

Õigusselguse põhimõte Riigikohtu praktikas

Katrin Saaremäel-Stoilov

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorant,
endine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Sissejuhatus

Riigikohus on pühendanud suurema osa oma algusaastate põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast õigusriigi põhimõtte olemuse ja tähtsuse selgitamisele Eesti õiguskorra jaoks.^[1] Ühe õigusriigi aluspõhimõttena on ka õigusselguse põhimõtte praeguseks kindlalt Riigikohtu praktikas kanda kinnitanud.

Keskendun oma kirjutises peaausjalikult Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikale, kuid käsitlen servamisi ka õigusselguse põhimõtte kajastumist mõnes huvitavamas haldus- ja kriminaalasjas.

Esmalt 1994. aastal Riigikohtu operatiivtehniliste meetmete kaasuses^[2] käsitletud õigusselguse põhimõtet puudutavad Riigikohtu lahendid võib ajaskaalast sõltumata jagada põhimõtteliselt kaheks. Esiteks need, mis selgitavad, kuidas seadusandja peab arvestama õigusselguse põhimõttega õigusloomes, teiseks need lahendid, millest tulenevad juhised selle kohta, kuidas õiguse rakendaja peaks õigusselguse põhimõtet järgima.

I. Õigusselguse põhimõtte õigusloomes

Riigikohtu üldkogu märkis **esimeses omandireformi aluste seaduse (ORAS) § 7 lõike 3 asjas**^[3], et „põhiseaduse § 13 lõike 2 järgi kaitseb seadus igaüht riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tuleneb õigusselguse põhimõte. Õigusnormid peavad olema piisavalt arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist sellekohaselt reguleerida.

Kodanik peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad. Kogemus näitab, et see on saavutamatu.“^[4] Seega tuleb üldkogu hinnangul leida vastus küsimusele, kas omandireformi aluste seaduse § 7 lõige 3 on piisavalt arusaadav kõigile, keda see puudutab.

Samas ütles Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium **elamuseaduse asjas** tehtud otsuses, et „õiguskindluse printsiip tuleneb põhiseaduse §-st 10, mille järgi ei välista põhiseaduse II peatükis loetletud õigused muid põhiseaduse mõttest tulenevaid õigusi, mis vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).“^[5]

Niisiis võib õigusselguse põhimõttel Riigikohtu praktika kohaselt olla kaks allikat: põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte ja § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keeld. Iseenesest ei välista kumbki säte teineteist ja pigem võiks ehk asuda seisukohale, et põhiseaduse § 13 lõikes 2 sisalduv riigi omavoli keeld on põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte täpsustus.

Ühtlasi võib riigi omavoli keeluga seostada ka õigusselguse põhimõtte olulisust õiguse rakendamisel.

Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13¹ asjas arendas Riigikohus oma varasemaid seisukohti õigusselguse põhimõtte kohta edasi ja märkis, et „põhiseadusega nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata.“^[6]

Vanemahüvitise seaduse asjas ütles põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et „kui tegu on isiku õigusi piirava normiga, peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.“^[7] Konkreetsetes asjas oli aga normi sisu võimalik süstemaatilise tõlgendamise teel välja selgitada ning õigusselgusetust ei ilmnenu.

Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13¹ asjas määras Riigikohus ka õigusselguse hindamise standardi. „Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.“^[8] Sama lahendi punktides 23–25 rõhutas Riigikohus, et igasugune seaduse ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust. Kui on kujunenud ühtne rakenduspraktika ning normi kohaldatakse üksnes õigusnõustaja abil, võib õigusselgeks pidada ka raskepäraselt ja esmapilgul ebaloogiliselt sõnastatud normi, mille ühesugune mõistmine on eriteadmisi omamata raskendatud.

Riigikohus on õigusselguse põhimõtte eri aspekte välja toonud mitmes eelmainitud lahenditele ajaliselt eelnenud ja järgnenud lahendis.

