

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS

KOMMENTEERITUD VÄLJAANNE

EESTI VABARIIGI
PÕHISEADUS
KOMMENTEERITUD VÄLJAANNE

**VIIES,
PARANDATUD JA TÄIENDATUD
VÄLJAANNE**

2020

Põhiseaduse kommenteeritud väljaande uuendamist toetas Justiitsministeerium.



JUSTIITSMINISTEERIUM

Toimetuskolleegium:

Ülle Madise (peatoimetaja)

Hent Kalmo

Oliver Kask

Peep Pruks

iuridicum
S I H T A S U T U S

<https://www.pohiseadus.ee>

E-post: iuridicum@iuridicum.ee

Kaane kujundus: Jaana Kool

Küljendus: Eve Strom

Trükk: Tallinna Raamatutrükikoda

ISBN 978-9985-870-50-1 (köites)

ISBN 978-9985-870-51-8 (html)

SISUKORD

KOMMENTAARIDE AUTORID	11
EESSÕNA	15
SISSEJUHATUS.....	17
P R E A M B U L. EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS	35
I PEATÜKK. ÜLDSÄTTED.....	45
Paragrahv 1	46
Paragrahv 2.....	51
Paragrahv 3.....	53
Paragrahv 4.....	62
Paragrahv 5.....	64
Paragrahv 6.....	68
Paragrahv 7.....	70
II PEATÜKK. PÕHIÕIGUSED, VABADUSED JA KOHUSTUSED.....	72
Paragrahv 8.....	90
Paragrahv 9.....	101
Paragrahv 10.....	110
Paragrahv 11.....	127
Paragrahv 12.....	147
Paragrahv 13	157
Paragrahv 14.....	173
Paragrahv 15.....	189
Paragrahv 16.....	217
Paragrahv 17.....	225
Paragrahv 18.....	236
Paragrahv 19.....	270
Paragrahv 20.....	279
Paragrahv 21.....	301
Paragrahv 22.....	312
Paragrahv 23.....	336
Paragrahv 24.....	352
Paragrahv 25.....	368
Paragrahv 26.....	387

Paragrahv 27	396
Paragrahv 28	409
Paragrahv 29	420
Paragrahv 30	433
Paragrahv 31	436
Paragrahv 32	446
Paragrahv 33	462
Paragrahv 34	470
Paragrahv 35	475
Paragrahv 36	477
Paragrahv 37	479
Paragrahv 38	491
Paragrahv 39	498
Paragrahv 40	499
Paragrahv 41	514
Paragrahv 42	515
Paragrahv 43	518
Paragrahv 44	531
Paragrahv 45	540
Paragrahv 46	566
Paragrahv 47	569
Paragrahv 48	575
Paragrahv 49	582
Paragrahv 50	586
Paragrahv 51	588
Paragrahv 52	591
Paragrahv 53	593
Paragrahv 54	601
Paragrahv 55	604
III PEATÜKK. RAHVAS	606
Paragrahv 56	608
Paragrahv 57	612
Paragrahv 58	617
IV PEATÜKK. RIIGIKOGU.....	620
Paragrahv 59	621
Paragrahv 60	625
Paragrahv 61	650
Paragrahv 62	652
Paragrahv 63	655
Paragrahv 64	660
Paragrahv 65	667
Paragrahv 66	673

Paragrahv 67	674
Paragrahv 68	677
Paragrahv 69	678
Paragrahv 70	680
Paragrahv 71	681
Paragrahv 72	686
Paragrahv 73	688
Paragrahv 74	689
Paragrahv 75	691
Paragrahv 76	695
V PEATÜKK. VABARIIGI PRESIDENT	703
Paragrahv 77	703
Paragrahv 78	704
Paragrahv 79	717
Paragrahv 80	721
Paragrahv 81	722
Paragrahv 82	723
Paragrahv 83	724
Paragrahv 84	726
Paragrahv 85	727
VI PEATÜKK. VABARIIGI VALITSUS	729
Paragrahv 86	730
Paragrahv 87	735
Paragrahv 88	739
Paragrahv 89	740
Paragrahv 90	743
Paragrahv 91	745
Paragrahv 92	745
Paragrahv 93	747
Paragrahv 94	750
Paragrahv 95	756
Paragrahv 96	758
Paragrahv 97	761
Paragrahv 98	764
Paragrahv 99	765
Paragrahv 100	769
Paragrahv 101	769
VII PEATÜKK. SEADUSANDLUS	771
Paragrahv 102	772
Paragrahv 103	773
Paragrahv 104	776

Paragrahv 105	787
Paragrahv 106	793
Paragrahv 107	794
Paragrahv 108	800
Paragrahv 109	802
Paragrahv 110	804
VIII PEATÜKK. RAHANDUS JA RIIGIEELARVE	806
Paragrahv 111	807
Paragrahv 112	808
Paragrahv 113	811
Paragrahv 114	819
Paragrahv 115	821
Paragrahv 116	826
Paragrahv 117	829
Paragrahv 118	831
Paragrahv 119	832
IX PEATÜKK. VÄLISSUHTED JA VÄLISLEPINGUD	834
Paragrahv 120	835
Paragrahv 121	839
Paragrahv 122	849
Paragrahv 123	856
X PEATÜKK. RIIGIKAITSE	863
Paragrahv 124	867
Paragrahv 125	871
Paragrahv 126	873
Paragrahv 127	875
Paragrahv 128	877
Paragrahv 129	882
Paragrahv 130	886
Paragrahv 131	888
XI PEATÜKK. RIIGIKONTROLL	892
Paragrahv 133	897
Paragrahv 134	900
Paragrahv 135	902
Paragrahv 136	904
Paragrahv 137	905
Paragrahv 138	906

XII PEATÜKK. ÕIGUSKANTSLED	908
Paragrahv 139	912
Paragrahv 140	925
Paragrahv 141	926
Paragrahv 142	929
Paragrahv 143	934
Paragrahv 144	934
Paragrahv 145	935
XIII PEATÜKK. KOHUS	937
Paragrahv 146	938
Paragrahv 147	954
Paragrahv 148	970
Paragrahv 149	973
Paragrahv 150	985
Paragrahv 151	997
Paragrahv 152	1000
Paragrahv 153	1032
XIV PEATÜKK. KOHALIK OMAVALITSUS	1034
Paragrahv 154	1044
Paragrahv 155	1064
Paragrahv 156	1070
Paragrahv 157	1082
Paragrahv 158	1087
Paragrahv 159	1090
Paragrahv 160	1095
XV PEATÜKK. PÕHISEADUSE MUUTMINE	1104
Paragrahv 161	1106
Paragrahv 162	1107
Paragrahv 163	1110
Paragrahv 164	1112
Paragrahv 165	1113
Paragrahv 166	1115
Paragrahv 167	1116
Paragrahv 168	1117
EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE RAKENDAMISE SEADUS	1118
Paragrahv 1	1118
Paragrahv 2	1119
Paragrahv 3	1120
Paragrahv 4	1121
Paragrahv 5	1121

Paragrahv 6	1122
Paragrahv 7	1123
Paragrahv 8	1123
Paragrahv 9	1123
EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUS	1124
Paragrahv 1	1129
Paragrahv 2	1137
Paragrahv 3	1160
Paragrahv 4	1162
KASUTATUD LÜHENDID	1163
RAHVUSVAHELISED LEPINGUD	1172
EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE BIBLIOGRAAFIA 1990–2020	1176
MÄRKSÕNASTIK	1246

KOMMENTAARIDE AUTORID

Sissejuhatus ja preambul

PhD Raul Narits, PhD Hent Kalmo, *mag. iur.* Lauri Madise

I peatükk

PhD Hent Kalmo (§ 1), *mag. iur.* Lauri Madise (v.a § 1, § 3 komm-d 1–7, § 5),
PhD Ülle Madise (§ 3 komm-d 1–7, § 4), *dr. iur.* Lauri Mälksoo (v.a § 1, § 3 komm-d 1–7, § 5),
mag. iur. Martin Triipan (§ 5)

II peatükk

Sissejuhatus – PhD Hent Kalmo, Oliver Kask

§ 8 – LLM Kristiina Albi (komm-d 19, 23, 28–32, 42, 44)

