaduse mõistetele anda enda suvast lähtuva tähenduse, mis võib omakorda kaasa tuua põhiseaduslike õiguste lubamatu kitsendamise. Seega ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse

²⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. mai 2005. a arvamus asjas nr 3-4-1-3-06, p 16.

²⁷ PSTS § 1: "*Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest*".

²⁸ Laffranque lk 72, 82.

²⁹ Laffranque lk 289-291.

³⁰ Annus lk 90-91, küsimust lahkevad nt Riigikohtu halduskolleegiumi 25. aprilli 2006. a määrus asjas nr 3-3-1-74-05 (p 12 ja 13) ning Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 30. märtsi 2006. a otsus asjas nr 3-2-1-4-06 (p 58).

³¹ PS kommentaar lk 29.

³² Annus lk 32.

³³ PS § 10: "*Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.*"

³⁴ Annus lk 39-40.

astmest tingituna võib PS-s kasutatava mõiste sisu erineda samade mõistete sisust spetsiifilises õigusharus.³⁵

PS kui otsene ja kaudne regulatsioon Riigikohtu praktikas.

Põhiseadust on põhimõtteliselt võimalik rakendada ka otse, ilma alamalseisvaid akte vastu võtmata. PS ülimuslikkuse põhimõttest tulenevalt on nii kohus kui ka täitevvõim otsuste langetamisel kohustatud PS-t silmas pidama. Riigikohus on otse põhiseadust kohaldanud (ilma vastava rakendusaktita) näiteks, võimaldades taasavada kohtumenetlust peale Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt Eestis Euroopa Inimõiguste Konventsiooni rikkumise tuvastamist, hoolimata sellekohase regulatsiooni puudumisest Eesti menetlusseadustikes. Riigikohus oli seisukohal, et juhul, kui seadusandja pole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulenevalt Põhiseaduse §-st 14 tagama põhiõiguste kaitse.³⁶ Menetluse taasavamise põhjusena tõi Riigikohus välja isiku põhiõiguste rikkumise jätkuvuse, rikkumise olulisuse ning avaliku huvi puudumise varasema kohtulahendi kehtimajäämise osas.³⁷ Samas ei tähenda PS otsekohaldatavuse põhimõtte olemasolu kindlasti selle ilma igasuguste reservatsioonideta rakendamist. Seadusandjale on antud ulatuslik otsustusruum mitmete PS väga üldiste sätete täpsemaks sisustamiseks, kusjuures valikute tegemisel on seadusandja seotud PS printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Nn sotsiaalhoolekande seaduse asjas³⁸ on Riigikohus pidanud võimalikuks sotsiaalsete õiguste rikkumisel hinnata regulatsiooni ainult sel määral, mil seadusandja poolt puudustkannatavatele isikutele tagatud abi langeb minimaalsest tasemest allapoole, eesmärgiga hoida ära inimväärikuse rikkumist. Seega on PS rakendamiseks ikkagi teatud regulatsioon vajalik, PS saab siiski anda vaid üldised suunavad põhimõtted, mida seadusandja peab täpsustama.

2.2. Põhiseaduses *expressis verbis* sätestatud konstitutsioonikohtu pädevus uurida ja hinnata õiguslünkade põhiseaduslikkust.

*Missugused õigusaktid (konstitutsioonilised seadused, referendumil vastuvõetud seadused, tavaseadused, parlamendi aktid, rahvusvahelised kokkulepped, föderaalsubjektide seadused, seadustest madalamad aktid, enne põhiseaduse jõustumist jõustunud seadused, muud õigusaktid) on konkreetselt loetletud põhiseaduslikkuse järelevalve objektidena? Kas teie riigi põhiseadus sätestab *expressis verbis*, et konstitutsioonikohus uurib ja hindab õigusliku regulatsiooni lünkade (seadusandliku tegematajätmise) põhiseaduslikkust? Kas põhiseadus sätestab seadusandliku tegematajätmise uurimiseks erimenetluse?*

2.2.1. PS 149 lg 3 ls 2 määrab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuks Riigikohtu. Riigikohtu pädevuses on nii jõustunud kui jõustumata õigusaktide PS-le vastavuse kontroll. Vabariigi President võib Riigikohtult põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses taotleda seaduste eelkontrolli (PS § 107); õiguskantsler võib taotleda seadusandliku, täidesaatva või kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide eel- ja järelkontrolli (PS § 142).³⁹ Enne põhiseaduse jõustumist antud õigusaktide kehtivust saab Riigikohus hinnata PS rakendamise seaduse (PSRS) § 2 alusel,⁴⁰ samuti PS ülimuslikkuse põhimõttest

³⁵ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02, p 25.

³⁶ PS § 14: "Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus."

³⁷ Vt Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-1-3-13-03, p 36 jj; Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-3-2-1-04, p-d 27-29 ning Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 22. novembri 2004. a otsus asjas nr 3-1-3-5-04, p13. Vt ka Eesti vastus CCJE küsimustikule, p C.3 (viide 1).

³⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16.

³⁹ Vt PS kommentaar lk 482-486; lk 601-602; lk 626.

⁴⁰ Põhiseaduse rakendamise seadus. RT I 1992, 26, 350. § 2: "Käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse.

(PS § 3) tulenevalt. Tavakohtutel on PS 152 lg 1 alusel küll õigus tunnistada norm põhiseadusevastaseks ja jätta kohaldamata, kuid seejärel tuleb neil esitada norm Riigikohtule, kes teeb lõpliku otsuse normi kehtetuks tunnistamise või jõusse jätmise kohta.

Põhiseaduslikkuse järelevalve keskne pädevusnorm on PS § 152 lg 2, mis sätestab, Riigikohus tunnistab põhiseadusvastasuse korral kehtetuks *mis tahes seaduse või muu õigusakti*. Kuna PS tõstab õigusaktide kõrval eraldi esile seadused, võib järeldada, et "seaduse" all peetakse silmas nn parlamendiseadusi e seadust formaalses mõttes.⁴¹ Õigusakti puhul on §-s 152 määrav akti universaalne iseloom (materiaalne kriteerium) – põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse objektiks on kõik üldaktid, sõltumata vastuvõtjast (sh nt rahvahääletusel vastuvõetud seadused, Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste määrused).⁴² Põhiseaduslikkuse järelevalve hõlmab ka rahvusvahelisi kokkuleppeid (vt eespool p 2.1).

2.2.2. PS ei sätesta *expressis verbis* konstitutsioonikohtu õigust uurida ja hinnata õigusliku regulatsiooni lünkade ega seadusandliku tegematajätmise põhiseadusele vastavust. Selle õiguse võib tuletada PS §-dest 14 ja 15.⁴³ Esimeses sätestatud põhiõigus korraldusele ja menetlusele hõlmab ka õigust seadusandja aktiivsele tegevusele, mille täitmise pandiks on üldine kohtutee garantii.⁴⁴

2.2.3. PS ei sätesta seadusandliku tegematajätmise uurimiseks erimenetlust.

2.3. Konstitutsioonikohtu pädevuse õiguslünkade põhiseaduslikkust uurida ja hinnata tõlgendamine konstitutsioonilises kohtupraktikas.

Konstitutsioonikohus kui põhiseaduse ametlik tõlgendaja. Kas konstitutsioonikohus on üksikasjalikumalt selgitanud oma põhiseaduses sõnaselgelt sätestatud volitusi uurida ja hinnata seadusandlikku tegematajätmist? Millele tuginedes järeldatakse, et põhiseadus kaudselt sätestab konstitutsioonikohtu pädevuse uurida ja hinnata seadusandlikku tegematajätmist? Kas konstitutsioonikohus on välja kujundanud seadusandliku tegematajätmise sedastuse tagajärgede doktriini? Kui jah, siis kirjeldage seda.

Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lõikele 1 saab esimese või teise astme kohus tunnistada Põhiseadusega vastuolus olevaks ka õigustloova akti andmata jätmise ning edastada vastava otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse kontrolliks.

Enne nimetatud sätte jõustumist tuletas Riigikohus seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastasuse tuvastamise pädevuse Põhiseaduse §-s 14 sisalduvast õigusest korraldusele ja menetlusele. Nimelt leidis Riigikohus nn esimeses ümberasujate kaasuses,⁴⁵ et omandireformi seaduse säte, mille järgi lahendatakse Saksamaale ümberasunute õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise küsimus riikidevahelise kokkuleppega, on olukorras, kus sellist lepet pole suudetud enam kui kümne aasta jooksul sõlmida, muuhulgas vastuolus üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele, ning konstateeris, et seadusandja peab põhiseadusevastasuse ületamiseks andma asjakohase õigusliku regulatsiooni. Kuna seadusandja ei suutnud Riigikohtu nn esimeses ümberasujate otsuses tuvastatud põhiseadusevastast olukorda enam kui kolme aasta jooksul kõrvaldada, tunnistas Riigikohus

Vaidluse korral õigusakti vastavusest põhiseadusele ja põhiseaduse rakendamise seadusele otsustab küsimuse Riigikohus."

⁴¹ PS kommentaar lk 634.

⁴² Annus lk 171.

⁴³ PS § 14 sõnastust vt viide 25. PS § 15 lg 1: "Igäihel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igäiiks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist." PS § 15 lg 2 sõnastust vt viide 2.

⁴⁴ PS kommentaar lk 134, 140.

⁴⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02.

vaidlusaluse sätte 2006. aastal nn teises ümberasujate kaasuses seadusandja tegevusetuse tõttu kehtetuks.⁴⁶

Riigikohus kinnitas oma vastavat pädevust hiljem nn elamuseaduse kaasuses, kus sedastas lahendi p-des 42 ja 43 *obiter dictumi* korras: „[s]eadusandja tegevusetus või ebapiisav tegevus võib olla Põhiseadusega vastuolus ning Riigikohtul on võimalik seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastasus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ka tuvastada. Seaduses on sellekohane selgesõnaline volitus antud konkreetse normikontrolli teostamisel kohtuotsuse alusel.“⁴⁷

2.4. Konstitutsioonikohtu pädevuse uurida ja hinnata õiguslünkade põhiseaduslikkust sätestamine konstitutsioonikohtu tegevust reguleeriva seaduse või muu õigusaktiga.

Konstitutsioonikohtu pädevus (sätestatud konstitutsioonikohtu tegevust reguleeriva seadusega või muu õigusaktiga, kui see ei ole otseselt põhiseaduses sätestatud) uurida ja hinnata seaduste ja muude õigusaktidega kehtestatud õiguslikus regulatsioonis eksisteerivaid õiguslünki. Kas see seadus (või muu õigusakt) näeb ette seadusandja tegematajätmise uurimiseks erimenetluse? Kui jah, siis kirjeldage seda lühidalt. Missuguseid otsuseid konstitutsioonikohus selle seaduse või õigusakti kohaselt seadusandliku tegematajätmise tuvastamise järel teeb? Kas nimetatud seadus või õigusakt näeb ette, kuidas seadusandlikku tegematajätmist likvideerida? Kas see on sätestatud muude seaduste või õigusaktidega (nt parlamendi määrusega)?

Riigikohtu pädevuse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses sätestab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PJKS) § 2, mille p 1 annab Riigikohtule sõnaselgelt pädevuse kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise (st seadusandja tegevusetuse) vastavust põhiseadusele.

Riigikohtu pädevust täpsustab PJKS § 4, mille kohaselt Riigikohus kontrollib õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavust Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri, kohaliku omavalitsuse volikogu või Riigikogu põhistatud taotluse või kohtulahendi alusel. Sõnaselgelt volitab PJKS seadusandja tegematajätmist vaidlustama vaid kohtuid,⁴⁸ kuid nagu eespool juba märgitud, on Riigikohus aktsepteerinud ka Vabariigi Presidendi põhimõttelist õigust vaidlustada PS seisukohast vajaliku õigusnormi puudumist talle väljakuulutamiseks esitatud seaduses.⁴⁹

Menetluskord õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduslikkuse hindamise osas ei erine põhimõtteliselt Riigikohtu tavapärasest õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusest. Seadusandliku tegematajätmise tuvastamise järel on PJKS § 15 lg 1 p 2¹ kohaselt Riigikohtul ainus võimalus tunnistada õigustloova akti andmata jätmine põhiseadusega vastuolus olevaks.

Ei PJKS ega muu õigusakt ei sätesta edasisi samme seadusandliku tegematajätmise likvideerimiseks. Sellele probleemile on Eesti õiguskirjanduses viidatud kui "kohtu võimetusele oma otsuste täitmist kontrollida".⁵⁰

⁴⁶ Riigikohus ajatas otsuse jõustumise vastavalt PSJKS § 58 lg-le 3, andmaks seadusandjale võimalus valida erinevate lahendusvariantide vahe ja töötamaks välja vajalik õiguslik regulatsioon. Otsuse ajatamise kohta vt lähemalt p 4.8.

⁴⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 42.

⁴⁸ PJKS näeb selleks ette eraldi regulatsioonid Riigikohtu nn tavakolleegiumi ning esimese ja teise astme kohtute jaoks: § 3 lg 3 ls 2: [Riigikohtu] "Üldkogu lahendab Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses."

§ 9 lg 1: "Kui /.../ esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule."

⁴⁹ Vt eespoolt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a asjas nr 3-4-1-20-04.

⁵⁰ Vt lähemalt R. Järvamägi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. Juridica 6/2006, lk 414-422, p 2.3.

Seadusandja tegevusetuse üle peavad kohtud kontrolliõigust omama ka tulenevalt EL õigusest, nt kaaludes igäihe õigust kahju hüvitisele, kui kahju tekitati EL direktiivi üle võtmata jätmisega või ebapiisava ülevõtmisega.⁵¹ Riigivastutuse seaduse⁵² (RVS) § 14 annab isikule õiguse nõuda õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Nõudeõiguse realiseerimiseks tuleb isikul pöörduda kaebusega esimese astme halduskohtusse. Kui kohus peale asjaolude kontrollimist jõuab järeldusele, et kahju on tekkinud ning et kahju tekitanud õigustloova akti andmata jätmine on Põhiseadusega vastuolus, lahendab kohus konkreetse kaebuse⁵³ (ja mõistab välja võimaliku kahju hüvitise), kohaldades kõrgemalseisvat õigusakti, millest tuleneb isiku vastav subjektiivne õigus, ning ühtlasi algatab Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses konkreetse normikontrolli.⁵⁴

3. SEADUSANDLIK TEGEMATAJÄTMINE KUI KONSTITUTSIOONIKOHTU UURIMISOBJEKT

3.1. Konstitutsioonikohtusse pöördumine.

Missugused subjektid tohivad teie riigis konstitutsioonikohtusse pöörduda? Kas kõigil neil on õigus tõstatada seadusandliku tegematajätmise küsimust?