Metsamaterjalide kaasuses, kus Riigikohus pidi andma hinnangu olukorrale, kus maksukohustuse tekkimise alused olid kindlaks määratud metsaseaduse alusel vastuvõetud määrusega, leidis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et kuna „õigusaktide süsteem peab olema õiguse adressaatidele arusaadav, ei saa maksukohustust mõjutavaid norme kehtestada muude seaduste kui maksuseadustega.“^[9]

Konkurentsiseaduse § 18 lõike 1 põhiseaduspärasuse kontrolli asjas selgitas Riigikohus, et õigusselguse põhimõttega ei ole kooskõlas regulatsioon, mis sisaldab ebaselget pädevuste jaotust. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et „olukord, kus nii Riigihangete Ametil kui ka Konkurentsiametil puuduvad volitused teha riigihangete seaduses nimetatud toiminguid eri- või ainuõigusi või loomulikku monopoli omava ettevõtja suhtes, tekitab ettevõtjas kindlusetuse oma käitumisviisi määramisel, sest riigihangete teostamise korda ei ole võimalik täies mahus järgida ja on ebaselge, milline käitumisviis on õiguspärane. Järelikult on konkurentsiseaduse § 18 lõike 1 punkt 3 umbmäärane ega ole kooskõlas põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Põhiseaduse viidatud sätte alusel peab seadus kaitsma igapäevast riigivõimu omavoli eest.“^[10]

Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse ehk nn kahe tooli asjas märkis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium: „Käesoleva vaidluse objektiks olev seadusemuudatus on loonud õigusselgusetu olukorra, mis seisneb selles, et ei kandidaat ega valija tea seda, kas valituks osutunud Riigikogu liige tohib või ei tohi ühitada Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid. Kolleegium on seisukohal, et Riigikogu pole sellise olukorra loonud seaduse vastuvõtmisel arvesse võtnud õigusselguse põhimõtet.“^[11]

Kahest viimati nimetatud otsusest võib teha järelduse, et õigusselguse põhimõtte eesmärgiks on luua kindlustunne riigilt oodatava ja isikult nõutava käitumise suhtes.

Põhimõtteliselt sedasama ütles Riigikohtu üldkogu ka **liiklusseaduse asjas**. „Õigusselguse põhimõtte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua – isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist.“[\[12\]](#)

Omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 põhiseaduspärasust esimest korda kontrollides märkis Riigikohtu üldkogu: „Õigusselgusetusega on tegemist ka siis, kui ühtedele inimestele antakse lootus vara tagastamiseks või kompenseerimiseks ja teistele säilitatakse ebamäärane väljavaade võimaluse kohta erastada kasutatavat vara.“[\[13\]](#)

Peamine argument, miks Riigikohtu üldkogu pidas ORAS-i § 7 lõiget 3 õigusselgusetuks, oli määramatus, mis sellega kaasnes. Samas on seda probleemi võimalik 2002. a juulis jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi kvalifitseerida ka seadusandja tegevusetusena ehk õiguslüngana, mille tuvastamise korral on Riigikohtul kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul võimalik anda seadusandjale tähtaeg lünga kõrvaldamiseks ja vastava regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Teises ORAS-i § 7 lõike 3 asjas kinnitas Riigikohtu üldkogu, et ta on jätkuvalt ja varasemaga võrreldes samadest kaalutlustest lähtuvalt seisukohal, et ORAS-i § 7 lõige 3 on ebamäärase olukorra loomise tõttu õigusselgusetu.[\[14\]](#)

Omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse asja otsust lugedes võib järeldada, et Riigikohus on oma senist õigusselguse põhimõtte praktikat muutnud. Nimelt ei pidanud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selles asjas enam vajalike menetlusnormide puudumist õigusselgusetuks, vaid seadusandja tegematajätmiseks.[\[15\]](#)

Kõige detailsemaid juhiseid selle kohta, kuidas saavutada kooskõla õigusselguse põhimõttega, andis Riigikohus seadusandjale tõenäoliselt välismaalaste seaduse, liiklusseaduse ja haldusõiguserikkumiste seaduse (HÕS) § 231 lõike 6 ja Viktor Fedtšenko kohtuasjades.

