

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Konstitutsioonikohtu reform Eestis

Prof. Sergio Bartole
VENEETSIA KOMISJON

1997

Konstitutsioonikohtu reform Eestis

1. Meid on palutud hinnata konstitutsioonikohtu loomise võimalust Eestis, vastandatuna käesoleval ajal eksisteerivale süsteemile – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile. Eestis näib kehtivat üldine konsensus, et üksikisiku kaebeõigus tuleks tarvitusele võtta kas siis käesoleval hetkel eksisteerivas süsteemis või uues konstitutsioonikohtus. Samas on teada, et siiski puudub üksmeel Justiitsministeeriumi ja Riigikohtu vahel konstitutsioonikohtu moodustamise küsimuses.

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusele peaks Riigikohus olema ka põhiseaduse järelevalve kohtuks, kuid see funktsioon on delegeeritud spetsiaalsele põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile, mis moodustatakse Riigikohtu sees (§ 2 lg 1). Õigus pöörduda otse Riigikohtu poole põhiseaduslikkuse järelevalve taotlemiseks on Vabariigi Presidendil (a), õiguskantsleril (b) ja kohtutel (c) juhul, kui seda näeb ette põhiseadus või seadus (§ 6 lg 1).

- (a) Kui Riigikogu võtab muutmata kujul uuesti vastu seaduse, mille president on korra tagasi saatnud, on presidendil võimalus pöörduda otse Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. See on tüüpiline hüpotees abstraktsest kohtulikust normikontrollist: kohtu otsus käsitleb mittejärgestunud seadust ja seetõttu ei oma mingit seost seaduse enda konkreetse rakendamisega. Ainult juhul, kui kohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja (põhiseaduse § 107).
- (b) Teine hüpotees abstraktsest kohtulikust normikontrollist on toodud põhiseaduse §-s 142, mille kohaselt õiguskantsler saab teha Riigikohtule ettepaneku tunnistada seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt kehtetuks, kui akti autor ei ole 20 päeva jooksul täitnud õiguskantsleri ettepanekut viia nimetatud akt kooskõlla põhiseaduse või seadusega.
- (c) Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 5 lg-le 2, kui kohus on tunnistanud otsuses seaduse või muu õigusakti põhiseadusevastaseks ja jätnud selle kohaldamata, teeb ta otsuse teatavaks Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus. Seaduse sõnastus on siinkohal ebaselge ning ei anna ühest arusaama, kas põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus saab alata mitte üksnes õiguskantsleri, vaid ka kohtu enda initsiatiivil *ex officio*. Kohtu jurisprudents toetab ilmselt just teisenä mainitud seaduse konstruktsiooni: oma otsustes on alama astme kohtud korduvalt väitnud, et seaduse alusel on põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus algatatud, kuna kohus leiab, et seadus või muu õigusakt on vastuolus põhiseadusega. (CODICES-Veneetsia Komisjon Est-1995-1-002 ja Est-19951-001). Igal juhul tuleb antud sätet lugeda koosmõjus põhiseaduse §-ga 152 ja eelnimetatud seaduse § 5 lg-ga 1, mis sätestab, et kui kohus jõuab kohtuasja

arutamisel järeldusele, et kohaldamisele kuuluv seadus või muu õigusakt on vastuolus põhiseadusega, tunnistab ta õigusakti põhiseadusevastaseks ja jätab selle kohaldamata.

(c)¹ Kui kohtutele on delegeeritud õigus jätta nende poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud õigusakt kohaldamata, on selline kohtuliku normikontrolli süsteem väga sarnane Ameerika Ühendriikides kohaldatavale süsteemile. Kuid siiski on need kaks süsteemi erinevad, sest taoline Eesti kohtu otsus toob automaatselt kaasa põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käivitumise ja Riigikohtu otsus on täitmiseks kohustuslik kõigile Eesti Vabariigi riigivõimu- ja valitsemisorganitele, kohalikele omavalitsustele, kohtutele, ametiisikutele, juriidilistele ja füüsilistele isikutele (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 23). USA Ülemkohus on apellatsiooni instantsiks, sõltuvalt kaasuse ühe osapoole initsiatiivist ning Ülemkohtu otsused on kohustuslikud asja osapooltele ainult siis, kui otsus põhineb pretsedendile ja tuleneb pretsedendist.

