

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond
Jean Monnet õppetool

Katariina Kuum

**PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA SEOTUD
NORMIDE ÜLE**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Carri Ginter

Tallinn
2023

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA SEOTUD SÄTTE OLEMUS NING OLULISUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KONTEKSTIS.....	9
1.1. Euroopa Liidu õigusega seotud norm Eesti siseriiklikus õiguses.....	10
1.2. Põhiseaduslikkuse järelvalve teostamine Euroopa Liidu õigusega seotud normi kontekstis.....	16
2. RIIGIKOHTU PÄDEVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA SEOTUD RIIGISISESE ÕIGUSE NORMIDE PÕHISEADUSPÄRASUSE HINDAMISEL PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE MENETLUSES.....	25
2.1. Riigikohtu esmane hinnang enda pädevusele hinnata Euroopa Liidu õigusega seotud normide põhiseaduspärasust põhiseaduslikkuse järelvalve menetluse raames.....	26
2.1.1. Riigikohtu otsus jätta õiguskantsleri abstraktse normikontrolli taotlus osaliselt läbi vaatamata valimisliitude kaasuses	26
2.1.2. Vastukaja Riigikohtu seisukohtadele valimisliitude kaasuses.....	28
2.2. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve praktika areng pärast valimisliitude kaasuses tehtud otsust.....	31
2.2.1. Riigikohtu arvamus PSJKS § 7 ¹ alusel seoses Euroopa Liidu õiguse piiramat esimusega Eesti Panga kaasuses.....	32
2.2.2. Euroopa Liidu õigus kui siseriiklikust õigusest eraldiseisev normide kogum Riigikohtu käsitluses käibemaksudirektiivi kaasuse näitel	38
2.2.3. Kohustus kontrollida esmalt sätte Euroopa Liidu õigusele vastavust Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi riigihangete maksuvõla kaasuses tehtud määruse pinnalt.....	40
2.2.4. Põhiseaduslikkuse järelvalve sätte üle, millega on üle võetud diskretsiooniõigust võimaldav Euroopa Liidu õiguse norm riigihankevalduste kaasuse ning relvaloa kaasuse näitel.....	43
2.2.5. Riigikohus põhiseaduse kooskõlalise tõlgendajana abstraktse normikontrolli menetluses Euroopa Parlamendi valimiste kaasuses	46
2.2.6. Riigikohtu hinnang Euroopa Liidule delegeeritava otsustusõiguse piiridele stabiilsusmehhanismi kaasuses.....	50
2.2.7. Põhiseaduslikkuse järelvalve ning Euroopa Liidu õiguse esimuse, ühtsuse ning tõhususe kaitse taastuvenergia tasude kaasuse ning välismaalaste seaduse kaasuse näitel..	51

2.3. Riigikohtu halduskolleegium Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavahelise suhte tõlgendajana	56
2.4. Murrang Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas seoses eelotsuse taotlemise ning konkreetse normikontrolli rakendamisega vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses	63
2.4.1. Riigikohtu otsus tunnistada vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks Euroopa Liidu õigusega seotud säte	63
2.4.2. Pöördelise otsuse püsivad probleemid.....	66
2.4.3. Võimalik vastuolu Euroopa Kohtu praktikaga	72
3. MIS ON PRAEGU JA MIS VÕIKS OLLA EDASPIDI EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA SEOTUD SÄTETE PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVES	76
3.1. Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve olevikuvaade	76
3.2. Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve tulevikuvaade.....	84
KOKKUVÕTE	90
ABSTRACT	95
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	102
KASUTATUD LÜHENDID	116

SISSEJUHATUS

Alates Eesti astumisest Euroopa Liitu 1. mail 2004. aastal on Eesti õigussüsteem silmitsi uue katsumusega – lisaks puhtalt riigisisesele õigusele on meil nüüdseks juba pea 20 aastat kohustus rakendada ka Euroopa Liidu õigust ehk nn *acquis communautaire*'i.¹ Sellest tulenevalt on Eesti riigisisised õigusaktid aastate jooksul omandanud üha rohkem Euroopa Liidu õigusest tulenevat ning sellest mõjutatud sisu. Niisiis on Eestis kehtival õigusel arusaadavalt lisaks riigisisesele mõõtele üha rohkem ka Euroopa Liidu õigusest tulenev element. Sellise integreeritud õigussüsteemi kontekstis tõusetud aga oluline ja üha aktuaalsem küsimus – kellel on õigus teostada järelevalvet Euroopa Liidu õigusega puutumust omavate sätete õiguspärasuse üle, mis ometi kehtivad Eesti riigisiseses õiguses?

Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklitele 263 ja 267 (endised Euroopa Ühenduse asutamislepingu² artiklid 230 ja 234) on Euroopa Kohus kahtlemata kohtuks, millel on pädevus kontrollida Euroopa Liidu institutsioonide poolt kehtestatud õigusaktide seaduslikkust ning teha eelotsuseid, mis käsitlevad nii Euroopa Liidu esmase kui ka teisese õiguse tõlgendamist ja teisese õiguse kehtivust.³ Eesti Vabariigi põhiseaduse⁴ (PS) § 15 ja § 152 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse⁵ (PSJKS) § 2 seevastu sätestavad Riigikohtu kui Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevuse teostada kontrolli riigisiseste õigustloovate aktide või nende andmata jätmise õiguspärasuse üle põhiseaduse kontekstis. Eeltoodud pädevusnormid ei anna aga ammendavat vastust sellele, millised on pädevuspiirid juhul, kui riigisisene säte omab teatavat seost Euroopa Liidu õigusega. Seetõttu suunataksegi käesolevas töös teravik Euroopa Liidu õigusega seotud normide üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve suunas, et määratleda Riigikohtu pädevuse võimalikud piirid.

Riigikohtu pädevus teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet ka selliste sätete üle, millel on seos Euroopa Liidu õigusega, on kahtlemata olnud erinevate õigusteaduslike debattide teemaks juba enam kui kümnendi.⁶ Kui Riigikohtu esimeses Euroopa Liidu õigusega seotud sätteid käsitlevas põhiseaduslikkuse järelevalve lahendis jäid Riigikohtu pädevuse piirid ebaselgeks, kuivõrd Riigikohus otsustas Euroopa Liidu õigusega seotud sätte üle järelevalvet üldse mitte teostada,⁷ siis hilisemates lahendites on Riigikohus oma piiratud pädevust sellise

¹ Lott, A. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus. – Juridica 2013/1, lk 24.

² Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioon – 24.12.2002. EÜT C 325, lk 1-185.

³ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – 07.06.2016. ELT C 202, lk 1-388.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁵ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.

⁶ Lõhmus, U. Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhiseaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004. – Juridica 2006/1, lk 14.

⁷ RKÜKo 3-4-1-1-05.

järelevalve teostamiseks siiski jaatanud.⁸ Küll aga ei ole Riigikohtu praktika selles küsimuses olnud lõpuni järjepidev, sätestades kohati küll järelevalve teostamise kohustuslikud eeldused, näiteks sätte Euroopa Liidu õigusega kooskõla kontrollimise,⁹ kuid jättes need samad eeldused teistes lahendites tähelepanuta,¹⁰ mis tekitab omakorda ebakindlust Riigikohtu kehtiva praktika osas.

Üheks eredaimaks näiteks Riigikohtu ebajärjepidevast või muutuvast praktikast on Riigikohtu eelmise aasta otsus asjas 5-19-29, kus Riigikohus leidis vastupidiselt varasemale praktikale,¹¹ et juhul, kui kahtluse all on nii sätte vastavus Euroopa Liidu õigusele kui ka põhiseadusele, ei ole oluline see, kas esmalt hinnatakse kooskõla Euroopa Liidu õiguse või põhiseadusega, lükkamata aga siiski täielikult ümber varasemat käsitlust.¹² Suuresti just sellest praktikamuutusest ajendatult on otsuse kriitikud leidnud, et asja lahendamisel laiendas Riigikohus lubamatult konkreetse normikontrolli piire, astudes nii vastu seadusandja tahtele ja kahjustades lõppastmes mitte ainult kaebaja huve, vaid ka Euroopa Liidu õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust.¹³ Otsuse kitsaskohtadest olenemata on Riigikohtu eelmise aasta lahendi näol aga tegemist Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve olulise verstapostiga, kuivõrd lahendi tegemise raames küsiti esimest korda Euroopa Kohtu eelotsust just põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.¹⁴ Niisiis on tegemist kindlasti märgilise otsusega, mis avab ukse Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu dialoogiks Euroopa Kohtuga. Kõnealuses pöördelise tähtsusega lahendis käsitletud seiskohti ja nende mõju põhiseaduslikkuse järelevalvele laiemalt ei ole seejuures õiguskirjanduses siiani käsitletud, mistõttu on teema väga aktuaalne. Seega võetakse käesolevas töös eesmärgiks uurida nii Riigikohtu varasemate seisukohtade kui ka viimaste praktikamuutuste pinnalt esmalt seda, mida üldse saab lugeda Riigikohtu kehtivaks praktikaks kõnealuses valdkonnas ja mida tähendavad praktika viimased arengud Riigikohtu tulevaste otsustuste jaoks.

Hiljutine praktikamuutus, aga ka varasem vastuoluline praktika ja mõneti isegi praktika puudumine on meid toonud olukorrani, kus päris selge pole enam see, millistel juhtudel ja mil moel on kaitstud üksikisiku huvid juhul, kui tema õiguste riive on põhjustanud Euroopa Liidu õigusega seotud sätte. Nii ei ole Riigikohus tänaseks rahuldanud näiteks mitte ühtegi abstraktse normikontrolli taotlust olukorras, kus vaidlustatud on Euroopa Liidu õigusega seotud sätte

⁸ Vt nt RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37; RKÜKo 3-4-1-7-08, p 27-28; RKPJKo 3-4-1-10-10, p 38-39; RKÜKo 3-2-1-71-14, p 83; RKPJKo 5-20-10, p 41-43; RKÜKo 5-19-29, p 50.

⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31.

¹⁰ Vt nt RKÜKo 3-4-1-7-08; RKÜKo 3-2-1-71-14; RKPJKo 5-20-10.

¹¹ Vt nt RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31; RKPJKo 3-4-1-10-10, p 39.

¹² RKÜKo 5-19-29, p 40, 47 ja 49.

¹³ Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 5-19-29, millega on ühinenud riigikohtunik Viive Ligi. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 5-19-29.

¹⁴ RKÜKo 5-19-29.

põhiseaduspärasus. Seega pole kindel, kas ja millistel tingimustel selline menetlus üldse võimalikuks võiks saada. Samuti on ebaselge see, millised on isiku võimalused kaitsmaks oma huve juhul, kui riive põhjustanud norm on küll kooskõlas põhiseadusega, kuid vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Näiteks on Riigikohus varem möönnud, et riigisiselt ei pea eksisteerima abstraktset kontrollimenetlust, mille eesmärk on tuvastada sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega.¹⁵ Niisiis on töö eesmärgiks uurida mitte üksnes seda, mis piirides on Riigikohus üldse pädev teostama põhiseaduslikkuse järelevalvet Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle, vaid ka seda, kui efektiivselt on üksikisikute õigused kaitstud juhul, kui nende õigusi riivab norm, millel on side Euroopa Liidu õigusega ning mis võib olla vastuolus kas Euroopa Liidu õiguse, põhiseaduse või lausa nende mõlemaga.

Lähemal uurimisel aga selgub, et tegelikkuses ei valitse täit selgust ka küsimuses, millist riigisisese õiguse sätet üldse peab pidama Euroopa Liidu õigusega seotud sätteks. Õiguskirjanduses levinud definitsiooni järgi on „/.../ Eesti õiguse norm /.../ Euroopa Liidus õigusega seotud siis ja ainult siis, kui selle kehtestamise näeb ette liidu õigustik (st kui selle tühistamine tekitaks vastuolu Euroopa Liidu õigusega).“¹⁶ Samas on selline määratlus vastuolus Riigikohtu praktikaga, kus on leitud, et Euroopa Liidu õigusega sätted ei pruugi olla vaid Euroopa Liidu õigusest kohustuslikult tulenevad sätted, vaid näiteks ka sätted, mille puhul säte reguleerib nii Euroopa Liidu õigusest tulenevaid olukordi kui ka puhtalt riigisiseseid olukordi.¹⁷ Seejuures on siseriiklike olukordade reguleerimine sarnaselt Euroopa Liidu õigusest tulenevate olukordadega olnud seadusandja kaalutlus ning kohustust selleks Euroopa Liidu õigusest ei tulene. Lisaks jätab eeltoodud definitsioon tähelepanuta ka sätted, mille puhul on tekkinud hoopis kahtlus nende vastuolu osas Euroopa Liidu õigusega ning mis seega takistavad potentsiaalselt Euroopa Liidu õiguse toimet liikmesriigis, kuid ka selliseid sätteid on Riigikohus oma praktikas pidanud Euroopa Liidu õigusega seotuks.¹⁸ Niisiis on töö üheks eesmärgiks ka Euroopa Liidu õigusega seotud sätte definitsiooni täiendav määratlemine, et oleks üldse võimalik lahti mõtestada sellise normi üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve olulisust.

¹⁵ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 49.

¹⁶ Kalmo, H. PSJKSK § 1/48.1. – Laos, S. jt (toim). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021. Samasisulise definitsiooni on Hent Kalmo pakkunud välja ka juba oluliselt varem 2008. aastal. Kalmo, H. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – Juridica 2008/9, lk 588. Sarnane definitsioon on välja toodud ka nii 2020. aasta kui ka 2022. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse kommentaarides. Laffranque, J. jt. PSTSK § 2/89. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020. Laurand, A. PSTSK § 2/195. – Lõhmus, U. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022.

¹⁷ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37. RKÜKo 5-19-29, p 38-39.

¹⁸ Vt nt RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31. RKÜKo 5-19-29, p 47.

Lähtudes ülaltoodud probleemidest ning uurimiseesmärkidest, võib sõnastada käesoleva magistritöö neli kesket uurimisküsimust.

1. Millist riigisisese õiguse sätet tuleb pidada Euroopa Liidu õigusega seotud sätteks?
2. Kuidas on Riigikohus tõlgendanud ning sisustanud enda pädevust teostamaks põhiseaduslikkuse järelevalvet siseriiklike sätete üle, mis on seotud Euroopa Liidu õigusega?
3. Millised on võimalused teostamaks abstraktset normikontrolli Euroopa Liidu õigusega seotud normide üle põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses?
4. Millises suunas peaks Eesti kohtupraktika või seadusandlus arenema selleks, et oleks tagatud üksikisiku õiguste võimalikult laiaulatuslik kaitse juhul, kui tema õiguste riive on põhjustanud Euroopa Liidu õigusega seotud norm?

Ülaltoodud küsimustele vastamiseks viiakse käesolevas töös läbi empiiriline ning õigusteoreetiline analüüs, kus kasutatakse nii kvalitatiivset kui ka induktiivset meetodit. Nii töötatakse süstemaatiliselt läbi Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu asjakohase praktika kronoloogiline jada, kõrvutades seejuures erinevatest lahenditest ilmnevaid järeldusi ja luues nii ühtse Euroopa Liidu õigusega seotud sätete põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise eelduste süsteemi. Lisaks Riigikohtu praktika analüüsile töötatakse aga läbi ka asjakohane Euroopa Kohtu praktika, nii Eesti kui ka välisriikide erialakirjandus, Riigikohtu otsustele esitatud eriarvamused ja muud allikad, mis aitavad lahti mõtestada Riigikohtu lahenditest nähtuvaid kontseptsioone ning luua uuritavast teemast võimalikult igakülgset tervikpilti.

Kuivõrd magistritöö keskne teema paikneb kahe õigusharu – Euroopa Liidu õiguse ning riigiõiguse – ristteel, leiavad töös käsitlemist ka mõlema õigusvaldkonna asjakohased põhimõtted ning nende põhimõtete õigusteoreetilist analüüsi toetavad allikad. Töö tugineb lisaks arvukale Riigikohtu ning Euroopa Kohtu praktikale oma teoreetilises käsitluses suuresti ka Hent Kalmo, Julia Laffranque'i, Uno Lõhmuse, Madis Ernitsa ja teiste käsitletava valdkonna ekspertide poolt koostatud teadusallikatele, mis kahasse kohtupraktikaga aitavad terviklikult mõtestada magistritöös kerkivaid küsimusi.¹⁹ Lisaks on töös olulisel kohal ka Riigikohtu lahenditele esitatud eriarvamused, mis aitavad kaardistada Riigikohtu praktika kitsaskohti ning ekspertide vahel enim lahkarvamusi tekitavaid valupunkte. Kitsalt just Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise teemal varasemalt magistritöid

¹⁹ Vt nt Kalmo, H. (viide 16); Laffranque, J. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2007/8; Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? – *Juridica* 2007/3; Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia ja õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011 jt.

kirjutatud ei ole. Küll on aga varasematel aastatel kirjutatud magistritöid käesoleva töö keskse teemaga puutumust omavatel teemadel, näiteks Euroopa Liidu õiguse rollist Euroopa konstitutsionalismis üldiselt,²⁰ mistõttu täiendab käesolev töö loodetavasti juba olemasolevaid õigusteaduslikke käsitlusi.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Töö esimeses peatükis keskendub Euroopa Liidu õigusega seotud sätte mõiste sisustamisele ja selle kontseptsiooni tähtsusele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Analüüsi käigus kõrvutatakse seejuures nii õiguskirjanduses varem väljendatud seisukohti Euroopa Liidu õigusega seotud sätte olemusest kui ka Riigikohtu praktikat, kus taolisi sätteid on käsitletud. Lisaks antakse peatükis ülevaade ka sellest, millisel moel on Euroopa Liidu õigus laiemalt mõjutanud nii Eesti Vabariigi põhiseaduse sisu ja kohaldamist kui ka sellest lähtuvat põhiseaduslikkuse järelevalvet. Magistritöö teises peatükis analüüsitakse, kuidas on Riigikohus kui Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohus või konstitutsioonikohus sisustanud iseenda pädevust teostamaks põhiseaduslikkuse järelevalvet Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle. Tervikliku käsitluse huvides hõlmab analüüs seejuures ka kaasuseid, kus on kesksel kohal Euroopa Liidu õiguse ja põhiseaduse tõlgendus- ja kohaldamispiirid laiemalt, ning mõningaid Riigikohtu halduskolleeegiumi kaasuseid, millel on olnud oluline mõju Euroopa Liidu õigusega seotud sätete käsitlusele Riigikohtu praktikas. Töö kolmandas peatükis antakse juba konkreetsem ülevaade Riigikohtu senise praktika tugevustest ja kitsaskohtadest ning formuleeritakse võimalikke lahendusi, mis tagaks tulevikus nii põhiseaduse kui ka Euroopa Liidu õiguse laiaulatusliku ja tõhusa toime ning aitaks üksikisikute õiguseid kaitsta parimal võimalikul moel.

Käesolev töö oleks olemata ilma arvukate õigusteadlasteta, kelle varasem teemat käsitlev kirjandus on avanud võimaluse õigusteaduslikuks diskussiooniks. Seega soovib töö autor tänada Julia Laffranque'i, Hent Kalmot, Madis Ernitsat, Uno Lõhmust, Carri Ginterit ja kõiki teisi kõnealusel teemal kirjutanud ning sõna võtnud autoreid. Eraldi soovib autor tänada ka oma juhendajat Carri Ginterit kannatlikkuse ning igakülse toe eest ja Paloma Krõõt Tupayd, kelle ärgitusel kirjutatud varasemad artiklid on autoris tekitanud kestva huvi nii põhiseaduslikkuse järelevalve kui ka nii mõnegi käesolevas töös kajastatud kaasuse vastu.²¹

Märksõnad: Põhiõigused, Riigiõigus, Euroopa Liidu õigus, Siseriiklik õigus, Ülimuslikkus.

²⁰ Toomiste, M. Seisukoha küsimine riigikohtul: kasutamata võimalus? Magistritöö. Juhendaja Julia Laffranque. Tartu: Tartu Ülikool 2017.

²¹ Tupay, P. K., Kuusk, K., Kuusk, J. Estonia. – Albert, R. jt (toim). The 2021 Global Review of Constitutional Law. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste 2022. Tupay, P. K., Kuusk, K., Kuusk, J. Estonia. – Albert, R. jt (toim). The 2022 Global Review of Constitutional Law (avaldamisel, autori valduses).

1. EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA SEOTUD SÄTTE OLEMUS NING OLULISUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KONTEKSTIS

Euroopa Liiduga liitumisega 2004. aastal algas Eestis õiguslikust vaatest justkui uus ajajärk.²² Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusega (PSTS) lubati Eesti kuulumine Euroopa Liitu, kuid võeti Eestile ka kohustus arvestada liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega (PSTS § 1 ja § 2).²³ Seega pidi Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oma õigussüsteemi osana hakkama rakendama ka nn *acquis communautaire*'i ehk Euroopa Liidu õigust üldisemalt.²⁴ Sellest tulenevalt aga hakkasid ka Eesti riigisisised õigusaktid omandama üha enam Euroopa Liidu õiguse poolt kujundatud ning mõjutatud sisu, kuivõrd näiteks ELTL artikkel 288 lg 3 (endine Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 249 lg 3) alusel on liikmesriigid kohustatud liidu institutsioonide antud direktiive üle võtma riigisiseste meetmega. Siit aga tõusetub kohe ka järgmine küsimus – kes teostab sellise läbipõimunud süsteemi puhul kontrolli õigussüsteemis kehtivate sätete õiguspärasuse üle?

Kahtlust pole selles, et vastavalt ELTL artiklitele 263 ning 267 (endised Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklid 230 ja 234) on Euroopa Liidu Kohus pädev kontrollima Euroopa Liidu institutsioonide poolt kehtestatud õigusaktide seaduslikkust ning tegema eelotsuseid, mis käsitlevad nii Euroopa Liidu esmase kui ka teisese õiguse tõlgendamist ja teisese õiguse kehtivust. Samas ei ole aga kahtlust ka selles, et PS § 15 ja § 152 ning PSJKS § 2 p 1 alusel on Riigikohus Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna pädev kontrollima Eesti siseriikliku õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele ning seega selle õiguspärasust põhiseaduse vaatest. Kellel ja mis ulatuses on aga pädevus teostada kontrolli sellise sätte üle, mis kehtib küll riigisiseses õiguses, kuid omab seost Euroopa Liidu õigusega ning kuidas mõjutavad need pädevuspiirid Riigikohtu õigust teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet?

Küsimuse sellest, millised on eelnimetatud kohtute kontrollipädevuse piirid olukorras, kus siseriiklikud õigusaktid sisaldavad ka Euroopa Liidu institutsioonide poolt kehtestatud normidega seotud sisu, püstitas Uno Lõhmus juba 2006. aastal, kuid ebakindlus valitseb selles küsimuses siiani.²⁵ Seega proovitaksegi käesolevas peatükis jõuda esmalt jälile sellele, milliste

²² Põhjalikuma ülevaate saamiseks Eesti Euroopa Liitu astumisest ning sellega kaasnenud muutustest õigussüsteemis vt nt Laffranque, J. jt. PSTSK sissejuhatus; Lott, A. (viide 1); Laffranque, J. (viide 19).

²³ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

²⁴ Lott, A. (viide 1), lk 24.

²⁵ Lõhmus, U. (viide 6), lk 14.

tunnuste järgi saab riigisisese õiguse sätet pidada Euroopa Liidu õigusega seotuks ning miks on oluline rääkida võimalikust põhiseaduslikkuse järelevalvest selliste sätete üle.

1.1. Euroopa Liidu õigusega seotud norm Eesti siseriiklikus õiguses

Selleks, et hakata tõmbama mingeidki jooni Euroopa Liidu ja Eesti riigisiseste kohtute pädevuse vahele, tuleb otsida vastust, milline on siis see puhtalt riigisisene olukord, mil Riigikohtul on kahtlemata kontrollipädevus, ja millistel juhtudel on meil tegemist normidega, mis on „Euroopa liidu õigusega seotud“ ning mille puhul võib tekkida ülaltoodud põhjustel oht Euroopa Kohtu ning Riigikohtu pädevuspiiride hägustumisest ja Riigikohtu pädevuse kitsenemisest. Ühestki õigusaktist me Euroopa Liidu õigusega seotud sätte (edaspidi töös ka „ELÕ seotud sätte“ või „ELÕ seotud norm“) definitsiooni ei leia. Seega peame lähtuma kohtupraktikas ning õiguskirjanduses väljendatud seisukohtadest.

Esimest korda mainiti ELÕ seotud sätte mõistet meie õigusruumis Riigikohtu halduskolleegiumi 5. mai 2005. aasta lahendis asjas 3-3-1-85-07 (vt ka ptk 2.3. all). Riigikohus pidas toona selliseks sätteks „/.../ EL õigusest tuleneva[t], seda täpsustava[t] või rakendava[t] Eesti õigus[t] /.../“.²⁶ Vaieldamatult on kõigi nende alternatiivide puhul loogiline järeldada, et selliste siseriiklike sätete puhul oleks tegemist ELÕ seotud sättega. Ajaproov on näidanud, et viidatud määratlus jääb siiski kitsaks ning mõnede õigusteadlaste hinnangul ka liialt ebamääraseks. Nii on näiteks õiguskirjanduses heidetud sellisele määratlusele ette, et käsitlus hõlmab endas ka sätteid, mille rakendamise kohustust liikmesriigil pole, kuid mis on siiski vastu võetud kas Euroopa Liidu õiguse täpsustamiseks või lisatuna Euroopa Liidu õigusest tulenevatele normidele. Mitte igat sellist sätet aga ei peaks mõnede autorite hinnangul lugema ELÕ seotud sätteks.²⁷

Samas on sellisel kriitikal ka omad puudused. Teisisõnu võib kritiseeritu olla hoopis õige ja vajalik. Näiteks on õiguskorras olemas sätted, mille kehtestamist Euroopa Liidu õigus liikmesriigilt ei nõua, kuid mis siiski on Euroopa Liidu õigusega seotud tulenevalt oma rollist õiguskorras. Näiteks nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et kui liidu õigusest tulenevaid sätteid ning mõisteid kohaldatakse lisaks liidu õiguse kohaldamisalasse jäävatele olukordadele ka puhtalt siseriiklike olukordade reguleerimiseks, tuleb sätteid ja mõisteid olukorrast olenemata tõlgendada ühetaoliselt.²⁸ Samuti on Euroopa Kohus leidnud, et ta on pädev lahendama eelotsusetaotluseid ka sellistel asjaoludel, kus liidu õigusnormid on muudetud kohaldatavaks

²⁶ RKHKo 3-3-1-85-07, p 38.

²⁷ Kalmo, H. PSJKSK § 1/48.1. Laffranque, J. jt. PSTSK § 2/89.

²⁸ EKo C-3/04, *Poseidon Chartering BV versus Marianne Zeeschip VOF ja teised*, ECLI:EU:C:2006:176, p 16.

siseriikliku õigusega, milles järgitakse puhtalt siseriiklike olukordade reguleerimisel liidu õiguses sätestatud.²⁹ Teisisõnu on kohtupraktikas kinnitatud, et teatud juhtudel võib esineda Euroopa Liidu kohtu pädevus anda eelotsuse vormis tõlgendusi ka riigisisese õiguse osas, mille vastuvõtmist Euroopa Liidu õigus liikmesriigilt ei nõua. Seega aga võivad ELÕ seotud sätted olla ka sätted, mis reguleerivad lisaks liidu õigusest kohustuslikult tulenevatele olukordadele ka puhtalt riigisiseseid olukordi, kuid mille puhul on kopeeritud liidu õigust.

Seda toetab ka Riigikohtu praktika, mille kohaselt on säte, mis reguleerib lisaks Euroopa Liidu õigusega reguleeritud olukordadele ka puhtalt riigisiseseid olukordi, ELÕ seotud säte ning kohus peab seega kontrollima sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega.³⁰ Selliste sätete kohustuslikkust Euroopa Liidu õigus aga ette ei näe ning nende kehtestamisel on tegemist seadusandja enda kaalutlusega. Kirjeldatud tüüpi ELÕ seotud sätteid võib leida näiteks riigihangete valdkonnas, kus hankedirektiividest³¹ tulenevaid reegleid on seadusandja kopeerinud selliselt, et need kohalduvad ka hankemenetlustele, mille maksumus jääb allapoole rahvusvahelisi piirmäärasid ning mille korraldamisel ei peaks liikmesriik seega tingimata järgima hankedirektiivides sätestatud.³² Samuti on Eesti seadusandja otsustanud rakendada näiteks Euroopa Liidu õiguses tarbijate kaitseks sätestatud tüüptingimuste reegleid³³ ka äriühingute vahelistele suhetele läbi meie võlaõigusseaduses (VÕS) sätestatud tüüptingimuste regulatsiooni.³⁴ Ka on Euroopa Liidu õiguses töötajate kaitseks mõeldud ettevõtte ülemineku

²⁹ EKo C-633/16, *Ernst & Young P/S versus Konkurrencerådet*, ECLI:EU:C:2018:371, p 30-35.

³⁰ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31 ja 35.

³¹ 21. detsembri 1989. aasta nõukogu direktiiv 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 395, lk 33-35 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 1, lk 246-248); 25. veebruari 1992. aasta nõukogu direktiiv 92/13/EMÜ veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate üksuste hankemenetlusi käsitlevate ühenduse eeskirjade kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 76, lk 14-20 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 1, lk 315-321); 11. detsembri 2007. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/66/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas. – ELT L 335, lk 31-46; 13. juuli 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ. – ELT L 216, lk 76-136; 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. – ELT L 94, lk 1-64; 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 94, lk 65-242 ja 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ. – ELT L 94, lk 243-374.

³² Mugur, M., Ginter, C. Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest tulenevad piirangud seadusandja valikuvabadusele. Väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluse näide. – *Juridica* 2010/4, lk 245.

³³ 5. aprilli 1993. aasta nõukogu direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes. – EÜT L 95, lk 29-34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 15, kd 2, lk 288-293).

³⁴ Võlaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 80. Ginter, C. Tüüptingimustest VÕS ja direktiivis 93/13/EMÜ. – *Juridica* 2001/7, lk 502.

reeglistik³⁵ rakendatud Eestis kõikidele võlausaldajatele, mitte üksnes neile, kel on võlad töötajate ees (VÕS § 180 jj). Lisaks on Riigikohus ka ise tõlgendanud Euroopa Liidu õigusega kooskõllaliselt näiteks tsiviilkohtumenetluse seadustiku³⁶ (TsMS) § 391 lg-t 1, mis reguleerib menetlusnormina enamasti riigisiseseid olukordi, leides, et Euroopa Liidu õigusest tuleneva nõude tõttu tuleb ümber vaadata Riigikohtu varasem praktika, mille järgi selle sätte alusel ei olnud hüvitatav saamata jäänud tulu.³⁷ Seega tunnistas Riigikohus riigisisese sätte seotust Euroopa Liidu õigusega juhul, kus see reguleerib seadusandja soovil lisaks käsitletud direktiivist³⁸ tulenevatele kohustuslikele olukordadele ka puhtalt riigisiseseid olukordi ja ka vastupidi. Eelmainitud juhtudel tuleb niisiis jaatada Euroopa Kohtu pädevust olla nende normide lõplikuks tõlgendajaks olenemata sellest, et sätted reguleerivad eelkõige riigisiseseid olukordi ning sund nende kehtestamiseks ei tulene Euroopa Liidu õigusest.

Sarnane on olukord ka sätetega, kus Euroopa Liidu õigusest tuleb küll kohustus saavutada mingi eesmärk, kuid vahendid eesmärgi saavutamiseks on jäetud liikmesriigi valida ehk liikmesriigile on antud diskretsiooniõigus. Sellisel juhul ei tule iga valitud vahendi kohustuslikkus otse liidu õigusest, kuid sellest hoolimata võivad vahendid nii kaasa aidata kui ka vastu töötada Euroopa Liidu õiguse eesmärkide saavutamisele. Nii on Riigikohus korduvalt kinnitanud, et ELÕ seotud normid on ka sellised normid, mille puhul on liikmesriigile võimaldatud diskretsiooniõigust Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel.³⁹ Selliseks ELÕ seotud sätteks on Riigikohus pidanud näiteks relva- ning soetamisloa peatamist ja kehtetuks tunnistamist reguleerivat siseriiklikku sätet, sest valdkonda reguleeriva Euroopa Liidu direktiiviga on liikmesriigile antud diskretsiooniõigus ning õigus kehtestada direktiivis sätestatud rangemaid reegleid (vt ptk 2.2.4. all).⁴⁰ Seega on hoolimata sellest, et eeltoodud näidete puhul ei tulene Euroopa Liidu õigusest otsest kohustust sätete kehtestamiseks, kahtlemata tegemist ELÕ seotud sätetega, kuivõrd neid tuleb tõlgendada kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega ja need mõjutavad Euroopa Liidu õiguse toimet liikmesriigis. Seetõttu on ebatäiuslik ka eelnevalt välja toodud kriitika.

Õiguskirjanduses on eelmainitud kriitikast lähtuvalt pakutud ELÕ seotud sätte tarvis välja ka näiteks järgnev definitsioon: „Seetõttu võiks seotud sätet määratleda nõnda: Eesti õiguse norm on Euroopa Liidus õigusega seotud siis ja ainult siis, kui selle kehtestamise näeb ette liidu

³⁵ 12. märtsi 2001. aasta nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 82, lk 16-20 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 98-103).

³⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 30.

³⁷ RKTKo 2-17-2152, p 14.

³⁸ 29. aprilli 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv intellektuaalomandi õiguste jõustamise kohta. – ELT L 157, lk 45-86 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 17, kd 2, lk 32-39).

³⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 36.

⁴⁰ RKPJKo 3-4-1-10-10, p 37-38.

õigustik (st kui selle tühistamine tekitaks vastuolu Euroopa Liidu õigusega).“⁴¹ Sarnane definitsioon on välja toodud ka PSTS 2020. aasta kommenteeritud väljaandes⁴² ning ka mujal õiguskirjanduses.⁴³ Veelgi lihtsustatud, kuid sarnast definitsiooni pakub ka PSTS 2022. aasta kommenteeritud väljaanne.⁴⁴

Jällegi on lahtimõtestamine õnnestunud ainult osaliselt. Nii võib säte teenida Euroopa Liidu õiguse eesmäärke ka ilma, et seadusandja oleks sellele sätte loomisel mõelnud. Võtame näitena Eesti Töötukassa. Euroopa Liidu õigus nõuab, et liikmesriigid asutaksid töötukassad ehk töötajate rahuldamata nõuete väljamaksmist tagavad garantiiasutused.⁴⁵ Siiski võis Eestil olla ja oligi olemas Töötukassa aastaid enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga, kuivõrd seadusandja sätestas Töötukassa loomise juba 2001. aastal.⁴⁶ Niisiis ei olnud 2001. aastal seadusandjal võimalik sattuda vastuollu Euroopa Liidu õigusega, kui Töötukassa jäänuks asutamata. Ometi on aastal 2023 raske või võimatu vaielda, et see sama Töötukassa teenib Euroopa Liidu õiguse eesmäärke ning seaduses sisalduvad sätted on Euroopa Liidu õigusega seotud. Seda aga täiesti sõltumata seadusandja tahtest aastal 2001. Seega ei saa tähelepanuta jätta ka siseriiklikke sätteid, mis kehtisid juba enne Euroopa Liidu vastava õigusakti kehtima hakkamist, kuid mis nüüdseks on seotud Euroopa Liidu õiguse kohaldumisega liikmesriigis.

Lisaks ei mahu eelpakutud definitsiooni alla sätted, mis küll on ühel või teisel moel mõjutatud Euroopa Liidu õigusest, aga ei ole sellega kooskõlas. Selge on, et liidu õigusega vastuolus olevate normide tühistamine ei tooks kaasa vastuolu Euroopa Liidu õigusega, mis on aga ülaltoodud definitsiooni üheks oluliseks osaks. Riigikohus on aga käsitanud ELÕ seotud normidena ka selliseid norme, mille puhul on tekkinud kahtlus nende kooskõlast Euroopa Liidu õigusega. Näiteks on Riigikohus oma hiljutises vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses (vt ka ptk 2.4. all) tehtud otsuses märkinud järgmist: „Kui kohtul tekivad kahtlused nii EL õiguse kohaldamisalasse kuuluva EL õigusega seotud Eesti sätte põhiseaduspärasuses kui ka selle sätte kooskõlas EL õigusega, on tal üldjuhul võimalik hinnata, kumma vastavuse kontrolli ta

⁴¹ Kalmo, H. PSJKSK § 1/48.1. Samasisulise definitsiooni on Hent Kalmo pakkunud välja ka juba oluliselt varem 2008. aastal. Kalmo, H. (viide 16), lk 588.

⁴² Laffranque, J. jt. PSTSK § 2/89.

⁴³ Kolk. T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes. Tartu: Riigikohus 2013, lk 16.

⁴⁴ Kõige uuemas PSTS kommenteeritud väljaandes on ELÕ seotud sätet defineeritud järgnevalt: „Euroopa Liidu õigusega seotud riigisisese sätte all tuleb mõista sellist sätet, mille olemasolu Euroopa Liidu õigus nõuab (nt seadus, mis võtab üle Euroopa Liidu direktiivi).“ Laurand, A. PSTSK § 2/195.

⁴⁵ Alates 2008. aastast reguleerib seda küsimust 22. oktoobri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/94/EÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral (kodifitseeritud versioon). – ELT L 283, lk 36-42. Eesti liitumisel Euroopa Liiduga reguleeris küsimust sarnaselt 20. oktoobri 1980. aasta nõukogu direktiiv 80/987/EMÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral. – EÜT L 283, lk 23-27 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 1, lk 217-221).

⁴⁶ Eesti Töötukassa loomine sätestati 13.06.2001 vastu võetud töötuskindlustuse seaduse paragrahvis 1 lõikes 2. Töötuskindlustuse seadus. – RT I 2001, 59, 359.

kohtuasja lahendamiseks teeb.“⁴⁷ Kõnealuses kaasuses olid kõnealused sätted tõenäoliselt vastuolus Euroopa Liidu õigusega ning need tunnistati ka kehtetuks (vt ptk 2.4.2. all). Siiski oli tegemist ELÕ seotud sätetega ning nende kehtetus ei toonud kaasa ilmset vastuolu Euroopa Liidu õigusega.

Ka juba oma varasemas praktikas, näiteks riigihangete maksuvõla kaasuses tehtud määruses (vt ptk 2.2.3. all), on Riigikohus leidnud, et „Riigikohtul ei ole võimalik lahendada taotlust kontrollida õigustloova akti EL-i õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, kui õigusvaidlust lahendav kohus ei ole kontrollinud selle sätte kooskõla EL-i õigusega.“⁴⁸ Seega on selge, et Riigikohus peab ELÕ seotud säteteks ka selliseid sätteid, mis on küll mingil moel mõjutatud Euroopa Liidu õigusest, kuid ei ole tingimata kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Sellist käsitlust toetab ka Riigikohtu üldkogu poolt välja toodud mitteammendav näidisloetelu tunnustest, mille alusel võib eeldada, et siseriiklik säte on seotud Euroopa Liidu õigusega. Sellesse loetelusse kuuluvad näiteks normitehniline viide Euroopa Liidu teisesele õigusele õigusaktis endas, seaduse eelnõule lisatud võrdlustabel ja ka sarnasus Euroopa Liidu õigusakti ning siseriikliku sätte sõnastuses.⁴⁹ Ükski neist tunnustest aga ei taga seda, et ELÕ seotud norm kindlasti Euroopa Liidu õigusega kooskõlas on ning sellisele eeldusele Riigikohus ka nimekirjas ei viidanud. Ometi aga nentis Riigikohus ka loetelu sisaldanud lahendis, et igal juhul toob sätte seotus Euroopa Liidu õigusega kaasa muudatused Riigikohtu pädevuspiiride osas.⁵⁰

Samuti ei mahu ülaltoodud definitsiooni alla juba eelnimetatud juhud, mil riigisisese õiguse säte reguleerib lisaks liidu õiguse valdkondadele ka puhtalt riigisiseseid olukordi, kuid kasutab selleks Euroopa Liidu õigusest tulenevaid sätteid ning mõisteid. Sarnaselt jätab definitsioon katmata ka juhud, mil Euroopa Liidu õigus sätestab küll liikmesriigile kohustusliku eesmärgi, kuid jätab riigisisesele seadusandjale vabad käed eesmärgi saavutamiseks valitavate vahendite osas. Tulenevalt nii sätete olemuslikust seosest Euroopa Liidu õigusega kui ka seda toetava Riigikohtu praktikast ei saa aga eirata, et ka need sätted on ELÕ seotud sätted. Seda just seetõttu, et kuigi seadusandjal ei ole just täpselt selliste sätete kehtestamise kohustust, on riigisisestel kohtutel siiski kohustus tõlgendada selliseid sätteid kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega ning Euroopa Kohtul ka õigus teha nende tõlgendamise osas eelotsuseid (vt samas ülal). Eeltoodust nähtub, et kahjuks jätab pakutud definitsioon katmata nii mõnedki ELÕ seotud sätete esinemise võimalikud juhud, mistõttu ei saa seda definitsiooni pidada ammendavaks.

⁴⁷ RKÜKo 5-19-29, p 47.

⁴⁸ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31.

⁴⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 39-42.

⁵⁰ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 30-36.

ELÕ seotud sätte määratlemise küsimusega tegeletakse lisaks põhiseaduslikkuse järelevalve valdkonnale ka riigihangete valdkonnas. Teatavasti on riigihankeõigus suuresti Euroopa Kohtu praktika ja hankedirektiivide põhine ning nii on ka meie riigihankeseaduse üheks eesmärgiks võtta üle kõik kehtivad riigihankedirektiivid.⁵¹ Euroopa Liidu õiguse ning Eesti riigisisese õiguse kooskõlaliseks tõlgendamiseks on seega ka riigihangete vallas oluline teada, millist sätet tuleb pidada ELÕ seotud sätteks.⁵² Riigihangete seaduse kontekstis on ELÕ seotud normiks peetud normi, mis: „/.../ (1) võtab üle direktiivi normi või (2) sisustab direktiivis jäetud kaalutusõigust või (3) tegu on normiga, mille osas direktiiv juhtnööre ei anna, kuid konkreetses asjas esineva piiriülese huvi tõttu tuleb normi kohaldamisel juhendada EL esmasest õigusest; /.../“.⁵³ Eeltoodutest on see lähenemine ehk kõige asjakohasem ning on relevantne eelkõige riigihankeõiguse kontekstis. Seda seetõttu, et riigihangete valdkonda reguleerivad intensiivselt just direktiivid ja lepingu tasandil siseturu sätted. Siiski puutub asjasse ka näiteks halduskohtumenetluse reeglistik, mille olemasolu on toimiva õiguskaitse seisukohalt hädavajalik Euroopa Liidu õiguse eesmärkide saavutamiseks. Üldisemas plaanis ei ole põhjendatud piiritleda pakutud kolmandat alternatiivi klausliga „piiriülese huvi korral“. Nimelt, nagu juba ülal liidu õigusest tulenevate sätete riigisisestele olukordadele kohaldamisega seoses viidatud, näitab kohtupraktika, et Euroopa Liidu õigus võib olla asjakohane ka juhtudel, kui piiriülene huvi puudub. Seetõttu on ka sellel definitsioonil omad puudused.