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve Riigikohtus on võimalik nii konkreetse kui abstraktse normikontrolli raames.

Konkreetset normikontrolli teostab Riigikohus õigustloovate aktide üle nn tavakohtu taotluse alusel. Nagu p-s 2.4. juba märgitud, annab PJKS just kohtutele otsesõnu õiguse vaidlustada Riigikohtus seadusandja tegematajätmist.

Abstraktse normikontrolli taotlemise õigus on antud Vabariigi Presidendile eelkontrolli vormis ning õiguskantslerile ja kohaliku omavalitsuse volikogudele (vastuolu korral kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega) nii eel- kui järelkontrolli vormis.⁵⁵

⁵¹ Annus lk 164.

⁵² Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260 ... RT I 2004, 56, 405.

⁵³ Asja lahendav kohus võib konkreetsetes kohtuasjas kohtumenetluse ka peatada (HKMS § 22 lg 2 p 4, vt ka KrMK § 218 lg 1¹, TsMS § 213 lg 2 p 4).

⁵⁴ 357 SE I. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=041130026&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>, 10.08.2007.

⁵⁵ Asjassepuutuvad PJKS sätted:

§ 4. Menetluse algatamine

(1) Riigikohus kontrollib õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või -määruse alusel.

(2) Taotluse võivad Riigikohtule esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu ja Riigikogu.

§ 5: "Vabariigi President võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastuvõetud, kuid tema poolt väljakuulutamata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui Riigikogu on selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud."

§ 6 lg 1: "Õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse: 1) tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks; 2) tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks; 3) tunnistada jõustumata täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks; 4) tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks; 5) tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on

Riigikohtu praktikast tulenevalt on seadusandja tegematajätmine võimalik tuvastada ka abstraktse normikontrolli raames.

Nn elamuseaduse kaasuses, kus kaudselt oli kõne all igäühe piisav õigus eluasemele, märkis Riigikohus järgmist: „Lisaks seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastaseks tunnistamisele konkreetse normikontrolli raames on Riigikohus aktsepteerinud ka õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetus. [...] Kolleegium leiab, et ka Vabariigi Presidendil on õigus vaidlustada seadusandja tegevusetus. Ei ole veenvat põhjendust, miks Vabariigi Presidendil ei peaks seaduste kontrollimisel olema õiguskantsleriga selles osas võrdväärseid õigusi. Kui seaduses puudub norm, mis selles Põhiseaduse kohaselt peaks sisalduma, võib Vabariigi President jätta seaduse välja kuulutamata“⁵⁶.

Riigikohus viitab siin nn sotsiaalhoolekande seaduse asjale⁵⁷ kus tunnistas õiguskantsleri taotluse alusel kehtetuks sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõike 4 osas, milles "puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kes kasutasid sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõikes 4 nimetatata eluruumi, toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse ega hüvitatud eluasemekulusid" selle vastuolu tõttu Põhiseaduse § 28 lõikega 2 ning § 12 lõikega 1.

Kuivõrd selles asjas oli küsimuse all pigem võrdsete ebavõrdne kohtlemine kui seadusandja tegevusetuse tuvastamine, on sellest kaasusest tuletatud õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetust hiljem küsimärgi alla seatud. Mõningane selgus õiguskantsleri vastava pädevuse osas peaks saabuma lähitulevikus, mil Riigikohtu üldkogu annab oma hinnangu õiguskantsleri taotlusele tunnistada põhiseadusevastaseks norm, mis ei taga piisavalt tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle.

Analoogia korras võib teoreetiliselt võimalikuks pidada ka kohaliku omavalitsuse volikogu sarnase taotluse aktsepteeritavust, kui omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise rikub seadusandlik tegematajätmine. Sellekohast praktikat Riigikohtus tõusetunud aga ei ole.

PJKS hilisemate muudatuste kohaselt saab alates 23. 12. 2005. a ka Riigikogu taotleda Riigikohtu seisukohta, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel (PJKS § 7¹). Raske on siiski ette kujutada, et seadusandja ise sel kombel vaidlustaks enda tegematajätmist.

Üksikisikutel ei ole PJKS alusel otse Riigikohtule konstitutsioonilise kaebuse esitamise õigust (vt lähemalt p 3.2. kommentaar Riigikohtu lahendile nn Brusilovi asjas).

3.2. Seadusandlik tegematajätmine kaebajate taotlustes.

Kas kaebajad, kes konstitutsioonikohtusse pöörduvad, tohivad seaduse või akti põhiseaduslikkuse vaidlustada tuginedes faktile, et seadus või akt kätkeb õigusliinka (seadusandlikku tegematajätmist)? Kui suur osa konstitutsioonikohtusse esitatud kaebustest on sellised, millede akti põhiseadusvastasust seostatakse seadusandliku tegematajätmisega? Missugused konstitutsioonikohtusse pöörduma

vastuolus põhiseadusega või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda."

§ 7: "Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustumud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega."

⁵⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04.

⁵⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03.

õigustatud subjektid viitavad oma taotlustes teistest sagedamini seadusandlikule tegematajätmisele kui akti põhiseadusvastasuse põhjusele? Kas seadusandlike tegematajätmise põhiseadusvastasust puudutavate kaebuste vormi, sisu ja ülesehituse suhtes on kehtestatud spetsiifilisi nõudeid? Kui jah, siis kirjeldage neid. Kas need on sätestatud konstitutsioonikohtu tegevust reguleerivas seaduses või formuleeritud konstitutsioonilises kohtupraktikas?

Individuaalset põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise kaebust EV õigussüsteem ei tunne. Siiski on ühel korral, nn Brusilovi asjas, tunnustatud üksikisiku õigust Riigikohtusse pöördumiseks, tuletades selle menetlusnormi puudumisel otse põhiseadusest: „Kriminaalkolleegium möönis, et S. Brusilovi avalduse menetlemiseks puudub Apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustiku § 77⁷ lõikes 1 ettenähtud kohtuvigade parandamise alus ja on möödunud ka kohtuvigade parandamise tähtaeg. Kolleegiumi arvates õigustavad asja menetlemist põhiseaduse §-des 14 ja 15 sätestatud põhiõigused.”⁵⁸

Expressis verbis on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õigus Riigikohtus esimese ja teise astme kohtutel. Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lõikele 1 saab esimese või teise astme kohus tunnistada Põhiseadusega vastuolus olevaks ka õigustloova akti andmata jätmise ning edastada vastava otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse kontrolliks.⁵⁹

Kaebajatel on võimalik vaidlustada seaduse või akti põhiseaduslikkust nõ astmekohtutes juhul, kui tegemist on olukorraga, mille õiguslik reguleerimine on põhiseaduslikult nõutav ja milles ei ole võimalik kohaldamisele kuuluvat normi seaduse põhiseadusekohasel tõlgendamisel ja tõlgendamispiire ületamata välja selgitada. Seega on eelkõige tegemist suhetega, mille positiveerimist saab nõuda isik põhiseaduslikele õigustele tuginedes või mille reguleerimise vajadus tuleneb põhiseaduse tekstist enesest (vt vastust p-le 1.2).

Riigikohtu praktikas ongi olnud seadusandja tegematajätmise peamiseks vaidlustajaks kohus⁶⁰, nn Brusilovi asjas pöörduti Riigikohtusse kohtuvea parandamise taotlusega⁶¹ ning omandireformi aluste seaduse asjas küsis Riigikohtu halduskolleegium üldkogult hinnangut seadusandja tegevusetuse kohta⁶².

Riigikohus on lahendanud aastail 1993-2006 kokku 174 põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja. Seadusandliku tegematajätmisega on Riigikohtu üldkogu tegelenud vähemalt neljal⁶³ ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi vähemalt viiel korral⁶⁴. Lisaks on aastail 2005-2006 esitatud kokku kaks⁶⁵ ning aastal 2007 kolm⁶⁶ taotlust, milles viitega Brusilovi asjale ja põhiseaduse §-des 14 ja

⁵⁸ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02, p 5.

⁵⁹ § 9. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse või -määruse alusel

(1) Kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule.

⁶⁰ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02 ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04.

⁶¹ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02.

⁶² Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-63-05.

⁶³ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, 17. märtsi 2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02, 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05 ja 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-63-05.

⁶⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02, 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04, 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04 ja 31. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-06.

⁶⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005. a kohtumäärus nr 3-4-1-6-05 ja 9. mai 2006. a kohtumäärus nr 3-4-1-4-06.

15⁶⁷ sisalduvale õigusele korraldusele ja menetlusele ning üldisele kohtusse pöördumise õigusele on soovitud leida põhiseaduslikkuse järelevalve asja algatava individuaalkaebuse otsetee Riigikohtusse väites, et seadusandliku tegematajätmise tagajärjel on tekkinud olukord, kus isiku menetluslikud õigused on kaitsmata. Mainitud kaebused on tagastatud PSJKS § 40 lg 1 p 1⁶⁸ alusel läbivaatamatult⁶⁹.

Praegusel ajal on Riigikohtu üldkogus arutlusel õiguskantsleri 16. veebruari 2007. a taotlus tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks (§ 1 lg 1 ja § 10 sisalduv demokraatiaprintsiip ja § 48 lg 1 teises lauses sätestatud erakonnapõhiõigus) ja kehtetuks.

Riigikohtus seni menetletud (vähemalt) neljateistkümnest seadusandliku tegematajätmisega seonduvast kohtuasjast on viiel korral läbivaatamatult tagastatud põhiseaduslikkuse kohtumenetluse seaduse poolt otsesõnu lubamatud individuaalkaebused⁷⁰ taotlusega tunnistada õigusakt seadusandliku tegematajätmise tõttu põhiseadusvastaseks. Kolmel korral on menetluse algatajaks ja seadusandlikule tegematajätmisele viitajaks olnud õiguskantsler⁷¹ (lisaks nüüd neljanda korrana 2007. a veebruaris laekunud taotlus nn erakondade rahastamise asjas). Kahel korral on viitega seadusandlikule tegematajätmisele esitanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluse Vabariigi President⁷². Samuti kahel korral on seadusandlikule tegematajätmisele viidanud Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatanud kohus⁷³.

⁶⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. jaanuari 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-17-06, 4. aprilli 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-8-07 ja 17. mai 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-11-07.

⁶⁷ § 14. Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

§ 15. Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus.

⁶⁸ § 40. Kaebuse tagastamine läbivaatamatult

(1) Kaebus tagastatakse läbivaatamatult, kui:

1) kaebuse läbivaatamine ei kuulu Riigikohtu pädevusse [...]

⁶⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on mainitud kohtuasjades leidnud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei sätesta otsesõnu võimalust esitada õigustloova akti põhiseaduslikkuse kontrollimiseks individuaalkaebust. Samas, tuginedes põhiseaduse §-dele 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kohaldamispraktikale, on Riigikohtu üldkogu märkinud, et Riigikohtus saab jätta isiku kaebuse menetlemata üksnes siis, kui isikul on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle põhiseaduse §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele. Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse. Konkreetsetes kohtuasjades on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidnud, et vaidlustatud kehtiv menetluskord tagab kaebajale piisavalt tõhusad võimalused põhiõiguste väidetava rikkumise kohtulikuks kontrollimiseks. Seega on ekslik olnud taotluse esitaja seisukoht, et tal ei ole teisi võimalusi oma põhiõiguste kaitseks kui pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikohtusse, mistõttu ei ole taotlus olnud lubatav ja Riigikohtus ei ole saanud seda sisuliselt menetleda ja on selle jätnud läbi vaatamata.

⁷⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005. a kohtumäärus nr 3-4-1-6-05, 9. mai 2006. a kohtumäärus nr 3-4-1-4-06, 17. jaanuari 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-17-06, 4. aprilli 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-8-07 ja 17. mai 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-11-07.

⁷¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02 ja 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03 ning Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05.

⁷² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04 ja 31. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-06.

⁷³ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02 ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04.

Seadusandlike tegematajätmise põhiseadusvastasust puudutavate kaebuste vormile, sisule ega ülesehitusele ei ole kehtestatud spetsiifilisi nõudeid. Kehtivad üldised põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse nõuded⁷⁴.

3.3. Seadusandliku tegematajätmise uurimine konstitutsioonikohtu algatusel.

Kas konstitutsioonikohus algatab kaebust läbi vaadates seadusandliku tegematajätmise uurimise ex officio omal algatusel ning millele ta seejuures tugineb (kui kaebaja ei taotle seadusandja tegevusetuse küsimuse uurimist)? Tooge välja tüüpilisemad kohtuasjad ja kirjeldage täpsemalt kohtu motivatsiooni.

Ex officio kohustust seadusandliku tegematajätmise uurimiseks Riigikohtul ei ole. Samas on Riigikohtu üldkogu algatanud seadusandliku tegematajätmise uurimise Brusilovi asjas ja seda põhjusel, et kaebajal puudus muu võimalus tõhusaks menetluseks oma põhiõiguste kaitseks. Riigikohtu kriminaalkolleegium põhjendas kriminaalasja üleandmist Riigikohtu üldkogule sellega, et kriminaalasja lahendamine eeldas hinnangu andmist, kas karistusseadustiku rakendamise seaduse § 1 lõiked 1-3 on kooskõlas põhiseaduse § 23 lõikega 2 selle koostoimes § 12 lõikega 1 osas, millega karistusseadustiku rakendamise seaduse mainitud sätted ei võimalda kohaldada karistust kergendavat seadust nende karistust kandvate või karistatust omavate isikute suhtes, kellele on mõistetud kriminaalkoodeksi järgi karistus, mis on raskem karistusseadustiku eriosa vastavas paragrahvis sätestatud karistuse ülemmäärast. Kriminaalkolleegium mõõnis, et S. Brusilovi avalduse menetlemiseks puudub apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustikus ettenähtud kohtuvigade parandamise alus ja on möödunud ka kohtuvigade parandamise tähtaeg. Kolleegiumi arvates õigustasid asja menetlemist põhiseaduse §-des 14 ja 15 sätestatud põhiõigused.⁷⁵ Üldkogu leidis kohtuotsuses, et: „Samas ei saa jätta tähelepanuta, et põhiseaduse § 15 tunnustab igäühe õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. S. Brusilovi kaebus puudutab põhiseaduses nimetatud õigusi, sest ta tõstatab küsimuse põhiseaduse §-s 23 sätestatud seaduse, mis näeb teo toimepanemise eest ette kergema karistuse, tagasiulatuvast mõjust. Põhiseaduse §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta S. Brusilovi kaebuse menetlemata üksnes siis, kui S. Brusilovil on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle Põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele.” ning samuti, et: „[...] S. Brusilovil pole kasutada tõhusat menetlust oma põhiõiguse kaitseks. Seda asjaolu, kaalul olevaid põhiõigusi ja kantud karistuse kestust arvestades ei leia üldkogu õigustusi jätta S. Brusilovi kaebus sisuliselt menetlemata. Üldkogu võtab arvesse ka vajadust anda kohtutele selged juhised, kuidas samasuguseid juhtumeid lahendada.”⁷⁶ Otsuse lõpp-punktis selgitab üldkogu veelkord oma motiive niivõrd erandliku sammu, isiku kaebuse menetlusseaduseväliselt menetlusse võtmise tegemiseks: „Üldkogu rõhutab, et menetles S. Brusilovi kaebust kaalul olevaid põhiõigusi arvestades ja S. Brusilovi kantud vanglakaristuse kestvust silmas pidades”.