§ 9 – LLM Kristiina Albi

§ 10 – PhD Hent Kalmo, Oliver Kask

§ 11 – PhD Hent Kalmo, Oliver Kask

§ 12 – Aigi Kivioja, LLM Kärt Muller, PhD Liiri Oja

§ 13 – LLM Kristiina Albi

§ 14 – Liina Lust-Vedder

§ 15 – *dr. iur.* Ivo Pilving

§ 16 – LLM Peeter Roosma

§ 17 – Maarja Pild, *dr. iur.* Paloma Krõõt Tupay, *mag. iur.* Karmen Turk

§ 18 – Eva Lillemaa, MA Käti Mägi, Indrek-Ivar Määrits, PhD Liiri Oja, MA Maria Sults,
MA Ksenia Žurakovskaja-Aru

§ 19 – *mag. iur.* Hannes Vallikivi

§ 20 – LLM Tim Kolk, MA Mario Truu (komm-d 17–30)

§ 21 – PhD Anneli Soo

§ 22 – MA Heili Sepp, PhD Eerik Kergandberg

§ 23 – PhD Eerik Kergandberg, *mag. iur.* Saale Laos, MA Heili Sepp

§ 24 – MA Heili Sepp, Villem Lapimaa, Virgo Saarmets, PhD Eerik Kergandberg

§ 25 – PhD Janar Jäätma, *dr. iur.* Ivo Pilving

§ 26 – LLM Katri Jaanimägi, PhD Liiri Oja

§ 27 – LLM Katri Jaanimägi, MA Kristi Paron, Andres Aru, LLM Kärt Muller

§ 28 – LLM Kärt Muller, LLM Ave Henberg, MA Angelika Sarapuu

§ 29 – LLM Ave Henberg, LLM Kärt Muller

§ 30 – Oliver Kask

- § 31 – Oliver Kask, *mag. iur.* Sten Andreas Ehrlich, LLM Ave Henberg
§ 32 – MA Maivi Ots, PhD Aleksei Kelli, LLM Peeter Roosma
§ 33 – Oliver Kask, MA Heili Sepp
§-d 34–36 – LLM Peeter Roosma
§ 37 – *mag. iur.* Nele Parrest
§ 38 – *dr. iur.* Ivo Pilving, PhD Hent Kalmo
§ 39 – PhD Aleksei Kelli, PhD Heiki Pisuke
§ 40 – PhD Merilin Kiviorg, LLM Peeter Roosma
§ 41 – PhD Merilin Kiviorg, LLM Peeter Roosma
§ 42 – Oliver Kask
§ 43 – *mag. iur.* Saale Laos, MA Heili Sepp
§ 44 – *mag. iur.* Nele Parrest, PhD Einar Vene
§ 45 – PhD Rait Maruste, *mag. iur.* Karmen Turk
§-d 46–47 – Oliver Kask
§ 48 – *mag. iur.* Sten Andreas Ehrlich, Oliver Kask
§-d 49–52 – *mag. iur.* Nele Parrest
§ 53 – Oliver Kask, *mag. iur.* Martin Triipan
§-d 54–55 – Oliver Kask

III peatükk

PhD Hent Kalmo, Oliver Kask

IV peatükk

PhD Janar Jäätma, Arne Koitmäe, *mag. iur.* Tiina Runthal, Juhan Sarv (§ 76)

V peatükk

PhD Ülle Madise, Mall Gramberg, Juhan Sarv (§ 85)

VI peatükk

PhD Kalle Merusk (sissejuhatus, § 86, § 87 komm-d 1–6), PhD Külli Taro (§ 86, § 87 komm-d 1–6, §-d 89–92, 98–100), Kristi Purtsak (§ 87 komm 7, § 88, §-d 93–94, § 96), Evelin Lopman (§ 94), Taimar Peterkop (§ 95), PhD Jüri Pöld (§-d 89–92, 97–100), Juhan Sarv (§ 101)

VII peatükk

PhD Janar Jäätma, LLM Tim Kolk, Jüri Liventaal, *mag. iur.* Tiina Runthal

VIII peatükk

Dr. iur. Lasse Lehis, *dr. iur.* Kaspar Lind

IX peatükk

Dr. iur. Lauri Mälksoo, *dr. iur.* Kristi Land, *mag. iur.* Lauri Madise, PhD Heiki Pisuke

X peatükk

Oliver Kask, LLM Kalle Kirss, Erki Kodar, Kristi Purtsak, Margit Gross

XI peatükk

Urmet Lee, Toomas Mattson, Airi Mikli, Juhan Sarv (§ 138)

XII peatükk

Mag. iur. Nele Parrest, *mag. iur.* Mihkel Allik, PhD Hent Kalmo, PhD Aare Reenumägi, LLM Peeter Roosma, Juhan Sarv (§ 139 lg 3, § 145), *mag. phil.* Margit Sarv

XIII peatükk

Virgo Saarmets (sissejuhatus, §-d 146–147, 150–151), *mag. soc.* Janek Laidvee (§-d 146, 149), PhD Mait Laaring (§ 148), *dr. iur.* Ivo Pilving (§ 152), Juhan Sarv (§ 153)

XIV peatükk

Dr. iur. Vallo Olle, PhD Arno Almann, LLM Tim Kolk, MA Kristi Lahesoo, Jüri Liventaal

XV peatükk

LLM Tim Kolk

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus

Oliver Kask, PhD Raul Narits, LLM Peeter Roosma

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus

Dr. iur. Julia Laffranque, PhD Carri Ginter, *dr. iur.* Lauri Mälkssoo, PhD Jüri Pöld, PhD Andres Tupits, *mag. iur.* Merli Vahar

Eesti Vabariigi põhiseaduse bibliograafia 1990–2020

Maia Ruttu

Viitamisjuhised

Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne on teadusartiklite kogumik, seega viidatakse esmalt kommentaari autori(te)le ja seejärel kogumikule.

Viitamine kasutatud allikate loetelus, nt:

Kask, Oliver; Triipan, Martin. Põhiseaduse § 53 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim).

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020

Kalmo, Hent; Kask, Oliver. Põhiseaduse III peatüki kommentaarid – Ü. Madise jt (toim).

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020

Joonealune viide, nt:

Pilving, I. Põhiseaduse § 152 kommentaar, komm 110. – Ü. Madise jt (toim).

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020

EESSÕNA

Eesti Vabariigi põhiseaduse 100. aastapäevaks ilmub põhiseaduse kommentaaride viies, parandatud ja täiendatud väljaanne.

Eesti riigiõigusliku mõtte areng on olnud märkimisväärne. Põhiseadust tõlgendatakse kõiki tõlgendusvõtteid kasutades: lisaks sätte sõnastusele uuritakse ka selle tekkelugu, vastuvõtmise eesmärki ja kohta õiguskorras tervikuna ning järeldusteni viib ennekõike loogiline argumenteerimine. Eestis – nagu teisteski riikides – ei anna pelgalt põhiseaduse teksti lugemine vastuseid riigiõigusliku tegelikkuse kohta. Pea iga sätte tähendus on tegelikult elus avatud ning selgineb seadustes, kohtu- ja halduspraktikas: just seda tegelikkust selgitatakse ja selle põhjendatust vaetakse kommentaarides.

Põhiseadusandja ehk rahvas seab oma riigile sihid, määrab õiguste ja kohustuste põhijaotuse ning põhiseaduslike institutsioonide tasakaaluvalemi – seda üldistatult, lihtsalt, arengut lubades. Nii ongi mõistlik. Põhiseadus ei tohiks olla liiga üksikasjalik ja sellisena hõlpsasti eirata ning sagedast muutmist nõudev. Põhiseadus on riigiõigusliku ja ka poliitilise keskustelu telg. Mõnegi esmapilgul kasuliku, ent pikemas vaates kahjuliku otsuse on põhiseadus aidanud ära hoida. Sellisena on põhiseadus Eesti rahvast väga hästi teeninud.

Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduse esimene kommenteeritud väljaanne ilmus endise õiguskantsleri ja Tartu Ülikooli professori Eerik-Juhan Truuvälja eestvedamisel 2002. a põhiseaduse 10. aastapäevaks. Autorkonda kutsuti enamik väljapaistvamaid eesti riigiõigusteadlasi. Uurimuste, arutelude ja vaidluste tulemusel koondati ühtede kaante vahele tolleks ajaks kogunenud riigiõiguslik teadmine. Ühtlasi jätkati põhiseaduse kommenteerimise traditsiooni, millele pandi tugev alus 1934. a, kui ilmus „Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähes-tikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment“ (Tallinn: Autorite Kirjastus).

