

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnou seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kehtiv õigus ei reguleeri õigustloova akti või selle normi põhiseaduspärasuse kontrolli individuaaltaotluse alusel. Normi põhiseaduspärasuse kontrolli aluse tuletas Riigikohtu üldkogu 2003. aastal põhiseaduse alusel S. Brusilovi kohtuvigade parandamise avalduse alusel menetletud asjas (17.03.2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02). S. Brusilovi kaebus on seni ka ainus individuaalkaebus, mida Riigikohus on menetlenud ja milles otsuse langetanud.

Eelnõuga luuakse õiguslik alus taotluse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks isiku poolt, kui õigustloovast aktist või selle sättest isikule tulenev vahetu põhiõiguse rikkumine on oluline ja pöördumatu ning isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust selleks, et kasutada õigust kohtulikule kaitsele.

Ühtlasi kavandatakse eelnõuga muudatused, mis tõhustavad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Kõnesoleva seaduseelnõu aluseks olev eelnõu väljatöötamiskavatsus läbis 2017. a märtsis ja aprillis kooskõlastusringi.¹

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikohtu nõunikud Katri Jaanimägi (katri.jaanimagi@riigikohus.ee) ja Ulrika Paavle (ulrika.paavle@riigikohus.ee). Eelnõu ja seletuskirja on parandanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond. Eelnõu on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Taima Kiisverk (Taima.Kiisverk@just.ee, 620 8181).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega ega ühegi muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 punktiga 161 (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse väljatöötamiskavatsus).

Eelnõu vastuvõtmiseks seadusena on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, kuna tegemist on põhiseaduse § 104 punktis 14 nimetatud seadusega.

¹ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>

2. Seaduse eesmärk

Eelnõul on kaks eesmärki. Üheks eesmärgiks on avardada põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse raames Riigikohtusse pöördumise võimalusi. Selleks lubab eelnõu edaspidi nii füüsilisel kui ka juriidilisel isikul (individuaalkaebus) algatada õigustloova akti põhiseadusele vastavuse kontrolli. Individuaaltaotluse esitamise õigust on Riigikohtu üldkogu praktikas tunnustatud juba alates 2003. a, kuid põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses (PSJKS) pole senini asjakohast regulatsiooni kehtestatud.

Teiseks eesmärgiks on kõrvaldada PSJKS-st menetluslikud probleemid, mis on ilmnenud alates 2002. aastast, kui kõnealune seadus jõustus. Muudatused aitavad kaasa põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse selgemaks tegemisele.

Väljatöötamiskavatsus esitati kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Riigikantseleile, Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule ning arvamuse avaldamiseks Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikohtule ja Eesti Advokatuurile. Eelnõu vastab väljatöötamiskavatsusele.

Siseministeerium väljatöötamiskavatsust ei kooskõlatanud, Rahandusministeerium, Maaeluministeerium ja Välisministeerium kooskõlastasid märkustega, ülejäänud kooskõlastasid väljatöötamiskavatsuse vaikumisi.

Eesti Advokatuur toetas väljatöötamiskavatsust märkuste ja reservatsioonidega, Riigikohus ja Õiguskantsleri Kantselei väljatöötamiskavatsust ei toetanud.

Siseministeeriumi arvates ei nähtu väljatöötamiskavatsusest sedavõrd teravat probleemi, mis tingiks vajaduse asuda senise põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi muutmisele, hindamata on jäetud mõju teistele põhiseaduslikkuse järelevalves rolli omavatele institutsioonidele. Ka ei ole piisavalt selge, millised saaksid täpsemalt olema seadusesse kirjutatavad kriteeriumid, mis õigustaksid individuaaltaotluse esitamist.

Rahandusministeerium palus täpsustada seadusemuudatusega seotud kaebuste hulka ning täpsustada kulusid ja katteallikaid.

Maaeluministeeriumi hinnangul tuleks täiendavalt analüüsida, kuidas kavandatav muudatus mõjutab Euroopa Liidu õigusest tulenevate õigusaktide vaidlustamist ning kuidas see mõjutab sihtrühma suurust.

Õiguskantsleri Kantselei leidis, et puudub õiguslik lünk ja seaduse muutmise vajadus, piisav on senine Riigikohtu praktika. Lisaks võivad individuaaltaotluse võimaldamisega kaasneva põhjendamatult rasked kõrvalmõjud:

- 1) kohtute koormus on juba täna viidud kriitilise piirini, pidades seetõttu vajalikuks piirata kaebavõimalusi kohtulahendite peale. Seetõttu on arusaamatu kavatsus laiendada kohtusse pöördumise võimalusi juhtudele, mil õiguskaitse lünka ei ole;
- 2) ka ohustab kavandatav seadusemuudatus põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi mõistlikuks osutunud tasakaalu, mis tagab lünkadeta ja päevapoliitikast sõltumatu põhiseaduslikkuse järelevalve. Ohtu satuksid ka senised õigusrahu saavutamise mehhanismid. Väljatöötamiskavatsus ignoreerib täielikult riski, et individuaalkaebe võimalusega astutaks esimene samm Riigikohtu politiseerimisel. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus muutuks sisuliselt seaduseelnõu neljandaks lugemiseks.

Eesti Advokatuuri hinnangul ei saa normi põhiseaduspärasuse kontroll individuaalse põhiseadusliku kaebuse alusel kahjustada õigusrahu ja seaduse ühetaolist kohaldamist tingimusel, et seda kontrolli ei ole varem teostatud. Teisisõnu, kui kohtud on menetlusosalise taotlusel kontrollinud asjassepuutuva normi kooskõla, siis ei pea individuaalkaebus olema lubatud. Kui kohtud ei ole aga sellist kontrolli üldmenetluses teinud või sellise kontrolli tegemine üldmenetluses ei tagaks kiiret ja tõhusat kaitset, siis õigusrahu või seaduse ühetaoline kohaldamine ei kaalu üles kaebeõiguse piiramist.

Teemat arutati ka justiitsministri kokku kutsutud põhiseaduse asjatundjate kogus, kus lõplikku seisukohta siiski ei kujundatud.

Justiitsministeeriumi hinnangul tuleks väljatöötamiskavatsuses pakutud lahendusega edasi minna ja esitada kooskõlastamisele väljatöötamiskavatsusele vastav eelnõu. Vajadust eelnõu koostamiseks on selgitatud käesoleva seletuskirja 3. punktis.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Üheks PSJKS peamiseks ebaselguseks on olnud individuaaltaotlusega seonduva regulatsiooni puudumine. Individuaalse õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse on loonud Riigikohus oma praktikaga 2003. aastal (otsusega nr 3-1-3-10-02). Pärast seda on Riigikohtule individuaaltaotlusi küll esitatud, kuid need on jäetud läbi vaatamata. Selleks et oleks selgem, mis alustel individuaaltaotlust menetletakse, sätestatakse see edaspidi sõnaselgelt seaduses.