Eeltoodut kokku võttes ning sellest järeldusi tehes on seega võimalik välja pakkuda uus ning senisest ammendavam ELÕ seotud sätte definitsioon. Euroopa Liidu õigusega seotud sätteks tuleb niisiis pidada sellist siseriiklikku sätet, mis toetab või takistab Euroopa Liidu õiguse täieliku õigusjõu ja -mõju tagamist liikmesriigis. Nii hõlmab selline määratlus nii sätteid, mille olemasolu õiguskorras on näiteks direktiivi ülevõtmise vaatest kohustuslik, kui ka sätteid, mis on kehtestatud seadusandja enda soovist tulenevalt, kuid mida tuleb siiski tõlgendada Euroopa Liidu õigusega ühetaoliselt ning kooskõnaliselt nende olemusest lähtuvalt. Seejuures pole oluline, kas tegemist on juba enne Euroopa Liidu vastava õiguse kehtimahakkamist õigusruumis kehtinud sättega või kehtestati säte pärast Euroopa Liidu õigusakti kehtima hakkamist. Samuti võib riigisisese õiguse sättel olla nii positiivne, Euroopa Liidu õiguse täielikku mõju soodustav, kui ka negatiivne, Euroopa Liidu õiguse täielikku mõju pärssiv toime, mistõttu peab ELÕ seotud säteteks lugema ka norme, mis ei ole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

⁵¹ Simovart, M. A., Parrest N. RHSK § 1/1 ja 9 – Simovart, M. A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

⁵² Simovart, M. A., Parrest N. RHSK § 1/10.

⁵³ *Ibid.*

1.2. Põhiseaduslikkuse järelevalve teostamine Euroopa Liidu õigusega seotud normi kontekstis

Mõistmaks, millistes piirides on Riigikohtul võimalik teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet sätete üle, millel on seos Euroopa Liidu õigusega, tuleb esmalt mõista seda, millises raamistikus Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalvet teostades opereerib ning kuidas on seda raamistikku mõjutanud Eesti kohustus kohaldada *acquis communautaire*'i. Nagu juba eelnevalt mainitud, tuleneb Riigikohtu kui Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu või konstitutsioonikohtu pädevus teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet õigustloovate riigisisese õiguse aktide üle nii PS §-dest 15 ja 152 kui ka PSJKS §-st 2. Ilmselgelt aga ei saa põhiseaduslikkuse järelevalvest rääkida enne, kui on määratletud, milline on see põhiseadus, millega Riigikohus vastavust otsib ehk mil moel on Eesti liitumine Euroopa Liiduga mõjutanud meie põhiseaduse sisu ning vormi.

Euroopa Liitu astumiseks võeti Eestis 14. septembril 2003. aastal rahvahääletusel vastu põhiseaduse täiendamise seaduse, mille abil muudeti põhiseadust mitte üksikute sätete tasandil, vaid üldmuudatuse ehk eraldiseisva seaduse vastuvõtmise läbi.⁵⁴ Üheks argumendiks, miks rääkis sellise lähenemise kasuks, oli muuhulgas see, et ei oleks otstarbekas muuta igat üksikut vastuolulist sätet ja selle asemel tuleks eelistada lõimingut soosivat põhiseaduse tõlgendust.⁵⁵ Niisiis toetas eraldiseisva seaduse vastuvõtmist see, et täiendus hõlmas koheselt kõiki Euroopa Liiduga ühinemisel tekkivaid konstitutsioonilisi küsimusi ning seega vähenes ka oht, et tulevikus tuleks muudatusest tingitud vigu parandama asuda.⁵⁶ Seega on sel lühikesel, vaid neljast paragrahvist koosneval seadusel olnud Eesti põhiseaduslikule korrale oma napolisõnalisusest hoolimata läbiv ning oluline mõju. PSTS § 1 sisaldab endas luba Eesti kuulumiseks Euroopa Liitu ning sätestab, et selle käigus tuleb lähtuda põhiseaduse aluspõhimõtetest. PSTS § 2 sedastab seejuures, et „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“ Põhiseaduse täiendamise seaduse küllaltki üldsõnaliste sätete tegeliku mõju kaardistamine riigisisesele õigussüsteemile jäi aga suuresti kohtute ning õigusteadlaste õlule.

Põhiseaduse täiendamise seaduse mõju osas põhiseadusele möönis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Eesti Panga kaasuses esmakordselt, et põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmine tõi sisuliselt kaasa põhiseaduse olulise ja läbiva muutmise

⁵⁴ Laffranque, J. jt. PSTSK sissejuhatus, komm 6-12.

⁵⁵ Laffranque, J. (viide 19), lk 524.

⁵⁶ Laffranque, J. jt. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – Juridica 2002/8, lk 565.

osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele.⁵⁷ Niisiis jaatas kolleegium Euroopa Liidu õiguse esimest isegi põhiseaduse ees, mistõttu tuleb kohaldada ainult seda osa põhiseadusest, „/.../ mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri,“ (vt ptk 2.2.1. all).⁵⁸ Sama põhimõtet on Riigikohus hiljem ka korduvalt kinnitanud, toonitades, et põhiseadust tuleb võimalikult suures ulatuses tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, kuid tõlgenduspiiride saabumisel tuleb riigisisene säte jätta kohaldamata ja kohaldada Euroopa Liidu õigust (vt ptk 2.4. all).⁵⁹ Kui Eesti Panga kaasuses heideti Riigikohtule ette, Riigikohus jättis analüüsimata PSTS § 1 tuleneva kaitseklausli tähenduse, mille kohaselt tuleb Eesti kuulumisel Euroopa Liitu lähtuda põhiseaduse aluspõhimõtetest (vt pikemalt ptk 2.2.1. all),⁶⁰ siis hiljem on Riigikohus oma praktikat täiendanud. Nii on Riigikohus hiljuti vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses (vt ptk 2.4. all) sedastanud, et Euroopa Liidu õiguse esimese põhimõtte kehtib kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes, „/.../üksnes niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.“⁶¹

Õiguskirjanduses on väljendatud arusaama, et kaitseklauslis väljendub seejuures vaid Riigikohtu õigus kontrollida Euroopa Liidu esmase õiguse ehk aluslepingute ning nende kavandatavate muudatuste vastavust põhiseaduse aluspõhimõtetele.⁶² Seevastu pädevus kontrollida Euroopa Liidu teisese õiguse õiguspärasust ehk kooskõla liidu esmase õigusega on aga Euroopa Kohtul.⁶³ Sellist pädevusjaotust toetab seejuures ka Riigikohtu praktika, milles on samuti käsitletud kaitseklausli rakendamist just aluslepingute muutmise kontekstis (vt ptk 2.2.6 ja 2.3. all).⁶⁴ Iseenesest oleks selline jaotus ka loogiline, sest kui Riigikohus saab veenduda aluslepingute kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega ja Euroopa Kohus kontrollib omakorda kõigi madalamal asuvate Euroopa Liidu õigusaktide vastavust aluslepingutele, kontrollitakse sellise ahela kaudu vaikimisi ka madalamal asuvate õigusaktide ehk teisese õiguse kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega. Nii aga peaks olema tagatud, et ka Euroopa Liidu kõige madalama tasandi õigustloovad aktid ei satu vastuollu Eesti õiguskorra fundamentaalseimate põhimõtetega.⁶⁵

⁵⁷ RKPJKa 3-4-1-3-06, p 15-16.

⁵⁸ RKPJKa 3-4-1-3-06, p 16.

⁵⁹ Vt nt RKÜKo 5-19-29, p 41.

⁶⁰ Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamusele asjas 3-4-1-3-06, p 2. Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamusele asjas 3-4-1-3-06, p 1-2.

⁶¹ RKÜKo 5-19-29, p 41.

⁶² Kalmo, H. (viide 16), lk 591.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 222-223. RKHKm 3-3-1-85-07, p 39.

⁶⁵ Kalmo, H. (viide 16), lk 591.

Samas leidub ka eelnevale vastanduvaid seisukohti. Näiteks on õiguskirjanduses sellel teemal leitud, et kuivõrd Euroopa Liit on tuletatud moodustis, mille on loonud liikmesriigid, kasutades oma põhiseaduste väljapoole suunatud norme, peab liikmesriigil olema võimalus vähemalt olukorras, kus esinevad ilmsed vastuolud põhiseaduse aluspõhimõtetega, kontrollida Euroopa Liidu teisese õiguse kooskõla põhiseadusega.⁶⁶ Sarnaseid kaalutlusi teisese õiguse aluspõhimõtetele vastavuse kontrolli osas on väljendanud ka teised õigusteadlased.⁶⁷ Teiste liikmesriikide näitel on end Euroopa Liidu teisese õiguse õiguspärasuse üle järelvalve teostamiseks pädevaks pidanud näiteks Saksamaa Liidukonstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*), kes oma kuulsas 5. mai 2020. aasta otsuses teostas järelevalvet Euroopa Keskpanga otsuste üle ning seadis kahtluse alla ka Euroopa Kohtu samal teemal tehtud varasema otsuse, pidades seda tehtuks *ultra vires*.⁶⁸ Seejuures ei kiitnud sellist otsust heaks ei Euroopa Kohus⁶⁹ ega ka Euroopa Komisjon, kellest viimane ähvardas Saksamaa vastu algatada ka rikkumismenetluse,⁷⁰ mis küll Euroopa Keskpanga ning Saksa riigiorganite koostöö tulemusena ei materialiseerunud,⁷¹ kuid on siiski heaks teeviidaks selliste menetluste võimalike tagajärgede osas.

Kuivõrd Riigikohtu praktika aluspõhimõtete vallas on küllaltki napp ja ei võimalda teha lõplikke järeldusi, ei võeta käesolevas töös seisukohti selle osas, milline eeltoodud lahendustest on õige. Eeltoodut kokkuvõttes peab nentima, et aluspõhimõtete tähendus ning mõju põhiseaduse ning Euroopa Liidu õiguse omavahelisele suhtele ei ole lõpuni lahendatud küsimus,⁷² mistõttu tuleb just kõnealuses valdkonnas jääda põnevusega ootama Riigikohtu edasisi otsuseid. Käesoleva töö vaatest piisab aga nentimisest, et Eesti riigisisises õiguse, sh ka põhiseaduse, puhul tuleb üldjuhul lähtuda Euroopa Liidu õiguse esimuse põhimõttest, mistõttu tuleb ka põhiseadust tõlgendada võimalikult suures ulatuses kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega. Juhul, kui kooskõllaline tõlgendamine pole aga võimalik, tuleb siseriiklik säte jätta kohaldamata ning kohaldada otse Euroopa Liidu õigust.⁷³ Niisiis on põhiseadus igal juhul Eesti

⁶⁶ Urke, K. Rahvusvahelise kaitse taotlejad – kes vastutab solidaarses Euroopas? Magistritöö. Juhendajad Madis Ernits ja Ülle Madise. Tallinn: Tartu Ülikool 2016, lk 55.

⁶⁷ Kalmo, H. (viide 16), lk 591-592. Laffranque, J. jt. PSTSK sissejuhatus/17 ja § 1/19.

⁶⁸ BVerfG. 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. – https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html (25.04.2023).

⁶⁹ Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020. 08.05.2020. Court of Justice of the European Union. – <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf> (25.04.2023).

⁷⁰ Statement by President von der Leyen. 10.05.2020. European Commission. – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846 (25.04.2023).

⁷¹ Feld, L. P., Wieland, V. The German Federal Constitutional Court Ruling and the European Central Bank's Strategy. – Journal of Financial Regulation 2021/7(2), lk 4.

⁷² Laffranque, J. jt. PSTSK sissejuhatus/17.

⁷³ RKÜKo 5-19-29, p 41.

Euroopa Liiduga liitumise järel saanud uue tähenduse ning sisu, mis on oluliselt mõjutatud Euroopa Liidu õigusest. Seeläbi aga saab ka põhiseaduses endas sisalduvaid sätteid pidada suures osas ELÕ seotud säteteks, sest nad on tänu PSTS-le asunud mõjutama Euroopa Liidu õiguse kohaldamist ning täieliku õigusmõju saavutamist Eesti õigussüsteemis.

ELÕ seotud sätete üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise võimaliku raamistiku kaardistamisel ei ole aga oluline ainult mugandatud ning muutunud põhiseaduse piiride tuvastamine, vaid ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse eripärade tuvastamine juhul, kui kontrollitaval sättel on puutumus Euroopa Liidu õigusega. Andmata esialgu ammendavat vastust küsimusele, kas ja millises ulatuses on üldse Riigikohtul selliste sätete üle järelevalve teostamise pädevus, kuivõrd seda käsitletakse põhjalikult töö alljärgnevates peatükkides, kerkib esile teinegi huvitav kaalutlus. Nimelt võib isegi juhul, kui jaatada Riigikohtu pädevust teostada teatud juhtudel põhiseaduslikkuse järelevalvet ka ELÕ seotud normide üle, saada kontrolli teostamisel takistuseks teinegi asjaolu, millele nii Riigikohus kui ka üldkogu enamusest eriarvamusele jäänud riigikohtunikud juhtisid tähelepanu eelmisel aastal lõpplahenduseni jõudnud vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses (vt pikemalt ptk 2.4. all).⁷⁴

Selliseks takistuseks võib konkreetse normikontrolli menetluses saada sätte asjassepuutuvus, mida mainitakse normikontrolli eeldusena nii PS §-s 15 kui ka PSJKS § 3 lg-s 3, § 9 lg-s 1 ja § 14 lg-s 2. Riigikohtus toimuvat normikontrolli tuleb konkreetseks normikontrolliks pidada juhul, kui alama astme kohus on edastanud Riigikohtule menetluse algatamiseks kohtuotsuse või -määruse, mille tegemisel on tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks asjassepuutuva õigustloova akti või selle andmata jätmise või välislepingu ja jätnud sellest johtuvalt selle kohaldamata PSJKS § 9 lg 1 mõttes.⁷⁵ Seejuures hindab Riigikohus konkreetse normikontrolli raames normi põhiseadusele vastavust enamasti konkreetse kohtuasja asjaolude põhjal.⁷⁶ Paralleelina võib siinkohal tuua näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu, kes on oma praktikas samuti leidnud, et konkreetse normikontrolli puhul ei saa kohus asuda hindama kogu sätte taga olevat seadusandja seatud eesmärki, vaid peab seda hindama konkreetse juhtumi asjaolude valguses.⁷⁷

Lisaks tuleb konkreetse normikontrolli puhul pidada silmas selle peamist eesmärki, milleks pikaajase kohtupraktika järgi on just konkreetsete menetlusosaliste huvide kaitse.⁷⁸

⁷⁴ RKPJKm 5-19-29/18, p 46. Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus asjas 5-19-29, p 12. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus asjas 5-19-29, p 1.

⁷⁵ Kask, O. PSJKSK § 9/9. – Laos, S. jt (toim). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021.

⁷⁶ *Ibid.* RKÜKo 3-4-1-2-15, p 53. RKPJKo 3-4-1-25-09, p 26.

⁷⁷ EIKo 27510/08, *Perinçek vs. Šveits*, p 136. Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/18. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

⁷⁸ RKÜKo 3-4-1-2-15, p 53. RKÜKo 5-18-5, p 11. RKPJKm 3-4-1-4-08, p 15. RKÜKo 5-18-8, p 57.

Seega hindab Riigikohus konkreetse normikontrolli menetlus seda, kas konkreetse kaebaja puhul on tema vaidlusosalust põhiõigust proportsionaalselt piiratud.⁷⁹ Nii aga on Riigikohus ka otsesõnu nentunud, et kohtute pädevuses ei ole algatada konkreetset normikontrolli, kui see ei riku menetlusosalise õigusi ja vabadusi.⁸⁰ Teisisõnu ei või algatada kohtud konkreetse normikontrolli menetlust juhul, kui see ei teeni mitte menetlusosalise huve, vaid näiteks avalikku huvi laiemalt. Just selle eesmärgi saavutamist aitab aga saavutada PSJKS § 9 lg-st 1 ja § 14 lg-st 2 tulenev õigusnormi asjassepuutuvuse nõue, mis piiritleb konkreetse normikontrolli eseme ning on ka taolise normikontrolli lubatavuse eelduseks.⁸¹ Lisaks menetlusosaliste huvide parima kaitse tagamisel aga aitab sätte asjassepuutuvuse tuvastamine vältida ka kohtute omainitsiatiivi, tagades selle, et konkreetse normikontrolli menetluses tegeletakse tegelike õigusvaidluse ning mitte abstraktsete küsimuste lahendamisega.⁸² Nii on asjassepuutuvuse nõude näol tegemist ka olulise võimude lahusust tagava meetmega, mis välistab kohtute võimaluse asuda hindama mis tahes normi põhiseaduspärasust ning kehtivust, astudes nii sisuliselt seadusandja asemele.⁸³ Eeltoodust johtuvalt on ka õiguskirjanduses leitud, et õigusnormi asjassepuutuvus on peamine, kuid samas ka kõige keerulisem konkreetse normikontrolli algamise eeldus.⁸⁴

Kuigi Riigikohus on läbi aja sätte asjassepuutuvust hinnanud kohati veidi erinevate standardite järgi, näiteks kui analüüsitakse menetlus- mitte materiaaloiguskorraldusnormi põhiseaduspärasust,⁸⁵ on Riigikohtu valdava ning pikaajalise praktika järgi asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.⁸⁶ Sellist standardit on Riigikohus seejuures kohaldanud ka oma viimastest konkreetse normikontrolli menetlustes⁸⁷ ning ka näiteks käesolevas töös analüüsitud lahendites (vt pkt 2.4. all).⁸⁸ Seega on tegemist kehtiva ning ajakohase praktikaga. Eeldust, et kohus peab asja teisiti otsustama

⁷⁹ Vt nt RKÜKo 5-18-8, p 57. RKÜKo 3-4-1-2-15, p 53. Roosma, P. PSJKSK § 14/16. – Laos, S. jt (toim). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021.

⁸⁰ RKPJKm 3-4-1-4-08, p 18.

⁸¹ Roosma, P. PSJKSK § 14/8.

⁸² Roosma, P. PSJKSK § 14/8. Ernits, M. PSK § 15/53 – Madise, Ü. Jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

⁸³ Ernits, M. PSK § 15/53. Kalmo, H. PSJKSK § 1/45.

⁸⁴ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/18. Riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrusele asjas 3-4-1-22-15.

⁸⁵ Menetlusnormide puhul on Riigikohus hinnanud ka seda, kas konkreetsetes menetlustes pidi rakendatama neid konkreetseid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks. RKPJKo 3-4-1-63-13, p 25 jj. RKÜKm 3-2-1-75-14, p 45. Põhjalikumalt Riigikohtu poolt kasutatud standardite kohta vt nt Roosma, P. PSJKSK § 14/9-19. Ernits, M. PSK § 15/54 jj.

⁸⁶ Vt nt RKÜKo 3-4-1-5-02, p 15 ja RKÜKo 3-1-1-5-13, p 19.

⁸⁷ RKPJKo 5-22-10, p 29. RKPJKo 5-22-12, p 22.

⁸⁸ Vt nt RKÜKo 5-19-29, p 49.

sätte kehtetuse korral, on aga õiguskirjanduses sisustatud selliselt, et „/.../ kohtuotsus või -määrus peab olema erineva resolutsiooniga sõltuvalt sellest, kas normi kohaldada või mitte.“⁸⁹

ELÕ seotud sätete puhul aga tekib sätte asjasepuutuvuse vaatest põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ilmne küsimus. Vastavalt nii Euroopa Kohtu kui ka Riigikohtu enda praktikale tuleb nimelt juhul, kui riigisisese õiguse norm on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, jätta see õigusvaidluses kohaldamata seoses Euroopa Liidu õiguse kohaldamise esimusega.⁹⁰ See tähendab, et juhul, kui ELÕ seotud norm on vastuolus nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega, tuleks see jätta igal juhul vaidluses kohaldamata ka põhjusel, et see on vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Niisiis ei sõltu õigusnormi kohaldamine vaidluses enam selle kooskõlast või vastuolust põhiseadusega, sest õigusnorm jääks igal juhul kohaldamata, mistõttu aga ei muutuks põhiseaduspärasusest sõltuvalt ka kohtu lõplik otsus ning lahendi resolutsioon. Sellest saab aga järeldada, et ELÕ seotud norm, mis on vastuolus nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega, ei saa olla konkreetsetes normikontrollis asjasepuutuv PS § 14 lg 2 mõttes ning Riigikohus ei tohiks seega järelevalvet teostada. Taoline lähenemine oleks ka loogiline, sest olukorras, kus kohtuotsuse lõpplahendus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tulemusest ei olene, ei saa selline menetlus teenida ka konkreetse normikontrolli peamist eesmärki – menetlusosaliste huvide kaitset.

Eeltoodud lähenemist toetab seejuures ka Riigikohtu pikaaegne praktika, mille kohaselt juhul, kui siseriiklik säte on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ja vastuolu ei ole võimalik ületada kooskõlalise tõlgendamise teel, peab kohus jätma sätte kohaldamata ilma põhiseaduslikkuse järelevalvet algatamata.⁹¹ Lisaks on Riigikohus leidnud, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev norm tuleb „piltlikult öeldes lugeda Eesti õiguskorrast väljaarvatuks.“⁹² Ka veel 2021. aastal avaldatud õiguskirjanduses on seejuures välja toodud, et kuigi Euroopa Liidu õigus ei takista õigusvaidluses kohaldamata jäetud riigisisese sätte põhiseaduslikkuse kontrolli, ei võimalda sellist kontrolli Eesti õigus, sest kohaldamata jäetud säte ei ole kohtuasjas asjasepuutuv, mistõttu ei tohi põhiseaduslikkuse järelevalvet teostada.⁹³ Ülaltoodust võiks järeldada, et Riigikohtul ei ole pädevust teostada konkreetset normikontrolli juhtudel, kui ELÕ seotud norm on vastuolus nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega. Vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses asus Riigikohus veidi teistsugusele seisukohale leides, et ELÕ seotud

⁸⁹ Kask, O. PSJKSK § 9/7.1.

⁹⁰ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 32. EKo liidetud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, *Ministero delle Finanze versus IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl ja Mafar Srl*, ECLI:EU:C:1998:498, p 20-21.

⁹¹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 32. RKPJKm 5-19-29/18, p 46.

⁹² RKKKo 1-16-6179, p 49.

⁹³ Kalmo, H. PSJKSK § 1/45. Kask, O. PSJKSK § 9/8.1. Roosma, P. PSJKSK § 14/9.

sätte asjassepuutuvuse hindamisel ei pea võtma arvesse võimalust jätta säte kohaldamata vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega.⁹⁴ Riigikohtu selline järeldus on seejuures nii Riigikohtu enda kui ka Euroopa Kohtu praktika seisukohalt vaieldav, mistõttu käsitleb autor seda pikemalt eraldiseisvas peatükis (vt ptk 2.4. all).

Abstraktses normikontrollis normi asjassepuutuvus probleemiks ei osutu. Abstraktse normikontrolliga on seejuures tegemist juhul, kui Riigikohus alustab põhiseaduslikkuse järelevalvet Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri või kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse alusel (PSJKS § 4 lg 2). Erinevalt konkreetsest normikontrollist, algatatakse abstraktse normikontrolli puhul põhiseaduslikkuse järelevalve sõltumata konkreetsest kohaldamisvaidlusest ehk kontrollitava sätte asjassepuutuvus ei ole menetluse algatamise eelduseks.⁹⁵ Sellise järelevalve puhul piisab sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise taotluse rahuldamiseks Riigikohtus õigustloova akti või välislepingu objektiivsest põhiseadusvastasusest ning norm ei pea rikkuma ühegi konkreetse isiku õigusi.⁹⁶ Seega on näiteks õiguskantsleril kui PS § 139 alusel seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide üle põhiseadusega vastavuse järelevalve teostajal võimalik algatada Riigikohtus järelevalvet ka sätete üle, mille üle konkreetsetes normikontrollis järelevalve teostamine on kas ebamõistlik, ebatõenäoline või lausa võimatu.⁹⁷ Niisiis on abstraktsel normikontrollil sisuliselt avalikust huvist tulenev eesmärk puhastada õiguskord põhiseadusega vastuolus olevatest sätetest, pidamata silmas ühegi konkreetse isiku huve ning lähtudes sätte võimalikust objektiivsest põhiseadusvastasusest.

Eeltoodust lähtudes võib asuda seisukohale, et isegi kui jaatada Riigikohtu õigust teostada normikontrolli ka ELÕ seotud normi üle, võib konkreetne normikontroll olla mõningatel juhtudel selle jaoks ebasobiv vahend, sest ELÕ seotud säte ei pruugi alati olla vaidluse vaatest asjassepuutuv ning seega pole seadusandja seatud piiridest tulenevalt lubatav ka konkreetse normikontrolli läbiviimine. Seega võib selliste normide üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamine juhul, kui kahtlus on nii normi kooskõlas põhiseadusega kui ka Euroopa Liidu õigusega, olla tulemuslikum abstraktse normikontrolli menetluses, sest puudub õigusvaidlus, mille raames jätta kohaldamata liidu õigusega vastuolus olevat normi. ELÕ seotud sätete kontekstis on aga oluline mainida, et kahjuks ei ole Riigikohus siiani läbi viinud ühtegi sisulist abstraktse normikontrolli menetlust sätte osas, mida kohus ka ise oleks käsitlenud ELÕ seotud

⁹⁴ RKÜKo 5-19-29, p 49.

⁹⁵ Pilving, I. PSK § 152/2. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

⁹⁶ Pilving, I. PSK § 152/102.

⁹⁷ Parrest, N. jt. PSK 12 ptk/6. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

sättena. Kahes menetluses, kus sellise kontrolli teostamise potentsiaal avaldus, tõusetusid erinevad vastuväited – esimeses neist leidis Riigikohus, et õiguskantsler ei ole pädev taotlema kontrolli teostamist koosõla tuvastamiseks Euroopa Liidu õigusega⁹⁸ (vt ptk 2.1. all) ning teises, et õiguskantsleri vaidlustatud sätte näol polegi tegemist ELÕ seotud sättega⁹⁹ (vt ptk 2.2.5 all). Praktika puudumise tõttu on seega ebakindel, milliseks võib kujuneda Riigikohtu lähenemine tulevastes ELÕ seotud sätteid puudutavates abstraktse normikontrolli menetlustes. Põhjalikum analüüs sellest, millised võiks olla seega põhiseaduslikkuse järelevalve tulevikusuunad ning näiteks ka õiguskantsleri roll nendes, on esitatud käesoleva töö kolmandas peatükis.

ELÕ seotud normide põhiseaduspärasuse kontekstis võiks lisaks eelmainitud PSJKS's sätestatud abstraktsele ning konkreetsele normikontrollile olla põnev käsitleda ka individuaalkaebust ehk üksikisiku õigust pöörduda oma õiguste kaitseks otse Riigikohtusse, mis tuleneb otse PS §-st 15. Tegemist oleks siiski pigem teoreetilist laadi mõtteharjutusega, kuivõrd individuaalkaebuste menetluse järjepidev kasutus ELÕ seotud sätetega seotud riivete puhul ei oleks tõenäoliselt siiski perspektiivikas. Olenemata sellest, et alates teedrajava individuaalkaevuse rahuldamisest Riigikohtus 2003. aastal¹⁰⁰ on taoline kaebuste esitamise viis kahtlemata muutunud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahutamatuks osaks,¹⁰¹ on väga vähetõenäoline, et Riigikohus ELÕ seotud sätetega seotud kaebused sel moel rahuldaks. Riigikohus on ka pärast eelmainitud individuaalkaebuse rahuldamise otsust avanud oma praktikas individuaalkaebuse lubatavuse eelduseid, pidades nendeks võimaliku eesootava õigusriive tõenäolisust, olulisust ja pöördumatust ning ühegi teise tõhusa võimaluse, mis tagaks PS §-s 15 sätestatud õiguse kohtulikule kaitsele, puudumist.¹⁰²

Siiski ei ole Riigikohus toetanud individuaalkaebuse esitamise menetluse seadusesse sisseviimist ning on leidnud, et Riigikohtusse ei peaks suunama igat vaidlust, kus on kaalul isiku põhiõigused.¹⁰³ Selle seisukoha toetuseks on Riigikohus lisaks leidnud, et isikul tuleb oma õiguste kaitset alustada esimese astme kohtutest, kus isiku õigusi aitab tagada konkreetne normikontroll ning menetluslikud lüngad, mis tõid varem kaasa individuaalkaebuste

⁹⁸ RKÜKo 3-4-1-1-05.

⁹⁹ RKÜKo 3-4-1-33-09.

¹⁰⁰ RKÜKo 3-1-3-10-02.

¹⁰¹ Pikamäe, P. Ääremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Loot, H. jt (toim). Riigiõiguse aastaraamat 2021. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2021, lk 164.

¹⁰² RKPJKm 3-4-1-60-14, p 18.

¹⁰³ Riigikohtu 21. juuni 2018. aasta arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. – <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a> (25.04.2023), lk 1.

läbivaatamise vajaduse, on nüüdseks seadusandja poolt kõrvaldatud.¹⁰⁴ Sellise vastuseisu valguses on väheusutav, et individuaalkaebusest saaks ka tulevikus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse efektiivne ning laiemat praktilist kasutust leidev osa. Sellest johtuvalt keskendutakse käesolevas töös peamiselt siiski põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses sätestatud menetlusliikidele ja nendega seotud võimaluste kaardistamisele.

¹⁰⁴ *Ibid.*

2. RIIGIKOHTU PÄDEVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA SEOTUD RIIGISISESE ÕIGUSE NORMIDE PÕHISEADUSPÄRASUSE HINDAMISEL PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELVALVE MENETLUSES

Mõistmaks, kuidas ning mil määral on võimalik teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet ELÕ seotud normide üle Eesti õigusruumis, on kõige õigem teha kindlaks, kuidas on Riigikohus kui Eesti konstitutsioonikohus sisustanud iseenda sellist pädevust. Seejuures on oluline Riigikohtu praktika analüüsimine ajajoonel, sest viimase pea 20 aasta jooksul on ELÕ seotud normide käsitus Riigikohtu lahendites teinud läbi suure arenguhüppe. Seetõttu ei grupeerita lahendeid ühiste tunnuste alusel, vaid kasutatakse kronoloogilist lähenemist. Nii on võimalik igast lahendist sünteesida nende olulisimad tunnused ja kontrollida, kas hilisemad lahendid kasutavad samu tunnuseid, modifitseerivad neid või lähevad nendega vähemal või suuremal määral vastuollu. Seega on sellise lähenemisega võimalik analüüsida põhiseaduslikkuse järelevalve teooria arengut läbi aja.

ELÕ seotud siseriiklike sätetega seotud probleemide tõlgendamisel ning nende üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel on Riigikohus lähtunud suuresti ka lahenditest, kus ei ole tingimata laual küsimus just seotud normide põhiseaduspärasusest, vaid ka Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavahelisest suhtest laiemalt. Seetõttu uuritakse kõiki neid lahendeid kogumis. See on vajalik eelkõige mõistmaks, kuidas on Riigikohus üldse mõistnud ning tõlgendanud enda rolli Euroopa Liidu õiguse kohaldaja, tõlgendaja ning kontrollijana. Lihtsamalt öeldes on raske rääkida põhiseaduslikkuse järelevalvest ilma, et me mõistaks esmalt, milline on see Euroopa Liidu õiguse mõjul muundunud ja mugandunud põhiseadus, millega kooskõla me otsima peaksime (vt ka ptk 1.2. ülal). Lahendite lihtsama eristamise ning mõttekäikude jälgitavuse huvides on tähtsamatele Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjadele antud käesolevas töös ka nn hüüdnimed kohtuasjade kesketest asjaoludest lähtudes, et üksteisega sarnanevad lahendinumbrid ei tekitaks lugemisel asjatut segadust.

2.1. Riigikohtu esmane hinnang enda pädevusele hinnata Euroopa Liidu õigusega seotud normide põhiseaduspärasust põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames

2.1.1. Riigikohtu otsus jätta õiguskantsleri abstraktse normikontrolli taotlus osaliselt läbi vaatamata valimisliitude kaasuses

Teedrajav lahend, milles Riigikohus hindas mitmeid Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavahelise suhtega seotud küsimusi, oli Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. aasta otsus asjas 3-4-1-1-05.¹⁰⁵ Selle lahendi keskmes oli õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse¹⁰⁶ § 70¹ ning erakonnaseaduse¹⁰⁷ (EKS) § 1 lõige 1, § 5 lõike 1 esimene lause ja § 6 lõige 2 vastuolus olevaks põhiseaduse ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ning kehtetuks osas, milles need ei võimalda moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalemiseks kodanike valimisliite, aga samuti mitte alla 1000 liikmega erakondi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, kuhu saaksid kuuluda ka Euroopa Liidu kodanikud.¹⁰⁸ Asi puudutas Euroopa Liidu õiguse seoseid riigisiseste normidega peamiselt osas, milles taotleti erakonnaseaduse § 5 lg 1 üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist seoses Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohalike omavalitsuste valimistel kandideerimise õigusega.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 19 lõige 1, mis nüüdseks on sarnasel kujul jõudnud ka ELTL artiklisse 22, sätestas Euroopa Liidu kodanike, kes elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad pole, õiguse selle liikmesriigi kohalikel valimistel valida ning olla valitud samadel tingimustel selle liikmesriigi kodanikega. Eeltoodud sätte alusel võeti vastu ka Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 94/80/EÜ, millega sätestati üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel.¹⁰⁹ Õiguskantsleri taotluse esitamise ajal kehtinud EKS § 5 lg 1 aga sätestas, et erakonna liikmeks võib olla vaid Eesti kodanik. Dissonants riigisisese õigusega on ilmne - kui Eesti kodanikud said kandideerida erakonna

¹⁰⁵ RKÜKo 3-4-1-1-05, töös viidatud ka kui „valimisliitude kaasus“.

¹⁰⁶ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I 2004, 71, 501.

¹⁰⁷ Erakonnaseadus. – RT I 2003, 90, 601.

¹⁰⁸ Õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus Riigikohtule kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ ja erakonnaseaduse § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 lause 1 ja § 6 lõike 2 põhiseaduspärasuse kohta. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_tautlus_riigikohtule_valimisliit_ude_keelustamine.pdf (25.04.2023).

¹⁰⁹ 19. detsembri 1994. aasta nõukogu direktiiv 94/80/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel. – EÜT L 368, lk 38-47.

nimekirjas, siis teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikul see võimalus puudus, kuna nad ei saanud kuuluda erakonda. Seda õiguskantsler seadusele ka ette heitis. Õiguskantsleri hinnangul tõi selline kitsendus otseselt kaasa Euroopa Liidu kodanike võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise ning sellest johtuvalt tegi ta ettepaneku sätte kehtetuks tunnistamiseks.¹¹⁰ Õiguskantsleri seisukoha juures on seejuures tähelepanuväärne, et kuigi oma taotluses mainis ta kõnealuse sätte kontekstis ka PSTS §-i 2 ja PS §-i 48 ning võrdse kohtlemise põhimõtet, mis on üldise võrdsuspõhiõigusena sätestatud PS §-s 12, keskendus õiguskantsler oma õiguslikus analüüsis peamiselt just sätte vastuolule Euroopa Liidu esmase ning teisese õiguse ehk eelnimetatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu ning selle alusel kehtestatud direktiiviga.¹¹¹ Ometi olid vastavad PS sätted avalduses ära toodud.

Riigikohtu üldkogu asus oma otsuses seisukohale, et kuivõrd õiguskantslerile ei ole antud pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist seaduse vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega, tuleb õiguskantsleri taotlus jätta eelnimetatud sätte osas läbi vaatamata.¹¹² Potentsiaalset vastuolu mõne põhiseaduses sätestatud põhimõttega Riigikohus ei käsitlenud. Samuti ei käsitlenud Riigikohus toona veel küsimust sellest, kas ükski kaasuses käsitletud riigisisese õiguse säte võiks olla ELÕ seotud säte.

Riigikohtu üldkogu selline otsus ei olnud tingimata üksmeelne. Nimelt esitas riigikohtunik Julia Laffranque põhjaliku eriarvamuse just üldkogu otsuse sellele osale, mis käsitles Riigikohtu pädevust põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimisel olukorras, kus õiguskantsler viitas sätte vastuolule Euroopa Liidu õigusega.¹¹³ Peamiselt leidis Laffranque seejuures, et kohus oleks pidanud õiguskantsleri taotluse siiski läbi vaatama just sätte põhiseadusega vastavuse seisukohalt või alternatiivselt küsima Euroopa Kohtult eelotsust liidu õiguse tõlgendamiseks, et sisustada sellest juhindudes PS § 48 lg 1 koosmõjus PSTS §-ga 2 ning otsustada seejärel lõplikult kõnealuse sätte vastavuse üle põhiseadusega.¹¹⁴ Nagu ka õiguskantsler oma taotluses,¹¹⁵ pidas Laffranque võimalikuks, et PSTS §-st 2 tulenevalt saab PS § 48 lg 1 tõlgendada selliselt, et selle sätte alusel võivad erakondadesse kuuluda lisaks Eesti kodanikele ka teised Euroopa Liidu kodanikud.¹¹⁶

Nimetatud eriarvamusega liitus lisaks riigikohtunik Laffranque'ile veel viis riigikohtunikku - Tõnu Anton, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister ja Harri

¹¹⁰ Õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus Riigikohtule, preambul ning p 95.

¹¹¹ Õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus Riigikohtule, p 91-95.

¹¹² RKÜKo 3-4-1-1-05, p 48-51.

¹¹³ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-1-05, millega on ühinenud riigikohtunikud Tõnu Anton, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister ja Harri Salmann.

¹¹⁴ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus asjas 3-4-1-1-05, preambul.

¹¹⁵ Õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus Riigikohtule, p 96.

¹¹⁶ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus asjas 3-4-1-1-05, p 10.

Salmann.¹¹⁷ Seega jäi Riigikohtu üldkogu 18 liikmest kolmandik eriarvamusele selle osas, mil viisil suhestuvad Euroopa Liidu õigusest tulenevad normid põhiseadusega ning kas Riigikohus peaks võtma enda kanda ka tõenäoliselt Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega vastuolus olevate siseriiklike normide õiguspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames.

2.1.2. Vastukaja Riigikohtu seisukohtadele valimisliitude kaasuses

Nii, nagu nähtub ka riigikohtunik Laffranque'i eriarvamusest, tõusetus Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. aasta lahendi järel rida uusi õiguslikke küsimusi ning probleeme, millele on juhitud tähelepanu nii hilisemas kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses. Üheks kõige silmnähtavamaks probleemiks kerkis seejuures fakt, et Riigikohus keeldus õiguskantsleri taotluse osalise läbivaatamata jätmisega EKS § 5 lg 1 üle järelevalve teostamisest täielikult ning jättis täiesti tähelepanuta põhiseaduse täiendamise seaduse ehk nn põhiseaduse kolmanda akti¹¹⁸ mõju põhiseadusele. Sellega andis Riigikohus signaali, justkui eksisteeriks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses põhiseadus Euroopa Liidu õigusest eraldiseisvalt ning justkui vaakumis. Sellega ei saa aga kindlasti nõustuda. PSTS § 2 alusel tuleb Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldada Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Sellest lähtudes on Eesti Vabariigi põhiseadus ning Euroopa Liidu õigus omavahel lahutamatu seotud ja põimunud. Nagu leiti ka kõnealuse lahendi eriarvamuses: „/.../ on Riigikohtul aga õigus ja põhiseaduse täiendamise seaduse alusel kohustus põhiseaduse tõlgendamisel arvestada Euroopa Liidu õiguses üldtunnustatud printsiipidega, kui need ei lähe vastuollu Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega.“¹¹⁹

Siit aga nähtub, et selle asemel, et keelduda taotluse läbivaatamisest põhjusel, et õiguskantsler taotles siseriiklike normide kooskõla tuvastamist Euroopa Liidu õigusega, oleks Riigikohus vähemalt pidanud tegema kindlaks, kas EKS § 5 lg 1 võib olla vastuolus põhiseadusega juhul, kui põhiseaduse norme (käesoleval juhul PS § 48 lg 1) tõlgendada kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega. Kooskõllalise ehk konformse tõlgendamise põhimõte oli seejuures juba lahendi tegemise ajal Euroopa Kohtu praktikas tuntud ja tunnustatud viis ületamiseks näilisi vastuolusid siseriiklike ning liidu õigusnormide vahel ja tagamaks Euroopa

¹¹⁷ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus asjas 3-4-1-1-05.

¹¹⁸ Laffranque, J. jt. PSTSK sissejuhatus/14.

¹¹⁹ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus asjas 3-4-1-1-05, p 4.

Liidu õiguse täieulatuslikku rakendamist.¹²⁰ Vähetähtis pole, et sellise kooskõlalise ning laiendava tõlgenduse võimalikkusele juhtis tähelepanu õiguskantsler ka oma taotluses.¹²¹

Seega ei seadnud sellise käsitlemise järgi õiguskantsler kahtluse alla mitte ainult sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega, nagu nähtuks Riigikohtu põhjendustest, vaid ka sätte kooskõla põhiseadusega. Niisiis oli aga õiguskantsleri poolt taotluse esitamine igal juhul õiguskantsleri pädevuse piirides vastavalt PS § 142 lõikele 2, õiguskantsleri seaduse¹²² § 18 lõikele 1 ja PSJKS § 6 lõike 1 punktile 1. Isegi olukorras, kus Riigikohus asus seisukohale, et õiguskantsler on taotlenud vaid siseriikliku normi kooskõla tuvastamist Euroopa Liidu õigusega, ei välistanud selline järeldus (ka juhul, kui see oli ekslik) nende õigust viia kõnealuse normi suhtes läbi ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Juba ainuüksi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest enesest tuleneb, et Riigikohus ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamisel seotud õiguskantsleri taotluse põhistustega (PSJKS § 14 lg 1). Seega on Riigikohus asja hindamisel vaba esitama ka omapoolseid kaalutlusi menetlusosaliste argumentidele lisaks või nende asemel,¹²³ mistõttu oleks Riigikohus saanud menetluses hinnata normi vastavust ka teistele, Riigikohtu hinnangul asjakohasematele põhiseaduse sätetele.

Lisaks nähtub eriarvamusest ka teine oluline kaalutlus. Nimelt leiab eriarvamuse autor, et juhul, kui Riigikohus oleks põhiseaduse tõlgendamisel siiski kahelnud Euroopa Liidu õiguse sätete sisus ning seega ka põhiseaduse tõlgenduses (ehk ei oleks esinenud *acte éclairée*¹²⁴ või *acte clair*¹²⁵ olukord), oleks Riigikohus pidanud taotlema eelotsust Euroopa Kohtult.¹²⁶ Seejuures ei nähtu ühtegi õiguslikku takistust, miks Riigikohus ei oleks saanud eelotsust küsida ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses (näiteks oli juba lahendi tegemise ajal eelotsuste küsimise osas väga aktiivne Austria konstitutsioonikohus, vt ptk 3.2. all). Vastupidi, Euroopa Ühenduse asutamislepingust tulenevalt võis Riigikohtul selleks isegi kohustus olla. Nimelt sätestas asutamislepingu artikli 234 lõige 3,¹²⁷ et kui Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisega seotud küsimus kerkib poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, siis peab nimetatud kohus taotlema eelotsust Euroopa

¹²⁰ Vt nt EKo liidetud kohtuasjad C-397/01 kuni 403/01, *Bernhard Pfeiffer jt versus Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584, p 118.

