

§ 149. [Kohtuastmete põhiülesanded]

Maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud.

Ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid.

Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

Autor Priit Pikamäe

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 69. Ülimat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud riigikohtunikest koosnev Riigikohus.

PS 1937: § 113. Kõrgeimaks kohtuks on riigikohtunikest koosnev Riigikohus.

Seadusega määratakse vastava ministri õigus korraldada kohtute toimetuste ja asjaajamise järelevaatust ja nõuda aruandeid kohtute tegevuse kohta.

Kohtuasutiste sisemine järelevalve määratakse seadusega.

Sisukord

- I. Esimese astme kohtud
- II. Ringkonnakohtud
- III. Riigikohus kõrgeima kohtuna
- IV. Kohtute korraldus ja kohtute sisemine organisatsioon
- V. Riigikohus põhiseaduskohtuna
- VI. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse kehtestamine

- 1 Paragrahv 149 kordab ühest küljest juba PS §-s 148 sätestatud selles osas, mis puudutab kohtusüsteemi ülesehitust, kuid teiselt poolt täiendab seal ettenähtut kohtusüsteemi moodustavate kohtuastmete põhiülesannete nimetamisega (PS § 148 komm. 1–3). Lõiked 1–3 sisaldavad veel kord kolmeastmelise kohtusüsteemi garantiid, nimetades uuesti maa- ja linnakohtuid ning halduskohtuid esimese astme kohtutena, ringkonnakohtuid teise astme kohtutena ja Riigikohut kõrgeima kohtuna. Täiendavalt aga määravad nimetatud lõiked kindlaks kohtusüsteemi üksikute lülide tuumikpädevused, lähtudes kohtuorganisatsiooni hierarhilisuse ideest (PS § 146 komm. 7). Tuginedes üldtunnustatud arusaamale, et kohtuvõimu tegevuse kontroll ja kohtupraktika ühtlustamine saab riigivõimude lahususe tagamiseks toimuda vaid kohtusüsteemisest vahendite kaudu, positiveeritakse lg-tes 1–3 kolmeastmeline püramiidne kohtuorganisatsioon, milles alama astme kohtulahendite seaduslikkust kontrollivad kõrgema astme kohtud. Sel teel kehtestab paragrahv koostöimes PS §-ga 148 riigiorganisatsioonilised eeldused PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse ja PS § 24 lg-s 5 ette nähtud edasikaebe põhiõiguse realiseerumiseks. Kohtusüsteemi hierarhiline ülesehitus ei tähenda siiski ühelgi juhul seda, nagu oleksid kohtusüsteemi kolm astet üksteisega korralduslikus subordinatsioonisuhetes. PS § 146 ls 2 sätestatud kohtu sõltumatuse põhimõte kehtib täielikult ka kohtusüsteemisiseselt, kindlustades iga kohtuastme kohtunike sõltumatuse kõrgema astme kohtunikest (PS § 146 komm. 7 ja 21). Sõltumatuse põhimõte on piiratud vaid sama kohtuasja kõrgema astme kohtu poolt uueks arutamiseks saatmise korral, mil asja uuesti arutav kohus on asja õige lahendamise huvides seotud kõrgema kohtuastme sellekohaste

juhistega. Normitehniliselt tuleb vaadeldavat paragrahvi tervikuna lugeda PSi kontekstis äärmiselt kasuistlikuks sätteks, millega on konstitutsioonilise tasandi jaoks täiesti eba- vajaliku üksikasjalikkusega püütud piiritleda kohtusüsteemi eri tasandite pädevust, samas kui teistes riikides jäetakse põhjendatult nimetatud küsimused tavaliselt seadusandja lahendada (XIII ptk sj komm. 1 ja PS § 148 komm. 1). Neil põhjustel on PSi asjatundjate kogu teinud ettepaneku paragrahvi teksti muuta, jättes sellest sootuks välja lg-d 1–2 ning lg 3 esimesest lausest sõnad „kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras“.¹

I. Esimese astme kohtud

- 2 Lõige 1 sätestab maa- ja linnakohtute ning halduskohtute asendi põhiseaduspärasest kohtusüsteemis, määratledes need esimese astme kohtutena. Tavapäraselt mõistetakse esimese astme kohtuna kohtuinstantsi, mis on pädev kohtuasja täiemahuliseks arutamiseks, s.o poolte esmakordseks arakuulamiseks, asja kõikide faktiliste ja õiguslike asjaolude tuvastamiseks ning tuvastatud asjaolude pinnalt sisulise kohtulahendi tegemiseks. Esimese astme kohtus toimub seega õigusemõistmine *lato sensu*. Esimese astme kohus selles tähenduses märgibki kohtuastet, mis kohtusüsteemi kui terviku vaates omab kohtuasja esmakordse arutamise volitusi. Abstraktselt ei pea asja esmakordse arutamise volitus tingimata seostuma kohtusüsteemi kõige madalama astmega, vaid võib otstarbekuse kaalutlustel olla antud ka kohtusüsteemi kõrgematele astmetele. Nii ei ole maailmapraktikas sugugi haruldane, et teatud keerulisemate kohtuasjade esmakordne arutamine usaldatakse kohtusüsteemi teisele või kolmandale astmele, mille kohtunike eelduslikult pikemaajalisem töökogemus ja kõrgem kvalifikatsioon peaksid kindlustama kohtuasja parema lahendamise.² Ka Eesti kehtiva kohtukorralduse kohaselt täidab Riigikohus kõrgeima kohtuna kohtuasja esmakordse arutamise ülesandeid, nt lahendades põhi-seaduslikkuse järelevalve menetluses kaebusi valimiste korraldaja toimingute ning valimis-komisjoni otsuste ja toimingute peale (PSJKS 6. ptk).
- 3 Vaatlusalune säte ei määra kindlaks maa- ja linnakohtute ning halduskohtute materiaalselt pädevust (*ratione materiae*) ega territoriaalset pädevust (*ratione loci*), jättes need käesoleva paragrahvi lg 4 kohaselt kohtukorralduse seaduste ja kohtumenetluse seaduste kehtestamise kaudu seadusandja ülesandeks. Mis liiki kohtuasjade arutamist täpsemalt nimetatud kohtutele esimese astme kohtu funktsioonis usaldada ja millistele kriteeriumitele tuginedes moodustada kohtute tööpiirkonnad, otsustab parlament, kellel on selles küsimuses suur kaalutlusruum. Kehtivas õiguses on esimese astme kohtute materiaalse pädevuse määramisel lähtutud arusaamast, et maakohus (linnakohtu kohta vt PS § 148 komm. 6) arutab tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju ja teeb muid toiminguid, mis on seadusega antud tema pädevusse (KS § 9). Tsiviilasjad on eraõigussuhtest tulenevad kohtuasjad (TsMS § 1), samas kui kriminaal- ja väärteoasjad on seotud vastavaid tegusid toime pannud isikute tuvastamisega ja nende süüküsimuse lahendamisega (KrMS § 1 ja VTMS § 1). Halduskohtu pädevusse kuulub avalik-õiguslikust suhtest tekkinud selliste vaidluste arutamine, mille lahendamiseks ei ole seadusega ette nähtud teistsugust menetluskorda, samuti teeb toiminguid, mis on seadusega antud tema kompetentsi (KS § 18 ja HKMS § 4). Olemasolev kohtukorraldus käsitleb seega vastavalt maakohtuid üldpädevusega (siit ka nimetus *üldkohtud*) ja halduskohtuid spetsialiseeritud kohtutena. Esimese astme kohtute tööpiirkonna määramise on kehtiv KS delegeerinud otsustamiseks justiitsministrile (KS §-d 10 ja 18 lg 3).

¹ Vt Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium 2018, lk 91–92.