2002. a kommentaaride koostamine lähtus muuseas 1998. a valminud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandest. Nimetatud aruannet ei hõlmatud kommentaaridesse tervikuna, osa seisukohti vaadati ümber, samuti lisati uut materjali. Tollal ootas ees ühinemine Euroopa Liiduga ja sellest johtuvalt märksa keerulisemad õiguslikud küsimused kui need, mis seonduvad pelgalt riigisisese ja rahvusvahelise õiguse suhte määratlemisega. Küsimused Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse, põhiseaduse aluspõhimõtete ja Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse tähendusest ja kokkusobimisest püstitati juba tollal.

Kommentaari 2008. a ilmunud teises, täiendatud väljaandes keskendutigi Eesti ja Euroopa Liidu õiguskorra suhtele. 14.09.2003 võttis rahvas vastu põhiseaduse täiendamise seaduse, millele tuginedes tohtis Eesti Vabariik ühineda Euroopa Liiduga ning tohib täita Euroopa Liidu liikmesriigi kohustusi tingimusel, et austatakse põhiseaduse aluspõhimõtteid. Varasemast veelgi põhjalikumaks ja mahukamaks kirjutati põhiõiguste peatükk, millele lisati täiendavalt rahvusvahelist mõõdet.

Põhiseaduse 20. aastapäeva puhul ilmus 2012. a põhiseaduse kommentaaride kolmas, täiendatud väljaanne, mille maht ületas juba tuhande lehekülje piiri. Uuendusena ilmusid 2012. a kommentaarid esmakordselt veebiväljaandena ning e-raamatuna. Samuti on leitavad veebiväljaandena 2017. a ilmunud kommentaarid.

Põhiseaduse kehtimise ajal on maailm Eesti ümber ja Eesti ühiskond ise palju muutunud. Surve kohaliku omavalitsuse, demokraatia, õigus- ja sotsiaalriikluse ning parlamentarismi uuesti mõtestamiseks üha kasvab. Käimasolevad vaidlused ja hõõrdekohad peegelduvad kommentaarides selgi korral. Et tegemist on õigusteadusliku teosega, ei ole erinevaid seisukohti püütud varjata, vaid need on koos põhjendustega esile toodud. Üldreegliks olev kaasautorsus on pakkunud selleks kommentaaride esimesest väljaandest siiani häid eeldusi. Igal paragrahvil on oma autor(id), kes on lähtunud oma parimaist teadmistest. Enamik autoreist on püüdnud kirjutada lühidalt ja selgelt, just nõnda, et veebis tasuta ja mugavalt kättesaadavad kommentaarid saaksid olla käepäraseks teadmiste ammutamise allikaks igaühele. Kuivõrd tegemist on teadusartiklite kogumikuga, on mõnevõrra erinev käsitusviiski tavapärane. Kommentaaride autoriteks on kutsutud enamik valdkondade parimaid asjatundjaid nii Tartu Ülikoolist kui ka väljastpoolt.

Kommentaari sihtrühmana ei peeta silmas üksnes juriste, vaid kogu Eesti avalikkust. Otselinkide kaudu mugavalt leitavad kohtulahendid ja tasuta kättesaadavus on põhiseaduse kommenteeritud väljaandest teinud laialdaselt kasutatava ja ehk mõjukaimagi Eesti riigi-õigusteaduse allika. Kommentaaridele viitavad aruteludes ajakirjanikud ja ametnikud, neid loevad õpilased ja õpetajad, ettevõtjad ja arstid.

Hiigelpanuse väljaande tähtaegseks valmimiseks andis Peep Pruks, kelle kannatlikkus koroonapandeemia tõttu tööl ja kodus üle koormatud autoritelt tekstide kättesaamisel, visadus ja leidlikkus heade tehniliste lahenduste leidmisel ning äärmine distsipliin on harukordsed.

Käsitajale, märksõnastikule ja lisadele andis lõpliku lihvi tehniline toimetaja Lona-Liisa Pruks, kelle pühendumust ei ole võimalik üle hinnata. Suur tänu ka tehnilise toimetamisega abistanud Anette Sutile.

Aitäh Maia Ruttule bibliograafia korrastamise eest. Siiras tänu keeleteojajatele Karol Rummile ja Eve Tammarule ning küljendajale Eve Stromile. Lea Lumile aitäh abi eest käsikirja trükiks ettevalmistamisel.

Põhiseaduse kommentaaride veebiväljaande – www.pohiseadus.ee – ilmumise eest kandis hoolt sihtasutus Iuridicum, disaini ettevalmistust juhtis Tiit Tamm ja tehnilise teostuse eest vastutas Paavo Krosmann.

Peatoimetaja Ülle Madise
21.12.2020

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduste ajaloost

Selleks et paremini aru saada meie kehtivast PS-st, on vajalik heita põgus pilk ajalukku. Nimelt pole omariiklus saatnud Eestit kogu aeg. Omariikluse periood on ajaskaalal olnud Eesti jaoks kaunis lühike. Kuigi formaalselt on korrektne väita, et Eesti iseseisev demokraatlik vabariik kuulutati välja 24.02.1918. a iseseisvusmanifestiga, annab Eesti ajalugu piisavalt tõendeid selle kohta, et Eestil oli enne riikliku iseseisvuse väljakuulutamist õiguslikult autonoomne ühtsus. Huvitava käsituse, kus saavad kokku rahvuslik ja ajalooline lähenemine, on kirja pannud J. Uluots „Eestimaa agraarajaloo põhijoontes“ (1935). Eestis oli juba 13. aastajaks põllumajandus üle tuhande aasta vana. Sellele vastavalt oli Eesti agraarkonstitutsioon nii isikute, objektide kui ka õigussuhete tähenduses suhteliselt kõrgel tasemel. Lisaks võib rääkida teatud loomulike piiride olemasolust ja rahva teatud eneseorganisatsioonist. Ja prof Uluots küsibki sellise arengutaseme õigusliku struktuuri kohta. Ta leiab, et maa (*Landschaft*) kui poliitiline ühtsus tekkis seeläbi, et kihelkonnad *coniuratio et confederatio* kaudu ühinesid, nagu seda varasemalt olid juba teinud külad ja külakogukonnad. Sellise arengu tulemuseks oligi suhteliselt iseseisva poliitilise üksuse kujunemine oma territooriumi ja oma rahvaga, oma võimuga ja oma organitega. Selle protsessi käigus jäi kehtima nende senine agraarkonstitutsioon (küla ja külakogukonna konstitutsioon). Küla ja külakogukond ei olnud enam suveräänsed oma agraarkorra kujundamisel, vaid sõltusid kihelkondadest, kus maaõigus (*Landrecht*) kujunes külaõiguse garandiks ja vajadusel selle muutjaks. Just sellest meie jaoks kaugest minevikust leiamegi Eesti omariikluse lätteid.

Riigi teke peab olema juriidiliselt vormistatud. Ajalugu pakkus meile selleks võimaluse alles 20. sajandil. Eesti esimene PS võeti vastu 15.06.1920. Kuid juba enne seda oli vastu võetud riigiõiguslikke akte, millel kõigil oli PS-le omaseid jooni, määrates kindlaks Eesti riikluse alused.

Eesti eelkonstitutsioonideks tuleks pidada Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu (hilisema nimetusega Eesti Maapäev) 15.11.1917 otsust kõrgemast võimust; juba mainitud manifesti kõigile Eestimaa rahvastele (Iseseisvusmanifesti), mille kuulutas välja Päästekomitee, ning Asutava Kogu poolt 04.06.1919 vastuvõetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutist korda.

30.03.1917 moodustas Vene Ajutine Valitsus Eestimaa kubermangu ning tegutsema hakkas Ajutine Maanõukogu. Formaalselt oli tegemist Eestimaa kubermangu omavalitsusorganiga. Eestis olid tekkinud alged ühiskonna riiklikuks organiseerimiseks demokraatia põhimõtete alusel. Nimelt olid Ajutise Maanõukogu pädevuses kõik kohalikud haldusküsimused ning ta valiti maakondade ja linnade poolt. Tormilised sündmused Venemaal 1917. a

valmistasid ette pinna selleks, et 15.11.1917 kuulutas Ajutine Maanõukogu ennast kõrgeima võimu kandjaks Eestis ja seda kuni Eesti Asutava Kogu kokkukutsumiseni. Eesti rahval tuli täita kuni Asutava Kogu kokkuastumiseni ainult Maanõukogu antud õigusakte. Ajal, mil Maanõukogu polnud koos, oli Maanõukogu juhatusel ja vanematekogul ühes Maavalitsusega õigus anda kiireloomulisi määrusi ja käske Eestimaa elu korraldamiseks. Kogukondlik autonoomia oli muutunud juriidiliselt riiklikuks iseseisvuseks.