¹²¹ Õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus Riigikohtule, p 96.

¹²² Õiguskantsleri seadus. – RT I, 26.05.2020, 11. Kõnealune säte oli samas sõnastuses olemas ka lahendi tegemise ajal kehtinud redaktsioonis.

¹²³ Roosma, P. PSJKSK § 14/2.

¹²⁴ *Acte éclairée* all mõistetakse olukorda, kus kõnealuse küsimusega sisuliselt identne küsimus on Euroopa Kohtu poolt analoogselt kohtuasjas juba lahendatud. Vt EKo liidetud kohtuasjad C-28 kuni 30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV versus Administration fiscale néerlandaise*, ECLI:EU:C:1963:6.

¹²⁵ *Acte clair* all mõistetakse olukorda, kus liidu õiguse õige kohaldamine on niivõrd ilmselge, et põhjendatud kahtlus ei ole võimalik. Vt EKo C-283/81, *Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA versus Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335.

¹²⁶ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus asjas 3-4-1-1-05, p 11.

¹²⁷ Nüüdseks ELTL artikkel 267 lg 3.

Kohtult. Seega on eelotsuse küsimata jätmise oluline etteheide, mille tõsidust käesoleva kaasuse kontekstis on möönnud ka Euroopa Kohtu endine kohtunik Uno Lõhmus.¹²⁸

Õiguskirjanduses on kõnealune lahend ning selles sisalduvad põhjendused (või nende puudumine) saanud samuti märgatava kriitika osaliseks. Näiteks on korduvalt välja toodud, et Riigikohtul oli lahendi tegemisel reaalne võimalus taotleda Euroopa Kohtult eelotsust seoses Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 19 ning selle alusel kehtestatud direktiivi tõlgendamisega ning selline taotlus oleks asjaolusid arvestades olnud ka vajalik õigusselguse tagamiseks.¹²⁹ Lisaks on õiguskirjanduses asutud seisukohale, et alates põhiseaduse kolmanda akti ehk PSTS jõustumisest ei ole enam võimalik Euroopa Liidu õiguse eraldamine põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusest, kuivõrd põhiseadust tuleb tõlgendada Euroopa Liidu õiguse konformselt ning arvestada Euroopa Liidu õiguse esimuse ja vahetu õigusmõjuga.¹³⁰ Samuti on leitud, et juba selle otsusega oleks pidanud Riigikohus panustama rohkem uue õigusliku olukorra selgitamisesse ning et otsusega jäi püsima tühimik, mida hiljem pidi püüdma täita hoopis Riigikohtu halduskolleegium.¹³¹ Kirjeldatud tühimikku iseloomustab kasvõi tõsiasi, et lahendi tegemisel ei leidnud kajastamist küsimus sellest, kas erakonnaseaduse § 5 lg 1 võib olukorras, kus Euroopa Liidu kodanike valimisõigused on vähemalt osaliselt liidu õigusega reguleeritud, olla ELÕ seotud säte ning mida see tähendaks sellise sätte üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisele. Veelgi enam, sellisel juhul oleks ka näiteks PS § 48 näol tegemist ELÕ seotud sättega, kuivõrd sellel on riigisisene õigusjõud valdkonnas, mis on reguleeritud Euroopa Liidu õigusega. Seega saaks juba järeldusest, et PS § 48 näol on tegemist ELÕ seotud sättega, tuletada kohustuse sätet tõlgendada kooskõlaliselt Euroopa Liidu õigusega, kuivõrd siseriiklikul kohtul on kohustus teha enda pädevuse piires kõik, et tagada riigisisese õiguse tõlgendamise abil Euroopa Liidu õiguse eesmärkidega kooskõlas olev tulemus.¹³² Sellist vaatenurka aga Riigikohus oma otsuses samuti ei käsitlenud.

Samuti ei saa tingimata nõustuda õiguskirjanduses väljatooduga, mille kohaselt kõrvaldati Riigikohtu otsuse tulemusena siiski õiguskorrast õigusvastased piirangud ning seega olid konformset tõlgendust kohaldamatagi kaitstud õigushüved, mille kaitsmine oli otsuses viidatud Euroopa Liidu õiguse normide eesmärgiks.¹³³ Kuigi õiguskantsleri poolt vaidlustatud EKS § 5 lg 1 sõnastust muudeti tõesti mõni aeg pärast Riigikohtu lahendit selliselt, et selle

¹²⁸ Lõhmus, U. (viide 6), lk 4.

¹²⁹ Laffranque, J. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas. Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. – Juridica 2009/8, lk 493. Ginter, C. Constitutional review and EC law in Estonia. – European Law Review 2006/31, No 6, lk 921.

¹³⁰ Ginter, C. Application of principles of European Law in the supreme court of Estonia. Doktoriväitekirj. Juhendaja Raul Narits. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2008, lk 18.

¹³¹ Laffranque, J. (viide 129), lk 485.

¹³² Vt nt EKO liidetud kohtuasjad C-397/01 kuni 403/01, p 115, 116, 118 ja 119.

¹³³ Ginter, C. (viide 130), lk 18.

alusel võivad nüüd erakonda kuuluda ka Euroopa Liidu kodanikud,¹³⁴ on raske näha selle muudatuse sidet Riigikohtu lahendiga. Kuivõrd Riigikohus jättis EKS § 5 lg 1 osas õiguskantsleri taotluse läbi vaatamata ning seega võtmata ka seisukoha sätte õiguspärasuse osas, ei olnud otsusel mõju EKS § 5 lg 1 kehtivusele.¹³⁵ Küll aga on ka Riigikohtu enda otsuses viidatud, et otsuse tegemise ajaks oli juba Riigikogus algatatud erakonnaseaduse muutmise eelnõu, millega nimetatud muudatus sisse viia sooviti.¹³⁶ Seaduseelnõu seletuskirjast nähtub seejuures soov tagada Euroopa Liidu kodanikele Eesti kodanikega võrdne võimalus kandideerida kohalike omavalitsuste valimistel.¹³⁷ Seega nähtub muudatusest pigem seadusandja enda soov tagada Eestile liitumislepinguga pandud kohustuste täitmine, kui Riigikohtu mõju õiguskorrale põhiõiguste ning -vabaduste tagajana.

Selge on, et kõnealune Riigikohtu lahend jättis õhku nii mitmeidki küsitavusi selle osas, milline üldse on Riigikohtu pädevus teostamaks järelevalvet selliste normide õiguspärasuse üle, millel võib olla puutumus Euroopa Liidu õigusega. Veelgi enam, oma otsusega sulges Riigikohus ukse ka tulevastele õiguskantsleri esitatavatele abstraktse normikontrolli taotlustele olukordades, kus esineb kahtlus just riigisisese õiguse normi kooskõla osas Euroopa Liidu õigusega, kuivõrd sedastas, et siseriiklikult ei pea eksisteerima abstraktset kontrollimenetlust siseriiklike normide kooskõla tuvastamiseks Euroopa Liidu õigusega.¹³⁸ Sellise seisukoha mõju õiguskantsleri pädevusele esitada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotlusi seoses sätetega, millel on võimalik puutumus Euroopa Liidu õigusega, on aga siiani ebaselge.

2.2. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika areng pärast valimisliitude kaasuses tehtud otsust

Esimese omataolise valimisliitude kaasuse lahendi tegemisele järgnevaid aastaid iseloomustab Riigikohtu praktika kiire ning kohati erisuunaline areng ELÕ seotud normide tõlgendamisel, kohaldamisel ning nende üle järelevalve teostamisel. Seetõttu analüüsitaksegi käesolevas peatükis neid olulisemaid Riigikohtu lahendeid, mis aitavad lahti mõtestada Euroopa Liidu õiguse ja põhiseaduse omavahelist suhet ning kujundavad veel tänagi Riigikohtu pädevuspiire põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.

¹³⁴ Erakonnaseadus. – RT I 2006, 52, 384.

¹³⁵ RKÜKo 3-4-1-1-05, resolutsiooni p 3.

¹³⁶ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 7. Erakonnaseaduse § 5 muutmise seaduse eelnõu. 569 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/download/b7779611-484c-3e19-875c-d867cc1e3959> (25.04.2023).

¹³⁷ Erakonnaseaduse § 5 muutmise seaduse eelnõu. 569 SE I.

¹³⁸ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 49.

Ka neid lahendeid iseloomustab eriarvamuste rohkus. Näiteks asus eriarvamusele Eesti Panga kaasuses kaks riigikohtunikku (vt ptk 2.2.1. all),¹³⁹ riigihankevalduste kaasuses viis riigikohtunikku (vt ptk 2.2.4. all),¹⁴⁰ Euroopa Parlamendi valimiste kaasuses seitse riigikohtunikku (vt ptk 2.2.5. all),¹⁴¹ stabiilsusmehhanismi kaasuses kümme riigikohtunikku (vt ptk 2.2.6. all)¹⁴² ning taastuvenergia tasude kaasuses kuus riigikohtunikku (vt ptk 2.2.7. all).¹⁴³ Kuigi kõikide eelnimetatud lahendite puhul ei puudutanud eriarvamused vaid Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduslikkuse järelevalve omavahelise suhte küsimusi, näitab eriarvamuste rohkus siiski, et lahendid ei tehtud tingimata üksmeelselt ning lahendites tehtud järeldused said tihtipeale suure vastukaja osaliseks. Olulisemaid eriarvamusi käsitletakse ka alljärgnevates alapeatükkides.

2.2.1. Riigikohtu arvamus PSJKS § 7¹ alusel seoses Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega Eesti Panga kaasuses

11. mail 2006. aastal andis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma hinnangu Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu¹⁴⁴ põhiseaduspärasusele.¹⁴⁵ Tähelepanuväärselt on tegemist siiani esimese ning ainsa korraga, mil Riigikohus on avaldanud arvamust PSJKS § 7¹ alusel¹⁴⁶ ehk Riigikogu palvel selleks, et tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuse täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel. Seejuures jõustus sellist seisukoha küsimist lubav säte alles 23. detsembril 2005. aastal ehk vähem kui pool aastat enne kõnealust Riigikohtu arvamuseavaldust.¹⁴⁷ Samuti nähtub Riigikogu stenogrammist, et üks peamine potentsiaalse seadusemuudatusega lahendatav probleem, mida seaduseelnõu arutamisel arvesse võeti, oli just „/.../ Eesti Panga muutuv roll seoses euro

¹³⁹ RKPJKa 3-4-1-3-06, töös viidatud ka kui „Eesti Panga kaasus“.

¹⁴⁰ RKÜKo 3-4-1-7-08.

¹⁴¹ RKÜKo 3-4-1-33-09.

¹⁴² RKÜKo 3-4-1-6-12.

¹⁴³ RKÜKo 3-2-1-71-14.

¹⁴⁴ Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu. 720 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/download/4468378a-3b7b-3f33-8a8e-ee8aeb414925> (25.04.2023).

¹⁴⁵ RKPJKa 3-4-1-3-06.

¹⁴⁶ Kuigi viidatud seadusesäte viitab Riigikohtu seisukohale, nimetas Riigikohus ise oma asjas 3-4-1-3-06 antud tõlgendust arvamuseks. Tegemist on tõenäoliselt vähetähtsa erisusega, mis ei muuda Riigikohtu antud tõlgenduse õiguslikku tähendust.

¹⁴⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus. – RT I 2005, 68, 524.

tulekuga.¹⁴⁸ Niisiis on tõenäoline, et PSJKS muudatus ning Riigikohtule uudse arvamuse avaldamise andmise õigus oligi suuresti ajendatud kõnealuses kaasuses käsitletud küsimusest.

Sellise seisukoha avaldamise vormi ning õigusliku olemuse osas on seejuures kriitilised olnud nii õigusteadlased kui ka kõnealuse arvamuse andnud riigikohtunikud ise. Näiteks on Julia Laffranque avaldanud seisukohta, et Riigikohtu senise pädevuse laiendamine ei olnud piisavalt läbimõeldud ning kaalumisele ei tulnud, kuidas saab õigust mõistev organ samaaegselt anda seisukohti ning kujundada seega seadusandlikku protsessi.¹⁴⁹ Tõepoolest võib siin täheldada teatud küsitavusi võimude lahususe põhimõtte kontekstis. Samuti on väljendatud arvamust, et taolist õigustloova akti eelkontrolli võimalust PSJKS § 4 lg 1 üldse ette ei näegi, sest õigustloovat akti selle sätte tähenduses ei saa samastada õigustloova akti eelnõuga.¹⁵⁰ Nii on asutud ka seisukohale, et Riigikohtu selline arvamuse avaldus ei kujuta endast tegelikkuses põhiseaduslikkuse järelevalvet ega normikontrolli, vaid viitab pigem Riigikohtu kaasamisele eksperdina.¹⁵¹ Ka arvamuse kujundamisel kaasatud olnud riigikohtunikud Villu Kõve ja Eerik Kergandberg olid oma eriarvamustes kriitilised osas, milles aramus ei käsitlenud seda, kas selline seisukohavõtt üldse on põhiseadusega kooskõlas ning milline on arvamuse siduvus kasvõi Riigikohtule endale.¹⁵² Küll aga võib sellise arvamuse avalduse menetluse puhul tuua paralleele ka Euroopa Kohtule ELTL artikkel 218 lõike 11 alusel antud sarnase pädevusega, mille alusel saavad liikmesriigid, Euroopa Parlament, nõukogu ning komisjon taotleda Euroopa Kohtult arvamust liidu ja kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide vahel kavandatavate lepingute kooskõla kohta Euroopa Liidu aluslepingutega. Euroopa Kohus on arvamuse andmise võimalust korduvalt ka kasutanud.¹⁵³ Siiski on Euroopa Kohtu ning Riigikohtu arvamuste andmisel teatav erinevus, sest erinevalt PSJKS's sätetastust, reguleerib ELTL ka arvamuse õiguslikku siduvust. Nii näeb ELTL artikkel 218 ette, et „[k]ui kohtu aramus on negatiivne, saab kavandatav leping jõustuda üksnes juhul, kui seda muudetakse või kui aluslepingud läbi vaadatakse.“

Märkimisväärne ei ole aga ainult Riigikohtu avaldatud arvamuse õiguslik alus ning siduvus, vaid ka selle palju vastukaja tekitanud sisu. Nimelt toonitas Riigikohus esmakordselt, et PSTS vastuvõtmisega muudeti põhiseadust oluliselt ja läbivalt osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Niisiis saab PSTS pidada põhiseaduse teiste sätete suhtes *lex*

¹⁴⁸ Stenogramm. X Riigikogu, IV Istungjärk, infotund 07.12.2005, Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (762 SE) teine lugemine. – <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200512071300#PKP-10276> (25.04.2023).

¹⁴⁹ Laffranque, J. (viide 19), lk 529.

¹⁵⁰ Toomiste, M., lk 40.

¹⁵¹ Toomiste, M., lk 44.

¹⁵² Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus asjas 3-4-1-3-06, p 1. Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus asjas 3-4-1-3-06, p 3.

¹⁵³ Vt nt EKa Avis 1/19, *Convention d'Istanbul*.

posteriori'ks, millega muudetakse varem kehtinud sätteid osas, milles need on vastuolus hilisemate normidega.¹⁵⁴ Seega sedastas Riigikohus, et Euroopa Liidu õiguse ning siseriikliku õiguse, aga ka põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu pädevuses olevates valdkondades tuleb siseriikliku õiguse vastav vastuoluline sätte jätta kohaldamata ning kohaldada selle asemel Euroopa Liidu õigust.¹⁵⁵

Nii läks Riigikohus oma käsitlusega kaugemale isegi eelnevalt mainitud kooskõlalise või konformse tõlgendamise põhimõttest ja leidis, et laiendava või Euroopa Liidu õigust soosiva põhiseaduse tõlgendamise kohaldamise asemel tuleb põhiseaduse sätteid vastuolu korral üldse kohaldamata jätta. Seega möönis Riigikohus Euroopa Liidu õiguse esimest (varasemalt kasutusel olnud termin „ülimuslikkus“)¹⁵⁶ isegi põhiseaduse suhtes. Olenemata tõsiasiast, et sellist lähenemist on ka Euroopa Kohus toetanud juba 1970. aastatel,¹⁵⁷ ei ole Euroopa Liidu õiguse sisuliselt piiramatut esimest põhiseaduse suhtes siiski liikmesriikide poolt enamasti omaks võetud seisukoht.¹⁵⁸ Nii on näiteks Saksamaa Liidukonstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*) korduvalt leidnud, et Euroopa Liidu õiguse esimene Saksa riigisisese õiguse ning eriti põhiseaduse ees on tingimuslik, viidates Euroopa Liidu õiguse piiratud esimesele eelkõige juhtudel, kui (1) ohustatud on põhiõiguste piisav kaitse;¹⁵⁹ (2) on oht, et Euroopa Liit on tegutsenud *ultra vires*¹⁶⁰ või (3) ohustatud on riigi konstitutsiooniline identiteet.¹⁶¹ Seejuures on *Bundesverfassungsgericht* möönnud mainitud doktriinide kehtivust ja enda õigust nende alusel Euroopa Liidu õiguse üle kontrolli teostada ka viimastel aastatel.¹⁶³ Sarnast seisukohta tingimuslikust esimesest on väljendanud näiteks ka Itaalia

¹⁵⁴ Kalmo, H. PSJKSK § 1/47.2.

¹⁵⁵ RKPJKa 3-4-1-3-06, p 16.

¹⁵⁶ Euroopa Liidu õiguse esimesele viitas juba 1965. aasta teedrajav lahend *Costa vs. E.N.E.L.* EKo C-6/64, *Flaminio Costa versus E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, lk 594.

¹⁵⁷ EKo C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114, p 3.

¹⁵⁸ Laffranque, J. (viide 19), lk 531. Ginter, C. (viide 130), lk 20. Craig, P., De Búrca, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Seventh Edition. New York: Oxford University Press 2020, lk 315.

¹⁵⁹ BVerfG. 2 BvL 52/71 (nn „*Solange I*“), juhtmõtted. BVerfG. 2 BvR 197/83 (nn „*Solange II*“), juhtmõtete p 3. Kuigi *Solange II* otsuses leidis konstitutsioonikohus, et nii kaua, kui Euroopa Ühenduses on tagatud piisav põhiõiguste kaitse, ei pea nad enam sekkuma ühenduse teise õiguse rakendatavuse küsimusse, jättis kohus endale selle õiguse siiski juhuks, kui põhiõiguste kaitse tase ühenduses peaks langema.

¹⁶⁰ BVerfG. 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 (nn „Maastrichti otsus“), vnr 105.

¹⁶¹ BVerfG. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09. – https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html (25.04.2023) (nn „Lissaboni otsus“), vnr 240.

¹⁶² Craig, P., De Búrca, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Seventh Edition. New York: Oxford University Press 2020, lk 318.

¹⁶³ Vt nt BVerfG. 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21. – https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/12/rs20221206_2bvr054721.html (25.04.2023), vnr 120.

konstitutsioonikohus (*Corte costituzionale*),¹⁶⁴ Tšehhi konstitutsioonikohus (*Ústavní soud*),¹⁶⁵ Taani ülemkohus (*Højesteret*)¹⁶⁶ ja Belgia konstitutsioonikohus (*Cour constitutionnelle, Grondwettelijk Hof* või *Verfassungsgerichtshof*).¹⁶⁷ Samas näiteks Poola konstitutsioonitribunal (*Trybunał Konstytucyjny*)¹⁶⁸ ning Prantsusmaa konstitutsiooninõukogu (*Conseil constitutionnel*)¹⁶⁹ on võtnud veelgi suveräänsuse kesksema seisukoha, mille kohaselt on nende riikide põhiseadus normihierarhias kõrgemal Euroopa Liidu õigusest.¹⁷⁰

Endine Euroopa Kohtu kohtunik Uno Lõhmus on selles osas märkinud, et mitte ainult ei ole Riigikohus selles küsimuses erand teiste konstitutsioonikohtutega võrreldes, vaid arvamuses tunnistas kolleegium liidu õiguse esimest lausa „elegantse kergusega“.¹⁷¹ Arvamuse andmisel kaasatud menetlusosalistest arvas seejuures õiguskantsler nii, nagu ka ülalviidatud valimisliitude otsuse puhul, et Riigikohus peaks vastolu ületama kooskõlalise ehk konformse tõlgendamise teel. Riigikogu põhiseaduskomisjon, rahanduskomisjon ning Eesti Pank seevastu pidasid õigeks lähtuda Euroopa Liidu õiguse kohaldamise esimesest ning jätta vastuolu korral põhiseaduse norm kohaldamata. Justiitsminister aga pidas võimalikuks mõlema lähenemise kasutamist.¹⁷² Põhiseaduslikkuse järelevalve seisukohalt aga jõudis Riigikohus oma lähenemisega väga sarnasele tulemusele, mis oleks saavutatud juhul, kui nende kanda oleks olnud mitte ülesanne kontrollida seaduseelnõu võimalikku kooskõla põhiseadusega, vaid hoopis põhiseaduse sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega.

¹⁶⁴ Corte Cost. Sentenza 115/2018. – <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=115> (25.04.2023), p 8. Craig, P., De Búrca, G., lk 332.

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu 19/08. – https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1 (25.04.2023). Nález Ústavního soudu 29/09. – https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-29-09_3 (25.04.2023). Craig, P., De Búrca, G., lk 342.

¹⁶⁶ Højesteret sag 15/2014. – https://domstol.fe1.tangora.com/media/-300016/files/15-2014_1.pdf (25.04.2023). Craig, P., De Búrca, G., lk 344.

¹⁶⁷ CC, no 62/2016. – <https://www.const-court.be/public/f/2016/2016-062f.pdf> (25.04.2023), lk 21. Craig, P., De Búrca, G., lk 343.

¹⁶⁸ Trybunał Konstytucyjny sygn. akt K 18/04. – <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=3826&dokument=97> (25.04.2023). Craig, P., De Búrca, G., lk 338.

¹⁶⁹ Conseil constitutionnel. Décision no 2010-605 DC. – <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm> (25.04.2023). Craig, P., De Búrca, G., lk 337.

¹⁷⁰ Craig, P., De Búrca, G., lk 336-338.

¹⁷¹ Lõhmus, U. Euroopa kohus – õiguse kohaldaja või/ja õiguse looja. – Ettekande teesid Riigikohtu konverentsilt: „Õigusriikluse areng Eestis: eilsed valikud tänases päevas“, Tartu, 29.-30.06.2008. (Autori valduses), lk 8.

¹⁷² RKPJKa 3-4-1-3-06, p 4-5.

Oma arvamuses tugines Riigikohus olulises osas PSTS §-st 2 tulenevale kohustusele arvestada põhiseaduse kohaldamisel Eestile nii liitumislepingu¹⁷³ kui ka liitumisaktiga¹⁷⁴ pandud õiguste ja kohustustega. Sellisele kohustusele juhtis õiguskantsler tähelepanu juba ka valimisliitude kaasuse raames,¹⁷⁵ kuid erinevalt Eesti Panga kaasuses esitatud seisukohtadest otsustas Riigikohus toona küsimust mitte arutada. Seega on ilmne, et küllaltki lühikese aja jooksul tegi Riigikohtu käsitus ning arusaam PSTS § 2 mõjust põhiseadusele läbi olulise arengu.

Riigikohtu seisukoht seoses Euroopa Liidu õiguse pea „piiramatu esimusega“ on leidnud palju vastukaja. Eelkõige heidetakse kolleegiumile ette, et arvamuses ei kajastatud PSTS § 1 ega selles kirjeldatud kaitseklauslit. PSTS § 1 sätestab, et Eesti võib Euroopa Liitu kuuluda Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest lähtudes. Oma olemuselt sarnanevad põhiseaduse aluspõhimõtted seejuures juba eelmainitud *Bundesverfassungsgericht*’i ning teiste liikmesriikide konstitutsioonikohtute poolt sätestatud kaitseklauslitega, mis seavad teatavad piirid Euroopa Liidu õiguse esimusele just liikmesriigi põhiseaduse suhtes. Eesti kontekstis on põhiseaduse aluspõhimõtete hulka kuuluvateks väärtusteks, millega seega tuleb arvestada Euroopa Liitu kuulumisel, Riigikohus oma praktikas pidanud näiteks inimväärikust,¹⁷⁶ demokraatiat,¹⁷⁷ õigusriiki,¹⁷⁸ sotsiaalriiki¹⁷⁹ ning Eesti identiteeti^{180, 181}. Samas peab silmas pidama, et aluspõhimõtete kataloogi ei ole võimalik abstraktselt lõpuni määratleda ning sellise suletud loetelu esitamine poleks ka praktiline.¹⁸²

Ajendatult aga asjaolust, et Riigikohus ei käsitlenud oma arvamuses üldse kaitseklausli sisu ning olemust, leidsid mõlemad eriarvamuse esitanud riigikohtunikud, et Riigikohtu enamus

¹⁷³ Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. – 16.04.2003. ELT L 236, lk 17-32.

¹⁷⁴ Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutes tehtavate muudatuste kohta. – 16.04.2003. ELT L 236, lk 33-49.

¹⁷⁵ Õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus Riigikohtule, p 93.

¹⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 14. RKPJKo 3-4-1-67-13, p 49.

¹⁷⁷ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 52 ja 67.

¹⁷⁸ RKPJKm 3-4-1-32-14, p 28.

¹⁷⁹ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 14. RKPJKo 3-4-1-67-13, 49.

¹⁸⁰ RKPJKo 3-4-1-7-98, p III.

¹⁸¹ Ernits, M. jt. Eesti Põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused. – Luts-Sootak, M. jt. (toim). Riigiõiguse aastaraamat 2022. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2022. (Originaal: Ernits, M. jt. The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law. – Albi, A., Bardutzky, S. (toim). National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. Volume 2. The Hague: T.M.C. Asser Press 2019, lk 889).

¹⁸² Lafranque, J. jt. PSTSK § 1/29-30.

jättis PSTS § 1 mõju Euroopa Liidu õiguse esimesele põhjendamatult hindamata.¹⁸³ PSTS §-st 1 tuleneva kaitseklausli ja seega ka Euroopa Liidu õiguse esimese teatavate piiride temaatika käsitlemata jätmisega jättis Riigikohus niisiis oma toonases arvamuses lahtiseks, kas ja millised on Euroopa Liidu õiguse esimese piirid. Küll aga on põhiseaduse aluspõhimõtteid Euroopa Liidu esimest piiravate asjaoludena maininud Riigikohus oma hilisemas praktikas (vt ptk 1.2. ülal ja 2.4. all).¹⁸⁴ Lisaks eeltoodule leidis riigikohtunik Villu Kõve, et kolleegiumi enamus hindas üle liidu õiguse esimese põhimõtet Eesti õiguskorra suhtes, kohaldades põhimõtet põhjendamatult laialt ning tuletades kohaldamise esimese põhimõttest koostoides PSTS-ga põhiseaduse läbiva muutmise.¹⁸⁵ Samuti ei leidnud arvamuses veel käsitlemist ELÕ seotud sätete temaatika ehk küsimus sellest, kas eelnõus sisalduvad sätted võiks olla käsitletavad ELÕ seotud sätetena. Nii võiks nii PS § 111 ennast kui ka toonases Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõus sisalduvaid sätteid pidada ELÕ seotud säteteks, sest need mõjutavad oma sisu ning kehtivusega Euroopa Liidu õiguse täielikku õigusjõudu.

Lahendi näilistest puudustest olenemata omab arvamus kahtlemata tähtsust nii Euroopa Liidu õiguse esimese kui ka Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavaheliste tõlgendus- ja kohalduvuspiiride selgitamises. Samuti on Riigikohtu poolt Riigikogule antava arvamuse näol tegemist vahendiga, mis kannab endas vähemalt kaudselt *ex ante* abstraktse normikontrolli sugemeid. Seda eelkõige seetõttu, et kuigi ei PSJKS ega ka antud arvamus ise ei anna juhiseid sellise seisukoha õigusliku siduvuse kohta, on hilisemates lahendites siiski viidatud kõnealusele arvamusele kui kehtivale kohtupraktikale.¹⁸⁶ Niisiis meenutab Riigikohtu arvamus oma olemuselt siiski kohtulahendit, mis on tehtud abstraktse õigusküsimuse lahendamiseks. Seejuures viitab ka arvamuseavalduse andmist võimaldanud seadusemuudatuse eelnõu seletuskiri seisukoha andmisele siiski kui põhiseaduspärasuse kontrollile¹⁸⁷ ja ka õiguskirjanduses on viidatud arvamuseavalduse sarnasusele abstraktse normikontrolliga.¹⁸⁸ Seega andis arvamuse andmine ka aimu, milline võiks näha välja abstraktse normikontrolli protseduur olukorras, kus kõnealusel sätel on puutumus Euroopa Liidu õigusega.

¹⁸³ Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus asjas 3-4-1-3-06, p 2. Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus asjas 3-4-1-3-06, p 1-2.

¹⁸⁴ RKÜKo 5-19-29, p 41.

¹⁸⁵ Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus asjas 3-4-1-3-06, p 3.

¹⁸⁶ Vt nt RKPJKm 3-4-1-5-08, p 30. RKÜKo 5-19-29, p 43.

¹⁸⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu. 762 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/download/c491fd42-ae20-37bd-b7e2-f754ea24829e> (25.04.2023), lk 3.

¹⁸⁸ Laffranque, J. jt. PSTSK § 2/82.

2.2.2. Euroopa Liidu õigus kui siseriiklikust õigusest eraldiseisev normide kogum Riigikohtu käsitles käibemaksudirektiivi kaasuse näitel

26. septembri 2007. aasta otsuses asjas 3-4-1-12-07¹⁸⁹ algatas Riigikohus halduskohtu taotlusel ehk konkreetses normikontrolli raames põhiseaduslikkuse järelevalve käibemaksuseaduse¹⁹⁰ sätte osas, mis lubas viieprotsendilist käibemaksumäära kohaldada vaid etenduse või kontserdikorraldajal, kelle kalendriaasta eelarvetulust vähemalt 10 protsenti moodustab riigi-, valla- või linnaeelarvest või Eesti Kultuurikapitalilt saadavad vahendid.

Riigikohus leidis oma otsuses, et kultuuriteenuste käibemaksuga maksustamist reguleeris vaidluse tekkimise ajal direktiiv 77/388/EMÜ¹⁹¹ ehk nn Nõukogu kuues direktiiv nii osas, milles see nägi ette kohustuse vabastada teatud kultuuritegevused käibemaksust liikmesriigi kehtestatud tingimustel, kui ka osas, milles see nägi teatud teenuste puhul ette vähendatud maksumäära, mis ei või olla väiksem kui 5 protsenti.¹⁹² Lisaks tõi Riigikohus välja ka selle, et vaidluse tekkimise järgselt ning asja lahendamise ajal oli varasem direktiiv asendunud direktiiviga 2006/112/EÜ,¹⁹³ mis reguleerib sarnaselt kultuuritegevuste käibemaksuga maksustamist. Riigikogu pidi analüüsitava käibemaksuseaduse sätte kehtestamisel lähtuma muuhulgas Euroopa õiguse üldpõhimõtetest ning Nõukogu kuuenda direktiivi sätetest.¹⁹⁴ Seega nentis Riigikohus sisuliselt, et tegemist on ELÕ seotud sättega, sest seadusandja on lähtunud soovist täita Euroopa Liidu õigusega talle pandud kohustusi. Sellega Riigikohtu analüüs sätte puutumusest ning kooskõlast Euroopa Liidu õigusega sisuliselt aga ka piirdus. Kahjuks jättis aga kolleegium lubamatult hindamata selle, kas säte, mis ka nende enda hinnangul on ELÕ seotud säte, on kooskõlas või vastuolus Euroopa Liidu õigusega, jättes seega tähelepanuta ka Euroopa Liidu õiguse esimuse põhimõtte, mida Riigikohus oli aasta varem kinnitanud Eesti Panga kaasuses (vt ptk 2.2.1. ülal).¹⁹⁵

Põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimise lubatavuse kohta leidis Riigikohus seejuures napilt, et „võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine on nõutav nii põhiseaduse kui ka Euroopa õiguse üldpõhimõtete kohaselt, seega on taotlus lubatav ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium võib kontrollida, kas KMS § 15 lõike 2 punktis 6 sätestatud tingimus

¹⁸⁹ RKPJKo 3-4-1-12-07, töös viidatud ka kui „käibemaksudirektiivi kaasus“.

¹⁹⁰ Käibemaksuseadus. – RT I 2007, 17, 83.

¹⁹¹ 17. mai 1977. aasta nõukogu kuues direktiiv kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta — ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas. – EÜT L 145, lk 1-40 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 9, kd 1, lk 23-62).

¹⁹² RKPJKo 3-4-1-12-07, p 14.

¹⁹³ 28. novembri 2006. aasta nõukogu direktiiv, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. – ELT L 347, lk 1-188.

¹⁹⁴ RKPJKo 3-4-1-12-07, p 15.

¹⁹⁵ RKPJKa 3-4-1-3-06.

/.../ on võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas.¹⁹⁶ Nii leidis Riigikohus ainult sellest lähtudes, et võrdse kohtlemise põhimõte on ka üks Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid, et põhiseaduslikkuse kontroll on lubatav ning tunnistas sätte kontrolli tulemusena põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks.¹⁹⁷ Samas aga ei käsitletud Riigikohus küsimust sellest, kuidas võiks järelevalve teostamise lubatavust mõjutada normi seos ja ka selle võimalik kooskõla või vastuolu Euroopa Liidu õigusega.

Seega iseloomustab seda otsust sarnaselt ülalkäsitletud valimisliitude kaasusega (vt ptk 2.1. ülal) Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohatine (kuid Eesti Panga kaasuse¹⁹⁸ seisukohti arvestades ebajärjepidev) arusaam, justkui eksisteeriks põhiseadus ning Euroopa Liidu õigus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses üksteisest eraldi. Seda saab järeldada eelkõige sellest, et kohus tegi oma otsuses valiku siseriikliku sätte Euroopa Liidu õigusega ning põhiseadusega kooskõla kontrollimise vahel selle asemel, et kohelda Euroopa Liidu õigust põhiseadusega lahutamatus seoses olevana, mistõttu oleks tulnud kontrollida kooskõla mõlemaga. See aga viis tulemuseni, kus kooskõla Euroopa Liidu õigusega ei kontrollitudki. Õigusteoreetiliselt võiks sellise tõlgenduse korral tekkida olukord, kus Euroopa Liidu õiguse poolt nõutav sätte tunnistatakse kehtetuks selle vastuolu tõttu põhiseadusega. Nii kaasneks sätte kehtetuks tunnistamisega Eesti poolne Euroopa Liidu õiguse rikkumine põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Samuti kujutaks see ülekantult Euroopa Liidu õiguse kehtivuse kontrolli põhiseaduse alusel ja Riigikohtu poolt. Sellist pädevust aga Riigikohtul Euroopa Liidu esimuse põhimõttest ning Euroopa Kohtu praktikast lähtudes enamasti pole,¹⁹⁹ sest vastasel juhul oleks ohustatud liidu õiguskorra ühtsus ning õiguskindlus.²⁰⁰ Sama arusaama kinnitas ka Riigikohus mõnevõrra hiljem oma riigihangete maksuvõla kaasuses, kus ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium liikus taaskord tagasi läbipõimunud ning üksteisest sõltuvuses põhiseaduslikkuse järelevalve ja Euroopa Liidu õiguse kontseptsiooni poole (vt ptk 2.2.3. all).²⁰¹

Õiguskirjanduses on samuti eeltoodud kitsaskohtadele viidates leitud, et kuigi käesolevas kaasuses Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavahelise suhtega probleemi ei tekkinud, sest vastuolu esines nii ühe kui ka teisega,²⁰² tekib küsimus, kas ratsionaalsem poleks olnud lahendada asi juba halduskohtus Eesti õiguse ning Euroopa Liidu õiguse vastuolu pinnalt ja kas

¹⁹⁶ RKPJKo 3-4-1-12-07, p 16.

¹⁹⁷ RKPJKo 3-4-1-12-07, p 24.

¹⁹⁸ RKPJKa 3-4-1-3-06.

¹⁹⁹ Erand võib tulla ainult PSTS §-st 1 ning Euroopa Liidu õiguse vastavusest selles sätestatud põhiseaduse aluspõhimõtetega, vt ptk 1.2. ja 2.2.1. ülal.

²⁰⁰ Vt nt EKo C-314/85, *Foto-Frost versus Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452, p 15.

²⁰¹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 30.

²⁰² See on viidatud artikli autori seisukoht, Riigikohus sellist järeldust sõnaselgelt ei teinud.

Riigikohus poleks saanud lähemalt analüüsida Eesti õiguse vastavust Euroopa Liidu õigusele.²⁰³ Samuti leiti juba 2007. aastal Riigikohtu sellise otsuse mõju analüüsides, et põhiseaduslikkuse järelevalves tuleks paika panna nn tehetejärjekord – kas alustada Eesti õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse või põhiseadusele vastavuse kontrollist; kuhu tõmmata piir põhiseaduslikkuse ning Euroopa Liidu õigusele vastavuse järelevalves ja kui suures ulatuses üldse lubada põhiseaduslikkuse järelevalvet Euroopa Liidu õigusega puutumust omavate siseriiklike normide üle.²⁰⁴ Kõik tõstatatud punktid olid aktuaalsed nii toona kui ka täna, üle 15 aasta hiljem. Kahjuks ei adresseerinud kõnealune Riigikohtu otsus neist ühtegi ja läks selle asemel tuttava ainult siseriiklikust õigusest lähtuva põhiseaduslikkuse järelevalve teed.

2.2.3. Kohustus kontrollida esmalt sätte Euroopa Liidu õigusele vastavust Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi riigihangete maksuvõla kaasuses tehtud määruse pinnalt

26. juuni 2008. aasta määruses 3-4-1-5-08 võttis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium seisukoha mitmes seni käsitlemata, kuid pöördelise tähtsusega küsimuses, mis puudutavad ELÕ seotud normide üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist.²⁰⁵ Kõnealuse kaasuse asjaolud puudutasid seejuures olukorda, kus ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks riigihangete seaduse²⁰⁶ § 38 lg 1 p 4, jättis selle kohaldamata ning edastas otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks. Samal ajal aga jättis ringkonnakohus hindamata eelmainitud sätte vastavuse Euroopa Liidu õigusega ning täpsemalt direktiiviga 2004/18,²⁰⁷ sest pidas seda ebavajalikuks olukorras, kus säte on juba tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks.²⁰⁸ Sellist lähenemist toetas seejuures ka õiguskantsler.²⁰⁹

Riigikohus oli ringkonnakohtu käsitlemise osas kriitiline ning leidis, et kuivõrd kontrollitav säte on ELÕ seotud säte, aga ringkonnakohus ei ole kontrollinud kõnealuse sätte kooskõla liidu õigusega, ei ole Riigikohtul võimalik hinnata ka sätte vastavust põhiseadusele.²¹⁰ Seda

²⁰³ Laffranque, J. (viide 19), lk 536.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ RKPJKm 3-4-1-5-08, töös viidatud ka kui „riigihangete maksuvõla kaasus“.

²⁰⁶ Riigihangete seadus. – RT I 2007, 15, 76.

²⁰⁷ 31. märtsi 2004. aasta Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankalepingute, asjade riigihankalepingute ja teenuste riigihankalepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. – ELT L 134, lk 114–240 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 7, lk 132–262).

²⁰⁸ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 17-18.

²⁰⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 24.

²¹⁰ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 27.

seisukohta põhistas Riigikohus eelkõige sellega, et kui Riigikohus asuks hindama ELÕ seotud sätte vastavust põhiseadusele olukorras, kus eelnimetatud säte on kooskõlas selle aluseks oleva Euroopa Liidu õigusega, siis hindaks Riigikohus sisuliselt Euroopa Liidu õigusega kooskõlas oleva riigisisese sätte kaudu Euroopa Liidu õiguse vastavust põhiseadusele.²¹¹ See aga oleks vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga, mis näeb ette, et Euroopa Liidu õiguse toimet liikmesriigis ei saa mõjutada väide selle vastuolust liikmesriigi põhiseadusega.²¹² Seevastu ELÕ seotud siseriiklike sätete osas, mille puhul teeb õigusvaidlust lahendav kohus kindlaks, et need on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ning vastuolu pole võimalik kõrvaldada kooskõlalise tõlgendamise teel, leidis kolleegium, et need sätted tuleb jätta kohaldamata ilma põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algamata.²¹³

Mõnevõrra eksitav on seejuures sõnastus otsuse punktides 28 ning 29. Otsuse punktis 28 on sedastatud, et „/.../ Riigikohtul ei ole üldjuhul pädevust lahendada taotlusi kontrollida Eesti õigustloova akti EL-i õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele.“ Punkt 29 räägib aga kohtute pädevuse puudumisest hinnata Euroopa Liidu õiguse enda ehk eelduslikult Euroopa Liidu esmase ning teisese õiguse vastavust põhiseadusele.²¹⁴ Seega räägib esimene punkt siseriiklikust sättest, mis on vaid seotud Euroopa Liidu õigusega ning teine punkt Euroopa Liidu õigusest endast. Selline vahetegu on aga oluline ka Riigikohtu enda järelduste kontekstis, milles Riigikohus järeldab, et Riigikohtul ei ole pädevust hinnata Euroopa Liidu teisese õiguse hulka kuuluva õigusakti vastuolu põhiseadusega,²¹⁵ küll aga võib tal olla õigus teatud juhtudel teostada kontrolli ELÕ seotud siseriikliku sätte üle.²¹⁶ Need piiritletud juhtumid loetles Riigikohus mitteammendavalt üles oma otsuse II osas, kus nimetas mõne sellise võimalusena sätte formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli, sätete, mis reguleerivad ka olukordi, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri, kontrolli ning diskretsiooniõigust võimaldavate Euroopa Liidu õigusnormide ülevõtmiseks kehtestatud sätete kontrolli.²¹⁷ Sisuliselt jaatas Riigikohus sellega õigust teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevate ELÕ seotud sätete nende tahkude üle, mille kehtestamine on olnud siiski liikmesriigi seadusandja kaalutlus.

Nii aga leidis kolleegium kokkuvõtlikult, et ELÕ seotud siseriiklike sätete üle kontrolli teostamisel tuleb igal juhul kontrollida esmalt sätte vastavust liidu õigusele. Ka juhul, kui Riigikohtul peaks olema piiratud ulatuses õigus teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet, saab

²¹¹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 30.

²¹² RKPJKm 3-4-1-5-08, p 29. EKo C-11/70, p 3.

²¹³ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 32.

²¹⁴ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 28 ja 29.

²¹⁵ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 29.

²¹⁶ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37.