² Ülevaatlilikult ELi liikmesriikide kohtusüsteemidest vt nt teosest Les juridictions des États membres de l'Union européenne. Structure et organisation. Luxembourg: Cour de la Justice des Communautés européennes 2008.

- 4 Üldkohtute kõrvale spetsialiseeritud halduskohtute moodustamine iseloomustab peamiselt Mandri-Euroopa õiguskordi, olles eeskätt ajalooliselt tingitud täitevvõimu umbusust kohtute tegevuse vastu. Nende sekkumises haldusotsuste tegemisse nähti ohtu haldusaparaadi toimimise efektiivsusele. Sel põhjusel lahendas vastuväited haldusotsustele täitevvõim ise, muutes või tühistades vajaduse korral iseenda või alluvate otsustusi. Õiguslikult põhjendati sellist lähenemist võimude lahususe põhimõttega, millele antud tõlgenduse kohaselt ei olnud kohtuvõimul kui üksikisikute vaheliste vaidluste lahendamispädevusega riigivõimuharul volitusi kontrollida täitevvõimu tegevust. Seega kontrollis täitevvõimu tegevuse seaduslikkust täitevvõim ise oma sisemiste mehhanismide kaudu. Kui võrd see tõi endaga kaasa olukorra, kus täitevvõim kujunes üheaegselt vaidlevaks pooleks ja kohtunikuks iseenda asjas, järgnes sellele ajapikku täitevvõimu otsuste seaduslikkuse kontrolli teostavate struktuuride eraldumine haldusvõimu teostamisest, mis viis kokkuvõttes eraldi halduskohtusüsteemi kujunemiseni. Tänapäeval põhjendatakse halduskohtu organisatsioonilist eraldatust muust kohtusüsteemist reeglina avalik-õigusliku vaidluse eripäraga ja sellest johtuva kohtunike spetsialiseerumisvajadusega (PS § 148 kom. 8).³ Tegemist pole siiski haldustegevuse kohtuliku kontrolli ainuvõimaliku mudeliga, sest *common law* traditsioonidega riikides levinud arusaam võimude lahususe teooriast pole kunagi takistanud üldkohtutel ka täitevvõimu peale esitatud kaebuste lahendamist, mistõttu seal ei ole sisse seatud eraldi halduskohtuid. Organisatsiooniliselt oli haldusasjade arutamine üldkohtusüsteemist hõlmatud ka esimesel iseseisvusperioodil, mil ainsaks haldusasjade (tollases terminoloogias administratiivasjade) lahendamisele spetsialiseerunud üksuses oli Riigikohtu administratiivosakond (1938. a KS § 26).⁴
- 5 PSi väljatöötamise käigust nähtub siiski, et Põhiseaduse Assamblee ei näinud algupäraselt halduskohtute põhifunktsioonina ette avalik-õiguslikust suhtest võrsunud vaidluste lahendamist, vaid neid käsitleti haldusõiguserikkumiste asjade (kaasaegses tähenduses väärteoasjade) läbivaatamisele spetsialiseerunud kohtutena.⁵ Halduskohtud oleksid seega pidanud olema kohtud, kelle pädevusse kuulunuks eeskätt väiksemate õiguserikkumiste arutamine, millele lisandunuks vähemal määral traditsiooniliste halduskohtu ülesannete (kaebuste lahendamine ametiisikute tegevuse peale) täitmine. Niisugustena kujunenuks halduskohtutest teatavas mõttes Eesti varasemast kohtusüsteemi ajaloost tuntud rahu-kohtute analoog.⁶ Sellise kompetentsiga kohtuid nimetatakse eri õigussüsteemides väga erinevate nimedega, kuid endine nõukogude õigusruum tundub olevat ainuke, kus selliseid kohtuid nimetati halduskohtuteks.⁷ Seega tõukus kehtiva PSi loomisaegne arusaam halduskohtutest ja nende ülesannetest vahetult nõukogude õiguse paradigmat, kusjuures kontseptsioon halduskohtutest kui esmajoonel haldusõiguserikkumiste asju lahendavatest kohtutest oli iseenesest heaks kiidetud juba enne PSi teksti väljatöötamisele asumist 23.10.1991. a vastu võetud KSiga.⁸ Nii sätestas 1991. a KSi § 19 otsesõnu halduskohtute pädevusena kitsalt haldusõiguserikkumiste asjade arutamise. Põhiseaduse Assamblees enam halduskohtute rolli juurde tagasi ei pööratud, vaid lähtuti nagu kohtukorralduse muudetski osades juba 1991. a kohtureformiga omaksvõetud lähtealustest (XIII pkt, sj kom. 2). Haldusõiguserikkumiste asjade kui sisuliselt süütegude lahendamine anti

³ Halduskohtute ajaloolise kujunemise kohta vt nt S. Guinchard, G. Montagnier, A. Varinard, T. Debard. *Institutions juridictionnelles*, lk 111–113.

⁴ Lähemalt: L. Kanger, M. Leppik. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskollegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009. – *Juridica* 2009/8, lk 508–526.

⁵ Vt justiitsminister J. Raidla sõnavõttu Põhiseaduse Assamblees – V. Peep (toim.). *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 78.

⁶ Vt selle kohta ajalooliselt T. Anepaio. Eesti Vabariigi kohtute kujunemine. – *Eesti Jurist* 1994, nr 3, lk 33 jj; T. Anepaio. Rahukogud (ringkonnakohtud). – *Eesti Jurist* 1994, nr 9, lk 3 jj.

⁷ J. Ginter. Erikohtute võimalik koht Eesti Vabariigi õigussüsteemis – *Juridica* 1995/1, lk 12.

⁸ RT 1991, 38, 472.

halduskohtutelt üle maakohutetele alles alates 01.01.2001. a kehtima hakanud seadusega⁹, misjärel halduskohtud orienteerusid täielikult ümber avalik-õiguslikul suhtel põhinevate vaidluste läbivaatamisele. Niisugune ulatuslik esimese astme kohtu materiaalse pädevuse ümberkujundamine on täielikult kooskõlas parlamendi suure otsustusruumiga kohtuorganisatsiooni korraldamisel (lähemalt komm. 18).