Siiski saatsid bolševikud Ajutise Maanõukogu laiali ning formaalselt iseseisvuspüüdlused katkesid. Nüüd läks vaja kiireloomulisi lahendusi, mis tuginesid otsusele kõrgemast võimust. Vanematekogu määras 19.02.1918 kogu võimu realiseerimiseks Päästekomitee, kes kuulutas 24.02.1918 välja Eesti Vabariigi iseseisvuse. Samal päeval avaldati „Manifest kõigile Eestimaa rahvastele“. Kõige olulisem on manifestis see, et Eesti kuulutati iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides koos riigi piiridesse kuuluvate Eestimaa osade loetlemisega. Legaliseeriti Päästekomitee ja rõhutati tema sidet Maanõukoguga. Deklareeriti teiste riikide suhtes poliitilist erapooletust, teistelt riikidelt loodeti sama enda suhtes. Korraldati, et maa valitsemiskorra peab lõplikult kindlaks määrama Eesti Asutav Kogu ning kuni Asutava Kogu kokkukutsumiseni jääb kogu seadusandlik ja täidesaatev võim Maapäeva ja selle loodud Ajutise Valitsuse kätte. Tähelepanuväärne on, et manifestis sätestati nüüdisaegsete PS-de lahutamatuks osaks olevad põhiõigused ja vabadused: võrdsus seaduse ja kohtute ees; vähemusrahvuste kultuurautonoomia tunnustamine; sõna-, trüki-, usu-, koosoleku-, ühinemis- ja streigivabadus. Ajutisele Valitsusele delegeeriti terve rea sotsiaalsete, majanduslike ja organisatsiooniliste küsimuste lahendamine.

Saksa okupatsiooni tingimustes ei saanud juttu olla reaalsest iseolemisest ja iseotsustamisest. Alles I maailmasõja lõppedes kogunes 11.11.1918 Ajutine Valitsus, mille oli moodustanud Päästekomitee juba 24.02.1918. 12.11.1918 moodustas Maanõukogu vanematekogu teise Ajutise Valitsuse. 28.11.1918 algas Vabadussõda. Vabadussõja ajal 1919 aprillis toimusid Eesti Vabariigi konstitueerimiseks Asutava Kogu valimised. Valimised korraldati Asutava Kogu valimise seaduse alusel, mille oli vastu võtnud Maanõukogu 24.11.1918. Asutav Kogu oli Eestis esimene rahva poolt vahetult valitud rahvaesindus. Valimised ise toimusid proportsionaalsuse põhimõttel üldise ja ühetaolise valimisõiguse alusel salajase hääletamisega. Asutava Kogu avaistung toimus 23.04.1919. Probleemiks oli aga see, et puudus seadus, mis oleks sätestanud Asutava Kogu pädevuse ja tema suhted teiste riigiorganitega. Arvestada tuli ka sellega, et just Asutava Kogu peaülesandeks oli Eesti Vabariigi PS väljatöötamine. Nii moodustaski Asutav Kogu oma teisel tööpäeval, 24.04.1919, ajutise PS eelnõu koostamiseks komisjoni. Juba eelnevalt oli Maanõukogu esimees moodustanud eelkomisjoni, kelle ülesanne oli Asutava Kogu komisjoni omaga sarnane ja kes oli Asutava Kogu kokkukutsumise ajaks oma tööga valmis saanud. Just eelkomisjoni eelnõu läks läbi vaatamisele Asutava Kogu komisjoni, kes esitas selle mõnevõrra muudetud kujul 21.05.1919 Asutava Kogu üldkoosolekule. Asutava Kogu üldkoosolek arutas eelnõu kolmel lugemisel ja võttis 04.06.1919 vastu „Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra“, mis hakkas kehtima 09.07.1919. Ajutine valitsemise kord on kolmas Eesti omariiklust konstitueeriv õigusakt, n-ö eelkonstitutsiooniline akt. Lisagem, et ajutise valitsemiskorra üldised põhimõtted leiame me hilisemast, 1920. a PS-st.

Ajutine valitsemise kord iseloomustas Eestit kui iseseisvat, rippumatut ja demokraatlikku vabariiki, määras esialgsed riigipiirid ning loetles maa-alad, mis kuuluvad Eesti riigile.

Riigikeelena sätestati eesti keel, samas anti vähemusrahvustele tagatiseid oma keele kasutamisel. Nii nagu iseseisvusmanifestki sisaldas ajutine valitsemise kord ulatuslikku kodanike põhiõiguste ja vabaduste kataloogi. Lisandusid sotsiaalsed õigused: tasuta kohustuslik emakeelne algharidus; õigus saada maad harimiseks ja eluasemeks; õigus saada tööd; töökaitse; emade kaitse; toetus riigilt nooruse, vanaduse, töövõimetuse ja õnnetuse korral jm. Ajutine valitsemise kord muutis riigi valitsemise korda. Kõrgeim võim Eestis kuulub rahvale, kelle nimel ja valikul teostab seda Asutav Kogu. Asutava Kogu peamised ülesanded olid PS vastuvõtmise, maakorralduse ja tähtsamate ühiskondlike uuenduste kindlaksmääramine. Asutav Kogu oli pädev vastu võtma kõiki seadusi. Olgu märgitud, et tagatud oli Asutavas Kogus vastuvõetud seaduste panek rahvahääletusele, kui seda nõuab 25 000 hääleõiguslikku kodanikku või 1/8 Asutava Kogu koosseisust. Tagatud oli samuti rahvalgatus. Ajutine valitsemise kord kehtestas, et kõik senised seadused ja määrused jäävad kehtima, kuni Asutav Kogu, valitsus või muud seaduslikud võimud neid seaduslikus korras ei tühistata, muuda ega täienda või kuni ajutine valitsemise kord ise pole neid tühistanud, muutnud või täiendanud.

Asutav Kogu võttis Eesti riigi esimese PS vastu 15.06.1920 ja see oli pealkirjastatud „Eesti Vabariigi põhiseadus“. Selle ametlik tekst avaldati 09.07.1920 Riigi Teatajas (RT 1920, 113/114). PS jõustus 21.12.1920.

Esimest PS võib iseloomustada kui demokraatliku rahvusliku õiguskorra tippakti. Selles PS-s on esile tõstetud õigusriigi idee. Esiteks realiseeris PS võimude lahususe idee (§-d 35, 57 ja 68); teiseks sätestas isikute põhiõiguste süsteemi (II ptk „Eesti kodanikkude põhiõigustest“). PS kehtestas üle paarikümne põhiõiguse. Väärrib märkimist, et peale isiku- (§ 8), eluaseme- (§ 10) ja omandiõiguse (§ 24) ning kõigi isikute võrdsuse seaduse ees (§ 6) oli sätestatud ka vähemusrahvuste kaitse. Eraldi väärrib rõhutamist riigi rahva käsitus. Nimelt käsitati riigi rahvast riigiorganina, rõhutades sellega rahva kui avaliku võimu alge tähtsust. Riigivõimu kõrgeimaks teostajaks luges PS rahvast, kes teostas riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu rahvahääletuse, rahvalgatuse ja Riigikogu valimise teel. Seadusandlikku võimu omavaks rahvaesinduseks oli Riigikogu, mis valiti kolmeks aastaks proportsionaalse valimissüsteemi abil üldistel, ühetaolistel ja otsestest valimistel salajase hääletamise teel. Täitevvoim kuulus Vabariigi Valitsusele, mille eesotsas oli riigivanem. Valitsuse sõltuvus Riigikogust oli suur. Mõnikord nimetatakse 1920. a PS seepärast isegi „äärmusparlamentaarseteks põhiseaduseks“.

Esimese PS-ga oli Eesti riigil õiguseks vormitud kõik liberaalsele rahvusriigile omased ja vajalikud põhitunnused: see, kes moodustab riigi rahva ja milline on riigi territoorium, ning ka see, milles leiab väljenduse Eesti omariikluse suveräänsus. On üldtunnustatud, et õiguse ajalugu algab sealt, kus selle paneb kirja õiguse looja. Eestil oli ennast võimalik riigina identifitseerida ja legitimeerida rahvusliku õiguskorra loomise teel alates 20. sajandi teise kümnendi lõpust. Niinimetatud eelkonstitutsiooniliste aktide kaudu jõuti 1920. a mandrieuroopalikus õiguskultuuris kõige olulisema rahvusriigi seaduse, PS vastuvõtmiseni.

