

Kuidas mõista Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahetõrva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisel?

Ph.D. Jüri Põld

Riigikohtunik, Tartu Ülikooli külalisprofessor

1. Vaadeldavas küsimuses ei ole veel täit selgust, hoolimata Riigikohtu üldkogu, põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja Riigikohtu kolleegiumide lahenditest.

2. Selgeks võib lugeda seda, et õiguskantsleril ei ole pädevust vaidlustada Eesti õigustloova akti vastavust EL õigusele, samuti seda, et Riigikohtu üldkogu on pidanud õiguskantslerile sellise pädevuse seadusega omistamist võimalikuks. Iseküsimus on, kas sellise pädevuse omistamine on mõistlik.

3. Selgeks võib lugeda ka seda, et kohtud ei saa põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras kontrollida Eesti õigustloova akti kooskõla EL õigusega. EL õigusega vastuolus olev Eesti õigusakt tuleb kohtus jätta kohaldamata vastuolu tõttu EL õigusega.

4. Samuti võib selgeks lugeda seda, et EL õigusega vastuolu tõttu Riigikohtu poolt kohaldamata jäetud Eesti õigustloov akt jääb edasi kehtima ning seda ei saa kohaldada nendes valdkondades, mis on EL õiguse kohaldamisalas. Vaidlusi on tekitanud see, kas kehtiv, kuid EL õigusega vastuolus olev Eesti õigustloov akt tuleks õiguselgusetuse motiivil põhiseadusevastaseks tunnistada või tuleks õiguse adreassaate kohasel viisil informeerida sellest, et Eesti üks või teine õigustloov akt pole kooskõlas EL õigusega. Eelistaksin õiguse adreassaatide informeerimist Riigi Teatajas viite kaudu Riigikohtu asjakohasele lahendile.

5. Edasiste küsimuste selgitamiseks tuleks selgelt paika panna arutelu piirid ja arutelu lähtealused.

Piiraksin arutelus regulatsioonide materiaalse õiguspärasusega. Ma ei peatu sellel, mida teha siis, kui EL õigust rakendav Eesti õigustloov akt on formaalses vastuolus Eesti põhiseadusega (näiteks on küsimus Eesti seaduse asemel reguleeritud Eesti määrusega).

Arutelu lähtealuseid võiks olla kaks.

Üheks lähtealuseks on minu arvates see, et eksisteerib kaks erinevat õiguskorda, mille aluseks on kaks erinevat konstitutsiooni. Ühel juhul on Eesti õigusaktide sisu mõõdupuuks EL konstitutsioon (materiaalses mõttes) ja sellega kooskõlas olev EL teisene õigus. Teisel juhul on Eesti õigusaktide sisu mõõdupuuks Eesti konstitutsioon (materiaalses mõttes).

Teiseks lähtealuseks on kindlasti EL õiguse kohaldamise ülimuslikkuse põhimõte.

Millised on nende lähtealuste rakendamise piirid, see pole vist lõplikult selge.

6. Nendest lähtealustest lähtuvalt on täiesti ilmne see, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamine on võimalik valdkondades, kus Eesti õigustloovatel aktidel pole mingeid kokkupuutepunkte EL õigusega. Kui aga Eesti õigustloovatel aktidel on EL õigusega kokkupuude, siis ei saa olukord nähtavasti olla kõigi poolt nii üheselt mõistetav.

7. Eesti õigusaktide kokkupuude EL õigusega võib olla kahesugune. Kõigepealt võib EL õigus nõuda liikmesriigilt õigusakti vastu võtmist. Kuid EL õigus võib liikmesriigile teha ka mittesiduva jõuga üleskutse kehtestada õiguslik regulatsioon või anda võimaluse kehtestada EL õigusest soodsamaid regulatsioone.