Välismaalaste seaduse asjas möönis Riigikohus kaude, et õigusselguse põhimõttega ei pruugi olla täielikus kooskõlas seadus, milles üldisest keelust erandeid teha võimaldav säte on sõnastatud niivõrd üldiselt ja ebamääraselt, et selle tulemusena võib kaduda kontroll erandite arvu ja põhjuste üle.[\[16\]](#)

Liiklusseaduse asjas ütles kohus, et õigusselguse põhimõtte „tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, kuid see ei nõua tingimata, et kõik teo õiguslikud järeلمid peaksid olema koondatud ühte ja samasse õigusnormi.“[\[17\]](#)

HÕS-i § 231 lõike 6 asjas märkis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et normitehniline viga, mis on tõlgendamise teel ületatav, ei ole vastuolus põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõttega.[\[18\]](#)

Sellise Riigikohtu seisukoha taga võib näha põhiseaduslikkuse järelevalve käsitlustes juurdunud arusaama, et kõigepealt tuleb püüda iga normi tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval viisil. Siiski võib see põhimõtte tekitada õigusselguse põhimõttega seonduvates kaasustes küsimuse tõlgendamise piiridest, sest teatud juhtudel võib normitehniline viga oluliselt moonutada

õigusakti sisu ning selle mõtestatud tõlgendamine ei pruugi traditsiooniliste tõlgendusviiside abil võimalikuks osutada.

Eelmainitud kohtuasjadele ajaliselt järgnenud **Viktor Fedtšenko kohtuasjas** selgitas Riigikohtu üldkogu, et õigusselguse põhimõttele ei vasta seadus, milles sisalduv viide ja ülejäänud sõnastus ei ole omavahel sisulises kooskõlas.[\[19\]](#)

See üldkogu seisukoht erineb mõnevõrra põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohast HÕS § 231 lõike 6 asjas, sest kuigi ka siin oleks võimalik olnud tõlgendamise teel jõuda põhiseaduspärase lahenduseni, ei teinud kohus seda. Loomulikult võib eri kaasuste puhul olla tegemist erineval määral õigusselgusetust tekitavate normitehniliste puudustega. Samas tuleb kahtluse korral alati lähtuda Riigikohtu üldkogu seisukohtadest, sest nendega on võimalik muuta kolleegiumide, sealhulgas ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohti.

II. Õigust tuleb rakendada kooskõlas õigusselguse põhimõttega

Kohus rõhutas õigusselguse nõude järgimise tähtsust õigusnormide tõlgendamisel ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimisel **mitteeluruumide erastamise korra põhiseaduspärasuse kontrolli asjas**, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium luges õigusselguse huvides asjassepuutuvateks normideks ka algselt vaidlustamata norme.

Mitteeluruumide erastamise korra punkti 7 alapunkti 2 kehtetuks tunnistamise vajadusele on viidanud ka õiguskantsler, põhjendades seda õigusselguse põhimõttega.[\[20\]](#)

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvates „on õiguskantsler õigesti sedastanud, et kui Riigikohus leiab, et kehtivas õiguses puudub mitteeluruumide avalikust enampakkumisest osavõtu tasu kehtestamiseks piisav alus, võib mitteeluruumide erastamise korra punkti 7 alapunkt 2 osutada praktikas enampakkumisest osavõtu tasu suuruse ja selle tasumise korra osas mitmeti tõlgendatavaks, sh selliselt, et seda asutakse kohaldama kui osavõtutasu kehtestamise alust. Kõnealune norm ei loo kindlust kehtiva õiguskorra suhtes ja oleks eksitav, sest kuigi osavõtutasu tunnistataks kehtetuks, võiks mitteeluruumide erastamise korra lugemisel jääda mulje, et osavõtutasu maksmine on siiski mingi õigusaktiga kehtestatud ning selle suurus ja tasumise kord tuleb enampakkumise kuulutuses ära näidata. Seega tuleb praegusel juhul õigusselguse huvides käsitleda ka mitteeluruumide erastamise korra punkti 7 alapunkti 2.“[\[21\]](#)

Sama põhimõtet on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium korranud ka **avalikust teenistustest vanuse tõttu vabastamise põhiseaduspärasuse kontrollimise asjas**.

„Õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis on tihedas seoses vaidlustatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.

Avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 120 lõige 1 näeb ette, et ametniku võib vabastada teenistusest vanuse tõttu, kui ta on saanud 65-aastaseks. Selle sättega on tihedalt seotud teised avaliku teenistuse seaduse normid, mis reguleerivad vanuse tõttu teenistusest vabastamise protseduuri ja asutuse kohustusi ATS-i § 120 lõike 1 alusel vabastatava ametniku ees ning moodustavad koos ühtse, 65-aastaste ja vanemate ametnike teenistusest vabastamisega seotud regulatsiooni. Nii täpsustab sama sätte teine lõige vabastamise tähtaega, ATS-i § 130 lõike 1 alusel vanuse tõttu teenistusest vabastamisel etteteatamist, § 131 lõike 3 alusel hüvitust ning §

133 lõigete 1 ja 3 alusel vanuse tõttu teenistusest vabastamise ajalist piirangut. Kõik nimetatud avaliku teenistuse seaduse sätted on menetletavas asjas õigusselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvad”.[\[22\]](#)

Vedelkütusevaru asjas tõi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium välja veel ühe aspekti, kus õigusselguse põhimõtte järgimine on nõutav. Selles otsuses rõhutab kolleegium, et püüe üht või teist seadust mõne põhiõigusega kooskõlas tõlgendada ei tohi kaasa tuua õigusselgusetut olukorda. Seega on õigusselguse põhimõtte põhiseaduskonformse tõlgendamise enda piiriks.

„Vedelkütusevaru seadus ei sisalda viitenormi haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks. Kolleegium nõustub halduskohtuga, et vedelkütusevaru seadus ei näe varumakse tasumisel *expressis verbis* ette menetlust, kus oleksid tagatud isiku põhiõigused, menetluse tulemusi ei fikseerita motiveeritud haldusaktis, puudub vaidemenetluse õiguslik regulatsioon jne. Eeltoodud asjaoludel ei saa vedelkütusevaru seaduse menetlusõiguslikku regulatsiooni tema iseloomult lugeda võrdväärseks haldusmenetluse seadusega kehtestatud õigusliku menetlusega. Kolleegium nendib, et ainuüksi vedelkütusevaru seaduse varumaksega seonduvad menetlusõiguslikud sätted ei taga isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele.

Eespool nimetatud asjaoludel tuleb hinnata, kas vedelkütusevaru seaduse nimetatud puudused on ületatavad varumakse menetlusele haldusmenetluse seaduse põhimõtete ja konkreetsete sätete kohaldamise kaudu. Selline kohaldamine on võimalik tingimustes, kus eriseaduse vastav regulatsioon ei ole otseses vastuolus haldusmenetluse seaduse sätetega, ning juhul kui eriseaduses sätestatud menetluse täiendamine haldusmenetluse seaduse normidega ei too kaasa õigusselgusetut olukorda.

Kolleegium leiab, et vedelkütusevaru seaduses sätestatud varumakse menetlusele haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamine ei ole võimalik, sest sellega kaasneks nii normide vastuolu kui ka õigusselgusetus. Nii näiteks välistab vedelkütusevaru seaduse § 9 lõike 3 imperatiivne säte haldusülesannet täitva varu haldaja poolt haldusaktina käsitatava varumakse nõude esitamise, õiguslikult vormilt on ebaselge selle paragrahvi lõikes 5 sätestatud viivise ja lõikes 7 sätestatud tagatiste nõue. Vedelkütusevaru seaduses, eelkõige §-s 9 sätestatud varumakse menetlemise kord välistab õiguslikult garanteeritud võimaluse mitte ainult esitada vastuväiteid varu haldaja nõuetele, vaid saada ka informatsiooni nende nõuete põhjendatuse kohta.