Kuid Riigikogu killustatus, mis põhjustas valitsuste sagedase vahetumise, sundis õige pea rääkima PS muutmise vajadusest. 1920. aasta PS oli võimalik muuta ja täiendada rahvahääletusel: kas siis Riigikogu ettepanekul, millele pidi järgnema rahvahääletus, või rahvalgatuse korras algatatud rahvahääletusel. Esimene katse PS täiendamiseks tehti 1924. a ja see oli ilmselt ajendatud enamlaste ülestõusust. Nimelt pakkus K. Päts saadikurühmadele

idee sätestada parlamendi poolt valitava vabariigi presidendi institutsioon. Hääletamiseni see kava ei jõudnud. Esimeseks Riigikogu juhatusel esitatud eelnõuks oli Riigikogu Põllumeestekogude rühma poolt 1926. a esitatud „Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu“. Muu hulgas nägi eelnõu ette rahva valitava presidendi ameti kehtestamise. Kuid ka see eelnõu ei jõudnud hääletuseni. Õigupoolest seda ei arutatudki Riigikogus. Olgu lisatud, et õigusteadlased jõudsid VII õigusteadlaste päeval J. Uluotsa ettekande alusel otsusele, et PS muutmiseks puudub vajadus, sest kehtiv PS annab piisavalt võimalusi nii valitsusele kui ka riigivanemale oma võimu teostamiseks.

Parempoolsed püüdsid jätkuvalt PS muuta, et nii tugevdada täidesaatvat võimu. 1929. a esitasid põllumehed ja Rahvaerakond uue ettepaneku PS muutmiseks, aga ka seekord polnud sellel tulemust.

Järgmised katsed muuta PS tehti kolmekümnendate aastate alguses. Põllumeestekogude ja Rahvaerakonna esindajad esitasid 1932. a alguses „Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu“. Et eelnõu esitajad pidid ise kandma eelnõu trükikulud, siis jäi eelnõu avaldamata ning Riigikogu juhatus lõpetas menetluse. Samasisulise eelnõu algatas ka Riigikogu ning arutas seda 1932. a veebruaris. Eelnõu otsustati panna rahvahääletusele, mis toimus 13.–15.08.1932. Rahvahääletusel polnud juriidiliselt siduvat tulemust, sest vastu oli napp enamus hääletanutest (50,9%) ja nii ei saanud Eesti veel presidenti ning ka Riigikogu suurus jäi muutmata.

1932. a novembris võttis Riigikogu vastu otsuse, milles lubati põhiseaduskomisjonil esitada Riigikogule uus PS muutmise eelnõu. Uue eelnõu aluseks võeti rahvahääletusel juba läbikukkunud eelnõu ning õigupoolest oli see Riigikogu samm vastukaaluks vabadussõjalaste tegevusele, kes organiseerisid rahvaalgatuse korras PS muutmist. 1933. a jaanuaris esitas põhiseaduskomisjon eelnõu Riigikogu juhatusel ja see otsustati panna rahvahääletusele. Rahvahääletus toimus 10.–12.06.1933, kuid seda tabas sama saatus mis eelmistki. Eelnõu vastu oli 2/3 hääletanutest (67,3%).

Tõsine katse muuta PS võeti ette rahvahääletusel 14.–16.10.1933. Sedakorda oli tegemist vabadussõjalaste rahvaalgatuse korras esitatud eelnõuga. Vabadussõjalased parteistusid oma 1932. a märtsis toimunud kongressil. Kuigi Riigikogu muutis eelnevalt PS rahvahääletusega vastuvõtmise korda, et tõkestada vabadussõjalaste eelnõu vastuvõtmist (tõstis oluliselt rahvahääletusel PS vastuvõtmiseks vajalikku kvoorumi), võeti see eelnõu vastu suure hääleteenamusega (72,7%). Rahvahääletuse tulemusel uuenenud PS muutis Eesti riigi valitsemisvormi, mis kokkuvõtvalt tähendas põõret autoritaarsuse poole.

PS sisulised muudatused olid nii olulised, et hakati rääkima uuest, 1933. a PS-st. Formaalselt oli tegemist kehtiva 1920. a PS uue redaktsiooniga. PS uus redaktsioon jõustus 24.01.1934. Valitsemisel sätestati mitmeid muutusi. Riigikogu koosseisu vähendati 100 liikmelt 50-le, proportsionaalse valimise põhimõtet täiendati isikuvalimise võimalusega, Riigikogu enda volitused pikenesid kolmelt aastalt neljani. Muutus riigivanema valimise kord ja tema õigused suurenesid. Näiteks oli riigivanemal PS muudatuste järgi õigus riiklikel kaalutlustel välja kuulutada Riigikogu ennetähtaegsed valimised, piiratud vetoõigus, õigus riiklikel kaalutlustel lõpetada ennetähtaegselt Riigikogu korraline istungjärk, dekreedioõigus, valitsuse moodustamise ainupädevus ning kohtunike nimetamise õigus Riigikogu pakutud kandidaatide hulgast. Eesti sai endale peaministri institutsiooni.

Muudetud PS alusel ei valitud ei Riigikogu ega riigivanemat ja kavandatu jäigi vaid paberile. Küll on põhjust rääkida alanud vaikivast olekust. Riigivanema ülesannetes tegutsev peaminister K. Päts kehtestas enne, kui jõudsid toimuda põhiseadusejärgsed valimised, 12.03.1934 riigis kuueks kuuks kaitseseisukorra, et takistada Vabadussõjalaste Liidu võimule pääsemist. Oma sammudest informeeris ta Riigikogu, kes nõustus kaitseseisukorra kehtestamisega. Riigivanema korraldusel lõpetas Riigikogu 2. oktoobril pärast kahte koosolekupäeva istungi. Otseselt polnud tegu laialisaatmisega, sest saadikutele maksti palka edasi, kuid Riigikogu enam kokku ka ei kutsutud. Seadusandlik võim läks täielikult riigivanema kätte, kes andis seadusi välja dekreetide või määrustena. Kaitseseisukord ise kehtis formaalselt kuni 12.09.1939. 1935. a peatati siseministri määrusega erakondade ja teiste poliitiliste ühingute ja nende liitude tegevus (v.a 1935. a loodud Isamaaliit). Vabadussõjalaste organisatsioonid olid juba seoses kaitseseisukorra kehtestamisega keelatud. Siiski esitasid vabadussõjalased 1935. a septembris oma teise eelnõu PS muutmiseks. Riigivanem keeldus 1935. a oktoobris vabadussõjalaste eelnõule ametlikku käiku andmast. Vaikiva oleku ajal esitati ka teine PS muutmise eelnõu Riigikogu kolme liikme poolt. Ka siin ei andnud riigivanem eelnõule ametlikku käiku. Suveräänsuse kandjaks kujunes rahva asemel võim ja selline konstitutsiooniline interreegnum kestis 1938. aastani.

Tõsiselt võetav samm uue PS poole tehti 23.–25.02.1936 referendumil, kus eelnõus „Eesti rahva otsus Rahvuskogu kokkukutsumiseks“ küsiti, kas oleks vaja kokku kutsuda kahekojaline Rahvuskogu, et täiendada ja/või asendada 1933. a PS. Rahvuskogu kokkukutsumine sai heakskiidu 1936. a veebruaris läbiviidud rahvahääletusel rohkem kui kahekolmandikulise häälteenamusega (75,4%). Riigivanem kutsus 1936. a detsembris valitud Rahvuskogu kokku 1937. a veebruaris ja esitas talle uue PS eelnõu. Rahvuskogu võttiski 15.07.1937 vastu uue PS, esitades töö tulemused riigivanemale ja lõpetas oma tegevuse. PS poolt hääletas Rahvuskogu ülem- ja alamkojas kokku 115 saadikut, kolm oli vastu ja kaks ei hääletanud. Riigivanem kuulutas PS ja selle elluviimise seadused 17.08.1937 Kadrioru lossis pidulikult välja ja uus PS jõustus 01.01.1938.