Regulatsiooni loomata jätmise korral toimuks individuaaltaotluse lahendamine ka edaspidi otse põhiseaduse alusel. Sellist lahendust ei saa aga pidada piisavalt õiguselgeks. Mandri-Euroopa õigussüsteem, mille hulka kuulub ka Eesti õigus, rajaneb kirjalikult õigusel, millest tulenevalt nähakse primaarse õiguse allikana eelkõige õigustloovaid akte. Kohtupretsedentidele prioriteedi omistamine ei ole omane Mandri-Euroopa õigussüsteemidele. Kõnesolevas õigussüsteemis pöörduvad õiguse rakendajad juhtumi lahendamiseks esmalt õigustloovate aktide poole. Lisaks tagab selline lähenemine paremini põhiseaduse § 146 lõikest 1 koosmõjus § 3 lõikega 2 tuleneva seadusliku aluse nõude täitmise, kuna kohtuvõimu teostatakse sellisel juhul vahetult seaduse alusel ja seadusega kooskõlas.

PSJKS-i ebatäpsusest tulenevad menetluslikud probleemid on ette tulnud peamiselt valimiskaebuste menetluses. Seetõttu muudetakse eelnõuga PSJKS 6. peatükki „Kaebused ja protestid valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale“. Riigikohtu pädevus valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale esitatud kaebuste ja protestide lahendamisel on seotud Vabariigi Valimiskomisjoni pädevusega. PSJKS § 38 lõike 1 esimese lause kohaselt võib kaebuse Riigikohtule esitada pärast asja lahendamist Vabariigi Valimiskomisjonis.

Vabariigi Valimiskomisjon tagab valimiste toimumise kooskõlas seaduses sätestatud nõuetega Riigikogu (Riigikogu valimise seadus – RKVS), kohaliku omavalitsuse volikogu (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus – KOVVS), Euroopa Parlamendi (Euroopa Parlamendi valimise seadus – EPVS), Vabariigi Presidendi (Vabariigi Presidendi valimise seadus – VPVS) ja Riigikogu juhatuse (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus – RKKTS) puhul ning rahvahääletuse läbiviimist (rahvahääletuse seadus – RaHS). Seoses nende valimistega või rahvahääletusega võivad Riigikohtusse jõuda kaebused, mis on esitatud valimiskomisjonide otsuste ja toimingute peale. Riigikohus võib tühistada valimiskomisjoni otsuse või tunnistada valimiskomisjoni toimingut õigusvastaseks (PSJKS § 46 lõike 1 punkt 1). Samuti võib Riigikohus juhul, kui õigusrikkumine mõjutab või võis mõjutada oluliselt hääletamistulemust,

tunnistada valimistulemused (valimisjaoskonnas, valimisringkonnas, vallas, linnas, maakonnas või riigis) kehtetuks (PSJKS § 46 lõige 2).

Lisaks sellele registreerib Vabariigi Valimiskomisjon Riigikogu ja Euroopa Parlamendi liikmed, asendusliikmed ning teeb otsuse lisamandaatide jaotamise kohta, samuti lahendab kaebusi kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete ja asendusliikmete registreerimise ning lisamandaatide jaotamise otsuste peale. Seetõttu on ka nende otsuste peale esitatud kaebuste läbivaatamine Riigikohtu pädevuses (n-ö mandaadivaidlused). Riigikohus võib kaebuse või protesti rahuldamise korral tühistada mandaadi (PSJKS § 46 lõige 3).

Vabariigi Valimiskomisjoni pädevuses on ka valimistevahelisel ajal kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete volituste üle (volituste lõppemine ja peatumine, asendusliikme volituste algus) tekkivate vaidluste lahendamine, kuna vastavaid otsuseid langetab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS § 20) järgi valla või linna valimiskomisjon. Võrdlusena võib välja tuua, et analoogsed vaidlused Riigikogu liikmete puhul lahendatakse Riigikogu juhatuse otsusega (Riigikogu liikme staatuse seaduse – RKLS), mille peale esitatavate kaebuste lahendamine on samuti Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi pädevuses. Nimetatud menetlus on reguleeritud PSJKS 3. peatükis „Kaebused Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale“.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahendab kaebusi valimiskomisjonide otsuste ja toimingute peale alates PSJKS-i jõustumisest 2002. aasta 1. juulil. Enne seda oli nimetatud kaebuste läbivaatamine halduskohtu pädevuses.

Alates 2002. aastast, kui PSJKS jõustus, on ilmnenu, et valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale esitatud kaebuste menetlus vajab seaduses täpsustamist ja täiendamist. Kõnealune menetlus toimub kiirendatud korras, kuna valimistulemuste väljakuulutamiseks peavad olema kaebused lahendatud (RKVS § 74, KOVVS § 68, RaHS § 62). Eelnõuga täpsustatakse kaebusele esitatavaid nõudeid, kaebuse tähtaja ennistamise võimalusi ja kaebuse läbi vaatamata jätmise aluseid. Samuti antakse eelnõuga kohtule võimalus vajaduse korral pikendada kaebuse läbivaatamise tähtaega Riigikohtus.

Paragrahvi 1 punktiga 1 täiendatakse seaduse § 4 lõiget 2. Kehtiva sõnastuse kohaselt võivad PSJKS 2. peatükis sätestatud menetluses esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse Riigikohtule Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu ja Riigikogu. Eelnõuga täiendatakse seda loetelu füüsilise ja juriidilise isikuga. Viidatud täiendus on tingitud sama eelnõuga PSJKS-sse lisatavast §-st 7² (vt individuaaltaotluse esitamise aluse kohta täpsemalt eelnõu § 1 punkti 2 selgitusest).

Paragrahvi 1 punktiga 2 täiendatakse seadust individuaaltaotluse instituudiga. Sellega luuakse füüsilisele ja juriidilisele isikule sõnaselge seaduslik alus pöörduda otse Riigikohtu poole. Kuivõrd tegemist on juba Riigikohtu poolt otse põhiseadusest tuletatud ja aktsepteeritud menetlusliigiga, siis ei ole tegemist uue Riigikohtusse pöördumise alusega. Kehtiv PSJKS näeb ette mõned spetsiifilised individuaalkaebused – valimiskaebused ja kaebused teatud organite otsuste peale –, kuid individuaaltaotlust normi põhiseaduspärasuse kontrolliks kehtiv seadus ei reguleeri.

Normi põhiseaduspärasuse kontrolli aluse tuletas Riigikohtu üldkogu põhiseadusest 2003. aastal S. Brusilovi kohtuvigade parandamise avalduse alusel menetletud asjas (17. märtsi 2003. aasta otsus nr [3-1-3-10-02](#)). Tegemist oli olukorraga, kus isik kandis kriminaalkoodeksi alusel

mõistetud vabadusekaotuslikku karistust määras, mis oli suurem, kui sama teo eest karistusseadustiku alusel ette nähtud karistuse ülempiir ning selle ülempiiri ulatuses oli karistus karistusseadustiku jõustumisel juba kantud. Selles asjas tunnistati põhiseaduse vastaseks karistusseadustiku rakendamise seadus osas, milles see ei näinud ette kriminaalkoodeksi järgi mõistetud vabadusekaotust kandva isiku karistuse vähendamist karistusseadustiku eriosa vastavas paragrahvis sätestatud vangistuse ülemmääran.