²¹⁷ *Ibid.*

sellise õiguse esinemise tuvastada Euroopa Liidu õigusega kooskõla kontrollimisel.²¹⁸ Lisaks eeltoodule aga tõi Riigikohus oma määruse III osas välja ka mitteammendava nimekirja asjaoludest, mille pinnalt saab tuvastada sätte seotust Euroopa Liidu õigusega: normitehniline viide direktiivile õigusakti juures, seaduse eelnõule lisatud võrdlustabel, sarnasus direktiivi ning siseriikliku sätte sõnastuses.²¹⁹

Kõnealune lahend on kindlasti ELÕ seotud normide üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise seisukohast pöördelise tähtsusega, sest esmakordselt piiritles põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium niivõrd konkreetselt enda pädevust ELÕ seotud normide üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel. Määruses tõi kolleegium välja nii tehetejärjekorra, mille alusel hinnata sätte vastavust nii Euroopa Liidu õigusele kui ka põhiseadusele,²²⁰ aga kirjeldas üksikasjalikult ka seda, millised pädevuse piirangud kaasnevad nii sätte Euroopa Liidu õigusega kooskõla kui ka vastuolu ilmnemisega.²²¹ Lisaks sisaldas otsus näidisloetelusid nii olukordadest, mille puhul Riigikohtul siiski on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevate ELÕ seotud sätete üle järelevalve teostamise õigus,²²² kui ka asjaoludest, mis võivad viidata sätte seotusele Euroopa Liidu õigusega.²²³

Küll aga ei nõustu autor siiski osaliselt järeldustega, milleni Riigikohus oma lahendis jõudis. Näiteks leidis Riigikohus otsuse punktis 30: „Riigikohtu pädevus tunnistada mis tahes seadus või muu õigusakt kehtetuks, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega, tuleneb PS § 152 lõikest 2 ja selle rakendamiseks vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest. Kui Riigikohus kasutaks seda pädevust õigustloovate aktide EL-i õigusega seotud sätete puhul, siis põhjustaks ta vastuolu Euroopa Liidu õigusega.“²²⁴ Selline väide ei ole harmoonias eelpool kirjeldatud näidisloeteluga olukordadest, kus Riigikohus siiski peab end pädevaks teostama põhiseaduslikkuse järelevalvet. Järelikult on ka Riigikohus ise samas lahendis toonud välja nimekirja eranditest, mille puhul nad leiavad, et põhiseaduslikkuse järelevalve teostamine ja seega vajadusel ka erandis nimetatud ELÕ seotud sätete kehtetuks tunnistamine on õiguspärane ning lubatav ja ei läheks seega vastuollu Euroopa Liidu õigusega.

Lisaks aga ei saa nõustuda, et ka igasugune muul juhul ELÕ seotud sätete kehtetuks tunnistamine Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tooks automaatselt kaasa vastuolu Euroopa Liidu õigusega. Nagu töös eelnevalt sedastatud, on ELÕ seotud säte ka selline siseriiklik säte, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, kuivõrd see takistab Euroopa

²¹⁸ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 37.

²¹⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 39-42.

²²⁰ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31.

²²¹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 30-32.

²²² RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37.

²²³ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 39-42.

²²⁴ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 30.

Liidu õiguse rakendamist liikmesriigis (vt ptk 1.1. ülal). Kindlasti aga ei keela Euroopa Liidu õigus Riigikohtul õiguskorrast eemaldada Euroopa Liidu õiguspõhiseid sätteid ehk Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaid ELÕ seotud sätteid. Vastupidi, õiguskirjanduses on leitud, et mõningatel juhtudel võib liikmesriikidel olla lausa kohustus Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevad sätted õiguskorrast eemaldada (vt pikemalt ptk 3.2. all).²²⁵ Nii ei saa igal juhul olla õige Riigikohtu järeldus, et iga ELÕ seotud sätte kehtetuks tunnistamine tooks kaasa vastuolu Euroopa Liidu õigusega. Ka määruses viidatud Euroopa Kohtu otsusest tuleneb, et liikmesriigil on küll kohustus lähtuda ületamatu vastuolu korral liidu õiguse kohaldamise esimese põhimõttest, kuid samas ei sätesta ei see ega ka teised lahendid liikmesriigile keeldu eemaldada ka sätet täielikult oma õiguskorrast näiteks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames.²²⁶ Seega ei esine ilmset vastuolu Euroopa Liidu õigusega igal võimalikul põhiseaduslikkuse järelevalve kohaldamise juhul. Seda kinnitab seejuures ka Riigikohtu enda hilisem praktika näiteks riigihankevaidluste kaasuses (vt ptk 2.2.4. all) ning vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses (vt ptk 2.4. all), millest esimeses tunnistati kehtetuks ELÕ seotud sätte, mis oli kehtestatud liikmesriigile võimaldatud diskretsiooniõiguse piires²²⁷ ning teises tunnistati kehtetuks Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev ELÕ seotud sätte.²²⁸ Seega kasutas Riigikohus neist mõlemas oma PS § 152 lg-st 2 tulenevat õigust ELÕ seotud sätete kehtetuks tunnistamiseks, kuid ei põhjustanud sätete seotusest hoolimata ilmset vastuolu Euroopa Liidu õigusega.

2.2.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve sätte üle, millega on üle võetud diskretsiooniõigust võimaldav Euroopa Liidu õiguse norm riigihankevaidluste kaasuse ning relvaloa kaasuse näitel

Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2009. aasta otsus asjas 3-4-1-7-08 on hea näide sellest, kuidas Riigikohus otsustas kohaldada oma riigihangete maksuvõla kaasusest (vt ptk 2.2.3. ülal) alguse saanud praktikat põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimiseks sätte puhul, millega on üle võetud diskretsiooni võimaldav Euroopa Liidu õiguse norm.²²⁹ Kõnealune lahend puudutas taaskord riigihangete seaduse²³⁰ sätete võimalikku vastuolu põhiseadusega. Täpsemalt käsitles Riigikohus oma lahendis riigihangete seaduse § 129 lg 1 põhiseaduspärasust, mille kohaselt tuli

²²⁵ Parrest, N. jt. PSK § 139/20. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

²²⁶ EKo liidetud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, p 20-21.

²²⁷ RKÜKo 3-4-1-7-08.

²²⁸ RKÜKo 5-19-29.

²²⁹ RKÜKo 3-4-1-7-08, töös viidatud ka kui „riigihankevaidluste kaasus“.

²³⁰ Riigihangete seadus. – RT I 2008, 14, 92.

hankeasjades tehtud vaidlustuskomisjoni otsuse vaidlustamiseks pöörduda otse ringkonnakohtusse.²³¹

Riigihankevaidluste lahendamise institutsioonilist raamistikku reguleerivad direktiiv 89/665/EMÜ ning direktiiv 92/13/EMÜ. Küll aga ei takistanud see Riigikohtu hinnangul sätte põhiseadusele vastavuse hindamist, kuivõrd direktiivid jätavad liikmesriikidele laia otsustusvabaduse nii riigihankevaidluste lahendamiseks pädeva institutsiooni kui ka vaidlustusmenetluse korra kindlaksmääramisel.²³² Seejuures möönis kohus, et riigihankevaidluste lahendamiseks kehtestatud kord peab olema kooskõlas nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega.²³³ Siiski ei hinnanud kohus sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega. Ka ei toonud kohus välja ühtegi kaalutlust, miks sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega kas on või ei ole nende hinnangul kindel. Seetõttu võib kohtu analüüsi pidada lünklikuks ning ka riigihangete maksuvõla kaasuse (vt ptk 2.2.3. ülal) käsitlesega vastuolus olevaks, kus Riigikohtus sätestas selgelt, et igasuguse ELÕ seotud sätte põhiseadusele vastavuse hindamisele peab eelnema sätte Euroopa Liidu õigusega vastavuse kontroll; vastasel juhul aga põhiseaduslikkuse järelevalve võimalik pole.²³⁴ Küll aga leidis üldkogu siiski selles samas riigihangete maksuvõla kaasuses väljatoodud eranditele tuginedes, et põhiseadusele vastavuse kontroll on käesolevas asjas võimalik, mis viitab justkui varasema kohtupraktika valikulisele lugemisele, kus tähelepanuta jäeti varasema lahendi üks oluline aspekt, toetudes samaaegselt lahendis välja toodud teisele põhimõttele.²³⁵ Kontrolli tulemusena tunnistas Riigikohus kokkuvõttes sätte aga põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.²³⁶ Seega kinnitas Riigikohus nüüd ka juba praktikas sellise sätte põhiseaduslikkuse kontrolli ja kehtetuks tunnistamise võimalikkust, mille puhul on tegemist liikmesriigi diskretsiooniõiguse alusel vastu võetud ELÕ seotud sättega, mistõttu on kõnealust kaasus toodud näiteks ka õiguskirjanduses.²³⁷

Kõnealuse otsuse puhul sattus arutelu keskmesse aga ka kehtetuks tunnistatud sätte asjassepuutuvus konkreetse normikontrollis (vt ptk 1.2. ülal). Nii leidsid kõnealuses asjas nii justiitsminister kui ka lausa 5 eriarvamuse esitanud riigikohtunikku, et Riigikohus ületas asja lahendamisel konkreetsele normikontrollile seatud piire ning asus enesealgatuslikult läbi viima abstraktset normikontrolli sätte suhtes, mis polnud asja lahendamise seisukohalt asjassepuutuv

²³¹ RKÜKo 3-4-1-7-08.

²³² RKÜKo 3-4-1-7-08, p 27.

²³³ RKÜKo 3-4-1-7-08, p 28.

²³⁴ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31.

²³⁵ RKÜKo 3-4-1-7-08, p 28.

²³⁶ RKÜKo 3-4-1-7-08, p 34.

²³⁷ Laffranque, J. Põhiseadus läbi inimõigustealase Euroopa kohtupraktika prisma. – *Juridica* 2021/1, lk 9.

ning mille üle järelevalve teostamist alama astme kohus ei taotlenud.²³⁸ ELÕ seotud asjades torkab silma teatud ebakõla, kus konkreetsetes normikontrollis asutakse, lisaks menetlusosaliste õiguste kaitseks vajalikule, võtma seisukohti üldise õiguskorra huvides. Nii segunevad konkreetne- ja abstraktne normikontroll olukorras, kus seadusandja on neid nende eesmärkidest lähtuvalt teadlikult ja rangelt eraldi hoidnud. (vt ka ptk 1.2. ülal). Sarnane olukord on esinenud ka vähemalt kahes teises käesoleva töö vaatest tähtsust omavas asjas – välismaalaste seaduse kaasuses²³⁹ ja vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses²⁴⁰ (vt ptk-d 2.2.7. ja 2.4. all). Viidatud lahendite puhul on samuti põhjust täheldada konkreetse normikontrolli piiridest väljumist üldistes huvides. Kuivõrd viimati nimetatud asjas seondub väidetav konkreetse normikontrolli piiride ületamine otseselt sätte seotusega Euroopa Liidu õigusega ning Riigikohus käsitleb nimetatud asjas ka normi asjassepuutuvust kui konkreetse normikontrolli eeldust pikemalt, käsitleb töö autor seega normikontrolli liikide eristamise vajadust puudutavat temaatikat vaegkuuljate vanglateenistuse kaasusega seotud peatükis (vt ptk 2.4. all).

14. detsembri 2010. aasta otsuses asjas 3-4-1-10-10 pidas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist lubatavaks sarnaste kriteeriumite alusel.²⁴¹ Seetõttu on ka sellele kaasusele õiguskirjanduses viidatud kui riigihangete maksuvõla kaasuses (vt ptk 2.2.3. ülal) väljendatud teoreetiliste seisukohtade praktilisele kinnitusele.²⁴² Nii nentis Riigikohus oma otsuse punktis 38, et kuivõrd direktiiviga 91/477²⁴³ liikmesriigile pandud kohustused on liikmesriigile andnud õigusakti ülevõtmisel ning rakendamisel diskretsiooniõiguse, on põhiseaduslikkuse järelevalve teostamine siiski võimalik.²⁴⁴ Põnev on selle lahendi puhul aga hoopis Riigikohtu käsitus sellest, mis saab juhul, kui põhivaidlust lahendanud kohus on jätnud kontrollimata ELÕ seotud sätte vastavuse Euroopa Liidu õigusele enne, kui on taotlenud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist. Varasemas riigihangete maksuvõla kaasuses (vt ptk 2.2.3. ülal) leidis Riigikohus, et „Riigikohtul ei ole võimalik lahendada taotlust kontrollida õigustloova akti EL-i õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, kui õigusvaidlust lahendav kohus ei ole kontrollinud selle sätte kooskõla EL-i õigusega.“²⁴⁵ Nüüd asus aga Riigikohus teistsugusele seisukohale. Nimelt

²³⁸ RKÜKo 3-4-1-7-08, p 14. Riigikohtunike Lea Kivi, Peeter Jerofejevi, Henn Jõksi ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-7-08. 35. Riigikohtunik Jüri Ilvesti eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-7-08.

²³⁹ RKPJKo 5-20-10.

²⁴⁰ RKÜKo 5-19-29.

²⁴¹ RKPJKo 3-4-1-10-10, töös viidatud ka kui „relvaloa kaasus“.

²⁴² Laffranque, J. (viide 237), lk 9.

²⁴³ 18. juuni 1991. aasta nõukogu direktiiv 91/477/EMÜ relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta. – EÜT L 256, lk 51-58 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13, kd 11, lk 3-10).

²⁴⁴ RKPJKo 3-4-1-10-10, p 38.

²⁴⁵ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31.

leidis kohus, et: „[d]irektiiviga 91/477 liikmesriigile jäetud otsustusvabadust arvestades on aga ilmne, et asjassepuutuvad sätted ei ole selle direktiiviga vastuolus. Riigikohtul ei ole seetõttu mõistlik jätta halduskohtu taotlust läbi vaatamata üksnes sel põhjusel, et põhivaidlust lahendanud kohus ei kontrollinud sätete seotust EL-i õigusega ega nende vastavust direktiivile 91/477.“²⁴⁶ Riigikohus leidis seega, et kui põhiasja menetlev kohus on jätnud kontrollimata sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega, kuid Riigikohtul on ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus kindel veendumus, et säte ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega (ehk esineb sisuliselt *acte clair* või *acte éclairé* olukord), on kohtul mõistlik ning võimalik menetlust siiski alustada.

2.2.5. Riigikohus põhiseaduse kooskõlalise tõlgendajana abstraktse normikontrolli menetluses Euroopa Parlamendi valimiste kaasuses

Abstraktse normikontrolli menetluses pöördelise tõlgenduse andis Riigikohus põhiseadusele ning seega põhiseaduslikkuse järelevalve võimalikkusele Euroopa Liidu õiguse kontekstis oma 1. juuli 2010. aasta otsuses asjas 3-4-1-33-09.²⁴⁷ Riigikohtu üldkogu ette jõudis selles kaasuses õiguskantsleri taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ning seega kehtetuks Euroopa Parlamendi valimise seaduse,²⁴⁸ kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse²⁴⁹ ja Riigikogu valimise seaduse²⁵⁰ sätted, mis kehtestasid poliitilise välireklaami keelu aktiivse agitatsiooni ajaks ning nägid keelu rikkumise eest ette sanktsioonid.²⁵¹ Lihtsustatult tõusetus Euroopa Liidu õigusega seoses küsimus sellest, kuidas suhestuvad Euroopa Liidu õigusest tulenevad õigused kandideerida Euroopa Parlamenti ja riigisiseses õiguses kehtestatud keelud ja piirangud kasutada kandideerimiseks välireklaami.

Põhiseaduslikkuse kontrolli raames tõusetus Riigikohtus seejuures küsimus sellest, millisel alusel on kaitstud Eesti kodanike õigus osaleda Euroopa Parlamendi valimistel. Vastupidiselt sarnaste asjaoludega valimisliitude kaasusele, kus oli kõne all Euroopa Liidu kodanike õigus kuuluda erakondadesse (vt ptk 2.1. ülal), leidis Riigikohus sel korral, et kuigi põhiseaduse sätted Euroopa Parlamendi valimistel osalemist otseselt ette ei näe, tuleb see õigus siiski otse põhiseadusest.²⁵² Selle väite põhistamiseks tugines Riigikohus suuresti PSTS §-le 2 koos sellest tuleneva kohustusega arvestada põhiseaduse kohaldamisel liitumislepingutest

²⁴⁶ RKPJKo 3-4-1-10-10, p 39.

²⁴⁷ RKÜKo 3-4-1-33-09, töös viidatud ka kui „Euroopa Parlamendi valimiste kaasus“.

²⁴⁸ Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I 2006, 55, 408.

²⁴⁹ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I 2009, 23, 144.

²⁵⁰ Riigikogu valimise seadus. – RT I 2007, 44, 316.

²⁵¹ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 5.

²⁵² RKÜKo 3-4-1-33-09, p 36 ja 39.

tulenevaid õigusi ja kohustusi ning Euroopa Liidu lepingust ja Euroopa Liidu toimimise lepingust tulenevatele esindusdemokraatia teostamise ja Euroopa Parlamendi valimistel osalemise sätetele.²⁵³ Seega kohaldas kohus põhiseaduse tõlgendamisel selgelt Euroopa Liidu õigusega kooskõlalise ehk konformse tõlgendamise põhimõtet, mille kohaldamise vajalikkusele juhtisid Riigikohtu tähelepanu nii riigikohtunik Julia Laffranque kui ka õiguskantsler juba 2005. aastal (vt ptk 2.1. ülal). Riigikohtu sellise lähenemise näol oli kindlasti tegemist tervitatava arenguga, sest kooskõlalise tõlgendamise puhul puudub vajadus jätta esimuse raames kohaldamata põhiseaduse norm ning kohaldada otse Euroopa Liidu õigust, mis aga tagab põhiseadusele suurema siduvuse. Kuus eriarvamuse esitanud riigikohtunikku leidsid, et Euroopa Parlamendi valimistel valimisõigustesse sekkumise õiguspärasust tuleb hinnata üldkogu mainitud Euroopa Liidu õigusaktide alusel, jättes esimuse põhimõttest tulenevalt asja lahendamisel kohaldamata Eesti õiguse sätte, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.²⁵⁴ Paradoksaalsel kombel ei seletanud nad aga oma arvamustes, millised täpselt oleks olnud need sätted, mis oleks tulnud kohaldamata jätta ning miks oleks sellist vahetu õigusmõju käsitlust pidanud eelistama konformsele tõlgendusele.

Nagu ka eelnevalt mainitud (vt ptk 2.1.2. ülal), on kooskõlalise tõlgendamise ehk Euroopa Liidu õiguse kaudse õigusmõju doktriin Euroopa Kohtus korduvalt kinnitatud põhimõte,²⁵⁵ mis tuleneb Euroopa Liidu lepingu (ELL) artikli 4 lõikest 3 ning ELTL artikli 288 lõikest 3 nende koosmõjus. Ka õiguskirjanduses on välja toodud, et Euroopa Kohtu praktikast lähtudes peavad siseriiklikud kohtud tõlgendama siseriiklikku õigust võimalikult suures ulatuses kooskõnaliselt Euroopa Liidu õiguse sõnastust ning eesmärki arvestades, kasutades niisiis Euroopa Liidu õigusnormi abivahendina siseriikliku normi tõlgendamisel. Sellise lähenemisega võimaldatakse „mõõdukat sissetungi liikmesriigi õigusesse,“ mis eristub vahetu õigusmõju põhimõttest, mille puhul jätab kohus vajadusel täiesti kõrvale Euroopa Liidu õigusnormiga vastuolus oleva siseriikliku sätte.²⁵⁶ Seega oleks igal juhul tulemuslikum tõlgendada siseriiklikku õigust võimalikult suures ulatuses kooskõnaliselt Euroopa Liidu õigusega, sest sätete kollisioon ning seega ka siseriiklike sätete mittekohaldamine saab tekkida alles seal, kus tõlgendamine pole

²⁵³ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 37.

²⁵⁴ Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-33-09, millega on ühinenud riigikohtunikud Jüri Ilvest, Jaak Luik ja Märt Rask, ptk II. Riigikohtunike Peeter Jerofejevi ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-33-09.

²⁵⁵ Vt nt eelviidatud lahend EKo liidetud kohtuasjad C-397/01 kuni 403/01, p 118; aga ka EKo C-212/04, *Konstantinos Adeneler ja teised versus Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECLI:EU:C:2006:443, p 111 jt.

²⁵⁶ Lõhmus, U. (viide 19), lk 147.

enam võimalik.²⁵⁷ Sellist lähenemist ning võimalusel konformse tõlgendamise eelistamist toetab ka Euroopa Kohtu praktika (vt ka ptk 2.3. all).²⁵⁸

Samas jääb autorile arusaamatuks, miks ei öelnud Riigikohus kõnealuses lahendis välja, et sellise tõlgenduse näol on tegemist praktikamuutusega (või lausa vigade parandusega) võrreldes valimisliitude kaasuses tehtud lahendi ja sealse käsitlemisega.²⁵⁹ Selle asemel nentis Riigikohus hoopis, et tegemist on erinevate olukordadega, sest toona taotles õiguskantsler Eesti riigisisese õiguse normi kehtetuks tunnistamist põhjusel, et see on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, mitte põhiseadusega.²⁶⁰ Nii jättis aga Riigikohus täiesti tähelepanuta, et ka valimisliitude kaasuses oli Riigikohtul õigus ja võiks isegi öelda, et kohustust tõlgendada põhiseadust kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega, mille tulemusena oleks siiski olnud tegemist potentsiaalse põhiseaduslikkuse järelevalvega (vt ptk 2.1.2 ülal).

Igal juhul leidis Riigikohus konformse tõlgenduse tulemusena, et õigus Euroopa Parlamendi valimistel osalemiseks tuleb otse põhiseadusest. Enne aga, kui Riigikohus asus teostama põhiseaduspärasuse hindamist, hindas kohus, kas Euroopa Liidu õigus reguleerib Euroopa Parlamendi valimiste kampaania käigus poliitilise välireklaami tegemist ehk kas tegemist on ELÕ seotud sättega.²⁶¹ Õiguskantsler oma taotluses seda küsimust ei puudutanud.²⁶² Riigikohus leidis, et kuivõrd Euroopa Liidu õiguses on valimiskampaania kontekstis mainitud vaid luba liikmesriikidel kehtestada kandidaatide kampaaniakulude ülemmäär ning ülejäänud osas ei ole Euroopa Liit valimiskampaania korraldust ühtlustanud, on sätte põhiseaduspärasuse kontrollimine Riigikohtu pädevuses.²⁶³ Sisuliselt leidis kohus seeläbi, et tegemist ei ole ELÕ seotud sättega ning seetõttu pole piiratud ka Riigikohtu pädevus põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel. Teisisõnu leidis kohus, et tegemist on valdkonnaga, mis on jäetud lahendamiseks riigisiseste valikute kaudu. Võimalust, et keelu kehtestanud sätte näol võib siiski tegemist olla Euroopa Liidu õiguse valdkonda jääva õiguse piiranguga, mistõttu võib siiski tegemist olla ELÕ seotud sättega, mille puhul tuleb hinnata näiteks selle proportsionaalsust, Riigikohus ei kaalunud. Sellise käsitlemise õigsus ei ole aga ilmselge. Juhul, kui Euroopa Parlamenti kandideerimise õigus tuleneb otseselt aluslepingutest, mida ka

²⁵⁷ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia ja õigusriik – Eesti Euroopa Liidus. – Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia ja õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 54.

²⁵⁸ EKo C-282/10, *Maribel Dominguez versus Centre informatique du Centre Ouest Atlantique ja Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2012:33, p 23.

²⁵⁹ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 41.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 42.

²⁶² Õiguskantsleri 18. detsembri 2009. aasta taotlus Riigikohtule Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavate sätete põhiseaduspärasuse kohta. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Giguskantsleri_tautlus_nr_2_riigikohtule_poliitilise_valireklaami_keelustamine.pdf (25.04.2023).

²⁶³ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 42-43.

Riigikohus möönab,²⁶⁴ võiks samaväärselt argumenteerida, et selle õiguse teostamise piirangute põhjendatus on Euroopa Liidu õiguse küsimus ja kuulub seega Euroopa Kohtu lauale. Niisiis on valimisreklaami piirangu näol tegemist pigem ELÕ seotud normiga.

Küll aga võib olla tegemist sellise ELÕ seotud sättega, mille kehtestamisel on liikmesriigile jäetud diskretsiooniõigus eesmärgi saavutamiseks vajaliku vahendi valikul.²⁶⁵ Sellised liikmesriigi piiravad valikuõigused peavad aga ka Riigikohtu enda praktika järgi siiski vastama liidu õiguse üldpõhimõtetele, näiteks võrdse kohtlemise põhimõttele ning proportsionaalsuse põhimõttele.²⁶⁶ Ka Euroopa Kohus on leidnud, et liikmesriigid peavad neile liidu õigusega antud pädevust teostades pidama kinni liidu õiguskorra põhimõtetest.²⁶⁷ Seega peavad ka diskretsiooniõiguse alusel kehtestatud normid siiski olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning lõplik otsustaja selle kooskõla olemasolu või puudumise üle peaks ideaalis olema Euroopa Kohus. Sellist lähenemist toetab ka Riigikohtu enda varasem praktika põhiseaduslikkuse järelevalves, kuivõrd juba riigihangete maksuvõla kaasuses leidis kohus, et „[k]ui EL-i õigus annab liikmesriigile eesmärgi, kuid vahendid selle saavutamiseks jäävad liikmesriigi kehtestada, peavad valitud vahendid olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka vastama Eesti põhiseadusele.“²⁶⁸ Samas kaasuses leidis Riigikohus ka, et Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontroll peab ELÕ seotud sätete puhul igal juhul eelnema põhiseaduspärasuse kontrollile.²⁶⁹ Eeltoodust tulenevalt oleks Riigikohus niisiis pidanud enne põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist hindama sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega.²⁷⁰ Seejuures juhul, kui Riigikohtul oleks säilinud ebakindlus küsimuses, kas keelu näol on tegemist ELÕ seotud sättega või mitte ning kas säte on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, oleks Riigikohus saanud oma kahtlustele vastused, küsides eelotsust Euroopa Kohtust. Eelotsuse küsimise vajalikkust ilmestab seejuures ka Euroopa Kohtu praktika, mille kohaselt reklaamikeelud võivad olla teatud juhtudel vastuolus Euroopa Liidu õigusega.²⁷¹ Taaskord aga kohus eelotsuse küsimise võimalust kahjuks ei kasutanud.

²⁶⁴ RKÜKo 3-4-1-33-09, p 42.

²⁶⁵ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 36.

²⁶⁶ RKHKo 3-3-1-37-11, p 22.1.

²⁶⁷ EKo liidetud kohtuasjad C-181/04 kuni C-183/04, *Elmeka NE versus Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2006:563, p 31.

²⁶⁸ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 36.

²⁶⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ EKo liidetud kohtuasjad C-34/95, C-35/95 ja C-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO) versus De Agostini (Svenska) Förlag AB ja TV-Shop i Sverige AB*, ECLI:EU:C:1997:344, p 62.

2.2.6. Riigikohtu hinnang Euroopa Liidule delegeeritava otsustusõiguse piiridele stabiilsusmehhanismi kaasuses

Omaette huvitav on aga Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-6-12, kus peamise arutluse all ei olnud ei Euroopa Liidu õigus ega ka ELÕ seotud normid.²⁷² Ometi aga lõi see olulist fooni edaspidisele Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavahelise suhte diskussioonile. Nimelt leidis Riigikohus, et kuigi kaasus puudutab Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu põhiseaduspärasust, mis ei ole iseenesest Euroopa Liidu õiguse allikaks, on paslik *obiter dictum*'i korras siiski selgitada Eesti Euroopa Liitu kuulumise põhimõtteid ning tulevikuväljavaateid.²⁷³

Riigikohus leidis seejuures, et kuigi PSTS §-i 1 tuleb käsitada muuhulgas ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu, ei volita see piiramatut Eesti pädevuse delegeerimist Euroopa Liidule.²⁷⁴ Eriti oluline on aga Riigikohtu esmakordselt väljendatud seisukoht, et „Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“²⁷⁵ Seega sisustas Riigikohus varasemast täpsemalt selle, millist kaitset sisaldab endas PSTS § 1 ning kuidas seda kaitseklauslit rakendada tuleb. Võiks isegi öelda, et võrreldes Eesti Panga kaasuses väljendatud seisukohaga Euroopa Liidu õiguse pea piiramatust esimesest, mis leidis kriitikat just PSTS §-s 1 sisalduva kaitseklausli analüüsimata jätmise tõttu (vt ptk 2.2.1. ülal), liikus Riigikohus käesolevas otsuses mõnevõrra liikmesriigi suveräänsuse ning iseotsustusõiguse kinnitamise poole. Eriarvamustes oma seisukohta avaldanud riigikohtunike hinnangul aga oleks pidanud Riigikohtu üldkogu enamus olema veelgi resoluutsem ning kinnitama rahvahääletuse korraldamise vajalikkust juba stabiilsusmehhanismi ratifitseerimiseks, kuivõrd see võib põhiseaduse aluspõhimõtteid ning Euroopa Liitu mõjutada ka Euroopa Liidu õiguse välise instrumendina.²⁷⁶ Õiguskirjanduses on leitud, et selles lahendis avaldus Eestis esmakordselt

²⁷² RKÜKo 3-4-1-6-12, töös viidatud ka kui „stabiilsusmehhanismi kaasus“.

²⁷³ RKÜKo 3-4-1-6-12, ptk VIII.

²⁷⁴ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 222.

²⁷⁵ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 223.

²⁷⁶ Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12, p 5. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12, p 2. Riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12, p 14. Riigikohtunik Jüri Ilvesti eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12.

mujal Euroopas juba varem pead tõstnud rahvasuveräänsuse ja eurointegratsiooni alushoovuste võistlevus.²⁷⁷

Samuti tõstatasid eksperdid kõnealuses kaasuses sarnaselt esimese omataolise lahendiga valimisliitude kaasuses (vt ptk 2.1.2. ülal) küsimuse Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemise vajadusest. Nii leidsid Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu põhiseaduspärasust analüüsinud õigusteadlased Madis Ernits, Andra Laurand ning Maarja Saluste, et kui Riigikohus peaks jõudma järeldusele, et asutamislepingu seotuse osas Euroopa Liidu õigusega ei valitse selgus *acte clair* või *acte éclairé* erandite näol, on Riigikohus kohustatud küsima eelotsust Euroopa Kohtult.²⁷⁸ Seejuures on Euroopa stabiilsusmehhanismi ja Euroopa Liidu sidemete ning selliste sidemete õiguspärasuse üle diskuteeritud põhjalikult ka õiguskirjanduses, mis demonstreerib seoste piiripealsust veelgi.²⁷⁹ Riigikohus aga eelotsuse küsimise võimalust ei kasutanud ning nende otsusest ei nähtu ka võimalikke kaalutlusi selles küsimuses. Seega jättis Riigikohus taaskord kasutamata võimaluse astuda ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses dialoogi Euroopa Kohtuga.

2.2.7. Põhiseaduslikkuse järelevalve ning Euroopa Liidu õiguse esimuse, ühtsuse ning tõhususe kaitse taastuvenergia tasude kaasuse ning välismaalaste seaduse kaasuse näitel

15. detsembri 2015. aasta lahendis 3-2-1-71-14 kordas Riigikohus pealtnäha üle mõned juba kinnistunud seisukohad seoses põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisega normi üle, millel on seos Euroopa Liidu õigusega.²⁸⁰ Küll tegi aga kohus seda varasemast erineva nurga alt. Kaasuses lahati Eestis kehtiva taastuvenergia toetuste ning tasude süsteemi vastavust põhiseadusele. Kuivõrd aga taastuvenergia toetuste andmine allub Euroopa Liidu riigiabi andmise reeglitele, jõudis Riigikohtu lauale ka küsimus kõnealuste sätete seotusest Euroopa Liidu õigusega.²⁸¹ Seejuures esines kaasuses põnev olukord, kus Euroopa Komisjon oli varasemalt võtnud seisukoha kõnealuste toetuse kokkusobivuse osas Euroopa Liidu ühisturuga ning tunnistanud sellisel kujul riigiabi õiguspäraseks. Sellest tulenevalt leidis ka asjas hageja rollis olev Eesti Energia, et kuivõrd Euroopa Komisjon on riigiabi õiguspärasuse hindamiseks

²⁷⁷ Lott, A. (viide 1), lk 7.

²⁷⁸ Ernits, M., Laurand, A., Saluste, M. Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasus. Õigusteaduslik analüüs. Tartu: Justiitsministeerium 2012. – <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2012/ESMasutamislepingPS.pdf> (25.04.2023), lk 33.

²⁷⁹ Ginter, C., Narits, R. The Perspective of a Small Member State to the Democratic Deficiency of the ESM. – Review of Central and East European Law 2013/38.

²⁸⁰ RKÜKo 3-2-1-71-14, töös viidatud ka kui „taastuvenergia tasude kaasus“.

²⁸¹ RKÜKo 3-2-1-71-14, ptk I.

ainupädev organ, puudub Riigikohtul alus nende seisukoha ümberhindamiseks.²⁸² Euroopa Komisjoni varasemale otsusele riigiabi ühisturuga kokkusobivuse kohta viitasid oma seisukohtades ka menetlusosaliste ringi kuulunud justiitsminister, Eesti Taastuenergia Koda ja Tuuletehnoloogia Liit.²⁸³ Õiguskantsler aga leidis oma seisukohas, et ei vaidlusaluste sätete seotus Euroopa Liidu õigusega ega ka Euroopa Komisjoni otsus toetuste ühisturuga kokkusobivuse osas ei välista tasude kooskõla kontrollimist põhiseadusest tuleneva omandipõhiõigusega.²⁸⁴

Riigikohtu üldkogu oli kõnealuses menetluses õiguskantsleriga ühel nõul ning asus seisukohale, et Riigikohtu õigust hinnata taastuenergia tasu põhiseaduspärasust ei piira tõsiasi, et Euroopa Komisjon on tunnistanud selle õiguspäraseks riigiabiks.²⁸⁵ Eeltoodust aga olulisemakski võib pidada Riigikohtu tõdemust, et „[s]ellest, et sätted on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, ei saa järeldada, et samad sätted on kooskõlas ka Eesti Vabariigi põhiseadusega, ega ka mitte seda, et sätte põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamisega rikutaks Euroopa Liidu õigust.“²⁸⁶ Nii sedastas Riigikohus, et puhtalt asjaolu, et õigusaktil on puutumus Euroopa Liidu õigusega või et mõni muu institutsioon (siinkohal Euroopa Komisjon) on andnud seisukoha siseriikliku õiguse kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega, ei saa takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli.²⁸⁷ Selline lähenemine on üldjoontes kooskõlas ka lahendile eelnenud Riigikohtu praktikaga, mille alusel on Riigikohtul siiski õigus hinnata ka Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevate ELÕ seotud sätete riigisisese seadusandja kaalutlustest olenevate tahkude põhiseaduspärasust.²⁸⁸ Kõnealuses kaasuses tõi Riigikohus seejuures välja, et Euroopa Komisjoni otsus riigiabi õiguspärasuse kohta ei oma tähtsust kontekstis, milles vaidluse esemeks on sätete kooskõla omandipõhiõigust kaitsvate põhiseaduse sätetega, sest vaidluse all pole see, kas tasude näol on tegemist riigiabiga ning kas selline riigiabi on kooskõlas selle andmise reeglitega.²⁸⁹

Riigikohus pidas end pädevaks viima läbi põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust eelkõige seetõttu, et kuigi kohustuse taastuenergia tootmist edendada tuleneb liikmesriigile Euroopa Liidu direktiivist, jätab direktiiv liikmesriikidele ka ulatusliku otsustusõiguse selle üle, milliste vahenditega seda eesmärki ellu viia.²⁹⁰ Seejuures peavad valitud vahendid olema

²⁸² RKÜKo 3-2-1-71-14, p 22.

²⁸³ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 47, 56-61 ja 70.

²⁸⁴ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 35.

²⁸⁵ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 79.

²⁸⁶ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 81.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37.

²⁸⁹ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 81.

²⁹⁰ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 83.

kooskõlas mitte ainult Euroopa Liidu õigusega, vaid ka põhiseadusega.²⁹¹ Siseriiklike sätete kooskõla Euroopa Liidu õigusega kohus seejuures kahtluse alla ei seadnud.²⁹² Sisuliselt arendas Riigikohus sellega edasi juba riigihangete maksuvõla kaasuses välja toodud käsitlust, mille kohaselt on Riigikohtul õigus põhiseaduslikkuse järelevalvet teostada ELÕ seotud normide üle ulatuses, milles siseriiklik säte sisaldab lisaks otse Euroopa Liidu õigusest tulenevale elemendile ka n-ö siseriiklikust seadusandjast tulenevat mõõdet (vt ptk 2.2.3. ülal).²⁹³ Käesoleval juhul oli selleks mõõteks vahendi valik direktiiviga sätestatud eesmärkide täitmiseks ehk ulatusliku diskretsiooniõiguse teostamine. Lisaks riigihangete maksuvõla kaasuses väljatoodule aga tõi Riigikohus esile veel ka nõude, et riigisiseste põhiõiguste tagamine ning realiseerimine ei tohi seada ohtu Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust (ehk esimust), ühtsust ja tõhusust.²⁹⁴

Riigikohtu tõdemusest, et ainuüksi sätte puutumus Euroopa Liidu õigusega ei saa välistada selle sätte üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist, ei tohiks järeldada seda, et Riigikohus peab end vaikumisi pädevaks teostama põhiseaduslikkuse järelevalvet iga ELÕ seotud normi üle. Nagu ka üldkogu seisukoha terviklikust lugemisest nähtub, peab Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel siiski esmalt arvesse võtma, et järelevalve teostamine ning selle tulemid ei seaks ohtu Euroopa Liidu õiguse esimust, ühtsust ning tõhusust.²⁹⁵ Nii oleks aga endiselt välistatud järelevalve näiteks sätete üle, mille kogu sisu on siseriiklikku õigusesse jõudnud Euroopa Liidu teisest õigusest ning mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, sest nende põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks tunnistamine ohustaks selgelt nii Euroopa Liidu õiguse esimust, ühtsust kui ka tõhusust. Seega kinnitas Riigikohus ka selles lahendis, et põhiseaduslikkuse järelevalvet saab ELÕ seotud normide üle teostada siiski küllaltki piiratud ulatuses. Ka õiguskirjanduses on kõnealuse Riigikohtu seisukohaga seoses nenditud, et põhiseaduslikkuse kontroll on siiski välistatud sätte nende tahkude osas, mis tulenevad otse liidu õigusest.²⁹⁶

Taas leidis üldkogu lähenemine aga ka kriitikat. Üldkogu otsusele eriarvamuse esitanud riigikohtunikud Villu Kõve ning Tambet Tampuu leidsid näiteks, et Riigikohus oli menetluses kohustatud küsima eelotsust Euroopa Kohtult, sest Euroopa Liidu õigusakti tõlgendus ei olnud otsuse tegemisel piisavalt selge.²⁹⁷ Seejuures leidsid eriarvamuse autorid, et eelotsus on vajalik

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² RKÜKo 3-2-1-71-14, p 80 ja 82.

²⁹³ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37.

²⁹⁴ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 83.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Kalmo, H. PSJKSK § 1/48.1.

²⁹⁷ Riigikohtunike Villu Kõve ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-2-1-71-14, millega on osaliselt ühinenud riigikohtunikud Jaak Luik ja Peeter Jerofejev, p 4.

seetõttu, et vaid Euroopa Kohtul on pädevus anda Euroopa Liidu õiguse üldkohustuslikke tõlgendusi ning ebaselgeks jääb, kas ka Euroopa Komisjoni poolt kooskõlastatud riigiabi sätete puhul saab hiljem tuvastada siiski vastuolu Euroopa Liidu õigusega.²⁹⁸ Seega jätkus ka selle üldkogu otsusega Riigikohtu praktika, mille kohaselt kas õiguseksperdid või lausa Riigikohtu otsuse tegemisse kaasatud riigikohtunikud leidsid, et vajalik oleks olnud eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtu poole pöördumine, kuid kolleegiumi enamus otsustas seda võimalust mitte kasutada.

Taastuenergia tasude kaasuses tehtud järeldusi põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavuse osas kordas Riigikohus ka oma 20. aprilli 2021. aasta otsuses asjas 5-20-10, kus oli arutamisel välismaalaste seaduse sätete vastavus põhiseadusele.²⁹⁹ Sel korral viitas kohus ka Riigikohtu lähenemist toetavale üldtunnustatud Euroopa Kohtu praktikale.³⁰⁰ Nii leidis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium taaskord, et Riigikohtul on õigus tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil ohustatud pole liidu õiguse ülimuslikkus, ühtsus ja tõhusus, kinnitades selle eelduse olulisust ELÕ seotud sätteid puudutava põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse praktikas.³⁰¹ Lisaks aga tõi Riigikohus Euroopa Kohtu praktika alusel sisse ka tingimuse, et seejuures ei tohi põhiõiguste tagamine kahjustada Euroopa Liidu põhiõiguste hartas³⁰² ette nähtud kaitse taset.³⁰³ Ka selles kaasuses leidis Riigikohus, et kuivõrd Euroopa Liidu seadusandja on loobunud vaidlusaluse küsimuse täpsemast reguleerimisest ning on seega andnud liikmesriigile laia diskretsiooniõiguse, ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimisel ohustatud Euroopa Liidu õiguse esimus, ühtsus ning tõhusus, ja kontroll on seega lubatav.³⁰⁴ Riigikohus jättis sellise järelduseni jõudmisel aga hindamata mitmed ELÕ seotud sätte üle järelevalve teostamise eripärad.

Oma otsuses nendib Riigikohus, et „Eesti seadused, sh vaidlusalused normid, peavad olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka põhiseadusega ning ei ole põhjust jätta nende põhiseaduspärasust hindamata ainuüksi põhjusel, et need võivad olla ühtlasi vastuolus EL-i õigusega.“³⁰⁵ Autor on üldjoontes nõus, et ei ELÕ seotud sätte kooskõla ega vastuolu Euroopa Liidu õigusega ei pruugi välistada põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavust täielikult ning igal juhul. Küll aga ei toimu põhiseaduslikkuse järelevalve nende kahe alternatiivi ehk sätte Euroopa Liidu õigusega kooskõla ning vastuolu puhul samadel alustel ja samas ulatuses. Kui ELÕ seotud

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ RKPJKo 5-20-10, töös viidatud ka kui „välismaalaste seaduse kaasus“.

³⁰⁰ RKPJKo 5-20-10, p 40. EKo C-399/11, *Stefano Melloni versus Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107. EKo C-617/10, *Åklagaren versus Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105.

³⁰¹ RKPJKo 5-20-10, p 40-41.

³⁰² Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – 14.12.2007. ELT C 303, lk 1-16

³⁰³ RKPJKo 5-20-10, p 40. EKo C-399/11, p 60. EKo C-617/10, p 29.

³⁰⁴ RKPJKo 5-20-10, p 42.