1937. a PS oli tublisti mahukam seni kehtinust. Nimelt sisaldas 1920. a PS 89 paragrahvi, aga 1937. a PS 150 paragrahvi. PS-s oli ulatuslik peatükk „Eesti kodanikkude õigused ja kohustused“ 27 paragrahviga, samas kärbiti oluliselt rahva osalemist riigivõimu teostamisel. Näiteks loobuti rahvaalgatuse korras seaduste vastuvõtmisest. Rahvahääletus oli võimalik ainult presidendi nõusolekul PS muutmiseks. Nii jäid riigivanema sõnad kodanike kõrgeimast võimust deklaratiivseteks, sest otsene demokraatia oli asendunud esindusdemokraatiaga. PS-s püüti jätkuvalt realiseerida õigusriigi idee seda osa, mis nõuab võimude lahusust ja tasakaalustatust. Ühekojalise parlamendi asemele tuli kahekojaline ja Riigikogu hakkas koosnema Riigivolikogust ja Riiginõukogust; seati sisse suure, riigivanema pädevusega sarnane presidendi institutsioon; nähti ette õiguskantsleri institutsioon, kelle nimetas ametisse president ja kelle ülesanne oli valvata avalik-õiguslike asutuste tegevuse seaduspärasuse üle eelkontrolli vormis. Lisagem, et 24.04.1938 valimistel valiti K. Päts kolme valimisorgani poolt (Riigivolikogu, Riiginõukogu, KOV esindajatest moodustatud 120-liikmeline organ) esimeseks vabariigi presidendiks hääletega 219 : 19 ja ta asus kohe ametisse. Ühiskonnas loodeti, et pikkade ootuste järel saabub aeg, mis toob kaasa senisest normaalsemad poliitilised olud. Näiteks leidis E. Tarvel uue PS jõustumise puhul, et kestev ja tülikas põhikorrakriis on nähtavasti möödumas ja uus PS tahab jälle kehtima

panna kindlama õigusliku korra ja rajada seaduspärased eeldused rahva aktiivseks poliitiliseks eneseavalduseks.

Kahjuks läks ajaloos teisiti. 23.08.1939 kirjutasid Nõukogude Liit ja Saksamaa alla Molotovi-Ribbentropi paktile ja selle lisaprotokollidele, mis tähendas Eestile kuulumist Nõukogude Liidu huvi- ja mõjusfääri. 28.09.1939 kirjutas Eesti alla nn baaside lepingule. Nõukogude Liit okupeeris 1940. a Eesti Vabariigi ja nii ei saanud Eesti oma iseseisvust realiseerida *de facto* pool sajandit kestnud okupatsiooni kestel.

Uus ühiskondlik-poliitiline situatsioon kujunes Eestis 1980. aastate keskpaigast alates ja oli seotud kommunistliku režiimi krahhiga NSV Liidus ja Ida-Euroopas. Selle perioodi esimeseks põhiseaduslikuks aktiks (mitte eelpõhiseaduslikuks aktiks, sest Eesti riik eksisteeris, vaatamata okupatsioonile, edasi *de jure* ja toimis ka tema 1937. a PS, mille alusel tegutses eksiilvalitsus) võiks pidada akti, millega kuulutati ajalooliselt kujunenud sinimustvalge värvikombinatsioon Eesti rahvusvärvideks (vrd 1937. a PS § 6 lg 1) ning rukkilill ja suitsupääsuke Eesti rahvussümboliteks. Selles aktis on oskuslikult ühendatud riik ja rahvas, riiklikud ja rahvussümbolid. Sellist riigi ja rahva ühendamise taktikat kasutati taasvabastamise teel järjekindlalt, andes rahvale tema koha nii riigivõimu aluse ja kandja kui ka kõrgeima riigivõimuorganina. Rahva tähtsust taasiseseisvumisel näitavad ilmekalt ka rohkem kui 900 000 toetusallkirja, millele tuginedes võttis Ülemnõukogu 16.11.1988 vastu deklaratsiooni Eesti NSV suveräänsusest, konstitutsiooniparandused ja otsuse mitte toetada unitaariigi loomist taotlemaid NSV Liidu konstitutsiooni ja valimisseaduse parandusi. Deklaratsiooniga rõhutas Ülemnõukogu Eesti iseotsustamisõigust kuni konstitutsioonilise otsustamisõiguseni välja. Olemuslikult on tegemist põhiseadusliku aktiga, mida võib võrrelda Maanõukogu 15.(28.)11.1917 otsusega kõrgemast võimust. Nimetatud akti põhiseaduslikku olemust rõhutavad sellega tehtud konstitutsioonimuudatused, sh eriti maa, loodusvarade, põhiliste tootmisvahendite, transpordi- ja sidevahendite, pankade, kaubanduse jne kuulutamine Eesti ainuomandiks (kuulusid NSV Liidu konstitutsiooni põhjal vaid NSV Liidu ainuomandisse); era- ja segaomandi lubamine; kodanike ja juriidiliste isikute konstitutsiooniliste õiguste kohtuliku kaitse võimaldamine jne.

Rahva ja riigi suhete üle kujunes elav diskussioon seoses küsimusega Eesti NSV riigikeelest. Eesti keele riigikeeleks tunnistamine (vrd 1937. a PS § 5) lõi kindla aluse eesti rahva ja tema kultuuri säilimiseks ja arenemiseks (vrd 1937. a PS ja 1992. a PS preambulit). Samuti oli omariikluse taastamisega seoses oluline kohaliku omavalitsussüsteemi taasloomine, mille nägi ette Ülemnõukogu 08.08.1989 otsus. See otsus nägi ette ülemineku tsentraliseeritud nõukogude süsteemilt riigivalitsemise ja omahalduse kindlapiirilisele eristamisele ning territooriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise.

Tähelepanuta ei saa jätta oma territooriumi majanduslikku kasutamist kooskõlas 16.11.1988 konstitutsiooniparandusega. Selleks töötati välja Eesti isemajandamise kontseptsioon (IME). Eesti Vabariigi omandiseadus ja omandireformi aluste seadus, Eesti Panga asutamine, 1992. a rahareform jne suunasid majanduse uutele alustele: terviklikule ja NSV Liidu rahvamajandussüsteemist eraldatud arenguteele. Seda oli sunnitud aktsepteerima ka NSV Liidu keskvõim, näiteks NSV Liidu Ülemnõukogu otsuses Balti riikide majanduslikust iseseisvusest.

1989. a muutus suhetes NSV Liidu keskvõimuga üheks kesksemaks küsimuseks Molotovi-Ribbentropi paktile (MRP) õigusliku hinnangu andmine. Ülemnõukogu 12.11.1989 otsus

„Ajaloolis-õiguslikust hinnangust Eestis 1940. aastal toimunud sündmuste kohta“ kvalifitseeris Eestis 1940. a toimunu agressiooniks, sõjaliseks okupeerimiseks ning Eesti Vabariigi annekteerimiseks NSV Liidu poolt, mistõttu Eesti Vabariigi riikliku korra vägivaldne muutmine oli rahvusvahelise õiguse seisukohalt kehtetu, sh Eesti Vabariigi lülitamine NSV Liidu koosseisu õigustühine. Juriidiliselt tähendas see Eesti tunnistamist okupeerituks ja annekteerituks, st enam mitte liiduvabariigiks, vaid riigiks, kes taotleb iseseisvuse taastamist ja okupatsiooni lõpetamist. Ülemnõukogu 30.03.1990 otsusega „Eesti riiklikust staatusest“ kinnitati, et Eesti on okupeeritud riigi staatuses, kuid tema õiguslik järjepidevus kestab edasi *de jure*. Nimeetatud otsusega kuulutati välja üleminekuperiood, mis pidi lõppema põhiseaduslike riigiorganite moodustamisega. Samast kuupäevast pärineb deklaratsioon Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi koostööst, millega tunnistati Eesti Kongressi Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskoguna ja Eesti Vabariigi riigivõimu taastajana ning avaldati valmidust temaga koostööd teha. Eesti Kongress pidas oma esimese istungi 11.–12.03.1990 ja valis oma alaliseks organiks Eesti Komitee. Üleminekuperioodi põhiseaduslike aktide seas on tähtsamad Ülemnõukogu 08.05.1990 seadus „Eesti sümboolikast“, millega taastati Eesti Vabariigi ametlik nimetus ja rakendati 1937. a PS §-d 1, 2, 4, 5 ja 6; 16.05.1990 seadus „Eesti valitsemise ajutise korra alustest“ ja Ülemnõukogu otsus samast kuupäevast „Eesti Vabariigi Ülemnõukogu tegevusprogrammist üleminekuperioodil Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamiseni ja valitsemise ajutisest korras“. Need olid programmilised dokumendid üleminekuperioodi seadusandluses ja riiklikus tegevuses, sh uue PS väljatöötamisel.