II. Ringkonnakohtud

- 6 Lõige 2 sätestab ringkonnakohtute põhiseadusliku asendi teise astme kohtutena. Ringkonnakohtutes nähti taasiseseisvusjärgset kohtusüsteemi 1991. a rajades reeglipäraselt tagasipöördumist 1938. a kohtukorralduse juurde, kuivõrd nõukogudeaegne kohtusüsteem apellatsiooniaset ei tundnud. 1991. a KSi seletuskirjas märgitakse, et vaadates läbi esimese astme kohtute seadusjõustumata kohtulahendeid teise astmena apellatsiooni korras, peab ringkonnakohtus muutuma põhiliseks esimese astme kohtu töö kvaliteedi kontrollijaks ja kohtuvigade kõrvaldamise instantsiks, kusjuures ringkonnakohtutel peab olema lisaks esimese astme kohtulahendi kontrollimise pädevusele ka asja sisulise läbivaatamise volitus, vältimaks sama asja korduvat pendeldamist kohtusüsteemi eri astmete vahel.¹⁰ Seega on ringkonnakohtute põhiülesanne edasi kaevatud kohtulahendite esmane seaduslikkuse kontrollimine ja seeläbi PS § 15 lg-s 1 ja PS § 24 lg-s 5 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse ja edasikaebepõhiõiguse täieliku realiseerimise tagamine. Kohtuotsuse seaduslikkuse nõue kui osa PS § 3 lg 1 ls-s 1 postuleeritud üldisest seaduslikkuse põhimõttest nõuab kohtult menetlus- ja materiaalõiguse õiget kohaldamist. Apellatsioonimenetluse vajalikkus tuleneb peaaesjalikult asjaolust, et kohtunik nagu iga teinegi inimene võib eksida ja seega õigust vääralt kohaldada. Kommenteeritava paragrahvi lg-s 2 väljendab seda mõtet ringkonnakohtu ülesande kirjeldamine läbi tema kohustuse vaadata läbi esimese astme kohtu lahendeid apellatsiooni korras. Siiski ei kirjuta PS ette seda, kuidas täpsemalt sisustada apellatsioonimenetlust, selle toimetamise korda ega ringkonnakohtute volitusi apellatsioonikaebuste lahendamisel. Loetletud küsimuste lahendamine on seadusandja pädevuses, kes saab neid otsustada käesoleva paragrahvi lg-s 4 osundatud kohtumenetluse seadusega. Nii on seadusandja määrata, mil määral kujundada apellatsioonimenetlus ringkonnakohtus selliseid edasikaebemenetluse menetlusteoreetilisi põhiprintsiipe järgivalt nagu korralisus, devolutiivsus või reformaatorlikkus. Pidades siiski silmas ringkonnakohtute loomisest seatud eesmärgi, PS §ga 148 lg 1 kehtestatud kolmeastmelise kohtusüsteemi olemust ja Eesti võetud rahvusvahelisi kohustusi (EIÕK 7. lisaprotokoll¹¹ art 2 lg 1), ei oleks ilmselt PSiga kooskõlas selline apellatsioonimenetluse mudel, mis piiraks ringkonnakohtute volitusi ainuüksi õigusküsimuste lahendamiseks ega võimaldaks apellatsiooni korras faktiliste asjaolude tuvastatuse kontrolli ehk korraldaks apellatsiooni mittetäieliku menetluskaebusena. Teisalt nähtub ringkonnakohtute taastamisel silmas peetud menetlusökonomilistest sihtidest, et apellatsioonikohtutele uue sisulise lahendi tegemise volituste andmine ilma kohtuasja uueks arutamiseks esimese astme kohtule tagasi saatmata ehk sisuliselt esimese astme kohtuga võrdse kompetentsi andmine ei moonuta PSis märgitud apellatsioonimenetluse olemust.

III. Riigikohus kõrgeima kohtuna

- 7 Lõikes 3 nimetatud Riigikohus kõrgeima kohtuna tähendab kohtuinstantsi, kus lõpeb kohtuasja arutamine. Riigikohus on viidatud normi kohaselt Eesti õiguskorras ainus kõrgeim kohus, mis välistab seadusandja poolt PS § 148 lg-s 2 lubatud erikohtute

⁹ RT I, 2000, 51, 321.

¹⁰ Eesti Vabariigi kohtute seadus. Rahvusarhiiv, ERA.R-3.3.15918.

¹¹ RT II 2010, 14, 55.

moodustamise korral nende jaoks eraldi kõrgema kohtu loomise nii, nagu see on spetsialiseeritud kohtute olemasolul välja kujunenud mõne välisriigi praktikas. Sama sätte ls-st 2 tulenevalt ei ole Riigikohus siiski mitte üksnes kõrgeim kohus, vaid täidab samaaegselt ka põhiseaduskohtu ülesandeid. Kõnealuse lausega on põhiseadusandja Eestis loobunud eraldiseisva põhiseaduskohtu loomisest, ühendades põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täitmise Riigikohtus kõrgeima kohtu ülesannetega. Põhiseaduskohtu pädevuse usaldamine riigi kõrgeimale kohtule ei ole maailmapraktikas ainulaadne, leides mudelina järgmist nt Skandinaavia maades ja *common law* õigussüsteemiga riikides. Kehtiva PSi unikaalseks lahenduseks tuleb siiski pidada kõrgeimale kohtule põhiseaduskohtu ülesannetes mitte üksnes konkreetse normikontrolli teostamise pädevuse andmist (PS § 15 lg 1 ls 2 ja lg 2), vaid selle kõrval ka pigem poliitilise olemusega abstraktse normikontrolli ülesande panemist (PS § 107 lg 2, PS § 142 lg 2) (lähemalt PS § 152 komm. 4). Riigikohtu ülesannete dualistlik määratlemine PSis tähendab ühtlasi vajadust teha vahet tema erinevatel pädevustel sõltuvalt sellest, kas Riigikohus toimib vastavalt kõrgeima kohtu või põhiseaduskohtu funktsioonis.

- 8 Kohtusüsteemis tähistab kõrgeim kohus kohtuastet, kus lõpeb PS § 25 lg-s 5 sätestatud edasikaebepõhiõiguse teostamine ning kelle lahend on lõplik. Riigikohtuga ammenduvad riigisisised edasikaebamise võimalused, millega kaasneb üldjuhul kohtulahendi seadusjõustumine. Sarnaselt ringkonnakohtutega täidab ka menetlus Riigikohtus eeskätt kohtulahendites vigade ja eksimuste vältimise ülesannet, kontrollides edasikaevatud alama astme kohtulahendite seaduslikkust. Kommenteeritav säte näeb Riigikohut kõrgeima kohtu funktsioonis ette kassatsioonikohtuna. Kassatsioonimenetluse all peetakse traditsiooniliselt silmas sellist liiki kohtumenetlust, mille puhul on kohus kaebuse rahuldamise korral pädev üksnes vaidlustatud kohtulahendi tühistamiseks (pr *casser* – tühistama), mitte aga ise uue otsuse tegemiseks. Kuivõrd puhtakujulises kassatsioonimenetluse mudelis ei saa lahendit tühistav kohtuinstants selle asemel ise uut otsust teha, vaid peab selleks kohtuasja alati saatma mõnele alama astme kohtule uueks arutamiseks, kindlustab kassatsioonimenetlus kohtusse pöörduja jaoks alati kohtulahendi sisulise vaidlustamisvõimaluse. Kassatsioonimenetlusega saavutatakse sel moel kõrgeima kohtu roll üksnes kohtulahendite seaduslikkuse kontrollijana ja tagatakse edasikaebepõhiõiguse tugev kaitse, sest kohtusüsteemi tipus asuval kohtuastmel, kelle lahendite peale edasikaebamise võimalust ei ole ega saagi olla, puudub sisulise kohtuotsuse tegemise pädevus. Kassatsioonimenetluse negatiivne külg seondub peaausjalikult selle menetlusökonomilise kulukusega, kuna asja uueks arutamiseks saatmine toob endaga vältimatult kaasa täiendavat aja- ja rahakulu iseäranis olukorras, kus tuvastatud kohtuviga oli pigem vähese tähtsusega ning hõlpsasti kõrvaldatav ka kõrgema kohtu enda poolt. Neid kaalutlusi silmas pidades pole põhi-seaduspärane menetlusõigus Riigikohtu pädevust kõrgeima kohtuna seni sisustanud puhta kassatsioonimenetluse paradigmat järgivalt, vaid kujundanud selle pigem revisjonimenetluse põhimõtete vaimus, andes kõrgemale kohtule teatud ulatuses volituse ka ise uue otsuse tegemiseks ehk vormides kassatsiooni reformaatorlikuks menetluskaebuseks. Seega pole PSi kommenteeritavat sätet, mille järgi vaatab Riigikohus kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras, kunagi tõlgendatud kui seadusandjale suunatud kohustust kujundada kohtumenetlus kõrgeima kohtu ees puhtalt kassatsioonimenetluse mudeli järgi, vaid pigem Riigikohtu põhiseadusliku pädevusena kontrollida üksnes õigusrikkumise esinemist alama astme kohtute lahendites. Selles tähenduses on kassatsioonimenetluse eesmärk vaid alama astme kohtute poolt õiguse kohaldamise õigsuse kontrollimine, mitte aga faktiliste asjaolude tuvastamine. Seeläbi kaitseb kõrgem kohus kohtusse pöördujat õiguse meelevaldse kohaldamise eest ning tegeleb samas kohtupraktika ühtlustamise ja suunamisega. Neil põhjustel pole ühest küljest alust pidada vastuolus olevaks kommenteeritava paragrahvi lg-ga 3 kohtuasjade läbivaatamist Riigikohtus revisjonimenetluse korras isenesest, kuid teiselt poolt piirab kõnealune säte seadusandja otsustusruumi kujundada

kõrgeima astme kohtumenetlust viisil, mis usaldaks viimasele ka faktiliste asjaolude tuvastamise pädevuse.¹²