Kõnesolevas asjas käsitles Riigikohtu üldkogu esimesena küsimust, kas Riigikohus on pädev kaebust lahendama. Isik ei vaidlustanud Riigikohtule esitatud avalduses tema kohta tehtud kohtuotsuste õigsust. „[...] pöördumise ajendiks oli soov, et teda vabastataks karistuse edasisest kandmisest, sest ta on viibinud vanglas kauem kui 1. septembril 2002 jõustunud karistusseadustik samasuguse teo eest karistusena ette näeb. [...] Tema kaebuses sisaldub soov kergendada oma karistust, sest karistuse kandmise ajal toimunud karistusõiguse reform alandas varguse eest ettenähtud vanglakaristuse alam- ja ülemmäära.“ (otsuse p 16). Seega leidis üldkogu, et S. Brusilov vaidlustas õigusakti põhiseaduspärasust, väites, et see rikub tema põhiõigusi.

Üldkogu analüüsis ka, kas ja milline võiks olla kaebuse menetlemise õiguslik alus. Üldkogu leidis, et tollal kehtinud apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustikus puudus alus S. Brusilovi kaebuse menetlemiseks. Hoolimata asjaolust, et kaebus oli esitatud kohtuvigade parandamise avaldusena, leidis üldkogu, et kaebust ei saa käsitleda teistmis- ega kohtuvigade parandamise avaldusena. Üldkogu rõhutas, et PS §-dest 13, 14 ja 15 tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks ning et kogu kohtusse pöördumise õigusele tuleb tagada lünkadeta kaitse. Üldkogu leidis: „Põhiseaduse §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta S. Brusilovi kaebuse menetlemata üksnes siis, kui S. Brusilovil on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele.“ (otsuse p 17) Seega leidis üldkogu, et kohtu pädevus kaebust lahendada tuleb põhiseadusest.

Lahendis kaalus Riigikohus ka S. Brusilovi õiguste kohtuliku kaitse võimalusi. Kuni 01.01.2003 ei olnud süüdimõistetul võimalik taotleda karistusest vabastamise otsustamist ja alates nimetatud kuupäevast sai taotleda karistusest vabastamist alustel, mis S. Brusilovi puhul ei kohaldunud. Seega puudusid nii korralised kui ka erakorralised (võimalus esitada kohtuvigade parandamise või teistmise avaldus) õiguskaitsvahendid. Nii järeldas üldkogu: „[---] S. Brusilovil pole kasutada tõhusat menetlust oma põhiõiguse kaitseks.“ (otsuse p 18) Seejärel asus üldkogu asja sisuliselt läbi vaatama ning tuvastas isiku põhiõiguste rikkumise ja normi põhiseadusvastasuse.

S. Brusilovi kaebus on seni ainus individuaalkaebus, mida Riigikohus on menetlenud ja selles otsuse langetanud. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on aastate jooksul teinud mitmeid määrusi (34, seisuga märts 2017), millega on jäetud kolleegiumile esitatud individuaalkaebused läbi vaatamata. Kõigil neil juhtudel ei ole kolleegium pidanud kaebust lubatavaks ja seega ei ole Riigikohus olnud pädev neid menetlema. Enne 2002. aastat vastati sellistes asjades pöördujale Riigikohtu esimehe kirjaga.

Kuigi tänaseks ei ole peale S. Brusilovi kaebuse ühtki teist individuaaltaotlust menetletud, on kohus siiski mõnes asjas küsinud menetlusosaliste arvamusi (nt vangide valimisõiguse piiranguid puudutanud kaebuse asjas 2013. aastal). See viitab sellele, et kaebuse lubamatus ei ole olnud ilmne ja kohus on pidanud vajalikuks enne lubatavuse üle otsustamist ära kuulata täiendavad arvamused. Olukordi, kus isikul ei ole õigustloovast aktist tuleneva olulise ja pöördumatu põhiõiguse riive vastu võimalust kasutada ühtegi muud tõhusat õigust kohtulikule

kaitsela kui teha individuaaltaotlus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, esineb äärmiselt harva. Sellegipoolest on oluline, et asjakohane selge alus oleks seaduses sätestatud. Erinevalt Riigikohtu praktikast kriteeriumide otsimisele on isikutel lihtsam hinnata seaduses sätestatud aluse järgi oma kaebuse perspektiivikust. See annab ka kohtule selge aluse asja menetleda või nõuetele mittevastamise korral menetlemata jätta, seejuures isikule üheselt arusaadavalt seaduse sättele tuginedes, ning välistab, et pöördutaks tagasi kirjaga vastamise praktika juurde. Seda, kas kaebus vastab nõuetele, peab hindama kolleegium.

Eelnõu näeb ette individuaaltaotluse esitamise alused sellisel, et see menetlusliik kujuneks täiendavaks kõrvalteeks seni domineeriva konkreetse normikontrolli kõrval ega asuks seda asendama. See muudatus ei tingi eelduslikult Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjade arvu kasvu. Pigem võib see asjade arvu vähendada – kui individuaaltaotluse lubatavuse alused on seaduses selgelt sätestatud, võib eeldada, et ilmselgelt perspektiivituid kaebusi esitatakse vähem.

Sätestatakse ka nõue, et esindajaks saab olla üksnes vandeadvokaat. PSJKS § 48 lõike 2 kohaselt kohaldatakse esindusele tsiviilkohtumenetluse sätteid. TsMS § 218 lõike 3 järgi võib hagimenetluses Riigikohtus olla esindajaks üksnes vandeadvokaat; hagita menetluses võib isik teha menetlustoiminguid ise või advokaadi vahendusel, st ka vandeadvokaadi abi või vanemabi vahendusel. Individuaaltaotluse alusel läbiviidav õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus sarnaneb olemuselt hagimenetlusega, mitte hagita menetlusega. Isik esitab taotluse oma põhiõiguste kaitseks, tegemist ei ole menetlusega, kus puuduks vaidlus või oleks menetlus suuresti avalikes huvides nagu hagita menetluse asjades (vrd TsMS § 475). Selguse huvides ja tõlgendamisprobleemide vältimiseks sätestatakse esindust puudutav nõue eelnõus ka sõnaselgelt.

Paragrahvi 1 punktiga 3 täiendatakse seaduse § 8 lõikega 1², et täpsustada individuaaltaotluse nõudeid võrreldes kõigile taotlustele esitatud üldise nõudega (§ 8 lõige 1).

Individuaaltaotluse nõuded on kehtestatud halduskohtumenetluse seadustiku eeskujul, samuti sarnaselt eelnõuga muudetava PSJKS § 39 lõikega 1, arvestades individuaaltaotluse olemust. Võrreldes halduskohtusse esitatava kaebusega ei pea taotleja märkima teisi menetlusosalisi, kuna Riigikohus kaasab asjakohased menetlusosalised ise seaduse alusel (PSJKS § 10).

Lisatava lõike 1² punkti 2 järgi tuleb esitada ka esindaja andmed, kui taotlejal on esindaja. See tähendab, et isik võib esitada taotluse ka ise. Kui tal on esindaja, võib selleks olla üksnes vandeadvokaat.