Olgu märgitud, et 1989. a avaldas I. Gräzin Eesti Demokraatliku Sotsialistliku Vabariigi põhiseaduse eelnõu (kavandi) ning 1990. a avaldasid E. Talvik ja J. Kaljuvee Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu (kavandi).

03.03.1991 toimunud referendumul, millest võttis osa 82,86% hääleõiguslikest isikutest, andis jaatava vastuse küsimusele „Kas Teie tahate Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja sõltumatus taastamist?“ 77,83% hääletanutest.

Riigipöördekatse Moskvas 19.08.1991 lõi soodsa pinnase Eesti iseseisvuse väljakuulutamiseks Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt 20.08.1991. Ka seda otsust „Eesti riiklikust iseseisvusest“ võib käsitada kui põhiseaduslikku akti. Nimelt nähti otsuses ette moodustada PS väljatöötamiseks Põhiseaduse Assamblee. Assamblee moodustasid Eesti Kongressi ja Ülemnõukogu esindajad pariteetsetel alustel. Põhiseaduse Assamblee sai rakenduse pärast Ülemnõukogu 03.09.1991 otsuste „Põhiseadusliku Assamblee valimistest“ ja „Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee tööülesannetest ja töökorraldusest“ vastuvõtmist. Assamblee avaistung peeti Toompeal 13. septembril ja selle esimeheks sai Tõnu Anton (Ülemnõukogu saadik). 11. oktoobril otsustas assamblee Eesti Vabariigi üles ehitada tasakaalustatud parlamentaarset demokraatia põhimõtetest lähtuvalt. Eesti Riigiarhiivi fondi 2324 nimistu 1 säiliku 12 lehtedelt 421–432 leiame Eesti Vabariigi Põhiseaduse Assamblee läkituse eesti rahvale, mille see koostas oma tegevuse lõpuks. Läkituses on öeldud, et Põhiseaduse Assamblee on oma töö lõpetanud ning Eesti Vabariigi põhiseaduse ja põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõud on valminud. Rahvahääletusele panekuks valmis PS eelnõu tugineb Eesti Vabariigi varasematele PS-dele ning on nende loomulik järglane. Uus PS lähtub inimõiguste tunnustamise ja parlamentaarset demokraatia põhimõtetest ning rahva kestvuse elulisest huvist. Ka pöörduakse eesti rahva poole ettepanekuga võtta PS koos selle rakendamise seadusega vastu. Läkituses avaldatakse veendumust, et oma toetava otsusega astub eesti rahvas

määrava sammu Eesti riikluse kindlustamise raskel teel. Assamblee esitatud PS eelnõu kiitis Ülemnõukogu 20.04.1992 otsusega heaks ja otsustas selle panna rahvahääletusele.

Rahvahääletus PS vastuvõtmiseks toimus 28.06.1992. Hääleõiguslike kodanike nimekirjadesse oli kantud 669 080 isikut, kellest osales hääletamisel 446 708. PS ja rakendusseaduse eelnõude poolt andis oma hääle 407 867, vastu oli 36 147 kodanikku.

Vastavalt PSRS §-le 9 jõustus PS vastuvõtmise kuupäevast, seega 28.06.1992. Algas uus ajajärk Eesti riigi ja õiguse ajaloos. PS ja selle rakendamise seaduse vigadeta tekst on avaldatud Riigi Teataja 1992. aasta 26. numbri kordustrukina.

Käesolevad kommentaarid, mis jätkavad meie PS süstemaatilise kommenteerimise traditsiooni, püüavad anda tänapäevase pildi PS mõttest ja tema regulatiivsest toimest olukorras, kus Eesti Vabariigi PS vastuvõtmisest möödub sada aastat, kus olulise panuse meie PS tõlgendamisse on andnud Eesti kohtud, Vabariigi President, õiguskantsler ning õigusteadlased, kuid kindlasti ka avalik arvamus.

Eesti Vabariigi kui Euroopa Liidu liikmesriigi põhiseadus: väärtustest, aluspõhimõtetest ja tõlgendamisest

28.06.1992 tegi Eesti rahvas omariikluse mõttes põhimõttelise valiku, hääletades Eesti Vabariigi PS poolt. Omariikluse tingimustes peabki õiguslike lahenduste leidmine tuginema riiklikult organiseeritud ühiskonna seest tulenevatele valikutele. Tänapäevasel demokraatlikul ühiskonnakorraldusel on mõned põhimõttelised alused, millest tegeliku demokraatia taotlejad peavad kinni pidama. Riigi jaoks on ainukene võimalus ennast legitimeerida õiguse abil ja kaudu. Oluline on arvestada sellega, et Eesti õiguskord on kuulunud ja kuulub mandrieuroopalikku õiguskultuuri. Selle õiguskorra aluseks on antiikse Rooma õiguskultuur. Selles õiguskultuuris kujunes õiguskord normiloomingu kaudu. Eesti riik ehitab üles meie rahvuslikku õiguskorda samuti õigusnorme luues. Seejuures peab normiloomingu tulemus olema piisavalt üldine, samas arusaadav. See on vajalik põhjusel, et nii tavainimesed kui ka õiguse rakendajad võiksid võimalikult vähe pingutades vastu võtta õigusele vastava otsustuse.

Mandrieuroopaliku õiguskultuuri olemust rõhutab kehtiv PS, kui see sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3).

Legitimeerimist õigusnormide abil tuleb iseloomustada nende kehtivuse kaudu. Probleem on selles, et põhiseadusnormi juriidiline kehtivus ei garanteeri selle kehtivust sotsiaalses mõttes. Teisisõnu on olnud normide legitiimsus ja nende sotsiaalne kehtivus alati kaks ise asja. Tänapäevane legitimeerimine kujutab endast lõppastmes kommunikatiivset ratsionaalsust. Õigust saab olla ühiskonnas niipalju, kuipalju õiguse subjektid seda oma käitumise kaudu lõppastmes välja näitavad. Selleks et legislatiivsed pingutused vilja kannaksid, peavad kehtivast õigusest tulenevad nõudmised realiseeruma õiguse subjektide käitumises. Nii oleme tähelepanu juhtinud ühele väga olulisele tahule õiguse tänapäevases mõistmises. Sama loomulikult kuuluvad õiguse tänapäevase mõistmise juurde arusaam õigusest tema objektiivses mõttes, õigusest kui suverääni poolt kirja pandud (formaalselt kindlaksmääratud) õigusest. Sama loomulik on õigusest arusaam tema subjektiivses tähenduses ehk objektiivsest õigusest õiguse subjektile tulenevast ja kuuluvast käitumismudelidest. Nüüdisajal on õiguse traditsioonilistele tahkudele oluline lisada arusaam õigusest kui normatiivsest informatsiooni- ja kommunikatsioonisüsteemist. Õigus haarab endasse kõik selle, mis on seotud

inimkäitumise õiguslikult relevantse osaga. Sellepärast on õiguse tunnetamiseks vaja näha ja tunnustada seda normatiivset korrelatsiooni, mis eksisteerib õiguse ja ühiskonna vahel. Rõhutada tuleb seda eeskätt konstitutsiooniõiguse normide tunnetamise kontekstis, sest nende abstraktsuse aste on võrreldes suure osaga ülejäänud õiguskorrast suurem ning seosed õiguse sotsiaalsete dimensioonidega raskemini tabatavad. Arvesse võttes õiguse tänapäevast käsitust on kommentaarides püütud PS norme sisustades mitte distantseeruda pikka aega mandrieuroopalikus õigusmõtlemises domineerinud õiguspositivismist, kuid samas seda ka mitte üle tähtsustada. Õigus ei saa olla ega olegi paljalt indiviidide või nende ühenduste otsustuste resultaat. Õigus vajab funktsioneerimiseks tegelikkuses toimivat kommunikatsiooni, kus oluliseks muutub deduktiivse lahendusmustril kõrval õigust kujundav lahendusmuster. Näiteks RKPJKo 18.12.2019 otsuse 5-19-42/13 p-st 40 leiame, et kui kohtuasja lahendamiseks vajalik materiaalõiguslik norm puudub, peab kohus olema piisava kindlusega veendunud, et esinevad faktilised asjaolud, mille reguleerimata jätmine on kohtu hinnangul PS-ga vastuolus.