- 9 Sarnaselt apellatsioonimenetlusega usaldab PSi kommenteeritav säte ka Riigikohtu menetluse üksikasjade väljatöötamise käesoleva paragrahvi lg-s 4 sätestatud kohtumenetluse seaduse vahendusel seadusandjale. Kassatsioonimenetlust otsesõnu nimetades kirjeldab PS üksnes Riigikohtu põhiülesannet ja -menetlust kõrgeima kohtuna, mis ei välista Riigikohtule selles funktsioonis veel muude menetluspädevuste andmist, kui seda nõuavad õigusemõistmise huvid. Nii on kõigis kohtumenetlustes Riigikohtule usaldatud ka teistmismenetluse toimetamine (HKMS 22. ptk, KrMS 13. ptk, TsMS 68. ptk ja VTMS 15. ptk). Parlamendi pädevuses on nii kassatsioonimenetluse kui ka muude Riigikohtu menetluste, nende käigu ja Riigikohtu täpsemate volituste sisustamine. Seadusandja otsustusruum hõlmab seejuures kassatsioonimenetluse selektsioonimehhanismide loomist, arvestades, et kõrgeim kohus otsustab vaid õigusküsimuste üle. Siinkohal tuleb tähele panna sedagi, et kaebamine Riigikohtusse on reeglina teistkordne edasikaebamine, kuna esmase kohtulahendi seaduslikkust on juba kontrollinud ringkonnakohtu apellatsioonikorras. Nimetatud asjaolu õigustab kohtusüsteemi terviklikkust silmas pidades Riigikohtusse kaebeõiguse teostamiseks rangemate eelduste seadmist. Teisalt ei tulene PS §-st 149, nagu saaks Riigikohtule edasi kaevata kitsalt ringkonnakohtu lahendite peale, kuivõrd erinevalt sama paragrahvi lg-s 2 sisalduvast ringkonnakohtute põhiülesannete kirjeldusest (ringkonnakohtud vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid) võimaldab lg 3 Riigikohtus vaidlustada kõiki kohtulahendeid. Seadusandja pole seega kohustatud edasikaebemenetluse selliseks kujundamiseks, mis nõuab Riigikohtusse pöördumiseks igal juhul eelnevalt apellatsioonimenetluse läbimist, vaid võib nt menetlusökonomilistel kaalutlustel sätestada esimese astme kohtulahendi vahetu kasseerimisvõimaluse (nn hüppav kassatsioon). Kehtivas õiguses on sel viisil lahendatud nt väärtemenetluses maakohtu lahendi peale edasikaebamine olukorras, kus menetluses tegi esimese sisulise lahendi kohtuväline menetleja (VTMS § 136 lg 2 ja § 155 lg 1 p 1).

IV. Kohtute korraldus ja kohtute sisemine organisatsioon

- 10 Põhiõiguslikust vaatenurgast kindlustab kommenteeritava paragrahvi lg-s 1 sätestatud esimese astme kohtute tegevus endast PS § 15 lg 1 ls 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse realiseerimise ning ringkonnakohtute ja Riigikohtu tegevus kõrgemate kohtutena PS § 24 lg-s 5 ette nähtud edasikaebepõhiõiguse teostamise. Kumbki nimetatud põhiõigustest pole absoluutne, mistõttu paragrahvi lg-test 1–3 ei saa tuletada igäi õigust läbida kohtusse pöördumise korral kõik nimetatud sätetes ära toodud kohtuastmed ega seadusandja kohustust kujundada kohtukorraldus sel moel, et kõigi kohtuastmete läbimine oleks kõigis kohtuasjades tagatud või koguni nõutav. Kui PS § 15 lg 1 ls 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse piiramine on lubatud vaid teiste põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks¹³, siis PS § 24 lg-s 5 nimetatud edasikaebepõhiõigus on vahetult PSis endas sõnastatud lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusena, millest tulenevalt on seadusandja pädev seda piirama ja diferentseerima arvestades vastava kohtuasja olemust ja menetlusökonomilisi kaalutlusi.¹⁴ Riigikohtu välja kujunenud praktika kohaselt tuleb menetlusökonomiat ja kohtuasja lahendamist mõistliku ajaga pidada

¹² Lühiülevaadet faktiliste asjaolude tuvastamiseks pädevatest kõrgematest kohtutest võrdlevõiguslikult vt nt E. Kergandberg ja P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 344 komm. 5 (E. Kergandberg).

¹³ Nt RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10, p 57; RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 20.

¹⁴ Nt RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 38; RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14, p 63.

põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks.¹⁵ Olgugi et EIÕK 7. lisaprotokoll art 2 lg 1 kohustab liikmesriike nägema ette edasikaebõigust kriminaalasjades, võimaldab sama artikli lg 2 jätta selle tagamata ometigi juhtumitel, mil õigusrikkumine oli vähetähtis, kui kõrgeim kohtuaste toomis esimese astme kohtuna ning samuti siis, kui isik tunnistati süüdi tema õigeksmõistmise vaidlustamise korral. PSi kohaselt pole seega lubamatu isegi edasikaebõiguse täielik välistamine, kui seda tingib kohtuasja vähene tähtsus või muud relevantset asjaolud. Eelöeldu kehtib ka Riigikohtusse kaebamise kohta, sest kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktika laiendava tõlgenduse kohaselt tuleb PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebepõhiõigust mõista muu hulgas õigusena taotleda oma asja arutamist ka kõrgeimas kohtus, on kõrgemasse kohtusse kaebamise näol samuti tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mida võib mõistlikel põhjustel piirata.¹⁶ Kokkuvõtlikult ei tulene sellest paragrahvist ühelgi juhul põhiseaduslikku nõuet kindlustada kolmeastmeline kohtutee kõigis kohtuasjades.¹⁷ Koostoimes viidatud põhiõigustega suunab kommenteeritav paragrahv siiski seadusandjat igal konkreetsel juhtumil põhjendama mõne kohtuastme vahelejätmist või edasikaebõiguse piiramist.