Eeltoodu alusel leiab kolleegium, et vedelkütusevaru seadusega ei ole konkretiseeritud haldusõiguse üldpõhimõtteid nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni ning vedelkütusevaru seaduse vastava menetluse eripära arvestades pole vajalik regulatsioon saavutatav ka haldusmenetluse seaduse sätteid kohaldades. Vedelkütusevaru makse menetlus ei vasta hea halduse põhimõtetele ega taga isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele”.[\[23\]](#)

Riigikohus on õigusselguse põhimõttega arvestanud ka väljaspool põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust. Nii märkis Riigikohtu üldkogu **Jaan Mugra kohtuasjas**, et „**kaitseõiguse tagamiseks peavad süüdistuse tekstis piisava selguse ja täpsusega kajastuma kõik faktilised asjaolud, mis on isiku karistusõigusliku vastutuse eelduseks**. Olukorras, kus süüdistus on koostatud puudulikult, ei ole kohtul võimalik süüdistuses nimetatava vastutuse eeldusi isikule omistada sõltumata sellest, milline on kohtu tuvastatud faktiliste asjaolude kogum.”[\[24\]](#) Kuigi üldkogu ei maininud selles otsuses poole sõnagagi õigusselguse põhimõtet, on selge, et kohus lähtus tegelikult otsust tehes just nimelt sellest õiguse üldpõhimõttest.

Uuemast Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast tuleneb, et enne kui normi saab pidada õigusselgusetuks, tuleb püüda seda tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. „Riigikohtu halduskolleegium märgib, et kui aluseks võtta vastustaja seisukoht käitleja mõiste osas, oleks tegemist õigusselgusetusega. Sellele viitab ka asjaolu, et OÜ Contimer laopidajana ei pidanud end isikuks, kes on kohustatud deklaratsiooni esitama. Õigusselgusetusest aitab üle saada Riigikohtu halduskolleegiumi poolt normile antud Euroopa Liidu õigusega kooskõlaline tõlgendus.“ [25]

Metsa Johani talu kassatsioonkaebust läbi vaadates leidis halduskolleegium, et Euroopa Liidu õigusega seonduvad õigusaktid peavad olema kooskõlas õigusselguse nõudega.

„Kolleegium rõhutab, et Euroopa Komisjoni määruse nr 796/2004 artikli 30 punkti 2 kohaselt on liikmesriikidel võimalik toetuskõlbulikuna arvesse võtta vastav põllumajanduslik ala tervikuna siis, kui seda kasutatakse tervikuna (täies mahus) asjaomase piirkonna või liikmesriigi tavapärase standardi kohaselt. Vastasel juhul tuleb toetuskõlbuliku pindala kontrollimisel arvesse võtta tegelikult kasutatavat ala. Euroopa Liidu õiguse alusel ei ole võimalik teha järeldust, et liikmesriikidel on kohustus teatavate piirkondlike iseärasustega arvestada. Tegemist on liikmesriikide võimalusega, mille kasutamine sõltub muu hulgas liikmesriigi põllumajanduspoliitikast. Iseärasustega arvestamist saab põhjendada asjaomase piirkonna või liikmesriigi tavapärase standardiga. Euroopa Liidu õigusaktid ei näe otsesõnu ette, et selline tavapärase standard peaks olema kehtestatud normina. Standard peab olema üheselt arusaadav nii toetuse taotlejale kui ka vastavale ametkonnale, arvestades õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtetega. Sama kehtib ka karjamaadele esitatavate nõuete kohta.“ [26]

Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud õigusselguse põhimõtte olulisust õiguse rakendamisel nii haldusorganite kui ka kohtute endi jaoks **Harjumaa Liinide kassatsioonkaebuse lahendamisel**.