³⁰⁵ *Ibid.*

sätte on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, võib järelevalve selle sätte üle toimuda tõepoolest ulatuses, milles see ei ohusta Euroopa Liidu õiguse esimust, ühtsust ega tõhusust, nagu sedastas Riigikohus oma otsuses. See hõlmab seejuures ka olukordi, kus hinnatakse vaid sätte n-ö siseriiklikust seadusandjast tulenevaid tahke (vt ptk 2.2.3. ülal).³⁰⁶

Kui aga ELÕ seotud sätte on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, tuleb see nii Riigikohtu enda praktika³⁰⁷ kui ka Euroopa Kohtu praktika³⁰⁸ alusel jätta konkreetsetes vaidluses kohaldamata. Seeläbi aga tekib küsimus selle sätte asjassepuutuvusest ning seega ka põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavusest konkreetse normikontrolli raames PSJKS § 14 lg 2 mõttes (vt ptk 1.2. ülal). Kõnealuses kaasuses aga hindas kohus sätte asjassepuutuvust enne, kui asus üldse analüüsima sätte seotust Euroopa Liidu õigusega. Sellise järjekorra puhul polnud kolleegiumil isegi võimalik võtta asjassepuutuvuse hindamisel arvesse Euroopa Liidu õiguse mõju. Seega on väga reaalne ka oht, et tegelikkuses teostas Riigikohus kõnealuses otsuses põhiseaduslikkuse järelevalvet normi üle, mis oli vastuolus Euroopa Liidu õigusega ning mis oleks seetõttu pidanud jääma konkreetsetes asjas üldse kohaldamata. Seetõttu poleks aga ka norm, mida vaidluses ei kohaldatudki, olnud vaidluse seisukohalt tõenäoliselt asjassepuutuv ning põhiseaduslikkuse järelevalve teostamine konkreetsetes normikontrollis oleks olnud lubamatu. Teisisõnu poleks asi sellisel juhul pidanud kunagi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluseni jõudmaga. Nii on ka Riigikohus oma varasemas praktikas nentinud, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva normi puhul tuleb see jätta kohaldamata ning seetõttu ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus algatamata (vt ptk 2.2.3. ülal).³⁰⁹ Nii Riigikohtu kasutatud sõnastusest „võivad olla“ kui ka asjaolust, et kohus oma otsuses sätte Euroopa Liidu õigusega kooskõla osas lõplikku seisukohta ei võtnudki, nähtub aga, et kuigi Riigikohus nentis sätte seost Euroopa Liidu õigusega, ei pidanud kolleegium otsuse seisukohalt üldse oluliseks seda, kas vastuolu Euroopa Liidu õigusega eksisteerib või mitte. Nii aga jättis kolleegium lubamatult hindamata sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega ja seeläbi ka selle, kuidas mõjutab kontrollitava sätte üle teostatava kontrolli lubatavat ulatust ja ka sätte asjassepuutuvust see, kas sätte on või ei ole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Oma sellise otsuse toetuseks tõi Riigikohus muuhulgas välja, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus võib isikutele tagada nende õiguste ja vabaduste tõhusama kaitse, kuivõrd põhiseaduslikkuse järelevalve tulemusena on põhiseadusvastane norm võimalik ka kehtetuks tunnistada; seevastu Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev norm tuleb jätta üksnes konkreetsetes

³⁰⁶ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37.

³⁰⁷ Vt nt RKPJKm 3-4-1-5-08, p 32.

³⁰⁸ Vt nt EKo liidetud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, p 20-21.

³⁰⁹ Vt nt RKPJKm 3-4-1-5-08, p 32.

vaidluses kohaldamata.³¹⁰ Sellises tõlgenduses on vähemalt kaks probleemi. Esiteks möönab Riigikohus, et nende lähenemine võib tagada isikule tõhusama õiguste kaitse, kuid samas ei ole kohus selgitanud, mil moel väljendub see tõhusam kaitse käesolevas asjas. Kõnealuses kaasuses oleks kaebajate õiguseid samaväärselt kaitsnud ka ELÕ seotud normi kohaldamata jätmine vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega. Sätete eemaldamine õiguskorrast ei andnud nendele konkreetsetele kaebajatele seejuures sätete kohaldamata jätmisega võrreldes mingit lisakaitset. Normi kõrvaldamine õiguskorrast võib olla küll ühiskondlikes huvides, kuid see on olemuslikult abstraktse, mitte konkreetse normikontrolli ülesanne (vt ptk 1.2. ülal ja 2.4. all). Lisaks on Riigikohus sätte asjasepuutuvuse küsimuse igakülgsest kaalumata jätmisega asunud piirile, kuhu seadusandja teda ilmtingimata kutsunud ei ole. Seadusandja ei ole siseriiklikus õiguskorras ette näinud võimalust vaidlustada konkreetse õigusvaidluse raames ehk konkreetsetes normikontrollis ka sätteid, mis õigusvaidluse lõpptulemi vaatest rolli ei mängi. Kuivõrd samad probleemid tõusetusid ka Riigikohtu hilisemas vaegkuuljate vanglateenituse kaasuse otsuses,³¹¹ kus Riigikohus käsitles põhjalikumalt ka küsimust sätete asjakohasusest ja isikute õiguste tõhusamast kaitsest, käsitletakse neid põhjalikumalt vaegkuuljate vanglateenituse kaasust käsitlevas peatükis (vt ptk 2.4. all).

2.3. Riigikohtu halduskolleegium Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavahelise suhte tõlgendajana

Kuigi Riigikohtu halduskolleegium ei ole pädev viimaks läbi põhiseaduslikkuse järelvalve menetlust PSJKS mõttes, on halduskolleegium siiski andnud õiguse rakendaja ning tõlgendajana suure panuse Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduse omavaheliste piiride paikapanemisel, kuivõrd eluline vajadus otsustada ka Euroopa Liidu õigusega seotud asju ei ole halduskolleegiumile alati andnud võimalust oodata ära, mil sama küsimust käsitletakse põhiseaduslikkuse järelvalves.³¹² Nii on näiteks õiguskirjanduses leitud, et halduskolleegium asus peale Riigikohtu üldkogu 2005. aasta põhiseaduslikkuse järelvalve valimisliitude kaasuse otsust (vt ptk 2.1. ülal) täitma sellest otsusest jäetud tühimikku, kuivõrd halduskolleegiumil ei jäänud konkreetseid õigusküsimusi vaagides muud üle, kui analüüsida ka olukorda, mille PSTS ning seega ka Euroopa Liidu õigusega arvestamine oli kaasa toonud.³¹³ Seejuures tõi halduskolleegiumi aktiivsus Euroopa Liidu õiguse tõlgendajana ning kohaldajana Eesti Euroopa

³¹⁰ RKPJKo 5-20-10, p 42.

³¹¹ RKÜKo 5-19-29.

³¹² Laffranque, J. (viide 129), lk 494.

³¹³ Laffranque, J. (viide 129), lk 485 ja 493.

Liitu kuulumise algusaastail kaasa huvitava olukorra, kus vastupidiselt tavapärasele praktikale viitas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma otsustes halduskolleegiumi seisukohtadele (nt paljuviidatud halduskolleegiumi määrusele asjas 3-3-1-85-07,³¹⁴ vt samas all). Tavapäraselt aga on hoopis kassatsioonikolleegiumid (sh halduskolleegium) need, kelle lahendites leiab viiteid põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ning üldkogu lahenditele.³¹⁵ Seega on Riigikohtu halduskolleegium kahtlemata jätnud oma jälje ka Euroopa Liidu õigusega seotud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustele, mistõttu peab autor vajalikuks käsitleda käesolevas töös ka mõningaid pöördelise tähtsusega halduskolleegiumi lahendeid.

Esimesi põhjapaneva tähtsusega halduskolleegiumi lahendeid ning üks esimesi Riigikohtu lahendeid üldse, mis puudutas ELÕ seotud normide ning põhiseaduse omavahelist suhet, oli 25. aprilli 2006. aasta määrus asjas 3-3-1-74-05.³¹⁶ Halduskolleegiumi ette jõudnud vaidluses käsitleti seejuures palju poleemikat tekitanud üleliigse laovaru tasu seaduse³¹⁷ (ÜLTS) sätteid ning nende alusel kaebajalt väljamõistetud tasu, mis leidis käsitlemist veel ka mitmetes järgmistes kolleegiumi lahendites (vt samas all). Lahendi olulisus seisneb seejuures eelkõige Riigikohtu halduskolleegium tõdemuses, et kuna Euroopa Liiduga liitudes võttis Eesti liitumislepingus sätestatud tingimustel üle *acquis communautaire*'i, ei saa Eesti PSTS-ga täiendatud põhiseaduse ning Euroopa Liidu kehtiva esmase õiguse vahel vastuolu esineda.³¹⁸ Nii aga soosis halduskolleegiumi toonane lähenemine selgelt põhiseaduse Euroopa Liidu õiguse konformset tõlgendamist ning Euroopa Liidu õiguse esimest siseriikliku õiguse ees. Seega jõudis just selle määrusega Riigikohtu lauale läbivalt muudetud põhiseaduse kontseptsioon, mida vähem kui kuu aega pärast halduskolleegiumi määrust konkretiseeris oma arvamuses ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (vt ptk 1.2. ja 2.2.1. ülal).

Põhiseaduse kooskõlalise tõlgendamise vajalikkuse tõi halduskolleegium taas välja ka näiteks oma 10. mai 2006. aasta otsuses asjas 3-3-1-66-05.³¹⁹ Võiks isegi öelda, et halduskolleegium oli sellise lähenemisega ajast ees, kuivõrd nagu ka ülal selgitatud, asus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 11. mai 2006. aasta Eesti Panga kaasuses antud arvamuses esmalt seisukohale, et ka Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev põhiseaduse norm tuleb jätta kohaldamata ning selle asemel tuleb otsekohaldamisele Euroopa Liidu õigus (vt ptk 2.2.1. ülal).³²⁰ Oma 1. juuli 2010. aasta Euroopa Parlamendi valimiste kaasuse lahendiga liikus aga Riigikohus ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tagasi põhiseaduse ning

³¹⁴ RKHKm 3-3-1-85-07.

³¹⁵ Laffranque, J. (viide 129), lk 494.

³¹⁶ RKHKm 3-3-1-74-05.

³¹⁷ Üleliigse laovaru tasu seadus. – RT I 2005, 38, 296.

³¹⁸ RKHKm 3-3-1-74-05, p 12.

³¹⁹ RKHKo 3-3-1-66-05, p 9.

³²⁰ RKPJka 3-4-1-3-06.

Euroopa Liidu õiguse kooskõlalise tõlgendamise suunas, leides, et põhiseaduse sätetele on võimalik anda Euroopa Liidu õigusest tulenevat sisu kooskõlalise ning laiendava tõlgendamise teel (vt ptk 2.2.5. ülal).³²¹ Riigikohtu sellise tõlgenduse puhul võib tuua paralleeli näiteks Saksa õigusruumis kehtiva Euroopa õigussõbralikkuse põhimõttega (saksa k *Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit*), mille kohaselt on kohtutel põhiseaduslik kohustus vältida võimalusel Euroopa Liidu õiguse rikkumisi, tõlgendades siseriiklikku õigust võimalikult suurel määral kooskõnaliselt liidu õigusega.³²² Nii on Saksamaa Liidukonstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*) võtnud eeltoodud põhimõtet arvesse näiteks ka juba eelmainitud lahendis, kus kohus käsitles enda pädevust teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet liidu õiguse üle (vt ptk 2.2.1. ülal).³²³ Seejuures on Euroopa Liidu ning riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise meetod sarnane ka põhiseaduskonformsele tõlgendusmeetodile, mille kasutamise võimalikkust riigisiseste õigusliku regulatsiooni puuduste ületamiseks on Riigikohus korduvalt kinnitanud ning mille puhul tuleb erinevate tõlgendusvõimaluste puhul eelistada seda tõlgendust, mis on kooskõlas põhiseadusega.³²⁴

Kuigi nende kahe Euroopa Liidu õiguse esimest tagava meetodi vahel ei valitse hierarhiat, aitab kooskõlaline tõlgendamine siiski erinevalt Euroopa Liidu õiguse vahetu õigusmõju doktriinist tagada vaid mõõduka sissetungi liikmesriigi õigusesse, tagades endiselt ka siseriikliku sätte toime.³²⁵ Seega on tervitatav Riigikohtu praktika, milles põhiseaduse ning Euroopa Liidu õiguse omavahelise suhte kindlakstegemisel pöörduakse esmalt kooskõlalise tõlgendamise poole selle asemel, et jätta põhiseaduse säte juba esimeste kahtluste tekkimisel üldse kohaldamata. Seejuures on ka Euroopa Kohus ettevaatlikult, kuid järjekindlalt eelistanud kooskõlalist tõlgendamist Euroopa Liidu õiguse otsekohalduvusele just selle liikmesriigi õigusruumi vähemsekkuva iseloomu tõttu.³²⁶ Küll aga on selge ning ka Euroopa Kohtu praktikas kinnitatud tõsiasi, et kooskõlalist tõlgendamist saab ning peabki kohaldama vaid piirini, milles see ei vii siseriikliku sätte *contra legem* tõlgenduseni.³²⁷ Kooskõlalise tõlgendamise võimaluste ammendumisel tuleb seega siiski võtta appi Euroopa Liidu õiguse

³²¹ RKÜKo 3-4-1-33-09.

³²² Voßkuhle, A., Heitzer, S. Grundwissen – Öffentliches Recht: Verfassungsauslegung. – Juristische Schulung 2023/4, lk 315.

³²³ BVerfG, 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, vnr 139.

³²⁴ Albi, K. PSK § 13/46. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020. RKÜKo 3-2-1-73-04, p 36. RKPJKo 3-4-1-11-10, p 72. RKPJKm 5-17-42, p 37.

³²⁵ Lõhmus, U. (viide 19), lk 147. Pikemalt kooskõlalise tõlgendamise ja vahetu õigusmõju ning sellekohas Euroopa Kohta praktika kohta vt nt Betlem, G. The Doctrine of Consistent Interpretation - Managing Legal Uncertainty. – Oxford Journal of Legal Studies 2002/3(22).

³²⁶ Ginter, C., Schasmin, P. Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju. – Juridica 2021/2, lk 141. EKo C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33, p 23.

³²⁷ EKo C-187/15, *Joachim Pöpperl versus Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2016:550, p 44 ning seal viidatu.

kohaldamise esimus, jättes Eesti siseriikliku õiguse sätte vastuolulises osas üldse kohaldamata.³²⁸

Nii on halduskolleegium korduvalt kasutanud Euroopa Liidu õiguse vahetu kohalduvuse printsiipi ehk siseriikliku sätte kohaldamata jätmist siseriiklike sätete puhul, mis sisalduvad tavaseadustes ning mitte põhiseaduses. Esimene taoline kord leidis aset halduskolleegiumi 5. oktoobri 2006. aasta otsuses asjas 3-3-1-33-06, mis puudutas taaskord ÜLTS-i sätteid.³²⁹ Kõnealuses otsuses nentis halduskolleegium, et kuigi iseenesest ei lähe ÜLTS-i eesmärgi vastuollu Euroopa Liidu õigusega, esinevad siiski tõsised kahtlused eesmärgi saavutamiseks valitud siseriiklike vahendite proportsionaalsuse ja Euroopa Liidu õigusele vastavuse osas.³³⁰ Kontrollinud seejärel üksikasjalikult sätte vastavust Euroopa Liidu õigusele, leidis halduskolleegium, et siseriiklikult kehtestatud sätte ning Euroopa Liidu õiguse vahel esineb ilmne vastuolu, mida ei ole võimalik ületada konformse tõlgendamisega, ning seetõttu tuleb siseriiklik sätte jätta kohaldamata.³³¹ Kolleegium selgitas sellisele järeldusele jõudes põhjalikult, millistele Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele põhimõtetele otsuse tegemisel tugineti.³³² Seejuures selgitati näiteks, et kuivõrd kolleegiumi hinnangul esineb asjas *acte clair* olukord, on kohus vabastatud eelotsuse küsimise kohustusest ning seetõttu ei peeta vajalikuks Euroopa Kohtu poole pöördumist.³³³ Samuti leidis kohus, et kuivõrd Riigikohus on juba tuvastanud normi vastuolu Euroopa Liidu õigusega ning jätnud selle kohaldamata, ei ole põhjust analüüsida sätte vastavust põhiseadusele.³³⁴

Kuigi nõustuda tuleb kohtu otsusega hinnata esmalt sätte vastavust Euroopa Liidu õigusega ning alles seejärel võtta seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve vajalikkuse osas, ei saa õigeks pidada kohtu hinnangut Euroopa Liidu õiguse selgusele ja seega ka *acte clair* erandi rakendumisele selles asjas. Nii näitasid nii Balbiino³³⁵ kui ka Pimixi³³⁶ asjas tehtud Euroopa Kohtu eelotsused, et kõnelaust õigusnormi ei saanud ja ka poleks tohtinud lugeda selles kontekstis üheselt mõistetavaks ning selgeks. Seejuures jõudis Euroopa Kohus esimeses eelmainitud eelotsuses halduskolleegiumist vastupidisele järeldusele ja leidis, et ÜLTS-i sätted

³²⁸ EKo C-187/15, p 45 ning seal viidatu.

³²⁹ RKHKo 3-3-1-33-06.

³³⁰ RKHKo 3-3-1-33-06, p 24.

³³¹ RKHKo 3-3-1-33-06, p 31-33.

³³² Vt nt RKHKo 3-3-1-33-06, p 29 ja 32.

³³³ RKHKo 3-3-1-33-06, p 29.

³³⁴ RKHKo 3-3-1-33-06, p 35.

³³⁵ EKo C-560/07, *Balbiino AS v Põllumajandusminister and Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus*, ECLI:EU:C:2009:341.

³³⁶ EKo C-146/11, *AS Pimix (likvideerimisel) versus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus ja Põllumajandusministeerium*, ECLI:EU:C:2012:450.

ei ole sisult vastuolus Euroopa Liidu õigusega.³³⁷ Teises mainitud eelotsuses leidis aga Euroopa Kohus, et sellest hoolimata on Euroopa Liidu õigusega vastuolus määruse nr 1972/2003, mille täpsustamiseks ÜLTS-i sätted kehtestati, rakendamine üksikisikute suhtes, kuivõrd määrus ei olnud 1. maiks 2004. aastal Euroopa Liidu Teatajas eestikeelsena avaldatud.³³⁸ Seega oleks halduskolleegium ka kõnealuses asjas pidanud Euroopa Liidu õiguse tõlgendamiseks küsima eelotsust.

Nagu juba eelnevalt mainitud, tuleb aga nõustuda halduskolleegiumi otsusega hinnata esmalt sätte Euroopa Liidu õigusele vastavust ning jätta säte kohaldamata ning põhiseaduslikkuse järelevalve teostamata juhul, kui ilmneb vastuolu Euroopa Liidu õigusega. Küll aga teame juba eelkirjeldatud analüüsi põhjal, et mitte alati ei ole Riigikohus oma hilisemates lahendites järginud samasugust analüüsistiili ning on nii mõnelgi korral jätnud käsitlemata mitmed asjas 3-3-1-33-06 lahti seletatud pidepunktid (vt nt ptk 2.2.2. ülal). Halduskolleegium ise on aga jätkanud sarnast Euroopa Liidu õiguse otsekohalduvuse ning siseriikliku sätte kohaldamata jätmise praktikat ka viimastel aastatel, näiteks oma 19. detsembri 2019. aasta otsuses asjas 3-15-241³³⁹ ja 17. detsembri 2020. aasta otsuses asjas 3-16-2653³⁴⁰.

Ühtedeks kõige olulisemateks ja ka hilisemas kohtupraktikas ning õiguskirjanduses arvukalt viidatud ELÕ seotud norme käsitlevateks halduskolleegiumi lahenditeks on veel ka Riigikohtu 7. mai 2008. aasta määrused asjades 3-3-1-85-07,³⁴¹ 3-3-1-86-07,³⁴² 3-3-1-87-07³⁴³ ja 3-3-1-88-07³⁴⁴. Tegemist on sisuliselt sõsarmäärustega, mis käsitlesid erinevate kaebajate sarnastel asjaoludel esitatud kaebuseid põllumajandusministri käskkirjadele, mis olid taaskord antud paljuvaideldud ÜLTS-i sätete alusel. Kuivõrd Riigikohtu õiguslikud seisukohad on kõigis neljas määruses suures osas kattuvad ning kõige põhjalikum käesoleva töö kontekstis asjakohane õiguslik käsitus sisaldub neljast määrusest esimeses, mis tehti asjas 3-3-1-85-07,³⁴⁵ käsitletakse siin peamiselt just Riigikohtu selles määruses avaldatud seisukohti. Nimetatud määrus on tähelepanuväärne eelkõige seetõttu, et just selle määrusega pani Riigikohus aluse mitmetele Euroopa Liidu õiguse ning põhiseaduslikkuse järelevalve omavahelist suhet puudutavatele käsitlustele, millele Riigikohus tugineb siiani. Nagu juba ka eelnevalt sedastatud

³³⁷ EKo C-560/07, *Balbiino AS v Põllumajandusminister and Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus*, ECLI:EU:C:2009:341.

³³⁸ EKo C-146/11, *AS Pimix (likvideerimisel) versus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus ja Põllumajandusministeerium*, ECLI:EU:C:2012:450.

³³⁹ RKHKo 3-15-241, p 24.

³⁴⁰ RKHKo 3-16-2653, p 38.

³⁴¹ RKHKm 3-3-1-85-07.

³⁴² RKHKm 3-3-1-86-07.

³⁴³ RKHKm 3-3-1-87-07.

³⁴⁴ RKHKm 3-3-1-88-07.

³⁴⁵ Seejuures viitab halduskolleegium ka ülejäänud kolmes määruses just asjas 3-3-1-85-07 tehtud määruse selgitustele. Vt RKHKm 3-3-1-86-07, p 44; RKHKm 3-3-1-87-07, p 39 ja RKHKm 3-3-1-88-07, p 34.

(vt ptk 1.1. ülal), mainis Riigikohus kõnealuses lahendis esmakordselt, millised sätted võiks üldse kuuluda ELÕ seotud sätete hulka, defineerides neid kui Euroopa Liidu õigusest tulenevaid, seda täpsustavaid või rakendavaid norme.³⁴⁶

Lisaks kinnitas halduskolleegium oma lahendis üle juba määruses 3-3-1-33-06 põgusalt kajastatud nn „tehete järjekorra“, mille järgi tuleb juhul, kui kahtlus on nii siseriikliku sätte vastavuses Euroopa Liidu õigusele kui ka põhiseadusele, kontrollida esmalt sätte vastavust Euroopa Liidu õigusele.³⁴⁷ Seda põhjendas kohus muuhulgas argumendiga, et juhul, kui peaks selguma, et Euroopa Liidu õigusest tulenev säte on siiski kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, tähendaks täiendav põhiseaduslikkuse kontroll sisuliselt Euroopa Liidu teisese õiguse põhiseaduslikkuse kontrolli, mis aga ei ole Riigikohtu pädevuses, kuivõrd Euroopa Liidu õiguse õiguspärasust hindab Euroopa Kohus.³⁴⁸ Selline järeldus kohtute pädevusjaotusest oli seejuures teedrajav ning tõenäoliselt suuresti aluseks Riigikohtu hilisemale praktikale, kus tugineti samale argumendile.³⁴⁹ Kui aga siseriiklik säte on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, tuleb see jätta konkreetsetes vaidlustes kohaldamata ilma põhiseaduslikkuse järelevalvet algatamata.³⁵⁰

Samas tõi kohus oma määruses esmakordselt välja ka mitteammendava loetelu eranditest, mille puhul või siseriiklikul kohtul siiski olla pädevust teostamiseks põhiseaduslikkuse järelevalvet ELÕ seotud normide üle, ületamata seejuures oma pädevuspiire. Sellisteks eranditeks pidas kohus järelevalvet (a) siseriikliku sätte nende osade üle, mis ei tulene Euroopa Liidu õigusest; (b) sätte üle, mis on kehtestatud liikmesriigile diskretsiooniõigust võimaldava liidu õiguse alusel ning (c) siseriikliku sätte formaalse õiguspärasuse üle.³⁵¹ Lisaks kõigele eeltoodule toonitas halduskolleegium määruses veel ka siseriikliku õiguse ning Euroopa Liidu õiguse kooskõlalise tõlgendamise vajalikkust ja Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise olulisust, mille puhul juhtis tähelepanu muuhulgas sellele, et eelotsuse küsimise kohustust ei ole, kui kohus saab tugineda Euroopa Kohtu varasemale praktikale ehk esineb *acte éclairé* olukord.³⁵² Seejuures on oluline märkida, et nimetatud käsitlusi kordas ning kinnitas ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma hilisemas 26. juuni 2008. aasta riigihangete maksuvõla kaasuses tehtud määruses (vt ptk 2.2.3. ülal), viidates seejuures ka läbivalt halduskolleegiumi määrusele asjas 3-3-1-85-07.³⁵³ Nii kinnistas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium halduskolleegiumi seisukohad ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames

³⁴⁶ RKHKm 3-3-1-85-07, p 38.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ RKHKm 3-3-1-85-07, p 38 ja 39.

³⁴⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 30.

³⁵⁰ RKHKm 3-3-1-85-07, p 38.

³⁵¹ RKHKm 3-3-1-85-07, p 39.

³⁵² RKHKm 3-3-1-85-07, p 38.

³⁵³ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31, 32 ja 36.

kohalduvate reeglitena, millele Riigikohus on hiljem hulgaliselt viidanud. Kõike eeltoodut arvesse võttes on seega ilmselge, miks kõnealust halduskolleegiumi määrust peaks lugema ELÕ seotud normide üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve seisukohalt ülimalt oluliseks ning miks see lahend on leidnud põhjalikku kajastamist teemakohases õiguskirjanduses veel viimastel aastatelgi.³⁵⁴

Kuigi viimati analüüsitud halduskolleegiumi määrus asjas 3-3-1-85-07 ja seda kinnitav ning kordav hilisem Riigikohtu praktika pani üheselt ning põhjendatult paika järjekorra, mille kohaselt tuleks kahtluse korral esmalt kontrollida siseriikliku õiguse vastavust Euroopa Liidu õigusele ja alles seejärel põhiseadusele, on halduskolleegium käitunud ka vastupidiselt. Oma 12. detsembri 2017. aasta otsuses kontrollis halduskolleegium näiteks esmalt kõnealuse regulatsiooni vastavust põhiseadusele ning alles siis selle vastavust Euroopa Liidu õigusele.³⁵⁵ 10. detsembri 2018. aasta otsuses asjas 3-15-934 kontrollis halduskolleegium küllaltki napilt nii vaidlusaluste sätete vastavust Euroopa Liidu õigusele kui ka põhiseadusele samaaegselt ja vaheldumisi.³⁵⁶ Kuigi nendes kahes mainitud lahendis ei põhjustanud selline lähenemine otseselt probleeme, kuivõrd Riigikohus ei tuvastanud neis vaidlustes ei vastuolu Euroopa Liidu õiguse ega ka põhiseadusega, tuleks praktika järjepidevuse ning pädevuspiiride ületamise vältimise huvides selliseid lahenduskäike tulevikus pigem vältida. Nii väheneb ka risk, et erinevate kolleegiumite praktika ning tõlgendused kaugenevad üksteisest põhjendamatult ning kolleegiumiti lahkneb arusaam sellest, millises järjekorras tuleb ELÕ seotud sätte puhul teostada kooskõlalise kontrolli. Seejuures võib esmalt põhiseadusega kooskõla kontrollimine või põhiseaduse ning Euroopa Liidu õigusega kooskõla vaheldumisi kontrollimine tuua kaasa ka Euroopa Liidu õigusega vastuollu sattumise (vt ptk 2.4.3. all).

³⁵⁴ Vt nt Kalmo, H. PSJKSK § 1/44 jj. Laffranque, J. (viide 237), lk 8.

³⁵⁵ RKHKo 3-11-1355, p 25-27.

³⁵⁶ RKHKo 3-15-934, p 22-26.

2.4. Murrang Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas seoses eelotsuse taotlemise ning konkreetse normikontrolli rakendamisega vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses

2.4.1. Riigikohtu otsus tunnistada vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks Euroopa Liidu õigusega seotud säte

Oluline murrang ELÕ seotud siseriiklike normide põhiseaduspärasuse hindamisel saabus Riigikohtu üldkogu 15. märtsi 2022. aasta lahendiga asjas 5-19-29.³⁵⁷ Nimelt jääb nii otsuse ülesehitusest ja analüüsi põhjalikkusest, viidetest varasemale kohtupraktikale kui ka Riigikohtu uutest ja kohati pöördelistest seisukohtadest ajendatult mulje, et just selle otsusega üritas Riigikohus võtta kokku kogu olulisema ELÕ seotud normide põhiseaduslikkuse järelevalve praktika ja luua ammendava raamistiku tulevaste lahendite tarbeks. Samuti on tegemist esimese Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga, kus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium otsustas küsida Euroopa Kohtult eelotsust.³⁵⁸

Otsuse aluseks olevad asjaolud puudutasid siseriiklikku sätet, mis sisaldas Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määruses nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ ja selle lisas 1 ning mis kehtestasid vanglateenistuse ametnikuna teenistuskohustuste täitmise absoluutse vastunäidustusena kuulmise nõrgenemise alla nõutud normi.³⁵⁹ Seejuures ei võimaldanud sätted otsustusruumi küsimuses, kas ametnik võiks olla vaatamata kuulmise nõrgenemisele alla nõutud piirväärtuse siiski võimeline täitma oma teenistuskohustusi näiteks pärast mõistlike abinõude võtmist.³⁶⁰ Kõnealuses asjas esitas kaebaja halduskohtule 27. juulil 2017. aastal kaebuse,³⁶¹ millega taotles Tartu Vangla direktori käskkirja, mis anti kaebaja eelnimetatud määruse lisa 1 sättele mittevastavuse tõttu ja millega kaebaja teenistusest vabastati, õigusvastaseks tunnistamist sätte vastuolu tõttu põhiseaduse ning võrdse kohtlemise

³⁵⁷ RKÜKo 5-19-29, töös viidatud ka kui „vaegkuuljate vanglateenistuse kaasus“.

³⁵⁸ Eelotsusetaotlus sisaldub Riigikohtu 24. oktoobri 2019. aasta määruses – RKPJKm 5-19-29/18.

³⁵⁹ RKÜKo 5-19-29, p 2. Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded.“ – RT I, 03.09.2013, 5.

³⁶⁰ RKÜKo 5-19-29, p 53.

³⁶¹ Teadmata põhjusel ei ole põhivaidluse ehk haldusasja nr 3-17-2569 jõustunud lahend Riigi Teataja andmebaasis kättesaadav, mistõttu põhinevad mõned siinkajastatud kuupäevad halduskohtuga peetud kirjavahetusel. Tartu Halduskohtu 24.04.2023 vastus autori päringule – E-kirjavahetus Tartu Halduskohtuga. 24.04.2023 (autori valduses).

seadusega³⁶².³⁶³ Halduskohus jättis aga oma 10. jaanuari 2018. aasta otsusega kaebuse rahuldamata.³⁶⁴

Ringkonnakohus seevastu leidis oma 11. aprilli 2019. aasta otsuses, et kõnealune säte on vastuolus PS § 12 lg-st 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega ja PS § 11 teisest lausest tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega, mistõttu jättis määruse lisa 1 asjakohases osas kohaldamata ning edastas otsuse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile põhiseaduslikkuse järelevalve alustamiseks.³⁶⁵ Alles põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses Riigikohtus tõusetus seejuures küsimus kõnealuste sätete seotusest Euroopa Liidu õigusega, mil Riigikohus nentis, et ringkonnakohtu otsusest ei nähtu, kas kohus kontrollis vaidlustatud normi kooskõla Euroopa Liidu õigusega.³⁶⁶ Nii leidis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et kuivõrd avaliku võimu kohustus mitte diskrimineerida puudega isikuid tuleneb ka Euroopa Liidu õigusest ning ei seda kohustust reguleeriva direktiivi 2000/78/EÜ tekst ega ka varasem Euroopa Kohtu praktika ei anna piisavaid vastuseid käesoleva kohtuasja lahendamiseks, tuleb taotleda siseriikliku sätte tõlgendamiseks eelotsust Euroopa Kohtult.³⁶⁷

Euroopa Kohtult eelotsuse küsimisel leidis kolleegium muuhulgas, et „[k]ui Euroopa Kohus asub direktiivi tõlgendades seisukohale, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis sätestavad, et kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus teenimisele vanglateenistuses, ja mis ei võimalda kasutada kuulmisnõuete täidetuse hindamisel korrigeerivaid abivahendeid, siis on vaidluse all olevad määruse nr 12 normid EL õigusega vastuolus. Sel juhul peaks kolleegium jätma taotluse läbi vaatamata, sest vaidlustatud normid ei oleks haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad PSJKS § 9 lõike 1 ja § 14 lõike 2 esimese lause tähenduses.“³⁶⁸ Seega oli põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium veel eelotsuse küsimisel 24. oktoobril 2019. aastal veendunud, et juhul, kui tuvastatakse siseriiklike sätete vastuolu Euroopa Liidu õigusega, tuleb need jätta kohaldamata, mistõttu ei ole täiendav põhiseaduslikkuse järelevalve nende üle lubatav.

Euroopa Kohtu otsuse saabumise järel 15. juulil 2021. aastal³⁶⁹ ei olnud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium enam aga nii üksmeelne. Nimelt andis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 29. septembri 2021. aasta määrusega asja

³⁶² Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.

³⁶³ RKÜKo 5-19-29, p 5.

³⁶⁴ RKÜKo 5-19-29, p 6. Riigikohtu varasemas määruses on otsuse kuupäevaks märgitud 14. detsember 2017, kuid Tartu Halduskohtu andmetel on õigeks kuupäevaks siiski 10. jaanuar 2018. RKPJKm 5-19-29/18, p 6. Tartu Halduskohtu 24.04.2023 vastus päringule.

³⁶⁵ RKÜKo 5-19-29, p 7.

³⁶⁶ RKÜKo 5-19-29, p 14.

³⁶⁷ RKPJKm 5-19-29/18, p 43.

³⁶⁸ RKÜKo 5-19-29, p 15.

³⁶⁹ EKo C-795/19, *XX versus Tartu Vangla*, ECLI:EU:C:2021:606.

lahendamiseks Riigikohtu üldkogule just seetõttu, et tekkisid põhimõttelist laadi eriarvamused selles osas, kas siseriiklikud sätted on juhul, kui need on Euroopa Liidu õigusega vastuolus, enam asjassepuutuvad PSJKS § 9 lg 1 ning § 14 lg 2 esimese lause tähenduses ja kas seega on järelevalve üldse lubatav.³⁷⁰ Seejuures leidsid nii õiguskantsler, justiitsminister, tervise- ja tööminister, Tartu Vangla kui ka Tartu Ülikool oma seisukohtades, et põhiseaduslikkuse järelevalve kõnealuste sätete üle on lubatav.³⁷¹

Riigikohtu üldkogu vaagis küsimust sätete asjassepuutuvusest oma otsuse esimeses peatükis, tuues seejuures välja juba mitmed käesolevaski töös analüüsitud lahendid (nt RKÜKo 3-4-1-1-05, RKHKo 3-3-1-85-07, RKPJKm 3-4-1-5-08, RKPJKm 5-19-29/18, RKÜKo 3-2-1-71-14, RKPJKo 5-20-10, RKPJKa 3-4-1-3-06, RKHKo 3-16-2653 jt, vt ülal), ehitades nii üles varasema ELÕ seotud normide põhiseaduslikkuse järelevalvet puudutava kohtupraktika raamistiku, mille taustal uus otsus sündis.³⁷² Olenemata otsuse esimese peatüki mahukusest, analüüsis üldkogu sätete sisulist asjassepuutuvust tegelikult vaid otsuse punktis 49, milles leidis mõnevõrra üllatuslikult, et ka juhul, kui ELÕ seotud norm on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, võib see endiselt olla konkreetsetes normikontrollis asjassepuutuvaks normiks.³⁷³ Ajassepuutuvuse sisustamisel lähtus üldkogu seejuures korduvalt kohtupraktikas kinnitatud määratlusest, mille kohaselt „/.../ on konkreetse normikontrolli menetluses asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.“³⁷⁴ ELÕ seotud sätte puhul leidis aga Riigikohus, et asjassepuutuv säte on selline säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, „/.../ arvestamata võimalust jätta säte kohaldamata vastuolu tõttu EL õigusega.“³⁷⁵ Samuti leidis Riigikohus otsuses, et ei näe, kuidas võiks vaidlusaluste normide asjassepuutuvaks lugemine ning seega ka põhiseaduspärasuse kontrollimine kahjustada Euroopa Liidu õiguse esimest, ühtsust ja tõhusust või kahjustada muul viisil EL põhiõiguste harta või teiste Euroopa Liidu õigusaktidega isikutele tagatud kaitse taset.³⁷⁶

Kuivõrd Riigikohus oli veendunud siseriiklike ELÕ seotud sätete asjassepuutuvuses, teostati otsuses sätete põhiseaduspärasuse analüüs ning tuvastati sätete vastuolu põhiseadusega, mille tulemusena tunnistas üldkogu kõnealused määruses nr 12 ning selle lisas 1 sisaldunud sätted põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks.³⁷⁷ Riigikohtu otsus ei olnud aga

³⁷⁰ RKPJKm 5-19-29/31, p 32.

³⁷¹ RKÜKo 5-19-29, p 26, 28, 30, 32.

³⁷² RKÜKo 5-19-29, p 37-39, 43, 46.

³⁷³ RKÜKo 5-19-29, p 49.

³⁷⁴ *Ibid.* ning seal viidatud RKÜKo 3-4-1-5-02, p 15 ja RKÜKo 3-1-1-5-13, p 19.

³⁷⁵ RKÜKo 5-19-29, p 49.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ RKÜKo 5-19-29, resolutsiooni p 1.

taaskord üksmeelne. Üldkogu otsusele esitasid eriarvamuse kolm riigikohtunikku, kes samaaegselt leidsid, et ringkonnakohtu taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks oleks tulnud jätta läbi vaatamata ning seega ka menetlus algatamata.³⁷⁸ Otsusele esitati ka kahe riigikohtuniku konkureeriv arvamus, mis küll nõustus üldkogu enamuse lõppjäreldestega, kuid täiendas ning kritiseeris kohati otsuses väljendatud arutluskäiku.³⁷⁹ Eriarvamustes ning konkureerivas arvamuses välja toodud tähelepanekuid analüüsib töö autor lähemalt järgnevides alapeatükkides.

2.4.2. Pöördelise otsuse püsivad probleemid

Kuigi vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses tehtud otsus on kahtlemata nii oma argumentatsioonilt kui ka tulemilt teedrajav osas, milles see avas ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ukse dialoogiks Riigikohtu ning Euroopa Kohtu vahel ja rõhutas põhiseaduse jätkuvat olulisust integreeritud Euroopas, ei ole siiski tegemist ideaalse lahendusega, mis seoks kokku senises kohtupraktikas lahtiseks jäänud otsad.

Vaieldav on lähtekoht, mille kohaselt „/.../ ei tulene EL õigusest, põhiseadusest ega menetlusõigusest nõuet, et kohtud saavad EL õigusega seotud riigisisese õiguse põhiseaduspärasust kontrollida üksnes pärast seda, kui nad on veendunud selle kooskõlas EL õigusega.“ Vastavalt Euroopa Kohtu pikaajalisele praktikale on liikmesriikidel vajadus tagada liidu õiguse täielik toime ehk kõikide riigi organite kohustus hoiduda kohaldamast liidu õigusega vastuolus olevat riigisisest õigust, mistõttu peavad liikmesriikide kohtud tagama Euroopa Liidu õiguse toime koheselt ning menetlusreeglid, mis võivad kas või ajutiselt takistada liidu õiguse täielikku toimet, tuleb kõrvale jätta.³⁸⁰ Teisisõnu on esimese küsimusena iga liikmesriigi kohtuniku, sh juba esimese astme kohtuniku, laual see, kas isiku õiguste kaitse saab tagatud, rakendades Euroopa Liidu õigust koheselt ja ilma täiendavaid keerdkäike läbimata. Seega juhul, kui ELÕ seotud sätte puhul kontrollitakse esmalt sätte põhiseaduspärasust, mis viib omakorda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseni, lükatakse Euroopa Liidu õiguse täielikku toimet edasi. See on aga otseses vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga (vt pikemalt ptk 2.4.3. all). Vähetähtis ei ole ka nii üldkogu enda viidatud kui ka korduvalt käesolevas töös varasemalt kirjeldatud olukord, kus esmalt põhiseaduspärasuse

³⁷⁸ Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus asjas 5-19-29. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus asjas 5-19-29.

³⁷⁹ Riigikohtunik Julia Laffranque'i konkureeriv arvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 5-19-29, millega on ühinenud riigikohtunik Saale Laos.

³⁸⁰ EKo C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato versus Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, p 22-23.

kontrollimisel võib asuda kohus hindama Euroopa Liidu õiguse vastavust põhiseadusele, milleks tal aga pädevust pole (vt ptk 2.2.3. ülal).³⁸¹ Seejuures on ka otsusele konkureeriva arvamuse esitanud riigikohtunikud leidnud, et eksitav on üldkogu selgitus, mille kohaselt ei pea sätte Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontroll eelnema põhiseaduspärasuse kontrollile.³⁸²

Euroopa Liidu õiguse esimuse ja õiguse rakendamise seisukohalt tervikuna on murettekitav fakt, et Riigikohtu lahendist ei ole selgesõnaliselt leitav see, et konkreetse kaebaja kaitseks oleks pärast eelotsuse saamist talle ka tema Euroopa Liidu õigusest tulenevat õigust rakendatud. Nii ei leia me mõttekäiku, kas kõnealused riigisisese õiguse sätted siis ikkagi on või ei ole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Miks Euroopa Liidu õigusega kooskõla hindamine pärast eelotsuse küsimist kõrvale jäi, ei ole selgesti jälgitav. Kooskõla või selle puudumist ei saa järeldada ka vaid Euroopa Kohtu otsusest. Nii ELTL tekstist³⁸³ kui ka Euroopa Kohtu järjepidevast praktikast tuleneb, et Euroopa Kohtu pädevuses ei ole siseriiklike meetmete vastavuse hindamine liidu õigusega.³⁸⁴ Euroopa Kohus aitab eelotsuste ja neile esitatud küsimuste abil tõlgendada liidu õigusakte ning annab juhtnööre siseriiklikele kohtutele selleks, et siseriiklikud kohtud saaksid nende abil teha otsustuse siseriikliku õiguse vastavusest Euroopa Liidu õigusega.³⁸⁵ Seega ei saa ainuüksi Euroopa Kohtu kõnealuses asjas tehtud eelotsuse³⁸⁶ pinnalt teha järeldusi selle kohta, kas analüüsitavad sätted on või ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Tinglikult võib öelda, et sätete vastuolu on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium möönnud oma 29. septembri 2021. aasta määruses, kus küll tuuakse välja kolleegiumi varasem seisukoht selle kohta, millise Euroopa Kohtu otsuse puhul võiks sätted olla Euroopa Liidu õigusega vastuolus ning see, mida leidis Euroopa Kohus, kuid selget järeldust selles küsimuses ei formuleerita.³⁸⁷ Üldkogu aga kaugeneb otsustusest veelgi ning mööneb oma lahendis vaid „/.../ määruse nr 12 võimalik[ku] vastuolu EL õigusega /.../“³⁸⁸ ning leiab, et Euroopa Kohtu otsusest ei saa konkreetse juhtumi puhul järeldada siseriiklike sätete „/.../ vältimatut vastuolu EL õigusega.“³⁸⁹

Tõepoolest, tuginedes korrektselt liikmesriigi kohtu ja Euroopa Kohtu omavahelisele pädevuste jaotusele, jäi küsimus, kas kaasuse asjaolud toetavad riigisisese õiguse lugemist

³⁸¹ RKÜKo 5-19-29, p 38. RKPJKm 3-4-1-5-08 p 30.

³⁸² Riigikohtunik Julia Laffranque'i konkureeriv arvamus asjas 5-19-29, ptk III.