Lisatava lõike 1² punktid 3–5 on sõnastatud lähtuvalt individuaaltaotluse esitamise alustest, mis sätestatakse eelnõuga lisatavas §-s 7². Selle info põhjal saab kohus hinnata taotluse lubatavust ja põhjendatust.

Paragrahvi 1 punktiga 4 täiendatakse seaduse § 10 lõikes 1 olevat menetlusosaliste loetelu. Punktiga 4² lisatakse menetlusosalisena Vabariigi President, kui tema on taotluse esitajaks. Kehtivas seaduses on see ekslikult puudu – kõik teised taotluse esitajad on seaduse järgi menetlusosalised. Praktikast on siiski ka presidenti menetlusosalisena käsitletud, kui ta on taotluse esitanud. Punkt 4³ lisatakse tulenevalt seaduse täiendamisest §-ga 7². Kuna seadusega sätestatakse isikule õigus esitada individuaaltaotlus, siis on ta vastavalt neis menetlustes ka menetlusosaliseks.

Paragrahvi 1 punktiga 5 muudetakse seaduse § 10 lõike 1 punkti 6. Kehtiva § 10 lg 1 punkt 6 näeb ette, et menetlusosaliseks on valdkonna eest vastutav minister. Sätet süstemaatiliselt tõlgendades tuleks menetlusosalisena kaasata minister, kelle valdkonnas on vaidlusalune küsimus. Sätet ajalooliselt tõlgendades selgub aga, et silmas peetakse praeguse ametinimetuse järgi justiitsministrit. Säte nägi menetlusosalisena justiitsministri ette kuni 30.06.2014. 01.07.2014 jõustus Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 107³ lõige 4, mille alusel asendati kõigis kehtivates seadustes ministrite senised ametinimetused sõnadega „valdkonna eest vastutav minister“ vastavas käändes. Muudatus tehti seoses VVS-i reformiga, mille järgi valitsuse moodustamiseks volituse saanud peaministrikandidaat esitab ministrite ametinimetuste loetelu, erinevalt varasemast, kui ametinimetused tulenesid seadusest. VVS sätestab nüüd vaid ministeeriumide pädevused ning ministrite ja ministeeriumide nimetused ei pruugi üksüheselt kattuda. VVS § 59 lõike 1 järgi on Justiitsministeeriumi valitsemisalas mh õigusloome koordineerimine, seejuures kontrollitakse ka õigustloovate aktide kooskõla põhiseadusega. Seetõttu sätestatakse eelnõuga, et menetlusse tuleb kaasata õigusloome koordineerimise eest vastutav minister sõltumata sellest, millist ametinimetust ta parasjagu kannab.

Paragrahvi 1 punktiga 6 tunnistatakse kehtetuks PSJKS § 10 lg 1 punkt 7, mis praegu näeb ühe menetlusosalisena ette Vabariigi Valitsust esindava ministri.

Justiitsminister kui õigusloome koordineerimise eest vastutav minister on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses alati üks menetlusosaline. Justiitsministri juhitava Justiitsministeeriumi pädevuses õigusloome alal on muu hulgas ka põhiseaduslikkuse järelevalve.² Seaduste eelnõud esitatakse kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile pärast nende kooskõlastamist teistes ministeeriumides ehk Justiitsministeerium annab teistes ministeeriumides ette valmistatud eelnõule muu hulgas hinnangu ka selle põhiseadusele vastavuse kohta.

Kuna Justiitsministeeriumil on Vabariigi Valitsuse liikmena oluline osa põhiseaduslikkuse järelevalves, siis on mõistlik anda kogu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlusega seonduv roll just justiitsministrile. Muudatuse tulemusel ei oleks edaspidi Vabariigi Valitsust esindav minister kõnesolevas kohtumenetluses menetlusosaline. Sisuliselt on kehtiva õiguse näol tegemist ebaotstarbeka (dubleeriv pädevus justiitsministri kõrval) lahendusega, mida on mõistlik muuta.

Paragrahvi 1 punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks § 10 lõike 2 lõike teine lause. Viidatud lause sätestab, et Riigikohus annab vaidlustatud õigustloova akti vastuvõtnud või andnud organile, õigustloova akti vastu võtmata või andmata jätnud organile ja kohtuotsuse või -määruse alusel algatatud menetluses kohtuvaidluse menetlusosalistele võimaluse esitada Riigikohtule antud arvamuste kohta täiendav arvamus või selgitus. Puudub põhjus kohelda osa menetlusosalistest teistest erinevalt. Regulatsioon on ka ebavajalik: PSJKS § 49 lõike 1 järgi on nageni kõigil menetlusosalistel muu hulgas õigus anda kohtule seletusi. Praktikas esitavad ka praegu mõnikord muud menetlusosalised teiste menetlusosaliste arvamuste saamise järel oma täiendavaid seisukohti ja kohus võtab need asja materjalide juurde.

Paragrahvi 1 punktiga 8 antakse Riigikohtule õigus küsida arvamust ka muudelt isikutelt, organitelt ja institutsioonidelt lisaks § 10 lõikes 1 sätestatud menetlusosalistele. Kohus võib need isikud kaasata, kui tema hinnangul aitab see asja lahendada.

² Vabariigi Valitsuse 23.12.1996 määrusega nr 319 kinnitatud Justiitsministeeriumi põhimääruse punkti 9 alapunkt 1.

Praktikas on Riigikohus kaasanud isikuid ja organeid lisaks PSJKS § 10 lõikes 1 sätestatud menetlusosalistele suure avaliku huviga ja keerulistes menetlustes (nt Euroopa stabiilsusmehhanismi aluslepingu asjas nr [3-4-1-6-12](#), nn esimeses apteekide asjas nr [3-4-1-2-13](#)). Kaasamine võimaldab kogu asjakohasest ainestikust parema ülevaate saamist ja põhjalikumalt kaalutletud otsustuse tegemist. Nii kaasates antakse isikutele, organitele või institutsioonidele võimalus arvamust avaldada, kohustatud nad selleks ei ole. Sellegipoolest peab selliseks kaasamiseks olema seaduses sätestatud selge õiguslik alus.

Paragrahvi 1 punktiga 9 muudetakse seaduse § 11 lõiget 2 selliselt, et senine tekst moodustab lõike 2 uue redaktsiooni punkti 1 ning lisatakse punkt 2, mille alusel võidakse individuaaltaotlus läbi vaatamata jätta. Kui taotleja väidab oma põhiõiguste rikkumist õigustloova akti või selle sätte poolt, mis ilmselgelt ei saa tema õigusi rikkuda, tagastab kohus tema taotluse läbivaatamatult. Termin „tagastamine“ vastab PSJKS § 11 lõikes 3 sätestatule.