Samuti oli Riigikohtu enda initsiatiiviga seadusandliku tegematajätmise uurimisel tegemist nn teises ümberasujate kaasuses. Riigikohus tuvastas nn esimeses ümberasujate kaasuses⁷⁷ Tallinna halduskohtu

⁷⁴ § 8. Nõuded taotlusele

(1) Taotlus peab olema põhistatud ning selles tuleb märkida põhiseaduse sätted või põhimõtted, millele vaidlustatav õigustloov akt, välisleping või Riigikogu otsus ei vasta.

(1¹) Riigikogu taotluses anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, peab olema esitatud põhjendus, miks taotluse esitaja peab vajalikuks küsida Riigikohtu seisukohta. Taotlus peab sisaldama viiteid seaduse eelnõu vastavale osale või sättele, samuti põhiseaduse sättele või põhimõttele, mille tõlgenduse kohta Riigikohtu seisukohta taotletakse.

(2) Taotluse allkirjastab esitaja ning lisab sellele vaidlustatava õigustloova akti, välislepingu või Riigikogu otsuse teksti või selle asjakohased väljavõtted ning muud taotluse aluseks olevad dokumendid.

⁷⁵ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02, p 5.

⁷⁶ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02, p-d 17-18.

⁷⁷ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02.

poolt algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames seadusandliku tegematajätmise põhiseadusevastasuse, so leidis, et omandireformi seaduse säte, mille järgi lahendatakse Saksamaale ümberasunute õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise küsimus riikidevahelise kokkuleppega, on olukorras, kus sellist lepet pole suudetud enam kui kümne aasta jooksul sõlmida, muuhulgas vastuolus üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. Üldkogu ei tunnistanud 28. oktoobril 2002. a ORAS § 7 lg-t 3 kehtetuks, vaid piirdus kohtuotsuse resolutsioonis selle sätte põhiseadusevastasuse tuvastamisega ja asus kohtuotsuse põhjendavas osas seisukohale, et seadusandja peab viima ORAS § 7 lg 3 kooskõlla õigusselguse põhimõttega, mööndes, et ORAS § 7 lg 3 põhiseadusevastasuse konstateering tähendab ebamäärase olukorra jätkumist. Üldkogu oli seisukohal, et seadusandja peab õigusselgusetuse ületamiseks andma asjakohase õigusliku regulatsiooni ja kuni seadust ei viida kooskõlla õigusselguse põhimõttega, ei saa otsustada ümberasunutele kuulunud vara tagastamist või kompenseerimist ega erastada seda vara.

2006. aastal pöördus Riigikohus sama ümberasujate teema juurde tagasi põhjusel, et seadusandja ei olnud suutnud Riigikohtu nn esimeses ümberasujate otsuses tuvastatud põhiseadusevastast olukorda enam kui kolme aasta jooksul kõrvaldada. Nn teises ümberasujate kaasuses⁷⁸ andis Riigikohtu halduskolleegium ühe halduskohtuasja läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule sooviga, et üldkogu annaks hinnangu seadusandja (vahepealse kolme-aastase) tegevusetuse põhiseadusepärasusele ja põhiseadusvastaseks tunnistatud omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 kehtivusele.

Omandireformi aluste seaduse § 7 lg-s 3 nimetatud lepingut polnud vahepeal sõlmitud ja seda sätet polnud 28. oktoobri 2002. a kohtuotsusest möödunud rohkem kui kolme aasta jooksul muudetud. Samas oli omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 (endiselt) vastuolus põhiseadusega. Üldkogu rõhutas, et: "teistkordne ORAS § 7 lg 3 põhiseadusevastasuse tuvastamisega piirdumine ilma sätet kehtetuks tunnistamata ei aita kaasa olukorra lahendamisele. Aastaid kestnud põhiseadusevastase olukorra lõpetamiseks tuleb ORAS § 7 lg 3 tunnistada kehtetuks. Sätte kehtetuks tunnistamine lõpetaks õigusselgusetuse nii ümberasunute kui ka neile kuulunud õigusvastaselt võõrandatud majade üürnike jaoks. ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamise tulemuseks oleks see, et Saksa riigiga 1941. a sõlmitud lepingu alusel Saksamaale ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise või kompenseerimise avaldused, samuti ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud hoonete üürnike avaldused korterite ja maa erastamiseks tuleb läbi vaadata."⁷⁹

Ülejäänud Riigikohtu üldkogu või põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poolt lahendatud seadusandliku tegematajätmisega seonduvate kohtuasjade puhul on olnud tegemist kas Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri või ka kohtu taotlusega seadusandliku tegematajätmise uurimiseks.

3.4. Seadusandlik tegematajätmine seadustes ja muudes õigusaktides.

Kas konstitutsioonikohus uurib ja hindab õigusliku regulatsiooni lünkasid ainult seadustes või ka muudes õigusaktides (nt välislepingud, seadustest madalamad aktid, jne)? Kas seadusandlik tegematajätmine tähendab üksnes põhiseadusega vastuolus olevat õigusliku regulatsiooni lünka või ka õigusliku regulatsiooni lünka, mis on vastuolus kõrgemalseisva õigusaktiga (nt kui valitsuse akt ei sisalda õiguslikku regulatsiooni elemente, mis põhiseaduse või sellega kooskõlas oleva seaduse kohaselt on vajalikud)? Kas on võimalik sedastada seadusandlikku tegematajätmist delegeeritud õigusloome korral olukorras, kus volitusnormis kasutatakse mõistet „võib” ning kui seadusest madalama aktiga sätestatud regulatsioon hõlmab vaid osa sellest, mida delegeerimisel ette nähti?

⁷⁸ Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-63-05.

⁷⁹ Otsuse p 27.

Lisaks seaduselünkade põhiseaduslikkuse järelevalvele on Riigikohtul võimalik kontrollida ka muude Eesti õiguskorras kehtivate õigusaktide põhiseaduslikkust.

Eespool p-s 2.1 on põhjendatud välislepingute põhiseaduslikkuse kontrolli võimalikkust. PS §§-dest 3, 4, 15 ja 152 tulenevalt on küll võimalik PS-vastaseks tunnistada PS-s sätestatud õigusi ja vabadusi rikkuv välisleping või selle säte, kuid lünga tuvastamist välislepingus PS ega PJKS ette ei näe.

Küll aga saab Riigikohus tuvastada seadusest alamalseisva õigustloova akti vastuolu kõrgemalseisva õigusaktiga (sh nii Vabariigi Valitsuse, ministri kui ka kohaliku omavalitsuse määruse vastuolu seadusega).⁸⁰ Riigikohus on nt leidnud, et Põhiseaduse § 87 p 6 tähendab riigivõimu kohustatust tagada mitte üksnes määruse andmise ajal selle koosõla Põhiseaduse ja seadusega, vaid ka kohustust jälgida varem kehtima hakanud määruste koosõla uute seadustega.⁸¹

Riigikohus võib tuvastada seadusandlikku tegematajätmist ka delegeeritud õigusloome puhul. Kui delegatsiooninorm oli lubav, mitte kohustav, tuleb kohtul arvesse võtta ka halduse kaalutusõigust.⁸² Siiski pole Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses seni veel tulnud analüüsida lünka seadusest alamalseisvas õigusaktis; küll aga on rohkesti kaasusi selle kohta, kas määrus vastab seadusandja delegatsiooninormile või on antud ilma delegatsiooninormita. Olulisimaks lahendiks selles valdkonnas on nn alkoholieeskirja kaasus, milles Riigikohus analüüsis *intra legem, praeter legem* ja *contra legem* määrusandluse võimalikkust.⁸³

Halduse üksikaktide põhiseaduslikkust Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei hinda, neid on võimalik vaidlustada halduskohtumenetluse raames.⁸⁴

3.5. Konstitutsioonikohtu keeldumine õiguslünki uurimast ja hindamast.

Kuidas konstitutsioonikohus põhistab oma keeldumist uurida ja hinnata õigusliku regulatsiooni lünga põhiseaduslikkust (põhiseadus või seadus ei viita otseselt sellisele uurimisele, „poliitilise küsimuse” doktriin, seadusandja kaalutusõiguse austamine jne)?

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on nn elamuseaduse asjas keeldunud väidetava õigusliku regulatsiooni lünga põhiseaduslikkuse uurimisest, kuna taotleja on ületanud talle seadusega

⁸⁰ Sellekohase pädevuse näevad ette PJKS § 2 p 1, § 6 lg 1 p-d 1 ja 3, § 7, § 9 lg 1.

⁸¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. oktoobri 1997. a otsus asjas nr 3-4-1-2-97, p IV.

⁸² K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn 1997, lk 114.

⁸³ Riigikohus leidis selles lahendis: *Intra legem* määruse puhul peab seaduses olema norm, mis sätestab selgelt, et haldusorgan võib selle alusel anda haldusakti. See põhimõte on väljendatud ka Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 27 lg 2. *Intra legem* määruse korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjektile peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem* korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest. / Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest, mille kohaselt legislatiivfunktsiooni teostamine kuulub seadusandja pädevusse, on seaduse reguleerimiseseme raamest väljunud halduse üldakt *praeter legem* või *contra legem* määrus. Riigi põhiseadusest võib tuleneda seadusandja õigus seadusega volitada haldusorganit andma *praeter legem* määrust. Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk *praetar legem* määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi. Toimides *praeter legem* võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seaduseandja on teda selleks *expressis verbis* volitanud. *Praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama peale selge loa ka veel määruse andmiseks pädeva haldusorgani nimetuse ning vastava määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse täpsustuse. / *Contra legem* määrustega muudetakse ja tühistatakse seadusi. Eestis on võimude lahususe põhimõttest tulenevalt *contra legem* määrused Põhiseadusega välistatud. – Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 1996. a otsus nr 3-4-1-3-96, p III.

⁸⁴ Halduskohtumenetluse seadustik. RT I 1999, 31, 425 ... RT I 2007, 12, 66), vt §§ 4 lg 1 ja § 6 lg 2.

antud volitusi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks. Riigikohus leidis, et õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi õigus vaidlustada seadusandja tegevusetust ei saa olla piiramatult. Vabariigi President saab hinnata vaid seda seadust, mis on talle välja kuulutamiseks esitatud. Ta saab vaidlustada seadusandja tegematajätmise siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud. Seega ei ole seadusandja tegevusetuse vaidlustamine Vabariigi Presidendi poolt võimalik siis, kui „andmata jäänud norm peaks kaheldamatult kuuluma mõnesse teise juba välja kuulutatud seadusesse või kui seadusandja on väidetavalt andmata jäänud normid mõnes teises seaduses siiski sätestanud.” Kuna Vabariigi President leidis taotluses, et seaduse rakendumisel ei taga kehtiv sotsiaalhoolekande süsteem piisaval määral õigust eluasemele, on Vabariigi President sisuliselt vaidlustanud sotsiaalhoolekande seaduse norme, mis puudutavad õigust eluasemetoetusele. „Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 kohaselt tekib õigus toimetulekutoetusele, mis hõlmab ka eluasemetoetuse, üksi elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekutoetust saavad taotleda ka tagastatud eluruumide üürnikud. Vabariigi President ei väida, et tagastatud elamute üürnike õigus eluasemele on või peaks olema teistsuguse ulatusega kui üldine, igäihe õigus eluasemele. Seega on Vabariigi President vaidlustanud juba kehtivat sotsiaalhoolekande seadust. Selleks puudub aga Vabariigi Presidendil pädevus, mistõttu kolleegium ei saa Vabariigi Presidendi taotluse seda osa sisuliselt lahendada.”⁸⁵

Samas elamuseaduse kohtuasjas on Riigikohus kasutanud ka „poliitilise küsimuse” ja seadusandja kaalutusõiguse argumentatsiooni, leides, et „Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses. Kolleegium ei analüüsi seadusandja tehtud poliitilise otsuse otstarbekust - ta saab kontrollida vaid seaduse kooskõla põhiseadusega.”⁸⁶ „Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et sellele tuginedes saaks seadusandjalt nõuda poliitilises diskussioonis arutluse all olnud soodustuste kehtestamist.”⁸⁷ ja „Seadusandja on vaidlusalust regulatsiooni kehtestades pidanud nimetatud meetmeid üürnike õiguste tagamiseks piisavaks. Kolleegiumil pole põhjust seadusandja valitud kaitsemeetmete tõhususes kahelda.”⁸⁸

Nn esimeses valimisliitude asjas rahuldab Riigikohus õiguskantsleri taotluse osaliselt. Õiguskantsler taotles nimelt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kolme sätte tunnistamist põhiseadusevastaseks ja kehtetuks "osas, mis ei võimalda kandideerimisõiguslikel isikutel osaleda kohalike omavalitsuste volikogude valimistel kodanike valimisliitude nimekirjas". Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et vaidlustatud sätted ei võimalda isikutel kandideerida valimisliitude nimekirjas. Seaduse kehtetuks tunnistamine õiguskantsleri poolt taotletud ulatuses ei taasloo aga kodanike valimisliitude reguleerivaid sätteid ega anna isikutele õigust kandideerida kodanike valimisliitude nimekirjas, ning piirdus kohaliku omavalitsuse volikogu seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamisega osas, mis ei võimalda kodanike valimisliitude osalemist kohalikel valimistel.⁸⁹

Nn teises valimisliitude asjas rahuldab Riigikohtu üldkogu õiguskantsleri taotluse samuti osaliselt. Üldkogu jättis õiguskantsleri taotluse ühe vaidlustatud erakonnaseaduse sätte põhiseadusevastaseks tunnistamise osas läbi vaatamata, kuna Riigikohtu üldkogu ei saanud tunnistada siseriiklikke õigusakte vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega kehtetuks õiguskantsleri taotluse alusel.⁹⁰

⁸⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p-d 45-47.