³⁸³ ELTL artikkel 267 sedastab: „Euroopa Liidu Kohus on pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad: a) aluslepingute tõlgendamist; b) liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist.“

³⁸⁴ EKo C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL versus Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2010:39, p 23.

³⁸⁵ EKo C-237/04, *Enirisorse SpA versus Sotacarbo SpA*, ECLI:EU:C:2006:197, p 24.

³⁸⁶ EKo C-795/19.

³⁸⁷ RKPJKm 5-19-29/31, p 29-30.

³⁸⁸ RKÜKo 5-19-29, p 50.

³⁸⁹ RKÜKo 5-19-29, p 65.

Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks, liikmesriigi kohtule. Vastust sellele küsimusele liikmesriigi kohus ei andnud. Nii ei saa pidada päris täpseks ka Tartu Ülikooli õigusteaduskonna poolt Riigikohtule selles asjas esitatud arvamuses märgitud seisukohta, justkui oleks Euroopa Kohus juba võtnud seisukoha siseriikliku normi vastavuse osas Euroopa Liidu õigusega ning tunnistanud normi sellega vastuolus olevaks.³⁹⁰ Seejuures on tekkinud ekslik järeldus, et sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega on juba analüüsinud Euroopa Kohus, mistõttu ei saa vastuolu tuvastada vaidlust lahendav kohus ning et sellest tulenevalt ei ole võimalik järgida Riigikohtu varasemat praktikat, mille järgi ei ole võimalik põhiseaduslikkuse järelevalvet teostada enne sätte kooskõla kontrollimist Euroopa Liidu õigusega.³⁹¹ Euroopa Kohtu lahendi punktist 52 võime aga järeldada vastupidist:

„Kuna määrusega nr 12 on kehtestatud minimaalselt vajalik kuulmise tase, millest nõrgem kuulmisvõime on absoluutne meditsiiniline vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, ilma et oleks võimalik kontrollida, kas see ametnik on võimeline täitma oma teenistuskohustusi vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist direktiivi artikli 5 tähenduses, näib see määrus olevat kehtestanud nõude, mis läheb kaugemale sellest, mis on vajalik sellega järgitavate eesmärkide saavutamiseks, **seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**”³⁹² (rõhuasetus lisatud autori poolt)

Ülalviidatud Euroopa Kohtu praktika alusel on just siseriiklik kohus see, kes peab Euroopa Kohtu juhiste põhjal tegema otsuse sätte kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega. Seetõttu oleks olnud võimalik ning isegi kohustuslik järgida varasema ning korduvalt kinnitatud Riigikohtu praktika eeskuju (vt ptk 2.2.3. ülal ning 2.4.3. all).

Kuigi Riigikohtu lahend ammendavat vastust sätete kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega ei paku, leiab autor, et võttes arvesse nii põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esialgset seisukohta,³⁹³ Euroopa Kohtu eelotsuses antud juhtnööre,³⁹⁴ Tartu Ülikooli seisukohast nähtuvat arusaama sätete vastuolu kohta Euroopa Liidu õigusega³⁹⁵ kui ka riigikohtunike Hannes Kirise, Viive Ligi ja Tambet Tampuu arvamust,³⁹⁶ saab vaidlusaluseid sätteid lugeda vastuolus olevaks Euroopa Liidu õigusega. Seejuures iseloomustab sätte vastuolu Euroopa Liidu õigusega hästi riigikohtunike Hannes Kirise ning Viive Ligi eriarvamuses

³⁹⁰ Tartu Ülikooli 8. novembri 2021. aasta seisukoht Riigikohtule asjas 5-19-29. (Autori valduses), p 8-9.

³⁹¹ Tartu Ülikooli seisukoht asjas 5-19-29, p 9. RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31. Seisukohas on kõnealusele määrusele ekslikult viidatud kui otsusele.

³⁹² EKo C-795/19, p 52.

³⁹³ RKPJKm 5-19-29/31, p 29-30.

³⁹⁴ EKo C-795/19, p 52.

³⁹⁵ Tartu Ülikooli seisukoht asjas 5-19-29, p 10.

³⁹⁶ Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus asjas 5-19-29, p 5. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus asjas 5-19-29, p 1.

väljatoodu, mille kohaselt „/.../ ei jäta Euroopa Kohtu kõnealune otsus sisuliselt ruumi järelduseks, et Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. a määrust nr 12 saaks tõlgendada kooskõllaliselt direktiiviga 2000/78/EÜ.“³⁹⁷ Sellisele järeldusele jõudmine on käesoleva asja vaatest oluline eelkõige selleks, et hinnata Riigikohtu erinevate käitumisalternatiivide mõju kaebaja olukorrale kõnealuses menetluses. Näiteks leiab Riigikohus oma otsuse punktis 45, et „[p]õhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus võib tagada isikutele osal juhtudel nii EL õigusest kui ka Eesti õigusest tulenevate õiguste tõhusama kaitse kui üksnes sätte kohaldamata jätmine.“³⁹⁸

Hüpoteetiliselt võiks tõepoolest ette kujutada olukorda, kus kaebaja saab Euroopa Liidu õigusest mingi õiguse ning põhiseadus annab sellele midagi kaebajale kasulikku omalt poolt veel juurde. Sellisel juhul võiks põhiseaduslikkuse järelevalve olla konkreetse kaebaja huvides. Kõnealuses kaasuses aga ei selgitanud Riigikohus, kuidas on konkreetse kaebaja õigused paremini kaitstud juhul, kui säte tunnistatakse põhiseadusega vastuolus olevaks, mitte aga ei jäeta kohaldamata selle vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega. Ka ei toonud Riigikohus näiteid teistest olukordadest, mil konkreetse vaidluse raames võiks selline lähenemine olla tulemuslikum kui sätte kohaldamata jätmine. Kaasuse asjaolusid hinnates oleks kaebaja õigused olnud täpselt samal määral, kui mitte paremini, kaitstud ka juhul, kui säte oleks koheselt jäetud kohaldamata vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega, sest ka sel juhul oleks kõnealune säte konkreetse *inter partes* menetluses vaatest sisuliselt õiguskorrast eemaldatud. Seejuures oleks sätte kohaldamata jätmisel pääsenud kaebaja täiendavast menetlusetapist põhiseaduslikkuse järelevalve näol, mis oleks kaebajale olnud vähem koormav, põhjustanud kaebajale vähem aja- ja rahakulu ja taganud talle menetluse lõpplahendi kiiremini.

Seega ei kandnud põhiseaduslikkuse järelevalve teostamine konkreetsetes asjas konkreetse normikontrolli keskset eesmärki – teenida eelkõige põhiõiguste kandjast menetlusosalise huve (vt ka ptk 1.2. ülal).³⁹⁹ Riigikohtu eelkirjeldatud lähenemise tõttu kaasnes kaebajale täiendava kaitse asemel hoopis kurnavam ning aeganõudvam menetlus. Üldkogu leidis seejuures oma otsuses, et kuigi konkreetne normikontroll teenib eelkõige menetlusosaliste õigusi, on sellel ühtlasi avalikust huvist lähtuv eesmärk eemaldada õiguskorrast põhiseadusega vastuolus olevad sätted.⁴⁰⁰ Konkreetsetes normikontrollis kehtetuks tunnistatud sätted kaovad tõepoolest õiguskorrast ning aitavad selgitada õiguslikku olukorda, mistõttu teenib konkreetne normikontroll kohati ka avalikku huvi. Küll aga ei ole konkreetse normikontrolli menetluse

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ RKÜKo 5-19-29, p 45.

³⁹⁹ RKPJKm 3-4-1-4-08, p 15. Roosma, P. PSJKSK § 14/16.

⁴⁰⁰ RKÜKo 5-19-29, p 45 ning seal viidatud RKÜKm 5-18-5/33, p 11.

eesmärkide kontekstis põhjendatud ega mõeldav olukord, kus konkreetne normikontroll teenib ainult avaliku huvi ja õiguskorra puhastamise eesmärki ning jätab täiesti kõrvale või lausa töötab vastu eesmärgile tagada konkreetse menetlusosalise huvide kaitse. Seejuures asjas, millele üldkogu oma argumendi toetuseks viitab, oli keskseks eesmärgiks siiski menetlusosaliste õiguste kaitse, kuivõrd selles tunnistati põhiseadusvastaseks normid, mis vastupidise otsuse korral oleks leidnud jätkuvalt kohaldamist ka kaebajate suhtes.⁴⁰¹

Niisiis on kohus asunud konkreetse normikontrolli raames sisuliselt teostama abstraktset normikontrolli sätte üle, mis ei ole antud asja lahendamise vaatest asjassepuutuv PSJKS § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 mõttes ehk kohus ei oleks sätte põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral pidanud otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (vt ptk 1.2. ülal).⁴⁰² Seejuures olid just sätte asjassepuutuvusega seotud lahkarmused need, mis ajendasid põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumit andma asja arutamiseks üle üldkogule.⁴⁰³ Sellest hoolimata oli üldkogu analüüs sätete asjassepuutuvuse üle otsuse kogumahtu arvestades napp.⁴⁰⁴ Nagu juba eelpool mainitud, leidis Riigikohus sätte asjassepuutuvuse kohta järgmist: „EL õigusega seotud sätte puhul tähendab eelmärgitu seda, et asjassepuutuv säte peab olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, arvestamata võimalust jätta säte kohaldamata vastuolu tõttu EL õigusega.“⁴⁰⁵ Selline käsitus läheb autori hinnangul aga otsesesse vastuollu eelviidatud asjassepuutuvuse mõistega ja seda korduvalt kinnitava Riigikohtu praktikaga, millele viitas üldkogu ka oma kõnealuses lahendis.⁴⁰⁶

Põhjused, miks konkreetse normikontrolli menetluses ei pea asjassepuutuvuse hindamisel arvestama võimalust jätta säte kohaldamata vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega, jäävad segaseks. Otsusest jääb mulje, et ainsaks argumendiks, mis seda toetab, on Riigikohtu soov kinnitada oma pädevust teostada asjas põhiseaduslikkuse järelevalvet. Seda seetõttu, et konkreetse kaebaja seisukohast piisaks tema õiguste maksmapanemiseks sellest, kui kohus jäta normi kohaldamata. Olukorras, kus kaebajale konkreetselt põhiseaduslikkuse menetlusest lisakasu ei tõusetu, on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbimine Riigikohtus avaliku huvi kaalutlusel tema suhtes põhjendamatu. Avaliku huvi kaalutluste saavutamiseks on õige tööriist abstraktne normikontroll (vt ptk 1.2. ülal). Kui sätte asjassepuutuvuse sisuks on see, kas sätte põhiseadusvastasus ja kehtetus muudab kohtu lõppotsust,⁴⁰⁷ siis on selge, et kõnealuses kaasuses käsitletud sätted ei ole asjassepuutuvad. Seda

⁴⁰¹ RKÜKo 5-18-5.

⁴⁰² RKÜKo 5-19-29, p 49 ning seal viidatud RKÜKo 3-4-1-5-02, p 15 ja RKÜKo 3-1-1-5-13, p 19.

⁴⁰³ RKPJKm 5-19-29/31, p 32.

⁴⁰⁴ RKÜKo 5-19-29, p 49.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Kask, O. PSJKSK § 9/7.1.

seetõttu, et ka juhul, kui sätted oleks tunnistatud põhiseadusega kooskõlas olevaks, oleks sätted tulnud jätta ikkagi kohaldamata vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega ehk kohtuotsus oleks tehtud samadel alustel. Sellist järeldust toetavad nii otsusele eriarvamused kirjutanud riigikohtunikud⁴⁰⁸ kui ka Riigikohtu enda praktika, millele viidatakse ka Tartu Ülikooli seisukohas ning mille kohaselt tuleb Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev norm „/.../ piltlikult öeldes lugeda Eesti õiguskorrast väljaarvatuks /.../“.⁴⁰⁹ Samuti ei muuda seda järeldust ka üldkogu seisukoht, et vastuolu Euroopa Liidu õigusega ei muuda sätet asjassepuutumatuks seetõttu, et Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontroll ei pea ajaliselt ega menetluslikult eelnema sätte põhiseaduspärasuse kontrollile (millega autor ei nõustu, vt samas ülal).⁴¹⁰ Olenemata sellest, kas Euroopa Liidu õiguse kontroll eelneb või järgneb põhiseaduspärasuse kontrollile, tuleb vastuolu tuvastamise korral jätta Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev norm nii või naa kohaldamata, mis omakorda tähendab, et sätte põhiseadusvastasus ei mängi lõppotsuse vaatest ja kaebaja seisukohast võetuna rolli.

Sätte asjassepuutuvus konkreetsetes normikontrollis ei ole aga oluline vaid ülalkirjeldatud menetlusosalise õiguste parimaks ning tõhusaimaks kaitseks, vaid ka kohtute omainitsiatiivi välistamiseks, tagades selle, et konkreetse normikontrolli menetluses tegeletakse tegelike õigusvaidluse ning mitte abstraktsete küsimuste lahendamisega.⁴¹¹ Selliselt on tegemist võimude lahususe tagamise vahendiga, kuivõrd juhul, kui asjassepuutuvuse ei oleks määrav, saaks Riigikohus seada kahtluse alla mis tahes normi põhiseaduspärasuse.⁴¹² Nii võib paralleeli tuua varasemalt analüüsitud riigihankevaidluste kaasusega (vt ptk 2.2.4. ülal), kus eriarvamusele jäänud riigikohtunikud leidsid samuti, et lubamatu on olukord, kus kohus algatab ise konkreetse normikontrolli raames uue, abstraktse normikontrolli menetluse⁴¹³ ja kus kohus asub liigsest aktivismist kannustatult lahendama globaalsemaid küsimusi, jättes kõrvale kaebaja huvid.⁴¹⁴ Nii aga on selge, et kõnealuses asjas on Riigikohus asjassepuutuvust tõlgendanud *contra legem* ning sisenenud seega seadusandja pärusmaale, luues ohtliku pretsedendi seadusandja tahte eiramiseks. Ka asjas eriarvamuse koostanud riigikohtunikud leidsid, et Riigikohus võttis endale otsuse tegemisel õigusi, mida seadusandja talle andnud ei ole.⁴¹⁵

⁴⁰⁸ Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus asjas 5-19-29, p 5. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus asjas 5-19-29, p 1.

⁴⁰⁹ RKKKo 1-16-6179, p 49. Tartu Ülikooli seisukoht asjas 5-19-29, p 10.

⁴¹⁰ RKÜKo 5-19-29, p 49.

⁴¹¹ Roosma, P. PSJKSK § 14/8. Ernits, M. PSK § 15/53.

⁴¹² Ernits, M. PSK § 15/53.

⁴¹³ Riigikohtunike Lea Kivi, Peeter Jerofejevi, Henn Jõksi ja Tambet Tampuu eriarvamus asjas 3-4-1-7-08, p 4-5.

⁴¹⁴ Riigikohtunik Jüri Ilvesti eriarvamus asjas 3-4-1-7-08.

⁴¹⁵ Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus asjas 5-19-29, p 12. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus asjas 5-19-29, p 1.

Eeltoodut arvestades tuleb nõustuda riigikohtunike Hannes Kirise, Tambet Tampuu ning Viive Ligi eriarvamustes välja toodud seisukohaga, mille kohaselt oleks Riigikohtu üldkogu pidanud jätma Tartu Ringkonnakohtu taotluse läbi vaatamata sätete asjassepuutumatus tõttu PSJKS § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 mõttes.⁴¹⁶ Kuigi Riigikohtu üldkogu otsus võis olla kantud üllastest kavatsustest ning soovist eemaldada õiguskorrast nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega vastuolus olevad normid, ei ole seadusandja kahjuks ette näinud sellise menetluse võimalikkust konkreetse normikontrolli raames. Ka ei teeni selline lähenemine konkreetse kaebaja huve.

2.4.3. Võimalik vastuolu Euroopa Kohtu praktikaga

Nagu eelpool põgusalt mainitud, tõusetud kõnealuse üldkogu otsuse puhul lisaks probleemile siseriiklike seadustega sätestatud piiride ületamisest ka probleem potentsiaalsest vastuolust Euroopa Kohtu praktikaga. Peamiselt on küsitav seisukoht, mille kohaselt ei ole täiendava põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimisega ohustatud Euroopa Liidu õiguse esimus, ühtsus ja tõhusus, mille tagamine on liikmesriigi kohustus ka Euroopa Kohtu pikaaegse praktika järgi.⁴¹⁷

Nimelt tuleb Euroopa Kohtu praktikast siseriiklikele kohtutele otsene kohustus jätta kohaldamata menetlusreeglid, mis lükkavad edasi või takistavad kas või ajutiselt Euroopa Liidu õiguse täielikku õigusjõudu ja mõju.⁴¹⁸ Seega juhul, kui ELÕ seotud sätte puhul kontrollitakse esmalt sätte põhiseaduspärasust, mis viib omakorda asjatu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseni, lükatakse Euroopa Liidu õiguse täielikku toimet edasi. Nii näiteks jääb juhul, kui norm tunnistatakse esmalt põhiseadusvastaseks, kuid siis ilmneb, et tegemist on siiski Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustusliku normiga, Euroopa Liidu õigus siseriiklikult ilma oma õigusjõust terveks ajaks, mil viiakse läbi põhiseaduslikkuse järelevalvet. Vastupidiselt aga juhul, kui ELÕ seotud norm ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, aga tunnistatakse järelevalve menetluses põhiseaduspäraseks, on Euroopa Liidu õiguse otsemõju taaskord pärsitud, sest norm jääb esialgu kehtima ning alles edasises menetluses tuleb tuvastada selle Euroopa Liidu õiguse vastasus. Ka käesoleva kaasuse näitel, kus vastuolu esineb nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega, on Euroopa Liidu õiguse täielik mõju takistatud, sest igal juhul lükkas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbimine edasi lõpplahendit, millega kaebaja oma Euroopa Liidu õigusest tuleneva õiguse maksma saaks panna.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ RKPJKo 5-20-10, p 40. EKo C-399/11, p 60. EKo C-617/10, p 29.

⁴¹⁸ EKo C-106/77, p 22-23.

Küll võib aga argumenteerida, et käesolevas asjas oleks võimalikult kiire ning takistusteta õigusjõu saavutamise pidanud tagama juba alama astme kohtud. Otsusele konkureeriva arvamuse esitanud riigikohtunikud on õigesti välja toonud, et alates 1. maist 2004 on kõik Eesti kohtunikud ka Euroopa kohtunikud ning neil lasub seetõttu vastutus tagada ka Eesti õiguse vastavus Euroopa Liidu õigusele.⁴¹⁹ Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohtud osa riigist ning seega seotud ELL artikkel 4 lõikest 3 tuleneva lojaalse koostöö kohustusega, mistõttu on just siseriiklikele kohtutele usaldatud kodanike liidu õigusest tulenevate õiguste kaitsmine.⁴²⁰ Sellest lähtuvalt oleks tegelikkuses pidanud juba halduskohus hindama vaidlusaluste sätete kooskõla Euroopa Liidu õigusega ning küsima ebakindluse korral eelotsust Euroopa Kohtult. Võttes arvesse, et halduskohus tegi oma otsuse juba 10. jaanuaril 2018. aastal,⁴²¹ kuid eelotsuse taotluse läkitas Riigikohus Euroopa Kohtule alles 24. oktoobril 2019,⁴²² ei saa kindlasti asuda seisukohale, et nii esimese kui ka teise astme kohtud täitsid oma ülesannet Euroopa Liidu õiguse kohaldajana ja tagasid seeläbi Euroopa Liidu õiguse võimalikult tõhusa toime. Kohtute poolse Euroopa Liidu õiguse eiramise olulisust suurendab veelgi tõsiasi, et põhivaidluse lõpplahend – ringkonnakohtu otsus – jõustus alles 21. juunil 2022,⁴²³ mistõttu tagati kaebajale tema Euroopa Liidu õigusest tulenevad õigused alles pea viis aastat pärast menetluse algust 27. juulil 2017. aastal.⁴²⁴ Selles on aga kahtlemata oma osa ka esimese ja teise astme kohtutel, kuivõrd just alama astme kohtud jätsid kontrollimata sätte vastuolu Euroopa Liidu õigusega ning edastasid lahendi Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks.

Samas ei saa siiski öelda, et Riigikohtu käitumine olukorras, kus oli juba tuvastatud siseriiklike sätete puutumus Euroopa Liidu õigusega, oleks olnud kooskõlas Euroopa Liidu õiguse võimalikult kiire ja takistusteta mõju tagamise põhimõttega. Euroopa Kohtu eelotsus asjas C-795/19 tehti 15. juulil 2021. aastal,⁴²⁵ kuid üldkogu otsus sätete põhiseadusvastasuse kohta nägi ilmavalgust alles 15. märtsil 2022. aastal.⁴²⁶ Juhul, kui Riigikohus oleks koheselt hinnanud Euroopa Kohtu antud juhiste põhjal siseriiklike sätete kooskõla Euroopa Liidu õigusega ning leidnud vastuolu tuvastamisel, et sätted tuleb vaidluses jätta kohaldamata, oleks

⁴¹⁹ Riigikohtunik Julia Laffranque'i konkureeriv aramus asjas 5-19-29, ptk I.

⁴²⁰ EKo C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG ja Rewe-Zentral AG versus Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, p 5.

⁴²¹ RKÜKo 5-19-29, p 6. Riigikohtu varasemas määruses on otsuse kuupäevaks märgitud 14. detsember 2017, kuid Tartu Halduskohtu andmetel on õigeks kuupäevaks siiski 10. jaanuar 2018. RKPJKm 5-19-29/18, p 6. Tartu Halduskohtu 24.04.2023 vastus autori päringule.

⁴²² RKPJKm 5-19-29/18.

⁴²³ Tartu Halduskohtu 24.04.2023 vastus autori päringule.

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ EKo C-795/19.

⁴²⁶ RKÜKo 5-19-29.

igal juhul saanud kiiremini jätkuda vaidluse lahendamine põhiasjas. Halduskohtumenetluse seadustiku analoogsete sätete § 181 lg 2, § 204 lg 3, § 212 lg 3 ning § 235 lg 4 alusel ei hakka apellatsioonkaebuse, kassatsioonkaebuse ning määruskaebuse esitamise tähtajad jooksmas enne kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvet korras tehtud otsuse kuulutamist.⁴²⁷ Seega peatub lahendi jõustumine ning ka edasikaebevõimalus põhikohtuasjas ajaks, mil teostatakse põhiseaduslikkuse järelevalvet Riigikohtus. Nii on selge, et igal juhul oleks kaebajale kiirema õiguskaitse taganud see, kui Riigikohus oleks hoidunud sisulisest ning mahukast põhiseaduspärasuse analüüsist ning oleks koheselt tuvastanud sätte vastavuse Euroopa Liidu õigusega, et menetlus põhikohtuasjas oleks saanud jätkuda. Tunnistust menetluse sisulisest pikenemisest annab ka see, et kõnealuses asjas vältas menetlus ainuüksi Riigikohtu üldkogus pea kuus kuud,⁴²⁸ ületades seejuures ka PSJKS § 13 lg-s 1 sätestatud maksimaalset neljakuulist asja lahendamise tähtaega. Seevastu nähtub Riigikohtu praktikast, et põhiseaduslikkuse järelevalvet taotluse läbi vaatamata jätmise määrused, kus taotlus on läbi vaatamata jäetud just sätte asjassepuutumatus tõttu, tehakse üldjuhul tähtaja piiridesse jäädes,⁴²⁹ nähes mõnikord ilma valgust lausa alla kahe kuu jooksul taotluse kohtusse saabumisest.⁴³⁰ Seejuures ei ole veenev Riigikohtu põhjendus, et kuigi põhiseaduslikkuse järelevalvet menetlusega kaasneb mõningane viivitus ning see võib lükata kohtuasja lõpetava lahendi jõustumist edasi, ei ole põhiseaduslikkuse järelevalvet läbiviimine siiski keelatud.⁴³¹

Nii leidis ka üldkogust eriarvamusele asunud riigikohtunik Tambet Tampuu oma arvamuses, et haldusasja lahendamine viibis põhjusel, et Riigikohus pidas lubatavaks põhiseaduslikkuse järelevalvet siseriiklike sätete üle. Seega ei nõustunud ta ka üldkogu enamuse seisuga, mille kohaselt ei näe üldkogu, „/.../ millisel viisil võiks vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasuse kontrollimine kahjustada EL õiguse esimest, ühtsust ja tõhusust või kahjustaks muul viisil EL põhiõiguste harta või teiste EL õigusaktidega isikutele tagatud kaitsetaset.“⁴³² Ka teised otsusele eriarvamuse kirjutanud kohtunikud asusid seejuures seisukohale, et põhiseaduslikkuse järelevalvet ei taganud asjas ei tõhusat õiguskaitset ega menetlusökonomiat ning selliselt toimetamine kahjustab konkreetses asjas Euroopa Liidu õiguse esimest, ühtsust ja tõhusust. Autor on selles küsimuses eriarvamusele asunud riigikohtunikega sama meelt ja leiab, et kohtumenetluses ei tagatud Euroopa Liidu õiguse

⁴²⁷ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 21. Kõnealused sätted olid samas sõnastuses olemas ka lahendi tegemise ajal kehtinud redaktsioonis.

⁴²⁸ Kõnealune asi anti üldkogule üle põhiseaduslikkuse järelevalvet kolleegiumi 29. septembri 2021. aasta määrusega ning jõudis lõpplahendini 15. märtsil 2022. aastal. RKÜKo 5-19-29.

⁴²⁹ Vt nt RKPJKm 5-21-2; RKPJKm 5-21-14; RKPJKm 5-17-31; RKPJKm 5-21-8; RKPJKm 5-20-5.

⁴³⁰ Vt nt RKPJKm 3-4-1-1-16.

⁴³¹ RKÜKo 5-19-29, p 48.

⁴³² Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus asjas 5-19-29, p 3. RKÜKo 5-19-29, p 50.

esimust, ühtsust ning tõhusust, kuivõrd kohtud ei taganud Euroopa Liidu õiguse kohest ning täielikku õigusmõju. Seega on Riigikohtu kõnealune otsus lisaks siseriiklikule õiguslikule raamistikule vastuolus ka Euroopa Kohtu praktikaga, mille järgi peab olema tagatud liidu õiguse esimus, ühtsus ja tõhusus⁴³³ ning mille järgi peab tagama Euroopa Liidu õiguse täieliku õigusjõu ning mõju võimalikult kiiresti.⁴³⁴

⁴³³ RKPJKo 5-20-10, p 40. EKo C-399/11, p 60. EKo C-617/10, p 29.

⁴³⁴ EKo C-106/77, p 22-23.

3. MIS ON PRAEGU JA MIS VÕIKS OLLA EDASPIDI EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA SEOTUD SÄTETE PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVES

3.1. Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve olevikuvaade

Eelnevates peatükkides kajastatud analüüsi pinnalt võib asuda seisukohale, et ELÕ seotud sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve praktika on viimase pea kahe kümnendi jooksul teinud läbi suure arenguhüppe. Vastupidiselt Eesti Euroopa Liitu kuulumise algusaastate praktikale,⁴³⁵ kus kohati eksisteerisid põhiseadus ning Euroopa Liidu õigus justkui üksteisest eraldiseisvalt ning vaakumis, on nüüdseks jõutud äratundmisele, et põhiseadust ning Euroopa Liidu õigust ei saa eksisteerida üksteisest sõltumatult – tegemist on lõimunud süsteemiga.

Sellest johtuvalt on välja kujunenud ka vähemalt mõningane järjepidevus selle osas, milliseid pidepunkte kohtud ELÕ seotud sätteid puudutavas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses silmas peaks pidama. Olulisematena neist võib välja tuua järgmised põhimõtted:

- 1) Euroopa Liidu õiguse esimene kehtib kogu riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse, suhtes määral, mil see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega;⁴³⁶
- 2) riigisisest õigust, sh põhiseadust, tuleb võimalikult suurel määral tõlgendada kooskõlaliselt Euroopa Liidu õigusega ilma, et see viiks riigisisese sätte *contra legem* tõlgenduseni;⁴³⁷
- 3) kui Euroopa Liidu õiguse esimest ei ole võimalik tagada siseriiklike sätete kooskõlalise tõlgendamise teel, tuleb riigisisese õiguse sätte, sh põhiseaduse sätte, jätta konkreetses asjas kohaldamata ning võimalusel kohaldada otse Euroopa Liidu õigust;⁴³⁸

⁴³⁵ Vt selles osas nt RKÜKo 3-4-1-1-05 (ptk 2.1. ülal) ja RKPJKo 3-4-1-12-07 (ptk 2.2.2. ülal).

⁴³⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas mainiti esimest juba lahendis RKÜKo 3-4-1-1-05, p 49 (vt ptk 2.1. ülal). Esimest ka põhiseaduse ees kinnitati alates lahendist RKPJKa 3-4-1-3-06, p 14-16 (vt ptk 2.2.1. ülal). Aluspõhimõtete tähtsust kinnitas Riigikohus nt lahendis RKÜKo 5-19-29, p 41 (vt ptk 2.4. ülal).

⁴³⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika nt lahendites RKPJKa 3-4-1-3-06, p 15-16 (vt ptk 2.2.1. ülal); RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31 (vt ptk 2.2.3. ülal); RKPJKo 5-20-10, p 59 (vt ptk 2.2.7. ülal); RKÜKo 5-19-29, p 41 (vt ptk 2.4. ülal). Autori hinnangul andis Riigikohus ka lahendis RKÜKo 3-4-1-33-09 põhiseadusele Euroopa Liidu õigusest tuleneva sisu siiski kooskõlalise tõlgendamise teel (vt ptk 2.2.5. ülal).

⁴³⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas mainiti sätte kohaldamata jätmist juba lahendis RKÜKo 3-4-1-1-05, p 49 (vt ptk 2.1. ülal). Põhiseaduse sätte kohaldamata jätmist kinnitati alates lahendist RKPJKa 3-4-1-3-06, p 14-16 (vt ptk 2.2.1. ülal). Riigikohtu praktika veel ka nt lahendites RKPJKm 3-4-1-5-08, p 32 (vt ptk 2.2.3. ülal); RKPJKo 5-20-10, p 42 (vt ptk 2.2.7. ülal); RKÜKo 5-19-29, p 41 (vt ptk 2.4. ülal).

- 4) Euroopa Kohus on üldjuhul ainus kohus, millel on õigus teostada järelevalvet Euroopa Liidu teisese õiguse õiguspärasuse üle;⁴³⁹
- 5) riigisisestel kohtutel on kohustus kontrollida esmalt ELÕ seotud sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega ning alles seejärel võimalusel põhiseadusega;⁴⁴⁰
- 6) juhul, kui ELÕ seotud sätte on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, on riigisisel kohtul õigus teostada põhiseaduslikkuse kontrolli sätte siseriiklikust seadusandjast tulenevate tahkude üle, mis peavad lisaks Euroopa Liidu õigusele olema kooskõlas ka põhiseadusega;⁴⁴¹
- 7) juhul, kui ELÕ seotud sätte on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, on riigisisel kohtul kohustus see konkreetsetes vaidluses kohaldamata jätta, alustamata seejuures asja raames põhiseaduslikkuse järelevalvet;⁴⁴²
- 8) igal juhul peab riigisisene kohus ELÕ seotud sätte üle järelevalve teostamisel tagama Euroopa Liidu õiguse esimuse, ühtsuse ja tõhususe.⁴⁴³

Eeltoodud põhimõtete kinnistumine ning osati järjepidev kasutamine Riigikohtu praktikas on kindlasti tervitav areng ning ei oma positiivset mõju mitte ainult Euroopa Liidu õiguse täieliku õigusjõu ja -mõju tagamisele Eesti õigussüsteemis, vaid ka üksikisikute õiguste kaitsesele, kelle jaoks on tagatud suurem õiguskindlus ning kohtu võimalike otsustuste ettenähtavus juhul, kui nende õiguste riive on põhjustanud ELÕ seotud sätte. Küll aga teame töös seni kajastatud analüüsi pinnalt, et mitte ainult ei kohalda kohtud neid põhimõtteid kohati valikuliselt, vaid nüüdseks võib Riigikohtu eelmisel aastal vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses tehtud otsuses⁴⁴⁴ (vt ptk 2.4. ülal) väljendatud seisukohtadega olla seatud kahtluse alla ka paljude nimetatud põhimõtete sisuline kehtivus. Seda aga hoolimata sellest, et Riigikohus käsitles kõiki eelnimetatud põhimõtteid oma otsuses ning kasutas neid ka oma argumentatsioonis.

Eelkõige seadis Riigikohus oma uue praktikaga kahtluse alla eelloetletud punktides 5, 6 ja 7 nimetatud põhimõtete kehtivuse. Nii leidis Riigikohus vastupidiselt punktis 5 väljendatud

⁴³⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika nt lahendites RKPJKm 3-4-1-5-08, p 29-30 (vt ptk 2.2.3. ülal); RKÜKo 5-19-29, p 46 (vt ptk 2.4. ülal).

⁴⁴⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika nt lahendites RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31 (vt ptk 2.2.3. ülal); RKPJKo 3-4-1-10-10, p 39 (vt ptk 2.2.4. ülal). Mainitud ka lahendis RKÜKo 5-19-29, p 38 (vt ptk 2.4. ülal).

⁴⁴¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika nt lahendites RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37 (vt ptk 2.2.3. ülal); RKÜKo 3-4-1-7-08, p 27 (vt ptk 2.2.4. ülal); RKPJKo 3-4-1-10-10, p 38 (vt ptk 2.2.4. ülal); RKÜKo 3-2-1-71-14, p 83 (vt ptk 2.2.7. ülal); RKPJKo 5-20-10, p 41 (vt ptk 2.2.7. ülal); RKÜKo 5-19-29, p 38-39 (vt ptk 2.4. ülal).

⁴⁴² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika nt lahendites RKPJKm 3-4-1-5-08, p 32 (vt ptk 2.2.3. ülal); RKPJKm 5-19-29/18, p 46 (vt ptk 2.4. ülal). Mainitud ka lahendis RKÜKo 5-19-29, p 38 (vt ptk 2.4. ülal).

⁴⁴³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika nt lahendites RKÜKo 3-2-1-71-14, p 83 (vt ptk 2.2.7. ülal); RKPJKo 5-20-10, p 40-42 ja 59 (vt ptk 2.2.7. ülal); RKÜKo 5-19-29, p 39, 43, 47, 49 ja 50 (vt ptk 2.4. ülal).

⁴⁴⁴ RKÜKo 5-19-29.

ning varasemas praktikas kinnitatud põhimõttele kõnealuses lahendis otsesõnu, et „[k]ui kohtul tekivad kahtlused nii EL õiguse kohaldamisalasse kuuluva EL õigusega seotud Eesti sätte põhiseaduspärasuses kui ka selle sätte kooskõlas EL õigusega, on tal üldjuhul võimalik hinnata, kumma vastavuse kontrolli ta kohtuasja lahendamiseks teeb,“ ning „/.../ sätte EL õigusele vastavuse kontroll ei pea ajaliselt ega menetluslikult eelnema sätte põhiseaduspärasuse kontrollile.“⁴⁴⁵ Sellega aga seadis Riigikohus kahtluse alla ka nii punktides 6 ja 7 käsitletud põhimõtted, mida on arusaadavalt võimalik järgida vaid juhul, kui kohus kontrollib esmalt ELÕ seotud sätte vastavust Euroopa Liidu õigusele. Veelgi enam, punktis 7 väljendatud põhimõtte osas võttis kohus isegi samas asjas varasemalt väljendatud arusaamast⁴⁴⁶ erineva seisukoha, mille kohaselt ei olene sätte võimalikust vastuolust Euroopa Liidu õigusega, mille tõttu tuleks sätte kohaldamata jätta, selle sätte asjassepuutuvus ja seega ka põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise lubatavus.⁴⁴⁷ Küll aga nähtub käesolevas töös varem kajastatud analüüsist, et sellised seisukohad võivad olla vaieldavad nii seadusandja sätestatud piiride, Riigikohtu varasema praktika kui ka Euroopa Kohtu praktika vaatest (vt pikemalt ptk 2.4.2. ja 2.4.3. ülal). Samuti on selge, et olenemata praktika sisulisest muutumisest mainis Riigikohus eelmainitud põhimõtted ära ka sel korral ning pidas vajalikuks vaid „arendada edasi“ Riigikohtu seniseid seisukohti,⁴⁴⁸ mitte aga muuta selgesõnaliselt praktikat. Niisiis on mõneti ebaselge, kuidas mõjutab Riigikohtu viimast ELÕ seotud sätete põhiseaduslikkuse järelevalve lahend kehtivat ning ka tulevast kohtupraktikat.

Vastuolusid on Riigikohtu ELÕ seotud sätete põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas olnud ka enne. Näiteks paistab ELÕ seotud sätteid käsitlevatest lahenditest silma, et kuigi alates riigihangete maksuvõla kaasusest (vt ptk 2.2.3. ülal) on justkui Riigikohtu praktikas kindlaks määratud „tehete järjekord“, mille kohaselt tuleb esmalt kontrollida ELÕ seotud sätte vastavust Euroopa Liidu õigusega ning alles seejärel võimalusel põhiseadusega,⁴⁴⁹ ei ole kohus paljudes kaasustes kontrollitud sätte vastavust Euroopa Liidu õigusega.⁴⁵⁰ Seejuures nähtub Riigikohtu selline lähenemine isegi kaasustes,⁴⁵¹ kus Riigikohus on samas sisuliselt tuginenud riigihangete maksuvõla kaasuses väljendatud erandile, mille kohaselt võib teatud juhtudel siiski teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet selliste ELÕ seotud sätete üle, mis on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.⁴⁵² Seega on Riigikohus riigihangete maksuvõla kaasusest tulenevaid reegleid lugenud

⁴⁴⁵ RKÜKo 5-19-29, p 47 ja 49.

⁴⁴⁶ RKÜKo 5-19-29, p 15.

⁴⁴⁷ RKÜKo 5-19-29, p 49.

⁴⁴⁸ RKÜKo 5-19-29, p 40.

⁴⁴⁹ RKPJKm 3-4-1-5-08, p 31.

⁴⁵⁰ Vt nt RKÜKo 3-4-1-7-08; RKÜKo 3-2-1-71-14; RKPJKo 5-20-10.

⁴⁵¹ Vt nt RKÜKo 3-4-1-7-08, p 27.

⁴⁵² RKPJKm 3-4-1-5-08, p 33-37.

justkui valikuliselt ning jätnud tihti oma argumentatsioonis tähelepanuta selle lahendi ühe kõige olulisema põhimõtte. Niisiis ei ole Riigikohtu praktika olnud selles küsimuses järjepidev. Nagu aga ka eelnevalt korduvalt mainitud, võib Euroopa Liidu õigusega kooskõla kontrollimata jätmine viia sisuliselt nii Euroopa Liidu õiguse teisese õiguse põhiseaduspärasuse kontrollimiseni, mis ei ole Riigikohtu pädevuses (vt ptk 2.2.3. ülal), kui ka tuua kaasa vastuolusid põhiseaduslikkuse järelevalvele seaduses kehtestatud piiride ja Euroopa Kohtu praktikaga (vt pikemalt ptk 2.4.2. ja 2.4.3. ülal), mistõttu väärrib selline lähenemine kriitikat.

Järjepidevuse puudumist ning kohati vastuolulist praktikat ilmestab seegi, et veel praegugi viitab Riigikohus oma veebilehe põhiseaduslikkuse järelevalvet kajastavas sektsioonis⁴⁵³ I ja II astme kohtutele mõeldud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise juhisele, mis ei ole kooskõlas Riigikohtu enda viimase praktikaga.⁴⁵⁴ Riigikohtu varasemast pikaajsest praktikast lähtudes suunab juhend alama astme kohtuid esmajoonel kontrollima ELÕ seotud sätte vastavust Euroopa Liidu õigusega, märkides, et alles selle sõela läbimisel saab vajadusel kontrollida sätte vastavust põhiseadusele.⁴⁵⁵ Nagu juba eelnevalt mainitud, asus aga Riigikohus oma eelmise aasta vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses (vt ptk 2.4. ülal) teistsugusele seisukohale.⁴⁵⁶ Seega on Riigikohus oma praktikat selles küsimuses oluliselt muutnud.

Lisaks on juhises riigihangete maksuvõla kaasusele (vt ptk 2.2.3. ülal) tuginedes välja toodud, et juhul, kui alama astme kohus ei ole kontrollinud ELÕ seotud sätte vastavust Euroopa Liidu õigusega ning ilmne pole ka vastuolu puudumine, jätab Riigikohus kohtu esitatud taotluse läbi vaatamata.⁴⁵⁷ See aga ei ole taaskord kooskõlas vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses väljendunud (vt ptk 2.4. ülal) praktikaga,⁴⁵⁸ mille kohaselt on ka Riigikohtul endal võimalik põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus hinnata sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega ning küsida vajadusel ka eelotsust Euroopa Kohtust. Niisamuti ärgitab Riigikohus eeltoodud juhendis alama astme kohtuid samuti riigihangete maksuvõla kaasusele tuginedes jätma algatamata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusi juhul, kui ELÕ seotud sätte tuleb vaidluses jätta kohaldamata vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega. Sellist soovitusi põhistab Riigikohus aga just käesolevas töös korduvalt käsitletud asjassepuutuvuse puudumisega (vt ptk 1.2. ja 2.4.2. ülal).⁴⁵⁹ Vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses (vt ptk 2.4. ülal) asus Riigikohus aga

⁴⁵³ Põhiseaduslikkuse järelevalve. Riigikohus. – <https://www.riigikohus.ee/et/menetlus-riigikohtus/pohiseaduslikkuse-jarelevalve> (25.04.2023).

⁴⁵⁴ Kolk. T.

⁴⁵⁵ Kolk. T., lk 16.

⁴⁵⁶ RKÜKo 5-19-29, p 47 ja 49.

⁴⁵⁷ Kolk. T., lk 18.

⁴⁵⁸ RKÜKo 5-19-29.

⁴⁵⁹ Kolk. T., lk 18.

vastupidisele seisukohale ning leidis, et ELÕ seotud sätete puhul ei tule asjassepuutuvuse hindamisel arvesse võtta nende võimalikku kohaldamata jätmist vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega.⁴⁶⁰ Niisiis ei pruugi ka need juhised toodud näpunäited olla enam asjakohased. Huvitaval kombel viitab Riigikohtu juhend ka juba eelnevalt käsitletud õiguskirjanduses levinud ELÕ seotud sätte definitsioonile, mille kohaselt „EL-i õigusega seotuks võiks lugeda vaid need sätted, mille kehtestamise kohustus tuleneb EL-i õigusest, ehk sätted, mille kehtetuks tunnistamine tekitaks vastuolu EL-i õigusega.“⁴⁶¹ Nagu nähtub aga ka eelnevast analüüsist, ei ole selline käsitus tingimata kooskõlas Riigikohtu enda praktika ning ka Euroopa Kohtu seisukohtadega (vt ptk 1.1. ülal). Niisiis on selge, et hetkel tuleb alama astme kohtutel opereerida vastuolulistest juhistest ning ebajärjepidevast praktikast lähtudes, mis kahtlemata võib kahjustada õigusselgust ning õiguslike järeلمite ettenähtavust ka üksikisikute jaoks.