Paragrahvi 1 punktiga 10 muudetakse seaduse § 13 esimest lauset. Kehtiv norm näeb ette, et kohus peab asja lahendama maksimaalselt nelja kuu jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates. Eelnõu järgi on edaspidi samuti aega neli kuud, kuid arvates kohtuistungist suulises menetluses või menetlusosalistele arvamuse esitamiseks antud tähtpäevast kirjalikus menetluses. Neli kuud taotluse saamisest on põhjendamatult lühike aeg, praktikas ei ole kohus suutnud sellest tähtajast eriti keerukamate kaasuste puhul ka kinni pidada. Kohus ei saa asuda asja otsustama enne, kui tema valduses on kõik menetlusosaliste argumendid – need selguvad kirjaliku menetluse puhul menetlusosaliste kirjalikest arvamustest ja suulise istungi korral istungil. Taotluse saamisel küsib esmalt kohus menetlusosalistelt arvamust, andes selleks tähtaja. Hea tava kohaselt arvestab kohus tähtaja pikkuse määramisel asja keerukust. Üldjuhul ei anta lühemat tähtaega kui kolm nädalat, et menetlusosalistel oleks piisavalt aega oma seisukohtade väljatöötamiseks ja esitamiseks, keerulisemate asjade puhul antakse ka pikem tähtaeg. Sageli on probleemiks aga see, et menetlusosalised ei pea arvamuste esitamise tähtpäevast kinni. Tavaliselt lahendatakse põhiseaduslikkuse järelevalve asjad kirjalikus menetluses (2014. ega 2015. aastal ei olnud ühtegi suulist menetlust, 2012. ja 2013. aastal kummalgi üks). Suulise istungi vajadus võib ilmneda alles pärast menetlusosaliste arvamuste saamist, mis veelgi lühendab kohtule tegelikult otsuse tegemiseks jäävat aega, kui tähtaega arvestatakse taotluse esitamisest. Eeltoodust tulenevalt on põhjendatud arvestada tähtaega ajast, mil kohus saab tegelikult asuda otsust langetama.

Paragrahvi 1 punktiga 11 muudetakse PSJKS 3. peatükis „Kaebused Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale“ sätestatud § 23 pealkirja ja sõnastust.

PSJKS § 23 pealkirjaga „Menetluse uuendamine“ reguleerib olukorda, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil tekib kaebuse läbivaatamisel kahtlus asjassepuutuva õigustloova akti, akti andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses. Kehtiva sõnastuse kohaselt uuendab kohus sellisel juhul määrusega menetluse ja lahendab kaebuse ning põhiseaduslikkuse küsimuse ühes menetluses. Kuna sisuliselt on tegemist konkreetse normikontrolli menetluse algatamisega põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poolt, on väljend „menetluse uuendamine“ selles kontekstis eksitav. Eesti õiguskorras tähendab menetluse uuendamine olukorda, kus kohus on menetluse eelnevalt peatanud ja menetlust jätkatakse pärast peatamise põhjuse äralangemist (vt halduskohtumenetluse seadustiku § 99). Seetõttu muudetakse eelnõuga paragrahvi pealkiri „Õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse lahendamisel“ ja tekstis viidatakse „menetluse uuendamise“ asemel sama seaduse 2. peatükile. 2. peatükile viidatakse põhjusel, et kui märgitaks „õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine“, oleks sellel lause esimeses pooles üks tähendus (üksnes

õigustloova akti üle järelevalve, aga mitte selle andmata jätmise või välislepingu üle järelevalve), lause teises pooles teine tähendus (laiem mõte, hõlmates kõiki kolme, nagu 2. peatüki pealkiri). Samasisulised muudatused tehakse ka PSJKS 4., 5. ja 6. peatükis, paragrahvides 30, 35 ja 45.

Riigikohus on ühel korral nimetatud võimalust kasutanud ja uuendanud menetluse valimiskomisjoni otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamise menetluses (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 04.11.2005. a määrus kohtuasjas nr [3-4-1-20-05](#)). Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hindas selles menetluses Vabariigi Valimiskomisjoni 18. 09.2005. a määruse nr 9 "Hääletamise korraldamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise kord kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel" põhiseaduspärasust ja leidis, et määrus oli põhiseadusega kooskõlas (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.11.2005. a otsus kohtuasjas nr [3-4-1-20-05](#)).

Paragrahvi 1 punktiga 12 muudetakse seaduse § 30 pealkirja ja sõnastust. Muudatuse põhjendused on samad, mis PSJKS § 23 muutmisel (vt selgitust eelnõu § 1 punkti 10 kohta).

Paragrahvi 1 punktiga 13 muudetakse seaduse § 35 pealkirja ja sõnastust. Muudatuse põhjendused on samad, mis PSJKS § 23 muutmisel (vt selgitust eelnõu § 1 punkti 10 kohta).

Paragrahvi 1 punktiga 14 muudetakse PSJKS § 39 lõike 1 punkti 1. Kehtiv § 39 lõike 1 punkt 1 sätestab väga üldiselt, et kaebuses tuleb märkida andmed kaebuse esitaja kohta. Eelnõuga sätestatakse täpsustused, et kaebuses tuleb märkida kaebuse esitaja nimi, isikukood või selle puudumisel sünniaeg või registrikood, aadress ja sidevahendite andmed.

Kaebuse esitajaks (kaebajaks) võib Riigikohtus olla füüsiline isik, erakond või valimisliit, kelle õigusi on valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutud (PSJKS § 37 lõige 1). Kaebuse esitaja nimi, isikukood (või sünniaeg) või registrikood on vajalikud kaebuse lahendamiseks – kõigepealt kaebuse esitaja identifitseerimiseks, tema menetlusõigusvõime tuvastamiseks, kuid hilisemas etapis ka tema kaebeõiguse ja kaebuse põhjendatuse hindamiseks. Nt on vaja välja selgitada, kas kaebuse esitaja on füüsiline isik, valimisliit või erakond; kas kaebuse esitanud füüsiline isik on olemas ja teovõimeline jm.

Tõenäoliselt põhjusel, et seadus seda sõnaselgelt ette ei näe, on praktikas ilmnenu, et alati nimetatud andmeid piisava täpsusega kaebuses ei märgita (nt pole olnud üheselt selge, kas kaebuse on esitanud valimisliit või valimisliidu nimekirjas kandideerinud füüsiline isik). Kuna eeldatavasti on sellisel juhul tegemist kõrvaldatavate puudustega, peaks kohus andma kaebuse esitajale sellisel juhul tähtsaja puuduste kõrvaldamiseks (PSJKS § 39 lõige 3). Arvestades aga seda, et valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale esitatud kaebuste lahendamisest Riigikohtus sõltub valimistulemuste väljakuulutamise, on menetluse kiirendamiseks mõistlik panna seaduses täpsemalt kirja kaebuse lahendamiseks vajalike andmete esitamise kohustus. Kaebuse esitaja aadress ja sidevahendite andmed on vajalikud selleks, et kohtul oleks võimalik kaebuse esitajaga menetluse käigus kontakteeruda.

Paragrahvi 1 punktiga 15 täiendatakse PSJKS § 39 lõiget 1 punktiga 1¹, mis sätestab, et juhul, kui kaebuse esitajal on esindaja, tuleb kaebuses märkida ka esindaja andmed. Kaebuse esitamine esindaja kaudu on reguleeritud PSJKS 7. peatüki „Asja läbivaatamine“ paragrahvis 48. Kui kaebus esitatakse esindaja kaudu, kirjutab kaebusele alla esindaja, lisades ka oma volitusi tõendava dokumendi (PSJKS § 48 lõige 3).