⁸⁶ Otsuse p 14.

⁸⁷ Otsuse p 23.

⁸⁸ Otsuse p 36.

⁸⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02, p 32-34.

⁹⁰ Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05, p-d 48-49 ja 51. "Õiguskantsler saab tegutseda üksnes seaduse alusel. Ei õiguskantsleri seadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus anna õiguskantslerile pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist põhjusel, et seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Lisaks on Riigikohus eelnevalt p-s 3.1 kirjeldatud viiel korral läbivaatamatult tagastanud põhiseaduslikkuse kohtumenetluse seaduses järgi lubamatud individuaalsed põhiseaduskaebused⁹¹ taotlusega tunnistada õigusakt seadusandliku tegematajätmise tõttu põhiseadusvastaseks. Kohus on neil juhtudel leidnud, et taotleja on õiguslikku olukorda ekslikult hinnanud ning et tegemist ei ole mitte seadusandliku tegematajätmise, vaid piisavalt tiheda regulatsiooniga, mis tagab nõutaval määral kaebaja menetluslike õiguste kaitse (vt joonealust märkust nr 19).

3.6. „Sarnase iseloomuga” uurimise algatamine.

Kas konstitutsioonikohus, kes ei uuri seadusandliku tegematajätmise juhtumeid, teostab põhiseaduslikkuse järelevalve asjades „sarnase iseloomuga” uurimist? Kas selline uurimine algatatakse taotluse esitaja või kohtu enda initsiatiivil? Kas niisugune uurimine on seotud põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitsega?

Riigikohtu pädevuses on uurida seadusandliku tegematajätmise juhtumeid. Seetõttu ei tunta Eesti õigusdoktriinis „sarnase iseloomuga“ uurimist.

4. SEADUSANDLIKU TEGEMATAJÄTMISE PÕHISEADUSLIKKUSE UURIMINE JA HINDAMINE

4.1. Seadusandliku tegematajätmise uurimise iseärasused.

Seadusandliku tegematajätmise uurimise iseärasused a priori ja a posteriori kontrolli teostamisel. Kas seadusandliku tegematajätmise probleemid tõusetuvad ka avalike institutsioonide pädevust puudutavates põhiseaduslikkuse asjades, põhiseaduslike õiguste ja vabaduste rikkumise asjades jne? Seadusandliku tegematajätmise uurimise ja hindamise erisused isiku (tsiviil-, poliitiliste, sotsiaalsete, majanduslike ja kulutuuriiliste) õiguste ja vabaduste rakendamist garanteerivaid seadusi puudutavate põhiseaduslikkuse asjade puhul. Seadusandliku tegematajätmise uurimise ja hindamise erisused avaliku võimu korraldust ja tegevust reguleerivate seaduste ja muude õigusaktide puhul. Seadusandliku tegematajätmise uurimise ja hindamise erisused materiaal- ja menetlusõiguse puhul. Seadusandliku tegematajätmise uurimise ja hindamise erisused eraõiguse ja avaliku õiguse puhul. Seadusandliku tegematajätmise uurimise erisused välislepingute põhiseaduslikkuse tuvastamisel. Neile küsimustele vastates tooge välja tüüpilisemad näited vastavatest põhiseaduslikkuse järelevalve asjadest.

Siseriikliku õiguse ning Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimiseks on erinevaid võimalusi ning ei põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei pea selleks eksisteerima põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Euroopa Liidu õigus on küll üliluslik Eesti õiguse suhtes, kuid see tähendab Euroopa Liidu Kohtu praktikat arvestades kohaldamise üliluslikkust. Kohaldamise üliluslikkus tähendab, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetsetes vaidluses kohaldamata jätta (vt ka ühendatud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, Ministero delle Finanze vs. IN.CO.GE.'90, [1998] ECR I-6307). Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 226 kohaselt on Euroopa Liidu Komisjonil õigus algatada liikmesriigi vastu menetlust juhul, kui liikmesriik jätab täitmata asutamislepingust tuleneva kohustuse, sealhulgas ei vii siseriiklikku õigust kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. See ei tähenda, et sarnane abstraktne kontrollimenetlus liikmesriigi õiguse üle peaks eksisteerima siseriiklikult. Seega ei saa Riigikohus läbi vaadata õiguskantsleri taotlust osas, milles õiguskantsler taotleb EKS § 5 lg 1 kehtetuks tunnistamist, toetudes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 19 ning direktiivile 94/80/EÜ. "

⁹¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005. a kohtumäärus nr 3-4-1-6-05, 9. mai 2006. a kohtumäärus nr 3-4-1-4-06, 17. jaanuari 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-17-06, 4. aprilli 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-8-07 ja 17. mai 2007. a kohtumäärus nr 3-4-1-11-07.

Need kaks kohtuasja, kus Riigikohus on üksikasjalikult selgitanud seadusandja tegematajätmise uurimise põhimõtteid, nn elamuseaduse asi⁹² ja ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse asi⁹³, olid mõlemad abstraktse eelkontrolli kaasused. Samas on Riigikohus nn tehnoarajatiste asjas⁹⁴ seadusandja tegematajätmise põhiseaduspärasust hinnanud ka kohtu taotlusel konkreetse normikontrolli käigus.

Eelmainitud abstraktse normikontrolli kaasustes pidas Riigikohus võimalikuks laiemalt analüüsida, kas normid, mille puudumise põhiseadusvastasuse küsimuse Vabariigi President tõstatas, peaksid kuuluma välja kuulutamata jäetud seadusesse või on ehk mõnes muus (väljakuulutatud) seaduses juba olemas. Sarnaselt teiste seadusandja tegematajätmise tuvastamise kaasustega jätkas kohus ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse kaasuses pärast taotluse lubatavaks tunnistamist õiguslõnga kui üldise kaitseõiguse ning üldise menetlus- ja korraldusõiguse võrdse kaitse põhimõtte riive proportsionaalsuse analüüsiga.

Riigikohus käsitles õiguslõnga küsimust vaidlustatud normide proportsionaalsuse testi raames õiguskantsleri taotlusel ka juba jõustunud õigustloova akti abstraktse normikontrolli menetluses⁹⁵. Nn esimeses valimisliitude otsuses kaalus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium proportsionaalsuse testi viimasel astmel põhiseadusvastase õiguslõnga kindlakstegemiseks, kas valijatel ja kandidaatidel oli mõistlik ja efektiivne alternatiiv üleriigiliste erakondade kohalikele valimisnimekirjadele.⁹⁶

Nn tehnoarajatiste asjas aga piirdus Riigikohus konkreetset normikontrolli läbi viies konkreetse vaidluse seisukohalt asjassepuutuvaks tunnistatud normi analüüsiga, selgitades samuti proportsionaalsuse testi viimasel astmel, et põhiseadusest tulenevalt peaks norm sisaldama täiendavat mehhanismi kinnistu omanike õiguste kaitseks ja võimaldama erinevate huvide kaalumist.

Kahe viimatinimetatud näite põhjal tundub, et proportsionaalsuse testi raames seadusandja tegematajätmise uurimine ei erine Riigikohtu praktikas abstraktse ja konkreetse normikontrolli korral kuigivõrd.

Eraldi kategooriaks võib pidada Riigikohtu praktikat, mis seondub varemkehtinud normide muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduste üle järelevalve teostamisega. Seda nii abstraktse kui konkreetse normikontrolli vormis. Nimelt on Riigikohus mitmel juhul kehtetuks tunnistamise seadusele hinnangut andes sisuliselt varjatult käsitlenud seadusandja tegematajätmise küsimust ja püüdnud vältida olemasolevate normide kehtetukstunnistamisega kaasneva põhiseadusevastase õiguslõnga teket. Üheks heaks näiteks on siinkohal nn teine valimisliitude kaasus, kus Riigikohus analüüsis, missugune õiguslik olukord tekiks siis, kui jõustub regulatsioon, mille kohaselt valimisliitudele ei lubata kohalikel valimistel osaleda ning jõudis järeldusele, et sellega kaasnevad kandideerimisõiguse ja kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte ebaproportsionaalsed piirangud viiksid põhiseadusevastase olukorrani⁹⁷.

Luhtunud õiguslõnga vältimise katseks võib pidada halduskolleegiumi lahendit menetluslikult vägagi komplitseeritud Johannes Toomi asjas⁹⁸. Selles kohtuasjas taotles Johannes Toom, kes kaotas talle

⁹² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04

⁹³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-06

⁹⁴ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04, p 36-38

⁹⁵ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsust asjas nr 3-4-1-7-02, p. 28-31

⁹⁶ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsust asjas nr 3-4-1-7-02, p 28

⁹⁷ Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05, p. 20-36.

⁹⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. novembri 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-65-03 ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. mai 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-04

ravikindlustuse taganud normi kehtetuks tunnistamise tõttu võimaluse saada arstiabi, et vastava ravikindlustuse normi kehtetukstunnistamise seadus tunnistataks vastuolus olevaks põhiseaduse §-st 28 tuleneva õigusega tervise kaitsele. Riigikohtu halduskolleegium pidas selles kohtuasjas vajalikuks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamist (kuid ei teinud seda siiski ise) ja selgitada, mille tõttu ravikindlustuse seaduse säte põhiseaduse §-ga 28 vastuolus on. Kuna aga Riigikohtu halduskolleegium ei saanud kõrgeima halduskohtuna ise asuda vajalikke täiendavaid asjaolusid välja selgitama, saatis ta selle kohtuasja esimese astme halduskohtule tagasi. Kuigi esimese astme halduskohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse, jäi see kohtuasi sisuliselt lahendamata, sest Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et halduskohus vaidlustas asjassepuutumatute normide põhiseaduspärasuse.

Riigikohus on ka ise norme kehtetuks tunnistades sedastanud, et sellega kaasneb õiguslünk, mille täitmiseks Riigikogu peaks samme astuma. Nii märkis Riigikohtu üldkogu teises ümberasujate asjas tehtud otsuses: "Seadusandlikku lahendamist vajaksid kindlasti veel mitmed küsimused, mis vältimatult kaasnevad ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamisega. Olemasolev regulatsioon pole mõeldud kasutamiseks olukorras, kus 2006. aastal tunnistatakse kehtetuks ORAS § 7 lg 3, milles sätestatud põhimõtted said alguse juba Ülemnõukogu 20. juuni 1991. a otsuse punktist 5. Omandireformi praktilise küljega tegelevad kohalikud omavalitsused vajavad uues olukorras tegutsemiseks selget õiguslikku regulatsiooni."⁹⁹

Riigikohtul on alates 2000. aastast välja kujunenud märkimisväärne praktika menetlusõiguslike lünkade ületamise kohta. Kui materiaaõiguslike lünkade tuvastamisel püüab Riigikohus tavaliselt üldjoontes kirjeldada seda, missugune on põhiseadusega nõutav regulatsioon¹⁰⁰, mille seadusandja peaks lünga kõrvaldamiseks vastu võtma, siis kohtumenetlusõiguse lünkade korral on kohus pidanud võimalikuks neid tõlgendamise teel otse põhiseadusele tuginedes ületada¹⁰¹. Riigikohus on isiku menetluslike õiguste kaitseks põhiseadusest tuletanud juriidilise isiku õiguse pöörduda omandi ja valduse puutumata kaitseks halduskohtusse ning kriminaal- ja halduskohtumenetluse taasavamise menetluse juhuks, kui Euroopa Inimõiguste Kohus on tuvastanud isiku põhiõiguste rikkumise, õiguse rikkumine on jätkuv ja oluline ning kui selle abil saab parandada isiku õiguslikku seisundit¹⁰².

Sergei Brusilovi kaasus¹⁰³ on menetlus- ja materiaaõiguse skaalal raskesti klassifitseeritav, kuna tegemist oli kahekordse õiguslüngaga. Selles kohtuasjas vabastas Riigikohus S. Brusilovi edasisest karistuse kandmisest otse põhiseadusest tulenevale karistuse kergendamise nõudele ja võrdse kohtlemise põhimõttele tuginedes, tunnistades ühtlasi karistusseaduse rakendamise sätte, mis seda ei võimaldanud, selles osas põhiseadusega vastuolus olevaks. Kuna S. Brusilovi kaebuse menetlemiseks puudus ka menetluskord, otsustas Riigikohus seda põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste konventsioonist tuleneva õiguse tõhusale menetlusele tagamiseks algusest peale ise otse põhiseadusele tuginedes menetleda.

4.2. Seadusandliku tegematajätmise tuvastamine.

⁹⁹ Vt Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a osaotsus asjas nr 3-3-1-63-05, p. 30.

¹⁰⁰ Nt valijatel ja kandidaatidel peab olema mõistlik ja efektiivne alternatiiv üleriigiliste erakondade kohalikele valimisnimekirjadele; ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega kaasnevate probleemide lahendamiseks tuleb välja töötada tõhus regulatsioon, mis võimaldaks ümberasunutel ja õigusvastaselt võõrandatud eluruumide erastamiseks õigustatud isikutel oma õigusi realiseerida;

¹⁰¹ Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-3-1-38-00, p. 19-25; Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-3-2-1-04; Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-1-3-13-03;

¹⁰² Samas.

¹⁰³ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02

Nimetage teie riigi konstitutsioonikohtu kohtupraktikas formuleeritud kriteeriumid, milledele tuginedes saab ja tuleb õigusliku regulatsiooni lüngad põhiseadusevastaseks lugeda. Kas konstitutsioonikohus uurib üksnes seaduse või muude õigusaktide vaidlustatud sätteid? Kas konstitutsioonikohus otsustab mitte piirduda üksnes vaidlustatud sätete (või akti) sisu autonoomse uurimisega vaid analüüsida neid vastava aktiga (või koguni aktide süsteemiga või terve õigusvaldkonnaga) kehtestatud õigusliku regulatsiooni kui terviku kontekstis? Kas konstitutsioonikohus võib kaaluda ja hinnata seadusandlike tegematajätmissi varem kehtinud õiguslikus regulatsioonis? Kas vaidlustatud sätete (vaidlustatud akti) kujunemist analüüsides konstitutsioonikohus sedastab varem kehtinud õigusliku regulatsiooni lünki? Kas seadusandliku tegematajätmise sedastamiseks uurib ja hindab konstitutsioonikohus ainult õigusliku regulatsiooni sisu ja vormi või ka selle kohaldamispraktikat?