- 11 Konsensus puudub küsimuses, kas paragrahvi lg-tega 1–3 markeeritud eri kohtuastmete põhiülesannetest tuleneb ühtlasi konstitutsiooniline nõue selliseks kohtukorralduseks, mille järgi kõigi kohtuasjade arutamist tuleb alustada maa- ja halduskohtust. Nimelt näeb kehtiv kohtukorraldus ette kõigi kohtuasjade algatamise kõigis kohtumenetlustes esimese astme kohtus sõltumata asja keerukusest, maksumusest või muudest teguritest. Niisugune esmapilgul kohtusse pöörduja jaoks lihtne kohtualluvuse korraldus pole samas probleemitu, kuna ei võimalda asja esmakordselt menetlevat kohtuastet diferentseerida asja eripärast lähtuvalt, vaatamata sellele, et kohtuasja algatamine mõnes kõrgemas kohtuastmes teeniks nende kohtunike paremat kvalifitseeritust ja suuremat kogemust arvestades paremini eesmärki lahendada asi õigesti, kiiresti ja mõistlike kuludega. Võrreldes teiste riikidega võib Eesti olemasolevat lahendust pidada võrdlemisi harvaesinevaks, kuna eelnimetatud kaalutlusi silmas pidades pole keerulisemate kohtuasjade esmakordse lahendamise allutamine vahetult kõrgematele kohtutele paljudes riikides sugugi haruldane. Siiski on kaheldav, kas kõigi kohtuasjade esmakordse lahendamise allutamise näol esimese astme kohtutele on tegemist käesolevast paragrahvist tuletatava põhiseadusliku nõudega. Esmalt tuleb nõustuda sellega, et PSi väljatöötamist kajastavatest dokumentidest ei nähtu põhiseaduse andja selget seisukohta küsimuses, kas seadusandja jaoks on välistatud sellise kohtukorralduse loomine, mille järgi teatud kohtuasjade arutamine saab alguse ringkonnakohtust.¹⁸ Eesti kaasaegse kohtukorralduse ajaloolisest kujunemisest nähtub, et arusaam kõigi kohtuasjade esmakordse lahendamise allutamine ainult esimese astme kohtutele võeti omaks juba 1991. a KSiga, seega märkimisväärselt varem PSi enda väljatöötamisele asumisest.¹⁹ Seega pole tegemist mitte PSist tuleneva, vaid sellele eelnenud regulatsiooniga. Teiseks tuleb nõustuda arusaamaga, et kuigi juba kohtusüsteemi hierarhiline ülesehitus isenesest välistab madalama astme kohtutele kõrgema astme kohtu volituse andmise, s.o maa- ja halduskohtule apellatsioonikohtute ja kassatsioonikohtu põhiseadusliku pädevuse ülekandmise (*ultra vires*), siis kõrgema astme kohtutele alama astme kohtute ülesannete lisamine ei ole üldjuhul problemaatiline, kuna need on niigi nende pädevuses hõlmatud (*intra vires*).²⁰ Kirjeldatud lähenemine on enesest-

¹⁵ Nt RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 68.

¹⁶ RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14, p 62–63.

¹⁷ Sama seisukoht: B. Aaviksoo, M. Laaring. Kohtukorralduse põhiseaduslikud piirid: kas selged reeglid ja/või paindlikud printsiibid? – *Juridica* 2018/9, lk 610.

¹⁸ Samas.

¹⁹ Vt 1991. a kohtute seaduse (RT 1991, 38, 472) §-d 17, 19 ja 21 seaduse vastuvõtmisjärgses redaktsioonis.

²⁰ B. Aaviksoo, M. Laaring. Kohtukorralduse põhiseaduslikud piirid: kas selged reeglid ja/või paindlikud printsiibid?, lk 611.

mõistetavana aluseks võetud kõigis menetlusseadustes, mis annavad ringkonnakohtule apellatsioonimenetluse raames volitused uue sisulise otsuse tegemiseks (HKMS § 200; KrMS § 340; TsMS § 657; VTMS § 147). Iseäranis reljeefselt tuleb esimese astme kohtu pädevuse hõlmatus ringkonnakohtu volitustest ilmsiks kriminaalmenetluses olukorras, kus apellatsioonimenetluse kord võimaldab ringkonnakohtul prokuratuuri kaebuse alusel tühistada maakohtu õigeksmõistva otsuse ja teha ise tõendeid ümber hinnates uue süüdimõistva kohtuotsuse (KrMS § 340 lg 4). Seega ei ole põhiseaduspärane menetlusõigus põhjendatult tõlgendanud kommenteeritavat paragrahvi viisil, mis kitsendab kõrgema astme kohtu volitusi alama astme kohtu pädevusega võrreldes. Sellist tõlgendust ei toetaks ka taasiseseisvumisjärgse kohtukorralduse kujunemislugu, arvestades seda, et 1991. a KSi koostades rõhutati iseäranis vajadust sisustada taasloodavate ringkonnakohtute pädevus nõnda, et see hõlmaks apellatsiooni alusel uue sisulise otsuse tegemist kohtuasja esimese astme kohtule uueks arutamiseks saatmata.²¹ Loetletud põhjustel on käesolevas paragrahvis sätestatud eri kohtuastmete tuumikpädevuste määratlemisest keeruline välja lugeda keeldu anda otstarbekuse kaalutlustel keerulisemate kohtuasjade arutamine esimese astme kohtuna vahetult ringkonnakohtule.²² Sellise lahenduse kasuks otsustades peaks seadusandja siiski järgima PSist tulenevaid üldisi põhiseaduslikule institutsioonile täiendavate ülesannete panemise reegleid, sealhulgas jälgima, et uued ülesanded oleksid vastavale institutsioonile omased, ei kahjustaks põhiülesande täitmist ja esinevad kaalukad põhjendused lisaülesannete usaldamiseks²³, ning kindlustama PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse juhtumitel, mil kohtuasja olemus seda nõuab.

- 12 Küsimust, kas ja mil määral võimaldab selle paragrahvi regulatsioon kolmeastmelise kohtutee lühendamist, ei ole eelnimetatud tähenduses kohtupraktikas seni käsitletud. Riigikohtu üldkogu on riigihangete seaduse omaaegse regulatsiooni, mis kohustas riigihankevaidlusi lahendanud haldusorgani otsuse peale edasi kaebama otse ringkonnakohtusse, põhiseaduspärasust hinnates leidnud, et selline lahendus ei ole kooskõlas PS § 149 lg-tega 1–2, mille kohaselt maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud ja ringkonnakohtud on teise astme kohtud, mis vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Seega ei olnud Riigikohtu arvates PSiga kooskõlas halduskohtu kui esimese astme kohtu välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest.²⁴ Niisugune lõppjärelus on põhjendatud, kuna usaldades riigihankevaidluste esmakordse lahendamise kohtusüsteemivälisele haldusorganile ja võimaldades tema lahendi peale edasi kaevata piiratult üksnes apellatsiooni korras, eksis riigihangete seaduse regulatsioon PS §-st 4 ja PS § 146 ls-st 1 tuleneva võimude lahususe põhimõtte vastu, mille kohaselt on õigusvaidluste siduv lahendamine kohtuvõimu tuumikpädevuses (§ 146 komm. 4). Seega, andes haldusorganile teatud liiki vaidluste läbivaatamise pädevuse sisuliselt esimese astme kohtu funktsioonis ja võimaldades kohtusüsteemil selle peale esitatud kaebuse arutamist vaid apellatsioonikorras, kõrvaldas seadusandja kohtuvõimu olulise osa oma põhiseadusliku pädevuse teostamiselt. Seega tuleb üldkogu lahendis toodud täiendavat argumenti, et haldusorgani lahendi vaidlustamine ringkonnakohtus pole kooskõlas viimase põhiseadusliku staatusega teise astme kohtuna, mõista selliselt, et apellatsioonikohtu volitused ei hõlma edasikaebuste läbivaatamist kohtuvälises menetluses tehtud lahendi peale, millele pole eelnenud asja sisulist arutamist esimeses kohtuastmes. Kokkuvõttes ei käsitle kõnealune lahend küsimust, kas kolmeastmelise kohtusüsteemi siselselt on kohtutee lühendamine selle paragrahvi mõttes lubatav, võimaldades nt ringkonnakohtutel teatud kohtuasjade lahendamist esimese astme kohtuna. Arvestades, et väärtemenetluses

²¹ Vt Eesti Vabariigi kohtute seadus. Rahvusarhiiv, ERA.R-3.3.15918.

²² Niisuguse vajaduse põhjendatusest samuti J. Ginter. Erikohtute võimalik koht Eesti Vabariigi õigussüsteemis, lk 13.

²³ *Mutatis mutandis*: RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 7; RKPSJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 49.