„Kolleegium leiab, et käesoleva vaidluse lahendamisel kohaldamisele kuuluva riigihangete seaduse redaktsioon oli ebaselge ega võimaldanud pakkujatel üheselt aru saada, millised reeglid kehtivad pakkumismenetluses pärast selle menetluse peatamist halduskohtu poolt. Sellist olukorda ei saa pidada vastuvõetavaks. Riigikohtu üldkogu märkis 28. oktoobri 2002. a otsuses asjas nr 3-4-1-5-02 (p 31), et põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse põhimõte, mis nõuab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Halduskolleegium märgib, et õigusselguse põhimõtet tuleb arvestada ka õigusnormide rakendamisel. Sellest tulenevalt on kolleegium seisukohal, et riigihanke pakkumismenetluse peatamine halduskohtu poolt esialgse õiguskaitse korras ei saa toimuda üldsõnaliselt, vaid kohus peab pakkumismenetluse peatamisel selgitama menetluse peatamise tagajärgi. See tähendab, et menetlusosalistel peab olema võimalik kohtumäärusest aru saada, milliste toimingute tegemine on peatatud menetluses võimalik ning mida ostja ja pakkujad menetluse peatamise tõttu tegema peavad või mida nad teha ei saa. Pakkumismenetluse peatamise ulatus peab olema selgelt määratletud ega või olla üldine, et võimalikult tõhusalt tagada riigihangete teostamise eesmärkide saavutamine. See ei tähenda, et halduskohus peaks esialgse õiguskaitse määruses üksikasjalikult loetlema kõik toimingud, mida peatatud menetluses teha võib ja mida mitte, vaid kohus peab vaidluse sisu ja pakkumismenetluse staadiumi arvestades selgitama määruses menetlusosalistele, millised põhilised õigused peavad olema menetluses tagatud.

Riigihankemenetluses on täpselt kindlaksmääratud ja formaliseeritud menetlusreeglitel väga oluline roll pakkumismenetluses osalevate isikute võrdse kohtlemise eesmärgi tagamiseks.^[27] Sellest tulenevalt peab pakkujatele muu hulgas olema üheselt selge, milliseks tähtpäevaks pakkumised esitada tuleb. Pakkumiste esitamise tähtpäev määratakse pakkumise kutse dokumentides^[28] või nende muudatustes.^[29] Erinevalt Tartu Ringkonnakohtu seisukohast leiab kolleegium, et pakkumiste esitamise tähtpäeva vaikimisi muutumine seoses pakkumismenetluse peatamisega ei ole võimalik ning menetluse peatamise järgselt kehtivat pakkumiste esitamise tähtpäeva ei saa arvestada lähtudes sellest, mitu päeva enne määratud pakkumiste esitamise tähtaja lõppu pakkumismenetlus peatati.

Käesoleval juhul täpsustas Tallinna Ringkonnakohus 29. oktoobri 2004. a määruse põhjendustes, et pakkumismenetluse peatamise tõttu tuleb ostjal määrata uus tähtaeg pakkumiste esitamiseks ning peatatud hankemenetluses tehtud toimingud on tühised, st algusest peale kehtetud. Kuigi Tallinna Ringkonnakohus ei märkinud pakkumiste esitamiseks uue tähtaja määramise kohustust kohtumääruse resolutsioonis ning seetõttu ei saa seda Riigikohtu halduskolleegiumi 28. märtsi 2006. a määruses haldusasjas nr 3-3-1-27-06 (p 12) esitatud seisukohti arvestades pidada kohustuslikuks ettekirjutuseks, oleks Tartu Maavalitsus käesoleval juhul hea halduse põhimõttest lähtudes pidanud siiski määrama uue tähtaja pakkumiste esitamiseks, sest teistel pakkumise esitamisest huvitatud isikutel ei olnud kujunenud olukorras võimalik üheselt aru saada, millised reeglid peatatud pakkumismenetluse suhtes kohalduvad.^[30]