Riigikohus leidis Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse asjas tehtud otsuses järgmist:

"Seadusandja tegevusetus või ebapiisav tegevus võib olla põhiseadusega vastuolus ning Riigikohtul on võimalik seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastasus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ka tuvastada. Riigikohus on oma varasemas praktikas pidanud võimalikuks seadusandja tegevusetuse vaidlustamist ka Vabariigi Presidendi poolt abstraktse normikontrolli raames, st põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 5 järgi.

Vabariigi President võib seadusandja tegematajätmise vaidlustada siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud. Vaidlustada ei saa norme, mille Vabariigi President on varem mõnes teises seaduses juba välja kuulutanud (vt Riigikohtu 2. detsembri 2004. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-20-04 (RT III 2004, 35, 362), p-d 44-46).

Seega tuleb taotluse lubatavuse väljaselgitamiseks hinnata, kas puuduvad normid, millele taotluses viidatakse, peaksid kuuluma just vaidlustatud seaduse koosseisu või on sellega olemuslikult seotud."

Sellest kohtulahendist võib järeldada, et Riigikohus ei tee vahet seadustel ja teistel õigusaktidel. Küll tulenevad teatud piirangud Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu jaoks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega piiritletud menetlusesemest. Nimelt ei teosta Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus põhiseaduslikkuse järelevalvet kõikide õigusaktide üle, vaid piirdub üksnes õigustloovate aktidega (õigusaktidega, mis sisaldavad üldisi käitumisjuhiseid määratlemata hulgale normiadressaatidele). Halduse üksikaktide põhiseadusele ja õigustloovatele aktidele vastavust kontrollib halduskohus.

Ülalviidatud otsusest tuleneb, et Riigikohus peab seadusandja tegematajätmise väljaselgitamiseks võtma seisukoha, kas puuduvad normid peaksid kuuluma just vaidlustatud seaduse koosseisu. Selleks tuleb määratleda konkreetse seaduse reguleerimise ja vaadelda seda seonduvate õigusaktide kontekstis.

Omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse asja otsuse punktides 20 ja 21 sedastas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium:

"20. Valdav osa õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise, kompenseerimise ja erastamise menetluse regulatsioonist sisaldub omandireformi aluste seaduses ja Vabariigi Valitsuse poolt selle seaduse alusel antud määrustes. Samas on osa olulisi tagastamise ja kompenseerimise menetluse ning erastamismenetluse aspekte reguleeritud ka teistes seadustes. Nii sisalduvad eluruumide erastamise olulised reeglid eluruumide erastamise seaduses. Erastamisväärtpaberite kasutamise seonduvat reguleeritakse aga ka erastamisseaduses.

21. Kui taotluses viidatud probleemid ja menetlusreeglite puudumine takistavad oluliselt vara tagastamist, kompenseerimist ja erastamist, jääb saavutamata vaidlustatud seaduse põhiline eesmärk, milleks on Riigikohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamine ja sellest tuleneva õigusliku olukorra korrastamiseks üleminekusätete andmine. Seetõttu leiab kolleegium, et taotluses viidatud puuduolevad regulatsioonid peaksid kuuluma vaidlustatud seadusse või on sellega vähemalt olemuslikult seotud.

Seega on Vabariigi Presidendi taotlus lubatav ning taotluses toodud regulatsioonide puudumise põhiseadusevastase korral on võimalik põhiseadusevastaseks tunnistada ka vaidlustatud seadus."

Viidatud lahendist selgub, et üheks kriteeriumiks, mille abil Riigikohus seadusandja tegematajätmist tuvastas, oli, kas puuduolev regulatsioon takistab vaidlustatud seaduse põhilise eesmärgi saavutamist. Selline lähenemine ei tundu olevat väga aktivistlik ja viitab pigem sellele, et kui Vabariigi President oleks vaidlustanud mõne vähemal määral olulise vajakajäämise, siis ei oleks Riigikohus sellist taotlust lubatavaks pidanud.

Riigikohus selgitab vaidlustatud seaduse eesmärki sedastades põgusalt ka, missuguse õiguslõnga vältimiseks konkreetne regulatsioon oli mõeldud - ORAS § 7 lõike 3 kehtetukstunnistamisel tekkiva õigusliku olukorra korrastamiseks ja üleminekusätete andmiseks. Ühtlasi kirjeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selle lahendi motiveerivas osas väga lühidalt ka vaidlustatud seaduse saamislugu. Iseenesest polekski see obligatoorne, sest Riigikohtu lahendite sissejuhatav osa kajastab vaidlustatud seaduse saamislugu niigi.

Riigikohtu seni ainus kaasus, kus kohus selgitab seadusandliku tegematajätmise tuvastamise kriteeriume üksikasjalikult, on abstraktse eelkontrolli kaasus. Konkreetse normikontrolli kaastustes, kus Riigikohus on jõudnud järeldusele, et põhiseadusega nõutav regulatsioon on puudu, on kohus käitunud üsna sarnaselt. Näiteks AS Brolex Grupi ja OÜ Dreiv Grupi kaasuses¹⁰⁴ tehtud lahendis vaeb Riigikohus väga põhjalikult kõiki õigusakte, mis võiksid dokumentide võetuse korral juriidilise isiku põhiõigustele kohtulikku kaitset pakkuda. Samuti kirjeldab Riigikohus olemasolevat, kuid puudulikku menetluslikku regulatsiooni Tiit Veeberi süüasja taasläbivaatamise otsuses¹⁰⁵ ja AS Giga haldusasjas tehtud otsuses¹⁰⁶.

Samas võib tuua näiteid ka selliste lahendite kohta, kus seadusandja tegematajätmine küll tuvastatakse, kuid milles ei kirjeldata, missuguseid õigusakte kohus peale vaatlusaluse normi veel analüüsis.¹⁰⁷ Sellise lähenemise võis tingida asjaolu, et vaatlusalust olukorda reguleerib õigussüsteemis üksnes vaidlustatud õigusakt või pole kohus pidanud vajalikuks kogu oma arutluskäiku otsuses detailselt kajastada.

Riigikohtu praktikast võib leida ka kaasusi, kus kohus on õiguslõnga olemasolu sedastamist vältinud. Nii on Riigikohus mitmes varasemas kaasuses, kus seadusandja tegematajätmise tuvastamine oleks võinud kõne alla tulla, selle asemel opereerinud õigusselgusetuse (kaks esimest ümberasujate kaasust¹⁰⁸) ja ebavõrdse kohtlemisega (nt vanemahüvitise kaasus¹⁰⁹, sotsiaalhoolekande seaduse kaasus¹¹⁰).

¹⁰⁴ Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-38-00, p. 20-24

¹⁰⁵ Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-1-3-13-03, p. 30

¹⁰⁶ Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-3-2-1-04, p.24

¹⁰⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04

¹⁰⁸ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02; Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-1-63-05

¹⁰⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. märtsi 2006. a otsus asjas nr 3-4-1-33-05

¹¹⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03

4.3. Seadusandliku tegematajätmise väljaselgitamise metodoloogia.

Kirjeldage seadusandliku tegematajätmise tuvastamise metodoloogiat konstitutsioonilises kohtupraktikas: missuguseid meetodeid ja nende kombinatsioone konstitutsioonikohus õigusliku regulatsiooni lünkade tuvastamisel kasutab? Kui suurt tähtsust omistatakse grammatilisele, loogilisele, ajaloolisele, süstemaatilisele, teleoloogilisele või mõnele muule tõlgendamismeetodile seadusandliku tegematajätmise tuvastamisel? Kas seadusandliku tegematajätmise uurimisel ja hindamisel konstitutsioonikohus kas otseselt või kaudselt viitab Euroopa Inimõiguste Kohtu, Euroopa Kohtu või muude rahvusvaheliste õigusemõistmisinstantside ja teiste riikide konstitutsiooni- ja ülemkohtute praktikale?

Seadusandliku tegematajätmise kui põhiseadusevastase tegevusetuse tuvastamise metodoloogia ei erine harilikust põhiseadusevastasuse tuvastamise metodoloogiast, kuivõrd põhirõhk on küsimusel, kas seadusandja tegevus seal, kus põhiseadusevastast tegevusetust väidetakse, on põhiseaduslikult nõutav. Sarnaselt „hariliku“ põhiseadusevastasuse uurimisega kasutab Riigikohus seadusandliku tegematajätmise tuvastamisel esimesena grammatilist ja loogilist meetodit. Kui see tõlgendamine tulemust ei anna, liigub Riigikohus edasi teiste tõlgendusviiside juurde.

Eriline tähelepanu seadusandja tegematajätmise tuvastamisel kuulub süstemaatilisele meetodile, kindlustamaks, et regulatsioon, mille puudumist väidetakse, ei sisalduks mõnes teises, konkreetnes asjas mitte vaidlustatud seaduses või muus õigusaktis. Riigikohus märkis nõ elamuseaduse asjas seoses Vabariigi Presidendi õigusega vaidlustada seadusandja tegematajätmine järgmist: „Vabariigi President saab hinnata vaid seda seadust, mis on talle välja kuulutamiseks esitatud. Teiselt poolt on selge, et igal normil ei ole üheselt kindlaksmääratavat kohta õigusaktide süsteemis ning just seadusandjal on õigus ja võimalus õigussüsteemi struktuur kindlaks määrata. [...] [S]eadusandja tegevusetuse vaidlustamine Vabariigi Presidendi poolt ei ole võimalik siis, kui [...] seadusandja on väidetavalt andmata jäänud normid mõnes teises seaduses siiski sätestanud“¹¹¹.

Oluline osa seadusandliku tegematajätmise tuvastamisel on ka teleoloogilisel, sh nii subjektiiv-teleoloogilisel (ajalooline) kui ka objektiiv-teleoloogilisel tõlgendamisel. Seadusandja tahet ning seaduse ideaalset eesmärki uurides püütakse tuvastada, kas ei ole näiliselt puuduv norm tõlgendamise teel õiguskorrast siiski ülesleitav.

Nn sotsiaalhoolekandeseaduse asjas, kus kaudselt oli küsimus riikliku sotsiaalabi suuruse kooskõlas igaihe õigusega küllaldasele riigi abile puuduse korral, kaalus Riigikohus muuhulgas argumenti nagu ülemäärane koormus riigieelarvele kui arvestatavat sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel.¹¹² Riigieelarve tasakaal ja riigi finantsmajanduslik olukord on käsitletavad nõ praktiliste argumentidena, mis omakorda kujutavad endast objektiiv-teleoloogilise tõlgendamise kõige abstraktsemat taset. Samas asjas kasutas Riigikohus viiteid Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelisele paktile, Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartale.

Lisaks on Riigikohus seadusandliku tegematajätmise uurimisel kasutanud argumendina viiteid ka teiste riikide (Poola, Hispaania, Läti, Vene Föderatsioon) karistusseadustikele, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktile, aga ka üldsõnaliselt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni praktikale seoses kohtusse pöördumise õiguse lünkadeta kaitsega. Nn esimeses valimisliitude asjas¹¹³ toetus Riigikohus muuhulgas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätetele.

¹¹¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04.

¹¹² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03.

¹¹³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus 3-4-1-7-02.

Nimetatud rahvusvaheliste instrumentide konkreetsele rakenduspraktikale Riigikohus seadusandliku tegematajätmise hindamisel viidanud ei ole.

4.4. Lisameetmed

Kas konstitutsioonikohus, olles tuvastanud seadusandliku tegematajätmise ja juhul kui see seondub isiku õiguste kaitsega, astub samme nende õiguste tagamiseks? Kui jah, siis mis meetmeid ta võtab?

Riigikohus on asunud puudutatud isikute põhiõiguste aktiivsele kaitsele eelkõige ülalmainitud menetlusõiguslike lünkade kaasuste puhul. Mainimist väärrib, et lisaks menetlusõiguslike lünkade tõlgendamise teel ületamisele lahendas Riigikohtu üldkogu riigi kõrgeima kohtuna Brusilovi, Tiit Veeberi ja AS Giga kaebused ka sisuliselt, lõpetades sellega nende isikute põhiõigusi rikkuva olukorra.

Äramärkimist väärrib, et Riigikohtu esimees võib kohtuasjades esile kerkinud isikute põhiõiguste kaitse probleeme, sealhulgas ka seadusandja tegematajätmisest tulenevaid probleeme, käsitleda ka oma igaaastastes ettekannetes Riigikogule.

4.5. Konstitutsioonikohus uurib seadusandlikku tegematajätmist kui põhiseaduslikkuse järelevalve asja ühte elementi, kuid ei anna hinnangut selle põhiseaduslikkusele.

Kas konstitutsioonikohtu otsuse motiveerivas osas sedastatakse lünga olemasolu õiguslikus regulatsioonis (seadusandlik tegematajätmine) ja kas seadusandja (mõne teise õigusloome subjekti) tähelepanu juhitakse vajadusele see lünk (seadusandlik tegematajätmine) täita; kas seadusandjale (mõnele teisele õigusloome subjektile) antakse nõu, kuidas selliseid õigusliku regulatsiooni puudusi vältida (kas on konkreetset täpsustatud võimaliku regulatsiooni kriteeriumid ja uute paranduste vastuvõtmise soovitatavad tähtsused)?

Kas konstitutsioonikohus selgitab oma otsuse motiveerivas osas, kuidas õiguslikku regulatsiooni mõista nii, et see ei kätkeks endas seadusandlikku tegematajätmist, muutes seeläbi sisuliselt olemasolevat regulatsiooni (seda tegelikult täiendades)?

Kas konstitutsioonikohus sedastab oma otsuse motiveerivas osas seadusandliku tegematajätmise või muu õigusliku regulatsiooni lünga olemasolu ja kas kohus täpsustab, et selline õigusliku regulatsiooni puudumine ületatakse, kui tavakohtud kohaldavad õiguse üldpõhimõtteid?

Kas konstitutsioonikohus kohaldab muid seadusandliku tegematajätmise hindamise ja lünkade täitmise mudeleid?