Valimiskomisjoni otsuse või toimingu vaidlustamise korral esitab esindaja kaudu kaebuse sageli erakond või valimisliit. Erakond on mittetulundusühinguna juriidiline isik, kelle esindamist reguleerib erakonnaseadus ja mittetulundusühingute seadus. Valimisliit pole aga juriidiline isik, vaid seltsing (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 31¹ lõige 1), mille esindamisõigus sõltub seltsingulepingus kokkulepitust.

Paragrahvi 1 punktiga 16 täiendatakse PSJKS § 39 lõiget 1 punktidega 6 ja 7. Punktiga 6 sätestatakse, et kaebuse esitaja kajastaks kaebuses, kuidas ja millal ta sai teada vaidlustatavast otsusest või toimingust. See on vajalik, et Riigikohtul oleks võimalik hinnata, kas kaebus on esitatud tähtaegselt. Kuna Riigikohtule saab kaebuse esitada pärast asja lahendamist Vabariigi Valimiskomisjonis, arvestatakse kaebuse esitamise tähtaega Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse teatavakstegemisest või toimingu sooritamisest (PSJKS § 38 lõige 1). Menetlustähtaegade arvutamisel lähtutakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tsiviilkohtumenetluses sätestatust (PSJKS § 48 lõige 1).

PSJKS § 39 lõike 1 punktiga 7 kehtestatakse nõue, et juhul, kui kaebuse esitamise tähtaeg on mööda lastud, tuleb kaebuse esitamisel teha põhjendatud taotlus kaebetähtaja ennistamiseks (sätte sõnastamise eeskujuks on HKMS § 38 lõige 5). Kehtivas seaduses ei ole sellist nõuet sätestatud, mistõttu pole üheselt selge, kas kohus peaks olukorras, kus kaebus on esitatud tähtaega rikkudes, kuid kaebuse esitaja ei taotle tähtaja ennistamist ega põhjendata kaebetähtaja möödalaskmist, andma kaebuse esitajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (PSJKS § 39 lõige 3) või tuleb kaebus jätta läbi vaatamata. Muudatuse eesmärgiks on kaebuse menetluse täpsustamine ja kiirendamine.

Muudatuse tulemusel on kaebetähtaja möödalaskmise korral kaebetähtaja ennistamise põhjendatud taotluse esitamine üks kaebusele esitatavatest nõuetest. Kui kaebuses seda esitatud ei ole, annab kohus kaebuse esitajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (PSJKS § 39 lõige 3). Kõnealuse menetluse lühikesi menetlustähtaegu arvestades saab puuduste kõrvaldamise tähtaeg olla seejuures väga lühike. Praktikas on Riigikohus andnud puuduste kõrvaldamise tähtaja ka kellaajalise täpsusega.

Kui kaebaja tähtaja jooksul puudusi ei kõrvalda (ei esita tähtaja ennistamise taotlust või ei põhjenda seda), jätab kohus kaebuse läbi vaatamata (PSJKS § 40 lõige 1 punkt 3). Juhul kui kaebaja esitab põhjendatud ennistamise taotluse, hindab Riigikohus, kas kaebuse esitamise tähtaeg oli mööda lastud mõjuval põhjusel.

Kui põhjus oli mõjuv, ennistab kohus tähtaja ja vaatab kaebuse läbi (PSJKS § 40 lõige 2). Kui tähtaja möödalaskmise põhjus ei olnud Riigikohtu hinnangul mõjuv, jätab kohus kaebuse läbi vaatamata PSJKS § 40 lõike 1 punkti 4 alusel (lisatakse samuti eelnõuga, vt eelnõu § 1 punkti 18).

Paragrahvi 1 punktiga 17 muudetakse PSJKS § 39 lõiget 3. Sätte kehtiva sõnastuse kohaselt annab Riigikohus kaebajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks juhul, kui kaebus ei vasta PSJKS § 39 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele ning neid puudusi on võimalik kõrvaldada. Üksnes need alused ei ole aga piisavad.

Samas tulenevad nõuded kaebusele ka PSJKS 7. peatükist „Asja läbivaatamine“, mis kehtivad üldsätetena kõigi PSJKS-s sätestatud menetluste kohta. PSJKS § 47 sätestab, et kohtumenetluse keel on eesti keel ja võõrkeelsed dokumendid esitatakse kohtule vannutatud tõlgi poolt eesti keelde tõlgituna. Praktikas on Riigikohus andnud kaebajale, kes esitas kaebuse vene keeles,

tähtaja kaebuses puuduste kõrvaldamiseks – eestikeelse kaebuse esitamiseks (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. oktoobri 2013. a määrus kohtuasjas nr 3-4-1-47-13). PSJKS § 48 lõikes 3 on sätestatud, et kaebuse või protesti esitamisel esindaja kaudu kirjutab kaebusele alla volitatud esindaja, lisades oma volitusi tõendava dokumendi. Kõnesoleva eelnõuga lisatakse seadusesse § 39 lõike 3 punkt 1¹, mis reguleerib esindaja andmeid. Need on samuti puudused, mille kõrvaldamiseks peaks kohus kaebajale andma tähtaja.

Paragrahvi 1 punktiga 18 täiendatakse PSJKS § 40 „Kaebuse tagastamine läbivaatamatult“ lõiget 1 punktiga 4, mis annab aluse jätta kaebus läbi vaatamata juhul, kui Riigikohus kaebuse tähtaega ei ennista. Kehtivas seaduses on nähtud ette võimalus kaebetähtaja ennistamiseks (PSJKS § 40 lõige 2). Samas puudub selge alus, millele tuginedes saaks kohus jätta kaebuse läbi vaatamata, kui ei pea kaebetähtaja möödalaskmise põhjust mõjuvaks või seda ei esitatagi ning kaebetähtaega ei ennista.

Paragrahvi 1 punktiga 19 täiendatakse PSJKS § 44 (asja lahendamise tähtaeg) lõiget 1, mis praegu sätestab, et kohus lahendab kaebuse valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale viivitamata, kuid mitte hiljem kui seitse tööpäeva pärast nõuetekohase kaebuse saamist. Eelnõuga lisatakse PSJKS § 44 lõikele 1 teine lause, mis annab Riigikohtule võimaluse pikendada kaebuse menetlemise tähtaega 7 tööpäeva võrra.

Valimiskomisjoni otsuste ja kaebuste peale esitatud kaebuste ja protestide lühike menetlustähtaeg tuleneb sellest, et valituks osutunud liikmete registreerimise ja valimistulemuste väljakuulutamise eelduseks on kõigi vaidluste lahendamine (vt Riigikogu valimise seadus § 74; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus § 68). Teistsugune regulatsioon kehtib Euroopa Parlamendi puhul, kus kinnitatakse valimistulemused sõltumata vaidluste lahendamisest 20 päeva jooksul (vt Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 72).