²⁴ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 31–33.

alates 2002. a järjepidevalt kehtinud esimese astme kohtulahendi vaidlustamismudel võimaldab edasikaebemenetlust lühendada ühe kohtuinstantsi vahelejätamisega (komm. 9), ning sellise lahenduse põhiseaduspärasust pole käesoleva paragrahvi valguses kahtluse alla seatud, on raske leida argumente, miks pidada kohtuastmete arvu n-ö vähendamist kohtuasja algatamisel lubamatuks.

- 13 PS jätab lahti lg-tes 1–3 nimetatud kohtute sisemise organisatsioonilise ülesehituse põhimõtted, sealhulgas küsimuse, kas ja mil määral korraldada kohtunike spetsialiseerumise tagamiseks kohtute tööd osakondade või kolleegiumite moodustamise kaudu. Üksiku kohtuastme eripära arvestades võib seadusandja otstarbekuse kaalutlusest lähtudes kohtute sisemise organisatsiooni üle otsustada paragrahvi lg 4 alusel kehtestatavas kohtukorralduse seaduses või jätta kohtusüsteemi enesekorraldusõiguse kujundada. Kehtivas KSis on seadusandja otsustanud viimase lähenemise kasuks esimese ja teise astme kohtute puhul, jättes selle seaduse reguleerimisalast välja ja vastavate kohtute kodukordade määrata, samas kui Riigikohtu puhul nõuab KS selleks tsiviil-, haldus- ja kriminaalkolleegiumi, samuti põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustamist (KS §-d 28–29). Riigikohtu struktuuri üksikasjalik ettekirjutamine seadusandja poolt on ilmselt põhjendatav Riigikohtu erilise asendiga kohtusüsteemi tipus ja tema samaaegse rolliga põhiseaduskohtuna, aga ühtlasi ajaloolise järjepidevusega, kuivõrd taasiseseisvumisjärgse kohtusüsteemi taastamise peamise eeskujuna kasutatud 1938. a kohtute seadustik reguleeris samuti üsnagi detailselt kõrgema kohtu ülesehitust (1938. a KS §-d 25–28 ja §-d 105 jj). Kohtute sisemise organisatsiooni kujundamine enesekorraldusõiguse alusel on seega võimalik vaid ulatuses, milles seadusandja ei ole teostanud oma universaalpädevust (PS § 59) korraldada teiste riigivõimuharude ja põhiseaduslike institutsioonide tegevust.

V. Riigikohus põhiseaduskohtuna

- 14 Riigikohtu pädevus põhiseaduskohtuna erineb oluliselt tema ülesannetest kõrgema kohtuna, olgugi et menetlusõiguslikult võivad nimetatud rollid olla läbipõimunud. Kui kõrgema kohtuna toimib Riigikohus kolmeastmelise kohtusüsteemi tipuna, vaadates läbi kaebusi astmekohtute lahendite peale, siis põhiseaduskohtuna funktsioneeriv Riigikohus menetleb asja kohtuna, milles põhiseaduslikkuse küsimuse siduva lahendini viiv asja arutamine nii algab kui ka lõpeb. Erinevalt muude kohtuasjade lahendamise detsentraliseeritud korraldusest iseloomustab põhiseaduslikkuse järelevalvet seega tsentraliseeritud põhiseadusajade lõplikult siduv lahendamine on koondatud vaid Riigikohtu kätte põhiseaduskohtu funktsioonis. Olemuslikult lähtub põhiseaduslikkuse järelevalve PSi ülimuslikkuse ideest. Õiguskorra hierarhilises ülesehituses moodustab PS selle tipu, mistõttu põhiseadusnormid on muude õigusnormide suhtes ülimuslikud. PSis kui õiguskorra hierarhia tippu kuulavas õigusaktis kokku lepitud normistik, eeskätt riigivõimu toimimise reeglid, eri riigivõimuharude ja põhiseaduslike institutsioonide omavahelised pädevusjaotused, nagu ka eeskirjad selle kohta, kuidas toimib õigusloome, on siduvad kõigile riigivõimuharudele ja põhiseaduslikele institutsioonidele, sealhulgas vahetult rahvast esindavale seadusandjale. Riikliku normiloome aspektist on põhiseaduslikkuse järelevalve jaoks keskne Hans Kelseni (1881–1973) tõdemus, mille kohaselt sisaldab PS õigust selle kohta, kuidas luua õigust.²⁵ PS § 3 väljendab eelnevat mõttekäiku, sätestades, et riigivõimu teostatakse üksnes PSi ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nimetatud eesmärgi saavutamise eeldab aga vastava kindlustava, s.o põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismi ettenägemist. Kommenteeritava paragrahvi lg 3 ls 2 kohaselt teeb seda institutsionaalsel tasandil usaldades Riigikohtule põhiseaduskohtu funktsiooni.

²⁵ H. Kelsen. Puhas õigusõpetus. Sissejuhatus õigusteaduse probleemistikku. Tartu Ülikooli Kirjastus 2018, lk 68–69; H. Kelsen. Allgemeine Staatslehre. Verlag Max Gehlen 1966, lk 234.

- 15 Sätetades, et Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, ei näe vaatlusalune säte ette Eestis eraldi põhiseaduskohtu loomist, vaid lisab selle järelevalvepädevuse kõrgeima kohtuna toimiva Riigikohtu funktsioonide hulka. Põhiseaduslikkuse järelevalve ei eelda eraldi põhiseaduskohut ning ka ajalooliselt kasvas kohtulik järelevalve seaduste PSile vastavuse üle välja üldkohtute tegevusest (§ 152 komm. 10). Traditsiooniliselt loetakse üheks vanimaks eraldiseisvaks konstitutsioonikohtuks Austria 1920. a vastu võetud ja põhijoontes siiani kehtiva PSi alusel asutatud konstitutsioonikohtu. Suurt rolli eraldi põhiseaduskohtute sünnis nähakse Austria õigusteadlasel H. Kelsenil ja tema põhiseaduslikkuse järelevalve teoorial, mille mõjul võib 20. sajandit pidada eraldiseisvate konstitutsioonikohtute loomise lööktöösajandiks. Selle tulemusel kujunes põhiseaduslikkuse järelevalve teostamine muust kohtusüsteemist lahutatud konstitutsioonikohtu kaudu niisuguse järelevalve teostamise enimlevinud mudeliks maailmas.²⁶ Euroopa Nõukogu juures tegutseva Veneetsia Komisjoni initsiatiivil loodud Maailma Konstitutsioonikohtute Konverents ühendab juba 111 eri riikide kõrgemat kohut, kelle ülesandeks on põhiseaduslikkuse järelevalve.²⁷ Nimetatud organisatsiooni liige on ka Riigikohus. Sellele vaatamata ei ole eraldi põhiseaduskohtu loomise vajadus põhiseaduslikkuse ülimuslikkuse kindlustamiseks üldtunnustatud ega ka mitte õigusteoreetiliselt hädavajalik. Neis võib näha nii demokraatliku protsessi valvurit, föderatiivse riigikorralduse kaitsjat kui põhiõiguste tagajat, kuid kõik eelnimetatud eesmärgid võib põhimõtteliselt saavutada ka eraldi konstitutsioonikohtu loomata.²⁸ Nõnda esineb muust kohtusüsteemist eraldiseisva konstitutsioonikohtuga riikide kõrval hulgaliselt õiguskordi, milles see ülesanne täidetakse üldkohtusüsteemi vahendusel (nt traditsioonilised *common law* õigussüsteemiga riigid, sh Iisrael, Skandinaavia maad, Holland). Põhjendatult on märgitud, et eraldiseisva laiaulatusliku kompetentsiga konstitutsioonikohtu loomine iseloomustab eeskätt neid riike (nt Saksamaa, Itaalia, Hispaania, Lõuna-Aafrika Vabariik), kus üldsuse usaldus demokraatliku protsessi suhtes on ajalooliste kogemuste tõttu kahtluse alla seatud.²⁹ Põhjused, mis viisid kehtivas PSis konstitutsioonikohtu ülesannete ühendamiseni kõrgeima kohtu pädevusega ja eraldi konstitutsioonikohtu loomisest loobumiseni, ei ole hästi dokumenteeritud, kuid on alust arvata, et eeskätt oli tegemist loogilise jätkuga kohtusüsteemi kui terviku taastamisele 1938. a kohtute seadustiku eeskujul.³⁰
- 16 Kuigi 1920. ega 1937. a PS ei näinud kumbki ette põhiseaduskohtu loomist ega kehtestanud selle jaoks ka eraldi kohtumenetluse korda, polnud see siiski kummagi nimetatud PSi ettevalmistamisel tundmatu nähtus. 1920. a PSi ette valmistades arutati põhiseaduslikkuse järelevalve kehtestamise võimaluste üle välisriikide eeskujude põhjal. Lõppastmes ühtegi neist ei järgitud ja küsimus jäi PSi tekstis vastuseta. Toonases riigiõiguse teoorias käsitleti PSist kinnipidamise järele valvamist kogu kohtusüsteemi ja selle tipu, Riigikohtu ülesandena.³¹ 1927. a väljendas Riigikohus oma praktikas seisukohta, et pädevus otsustada põhiseaduslikkuse järelevalve küsimusi kuulub PS §dest 3 ja 86 tulenevalt kõigile kohtutele.³² 1920ndatest pärineb mitmeid Riigikohtu administratiivosakonna (praeguses tähenduses halduskolleegiumi) lahendeid, milles teostatakse põhiseaduslikkuse järelevalvet