Nagu eelpool kirjeldatud, leidub Riigikohtul kolme liiki lahendeid. Esimesse gruppi võib liigitada need lahendid, kus Riigikohus sõnaselgelt ütleb, et regulatsioon on lünklik¹¹⁴, teise neid, kus kohus peab normi põhiseadusevastaseks seetõttu, et see põhiseadusega nõutavat ei sätesta, kuid ei sedasta otsuse motiveerivas osas, et tegemist on seadusandja tegematajätmise või põhiseadusvastase õiguslüngaga¹¹⁵. Kolmandasse gruppi kuuluvad need kaasused, kus sisuliselt on olnud tegemist õiguslüngaga, kuid kohus on selle asemel tuvastanud õigusselgusetuse¹¹⁶ või ebavõrdse kohtlemise^{117,118}. Esimesse kahte gruppi

¹¹⁴ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 2000. a määrust asjas nr 3-3-1-38-00, p. 23;

¹¹⁵ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsust asjas nr 3-4-1-3-04, p. 32-38

¹¹⁶ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02; Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-1-63-05

¹¹⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. märtsi 2006. a otsus asjas nr 3-4-1-33-05

¹¹⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03

kuuluvate kaasuste puhul on Riigikohus andnud seadusandjale selge signaali, et see peab tuvastatud õiguslünka täitma. Kolmandasse gruppi kuuluvate kaasuste puhul aga ei pruugi seadusandja endale teadvustada, et probleem seisnes õiguslünkas.

Riigikohus on andnud seadusandjale nõu, kuidas tuvastatud õiguslünka ületada, seda nii abstraktse¹¹⁹ kui konkreetse¹²⁰ normikontrolli puhul. Kuigi enamasti on Riigikohtu nõuanne seadusandjale olnud väga abstraktne, on Riigikohus teatud juhtudel olnud juhiste andmisel vägagi detailne¹²¹.

Riigikohus on nn ümberasujate asjades ja nn tehnorajatiste kaasuses pidanud vajalikuks anda seadusandjale tähtaeg normi kehtetuks tunnistamisega kaasneva õiguslünka kõrvaldamiseks. Esimese ümberasujate kaasuse lahendamise ajal puudus Riigikohtul selleks seaduslik alus. Siis tunnistas Riigikohus ORAS § 7 lõike 3 põhiseadusega vastuolus olevaks, kuid jättis selle seadusandja tegutsemisele lootes ja lünka teket vältida soovides kehtetuks tunnistamata. Neli aastat hiljem, kui seadusandja ei olnud ORAS § 7 lõike 3 suhtes midagi ette võtnud, tunnistas Riigikohtu üldkogu selle normi kehtetuks, lükates oma otsuse jõustumise põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lõikele 3 tuginedes kuue kuu võrra edasi. Ka nn tehnorajatiste asjas lükkas Riigikohus oma otsuse jõustumise kuue kuu võrra edasi.

Nagu eelpool kirjeldatud, on Riigikohus kohtumenetlusõiguslikke lünki tõlgendamise teel efektiivselt ületanud.

4.6. Seadusandlikule tegematajätmisele antav hinnang konstitutsioonikohtu otsuse resolutsioonis.

Olles oma otsuse motiveerivas osas sedastanud seadusandliku tegematajätmise, teeb konstitutsioonikohus otsuse resolutsioonis järgmist:

- a) tunnistab seaduse (muu õigusakti) põhiseadusega vastuolus olevaks;*
- b) tunnistab seaduse (muu õigusakti) sätted põhiseadusega vastuolus olevaks;*

¹¹⁹ Nt valijatel ja kandidaatidel peab olema mõistlik ja efektiivne alternatiiv üleriigiliste erakondade kohalikele valimisnimekirjadele; ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega kaasnevate probleemide lahendamiseks tuleb välja töötada tõhus regulatsioon, mis võimaldaks ümberasunutel ja õigusvastaselt võõrandatud eluruumide erastamiseks õigustatud isikutel oma õigusi realiseerida;

¹²⁰ Nn tehnorajatiste asjas märkis Riigikohus järgmist: "Kollegium leiab, et üldine talumiskohustus on põhiseadusepärane, kuid selle kehtestamisel oleks seadusandja pidanud ette nägema rohkem tagatise maaomanikele.

Praegune regulatsioon eelistab tehnorajatiste omanike õigusi, võimaldades kinnistu omanike huve kaaluda vaid siis, kui tehnorajatis ei ole enam eesmärgipärasel kasutusel. Seejuures ei erista seadus õiguslikul alusel ja ilma selleta rajatud tehnorajatisi. Ka ei eristata tehnorajatisi, mille püsimise vastu on ilmne avalik huvi (olulised elektriliinid, soojatrassid jms), ja tehnorajatisi, mille püsimise vastu sellist huvi ei ole. Ka ei võimalda AÕSRaks § 152 lg 1 kaaluda omavahel kinnistu omaniku huvi tehnorajatisi talumiskohustuse lõpetamiseks või muutmiseks (näiteks tehnorajatisi senisele asukohale maja püstitamiseks või põllumaana kasutusele võtmiseks) ja tehnorajatiste omaniku huvi tehnorajatisi senisel kohal püsimiseks.

Tehnorajatisi piiramatu talumiskohustus võib takistada kinnistu eesmärgipärasel kasutamist, samuti võib see oluliselt alandada kinnistu turuväärtust ja teatud juhtudel muuta kinnistu müügi võimaluse üldse küsitavaks. Huvide kaalumise võimalus peab kolleegiumi arvates möödapääsmatult olema põhiseadusepärase regulatsiooni koostisosaks.

Talumiskohustust peab olema võimalik vaidlustada ka siis, kui kinnistuomanikule tekkiv kahju on oluliselt suurem avalikust huvist või tehnorajatisi omaniku huvist, näiteks siis, kui talumiskohustus takistab kinnistu sihipärasel kasutamist ja tehnorajatis oleks võimalik ilma suuremate lisakulutusteta ümber paigutada. Selline regulatsioon võimaldaks paindlikult lahendada juhtumid, mil kinnistu omanik leiab, et tema õigusi kahjustatakse ebaproportsionaalselt."

¹²¹ Vt eelmist joonealust viidet.

- c) jätab akti (selle sätted) jõusse, tunnistades samal ajal seadusandja (muu õigusloome subjekti) tegematajätmise põhiseadusevastaseks ja määrates ajavahemiku, mille jooksul tuleb põhiseaduse kohaselt kohustuslik õigusregulatsioon kehtestada;
- d) sedastab, et seadusandja (muu õigusloome subjekt) on kohustatud lünga täitma (täpsustades õiguslünga täimise küsimust või seda mitte tehes);
- e) sedastab lünga olemasolu õiguslikus regulatsioonis ja selgitab, et seda võivad täita üld- või eripädevusega kohtud;
- f) kohustab üld- ja eripädevusega kohtuid asjade läbivaatamise peatama ja olemasolevat regulatsiooni mitte kohaldama enne kui seadusandja (muu õigusloome subjekt) on lünga täitnud;
- g) sedastab lünga olemasolu õiguslikus regulatsioonis ilma sellest otseseid järeldusi tegemata või hinnangut andmata;
- h) kohaldab muid seadusandliku tegematajätmise hindamise mudeleid.

Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punktile 1 võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada jõustumata õigustloova akti põhiseadusega vastuolus olevaks. Sama paragrahvi lõike 1 kohaselt võib Riigikohus tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.

Olles oma otsuse motiveerivas osas sedastanud seadusandliku tegematajätmise, on Riigikohus seni oma otsuse resolutsioonis tunnistanud põhiseaduslikkuse järelevalve objektiks oleva seaduse täiel määral (abstraktne eelkontroll) või osaliselt (konkreetne normikontroll või abstraktne järelkontroll) põhiseadusega vastuolus olevaks. Nagu eelpool mainitud, võimaldab menetlusseadus Riigikohtul Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutamata jäetud seadust seadusandja tegematajätmise tuvastamise korral üksnes tervikuna põhiseadusevastaseks tunnistada. Seda isegi juhul, kui selles sisalduv regulatsioon on iseenesest täiesti põhiseaduspärane. Tüüpiliselt tunnistab Riigikohus järelkontrolli puhul kontrollitava seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei näe ette põhiseadusega nõutavat regulatsiooni¹²².

Tiit Veeberi ja AS Giga asjades sedastas Riigikohus küll menetlusõigusliku lünga, kuid pidas pärast selle põhiseaduspärast ületamist võimalikuks asjassepuutuvat menetlusseadustikku mitte põhiseadusevastaseks tunnistada.

4.7. „Sarnase iseloomuga” uurimine ja vastavad kohtuotsused.

Mis on tüüpiline „sarnase iseloomuga” uurimisele, mida põhiseaduslikkuse asjades teostab konstitutsioonikohus, kes seadusandlikku tegematajätmist ei uuri? Sellistel puhkudel tehtud otsuste erisused. Sellele küsimusele vastates tooge näiteid tüüpilistest otsustest.

Riigikohtu pädevus laieneb ka seadusandlikule tegematajätmisele, seega „sarnase iseloomuga“ uurimist Eesti õigusdoktriinis ei tunta.

4.8. Õigusvõtted, mida konstitutsioonikohus rakendab püüdes vältida õiguslünki, mis võivad kaasneda seaduse või muu õigusakti põhiseadusevastaseks tunnistamisega.

¹²² Vt nn tehnoarajatiste asja resolutsiooni punkti 1: "Tunnistada, et Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lg 1 on Põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei võimalda kinnistu omanikul nõuda kinnistult tehnoarajatise kõrvaldamist muul alusel, kui üksnes juhul, kui tehnoarajatis ei ole enam eesmärgipärasel kasutusel."; vt esimese valimisliitude kaasuse resolutsiooni: "Tunnistada 27. märtsil 2002 vastu võetud Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus põhiseadusevastaseks osas, mis ei võimalda kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel."

Missuguseid õigusvõtteid konstitutsioonikohus kasutab vältimaks õiguslünki, mis võivad kaasneda seaduse või muu õigusakti põhiseadusevastaseks tunnistamisega? Konstitutsioonikohtu otsuse ametliku avaldamise edasilükkamine? Konstitutsioonikohtu otsuse jõustumiseks hilisema tähtpäeva määramine? Konstitutsioonikohus teatab, et vaadeldav akt on ajutiselt põhiseadusega kooskõlas, täpsustades samas, et kui konkreetse aja jooksul akti ei muudeta, muutub see põhiseadusevastaseks. Akti tunnistamine põhiseadusevastaseks seadusandliku tegematajätmise tõttu ilma seda akti õigussüsteemist kõrvaldamata. Akti (selle sätete) põhiseadusele vastav tõlgendamine vältimaks sedastust, et akt (selle säte) on seadusandliku tegematajätmise tõttu põhiseadusevastane? Varem kehtinud õigusliku regulatsiooni „taaselustamine”. Muud mudelid (kirjeldage neid).

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punkti 2 järgi on Riigikohtul juba jõustunud seaduse või muu õigusakti põhiseadusevastasuse tuvastamisel üksnes järgnev võimalus: tunnistada õigustloov akt või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.¹²³ Vastavalt sama seaduse § 58 lõikele 3 on Riigikohtul siiski õigus lükata § 15 lõike 1 punktis 2 nimetatud otsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi. Otsuse jõustumise edasilükkamist tuleb põhjendada.¹²⁴ Selline võimalus loodi, vältimaks olukorda, kus seadusesäte puudumine tekitaks probleeme, ning kus on selge, et seadusandja vajab põhiseaduspärase regulatsiooni väljatöötamiseks täiendavat aega.

Akti või selle säte põhiseadusevastasust sedastava otsuse ajatamine ei tähenda Riigikohtu praktika kohaselt siiski seda, et põhiseadusevastast akti tohib enne otsuse jõustumist kohaldada. Nimelt on Riigikohtu tsiviilkolleegium oma 2004. aasta otsuses leidnud, et kuigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oli edasi lükanud otsuse, millega tunnistati kehtetuks asjaõigusseaduse rakendamise seaduse säte, millega pandi kinnisasja omanikule tehnorajatise tasuta talumise kohustus¹²⁵, jõustumise, ei tohi vaidlusalust sätet põhiseadusevastasuse tõttu kohaldada. Kolleegium leidis, et kuigi seadusandja ei olnud kehtestanud reegleid hüvitise maksmiseks tehnorajatise talumiskohustuse eest, pidi kohus hüvitise välja mõistma, tuginedes hüvitise suuruse määramisel analoogiale.¹²⁶

Riigikohus on akti põhiseadusevastasuse tuvastamise vältimiseks kasutanud ka nõ põhiseaduspärase tõlgendamise doktriini, andes väidetavalt põhiseadusevastase akti või selle säte kohaldajale juhtnöörid sätte põhiseadusepäraseks tõlgendamiseks. Näiteks leidis Riigikohtu üldkogu nn pärimisseaduse kaasuses, et pärimisseaduses sisalduvat sundosa regulatsiooni tuleb sisustada selliselt, et sundosale ei ole õigust sellisel pärandaja töövõimetutel sugulasel või abikaasal, kes ei kannata puuduse käes.¹²⁷ Selline tõlgendus erines diametraalselt sätte senisest tõlgenduspraktikast.

Riigikohus on akti või selle osa põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistamise asemel kasutanud ka formuleeringut, mille järgi kohus tunnistab mõne säte põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei võimalda isikute põhiseaduspärase kohtlemist. Sellisel juhul annab kohus reeglina juhtnöörid sätte põhiseadusepäraseks tõlgendamiseks, muutmata seejuures säte sõnastust. Näiteks tunnistas Riigikohus nõ esimeses valimisliitude kaasuses kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse põhiseadusevastaseks üksnes osas, mis ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohaliku

¹²³ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 15 lg 1 p 2: „(1) Asja lahendamisel võib Riigikohus: [...] 2) tunnistada jõustunud õigustloova akti või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks“.

¹²⁴ PSJKS § 58 lg 3: “(3) Kohtul on õigus lükata § 15 lõike 1 punktis 2 nimetatud otsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi. Otsuse jõustumise edasilükkamist tuleb põhjendada.

¹²⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04.

¹²⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 29. oktoobri 2004. a otsus asjas nr 3-2-1-108-04.

¹²⁷ Riigikohtu üldkogu 22. veebruari 2005. a otsus asjas nr 3-2-1-73-04.

omavalitsuse volikogu valimisel.¹²⁸ Kolleegium märkis, et õiguskantsleri vaidlustatud normide, mis sätestasid erakondade ja üksikkandidaatide kandideerimisõiguse, kehtetuks tunnistamine ei andnuks isikutele veel õigust moodustada kodanike valimisliite.