Õigusselguse puudumine ning ebamäärasus õigismõistete sisustamisel on aga ilmne ka Riigikohtu viimaste lahendite argumentatsioonist. Nii tuleb nõustuda riigikohtunike Julia Laffranque'i ja Saale Laosi vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses esitatud konkureerivas arvamuses sisalduvate mõtetega, mille kohaselt ei ole Riigikohus oma praktikas avanud nii taastuvenergia tasude kaasuse (vt ptk 2.2.7. ülal), välismaalaste seaduse kaasuse (vt ptk 2.2.7. ülal) kui ka vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuse (vt ptk 2.4. ülal) keskse põhimõtte – Euroopa Liidu õiguse esimuse, ühtsuse ja tõhususe – sisu ning tausta.⁴⁶² Olukorras, kus Riigikohtu lahenditest ei olene vaid konkreetse vaidluse menetlusosaliste saatus, vaid nende pretsedenditaolise iseloomu tõttu järgivad nende eeskuju kohtunikukonna liikmed ka tulevaste otsustuste tegemisel, võiks lahendid olla kergesti mõistetavad ning sõnastuses selged. Hetkel jääb aga segaseks, mida Riigikohus selle väga keskse põhimõttega silmas peab ja millest seega ka alama astme kohtud juhinduma peaksid. Seega jääb üle loota, et Riigikohus sisustab nimetatud põhimõtte oma tulevastes lahendites.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika läbival analüüsimisel jääb selgelt silma ka Riigikohtu vähene dialoog Euroopa Kohtuga. Nii jõudis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium esimese eelotsusetaotluseni alles vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses, kuid ka sel korral ei hinnanud kohus lõppastmes siiski vaidlustatud sätete kooskõla Euroopa Liidu õigusega (vt ptk 2.4. ülal).⁴⁶³ Sarnast praktikat on aga Riigikohtule ette heidetud juba 2005. aastast, mil Riigikohus otsustas valimisliitude kaasuses jätta läbi vaatamata õiguskantsleri Euroopa Liidu õigust puudutava taotluse ning mil riigikohtunik Julia Laffranque

⁴⁶⁰ RKÜKo 5-19-29, p 49.

⁴⁶¹ Kolk. T., lk 16 ning seal viidatud Kalmo, H. (viide 16), lk 588.

⁴⁶² Riigikohtunik Julia Laffranque'i konkureeriv arvamus asjas 5-19-29, ptk I.

⁴⁶³ RKÜKo 5-19-29.

oma eriarvamuses leidis, et Riigikohus oleks pidanud küsima eelotsust Euroopa Kohtult.⁴⁶⁴ Sarnast kriitikat esitasid nii õigusteadlased kui ka riigikohtunikud põhiseaduse ning Euroopa Liidu õigusega seotud lahenditele veel näiteks stabiilsusmehhanismi⁴⁶⁵ (vt ptk 2.2.6. ülal) ja taastuenergia tasude⁴⁶⁶ kaasustes (vt ptk 2.2.7. ülal). Tegelikult võib aga ülaltoodud analüüsi pinnalt heita Riigikohtule ette vähest Euroopa Liidu õigusega kooskõla hindamist ja seega ka võimalike eelotsuste küsimisest hoidumist enamike töös kajastatud lahendite puhul.

Nagu eelnevalt korduvalt mainitud, ei ole eelotsuse küsimine Euroopa Liidu õigusega seotud asjas mitte ainult Riigikohtu õigus, vaid lausa kohustus, mis tuleneb Riigikohtule kui viimase astme kohtule ELTL artikkel 267 lõikest 3 (vt nt ptk 2.1.2. ülal). Seejuures vabastab kohut eelotsuse küsimisest vaid *acte éclairé*⁴⁶⁷ või *acte clair*⁴⁶⁸ olukorra esinemine. Kuigi ülaltoodud analüüsis leidub tõesti ka lahendeid, kus kohus neile eranditele õigustatult tuginenud on, näiteks relvaloa kaasuses tehtud lahendis⁴⁶⁹ (vt ptk 2.2.4. ülal), on kohus aga erandite kohaldamisel ka eksinud (vt pikemalt ptk 2.3. ülal).⁴⁷⁰ Veelgi enam, nagu juba mainitud, ei ole suures osas lahendites kooskõla või selle puudumist Euroopa Liidu õigusega üldse tuvastatud, rääkimata eelotsuse küsimisest. Seejuures on eelotsuse küsimata jätmine Euroopa Liidu õiguse rikkumine, mis on varasemalt olnud ka Euroopa Komisjoni poolt algatatud rikkumismenetluste aluseks. Nii on näiteks Euroopa Kohus Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluses leidnud, et Prantsusmaa riiginõukogu (*Conseil d'État*) on rikkunud ELTL artikli 267 lõikest 3 tulenevat kohustust saata Euroopa Liidu õigusega seotud asi Euroopa Kohtusse.⁴⁷¹ Samuti on Euroopa Komisjon näiteks varasemalt alustanud rikkumismenetluse 2003/2161 Rootsi vastu, kuivõrd leiti, et Rootsi ülemkohus (*Högsta domstolen*) ei ole suunanud piisavalt palju Euroopa Liidu õigusega seotud küsimusi Euroopa Kohtu ette.⁴⁷² Samuti võib Euroopa Kohtu praktika alusel eelotsuse küsimata jätmisega tekkida liikmesriigile kohustus maksta seetõttu kahju kannatanud isikule hüvitist riigivastutuse alusel⁴⁷³ või vaadata uuesti läbi antud haldusakt.⁴⁷⁴

⁴⁶⁴ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus asjas 3-4-1-1-05, p 11.

⁴⁶⁵ Ernits, M., Laurand, A., Saluste, M., lk 33.

⁴⁶⁶ Riigikohtunike Villu Kõve ja Tambet Tampuu eriarvamus asjas 3-2-1-71-14, p 4.

⁴⁶⁷ *Acte éclairé* all mõistetakse olukorda, kus kõnealuse küsimusega sisuliselt identne küsimus on Euroopa Kohtu poolt analoogselt kohtuasjas juba lahendatud. Vt EKo liidetud kohtuasjad C-28 kuni 30/62.

⁴⁶⁸ *Acte clair* all mõistetakse olukorda, kus liidu õiguse õige kohaldamine on niivõrd ilmselge, et põhjendatud kahtlus ei ole võimalik. Vt EKo C-283/81.

⁴⁶⁹ RKPJKo 3-4-1-10-10, p 39.

⁴⁷⁰ RKHKo 3-3-1-33-06, p 29.

⁴⁷¹ EKo C-416/17, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:811.

⁴⁷² Bernitz, U. Förhandsavgöranden av EU-domstolen Svenska domstolars hållning och praxis. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier 2010, lk 31.

⁴⁷³ EKo C-224/01, *Gerhard Köbler versus Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:513.

⁴⁷⁴ EKo C-2/96, *Willy Kempter KG versus Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2008:78. EKo C-453/00, *Kühne & Heitz NV versus Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECLI:EU:C:2004:17.

Tegemist ei pruugi aga olla mitte ainult Euroopa Liidu õiguse, vaid ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni⁴⁷⁵ rikkumisega. Nii on Euroopa Inimõiguste Kohus korduvalt leidnud, et eelotsuse küsimata jätmine riigisisese kohtu poolt juhul, kui see pole küllaldaselt põhjendatud (nt *acte clair* või *acte éclairé* erandite abil), kujutab endast riigi poolset konventsiooni artikli 6, mis tagab isikutele õiguse õiglasele kohtumenetlusele, rikkumist.⁴⁷⁶ Seejuures tegi Euroopa Inimõiguste Kohus viimase selletaolise otsuse 14. märtsil 2023. aastal, mistõttu on tegemist väga päevakajalise ning reaalseid tagajärgi kandva rikkumisega.⁴⁷⁷ Seega avab ka Riigikohtu poolne tõrksus küsimuste Euroopa Kohtusse suunamisel potentsiaalselt ukse Eesti riigi vastutusele nii Euroopa Kohtu kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu ees, mis ei saa kindlasti olla Riigikohtu soovitud eesmärk.

Teine probleem, mis võib kerkida Euroopa Kohtu eelotsustest, on neis väljatoodud juhiste eiramine või nende kohaldamisest keeldumine. Nii sedastas Saksamaa Liidukonstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*) juba eelnevalt kajastatud Euroopa Keskpanga puudutavas otsuses, et Euroopa Kohus käitus otsuse andmisel *ultra vires* ning eiras seetõttu ka eelotsuses⁴⁷⁸ antud tõlgendust Euroopa Liidu õigusele.⁴⁷⁹ Sellisele otsusele reageerisid negatiivselt nii Euroopa Komisjon, kes ähvardas sellise otsuse tulemusena algatada Saksamaa vastu rikkumismenetluste,⁴⁸⁰ kui ka Euroopa Kohus, kes viitas Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt on Euroopa Kohtu eelotsused liikmesriikide kohtutele siduvad,⁴⁸¹ eelotsuste eiramine oleks ohuks Euroopa Liidu õiguse ühtsusele⁴⁸² ning ka liikmesriikide kohtud peavad tagama liidu õiguse täieliku õigusmõju⁴⁸³.⁴⁸⁴ Teine sarnane kaasus on samuti eelnevalt põgusalt viidatud Taani ülemkohtu (*Højesteret*) murranguline otsus, milles kohus leidis, et vastupidiselt Euroopa Kohtu eelotsuses leitule,⁴⁸⁵ ei ole vanuse alusel diskrimineerimise keeld Taanis otsekohalduv Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtte ning Euroopa Kohtu otsust ei saa seega Taanis rakendada.⁴⁸⁶ Õiguskirjanduses on seejuures leitud, et selline lähenemine võib osutuda väga problemaatiliseks, kui iga liikmesriik asuks oma põhiseaduse kaudu looma isesuguseid variatsioone Euroopa Liidu õigusest, ning et kui otsuses väljendatud

⁴⁷⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (01.08.2021 sõnastuses). – RT II, 22.06.2021, 4.

⁴⁷⁶ Vt nt EIKo 3989/07 ja 38353/07, *Ullens de Schooten ja Rezabek vs. Belgia*, p 55-67. EIKo 21164/20, *Rutar ja Rutar Marketing d.o.o. vs. Sloveenia*, p 58-64.

⁴⁷⁷ EIKo 57378/18, *Georgiou vs. Kreeka*, p 22-26.

⁴⁷⁸ EKo C-493/17, *Menetlus, mille algatamist taotles Heinrich Weiss jt*, ECLI:EU:C:2018:1000.

⁴⁷⁹ BVerfG. 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

⁴⁸⁰ Statement by President von der Leyen. 10.05.2020.

⁴⁸¹ EKo C-446/98, *Fazenda Pública versus Câmara Municipal do Porto*, ECLI:EU:C:2000:691, p 49.

⁴⁸² EKo C-314/85, p 15 ja 17.

⁴⁸³ EKo C-212/04, p 122.

⁴⁸⁴ Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020. 08.05.2020.

⁴⁸⁵ EKo C-441/14, *Dansk Industri (DI) versus Sucession Karsten Eigil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:278.

⁴⁸⁶ Højesteret sag 15/2014, lk 42.

loogikat kohaldada teisteski liikmesriikides, tähendaks see Euroopa Liidu õiguskorra fragmenteerumist ning õiguskindluse ja ühtsuse kahjustumist.⁴⁸⁷

Seega tuleb eeltoodu põhjal asuda seisukohale, et nii Euroopa Kohtu, Euroopa Komisjoni kui ka Euroopa Liidu õigussüsteemi vaatest laiemalt ei ole tervitatavad riigisiseste kohtute otsused jätta kohaldamata Euroopa Kohtu eelotsuses väljendatud juhised. Võib aga argumenteerida, et Riigikohus on aga oma vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses võetud seisukohtadega astunud just sellele teele (vt ptk 2.4. ülal).⁴⁸⁸ Nii küsis Riigikohus küll Euroopa Kohtult eelotsust, kuid jättis selles sisaldunud juhtnöörid otsuse tegemisel kõrvale ning riigisisese sätte kooskõla või vastuolu nende alusel lõpuks ei tuvastanudki. Kuigi sellel korral ei toonud see tõenäoliselt kaasa Euroopa Liidu õigussüsteemi ühtsuse riivet, kuivõrd õiguskorrast eemaldati Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev norm, lõi see siiski ohtliku pretsedendi selleks, et ka tulevikus jätkaks Riigikohus eelotsuse kõrvale ning ohustaks niisiis Euroopa Liidu õiguse täielikku toimet ning õigusselgust.

Eeltoodud ebakõlad Riigikohtu enda praktikas ning ka Riigikohtu praktika, seadusandja tahte ja Euroopa Kohtu praktika vahel on toonud meid olukorrani, kus üksikisikul ei ole mitte ainult ebakindlus selle osas, mil määral on tema õigused kaitstud juhul, kui õiguste riive on põhjustanud ELÕ seotud säte, vaid eksisteerib ka väga reaalne oht, et isiku õiguste kaitse ei ole piisavalt tõhus ja kiire. Nii näeme vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuse näitel, et kohati võib Euroopa Liidu õiguse kohaldamise esimuse eiramine ja konkreetse normikontrolli menetluse läbiviimine põhiseaduslikkuse järelevalves mitte kaitsta isiku õigusi suuremal määral, vaid vastupidi halvendada ta olukorda seoses lisandunud kurnava menetlusetapiga (vt ptk 2.4. ülal).⁴⁸⁹

Ebakindlust üksikisiku õiguste kaitstuse osas süvendab ka fakt, et kuigi Riigikohus ei ole abstraktset normikontrolli ELÕ seotud sätete puhul sõnaselgelt välistanud, ei ole Riigikohus siiani rahuldanud veel ühtegi abstraktse normikontrolli taotlust selliste sätetega seotud asjades. Just abstraktne normikontroll on aga see meede, mis aitaks õiguskorda puhastada nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega vastuolus olevatest normidest ja seega ennetada isikute õiguste riiveid juba eos (vt ptk 1.2. ülal). Samuti on abstraktse normikontrolli eelis konkreetse normikontrolli ees see, et konkreetse normikontrolli piiratusest tulenevalt saab seda teostada vaid juba käimasoleva kohtumenetluse raames, samas kui abstraktses normikontrollis selline eeldus puudub ning näiteks õiguskantsler saab olla vahendajaks isiku ning kontrolli teostava

⁴⁸⁷ Rask Madsen, M., Olsen, H. P., Šadl, U. Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: the Danish Supreme Court's Decision in the Ajos Case and the National Limits of Judicial Cooperation. – European Law Journal 2017/23(1-2), lk 149-150.

⁴⁸⁸ RKÜKo 5-19-29.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

Riigikohtu vahel.⁴⁹⁰ Niisiis oleks isik, kelle õigusi on tema hinnangul riivatud õigusvastase sättega, konkreetse normikontrolli raames õiguskaitse saamiseks kohustatud igal juhul algatama kohtuasja, mis lisaks oma koormavale olemusele aga ei pruugi siiski õiguskaitset õigeaegselt tagada.

Võtame eeskujuks näiteks teedrajava valimisliitude kaasuse, kus oli arutlusel Euroopa Liidu kodanike õigus kuuluda erakondadesse, et tagada kõigile Euroopa Liidu kodanikele Euroopa Liidu õigusest tulenev õigus saada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel võrdsetel alustel valitud, ning kus abstraktse normikontrolli taotlus jäi rahuldamata (vt ptk 2.1. ülal).⁴⁹¹ Selles küsimuses ei oleks konkreetne normikontroll tõenäoliselt taganud üksikisiku õiguste piisavalt kiiret ning tõhusat kaitset, kuivõrd kahjustatud isik oleks ilmselt pidanud kohtusse pöörduma selleks, et tühistataks erakonna otsus tema erakonda vastuvõtmisest keeldumise kohta. Alles selle menetluse käigus oleks saanud kohus hinnata erakonnaseaduse vastava sätte Euroopa Liidu õigusele vastavust ning oleks saanud jätta selle kohaldamata. Aeganõudva kohtutee lõpplahendi saabumise ajaks oleks aga kohalike omavalitsuste volikogude valimised tõenäoliselt möödas olnud, mistõttu poleks isikule tagatud võrdseid võimalusi valimistel kandideerida ja seega oleks isiku õigused jäänud tõhusa kaitseta. Seetõttu oleks selles asjas isikute õiguste kaitse taganud just abstraktse normikontrolli taotluse rahuldamine. Niisiis võib ka juba selle konkreetse kaasuse näitel järeldada, et ELÕ seotud sätete üle teostatavas põhiseaduslikkuse järelvalves eksisteerib hetkel veel lünk, mida loodetavasti asub täitma edasine kohtupraktika.

3.2. Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelvalve tulevikuvaade

Analüüsides nii ELÕ seotud sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelvalve senise praktika tervitatavaid kui ka mõnevõrra kriitikat väärivaid pooli, tekib kahtlemata küsimus, millises suunas võiks taoliste sätete põhiseaduslikkuse kontroll areneda tulevikus. Eeltoodud kitsaskohtade lahkamisel saab välja pakkuda nii mõnegi võimaliku lahenduse, mis võiks edaspidi kindlustada nii üksikisikute õiguste parema kaitse kui ka kohtupraktika kooskõla Euroopa Liidu õigusega.

Mõistetavalt on Riigikohtu järgmised põhiseaduslikkuse järelvalve lahendid ELÕ seotud sätete valdkonnas eriti tähenduslikud, kuivõrd neist nähtub, millist praktikat ning mis

⁴⁹⁰ Parrest, N. jt. PSK 12 ptk/6.

⁴⁹¹ RKÜKo 3-4-1-1-05.

ulatuses hakkab Riigikohus kohaldama pärast vaegkuuljate vanglateenistuses tehtud pöördelist otsust (vt ptk 2.4. ülal).⁴⁹² Siiski tuleb loota, et enne järgmiste otsustuste tegemist mõtleb Riigikohus põhjalikult läbi selle, kuidas sobivad need otsustused nii seadusandja poolt antud raamidesse kui ka Euroopa Liidu õiguse konteksti.

Euroopa Liidu õiguse parema mõistmise ning efektiivsema kohaldamise huvides aga võiks Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames ka edaspidi kasutada aktiivselt oma õigust ning kohustust küsida eelotsuseid Euroopa Kohtult. Selles osas saame seejuures võtta eeskju ka teiste liikmesriikide konstitutsioonikohtutest, kes on kohati olnud eelotsuste küsimisel Riigikohtust oluliselt aktiivsemad. Nii on Euroopa vanematest õiguskultuuridest olnud eelotsuste küsimisel aktiivsed näiteks Austria⁴⁹³ ja Itaalia.⁴⁹⁴ Samas on ka meie enda lähinaabrite Läti⁴⁹⁵ ja Leedu⁴⁹⁶ konstitutsioonikohtud näidanud eelotsuste küsimisel üles suuremat aktiivsust kui Riigikohus. Positiivse arenguna on isegi Saksa Liidukonstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*), mis pidas end mõnede hinnangute kohaselt pikalt liiga võimekaks, et järgida Euroopa Kohtu antud tõlgendusi,⁴⁹⁷ asunud viimase kümnendi jooksul siiski Euroopa Kohtult eelotsuseid küsima.⁴⁹⁸ Niisiis pole ka Riigikohtul ühtegi takistust selleks, et jätkata vaegkuuljate vanglateenistuse kaasusest (vt ptk 2.4. ülal) alguse saanud eelotsuste küsimise praktikat.⁴⁹⁹ Erinevalt eeltoodud kaasusest võiks aga Riigikohus eelotsuste pinnalt teha siiski ka otsustuse riigisiseste sätete kooskõla või vastuolu kohta Euroopa Liidu õigusega, et vältida menetluse asjatut pikenemist ning Euroopa Kohtu praktikaga vastuollu sattumist (vt pikemalt ptk 2.4.2. ja 2.4.3. ülal).

⁴⁹² RKÜKo 5-19-29.

⁴⁹³ Vt nt EK C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH versus Finanzlandesdirektion für Kärnten*, eelotsusetaotlus. EK liidetud kohtuasjad C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd versus Minister for Communications, Marine and Natural Resources jt ja Kärntner Landesregierung jt*, eelotsusetaotlus. EK liidetud kohtuasjad C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, *Rechnungshof versus Österreichischer Rundfunk ja teised ja Christa Neukomm ja Joseph Lauermann versus Österreichischer Rundfunk*, eelotsusetaotlus. EK C-171/01, *Wählergruppe "Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG"*; *Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ja teiste osavõtul*, eelotsusetaotlus.

⁴⁹⁴ Vt nt EK C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri versus Regione Sardegna*, eelotsusetaotlus. EK C-699/21, *E. D. L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*, eelotsusetaotlus. EK C-481/19, *DB versus Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, eelotsusetaotlus. EK C-700/21, *O. G. (Mandat d'arrêt européen à l'encontre d'un ressortissant d'un État tiers)*, eelotsusetaotlus. EK C-350/20, *O.D. jt versus Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, eelotsusetaotlus.

⁴⁹⁵ Vt nt EK C-767/22, *1Dream jt*, eelotsusetaotlus. EK C-290/20, *„Latvijas Gāze” AS*, eelotsusetaotlus. EK C-391/20, *Boriss Cilevičs jt*, eelotsusetaotlus. EK C-598/20, *„Pilsētas zemes dienests” AS*, eelotsusetaotlus. EK C-439/19, *Menetlus, mille algatamist taotles B*, eelotsusetaotlus.

⁴⁹⁶ Vt nt EK C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė versus Lietuvos Respublikos Seimas*, eelotsusetaotlus. EK C-239/07, *Julius Sabatauskas jt*, eelotsusetaotlus.

⁴⁹⁷ Lohse, E. J. The German Constitutional Court and Preliminary References – Still a Match not Made in Heaven? – German Law Journal 2015/16(6), lk 1491-1492.

⁴⁹⁸ EK C-62/14, *Peter Gauweiler jt versus Deutscher Bundestag*, eelotsusetaotlus. EK C-493/17, *Menetlus, mille algatamist taotles Heinrich Weiss jt*, eelotsusetaotlus.

⁴⁹⁹ RKPJKm 5-19-29/18.

Siiski jääb aga õhku küsimus sellest, mis saab edasi normidest, mille puhul on küll tuvastatud vastuolu Euroopa Liidu õigusega ja mis on konkreetsetes vaidluses kohaldamata jäetud, kuid mis jäävad õiguskorda edasi kehtima. Selliste sätete olemasolu õigussüsteemis võib kahtlemata tekitada probleeme õigusselguse ja õiguskindlusega, kuivõrd isikutele ei pruugi olla arusaadav, millistest sätetest neil edaspidi lähtuda tuleb.⁵⁰⁰ Õigusselguse ning -kindluse tagamiseks võib olla erinevaid mooduseid.

Endine riigikohtunik Jüri Pöld on näiteks avaldanud seisukohta, mille kohaselt võiks Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaid sätteid, mis on mõnes konkreetsetes vaidluses jäänud kohaldamata, kuid mis siiski säilivad õiguskorras, markeerida Riigi Teatajas viitega vastavale otsusele, et õiguse adressaadid oleks informeeritud ning neile oleks tagatud õigusselgus.⁵⁰¹ Kindlasti aitaks sätete selline märgistamine vähemal või rohkemal määral suurendada õigusselgust. Küll aga ei kõrvalda see siiski segadust seoses sellega, milliseid õiguslikke tagajärgi kord kohaldamata jäetud sätted edaspidi kaasa toovad ning kas need on endiselt isikutele õiguslikult siduvad. Seetõttu tuleks pigem mõelda sätete õiguskorrast eemaldamise või nende Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimisele.

Riigikohus on oma vaegkuuljate vanglateenistuse kaasuses õigesti välja toonud, et mõnel juhul võib Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva sätte kehtimajäämine õiguskorras olla vastuolus ka Euroopa Kohtu praktikaga.⁵⁰² Samale seisukohale on jõutud ka õiguskirjanduses.⁵⁰³ Küll aga ei saa nõustuda, et eelnimetatud kaasuses läbi viidud konkreetne normikontroll oleks Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevate normide õiguskorrast eemaldamiseks parim meede. Nagu juba eelnevalt analüüsitud, ei oleks konkreetse normikontrolli sellisel eesmärgil kasutamine kooskõlas ei seadusandja poolt seatud piiride, konkreetse normikontrolli eesmärkide ega ka Euroopa Kohtu praktikaga (vt ptk 1.2., 2.4.2. ja 2.4.3. ülal).

Teine tee, kuidas õigussüsteemis oleks võimalik vabaneda Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevatest normidest, on aga seadusandlik tee. Kahtlemata on aga selle variandi puhul tegemist küllaltki ebakindla ja ajakuluka meetmega, kuivõrd seadusandlik protsess on suuresti mõjutatud poliitilistest prioriteetidest ning vähem õigusteoreetilistest kaalutlustest. Nii on ka õiguskirjanduses leitud, et puhtalt sellele lootma jäämine, et seadusandja teeb kohtuotsusest

⁵⁰⁰ Laffranque, J. jt. PSTSK § 2/50.

⁵⁰¹ Pöld, J. Kuidas mõista Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahetõkku põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisel? – Ettekande teesid 32. Eesti õigusteadlaste päevadelt: „Põhiseadus 20. Õiguspraktika pragmatismist põhiseaduslikkusele“, Tartu, 4.-5.10.2012 – <http://media.voog.com/0000/0038/9691/files/32Pold.pdf> (25.04.2023), p 4.

⁵⁰² RKÜKo 5-19-29, p 45. EKo C-104/86, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:1988:171, p 12. EKo C-162/99, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2001:35, p 33.

⁵⁰³ Parrest, N. jt. PSK § 139/15.

tulenevalt vajalikud parandused, ei ole kahjuks alati tulemuslik olnud.⁵⁰⁴ Seega ei saa seadusandja tegevusele lootma jäämist pidada efektiivseks olukorras, kus seadusemuudatuse menetlemisele kuluva aja jooksul (juhul, kui muudatust üldse kavandatakse) võib õigussüsteemis edasi kehtiv norm kahjustada mitmete järgmiste isikute õiguseid.

Meetmeks, mis aitab sihipäraselt õigussüsteemist eemaldada nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega vastuolus olevaid norme, võib olla abstraktne normikontroll. Nii ei mõjuta sätte asjassepuutuvus abstraktse normikontrolli lubatavust ning menetlusse pole kaasatud ka konkreetseid menetlusosalisi, kellele võiks kurnavaks osutuda täiendav menetlus (vt ptk 1.2. ülal). Samuti oleks see kooskõlas abstraktse normikontrolli eesmärkiga tuvastada õigusnormide objektiivne põhiseadusvastasus.⁵⁰⁵ Õiguskirjanduses on välja pakutud, et Riigikohtu rolli põhiõiguse ühtse tõlgendajana aitaks tagada see, kui nähtaks ette uus menetlus, mille kohaselt algatab Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse juhul, kui siseriiklik säte jäetakse kohaldamata vastuolu tõttu põhiseadusega küllaltki sarnase sisuga Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga.⁵⁰⁶ Arendades seda mõtet edasi, võiks sellist menetlust läbi viia mitte konkreetse normikontrollina sama kohtuasja raames, vaid uue abstraktse normikontrolli menetlusena, kus tuvastatakse sätte objektiivne põhiseaduspärasus olenemata konkreetsetest asjaoludest. Õigusselguse tagamiseks võiks sellist uut abstraktse normikontrolli liiki teoorias kohaldada isegi igal juhul, kui säte jäetakse kohaldamata vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega, kuivõrd nii oleks tagatud, et õigussüsteemist eemaldatakse esimesel võimalusel nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiõigusega vastuolus olevad normid.

Seejuures sobiks abstraktne normikontroll mitte ainult õigussüsteemi puhastamiseks Euroopa Liidu ja põhiseadusega vastuolus olevatest normidest, vaid ka üksikisikute õiguste kaitseks juhul, kui puudub kohtuvaidlus, mille raames teostada konkreetset normikontrolli, ning taolise menetluse algatamine oleks ebamõistlik või lausa võimatu (vt ptk 1.2. ja 3.1. ülal).⁵⁰⁷ Seetõttu tuleb loota, et olenemata tõsiasjast, et siiani ei ole Riigikohus rahuldanud veel ühtegi ELÕ seotud sätet puudutavat abstraktse normikontrolli taotlust, muutub see praktika tulevikus.

Siiski jääb aga endiselt lahtiseks see, kuidas on võimalik eeltoodud juhtudel, kui puudub konkreetne kohtuvaidlus, kaitsta üksikisikute huve olukorras, kui nende õigusi riivab säte, mis on küll kooskõlas põhiseadusega, kuid vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Mõnede hinnangute kohaselt võiks seadusandja ka sellistel juhtudel näha ette eraldiseisva abstraktse normikontrolli menetluse. Riigikohtunik Julia Laffranque leidis juba oma 2005. aasta valimisliitude kaasuses

⁵⁰⁴ Laffranque, J. (viide 19), lk 534.

⁵⁰⁵ Pilving, I. PSK § 152/102.

⁵⁰⁶ Karmo, H. PSJKSK § 1/46.2.

⁵⁰⁷ Parrest, N. jt. PSK 12 ptk/6.

antud eriarvamus, et seadusandja võiks õiguskantslerile anda pädevuse taotleda järelevalvet ka selliste sätete üle, mis on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.⁵⁰⁸ Sama küsimust on hiljem korduvalt lahatud ka õiguskirjanduses.⁵⁰⁹ Riigikohus on selles osas õigesti märkinud, et „[s]eadusandja pädevuses on otsustada, kas ta soovib reguleerida Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamise menetlust, nii nagu seadusandjal on võimalik valida, kas ta annab õiguskantslerile õiguse kontrollida siseriiklike normide kooskõla Euroopa Liidu õigusega või mitte.“⁵¹⁰

Küll aga võib Euroopa Kohtu praktikaga olla vastuolus olukord, kus seadusandja üksikisikule tõhusaid vahendeid oma Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste kaitseks ei võimaldagi. Nii on Euroopa Kohus sedastanud, et kuigi liidu õigus ei nõua üldjuhul eraldi selliste riigisiseste õiguskaitsevahendite olemasolu, mille peamine eesmärk on sätete Euroopa Liidu õigusega kooskõla kontrollimine, peavad siiski olemas olema tõhusad õiguskaitsevahendid, millega sellist kooskõla kontrollida, ning mis ei ole ebasoodsamad kui samalaadsed siseriiklikud õiguskaitsevahendid.⁵¹¹ Hetkel aga valitseb Eesti õiguskorras olukord, kus isikul on küll õiguskantsleri vahendusel ning ilma kohtuvaidluseta võimalik kaitsta oma huve juhul, kui tema õiguseid riivab põhiseadusvastane säte, kuid samasugust võimalust ei eksisteeri Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva sätte puhuks. Seega on isiku õiguskaitsevahendid oma Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste kaitseks ebasoodsamad, kui sarnased siseriiklikud vahendid. Niisiis võib selline õiguslünk olla vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga.

Eeltoodust nähtuvalt võiks seadusandja tõsiselt kaaluda võimalust anda õiguskantslerile pädevus pöörduda Riigikohtusse ka juhul, kui säte on vastuolus vaid Euroopa Liidu õigusega. Sellise uue pädevuse andmist ei takista pealtnäha ei Eesti ega ka Euroopa Liidu õigus. Vastupidi, Euroopa Kohtu praktika lausa soosib sellise täiendava õiguskaitsevahendi kehtestamist. Õiguskantsleri pädevusi on seejuures oluliselt laiendatud ka varem, kui talle anti 1999. aastal jõustunud uue õiguskantsleri seadusega ka ombudsmani ehk riigi täitevvõimu tegevuse üle kontrolli teostamise pädevus, mida laiendati veelgi 2004. aastal jõustunud seadusemuudatustega.⁵¹² Seetõttu ei ole õiguskantsleri pädevuspiiride muutus Eesti õiguskorras midagi uut ning arvestades Eesti õiguse üha sügavamalt läbipõimumist Euroopa Liidu õigusega, tundub sellise pädevuse lisamine õiguskantsleri arsenalis ainult loomulik.

⁵⁰⁸ Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus asjas 3-4-1-1-05, p 3.

⁵⁰⁹ Lõhmus, U. (viide 6), p 4. Laffranque, J. (viide 19), lk 534. Laffranque, J. jt. PSTSK § 2/62.

⁵¹⁰ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 50.

⁵¹¹ EKo C-432/05, *Unibet (London) Ltd ja Unibet (International) Ltd versus Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163, p 65.

⁵¹² Parrest, N. jt. PSK § 139/1.

Lisaks eeltoodule aga tõusetub ka küsimus, mille puhul ei ole oluline teostatava normikontrolli liik – kuidas hoida ära Euroopa Liidu õigusega vastuollu sattumist juhul, kui Riigikohus tunnistab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks ELÕ seotud sätte, mis on küll Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, kuid mille siseriiklikust seadusandjast tuleneva mõõte üle on õigus Riigikohtul siiski järelevalvet teostada? Nii näiteks võib ELÕ seotud sätte sisu tuleneda täielikult Euroopa Liidu õigusest, kuid sätte olla formaalselt põhiseadusvastane. Samuti võib sätte reguleerida lisaks Euroopa Liidu õigusest tulenevatele olukordadele ka teisi, puhtalt riigisiseseid olukordi. Selliste sätete kehtetuks tunnistamisel aga kaoks ELÕ seotud sätte tervikuna õiguskorrast ning tekib oht sattuda vastuollu Euroopa Liidu õigusega. Õiguskirjanduses on leitud, et seda probleemi saab lahendada seeläbi, et Riigikohus saab PSJKS § 58 lg 3 alusel lükata kohtuotsuse jõustumise kuni kuue kuu võrra edasi, mille kestel peaks õigusakti andja kehtestama uue, nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega kooskõlas oleva sätte.⁵¹³ Selline lähenemine on tervitatav, kuivõrd tagab nii isikute põhiõiguste kaitse kui ka Eesti poolse kohustuse täitmise Euroopa Liidu ees, mistõttu võib loota, et Riigikohus seda tulevikus ka rakendab.

⁵¹³ Kalmo, H. PSJKSK § 1/48.3.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö keskseks teemaks oli Euroopa Liidu õigusega seotud sätete põhiseaduslikkuse järelevalve ning Riigikohtu pädevuse piiritlemine taolise järelevalve teostamisel. Seejuures oli üheks töö eesmärgiks selgitada välja, millist riigisisese õiguse sätet tuleb üldse lugeda Euroopa Liidu õigusega seotud sätteks. Samuti seati töö eesmärgiks tuvastada, milline on Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu kehtiv praktika põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes, mis puudutavad Euroopa Liidu õigusega seotud sätteid ning kuidas on üksikisikutel selle praktika valguses võimalik kaitsta oma õigusi juhul, kui nende õiguste riive on põhjustanud Euroopa Liidu õigusega seotud säte.

Töö eesmärgi saavutamiseks uuriti töö käigus täpsemalt seda, millist riigisisese õiguse sätet tuleb pidada Euroopa Liidu õigusega seotud sätteks, kuidas on Riigikohus tõlgendanud ning sisustanud enda pädevust teostamaks põhiseaduslikkuse järelvalvet siseriiklike sätete üle, mis on seotud Euroopa Liidu õigusega, millised on võimalused teostamaks abstraktset normikontrolli Euroopa Liidu õigusega seotud normide üle põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ning millises suunas peaks Eesti kohtupraktika või seadusandlus arenema selleks, et oleks tagatud üksikisiku õiguste efektiivne kaitse juhul, kui tema õiguste riive on põhjustanud Euroopa Liidu õigusega seotud norm. Töös teostatud analüüsi tulemusena saab uurimiseesmärkidest ning uurimisküsimustest lähtudes teha järgnevad järeldused.

Tegemaks kindlaks, millist sätet tuleb Eesti õigusruumis lugeda Euroopa Liidu õigusega seotud sätteks, kõrvutati töö esimeses peatükis nii õiguskirjandusest kui ka kohtupraktikast tulenevaid definitsioone ning eelduseid, mida senini taolise kontseptsiooni mõtestamiseks välja on pakutud. Analüüsi käigus selgus, et seni enim viidatud ning nii kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses kinnistunud definitsioonid on oma määratluselt liiga kitsad, kuivõrd ei hõlma mitmeid sätetüüpe, mille puhul on nii Riigikohus kui kohati ka Euroopa Kohus möönnud nende seotust Euroopa Liidu õigusega. Eeltoodust lähtudes tekkis seega võimalus pakkuda välja uus ning senisest ammendavam Euroopa Liidu õigusega seotud sätte definitsioon. Töös leiti, et Euroopa Liidu õigusega seotud sätteks tuleb pidada sellist siseriiklikku sätet, mis toetab või takistab Euroopa Liidu õiguse täieliku õigusjõu ja -mõju tagamist liikmesriigis.

Seejuures on oluline silmas pidada, et taoline määratlus hõlmab nii sätteid, mille olemasolu õiguskorras on näiteks direktiivi ülevõtmise vaatest kohustuslik, kui ka sätteid, mis on kehtestatud seadusandja enda soovist tulenevalt, kuid mida tuleb siiski tõlgendada Euroopa Liidu õigusega ühetaoliselt ning kooskõllaliselt nende olemusest lähtuvalt. Samuti ei ole oluline, kas tegemist on juba enne Euroopa Liidu vastava õiguse kehtimahakkamist õigusruumis kehtinud sättega või kehtestati säte pärast Euroopa Liidu õigusakti kehtima hakkamist.

Lõpetuseks võib siseriiklikul sätel olla nii positiivne, Euroopa Liidu õiguse täielikku õigusjõudu ja -mõju soodustav, kui ka negatiivne, Euroopa Liidu õiguse täielikku mõju pärssiv toime, mistõttu tuleb Euroopa Liidu õigusega seotud säteteks pidada ka selliseid riigisisese õiguse norme, mis ei ole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Leidmaks vastust teisele uurimisküsimusele ehk küsimusele sellest, kuidas on Riigikohus ise tõlgendanud ning sisustanud enda pädevust Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle põhiseaduslikkuse järelevalvet teostamisel, analüüsiti töö teises peatükis põhjalikult kõiki keskseid seda teemat käsitlevaid Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendeid läbi aastate. Samuti käsitleti peatükis olulisemaid Riigikohtu halduskolleegiumi lahendeid, mis on mõjutanud põhiseaduse ning Euroopa Liidu õiguse omavahelisi tõlgendus- ning kohalduspiire kohtute praktikas. Töö käigus selgus, et kui Eesti Euroopa Liitu kuulumise algusaastatel eitas Riigikohus sisuliselt oma pädevust ja rolli Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle järelevalve teostajana, siis nüüdseks on Riigikohus siiski kinnitanud oma piiratud pädevust teostamiseks põhiseaduslikkuse järelevalvet ka sätete üle, millel on siiski puutumus Euroopa Liidu õigusega. Analüüsi tulemina tehti töö kolmandas peatükis järeldusi eelduste kohta, mida Riigikohus on pidanud oluliseks sellise järelevalve teostamisel ning mis on suuresti määratlenud ka Riigikohtu pädevuspiirid. Olulisemadena neist võib välja tuua järgmised eeldused, mis moodustavad omamoodi kontrolliskeemi:

- 1) riigisisestel kohtutel on kohustus kontrollida esmalt Euroopa Liidu õigusega seotud sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega ning alles seejärel võimalusel põhiseadusega;
- 2) juhul, kui Euroopa Liidu õigusega seotud sätte on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, on riigisisel kohtul õigus teostada põhiseaduslikkuse kontrolli sätte siseriiklikust seadusandjast tulenevate tahkude üle, mis peavad lisaks Euroopa Liidu õigusele olema kooskõlas ka põhiseadusega;
- 3) juhul, kui Euroopa Liidu õigusega seotud sätte on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, on riigisisel kohtul kohustus see konkreetses vaidluses kohaldamata jätta, alustamata seejuures põhiseaduslikkuse järelevalvet;
- 4) igal juhul peab riigisisene kohus Euroopa Liidu õigusega seotud sätte üle järelevalve teostamisel tagama Euroopa Liidu õiguse esimuse, ühtsuse ja tõhususe.

Seega on analüüsist ning selle pinnalt tehtud järeldest ilmne, et Riigikohus on siiani pidanud end Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks pädevaks siiski küllaltki piiritletud juhtudel. Seejuures on Riigikohtu arusaama enda pädevusest suuresti mõjutanud erinevad Euroopa Liidu õiguse ning riigisisese õiguse tõlgendus- ja kohalduspiire puudutavad põhimõtted. Nii näiteks on Riigikohtu kehtiva praktika kohaselt Euroopa Liidu õigus esimuslik kogu riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse, suhtes

määral, mil see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega. Sellest lähtudes aga on Riigikohus kinnitanud, et riigisisest õigust, sh põhiseadust, tuleb tõlgendada võimalikult suurel määral kooskõllaliselt Euroopa Liidu õigusega ilma, et see viiks riigisisese sätte *contra legem* tõlgenduseni. Kui aga Euroopa Liidu õiguse esimust ei ole võimalik kooskõllalise tõlgendamise teel tagada, tuleb riigisisese õiguse sätte, sh põhiseaduse sätte, jätta kohaldamata ning kohaldada võimalusel otse liidu õigust. Just eeltoodud põhjusel pole Riigikohus üldjuhul pidanud lubatavaks teostada konkreetse normikontrolli menetluses põhiseaduslikkuse järelevalvet sätte üle, mis on vastuolus nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega, kuivõrd Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev norm tuleb konkreetsetes vaidluses kohaldamata jätta. Seega aga on sätte kõnealuse vaidluse vaatest justkui õiguskorrast eemaldatud ja see ei saa olla enam vaidluse lahendamisel asjassepuituv.

Euroopa Liidu õigusega kooskõllas olevate Euroopa Liidu õigusega seotud sätete puhul piirab Riigikohtu pädevust aga teine põhimõte, milleks on Riigikohtu kinnistunud seisukoht, et Euroopa Kohus on üldjuhul ainus kohus, millel on õigus teostada järelevalvet Euroopa Liidu teisese õiguse õiguspärasuse üle. Seega, kui Riigikohus asuks teostama järelevalvet Euroopa Liidu õigusega seotud sätte otse Euroopa Liidu õigusest tuleneva sisu üle olukorras, kus sätte on kooskõllas Euroopa Liidu õigusega, hindaks Riigikohus sisuliselt Euroopa Liidu teisese õiguse vastavust põhiseadusele. Selleks Riigikohtult pädevust aga pole. Niisiis ongi Riigikohus sedastanud, et juhul kui ilmneb, et Euroopa Liidu õigusega seotud sätte on kooskõllas Euroopa Liidu õigusega, võib Riigikohus teostada kontrolli vaid selle osa üle sättest, mis oleneb ainult riigisisese seadusandja kaalutlustest. Sellisteks riigisisesteks tahkudeks võivad olla näiteks sätte formaalne põhiseaduspärasus, Euroopa Liidu õigusega võimaldatud diskretsiooniõiguse piires kehtestatud siseriiklikud vahendid mõne Euroopa Liidu õigusega ettenähtud eesmärgi saavutamiseks ning olukorrad, kus riigisisene sätte reguleerib lisaks Euroopa Liidu õigusest tulenevatele olukordadele ka puhtalt riigisiseseid olukordi. Ainult nii on võimalik vältida Euroopa Kohtu ja Riigikohtu vaheliste pädevuspiiride ületamist.