8. Viimases lauses nimetatud juhtudel oleks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamine võimalik ning Eesti õigusakti mõõdupuuks oleks Eesti põhiseadus. Kuid Eesti õigusakti põhiseaduspärasuse (näiteks proportsionaalsuse) hindamisel saaks kohaldada ka asjakohase direktiivi eesmärke. Eelotsuse küsimise vajadus oleks äärmiselt küsitav.

9. Kui tegemist on Eesti õigustloova aktiga, mille vastu võtmine on EL õiguse järgi nõutav, võib Eesti õigusakti sisu olla üsna üheselt kindlaks määratud EL õigusega. Kuid on ka võimalik ja tavalisem, et EL õigus jätab EL õigusega nõutavate siseriiklike regulatsioonide sisu kindlaksmääramisel liikmesriigile valikuvabaduse. Arvan, et mõlemal juhtumil tuleks Eesti õigustloova akti sisu hindamisel üldreeglina lähtuda järgmisest. Kui Eesti õigustloova akti kohaldamata jätmine ei võimalda kohaldada EL õigust (takistab EL õiguse kohaldamist), siis on Eesti õigusakti sisu õiguspärasuse hindamisel ainsaks mõõdupuuks EL õigus ning kohtuvaidluses Eesti õigusakti kohaldamata jätmine ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamine ei ole võimalik. Kui aga Eesti õigustloovas aktis on materiaalselt põhiseadusevastaseid sätteid, mis ei ole vajalikud EL õiguse rakendamiseks (ei takista EL õiguse rakendamist), siis on nende sätete kohtuvaidluses kohaldamata jätmine ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamine võimalik. Kuid kohaldamata saaks Eesti õigustloova akti jätta siiski ainult juhul, kui see omaks vaidluse lahendamisel otsustavat tähendust (näiteks, kui sätte põhiseadusevastasusest sõltub haldusakti õiguspärasusele antav hinnang). Sellisel juhul tuleks pärast põhiseadusevastasuse tõttu kehtetuks tunnistatud seaduse alusel antud haldusakti kehtetuks tunnistamist anda uutel õiguslikel alustel uus haldusakt.

Igale konkreetsele juhule tuleb läheneda siiski kaasusepõhiselt, analüüsis, EL õigusaktist liikmesriigile tulenevaid võimalusi, mis võivad olla üpris rikkalikud.

Siintoodud mõttekäigud vististi erinevad põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohast, mis on võetud asjades nr 3-4-1-5-08 ja 3-4-1-10-10. Nendes asjades võttis Riigikohus seisukoha, et kui EL õigus annab liikmesriigile eesmärgi, kuid vahendid selle saavutamiseks jäävad liikmesriigi kehtestada, siis peavad valitud vahendid olema kooskõlas nii EL õigusega kui ka vastama Eesti põhiseadusele. Kardan, et nendes kohtulahendites võetud seisukoht ei taga EL õiguse täitmist.

10. Mida teha, kui arvatakse, et EL õigusega nõutav Eesti õigustloov akt on vastuolus Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega PSTS § 1 mõttes?

Vastust võiks otsida PSTS § 1 sõnastusest, milles kõneldakse põhiseaduse aluspõhimõtetest seonduvalt EL-i kuulumisega, mitte aga EL õiguse rakendamisega. Siit lähtuvalt ei saaks Eesti kohus jätta Eesti õigustloova akti kohaldamata ja alustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust. Vastupidist järeldust ei saa teha ka PSTS §-st 2, sest liitumislepingust ei tulene Eesti õigust või kohustust jätta kohaldamata EL õigus, mida Eesti peab põhiseadusevastaseks. Vastupidi. Liitumislepingust tuleneb just kohustus kohaldada alati EL õigust, sest liitumislepinguga võttis Eesti üle ka EL õiguse kohaldamise ülimuslikkuse põhimõtte, mis tuleneb asutamislepingute tõlgendustest.