5. KONSTITUTSIOONIKOHTU OTSUSES SEADUSANDLIKU TEGEMATAJÄTMISE SEDASTAMISE TAGAJÄRJED.

Konstitutsioonikohtu otsuste mõju õiguslünkade täitmisele ei ole seni põhjalikult käsitletud¹²⁹. Ei põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ega muu õigusakt sätesta edasisi samme seadusandliku tegematajätmise likvideerimiseks. Seega on tegemist kohtu võimetusega oma otsuste täitmist kontrollida.

5.1. Sellest tulenevad kohustused seadusandjale.

Kas seadusandliku tegematajätmise sedastamine konstitutsioonikohtu otsuses tähendab seadusandjale kohustust õigusliku regulatsiooni lünk nõuetekohaselt täita? Kas parlamendis on reguleeritud, kuidas konstitutsioonikohtu otsuse täitmise küsimust arutada? Kas parlament reageerib seadusandlikku tegematajätmist sedastavatele konstitutsioonikohtu otsustele viivitamatult? Kas on esinenud juhtumeid, mil parlament eirab seadusandlikku tegematajätmist sedastavaid konstitutsioonikohtu otsuseid? Kuidas on tagatud, et parlament täidab konstitutsioonikohtu otsusest tõusetuva kohustuse? Missugused on konstitutsioonikohtu volitused ja roll selles valdkonnas?

Põhiseaduse § 152 kohaselt jätab kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Kohtu otsusel, millega jäetakse kehtiv seadus kohaldamata, on deklaratiivne iseloom, sest põhiseadusvastasuse siduva kindlakstegemise pädevus on põhiseaduse § 149 lõike 3 teise lause ja § 152 lõike 2 kohaselt ainult Riigikohtul.¹³⁰ Seaduse või muu õigustloova akti põhiseadusele vastavuse kontrollimisel lasub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul otsuse tegemise kohustus.¹³¹ Sellisel otsusel on kahtlemata ka osaliselt seadusandlik mõju. Õigustloova sätte tühistamisel astub konstitutsioonikohus seadusandja asemele ning kasutab õigust, mis olemuslikult kuulub põhiseaduslikkuse järelevalve juurde.

Kui on tuvastatud veel jõustumata seaduse vastuolu põhiseadusega, siis Vabariigi President seda seadust välja ei kuuluta, seadus ei saa õigusjõuliseks ning seadusandjal lasub kohustus kõrvaldada vastuolu põhiseadusega. Juba jõustunud õigusakti põhiseadusvastasuse tuvastamisel kohtuotsuse motiveerivas osas tunnistab Riigikohus oma otsuse resolutsioonis õigusakti täielikult või osaliselt kehtetuks.¹³² Võib asuda seisukohale, et osalise kehtetuks tunnistamise eesmärk on õigusakt tervikuna kehtima jätta.

¹²⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02.

¹²⁹ 2006. a Juridicas nr 6 lk-del 414-422 on pealkirja all „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale” ilmunud Ralf Järvamägi poolt 2006. a kevadel Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud bakalaureusetööd kokkuvõttev artikkel.

¹³⁰ *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2002, lk 635.*

¹³¹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada jõustumata õigustloova akti põhiseadusega vastuolus olevaks, jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks; tunnistada, et vaidlustatud õigustloov akt või õigustloova akti andmata jätmise oli taotluse esitamise ajal vastuolus põhiseadusega; või jätta taotluse rahuldamata. Seega on Riigikogul mitmeid erinevaid võimalusi põhiseaduspärase olukorra kehtestamiseks – seda sõltuvalt Riigikohtu otsuse resolutsioonist.

¹³² Õigusakti kehtetuks tunnistamise asemel võib konstitutsioonikohtu otsus sisaldada ka siduvaid tõlgendusi, st õigusnorm jäetakse küll kehtima, kuid esitatakse see õige viis, kuidas edaspidi tuleb seda normi põhiseadusega vastuolu vältimiseks tõlgendada. Lisaks siduvatele tõlgendustele võib konstitutsioonikohus ühe variandina anda õiguslikke korraldusi seadusandja

Juhul kui eri väärtuste kaalumisel on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus jõudnud seisukohale, et õigusnorm ei sobi õiguskorda, lasub tal ka kohustus see säte elimineerida, parandada seadusandja poolt tehtud viga. Selline kohustus tegutseda negatiivse seadusandjana on Riigikohtul tulenevalt põhiseaduse § 152 lõikest 2. Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna juhataja M. Sepp märgib, et „[k]una Riigikohtul on võimalus tunnistada põhiseadusega vastuolus olev seadus või mõni selle säte kehtetuks, võib tõdeda, et Riigikohtu lahend omandab seadusega samaväärse jõu, lõpetades seaduse kehtivuse. Ometi ei muutu see seaduseks ehk *prima facie* õigusallikaks“.¹³³

Kohtuotsuste siduvast olemusest tingituna peab seadusandja nendes toodud käitumisjuhiseid respektseerima ning oma edasises tegevuses pidevalt arvestama. Sellest tulenevalt kindlustab konstitutsioonikohus selle, et põhiõigused ja vabadused on poliitilises elus iseseisvad tegurid, mis küll mõjutavad poliitikat, ent mida poliitika ei mõjuta.¹³⁴

Eraldi regulatsiooni konstitutsioonikohtu otsuste täitmise arutamiseks kehtestatud ei ole. Üldises seadusandlikus tegevuses juhindub Riigikogu põhiseadusest. Põhiseaduse § 102 sätestab, et seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega. Seaduste algatamise õigus on Riigikogu liikmel, Riigikogu fraktsioonil, Riigikogu komisjonil, Vabariigi Valitsusel ja Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks ning lisaks on Riigikogul õigus koosseisu hääldenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu (§ 103).¹³⁵ Seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus (§ 104 lg 1). Põhiseadus näeb konstitutsiooniliste seaduste puhul ette Riigikogu koosseisu hääldenamuse nõude.¹³⁶

Seadusandjal lasub kohustus täita konstitutsioonikohtu lahendeid. Seadusandjal on seejuures järgmised käitumisvõimalused: ennetamine, kooskõlastamine ja tegevusetus (selle kohta vt allpool järgmine küsimus).¹³⁷

Kõige tõenäolisemalt on ennetamisega tegemist siis, kui kohus tuvastab õigusakti põhiseadusvastasuse, kuid asja menetlemise ajaks Riigikohtus on regulatsiooni juba muudetud.¹³⁸ Riigikohus peab esitatud taotluse ikkagi lõpuni menetlema, sõltumata seadusandja poolsest tegevusest.¹³⁹ Ka seadusandliku tegematajätmisega seonduvas praktikas on esinenud juhtumeid, kus Riigikohus on tuvastanud mingi õigusnormi põhiseadusvastasuse ajal, kui see norm enam ei kehti. Nii tunnistati nn sotsiaalhoolekande

edasise käitumise kohta. Õiguslikud korraldused eeldavad alati seadusandja poolset aktiivset tegutsemist, õiguskorra tervendamist, kuid kohus on hoidunud konkreetsete normide ettekirjutamisest.

¹³³ Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2004, lk 310.

¹³⁴ M. Hartwig. Konstitutsioonikohtute roll ja asend põhiõiguste ja vabaduste tagamisel. Põhiõiguste ja vabaduste tõlgendamine. – Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Tartu 1997, lk 30.

¹³⁵ Riigikogu statistikast selgub, et aastatel 1992–2003 on kõige rohkem eelnõusid algatanud Vabariigi Valitsus. Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2004, lk 172.

¹³⁶ Põhiseaduse § 104 lg 2:

Ainult Riigikogu koosseisu hääldenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi: 1) kodakondsuse seadus; 2) Riigikogu valimise seadus; 3) Vabariigi Presidendi valimise seadus; 4) kohaliku omavalitsuse valimise seadus; 5) rahvahääletuse seadus; 6) Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus; 7) Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus; 8) Vabariigi Valitsuse seadus; 9) Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus; 10) vähemusrahvuste kultuuriautoomia seadus; 11) riigieelarve seadus; 12) Eesti Panga seadus; 13) riigikontrolli seadus; 14) kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused; 15) välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused; 16) erakorralise seisukorra seadus; 17) rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.

¹³⁷ Selle kohta vt Ralf Järvamägi „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale” *Juridicas* nr 6, 2006, lk 416-419.

¹³⁸ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lg 1 p-st 5 tulenev õigus.

¹³⁹ Enne 2002. a kehtima hakanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust selline regulatsioon seaduse tasandil puudus.

seaduse asjas¹⁴⁰ kohtuotsuse resolutsioonis 1. jaanuarist 2002 kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõige 4 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus võeti vastu 7. augustil 2003 ja see jõustus 5. septembril 2003. Juhul kui Riigikogu poleks ennetavalt seadust muutnud, saanuks Riigikohtu otsust nimetada väga aktivistlikuks.¹⁴¹

Teiseks seadusandja käitumisvariandiks on kooskõlastamine. Sellega saavutab seadusandja olukorra, kus tema poolt vastuvõetud seadus on konstitutsioonikohtu seisukohtadega kooskõlas. See ongi poliitilise tahte paigutamine põhiseaduse sätestatud raamidesse selle kõige ehedamal kujul. Kooskõlastamise praktikat uurides tuleb hästi välja teoorias varem rõhutatud tõsiasi, et Riigikohus saab väga oluliselt mõjutada seadusandja käitumist, kuid täielikult seadusandja asemele astuda ning uut regulatsiooni Riigikohus siiski kehtestada ei saa. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ja seadusandja vaheline koostöö peaks reaalses elus välja nägema selline, et Riigikohus tuvastab sätte põhiseadusvastasuse ja tunnistab selle kehtetuks ning Riigikogu tegeleb sellega vahetult pärast Riigikohtu poolt lahendi tegemist. Lisaks võib kohus otsustada mõjuvatel põhjustel otsuse jõustumise edasi lükata ja siis peab Riigikogu reageerima piisavalt kiiresti ning võtma põhiseadusega kooskõlas oleva regulatsiooni vastu kohtu poolt etteantud aja jooksul.¹⁴²

Seadusandja kooskõlastavat tegevust iseloomustavaks näiteks on palju poleemikat tekitanud otsus nn esimeses valimisliitude asjas¹⁴³, millega Riigikohus rahuldab õiguskantsleri taotluse ja tunnistab 27. märtsil 2002 vastuvõetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse põhiseadusvastaseks osas, mis ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Selle lahendi puhul on tegemist hea näitega selle kohta, kuidas Riigikohtu otsus on seadusandjat tegutsema sundinud. Otsus jõustus 15. juulil 2002 ja juba 30. juulil 2002 võeti Riigikogus vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus.¹⁴⁴ Ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1135 SE I) seletuskirjas selgitatakse, et seaduse algtamine on vajalik Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsusest 3-4-1-7-02 tulenevalt. Kiire reageerimise põhjus on see, et tuleb tagada 2002. aasta 20. oktoobril kohaliku omavalitsuse volikogude valimine täies vastavuses põhiseaduse sätte ja mõttega. Selleks on vajalik kehtestada piisav õiguslik regulatsioon, mis tagaks, et kohaliku omavalitsuse esindusorgan kujuneb piisavalt representatiivseks, see tähendab, et valimistelt ei tõrjutaks kandideerimast reaalselt toetajaskonda omavaid isikuid ja grupe.¹⁴⁵ Vastuvõetud regulatsioon oli ajutise iseloomuga, kuna 2004. aasta lõpus pöördus õiguskantsler sama probleemiga uuesti Riigikohtusse. Uue lahendi nn teises valimisliitude asjas¹⁴⁶ tegi Riigikohtu üldkogu 19. aprillil 2005. Sellega rahuldati õiguskantsleri taotlus osaliselt ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ tunnistati kehtetuks.

¹⁴⁰ 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03.

¹⁴¹ B. Aaviksoo. Kohtuliku aktivismi kontseptsioon. Kohtulik aktivism Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas 1993–2004. Magistritöö. Tartu 2005, lk 88. Kohtuliku aktivismi protseduurilise ja sisulise külje kohta vt samas, lk 38.

¹⁴² Ralf Järvamägi „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale” *Juridicas* nr 6, 2006, lk 417-419.

¹⁴³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02.

¹⁴⁴ B. Aaviksoo leiab oma magistritöös, et tegemist on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses lahendatud asjadest enim vastukaja tekitanud otsusega. See tõi enesega kaasa Riigikohtu poolset poliitikakujundamist ja konstitutsioonikohtute kohaseid võimupiire käsitleva debati ajakirjanduse veergudel; samuti süüdistati Riigikogu istungitesaalis Riigikohut otsesõnu poliitikasse sekkumises. B. Aaviksoo. Kohtuliku aktivismi kontseptsioon. Kohtulik aktivism Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas 1993–2004. Magistritöö. Tartu 2005, lk 88. Kohtuliku aktivismi protseduurilise ja sisulise külje kohta vt samas, lk 84.

¹⁴⁵ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus. Eelnõu (1135 SE I) seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=022050001&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1> (17.04.2006).

¹⁴⁶ Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05.

Kestuse järgi võiks seadusandja poolsed kooskõlastamised jagada erakorralisteks, tavalisteks ning aeglasteks.¹⁴⁷ Erakorralised on juhtumid, kus seadusandja on eriti kiiresti ning täpselt täitnud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu lahendeid¹⁴⁸, tavalised need, mille puhul on seadusandja kooskõlastusteks kulunud aeg korrelatsioonis probleemi keerukusega, ning aeglased need, kooskõlastamiseks kulunud aeg on ilmselgelt liiga pikk, st Riigikogu väljendab poliitilist soovimatust Riigikohtu poolt väljatoodud probleemiga tegeleda¹⁴⁹. Riigikogu aeglase tegutsemise näiteks võib tuua nn tehnoarajatiste asjaga¹⁵⁰ seonduva temaatika.¹⁵¹

Lisaks seadusandjale esitatavale nõudele täita Riigikohtu otsus viivitamatult või mõistliku aja jooksul võimalikult kiiresti on Riigikohtule antud õigus jõustunud õigustloova akti või selle sätte kehtetuks tunnistava kohtuotsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi lükata.¹⁵² Sellise regulatsiooni eesmärgiks on anda seadusandjale aega vajalike muudatuste tegemiseks.¹⁵³ Otsuse jõustumise edasilükkamist tuleb põhjendada. Seda võimalust saab kasutada tavaliselt siis, kui on selge, et seadusandjal on uue, seadusega kooskõlas oleva seaduse väljatöötamiseks tarvis rohkem aega või kui seadusesätte ootamatu puudumine tekitaks probleeme¹⁵⁴.