Kuigi eeltoodud kontrolliskeemi elemente on Riigikohus oma lahendites korduvalt kinnitatud, nähtus kohtupraktika analüüsis, et Riigikohtu praktika viimased arengud on seadnud kahtluse alla nii mõnedki skeemis loetletud eeldused. Nii leidis Riigikohus eelmisel aastal tehtud otsuses, et vastupidiselt varasemale praktikale ei ole Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse teostamisel oluline, kas esmalt kontrollitakse sätte kooskõlla Euroopa Liidu õiguse või põhiseadusega. Sellest ajendatult leidis aga kohus, et olenemata Euroopa Liidu õigusega seotud sätte võimalikust vastuolust Euroopa Liidu õigusega, on järelevalve siiski lubatav, sest põhiseaduspärasuse kontroll võib olemuslikult eelneda Euroopa Liidu õigusega kooskõlla kontrollimisel. Töös läbitud analüüsi

käigus tehti aga kindlaks, et Riigikohtu selline seisukoht võib olla vastuolus mitte ainult Riigikohtu varasema praktikaga, vaid ka seadusandja tahte ning Euroopa Kohtu praktikaga, mistõttu tuleb otsuses väljendatud seisukohtade osas olla osati kriitiline. Oluline on lisaks märkida, et kõnealusest lahendist ei ole üheselt selge, kas tegemist on põhjalikuma praktikamuutusega, kuivõrd Riigikohus on enda sõnul asunud edasi arendama varasemaid seisukohti ja otsuses on siiski käsitletud nii kõiki kontrolliskeemis väljenduvaid eelduseid kui ka neid eelduseid toetavaid põhimõtteid. Seega ei ole kindel, milline on otsuse mõju nii varasemalt kinnistunud pädevuseelduste kehtivusele kui ka tulevasele kohtupraktikale. Niisiis jõuti töös järeldusele, et kuigi Riigikohus on aastate jooksul oma praktikas kinnitanud mitmeid enda pädevust piiritlevaid kriteeriumeid, valitseb kohatine ebakindlus selle osas, kuidas mõjutab Riigikohtu hiljutine praktika neid väljakujunenud pädevuspiire.

Analüüs sellest, kas ja millistel tingimustel on võimalik teostada abstraktset normikontrolli Euroopa Liidu õigusega seotud sätte põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, tugines nii teises peatükis käsitletud kohtupraktikal kui ka sellele tausta looval õiguskirjandusel ning õigusaktidel. Seejuures tegi teemakäsitluse põnevaks asjaolu, et Riigikohus ei ole siiani rahuldanud veel ühtegi abstraktse normikontrolli taotlust, mis puudutaks just Euroopa Liidu õigusega seotud sätte põhiseaduspärasuse kontrolli. Nii kohtupraktika, õiguskirjanduse kui ka õigusaktide süstemaatilisel analüüsil jõuti käesolevas töös järeldusele, et tegelikkuses ei eksisteeri takistusi selleks, et Euroopa Liidu õigusega seotud sätete üle saaks teostada ka abstraktset normikontrolli. Vastupidi, tööst nähtub, et paljudel juhtudel võib just abstraktne normikontroll teenida kõige paremini selliste sätete üle teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve eesmärgi. Näiteks võib abstraktne normikontroll olla vahendiks, millega eemaldada seadusandja tegevusetuse korral õiguskorrast sätteid, mis on vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega jäetud mõnes konkreetsetes vaidluses kohaldamata, kuid mis eksisteerivad endiselt õigussüsteemis. See oleks kooskõlas ka abstraktse normikontrolli eesmärkidega, milleks on suuresti just avaliku huvi kaitse ning riigisisese õiguse sätete objektiivse põhiseaduspärasuse tuvastamine. Samuti oleks abstraktne normikontroll parim meede teostamiseks põhiseaduslikkuse järelevalvet juhul, kui konkreetne normikontroll pole kohtuvaidluse puudumise tõttu mõistlik või isegi võimalik, kuivõrd nii oleks isikul, kelle õigusi on rikutud, siiski õiguskantsleri vahendusel ligipääs põhiseaduslikkuse järelevalvele.

Järeldust abstraktse normikontrolli võimalikkusest Euroopa Liidu õigusega seotud sätete puhul ei väära ka asjaolu, et Riigikohus jättis 2005. aastal läbi vaatamata õiguskantsleri esimese Euroopa Liidu õigusega seotud sätet puudutava abstraktse normikontrolli taotluse seetõttu, et Riigikohtu hinnangul ei olnud õiguskantsleril pädevust taolist taotlust esitada. Töös teostatud analüüsist nähtub nimelt, et Riigikohus sedastas oma toonases otsuses ebaõigelt, et taotlus oli

esitatud sätte kooskõla kontrollimiseks Euroopa Liidu õigusega. Kuivõrd aga põhiseadust tuleb sarnaselt muude siseriiklike õigusaktidega vaadata läbi põhiseaduse täiendamise seaduse ja seega ka Euroopa Liidu õiguse prisma, taotles õiguskantsler siiski just põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist, mille aluseks oli Euroopa Liidu õigusega kooskõlaliselt tõlgendatud põhiseadus, ning taotlus oleks seetõttu tulnud läbi vaadata.

Viimase kesksema teemana käsitleti käesolevas töös küsimust sellest, millises suunas peaks Eesti kohtupraktika või seadusandlus arenema selleks, et üksikisikule oleks tagatud võimalik laiaulatuslik õiguste kaitse juhul, kui tema õiguste riive on põhjustanud Euroopa Liidu õigusega seotud sätte. Seejuures põhines kõnealuse teema analüüs suuresti kohtupraktika analüüsi käigus kindlaks tehtud kitsaskohtade kaardistamisel ning nii õiguskirjanduses kui ka näiteks riigikohtunike eriarvamustes välja toodud arengusuundade hindamisel. Nii leiti töös näiteks, et Riigikohus peaks oma edasiste lahendite tegemisel tõsiselt kaaluma, kas põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimine konkreetse normikontrolli menetluse raames juhul, kui sätte on potentsiaalselt vastuolus nii Euroopa Liidu õiguse kui ka põhiseadusega, on põhjendatud ja kooskõlas konkreetse normikontrolli eesmärkidega. Seda seetõttu, et üldjuhul ei taga põhiseaduslikkuse järelevalve isikule tõhusamat õiguste kaitset, kui sätte kohaldamata jätmine vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega, ning täiendav menetlusetapp osutub menetlusosalisele hoopis ajakulukamaks ja koormavamaks. Seega ei ole isikule sellisel juhul tagatud tema Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste tõhus kaitse. Lisaks jõuti töös järeldusele, et nii isikute õiguste kaitse kui ka Eesti riigi Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise huvides peaks Riigikohus asuma tihedamasse dialoogi Euroopa Kohtuga ning küsima aktiivselt eelotsuseid ka põhiseaduslikkuse järelevalve asjades, et tagada Euroopa Liidu õiguse esimus, ühtsus ja tõhusus.

Töös esitati analüüsi pinnalt tehtud järelduste tulemusena aga ettepanekuid ka seadusandjale. Nii leiti töös, et kuivõrd ei Euroopa Liidu õigusest ega Eesti põhiseadusest ei tule takistusi õiguskantsleri pädevuste laiendamisele, võiks õiguskantslerile anda täiendava pädevuse taotleda ka Euroopa Liidu õigusega seotud sätete kooskõla kontrolli Euroopa Liidu õigusega. Mitte ainult ei aitaks selline täiendav menetlus kaitsta üksikisikute õiguseid efektiivsemalt juhul, kui nende õigusi riivav sätte on küll vastuolus Euroopa Liidu õigusega, kuid mitte põhiseadusega, vaid selliselt oleks võimalik õiguskorrast eemaldada ka Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaid sätteid. Selliste sätete eemaldamine tagab seejuures nii suurema õigusselguse ja -kindluse kui ka võimaldab ennetada vastuolu Euroopa Kohtu praktikaga. Töös esitatud ettepanekute rakendamine aitaks seega varasemast veelgi enam tagada nii Euroopa Liidu õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust kui ka üksikisikute õiguste võimalikult laiapõhjalist kaitset.

The Constitutional Review of Legal Provisions Related to European Union Law

ABSTRACT

Since Estonia's accession to the European Union on 1 May 2004, the Estonian legal system has been faced with a new challenge - in addition to purely national law, we have been obliged to implement European Union law, the so-called *acquis communautaire*, for almost 20 years now. As a consequence, Estonian domestic legislation has over the years acquired more and more of the content derived from, and influenced by, European Union law. It is therefore understandable that in addition to its domestic dimension, the law in force in Estonia increasingly has an element of European Union law. However, in the context of such an integrated legal system, an important question has arisen: who has the right to assess the legality of provisions which are related to European Union law, but which are nevertheless in Estonian domestic law?

According to Articles 263 and 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (former Articles 230 and 234 of the Treaty establishing the European Community), the Court of Justice of the European Union is undoubtedly the court which has jurisdiction to review the legality of acts adopted by the institutions of the European Union and to give preliminary rulings on the interpretation of primary and secondary European Union law as well as on the validity of secondary law. On the other hand, § 15 and § 152 of the Constitution of the Republic of Estonia and § 2 of the Constitutional Review Court Procedure Act, on the other hand, provide that the Supreme Court of Estonia, as the court of constitutional review in Estonia, has jurisdiction to review the legality of national legislative acts or the failure to adopt them in the context of the Constitution. However, the aforementioned rules on jurisdiction do not provide an exhaustive answer as to the limits of jurisdiction in cases where a domestic provision has a certain connection with European Union law. Therefore, the present work will focus on the topic of the review of the constitutionality of rules relating to European Union law in order to determine the possible limits of the jurisdiction of the Supreme Court of Estonia.

One of the aims of the thesis was to find out which provision of national law should be regarded as a provision related to European Union law. Another objective of the paper was to establish what is the current practice of the Supreme Court, in its capacity as a court of constitutional review, in constitutional review proceedings concerning provisions related to European Union law, and how, in the light of this practice, can individuals protect their rights if their rights have been infringed by a provision related to European Union law. On the basis of the above-mentioned problems and research objectives, four central research questions have been formulated.

1. Which provision of national law is to be regarded as a provision related to European Union law?
2. How has the Supreme Court interpreted and given substance to its jurisdiction to review the constitutionality of national provisions related to European Union law?
3. What are the possibilities for abstract review of rules related to European Union law in constitutional review proceedings?
4. In what direction should Estonian case law or legislation develop in order to ensure the protection of the rights of individuals whose rights have been infringed by a provision related to European Union law?

In order to answer the above questions, an empirical and legal theoretical analysis using both qualitative and inductive or synthetic methods was conducted. Thus, the chronological sequence of the relevant case law of the Supreme Court of Estonia as a court of constitutional review was systematically worked through, comparing the conclusions of different decisions and creating a system of presumptions for the exercise of constitutional review of provisions related to European Union law. In addition to the analysis of the case law of the Supreme Court, the relevant case law of the Court of Justice of the European Union, Estonian and foreign literature, dissenting opinions on the decisions of the Supreme Court and other sources were examined, which helped to interpret the concepts apparent in the decisions of the Supreme Court and create as comprehensive a picture as possible of the topic under study.

As the central theme of the thesis is located at the crossroads of two branches of law - European Union law and constitutional law - the relevant principles of both branches of law and the sources supporting the legal-theoretical analysis of these principles were discussed. In addition to numerous Supreme Court and Court of Justice of the European Union case law, the theoretical approach of the thesis relies heavily on research sources by Hent Kalmo, Julia Laffranque, Uno Lõhmus, Madis Ernits and other experts in the field, which, together with case law, help to comprehensively make sense of the issues raised in the thesis. In addition, the dissenting opinions on the Supreme Court's decisions also play an important role in the analysis, which help to map out the bottlenecks in the Supreme Court's practice and the points of disagreement between the experts. No master's theses have been written before on the subject of the exercise of constitutional review of provisions related to European Union law specifically. Thus, this thesis will hopefully complement the existing jurisprudential approaches.

In order to determine which provision in the Estonian legislative framework is to be regarded as a provision related to European Union law, the first chapter of the thesis compared the definitions derived from both legal literature and case law, as well as the presumptions that

have been proposed so far to interpret such a concept. The analysis revealed that the definitions most frequently referred to and established in both case law and legal literature are too narrow in their definition since they do not cover several types of provisions, which have been recognised by the Supreme Court and, in some cases, by the Court of Justice of the European Union as being related to European Union law. In light of the foregoing, it was, therefore, possible to propose a new and more exhaustive definition of a provision related to European Union law. It was thus considered that a provision of national law which either supports or hinders the full force and effect of European Union law in the Member State should be regarded as a provision related to European Union law.

It is important to bear in mind that such a definition covers both provisions whose existence in the legal order is mandatory, for example, from the point of view of the transposition of a directive, and provisions which have been introduced at the legislator's own request but which must nevertheless be interpreted consistently with European Union law on the basis of their nature. It is also irrelevant whether the provision in question was already in force before the relevant European Union act entered into force or whether it was introduced after the European Union act entered into force. Lastly, a national provision may have either a positive effect, which promotes the full force and effect of European Union law, or a negative effect, which detracts from the full effect of European Union law, which is why provisions of national law which are not compatible with European Union law must also be regarded as provisions related to European Union law.

In answer to the second research question, i.e. the question of how the Supreme Court itself has interpreted and given substance to its own competence in the exercise of constitutional review over the provisions related to European Union law, the second chapter of the thesis thoroughly analysed all the most important Supreme Court decisions on constitutional review on this topic over the years. The chapter also dealt with the most important decisions of the Administrative Chamber of the Supreme Court that have influenced the interpretation and application of constitutional and European Union law in the practice of the courts. The chapter revealed that while in the early years of Estonia's membership of the European Union, the Supreme Court essentially denied its competence and role as a reviewer of provisions related to European Union law, the Supreme Court has now confirmed its limited competence to supervise constitutionality even over provisions that do have relations to European Union law. As a result of the analysis, the third chapter of the thesis draws conclusions on the assumptions that the Supreme Court has considered important for the exercise of such supervision, and which have largely defined the limits of the jurisdiction of the Supreme Court. The most important of these are the following presumptions, which constitute a kind of control scheme:

- 1) domestic courts have the duty to verify first the compatibility with European Union law of a provision related to European Union law and only then, if possible, with the Constitution;
- 2) where a provision related to European Union law is compatible with European Union law, the national court is entitled to review the constitutionality of the aspects of the provision which derive from the national legislature and which must comply not only with European Union law but also with the Constitution;
- 3) where a provision related to European Union law is contrary to European Union law, the national court is under an obligation to disapply it in a particular dispute without initiating a constitutional review procedure;
- 4) in any event, in reviewing a provision of European Union law, the national court must ensure the primacy, unity and effectiveness of European Union law.

It is therefore clear from the analysis and the conclusions drawn from it that the Supreme Court has so far considered itself competent to review the constitutionality of provisions related to European Union law in a limited number of cases. The Supreme Court's perception of its own jurisdiction has been largely influenced by various principles concerning the interpretation and limits of the application of European Union law and national law. Thus, for example, according to the current case law of the Supreme Court, the law of the European Union prevails over all domestic law, including the Constitution, to the extent that it does not conflict with the fundamental principles of the Constitution. On this basis, the Supreme Court has confirmed that domestic law, including the Constitution, must be interpreted as far as possible in conformity with European Union law without this leading to a *contra legem* interpretation of a domestic provision. However, if the primacy of European Union law cannot be guaranteed by a consistent interpretation, a provision of national law, including a provision of the Constitution, must be disapplied and, where possible, European Union law must be applied directly. It is precisely for this reason that the Supreme Court has not, as a general rule, considered it permissible to review the constitutionality of a provision which is contrary to both European Union law and the Constitution in a specific review procedure, in so far as the provision which is contrary to European Union law must be disapplied in the specific dispute. As a result of the disapplying of the provision, the provision in question has been effectively removed from the legal order in the context of the specific dispute and can thus no longer be relevant to the resolution of the case.

In the case of provisions related to European Union law that are compatible with European Union law, the jurisdiction of the Supreme Court is limited by another principle, namely the well-established view of the Supreme Court that the Court of Justice of the European

Union is generally the only court that has the right to review the legality of secondary European Union law. Thus, if the Supreme Court were to review the content of a provision of European Union law that is directly derived from European Union law in a situation where the provision is in conformity with European Union law, the Supreme Court would essentially be assessing the conformity of secondary European Union law with the Constitution. However, the Supreme Court has no jurisdiction to do so. Thus, the Supreme Court has held that, where it is clear that a provision of European Union law is compatible with European Union law, the Supreme Court may review only that part of the provision which depends solely on the considerations of the national legislature. Such domestic aspects may include, for example, the formal constitutionality of a provision, the domestic means, within the limits of the discretion conferred by European Union law, of achieving an objective provided for by European Union law, and situations in which a domestic provision regulates purely domestic situations in addition to situations arising under European Union law. This is the only way of avoiding a situation in which the limits of jurisdiction between the Court of Justice of the European Union and the Supreme Court of Estonia are exceeded.

Although the elements of the above scheme of review have been repeatedly confirmed by the Supreme Court in its decisions, an analysis of the case law shows that recent developments in the case law of the Supreme Court have called into question some of the presumptions listed in the scheme. Thus, in a judgment last year, the Supreme Court found that, contrary to earlier case law, it is not relevant in the procedure for review of constitutionality of provisions related to European Union law whether the compatibility of the provision with the law of the European Union or with the Constitution is reviewed first. However, on this basis, the Court held that irrespective of the possible incompatibility with European Union law of a provision related to European Union law, review is nevertheless permissible, since review of the constitutionality may, by its very nature, precede review of compatibility with European Union law. However, in the course of the analysis carried out in the course of the thesis, it was established that such a position of the Supreme Court may be contrary not only to the previous case law of the Supreme Court but also to the will of the legislature and the case law of the Court of Justice of the European Union, which is why the positions expressed in the judgment must be subject to some criticism. Furthermore, it is important to note that it is not clear from the judgment in question whether this is a more fundamental change in the case law since the Supreme Court has, in its own words, taken a further development of earlier positions and the judgment has nevertheless dealt with all the presumptions expressed in the control scheme as well as the principles supporting those presumptions. It is therefore uncertain what the impact of the judgment will be on the validity of the previously established presumptions of jurisdiction as

well as on future case law. Thus, the work concludes that, although the Supreme Court has over the years confirmed in its case law a number of criteria delimiting its own jurisdiction, there is some uncertainty as to how the Supreme Court's recent case law will affect these well-established jurisdictional boundaries.

The analysis of whether and under what conditions abstract review of a provision related to European Union law is possible in proceedings for review of constitutionality was based on the case law discussed in the second chapter as well as on the legal literature and legislative acts providing a background for it. What made the discussion of the topic interesting was the fact that the Supreme Court has not yet granted any application for abstract review of a provision related to European Union law. Based on a systematic analysis of case law, legal literature and legislation, the present work has come to the conclusion that in practice there are no obstacles to abstract review of provisions related to European Union law. On the contrary, the work shows that, in many cases, it is abstract review that can best serve the objectives of constitutional review of such provisions. For example, abstract review can be a means of removing from the legislative system, in the event of inaction by the legislator, provisions which, because of a conflict with European Union law, have been disapplied in a particular dispute but which still exist in the legal system. This would also be in line with the objectives of abstract law review, which are to a large extent the protection of the public interest and the establishment of the objective constitutionality of provisions of national law. Abstract review would also be the best way of exercising constitutional review in cases where, in the absence of litigation, it is not reasonable or even possible to carry out specific review, since the person whose rights have been infringed would still have access to constitutional review through the Chancellor of Justice.

The conclusion that abstract review is possible in the case of provisions related to European Union law is not vitiated by the fact that, in 2005, the Supreme Court dismissed the Chancellor of Justice's first application for abstract review of a provision related to European Union law on the ground that, in the opinion of the Supreme Court, the Chancellor of Justice did not have the competence to make such an application. The analysis carried out in this work shows that the Supreme Court incorrectly held in its judgment that the application was for a review of the compatibility of a provision with European Union law. However, in so far as the Constitution, like other national legislation, must be examined through the prism of The Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act and thus also through the prism of European Union law, the Chancellor of Justice had nevertheless requested a review of constitutionality based on an interpretation of the Constitution in conformity with European Union law, and the request should still have been reviewed.

The last central theme of this thesis was the question of the direction in which Estonian judicial practice or legislation should develop in order to ensure that an individual is guaranteed the broadest possible protection of their rights in cases where their rights have been infringed by a provision related to European Union law. The analysis of this issue was largely based on the mapping of the bottlenecks identified in the analysis of case law and on an assessment of the trends identified both in the legal literature and, for example, in the dissenting opinions of Supreme Court justices. Thus, for example, it was found that the Supreme Court should seriously consider in its future rulings whether the conduct of constitutional review in the context of a specific review procedure in cases where a provision is potentially contrary to both European Union law and the Constitution is justified and in line with the objectives of the specific review. This is because, as a general rule, constitutional review does not provide a more effective protection of the rights of the individual than the disapplying of a provision on the ground of incompatibility with EU law, and the additional procedural step proves to be much more time-consuming and burdensome for the party involved. In such a case, the effective protection of their rights under European Union law is therefore not guaranteed. In addition, the work concluded that, in the interests of both the protection of the rights of individuals and the fulfilment of the obligations of the Estonian state under European Union law, the Supreme Court should enter into closer dialogue with the Court of Justice of the European Union and actively request preliminary rulings also in cases of constitutional review in order to ensure the primacy, unity and effectiveness of European Union law.

However, as a result of the conclusions drawn from the analysis, the study also made proposals to the legislator. Thus, it was found that, since neither European Union law nor the Estonian Constitution would create any obstacles to extending the Chancellor of Justice's powers, the Chancellor of Justice could be given additional powers to request that the compatibility of provisions relating to EU law be checked. Not only would such an additional procedure help to protect the rights of individuals more effectively in cases where a provision infringing their rights is contrary to European Union law but not to the Constitution, but it would also make it possible to remove from the legal order provisions that are contrary to European Union law. Removing such provisions would not only ensure greater legal clarity and certainty but would also make it possible to prevent conflicts with the case law of the Court of Justice of the European Union. Implementation of the proposals put forward in this study would thus contribute even more to ensuring the primacy, unity and effectiveness of EU law and the broadest possible protection of individual rights.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kirjandus

1. Bernitz, U. Förhandsavgöranden av EU-domstolen Svenska domstolars hållning och praxis. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier 2010.
2. Betlem, G. The Doctrine of Consistent Interpretation - Managing Legal Uncertainty. – Oxford Journal of Legal Studies 2002/3(22).
3. Craig, P., De Búrca, G. EU Law: Text, Cases, and Materials. Seventh Edition. New York: Oxford University Press 2020.
4. Ernits, M. jt. Eesti Põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused. – Luts-Sootak, M. jt (toim). Riigiõiguse aastaraamat 2022. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2022.
5. Ernits, M. jt. The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law. – Albi, A., Bardutzky, S. (toim). National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. Volume 2. The Hague: T.M.C. Asser Press 2019.
6. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia ja õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
7. Ernits, M., Laurand, A., Saluste, M. Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasus. Õigusteaduslik analüüs. Tartu: Justiitsministeerium 2012. – <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2012/ESMasutamislepingPS.pdf> (25.04.2023).
8. Feld, L. P., Wieland, V. The German Federal Constitutional Court Ruling and the European Central Bank's Strategy. – Journal of Financial Regulation 2021/7(2).
9. Ginter, C. Application of principles of European Law in the supreme court of Estonia. Doktoriväitekirj. Juhendaja Raul Narits. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2008.
10. Ginter, C. Constitutional review and EC law in Estonia. – European Law Review 2006/31, No 6.
11. Ginter, C. Tüüptingimustest VÕS ja direktiivis 93/13/EMÜ. – Juridica 2001/7.
12. Ginter, C., Narits, R. The Perspective of a Small Member State to the Democratic Deficiency of the ESM. – Review of Central and East European Law 2013/38.
13. Ginter, C., Schasmin, P. Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju. – Juridica 2021/2.
14. Kalmo, H. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – Juridica 2008/9.

15. Kolk, T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes. Tartu: Riigikohus 2013.
16. Laffranque, J. jt. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – Juridica 2002/8.
17. Laffranque, J. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2007/8.
18. Laffranque, J. Põhiseadus läbi inimõigustealase Euroopa kohtupraktika prisma. – Juridica 2021/1.
19. Laffranque, J. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas. Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. – Juridica 2009/8.
20. Laos, S. jt (toim). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021.
21. Lohse, E. J. The German Constitutional Court and Preliminary References – Still a Match not Made in Heaven? – German Law Journal 2015/16(6).
22. Lott, A. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus. – Juridica 2013/1.
23. Lõhmus, U. Euroopa kohus – õiguse kohaldaja või/ja õiguse looja. – Ettekande teesid Riigikohtu konverentsilt: „Õigusriikluse areng Eestis: eilsed valikud tänases päevas“, Tartu, 29.-30.06.2008. (Autori valduses).
24. Lõhmus, U. Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhiseaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004. – Juridica 2006/1.
25. Lõhmus, U. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022.
26. Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? – Juridica 2007/3.
27. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.
28. Madise, Ü. Jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
29. Mugur, M., Ginter, C. Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest tulenevad piirangud seadusandja valikuvabadusele. Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse näide. – Juridica 2010/4.
30. Pikamäe, P. Ääremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Loot, H. jt (toim). Riigiõiguse aastaraamat 2021. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2021.

31. Põld, J. Kuidas mõista Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahekorda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisel? – Ettekande teesid 32. Eesti õigusteadlaste päevadelt: „Põhiseadus 20. Õiguspraktika pragmatismist põhiseaduslikkuseni“, Tartu, 4.-5.10.2012 – <http://media.voog.com/0000/0038/9691/files/32Pold.pdf> (25.04.2023).
32. Rask Madsen, M., Olsen, H. P., Šadl, U. Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: the Danish Supreme Court's Decision in the Ajos Case and the National Limits of Judicial Cooperation. – European Law Journal 2017/23(1-2).
33. Simovart, M. A., Parind, M. (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.
34. Toomiste, M. Seisukoha küsimine riigikohtul: kasutamata võimalus? Magistritöö. Juhendaja Julia Laffranque. Tartu: Tartu Ülikool 2017.
35. Tupay, P. K., Kuum, K., Kuusk, J. Estonia. – Albert, R. jt (toim). The 2021 Global Review of Constitutional Law. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste 2022.
36. Tupay, P. K., Kuum, K., Kuusk, J. Estonia. – Albert, R. jt (toim). The 2022 Global Review of Constitutional Law (avaldamisel, autori valduses).
37. Urke, K. Rahvusvahelise kaitse taotlejad – kes vastutab solidaarses Euroopas? Magistritöö. Juhendajad Madis Ernits ja Ülle Madise. Tallinn: Tartu Ülikool 2016.
38. Voßkuhle, A., Heitzer, S. Grundwissen – Öffentliches Recht: Verfassungsauslegung. – Juristische Schulung 2023/4.

Eesti õigusaktid

39. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
40. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.
41. Erakonnaseadus. – RT I 2003, 90, 601.
42. Erakonnaseadus. – RT I 2006, 52, 384.
43. Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I 2006, 55, 408.
44. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 21.
45. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (01.08.2021 sõnastuses). – RT II, 22.06.2021, 4.
46. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I 2004, 71, 501.
47. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I 2009, 23, 144.
48. Käibemaksuseadus. – RT I 2007, 17, 83.
49. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.

50. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus. – RT I 2005, 68, 524.
51. Riigihangete seadus. – RT I 2007, 15, 76
52. Riigihangete seadus. – RT I 2008, 14, 92.
53. Riigikogu valimise seadus. – RT I 2007, 44, 316.
54. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 30.
55. Töötuskindlustuse seadus. – RT I 2001, 59, 359.
56. Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded.“ – RT I, 03.09.2013, 5.
57. Võlaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 80.
58. Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.
59. Õiguskantsleri seadus. – RT I, 26.05.2020, 11.
60. Üleliigse laovarude tasu seadus. – RT I 2005, 38, 296.

Eesti seaduseelnõud

61. Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu. 720 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/download/4468378a-3b7b-3f33-8a8e-ee8aeb414925> (25.04.2023).
62. Erakonnaseaduse § 5 muutmise seaduse eelnõu. 569 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/download/b7779611-484c-3e19-875c-d867cc1e3959> (25.04.2023).
63. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu. 762 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/download/c491fd42-ae20-37bd-b7e2-f754ea24829e> (25.04.2023).

Euroopa Liidu õigusaktid

64. 11. detsembri 2007. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/66/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihanketingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas. – ELT L 335, lk 31-46.
65. 12. märtsi 2001. aasta nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 82, lk 16-20 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 98-103).

66. 13. juuli 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ. – ELT L 216, lk 76-136.
67. 17. mai 1977. aasta nõukogu kuues direktiiv kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta — ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas. – EÜT L 145, lk 1-40 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 9, kd 1, lk 23-62).
68. 18. juuni 1991. aasta nõukogu direktiiv 91/477/EMÜ relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta. – EÜT L 256, lk 51-58 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13, kd 11, lk 3-10).
69. 19. detsembri 1994. aasta nõukogu direktiiv 94/80/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel. – EÜT L 368, lk 38-47.
70. 20. oktoobri 1980. aasta nõukogu direktiiv 80/987/EMÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral. – EÜT L 283, lk 23-27 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 1, lk 217-221).
71. 21. detsembri 1989. aasta nõukogu direktiiv 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 395, lk 33-35 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 1, lk 246-248).
72. 22. oktoobri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/94/EÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral (kodifitseeritud versioon). – ELT L 283, lk 36-42.
73. 25. veebruari 1992. aasta nõukogu direktiiv 92/13/EMÜ veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate üksuste hankemenetlusi käsitlevate ühenduse eeskirjade kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 76, lk 14-20 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 1, lk 315-321).
74. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 94, lk 65-242.
75. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. – ELT L 94, lk 1-64.
76. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste

- riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ. – ELT L 94, lk 243-374.
77. 28. novembri 2006. aasta nõukogu direktiiv, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. – ELT L 347, lk 1-188.
78. 29. aprilli 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv intellektuaalomandi õiguste jõustamise kohta. – ELT L 157, lk 45-86 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 17, kd 2, lk 32-39).
79. 31. märtsi 2004. aasta Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. – ELT L 134, lk 114-240 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 7, lk 132-262).
80. 5. aprilli 1993. aasta nõukogu direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes. – EÜT L 95, lk 29-34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 15, kd 2, lk 288-293).
81. Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutes tehtavate muudatuste kohta. – 16.04.2003. ELT L 236, lk 33-49.
82. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – 07.06.2016. ELT C 202, lk 1-388.
83. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – 14.12.2007. ELT C 303, lk 1-16.
84. Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioon – 24.12.2002. EÜT C 325, lk 1-185.
85. Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. – 16.04.2003. ELT L 236, lk 17-32.

Kohtupraktika

Riigikohtu lahendid

86. RKHKm 3-3-1-74-05.
87. RKHKm 3-3-1-85-07.
88. RKHKm 3-3-1-86-07.
89. RKHKm 3-3-1-87-07.
90. RKHKm 3-3-1-88-07.
91. RKHKO 3-11-1355.
92. RKHKO 3-15-241.
93. RKHKO 3-15-934.
94. RKHKO 3-16-2653.
95. RKHKO 3-3-1-33-06.
96. RKHKO 3-3-1-37-11.
97. RKHKO 3-3-1-66-05.
98. RKHKO 3-3-1-85-07.
99. RKPJKa 3-4-1-3-06.
100. RKPJKm 3-4-1-1-16.
101. RKPJKm 3-4-1-32-14.
102. RKPJKm 3-4-1-4-08.
103. RKPJKm 3-4-1-5-08.
104. RKPJKm 3-4-1-60-14.
105. RKPJKm 5-17-31.
106. RKPJKm 5-17-42.
107. RKPJKm 5-19-29/18.
108. RKPJKm 5-19-29/31.
109. RKPJKm 5-20-5.
110. RKPJKm 5-21-14.
111. RKPJKm 5-21-2.
112. RKPJKm 5-21-8.
113. RKPJKo 3-4-1-10-10.
114. RKPJKo 3-4-1-11-10.
115. RKPJKo 3-4-1-12-07.
116. RKPJKo 3-4-1-25-09.
117. RKPJKo 3-4-1-63-13.

- 118. RKPJKo 3-4-1-67-13.
- 119. RKPJKo 3-4-1-7-03.
- 120. RKPJKo 3-4-1-7-98.
- 121. RKPJKo 5-20-10.
- 122. RKPJKo 5-22-10.
- 123. RKPJKo 5-22-12.
- 124. RKTko 2-17-2152.
- 125. RKÜKm 3-2-1-75-14.
- 126. RKÜKm 5-18-5/33.
- 127. RKÜKo 3-1-1-5-13.
- 128. RKÜKo 3-1-3-10-02.
- 129. RKÜKo 3-2-1-71-14.
- 130. RKÜKo 3-2-1-73-04.
- 131. RKÜKo 3-4-1-1-05.
- 132. RKÜKo 3-4-1-2-15.
- 133. RKÜKo 3-4-1-33-09.
- 134. RKÜKo 3-4-1-5-02.
- 135. RKÜKo 3-4-1-6-12.
- 136. RKÜKo 3-4-1-7-08.
- 137. RKÜKo 5-18-5.
- 138. RKÜKo 5-18-8.
- 139. RKÜKo 5-19-29.

Eriarvamused Riigikohtu lahenditele

- 140. Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamusele asjas 3-4-1-3-06.
- 141. Riigikohtunik Hannes Kirise eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 5-19-29, millega on ühinenud riigikohtunik Viive Ligi.
- 142. Riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12.
- 143. Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-1-05, millega on ühinenud riigikohtunikud Tõnu Anton, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister ja Harri Salmann.
- 144. Riigikohtunik Julia Laffranque'i konkureeriv arvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 5-19-29, millega on ühinenud riigikohtunik Saale Laos.
- 145. Riigikohtunik Jüri Ilvesti eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-7-08.

146. Riigikohtunik Jüri Ilvesti eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12.
147. Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-33-09, millega on ühinenud riigikohtunikud Jüri Ilvest, Jaak Luik ja Märt Rask.
148. Riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrusele asjas 3-4-1-22-15.
149. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12.
150. Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 5-19-29.
151. Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamusele asjas 3-4-1-3-06.
152. Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-6-12.
153. Riigikohtunike Lea Kivi, Peeter Jerofejevi, Henn Jõksi ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-7-08.
154. Riigikohtunike Peeter Jerofejevi ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-4-1-33-09.
155. Riigikohtunike Villu Kõve ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas 3-2-1-71-14, millega on osaliselt ühinenud riigikohtunikud Jaak Luik ja Peeter Jerofejev.

Välisriikide kohtulahendid

156. BVerfG. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09. –
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html (25.04.2023).
157. BVerfG. 2 BvL 52/71.
158. BVerfG. 2 BvR 197/83.
159. BVerfG. 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92.
160. BVerfG. 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21. –
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/12/rs20221206_2bvr054721.html (25.04.2023)
161. BVerfG. 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. –
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html (25.04.2023)

162. CC, no 62/2016. – <https://www.const-court.be/public/f/2016/2016-062f.pdf> (25.04.2023).
163. Conseil constitutionnel. Décision no 2010-605 DC. – <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm> (25.04.2023).
164. Corte Cost. Sentenza 115/2018. – <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=115> (25.04.2023).
165. Højesteret sag 15/2014. – https://domstol.fe1.tangora.com/media/-300016/files/15-2014_1.pdf (25.04.2023).
166. Nálež Ústavního soudu 19/08. – https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-08_1 (25.04.2023).
167. Nálež Ústavního soudu 29/09. – https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-29-09_3 (25.04.2023).
168. Trybunał Konstytucyjny sygn. akt K 18/04. – <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=3826&dokument=97> (25.04.2023).

Euroopa Kohtu lahendid

169. EK C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH versus Finanzlandesdirektion für Kärnten*, eelotsusetaotlus.
170. EK C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri versus Regione Sardegna*, eelotsusetaotlus.
171. EK C-171/01, *Wählergruppe "Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG"; Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ja teiste osavõtul*, eelotsusetaotlus.
172. EK C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė versus Lietuvos Respublikos Seimas*, eelotsusetaotlus.
173. EK C-239/07, *Julius Sabatauskas jt*, eelotsusetaotlus.
174. EK C-290/20, „*Latvijas Gāze*” AS, eelotsusetaotlus.
175. EK C-350/20, *O.D. jt versus Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, eelotsusetaotlus.
176. EK C-391/20, *Boriss Cilevičs jt*, eelotsusetaotlus.
177. EK C-439/19, *Menetlus, mille algatamist taotles B*, eelotsusetaotlus.
178. EK C-481/19, *DB versus Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, eelotsusetaotlus.
179. EK C-493/17, *Menetlus, mille algatamist taotles Heinrich Weiss jt*, eelotsusetaotlus.
180. EK C-598/20, „*Pilsētas zemes dienests*” AS, eelotsusetaotlus.

181. EK C-62/14, *Peter Gauweiler jt versus Deutscher Bundestag*, eelotsusetaotlus.
182. EK C-699/21, *E. D. L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*, eelotsusetaotlus.
183. EK C-700/21, *O. G. (Mandat d'arrêt européen à l'encontre d'un ressortissant d'un État tiers)*, eelotsusetaotlus.
184. EK C-767/22, *1Dream jt*, eelotsusetaotlus.
185. EK liidetud kohtuasjad C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd versus Minister for Communications, Marine and Natural Resources jt ja Kärntner Landesregierung jt*, eelotsusetaotlus.
186. EK liidetud kohtuasjad C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, *Rechnungshof versus Österreichischer Rundfunk ja teised ja Christa Neukomm ja Joseph Lauermann versus Österreichischer Rundfunk*, eelotsusetaotlus.
187. EKa Avis 1/19, *Convention d'Istanbul*.
188. EKo C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG ja Rewe-Zentral AG versus Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188.
189. EKo C-104/86, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:1988:171.
190. EKo C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato versus Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.
191. EKo C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114.
192. EKo C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL versus Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2010:39.
193. EKo C-146/11, *AS Pimix (likvideerimisel) versus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus ja Põllumajandusministeerium*, ECLI:EU:C:2012:450.
194. EKo C-162/99, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2001:35.
195. EKo C-187/15, *Joachim Pöpperl versus Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2016:550.
196. EKo C-2/96, *Willy Kempter KG versus Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2008:78.
197. EKo C-212/04, *Konstantinos Adeneler ja teised versus Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECLI:EU:C:2006:443.
198. EKo C-224/01, *Gerhard Köbler versus Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:513.
199. EKo C-237/04, *Enirisorse SpA versus Sotacarbo SpA*, ECLI:EU:C:2006:197.

200. EKo C-282/10, *Maribel Dominguez versus Centre informatique du Centre Ouest Atlantique ja Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2012:33.
201. EKo C-283/81, *Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA versus Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335.
202. EKo C-3/04, *Poseidon Chartering BV versus Marianne Zeeschip VOF ja teised*, ECLI:EU:C:2006:176.
203. EKo C-314/85, *Foto-Frost versus Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452.
204. EKo C-399/11, *Stefano Melloni versus Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107.
205. EKo C-416/17, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:811.
206. EKo C-432/05, *Unibet (London) Ltd ja Unibet (International) Ltd versus Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163.
207. EKo C-441/14, *Dansk Industri (DI) versus Sucession Karsten Eigil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:278.
208. EKo C-446/98, *Fazenda Pública versus Câmara Municipal do Porto*, ECLI:EU:C:2000:691.
209. EKo C-453/00, *Kühne & Heitz NV versus Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECLI:EU:C:2004:17.
210. EKo C-493/17, *Menetlus, mille algatamist taotles Heinrich Weiss jt*, ECLI:EU:C:2018:1000.
211. EKo C-560/07, *Balbiino AS v Põllumajandusminister and Maksu- ja Tolliamet Põhja maksu- ja tollikeskus*, ECLI:EU:C:2009:341.
212. EKo C-6/64, *Flaminio Costa versus E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.
213. EKo C-617/10, *Åklagaren versus Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105.
214. EKo C-633/16, *Ernst & Young P/S versus Konkurrenserådet*, ECLI:EU:C:2018:371.
215. EKo C-795/19, *XX versus Tartu Vangla*, ECLI:EU:C:2021:606.
216. EKo liidetud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, *Ministero delle Finanze versus IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl ja Mafar Srl*, ECLI:EU:C:1998:498.
217. EKo liidetud kohtuasjad C-181/04 kuni C-183/04, *Elmeka NE versus Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2006:563.
218. EKo liidetud kohtuasjad C-28 kuni 30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV versus Administration fiscale néerlandaise*, ECLI:EU:C:1963:6.

219. EKo liidetud kohtuasjad C-34/95, C-35/95 ja C-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO) versus De Agostini (Svenska) Förlag AB ja TV-Shop i Sverige AB*, ECLI:EU:C:1997:344.
220. EKo liidetud kohtuasjad C-397/01 kuni 403/01, *Bernhard Pfeiffer jt versus Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584.

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

221. EIKo 21164/20, *Rutar ja Rutar Marketing d.o.o. vs. Sloveenia*.
222. EIKo 27510/08, *Perinçek vs. Šveits*.
223. EIKo 3989/07 ja 38353/07, *Ullens de Schooten ja Rezabek vs. Belgia*.
224. EIKo 57378/18, *Georgiou vs. Kreeka*.

Muud allikad

225. Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020. 08.05.2020. Court of Justice of the European Union. – <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf> (25.04.2023).
226. Põhiseaduslikkuse järelevalve. Riigikohus. – <https://www.riigikohus.ee/et/menetlus-riigikohtus/pohiseaduslikkuse-jarelevalve> (25.04.2023).
227. Riigikohtu 21. juuni 2018. aasta arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. – <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a> (25.04.2023).
228. Statement by President von der Leyen. 10.05.2020. European Commission. – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846 (25.04.2023).
229. Stenogramm. X Riigikogu, IV Istungjärk, infotund 07.12.2015, Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (762 SE) teine lugemine. – <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200512071300#PKP-10276> (25.04.2023).
230. Tartu Halduskohtu 24.04.2023 vastus autori päringule – E-kirjavahetus Tartu Halduskohtuga. 24.04.2023 (autori valduses).
231. Tartu Ülikooli 8. novembri 2021. aasta seisukoht Riigikohtule asjas 5-19-29. (Autori valduses).
232. Õiguskantsleri 18. detsembri 2009. aasta taotlus Riigikohtule Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu

valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavate sätete põhiseaduspärasuse kohta.

– https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_tautlus_nr_2_riigikohtule_poliitilise_valireklaami_keelustamine.pdf (25.04.2023).

233. Õiguskantsleri 21. detsembri 2004. aasta taotlus Riigikohtule kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ ja erakonnaseaduse § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 lause 1 ja § 6 lõike 2 põhiseaduspärasuse kohta. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_tautlus_riigikohtule_valimisliitude_keelustamine.pdf (25.04.2023).

KASUTATUD LÜHENDID

EKS – erakonnaseadus

ELL – Euroopa Liidu leping

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

ELÕ seotud norm – Euroopa Liidu õigusega seotud norm

ELÕ seotud säte – Euroopa Liidu õigusega seotud säte

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

PSJKS – põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

PSTS – Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

VÕS – võlaõigusseadus

ÜLTS – üleliigse laovaru tasu seadus