Kui Eesti õigustloova akti vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtetega tuleneb EL õiguse sisust, mis omakorda on vastuolus Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega, siis oleks Eesti kohtul võimalik küsida Euroopa Kohtult eelotsust, kui tal on kahtlus, et ühtaegu on rikutud näiteks Euroopa Liidu lepingu artiklit 4 lg 2 ja selle sättega hõlmatud Eesti põhiseaduse mõnda aluspõhimõtet. Eelotsuse taotlus saaks sellisel juhul puudutada EL õiguse vastuolu Euroopa Liidu lepinguga.

11. Loomulikult ei ole talutav ja on Eesti põhiseaduse autoriteeti kahjustav, kui EL õiguse toimealas vastuvõetud ja EL õiguse poolt nõutav Eesti õigustloov akt ei ole kooskõlas Eesti põhiseadusega sfääris, kus Eestil on EL õiguse rakendamiseks valida erinevaid regulatsioonivariante. Kehtiv õigus siiski võimaldab sellist põhiseadusevastast olukorda abstraktse normikontrolli abil ära hoida ja ka kõrvaldada.

PSJKS § 6 annab õiguskantslerile täiemahulise põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise pädevuse jõustumata õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse üle. Jõustumata seaduste üle on asjakohane pädevus ka Vabariigi Presidendil (PSJKS § 5).

Õiguskantsleri pädevuses on ka ülalnimetatud olukorras teha jõustunud õigustloova akti vastu võtnud Eesti riigorganile ettepanek viia Eesti jõustunud üldakt kooskõlla põhiseadusega. Samas on küsitav, kas õiguskantsleril on tema ettepaneku rahuldamata jätmisel praegu õigus taotleda Riigikohtult jõustunud õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras kehtetuks tunnistamist. Minu arvates ei tohiks Riigikohus takistada EL õiguse rakendamist. Mõeldav oleks aga seadusega selgelt sätestada, et õiguskantsleril on niisuguses olukorras õigus Riigikohtult taotleda jõustunud õigustloova akti põhiseadusevastasuse konstateerimist ning ettekirjutuse tegemist viia õigustloov akt kooskõlla Eesti põhiseadusega. Õigustloov akt jääks sellisel juhul kehtima.

Vajadus konkreetse normikontrolli järgi oleks, kui isikul on selleks põhjendatud huvi näiteks kahjunõude esitamise näol. Ma ei oska aga kahjunõudel näha perspektiivi sellisel juhul, kui õigustloova akti põhiseadusevastasus takistaks EL õiguse kohaldamist. Kui aga põhiseadusevastane Eesti õigustloov akt ei takista EL õiguse kohaldamist ja on vaidluses otsustava tähendusega, siis on konkreetse normikontrolli raames kohtutee praegu kahtlusteta avatud.

12. Kas üleüldse on võimalus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses kontrollida EL õiguse või EL-i kuulumise kooskõla Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega või on selle küsimuse otsustamine õigusliku regulatsiooni puudumise tõttu täielikult poliitilise võimu otsustus?

Praegu tundub, et selle küsimuse kohtulikuks kontrolliks Eesti õiguskorra järgi selget võimalust ei ole. Kontrolli õiguslikku alust ei ole võimalik tuletada PSJKS §-st 7¹. Siit tuleneb küsimus, kas kohtuliku kontrolli võimalus selles küsimuses peab olema ning kas kohtuliku kontrolli võimaluse olemasolul peab kohtu seisukoht olema siduv või mittesiduv. Tulenevalt PSTS §-st 1 tuleks kohtuliku kontrolli vajadust mõõnda. Samas tuleks vältida olukorda, kus kohus teeb otsuse, mille resolutsiooni sõnastuse järgi oleks kohtuotsuse vahetuks tagajärjeks EL-st lahkumine. Seda mitte ainult põhjusel, et sellise resolutsiooni praktilise täitmise tõenäosus ja ka võimalikkus oleksid kaheldavad. Olukorra lahendamiseks on mitmeid variante ning variantide valik peaks võimude lahususe põhimõttest tulenevalt jääma riigi poliitilise võimu otsustada.