Seadusandja tegevusetus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi rakendamisel toob vahetult välja kohtu võimetuse oma otsuste täitmist kontrollida. Sellise tegevusetuse põhjuseid võib olla mitmeid. Seadusandliku tegematajätmisega seotud kohtuasjade hulgast on seadusandja pikalt kestnud tegevusetust kõige paremini iseloomustavaks nn ümberasujate kaasused¹⁵⁵.

Riigikohtu üldkogu tunnistas 28. oktoobril 2002. a Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 põhiseadusevastaseks. Olgugi et Riigikohus ei seadnud kahtluse alla Riigikogu reformipoliitilist otsust põhimõttelises küsimuses, kohustas Riigikohus selle otsusega seaduseandjat viima mainitud sätte kooskõlla õigusselguse põhimõttega. Käsitletav kaasus on eriline lisaks veel selle poolest, et selle probleemiga on Riigikogus väga tõsiselt tegeletud. Sellest annab tunnistust kaks Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 muutmise seaduse eelnõu. Esimese eelnõu (1290 SE;

¹⁴⁷ Ralf Järavamägi „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale” *Juridicas* nr 6, 2006, lk 419.

¹⁴⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02.

¹⁴⁹ Siinkohal võiks ehk tuua näiteks otsused nn ümberasujate asjades (Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-63-05 ja 6. detsembri 2006. a otsus nr 3-3-1-63-05), kuna neil juhtudel tegutses seadusandja iseenesest pidevalt ja võttis isegi 2006. a sügisel vastu olukorda reguleerida püüdvat ning Riigikohtu ajatatud tühistamisotsuse jõustumist ennetada püüdvat seaduse, mille Vabariigi President Riigikohtus edukalt vaidlustas (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. jaanuari 2007. a otsus nr 3-4-1-14-06).

Nn ümberasunute küsimuses on ümberasunute vara küsimus täna reguleeritud Riigikohtu otsuse jõustumise tähtsaja möödumise ja seadusandja samasisulise seaduse Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jätmise tõttu Riigikohtu lahendiga nn teises ümberasunute asjas. Ümberasunute vara tagastamise menetluskorda sätestavat tõhusat regulatsiooni, mille puudumisele Riigikohus nn kolmandas ümberasunute kaasuses viitas, ei ole tänaseni välja töötatud.

¹⁵⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04.

¹⁵¹ Vt vastust p-le 4.8.

26. märtsil 2007 jõustus tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadus, millega viidi asjaõigusseaduse rakendamise seadusesse sisse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poolt nn tehnoarajatiste asjas põhiseadusvastaseks või kehtetuks tunnistatud asjaõigusseaduse rakendamise seaduse sätete osas sedastatu.

¹⁵² Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lg 1 p 2: „(1) Asja lahendamisel võib Riigikohus: [...] 2) tunnistada jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks“.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lg 3: “(3) Kohtul on õigus lükata § 15 lõike 1 punktis 2 nimetatud otsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi. Otsuse jõustumise edasilükkamist tuleb põhjendada.

¹⁵³ Samas ei tähenda õigusakti või selle sätte põhiseadusevastasust sedastava otsuse ajatamine ei Riigikohtu praktika kohaselt siiski seda, et põhiseadusevastast akti tohib enne otsuse jõustumist kohaldada (vt küsimustiku p 4.8).

¹⁵⁴ Vt Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-63-05 p-d 28-31.

¹⁵⁵ Vt siia juurde ka ülalpool esitatud arvamust, et tegemist võis samas olla ka seadusandja väga aeglase ja lõpuks edutu kooskõlastustegevusega.

kuupäevaga 15. jaanuar 2003) ning teise samasisulise eelnõu (15 SE II; kuupäevaga 1. aprill 2003) seletuskirjad on identsed ning eraldi lõikena on välja toodud, et Riigikohtu otsust tuleb täita ja omandireformi aluste seaduse § 7 lõiget 3 muuta. Sellega tunnustasid eelnõu algatajad ja seadusandja Riigikohtu otsust ning asusid seda täitma. Probleem ei olnud mitte otsuse aktsepteerimises, vaid selle täitmise viisis kokkuleppe saavutamises. 12. aprillil 2006. a tegi Riigikohtu üldkogu otsuse, millega tunnistas omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 kehtetuks ja nägi ette, et kohtuotsus jõustub selles osas 12. oktoobril 2006. a tingimusel, et ei ole jõustunud nimetatud sätet muutev või kehtetuks tunnistav seadus. Riigikogu võttis Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsuse täitmiseks 14. septembril 2006. a vastu Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse, mille Vabariigi President jättis 20. septembril 2006. a välja kuulutamata. 27. septembril 2006. a võttis Riigikogu nimetatud seaduse muutmata kujul uuesti vastu. Vabariigi President esitas 4. oktoobril 2006. a Riigikohtule taotluse tunnistada nimetatud Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. See tähendab, et kuna Riigikohtu üldkogu otsuses ette nähtud tähtajal ei olnud omandireformi aluste seaduse § 7 lg-t 3 muutev või kehtetuks tunnistav seadus jõustunud, siis on omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a otsusest tulenevalt kehtetu alates 12. oktoobrist 2006. Riigikohtu üldkogu on 6. detsembri 2006. aasta otsuses asunud seisukohale, et seega on omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 kehtetuse tagajärjeks see, et Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Saksamaale ümber asunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara kuulub tagastamisele, kompenseerimisele või üürnikele erastamisele omandireformi aluste seadusega sätestatud üldistel alustel ja üldises korras.

Otseseid tagamismehhanisme selleks, et Riigikogu täidaks Riigikohtu otsusest tõusetuva kohustuse, ei ole.¹⁵⁶ Mõnel juhul on Riigikohtul võimalus olla oma kohtupraktikas järjekindel, st tegeleda ühe küsimusega pidevalt ja jõuda lõpuks õigussüsteemile otsustava tulemuseni. Siinkohal on heaks näiteks ümberasujatega seonduvad kolm kaasust¹⁵⁷.

Lisaks on Riigikohus kasutanud ümberasujate kaasustega seoses ka nn pehmemat võimalust oma arvamuse väljendamiseks, nimelt Riigikohtu esimehe poolt tehtavaid iga-aastaseid ülevaateid kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Nii on Riigikohtu esimees maininud omandireformi seadust kui Eesti riigi jätkuvat mureallikat nii 2005. kui 2006. a Riigikogus peetud ettekannetes. 31. mail 2007 Riigikogus peetud ettekande järel vastas Riigikohtu esimees täpsustavatele küsimustele omandireformi seaduse kohta, et: „[o]mandireformi lõpuleviimiseks ka Saksamaal ümberasunute vara küsimustes üldistel alustel, üldises korras puuduvad õiguslikud takistused. Kõik vaidlused on võimalik lahendada olemasolevate seaduste alusel kohtutes, kohtuasi kohtuasja haaval.” Lisades küsimustele vastates, et: „Ühiskond võib-olla ei ole täies ulatuses seda teadvustanud, et omandireform tuleb lõpule viia üldistel alustel ja üldises korras. See tähendab, erandeid tegemata ka nende osas, kes Saksamaale ümber asusid. See on üldine õiguslik regulatsioon ja jääb seadusandja otsustada, kas seal mingi eriregulatsioon luuakse või mitte. Mul on raske siit kõnetoolist praegu prognoosida, milline on see töömaht, mida kohtud peavad tegema, sellepärast et 15 ja rohkem aastat on mööda läinud, tähtajad on mööda lastud, osa inimesi on meie hulgast jäädavalt lahkunud, varad on hävinud. Tähendab, see situatsioon ei ole enam 90, 91, 92, ja täna luua mingit õiguslikku regulatsiooni, mis tagasiulatuvalt kõik need vead ja haavad parandaks, on minu arvates väga

¹⁵⁶ Vt selle kohta L. Kalm. Konstitutsioonikohtu otsuste täitmine. Kogumikus Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Ettekanded. Tartu 1995, lk 106 jj.

¹⁵⁷ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, 12. aprilli 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-63-05 ja 6. detsembri 2006. a otsus nr 3-3-1-63-05.

raske. Aga seadusandjal on alati võimalus tulla selle teema juurde ja luua see regulatsioon ja siis Riigikohus kontrollib, kas see regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas või mitte.”¹⁵⁸.

5.2. Sellest tulenevad kohustused teistele õigusloome subjektidele (nt riigipea, valitsus).

Kas seadusandliku tegematajätmise sedastamine konstitutsioonikohtu otsuses tähendab teistele õigusloome subjektidele kohustust õigusliku regulatsiooni lünk nõuetekohaselt täita? Kas nimetatud subjektide tegevust reguleerivad õigusaktid sätestavad, kuidas nad peavad konstitutsioonikohtu otsuseid täitma? Kas nimetatud subjektid reageerivad seadusandlikku tegematajätmist sedastavatele konstitutsioonikohtu otsustele viivitamatult? Kas on esinenud juhtumeid, mil nimetatud subjektid eiravad seadusandlikku tegematajätmist sedastavaid konstitutsioonikohtu otsuseid? Kuidas on tagatud, et nimetatud subjektid vastavat kohustust nõuetekohaselt täidaksid? Missugused on konstitutsioonikohtu volitused ja roll selles valdkonnas?

Seadusandliku tegematajätmise sedastamine Riigikohtu otsuses tähendaks ka teistele õigusloome subjektidele otsest kohustust õigusliku regulatsiooni lünk nõuetekohaselt täita.¹⁵⁹

Samas tuleb meeles pidada, et vastavalt põhiseadusele kuulub seadusandlik võim Riigikogule (põhiseaduse § 59). Vastava volitusnormi olemasolul võib Vabariigi President anda seadlusi (põhiseaduse § 78 p 7), Vabariigi Valitsus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi (põhiseaduse § 87 p 6)¹⁶⁰. Kohalikud omavalitsuse volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi¹⁶¹.

Seadusandliku tegematajätmise kohtuasjades ei ole Riigikohus seni tegelenud seadusest alamalseisvate õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalvega (vt vastust p-le 3.4).

6. KOKKUVÕTE

Tehes kokkuvõtteid oma riigi konstitutsioonikohtu kogemustest seadusandliku tegematajätmise asjade lahendamisel, vastake järgmistele küsimustele: kas niisuguseid uurimisi võib lugeda konstitutsioonikohtu üheks oluliseks tegevuseks (selgitage, miks), kas konstitutsioonikohtul on selliseks uurimiseks piisavalt õiguslikke vahendeid ning kuidas konstitutsioonikohtu otsused sellistel juhtudel õigusloome protsessi mõjutavad?

¹⁵⁸ Kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1180601593&toimetatud=0&toimetamata=1&paevakord=371#pk371>

¹⁵⁹ Piirangud Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu jaoks tulenevad seejuures põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega piiritletud menetlusesemest. Nimelt ei teosta Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus põhiseaduslikkuse järelevalvet kõikide õigusaktide üle, vaid piirdub üksnes õigustloovate aktidega (õigusaktidega, mis sisaldavad üldisi käitumisjuhiseid määratlemata hulgale normiadressaatidele). Halduse üksikaktide põhiseadusele ja õigustloovatele aktidele vastavust kontrollib halduskohus. Võimalikkuse kohta kontrollida regulatsiooni lünkade põhiseaduslikkust nii seadustes kui ka muude õigusaktides ning tuvastada ka vastuolu kõrgemalseisva õigusaktiga vt vastust p-le 3.4.

¹⁶⁰ Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja (põhiseaduse § 109 lg 1). Vabariigi Presidendi seadlusega ei saa kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega konstitutsioonilisi seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet (põhiseaduse § 110).

¹⁶¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lg 1. Seejuures kehtivad volikogu ja valitsuse õigusaktid antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil (lg 3). Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (põhiseaduse § 154 lg 1).

Kokkuvõtteks võib märkida, et seadusandja tegevusetuse uurimine ei ole käesoleval ajal veel saanud Riigikohtu jaoks tüüpiliseks menetlusliigiks. Samuti ei moodusta sedasorti kaasuste hulk märkimisväärset osa Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahenditest. Seepärast ei ole praegu veel tegemist Riigikohtu jaoks väga olulise tegevusega.

Kuigi Riigikohtule on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna tegutsemiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega loodud mõistlik õiguslik baas seadusandja tegevusetuse hindamiseks, võib ehk üheks kohtupraktika edasist kujunemist takistavaks faktoriks pidada seda, et omamaine õiguslünkade ja seadusandja tegematajätmise alane doktriin on alles kujunemisejärgus. Samas ei takista miski Riigikohtu ennast teedrajavate otsustega sellele doktriinile alust panemast.

Seni on kohus seadusandja tegematajätmist uurinud peaaesjalikult proportsionaalsuse testi raames. Mõningatel juhtudel on seda tehtud ka õigusselguse või võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist kontrollides. Riigikohtu praktikas väljakujunenud seisukoht, et Riigikohus saab uurida konkreetse normikontrolli puhul vaidluse lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega normi puudumise põhiseaduspärasust ja abstraktse normikontrolli puhul, kas taotluses märgitud normid oleksid pidanud kuuluma just vaidlustatud seaduse koosseisu, tasakaalustavad üsna mõistlikult ulatust, milles Riigikohus võib seadusloome protsessi sekkuda.

Samas võib seniste seadusandja tegematajätmise kaasuste pinnalt väita, et seadusandja ei ole väga aldis Riigikohtu suuniseid järgima ja kiires korras põhiseadusevastaseid õiguslünki kõrvaldama. Poliitiliselt tundlikes küsimustes on seadusandja Riigikohtu otsuste täitmisega pigem viivitanud.

Põhimõtteliselt peaks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste täitmine olema tagatud Riigikohtu kui põhiseaduse lõpliku tõlgendamise õigust omava kohtu autoriteediga. Praktikas puudub Riigikohtul aga enamjaolt võimalus mõjutada oma otsuste täitmist Riigikogu poolt. Tõhusaks otsuste täitmise tagamise vahendiks ei saa pidada kord aastas Riigikogu ees peetavat Riigikohtu esimehe kõnet.

Seetõttu võib väita, et Riigikohtu otsused, millega seadusandja tegevusetus on tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks, on seni avaldanud õigusloome protsessile pigem tagasihoidlikku mõju.