²⁶ Lähemalt: R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 154 jj.

²⁷ Vt www.venice.coe.int.

²⁸ C. Möllers. *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford University Press 2015, lk 126 jj.

²⁹ C. Möllers. *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, lk 127.

³⁰ Vt lähemalt P. Pikamäe. Äremärkusi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse ja menetluse kujunemisele ja võimalikule edasisele arengule. – Riigiõiguse aastaraamat 2021. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, lk 141–147.

³¹ Vt U. Lõhmus, H. Vallikivi. Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis. – *Juridica* 2020/6, lk 451 jj.

³² Lähemalt: M. Leppik. Esimesi märke põhiseaduse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. a põhiseaduse kehtimisajal. – *Juridica* 2012/3, lk 185.

konkreetsetes kohtuasjades.³³ Põhiseaduslikkuse järelevalve toomis niisiis kohtupraktika-põhiselt ja selle lubatavust või koguni nõutavust Eesti õiguskorras toetas peaaegu üksmeelselt ka kaasaegne õigusteaduslik kirjandus.³⁴ Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve pädevusnormiks peeti üldtunnustatult 1920. a PS § 86, mille kohaselt on PS vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses. Valitseva arvamuse järgi puudus Eesti kohtutel siiski pädevus põhiseadusvastast seadust kehtetuks tunnistada, vaid need jäeti üksnes üksikus asjas kohaldamata, samas kui vormiliselt kehtisid põhiseadusvastased normid edasi.³⁵ 1933. a PS muudatused põhiseaduslikkuse järelevalve osas PSi tekstis midagi ei muutnud. Tõsisem diskussioon põhiseaduskohtu vajalikkuse üle toimus uuesti 1937. a PSi väljatöötamise käigus, kuid taas kord lõppastmes heaks kiidetud PS konstitutsioonikohtu loomist ette ei näinud. Teatud mõttes kompromissina nägi 1937. a PS § 121 siiski ette, et seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise seaduspärasuse üle otsustamisel kohtus.³⁶ Seega nähti kohut PSist kinnipidamise järelevalvajana, kuid PSis viidatud menetluskorra väljatöötamiseni ja vastuvõtmiseni peagi järgnenud nõukogude okupatsiooni tõttu ei jõutud.³⁷ 1937. a PS § 121 on siiski peetud teatavas mõttes praeguse PSe kommenteeritava sätte ajalooliseks eeskujuks.³⁸

- 17 Riigikohtu keskne pädevus põhiseaduskohtuna on sätestatud PS § 152 lg-s 2, mille kohaselt Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus PSi sätte ja mõttega. Viimastest tingituna ehk volituse tõttu kaotada õiguskorras põhiseadusvastane õigusnorm nimetatakse põhiseaduskohtu sageli ka negatiivseks seadusandjaks, vastandudes seeläbi õigustloovatele riigivõimuharudele (parlament, valitsus) ehk positiivsetele seadusandjatele, kelle pädevusse kuulub õigusnormide kehtestamine. Põhiseaduskohtu volituste täpsema kindlaksmääramise ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse kujundamise usaldab selle paragrahvi lg 4 seadusandjale kohtukorralduse ja kohtumenetluse seaduste kehtestamise kaudu (lähemalt PS § 152 komm. 6–7). Kohtukorralduslikult on Riigikohtu organisatsiooni ja sisemise töökorralduse põhiseadusajade lahendamisel ette kirjutanud parlament kommenteeritava paragrahvi lg 4 alusel kehtestatud KSis. Nii sätestab KS § 29, et põhiseadusajade läbivaatamiseks tuleb moodustada Riigikohtus eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, mille moodustab Riigikohtu üldkogu üheksaliikmelisena ning mille tööd juhivad Riigikohtu esimees. Lisaks põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile võib põhiseadusajade arutamiseks ka Riigikohtu üldkogu kui kõrgeim õigusemõistmise organ riigis (KS § 30 lg 2 p 1). Riigikohus põhiseaduskohtu ülesannetes ei ole siiski teiste kohtute ega Riigikohtu muude kolleegiumite suhtes edasi-kaebeinstants ega kontrolli Riigikohtu kui kassatsioonikohtu tehtud lahendeid nende põhiseaduslikkuse aspektist.³⁹ PSist kinnipidamine PS § 152 mõttes tuleb Riigikohtul kõrgeima kohtuna kindlustada põhikohtuasja kassatsioonikorras läbi vaadates (vt ka PS § 152 komm. 1).

³³ Selle kohta ülevaetlikult nt M. Leppik. Esimesi märke põhiseaduse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal, lk 185 jj; U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Sihtkapital, lk 7 jj; M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn, 2019, lk 64; U. Lõhmus, H. Vallikivi. Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis – Juridica 2020/6, lk 451 jj.

³⁴ Vt lähemalt H. Vallikivi. Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustes 1920–1940. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 89–104.

³⁵ Samas, lk 103–104.

³⁶ 1937. a PS § 121 kujunemise kohta vt lähemalt U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 105 jj; H. Vallikivi. Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses, lk 102–103; U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost, lk 28–29.

³⁷ Vt lähemalt U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost, lk 7 jj; H. Vallikivi. Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses, lk 102–103.

³⁸ M. Ernits. – PSKV₄, PS § 152 komm. 1.

³⁹ RKPJKm 11.05.2017, 3-4-1-4-17, p 16.