Praktikas on ilmnenu, et 7-päevane menetlustähtaeg võib Riigikohtu töökoormust või asja keerukust arvestades olla liiga lühike. Eelnõuga ei muudeta põhimõtet, et kaebused tuleb lahendada viivitamata ja üldreeglina mitte kauem kui seitsme tööpäeva jooksul. Eelnõuga antakse Riigikohtule võimalus pikendada kaebuse lahendamise tähtaega 7 tööpäeva võrra üksnes juhul, kui see on vajalik. Riigikohtule asja lahendamise tähtaja pikendamise võimaluse andmine on põhjendatud ka sellega, et kõigi kaebuste lahendamisest ei sõltu valimistulemuste väljakuulutamine. Näiteks on praktikas lahendatud valimistevahelisel ajal mitmeid kohaliku omavalitsuse volikogu liikme vahetusest tekkinud vaidlusi. Nende vaidluste lahendamine ei ole sedavõrd kiireloomuline kui asjade lahendamine, millest sõltub valimistulemuste väljakuulutamine.

Paragrahvi 1 punktiga 20 muudetakse PSJKS § 44 lõiget 3. Sätte kehtiv sõnastus näeb ette, et Riigikohtu üldkogu lahendab valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale esitatud kaebuse või protesti viivitamata, kuid mitte hiljem kui seitse tööpäeva pärast asja üldkogule andmist.

Tegemist on olukorraga, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kolmeliikmeline koosseis peab vajalikuks anda asja lahendamine üle Riigikohtu üldkogule (PSJKS § 3 lõige 3). Praktikas on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ühel korral andnud valimiskaebuse lahendamise üle üldkogule, kuna kolmeliikmelises kolleegiumis tekkisid põhimõttelist laadi eriarvamused (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. novembri 2006. a määrus kohtuasjas nr [3-4-1-15-06](#)).

Eelnõuga pikendatakse asja läbivaatamise tähtaega Riigikohtu üldkogus seitsme tööpäeva võrra. Riigikohtu üldkogu töökoormus on aastate kaupa järjest kasvanud ja üleandmise tingib eelkõige asja keerukus, mistõttu võib seitsmepäevane tähtaeg jääda asja lahendamiseks liiga lühikeseks.

Paragrahvi 1 punktiga 21 muudetakse seaduse § 45 pealkirja ja lõike 1 sõnastust. Muudatuse põhjendused on samad, mis seaduse § 23 muutmisel (vt selgitust eelnõu § 1 punkti 11 kohta).

Paragrahvi 1 punktiga 22 muudetakse seaduse § 45 lõike 3 sõnastust. Erinevalt PSJKS §-dest 23, 30 ja 35, mis viitavad asja lahendamise tähtaja osas PSJKS 2. peatükis sätestatud 4-kuulisele menetlustähtajale (PSJKS § 13 lõige 1), tuleb kaebus või protest valimiskomisjoni otsuse või toimingu peale lahendada lühema tähtaja jooksul. Kehtivas § 45 lõikes 3 on asja lahendamise tähtjaks sätestatud kaks nädalat. Eelnõuga pikendatakse asja lahendamise tähtaega 14 tööpäevale põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisest. Normi põhiseaduspärasuse üle otsustamine eeldab sageli keeruliste küsimuste lahendamist, mis ei pruugi kuidagi kahe nädala jooksul võimalik olla.

Paragrahvi 1 punktiga 23 täiendatakse seaduse § 57 lõiget 3 teise lausega, mille kohaselt võib kolleegium juhul, kui jätab valimiskomisjoni otsuse peale esitatud kaebuse või protesti rahuldamata ja nõustub Vabariigi Valimiskomisjoni otsuses toodud põhjendustega, teha kohtuotsuse resolutsioonina, s.o ilma sissejuhatava ja põhjendava osata. Säte on sõnastatud halduskohtumenetluse seadustiku § 169 eeskujul, mis reguleerib otsuse tegemist lihtmenetluses. Kuna resolutsioonina otsuse tegemise aluseks sätestatakse Vabariigi Valimiskomisjoni põhjendustega nõustumine, ei jää isikul teadmata tema kaebuse või protesti rahuldamata jätmise põhjendused. Samas säästab asja resolutsiooniga lahendamine valimiskaebuste lahendamise kiirel perioodil kohtu väärtuslikku aega ja võimaldab juhtudel, kus vaidluste lahendatusest sõltub valimistulemuste väljakuulutamise, valimistulemused varem välja kuulutada.

Paragrahvi 1 punktiga 24 muudetakse seaduse § 58 lõike 3 esimest lauset nii, et senise kuni kuue kuu asemel on võimalik otsuse jõustumist edasi lükata kuni üheksa kuud.

See, et kuus kuud ei ole piisav aeg, ilmnes näiteks apteekide asutamispiirangute põhiseaduslikkuse järelevalve asjades (Riigikohtu üldkogu 09.12. 2013. aasta otsus asjas nr [3-4-1-2-13](#) ja 22.12.2014. aasta otsus asjas nr [3-4-1-30-14](#)). Üldkogu lükkas asjas nr 3-4-1-2-13 otsuse jõustumise seaduse järgi maksimaalselt võimaliku aja ehk kuue kuu võrra edasi. Riigikogu ei suutnud kuue kuu jooksul uut, asjakohast põhiseaduspärast regulatsiooni välja töötada ja võttis 21.05.2014 vastu 09.06.2014 jõustunud ajutise regulatsiooni perioodiks 2014. aasta 09. 06 kuni 2015. aasta 9. juunini üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise kohta (ravimiseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seadusega muudeti ravimiseadust). Asjas nr 3-4-1-30-14 vaeti ajutise regulatsiooni põhiseaduspärasust. Seejuures märkis näiteks menetlusosalisteks olnud Sotsiaalministeerium oma Riigikohtule antud arvamuses, et antud aeg oli liialt napp selleks, et luua põhiseadusega kooskõlas olev selge, mõjus ja sobilik regulatsioon (Sotsiaalministeeriumi 19.08.2014. a kirjaga nr 1.2-5/3197 antud aramus, lk 1). Riigikogu selgitas oma arvamuses ajutise regulatsiooni kehtestamise kiiremat menetlust, mille käigus eirati Riigikogu juhatus 2012. aasta 9. veebruari otsusega nr 30 kinnitatud „Juhistes Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ sätestatud soovituslikke menetlustähtaegu ja soovituslikku menetluskorda, samuti selgitati, et eelnõu menetluse käigus kaaluti muuhulgas ka PSJKS § 58 lõike 3 muutmise võimalust, kuid leiti, et selle muutmine ei olnud Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamisega antud

ajaraamides võimalik ega saanuks mõjutada juba tehtud Riigikohtu otsuse täitmist (põhiseaduskomisjoni 18.08.2014. a kirjaga nr 2-8/14-33/3 antud arvamus, lk 3 ja 4). Otsusega nr 3-4-1-30-14 tunnistas üldkogu ka ajutise regulatsiooni põhiseadusvastaseks.

Riigikohus on harva kasutanud võimalust otsuse jõustumine edasi lükata, harilikult ei ole see vajalik ja on ka ebasoovitav, kuna pikendab põhiseadusvastase regulatsiooni kehtivuse aega. Seevastu juhtudel, kus otsuse kohene või liig kiire jõustumine võib probleeme juurde tekitada (vt nt argumente otsuses nr 3-4-1-2-13, p-des 168–172), peab saama jätta seadusandjale või muule õigustloova akti andnud organile piisava aja uue põhiseaduspärase regulatsiooni väljatöötamiseks.