Ühes järjekordses **suhkru laovarude asjas** leidis Riigikohtu halduskolleegium, et õigusselguse põhimõte tuleneb Euroopa õiguses õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest: „Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale eeldab õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, et õiguslikud ettekirjutused oleksid selged ja kindlaksmääratud ning tagaksid ühenduse õiguse kohaldamisalasse langevate asjaolude ja õigussuhete etteennustatavuse.^[31]

Euroopa Kohtu praktika järgi hõlmab õiguspärase ootuse kaitse põhimõte kolme eeldust. Esiteks peavad Euroopa Liit või selle institutsioonid looma õiguspärase ootuse olukorra, teiseks tuleb kindlaks teha, kas isikutel oli alust loota kehtiva õiguse püsijäämisele, st mida „hoolikas ja mõistlik majandussubjekt“ oleks võinud ette näha; kolmandaks tuleb selgitada, kas Euroopa Liidu huvid kaaluvad üles erahuvid.^[32]

Ei ole kahtlust, et Eesti ühinemine Euroopa Liiduga tõi kaasa vaidlusaluses valdkonnas senise õigusliku olustiku ulatusliku muudatuse.

Riigikohtu halduskolleegium märgib, et tulenevalt õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetest ei saa selliste kaalukate õiguslike muudatuste ettenähtavuse hindamisel pidada ainumääravaks seda, et nimetatud küsimuses teavitati avalikkust ja ettevõtjaid pika aja vältel pressiteadete ja artiklitega ning ka seaduseelnõu tutvustamisega.

Siiski leiab Riigikohtu halduskolleegium, et mõistlikult tegutseval ettevõtjal oli kehtivaid Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte arvestades võimalik ette näha, et Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga õiguslik olukord muutub.^[33] Eesti ühinemine Euroopa Liiduga oli pikki aastaid kestev protsess. Kuigi 16. aprillil 2003 allkirjastatud Euroopa Liiduga ühinemise lepingust tulenesid kohustused eeskätt uuele liikmesriigile – Eestile, pidanuks ettevõtjale, kellel on võimalus kasutada vajaduse korral asjakohast nõustamist, selguma hiljemalt Euroopa Komisjoni määrusest nr 1972/2003/EÜ, mis võeti vastu 10. novembril 2003 ja avaldati Euroopa Liidu Teatajas 11.

novembril 2003, et nii nagu varasematelgi Euroopa Liidu laienemistel võtavad uued liikmesriigid ülemääraseid varusid kindlaks tehes arvesse eelkõige ühinemisele eelnevate aastate varude keskmise ja kaubanduse struktuuri ning asjaolud, mille käigus varud tekkisid, ning et uued liikmesriigid nõuavad 1. mail 2004 vabas ringluses olevate toodete ülemääraste varude omanikelt maksu tasumist.^[34]

Kassaator ei ole vaidlustanud asjaolu, et mõistlikult tegutsev ettevõtja pidanuks olema teadlik Euroopa Komisjoni määrusest nr 1972/2003/EÜ. Ei vaielda selle üle, et Euroopa Komisjoni määrus oli kassaatorile õigel ajal kättesaadav ja et määrusest arusaamisel ei tekkinud keeleprobleeme, isegi kui vastava määruse ametlik avaldamine eesti keeles hilines^[35].

Tsiteeritud otsusest võib järeldada, et õigusselguse põhimõttel on Eesti õigusruumis lisaks varem mainitutele veel üks võimalik allikas. Jääb üle vaid oodata, missugust mõju see Euroopa õiguse kohane tõlgendus tulevikus meie muude valdkondade kohtupraktikale avaldama hakkab.

Kokkuvõtteks

Riigikohtu senise õigusselguse põhimõtte selgitamise praktika võib mõtteliselt jagada vähemalt kolmeks.

Esimese grupi moodustavad lahendid, kus Riigikohus on selgitanud õigusselguse põhimõtte olemust ja seost põhiseaduse teiste üldpõhimõtetega väga üldiselt. Need on enamasti abstraktse normikontrolli kaasused, kuigi mitte ainult.