VI. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra kehtestamine

- 18 Lõige 4 suunab parlamenti kehtestama kohtukorralduse ja kohtumenetluse korda. Formaalselt on selle sätte ülesanne kindlaks määrata, et kesksete kohtuvõimu toimimiseks oluliste küsimuste reguleerimine riigis on seadusandja pädevuses ja nende otsustamine ei ole lubatud täitevvõimu poolt määrusandlusõiguse alusel. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korda saab kehtestada vaid parlamendiseadusega. Sellega välistatakse, et kohtuorganisatsiooni kujundamine demokraatlikus ühiskonnas jäetaks täidesaatva võimu diskretsiooniliseks otsuseks.⁴⁰ PS § 104 lg 2 p 14 kohaselt on mõlemad nimetatud konstitutsioonilised seadused õigusaktide hierarhia mõttes, mille vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Üksikasjades ei ole kohtukorralduslike ja kohtumenetluslike küsimuste omavaheline täpne piiritlemine lõpuni võimalik. Esmaajoones tuleb kohtukorralduslikuks lugeda kohtusüsteemi ülesehitust, kohtute struktuuri, kohtualluvust, kohtuhaldust ja kohtujärelevalvet, samuti kohtuteenistust puudutavaid regulatsioone. Kohtumenetluse esemesse aga kuuluvad eeskätt kohtusse pöördumise õigust ja kohtuasja läbivaatamist, sealhulgas edasikaebeõiguse teostamist puudutavad normid.⁴¹ Kuna tegemist on kahe üksteisega tihedalt läbi põimunud valdkonnaga, pole seadusandlikus praktikas alati õnnestunud vältida kohtumenetluslike normide sattumist kohtukorralduse seadusesse ja vastupidi. Kehtivas õiguses, kus seadusandja on haldus-, tsiviil-, kriminaal- ja väärteomenetluse korra kehtestanud iseseisvates menetlusseadustikes, on kohtukorraldust reguleeriv KS pigem kujunenud omalaadseks kohtumenetluse õiguse üldosaks loetletud menetlusseadustike kui eriosade suhtes. Samas ei ole nimetatud kahe valdkonna eksaktne vahetegu vähemalt põhiseaduslikus mõttes oluline, kuivõrd PS sätestab mõlemat reguleerivate õigusaktide kehtestamisele identsed nõuded. Põhiseaduslikult pole seega takistatud nii kohtukorralduse kui ka kohtumenetluse reguleerimine nt ühes õigusaktis, olgugi et seadusandlus- ja normitehniliselt võib see olla ebaotstarbekas. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra seaduste kehtestamise kohta vt lähemalt PS § 104. Sisulisest küljest on siin kommenteeritava sätte eesmärgiks seevastu jätta seadusandjale ulatuslik otsustusruum nii kohtukorralduse kui ka kohtumenetluse normide kindlaksmääramisel kõigis nendes küsimustes, mida ei ole reguleeritud vahetult PSiga. Kohtumenetluse reguleerimine hõlmab ka edasikaebemenetluste reeglite sätestamist, mille osas on seadusandjal samuti avar diskretsiooniruum.⁴² Seda kinnitavad ka Põhiseaduse Assamblees toimunud arutelud kõnealuse lõike ülesannete üle, millena nähti eeskätt vajadust anda seadusandjale volitus fikseerida lõplikult need põhimõtted, kuidas kohtusüsteem luuakse ja tööle rakendatakse.⁴³
- 19 Kohtumenetlus (ld *procedere* – edasi liikuma, edenema) tähendab kõige üldisemalt õigusnormide kogumit, millega reguleeritakse kohtualluvust, kohtuasja ettevalmistamist, selle arutamist kohtus, kohtulahendi peale edasikaebamist ja kohtulahendi täitmist (lähemalt PS § 104). Erinevates õiguskultuurides domineerivad erinevad lähenemised kohtumenetluse normeerimisele: kui *common law* maades on üsna levinud, et kohtuliku arutamise reeglid määrab kohus ise, siis Mandri-Euroopa õigussüsteemides eeldatakse üldjuhul, et nende sätestamine peab lähtuma seadusandjalt. PS kinnitab käesoleva sättega Eesti kuulumist Mandri-Euroopa õiguskultuuri järgivate riikide sekka, suunates kohtumenetluse reeglite kehtestamise parlamendile. Konstitutsiooniline nõue kehtestada kohtuliku arutamise protseduurinõuded teenib erinevaid, peaaesjalikult õigusriiklikke

⁴⁰ EIK 01.12.2020 – Gudmundur Andri Ástráðsson vs. Island, p 214; EK 26.03.2020, C542/18 RXII ja C543/18 RXII – Simpson ja HG p 73 ja selles lahendis viidatud kohtupraktika.

⁴¹ Kohtukorralduse ja kohtumenetluse küsimuste süstemaatilise eristuse kohta lähemalt koos edasiste allikaviidetega vt Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne (peatöim. P. Pikamäe, § 1 komm. 4 jj (E. Kergandberg).

⁴² RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 29.

⁴³ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 555.

eesmärke. Kõigepealt moodustab kohtumenetluse normistik kohtuvõimu kohta käiva jätku PS §-st 10 tulenevale üldisele seaduslikkuse põhimõttele. Sõltumatu kohtuvõim, olles küll ise üheks õigusriigi toimimise garantiks, ei saa samas ka ise ühena riigivõimudest tegutseda väljaspool seaduslikkuse printsiipi. Sarnaselt iga muu avaliku võimuga saab õigusriigis ka kohtu võimkonda kuuluvate pädevuste teostamine aset leida vaid seadusest tuleneva volituse alusel. Õigusemõistmise ja kohtupidamise spetsiifikast tulenevalt funktsioneerib seadusliku aluse nõue kohtuvõimu sfääris menetlusseaduste kujul. Sel moel kannab menetlusreeglite kehtestamine samuti kohtuvõimu meelevaldse teostamise vältimise eesmärki. Kuivõrd PS §-s 146 sätestatud õigusemõistmine kui kohtuvõimu tuumikpädevus on vahetuks ellurakendamiseks liiga üldine ja avatud mõiste, formaliseerivad ja konkretiseerivad menetlusreeglid kohtuvõimu teostamise vahetuks kohtupidamiseks sobivale kujule. Lisaks eelnimetatuile moodustab käesoleva paragrahvi lg-s 4 ette nähtud seadusandja kohustus kehtestada kohtumenetluse kord PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse korraldusele ja menetlusele kohtuvõimuspetsiifilise väljenduse. Kohtumenetluse seadused peavad kindlustama igaühele PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse realiseerimise ettenähtavatel ja eelnevalt kindlaks määratud alustel. Kohtusse pöördumise õigus jääks paljasõnaliseks ja sisutühjaks, kui õiguskorras puuduks eelnev kokkulepe selle kohta, milliste reeglite alusel toimub õigusemõistmine ja milliste protsessuaalsete õiguste kaudu on kaebajal võimalik saada kaitset oma rikutud materiaalsetele subjektiivsetele õigustele. Samas kontekstis on EIK leidnud, et kohtusse pöördumise õigus ei taga mitte üksnes tegelikku võimalust oma subjektiivsete õiguste kohtulikuks kaitseks, vaid kindlustab ka selle realiseerimisvõimaluse aktsepteeritavas menetlusõiguslikus raamistikus.⁴⁴ PS jätab seadusandjale kohtumenetluse kujundamisel ulatusliku otsustusruumi ega kirjuta talle ette, milliseid menetlusmudeleid ja -põhimõtteid tuleb iga üksiku kohtumenetluse korraldamisel järgida. Seadusandja otsustusruum selles osas on siiski piiratud PSi muude sätetega, millest tulenevad kaudselt nõuded ka kohtumenetluse ülesehitusele kindlustamiseks üksikisiku põhiõiguste realiseerimist (nt PS § 15, §-d 20–24, § 151), samuti üldtunnustatud ja Eestile siduvatest rahvusvahelistest standarditest tulenevale õigusemõistmise korraldusele (nt EIÖK art 6).

⁴⁴ Vt nt EIK Celik *vs.* Türgi (nr 3) 15.11.2012; Aslakhanova jt *vs.* Venemaa 18.12.2012; Nunes Guerreiro *vs.* Luksemburg 05.11.2009.