Ei saa öelda, et taoline Eesti õiguse eripära on mingil määral sarnane Itaalia õigussüsteemiga, mis annab konstitutsioonikohtule õiguse lahendada kohtunike poolt esitatud kaasuseid, kui kohtunikud on raskustes konkreetse normi kohaldamisega, kaheldes normi seaduspärasuses viitega ühele või teisele põhiseaduse printsiibile. Itaalia kohtunikel on õigus küsida kohtu arvamust enne asja lõplikku otsustamist, kui neile tundub, et see on vajalik. Eestis aga käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus siis, kui kohus on otsuse langetanud. Sellegi poolest käivituvad mõlemas õigussüsteemis põhiseaduslikkuse järelevalve menetlused ainult siis, kui kohtunik või kohus otsustab nõu küsida konstitutsioonikohtult (Itaalia) või on jätnud õigusakti kohaldamata viitega kohaldatava õigusakti vastuolule põhiseadusega (Eesti). Menetluse algus sõltub kohtuniku või kohtu eelnevast otsusest. Füüsiliste isikute individuaalkaebused ei ole otse põhiseaduslikkuse järelevalve organile lubatud, kuigi mõlemas õigussüsteemis on põhiseaduslik otsustus konkreetse sisuga, kuna ta käsitleb seaduse vastavust põhiseadusele seoses õiguse rakendamise endaga.

Mingis mõttes meenutab Eesti süsteem organisatsioonilise ülesehituse poolest Portugali põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi. Ühest küljest on Portugalis Vabariigi Presidendil ja ministritel õigus taotleda konstitutsioonikohtult õigusaktidele põhiseaduslikkuse eelkontrolli teostamist (art. 278 Portugali põhiseaduses) ning teisest küljest on konstitutsioonikohtul õigus menetleda apellatsioonikohtu otsuste peale, kui kohtud on jätnud õigusakti kohaldamata viitega vastuolule põhiseadusega või kohaldanud õigusakti, mille põhiseaduspärasus oli menetluse ajal küsitav (art. 280 Portugali põhiseaduses). Viimase väite kohaselt on Portugali süsteem seetõttu apellatsiooni süsteem, kuid menetlus saab käivituda üksnes eelneva kohtuotsuse ühe osapoole initsiatiivil. Vastupidiselt käivitub Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus automaatselt. Pealegi täidab Portugali süsteem vastavalt oma riigi Põhiseaduse art.-le 281 ka põhiseaduslikkuse üldjärelevalve funktsioone.

2. Võrdleva õiguse baasil märkisin, et Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem on üsna omapärane: siiski ei ole ta ette nähtud ainult kohtulikuks normikontrolliks ilma konstitutsioonikohtuta. Süsteemil on oma ratsionaalsus olemas. Põhiseaduslikkuse eelkontrolli eesmärk on takistada põhiseadusega vastuolus olevate õigusaktide jõustumist. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus käivitub alama kohtu otsustest vastavalt § 5 lg-le 1, millele järgneb nende kohtuotsuste kontroll ning

võimalik õigusakti, mille kohus jättis kohaldamata õigusakti põhiseadusevastasuse tõttu, põhiseadusevastaseks tunnistamine ning otsuse tagajärgede laiendamine *erga omnes*.

Samas puudub võimalus individuaalkaebuste esitamiseks Riigikohtule, kontrollimaks seaduse vastavust põhiseadusele. Kuid taolise menetluse sisseviimine oleks võimalik ka praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi raamides. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi pädevust võiks laiendada ning anda talle õiguse menetleda ka individuaalkaebusi. Iseseisva konstitutsioonikohtu loomine ei ole vajalik ainult individuaalkaebuste lahendamiseks. Samas oleks see väga ebaharilik lahendus võrreldes teiste Euroopa põhiseaduslike kogemustega. Põhiseaduslikud individuaalkaebused on seotud konstitutsioonikohtu olemasoluga ning samal ajal võime öelda, et ka kohtulik normikontroll nõuab konstitutsioonikohtu institutsiooni. Kuid arvestades loogilisi ja tehnilisi aspekte saame teha esimese järelduse: puuduvad tehnilised põhjused, mis nõuaksid konstitutsioonikohtu loomist ainult individuaalkaebuste lahendamiseks ja sarnase järelduse saab teha ka seoses kohtuliku normikontrolliga. Võrdlev õigus annab laia skaala erinevast konstitutsioonikohtu korraldusest ning Eesti omapärane lahend ei ole erand.

Kas selline ebaharilik lahendus saaks olla efektiivne? Kas see saaks anda häid ja kasulikke tulemusi? Saame vastata sellele küsimusele ainult teisi õigussüsteeme aluseks võttes ja vastavalt neist tulenevatele õigusdoktriini järeldustele.