Teise gruppi kuuluvad lahendid, kus Riigikohus on andnud seadusandjale väga detailset tagasisidet selle kohta, missugused õigusnormid ja miks ei vasta õigusselguse põhimõttele. Need on enamasti konkreetse normikontrolli kaasused.

Kolmandaks võib viimase aja kohtupraktikast leida viiteid selle kohta, kuidas õiguse rakendajad, sh kohtud, peavad oma tegevuses lähtuma õigusselguse põhimõttest.

Küsimusele, kas Riigikohus ise on suutnud õigusselguse põhimõtet seletades piisavalt järgida õigusselguse põhimõtet, võib vastata, et kohus saab oma seisukohti väljendada enamasti konkreetsetes normikontrolli kaasustes, kus hinnang tuleb anda konkreetse õigusakti kooskõlale õigusselguse põhimõttega. See tingib iseenesest mõnevõrra mosaiigilaadse lähenemise.

Et ei ole kaht täpselt ühesugust õigusnormi, mille õigusselgusele vastavust kohus on pidanud hindama, siis ei saa ka kohtu hinnanguid omavahel sajabrotsendiliselt võrrelda. Siiski on aja jooksul välja kujunenud teatav korrapära ja järjepidevus. Ühtlasi tuleb endale aru anda, et ka abstraktse normikontrolli kaasustes ei saa kohus õigusselguse põhimõtte või mõne muu põhiseadusliku väärtuse olemust lahata nii põhjalikult ja igakülgselt, nagu seda saab teha akadeemilistes õigusteaduslikes töödes.

[1] Vt **Katrin Saaremäel-Stoilov, Heinrich Schneider**. Viisteist aastat põhiseaduslikkuse järelevalvet Eestis. – Riigikogu Toimetised nr 16, 2007, lk 66.

[2] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus asjas nr III-4/A-1/94.

- [3] Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 31.
- [4] EIÕK 27. oktoobri 1978. aasta otsus kohtuasjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik.
- [5] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 12.
- [6] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-16-05, p. 21.
- [7] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. märtsi 2006. a otsus asjas nr 3-4-1-33-05.
- [8] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-16-05, p. 23.
- [9] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. juuni 1998. a otsus asjas nr 3-4-1-5-98.
- [10] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. oktoobri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-8-2000, p. 13.
- [11] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. oktoobri 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-11-05.
- [12] Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-2-05, p 31.
- [13] Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 34.
- [14] Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a osaotsus asjas nr 3-3-1-63-05.
- [15] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-06.
- [16] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. märtsi 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-2-01.
- [17] Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-2-05, p 31.
- [18] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. veebruari 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-4-01, p 17.
- [19] Riigikohtu üldkogu 10. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-47-03, p 32.
- [20] Vt Riigikohtu 15. detsembri 2005. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-16-05, p-d 22–24.
- [21] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-16-06, p 18.
- [22] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-07.
- [23] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p-d 18 ja 19.
- [24] Riigikohtu üldkogu 4. novembri 2005. a otsus asjas nr 3-1-1-24-05.
- [25] Riigikohtu halduskolleegiumi 13. novembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-49-07 (Contimer OÜ kassatsioonkaebus) p 11.
- [26] Riigikohtu halduskolleegiumi 19. septembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-27-07.
- [27] Riigihangete seadus § 6.
- [28] Riigihangete seadus § 24 lg 1 p 11.
- [29] Riigihangete seadus § 25 ja § 40 lg 6.
- [30] Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-100-06.
- [31] Vt Euroopa Kohtu 15. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-63/93: Duff jt, EKL 1996, lk I-569, p 20.
- [32] Vt nt Euroopa Kohtu 15. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-22/94: Irish Farmers Association jt – EKL 1997, lk I-1809.
- [33] Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2006. a otsust asjas nr 3-3-1-66-05, eeskätt p 12.
- [34] Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003/EÜ art 4 lõiked 1 ja 2.
- [35] Riigikohtu halduskolleegiumi 5. oktoobri 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-33-06.