Paragrahvi 1 punktiga 25 täiendatakse seaduse § 60 lõikega 2 nii, et menetlust korraldavale määrusele ei pea alla kirjutama kogu kohtukoosseis, vaid alla kirjutab üksnes kohtukoosseisu eesistuja. Muudatus on ajendatud praktilistest põhjustest, eeskujuks on võetud teised kohtumenetlust reguleerivad seadused. Nii võib kriminaalkohtumenetluses asja lahendamist ettevalmistava või muu korraldava määruse teha kodukorra alusel koguni selleks pädev kohtuametnik (kriminaalmenetluse seadustiku § 23¹ lõige 1), samuti tsiviilkohtumenetluses kohtunikuabi või vastavalt kohtu kodukorrale selleks pädev muu kohtuametnik (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 22¹ lõige 3). Halduskohtumenetluses võib korraldavad määrused väljaspool kohtuistungit, välja arvatud tõendi vastuvõtmisest keeldumine, teha kolmeliikmelise koosseisu liige ainuisikuliselt (halduskohtumenetluse seadustiku § 11 lõige 2).

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Muudatused

Eelnõuga planeeritakse teha järgmised muudatused:

1. Füüsilisel ja juriidilisel isikul on edaspidi õigus esitada individuaaltaotlus PSJKS alusel.
2. Kõrvaldatakse PSJKS rakendamisel ilmnenud menetluslikud probleemid.

Sihtrühmad

Muudatused mõjutavad sihtrühmi, mis korduvad läbi kõigi kirjeldatavate mõjude:

I. Füüsilised ja juriidilised isikud, kelle põhiõigusi või -vabadusi õigustloov akt või selle säte oluliselt ja pöördumatult rikub ning isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada õigust kohtulikule kaitsele ja tal ei ole sellist võimalust ka varem olnud.

II. Riigikohus, täpsemalt ametnikud, kes individuaaltaotlusi lahendada hakkavad.

III. Erakond, valimisliit või isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi.

Mõjud

I muudatus. Nähakse ette õiguslik alus ja asjassepuutuvad muud muudatused isikule individuaaltaotluse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks.

I sihtrühm: füüsilised ja juriidilised isikud

Muudatuse tulemusel tekib isikutel, kelle põhiõigusi või -vabadusi õigustloov akt või selle säte oluliselt ja pöördumatult rikub, võimalus esitada oma põhiõiguste ja -vabaduste kaitseks Riigikohtule sõnaselgelt seaduses sätestatud õiguslikul alusel asjakohane taotlus.

Mõju ulatus on väike, kuna puudutatud isikute käitumises ei too see kaasa suuri muudatusi ning puudub vajadus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks. Muudatuse tagajärjel muutub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks taotluse esitamisele tänu õiguslikule raamistikule senisest selgemaks.

Mõju avaldumise sagedus on eelduslikult väike, individuaaltaotlusi on kohus otse põhiseaduse alusel lahendanud vaid ühel korral.

Ebasoovitavate mõjude riski muudatustega ei kaasne. Osaliste jaoks on muudatus positiivse mõjuga, kuna selge õigusliku aluse olemasolu kehtivas õiguses loob senisest kättesaadavama võimaluse esitada taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks.

Arvestades sihtrühma väiksust, selliste taotluste senist väikest arvu, muudatusega kaasneva mõju piiratud ulatust ja asjaolu, et puuduvad soovimatud kõrvalmõjud, võib muudatusega kaasneva mõju hinnata ühiskonna tasandil väheoluliseks.

II sihtrühm: Riigikohus

Muudatuse jõustumisel muutub vähesel määral Riigikohtu töökorraldus, seda kahel moel: esiteks reguleeritakse taotluste esitamise korda ja teiseks, teatud määral võib taotluste esitamise õiguslike aluste laiendamise tõttu suurenda taotluste maht.

Selgesõnalise õigusliku aluse kehtestamine võib kaasa tuua mõningase nõuete kasvu, kuid kõigist põhiseaduslikkuse järelevalve asjadest moodustavad need nõuded siiski väikese osa. Kuna aga Riigikohus ei pea enam analüüsima, kas individuaaltaotluse esitamine on põhiseaduse alusel lubatav või mitte, muutub vähemalt individuaaltaotluste lahendamine Riigikohtu jaoks selgemaks. Seetõttu võib väita, et muudatusega ei kaasne negatiivseid mõjusid.

Arvestades sihtgrupi väiksust, mõju avaldumise väikest sagedust ja piiratud ulatust ning asjaolu, et ei kaasne soovimatuid kõrvalmõjusid, võib muudatusega kaasnevad mõjud hinnata ühiskonna tasandil väheoluliseks.

II muudatus. Kõrvaldatakse PSJKS rakendamisel ilmnunud menetluslikud probleemid

Eelnõuga täpsustatakse kaebusele esitatavaid nõudeid, kaebuse tähtaja ennistamise võimalusi ja kaebuse läbi vaatamata jätmise aluseid. Samuti antakse eelnõuga kohtule võimalus vajaduse korral pikendada kaebuse läbivaatamise tähtaega Riigikohtus.

III sihtrühm: erakond, valimisliit või isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi.

Sihtrühma kuuluvad adressaadid, kellel on õigus esitada kaebus valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale.

Arvestades sihtgrupi väiksust, mõju avaldumise väikest sagedust ja piiratud ulatust ning asjaolu, et ei kaasne soovimatuid kõrvalmõjusid, võib muudatusega kaasnevad mõjud hinnata ühiskonna tasandil väheoluliseks.

Kuna muudatuste ulatus on väga väike, võib ühiskonna tasandil hinnata avalduva mõju pigem väheoluliseks. See tähendab, et ühiskonna tasandil (ühiskonnakorralduses, majanduses jmt valdkondades) ei kaasne ulatuslikke muutusi. Muudatused on suunatud pigem riigivalitsemise süsteemi parandamisele ja nüüdisajastamisele.

Mõju halduskoormusele

Muudatuste tagajärjel muutub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus selgemaks ja tõhusamaks. See toob omakorda pikas perspektiivis kaudse mõjuna kaasa **halduskoormuse vähenemise** – väheneb normiadressaatide koormus kohtuga suhtlemisel. Kuna halduskoormuse vähenemine tekib kaudse mõjuna, on selle ulatust keeruline hinnata.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamine ei too endaga kaasa täiendavaid kulusid ega tulusid.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel ei tule kehtestada, muuta ega kehtetuks tunnistada rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 01.06.2019, et anda normiadressaatidele mõistlik aeg seaduse ja sellega kaasnevate mõjudega tutvumiseks ning asjakohaste toimingute ettevalmistamiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine ja huvigruppide kaasamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamisele eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kõigile ministriumidele, Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule ning arvamuse avaldamiseks õiguskantslerile, Riigikohtule, Eesti Advokatuurile ja Vabariigi Valimiskomisjonile.