3. Me peame silmas pidama H. Steinbergeri hoiatust, et riikides, kus on toimunud revolutsioon, võib eelmise režiimiga seotud kohtunike nimetamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtunikeks paista “vastuoluline” (“Põhiseaduslikkuse kohtukorralduse mudelid”, lk 42). Seetõttu peab põhiseaduslikkuse järelevalve organi liikmete valik toimuma väga ettevaatlikult. Selline ettepanek on kooskõlas ka H. Kelseni kommentaaridega seostest konstitutsioonikohtu ja riigi poliitika vahel (*“La garantie juridictionnelle de la Constitution” in Rev. dr. publ. et sc. pol. 1928, 197 and Ann. Inst. inter. dr. publ. 1929*): seetõttu tuleb kohtunike professionaalsuse nõue siduda poliitiliste huvidega.

Vastavalt Eesti õigusele ei erine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi liikmete valimine teiste Riigikohtu liikmete valimisest. Kõik nad nimetatakse ametisse Riigikogu poolt Riigikohtu esimehe ettepanekul (põhiseaduse § 150). Riigikohtu üldkogu valib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi nii, et kolleegiumis oleks üks esindaja igast Riigikohtu kohtukolleegiumist: tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumist ja lisaks sellele valitakse üks liige Eesti Vabariigi õigusteadlaste hulgast [kohtute seaduse § 26 lg 3 (autor on kasutanud kohtute seaduse esimest redaktsiooni – tõlk)]. Selline korraldus ei näe valimise protseduuris poliitilistele parteidele ette otsest mõjutamise võimalust, mida toetas Kelsen: on tõsi, et ka Eestis sõltub kohtunike valimine parlamendist, kuid parlamentaarne valik on piiratud Riigikohtu esimehe ettepanekuga.

Kuigi seadus ei nõua erilisi professionaalseid omadusi võrreldes teiste kohtunikega, on üldiselt aktsepteeritud idee, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtunikel peaks olema spetsiaalne erialane kogemus ning seetõttu spetsiaalne võimekus. Kui tavakohtunikul on tarvis tunda traditsioonilist õiguskultuuri, siis

konstitutsioonikohtunikule sellest ei piisa. Viimased peavad lahendama kaasuseid, mida ei saa võrrelda tavakohtunike poolt lahendatavate kaasustega.

Kuid siin on veel teine aspekt, mis väärib meie tähelepanu. Konstitutsioonikohtud tegelevad väga tihti kaasustega, mis puudutavad riigi põhiseaduslike organite vahelisi suhteid ning funktsioneerimist. Käesoleval ajal on Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi tegevus piiratud kohtuliku normikontrolliga. Konstitutsioonikohtu loomine Eestis võimaldaks laiendada praegust pädevust. See on võimalus, mida kaasaegsed demokraatiad on järginud mitte ainult üksikisikute inimõiguste ja põhivabaduste kaitseks, vaid ka selleks, et valimiste protseduur, riigiorganite vaheline pädevusjaotus, referendumite algatamine ja läbiviimine ning põhiseaduslike kriminaalrajade arutamine oleks kooskõlas põhiseadusega. Kui Eesti soovib suurendada põhiseaduslike garantiisid, on konstitutsioonikohtu loomine vajalik ja see toob endaga kaasa ka vajaduse välja töötada ja vastu võtta uued normid uusi funktsioone täitvate kohtunike ametisse nimetamiseks.

Konstitutsioonikohtu pädevuse laiendamine suurendab kindlasti kompetentse organi töömahtu ja seda ei ole kerge vastastada olemasoleva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile. H. Steinberger märkis õigesti, et apellatsioonikohus ei suuda garanteerida sellist konstitutsioonilise menetluse kiirust, isegi, kui on ette nähtud spetsiaalne kohtukolleegium. Arvestades praeguse pädevuse laiendamise ja konstitutsioonikohtu loomise võimalust, mis eksklusiivselt tegeleks konstitutsioonilise jurisdiktsiooniga, oleks konstitutsioonikohtu loomine kõige soovitatavam lahend. Kohtul peaks olema ülesanne lahendada ka individuaalkaebusi. Samal ajal – nagu näitab Portugali kogemus – konstitutsioonikohtu olemasolu iseenesest ei hoiä ära väljakujunenud kohtulikku normikontrolli kohtumenetluses. Vastavad kohtuotsused tuleks esitada konstitutsioonikohtu apellatsioonimenetlusse vastavalt kehtiva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 5 lg-s 2 nimetatud otsusele. Võib-olla ei oleks Eesti seadusandja huvitatud loobuma oma rahvusliku õigussüsteemi iseloomulikust tunnusjoonest.