PS-st arusaamine peab tuginema korrastatud õigusmõtlemisele. Mandrieuroopalikus õigusmõtlemises on viimastel aastakümnetel toimunud kvalitatiivne muutus ning õigusmõtlemise vundamendiks on kujunenud väärtused. Väga paljude Euroopa riikide rahvuslike õiguskordade ratsionaalses tunnetamises on sellele tasemele juba jõutud. Tõsi, üleminek uuele kvaliteedile õigusmõtlemises on võtnud suhteliselt palju aega. Eestis on tõsiseid märke läbimurdest õigusmõtlemise tänapäevasele tasemele. Samas tuleb nõustuda taasiseseisvumisjärgse esimese Riigikohtu esimehe R. Marustega, kes väitis, et meie mõtlemist piirab ajalooline traditsioon, positivistlik arusaam õigusest, mis oli levinud Euroopas ja ka Eestis 20. sajandi esimesel poolel. Ta lisis, et see ei ole ainult kohtunike probleem, vaid juristide ja õiguspoliitikute probleem tervikuna. Kui vähemalt Euroopa kultuuriruum on väärtusjurisprudentsile ümber lülitunud aastakümnete vältel, siis meie oleme silmitsi olukorraga, kus tuleb teha selline ümberlülitus suhteliselt lühikese aja jooksul. Kohtunike kutseühingu esimees A. Jõks ütles 1997. a, et kohtunikke raputas diskussioon õiglase ja väärtustele orienteeritud õigusemõistmise ning seadusest tuleneva kohtupidamise kohast Eesti õigussüsteemis. Kõik see tähendab eelkõige seda, et just PS seadusetähe taga tuleb osata näha väärtusi. Väärtusjurisprudents tunnustab seadusest kõrgemal seisvaid väärtusmastaape ja loeb ennast nendega seotuks. PS-st arusaamisel tuleb osata väärtusmastaape konkretiseerida. Väärtuspõhiste arusaamade kujundamine ei kuulu kergele kilda, sest väärtus ei ole objektiivne omadus. Seetõttu pole väärtusi võimalik ei tuletada ega põhjendada täielikult objektiivsete asjaoludega. Väärtuste tuletamine faktidest pole võimalik, küll aga saab faktidega põhjendada väärtuste kohta käivaid seisukohti. Seega kui me hindame õigusele vastavust ehk anname hinnangu õigusele vastavuse kohta, siis saab see olla objektiivne mingi väärtussüsteemi suhtes. Igatahes on võimalik ratsionaalselt argumenteerida valitud väärtussüsteemi raamides.

PS enda struktuuris on väärtused domineerival kohal preambulis. Preambulis sisalduvad suure üldistusastmega väärtused mõjutavad PS muid sätteid, kujundades sellisel PS mõtet. Loomulikult leiame üldkehtivaid väärtusi PS preambuli kõrval ka PS muudest osadest. Veel enam, PS-ga seoses on vajalik rõhutada väärtuste regulatiivset iseloomu. Regulatiivseks (korrastavaks) teeb PS-s sisalduvad väärtused asjaolu, et need kuuluvad PS-i. On selge, et meist igapähele on väärtuskogemusi, mida saab kas heaks kiita või hukka mõista. Tunduvalt

raskem on aga seevastu saavutada väärtuskogemuste laia baasi, mis saab põhineda väärtusmastaapidel. PS-st arusaamiseks vajalikud väärtusmastaabid on kirjas PS-s eneses. Nii näiteks on põhiõigustega seoses ühiskonnas valitsev õiguslik eetos kirjas põhiliselt PS teises peatükis. Selline olukord on loomulik, sest ühiskonnas on alati midagi sellist, mis garanteerib laiapõhjalise kooskõla. Probleemiks on aga see, et PS-s sisalduvad väärtused ei moodusta sellist väärtuskorda, mis oleks täiuslik ehk vaba lünkadest. Väärtused ise, nende kvaliteet on pidevas muutumises. Seetõttu on küsimus juba valitsevast või enam mitte valitsevast väärtusest pidevalt päevakorral. Nii pole väärtused identsed PS-ga, mille kaudu ja abil me neist teavet saame.

PS-s leiduvatel väärtustel on väga erinev loomus. Nii võib eristada kõlbelsi, sotsiaalseid, õigusriiklikke jm väärtusi. Nende väärtuste skaala pole mitte üksnes ulatuslik, vaid ka teatud ulatuses muutuv. Näiteks leidis Riigikohus üldkogu 12.07.2012 otsuses 3-4-1-6-12 (nn ESM kaasus), et ka euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka.

Kui aga küsida, kas me võime leida PS-st mingi ülima väärtuse, mis on aluseks õigusriiklikult organiseeritud Eesti riigile, siis võib sellele vastata põhimõtteliselt jaatavalt. Jutt on inimese ja riigi omavahelistest suhetest. Eesti omariikluses pole inimene loodud riigi jaoks, vaid riik on loodud inimese jaoks. PS preambul konstateerib, et riigi kindlustamise ja arendamise mõte on riigi rahva, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade. Inimese prioriteet riigi ees pole riigi kehtestatud, vaid riik tunnustab seda kui inimesele loomulikult kuuluvat omadust. Riik reguleerib inimese käitumist sel määral, et see ei riivaks põhjendamatult tema vabadust ja kindlustaks avaliku huvi realiseerumise. Õigupoolest pole ülim väärtus iseenesest juriidiline mõiste, vaid eetiline kategooria. Kuid sattudes PS-i selle alusväärtusena, muutub see – nagu eespool märkisime – juriidiliseks ehk siduvaks põhimõtteks. Olgu lisatud, et ülimat väärtust peab aktsepteerima ja realiseerima kõigepealt Eesti riik ise. Kõik kolm riigivõimu – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – peavad tegutsema selle nimel, et tagada lõppastmes inimesele kuuluvad õigused ja vabadused. Nii ei saa õiguste ja vabaduste realiseerimise hindamisel riigi poolt tulla kõne alla otstarbekohasus, vaid eelistus on alati õigustel ja vabadustel endil. Seega tähendab inimese ja tema õiguste ja vabaduste tunnistamine kõrgemaks väärtuseks seda, et riigil pole ilma seadusliku aluseta võimalik sekkuda inimese tegevusvabadusse. Taoline põhimõte realiseerub keerulise võimumehanismi abil, milles osalevad kõik riigorganid ja kasutatakse kogu õigussüsteemi. Sellegi põhimõtte leiame PS-st.

Tähelepanu peab juhtima ka rahvasuveräänsusele. Nimetatud kategooria on väärtuseks igas tänapäevases ja demokraatlikus konstitutsioonis. Rahvasuveräänsuse sätestab PS § 1 lg 1: „Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.“ Seega on PS järgi igasuguse riigivõimu esmaseks õiguslikuks aluseks rahva tahe. Ühest küljest tuleb tähele panna, et tegemist ei ole rahvuse suveräänsusega. Teiselt poolt ei tähenda rahvasuveräänsus seda, et kõik inimesed, kes elavad riigi territooriumil, kuuluksid riigi rahva hulka. Rahvasuveräänsuse kandjaks on see osa riigi elanikkonnast, kellega riigil on juriidiline side ja seda peaaegselt kodakondsusinstituudi kaudu. Juba Cicero on juhtinud tähelepanu sellele, et riigi rahvas pole mitte igasugune suur inimeste ühendus, vaid selline ühendus, keda seovad ühised huvid ja lugupidamine kehtiva õiguse vastu. Riikides, kus elab mitmeid rahvusi, võib tekkida küsimus naturalisatsiooni dimensioonidest.

Eestis ongi juhtunud nii, et okupatsiooniaegseid migratsiooniprotsesse mõjutati sihilikult Eesti kahjuks. Nii peaks meil kodakondsuse andmine – riigi rahva formeerimine – olema seotud õnnestunud integratsiooniprotsessidega. Küll aga ei saa kodakondsus integratsiooni asendada, see peab olema kodakondsuse andmise eelduseks. Eesti Vabariigi 99. aastapäeva pidulikul tähistamisel Estonia kontserdisaalis ütles president K. Kaljulaid: „Seadusesse saab kirjutada, kuidas saada Eesti kodanikuks – kuid mitte seda, mil moel saada osaks Eesti rahvast.“ Tõepoolest, formaalne seadus ei saa kuidagi asendada ei inimeste pidevat püüdlust saada kodanikuks või olla kodanik ja riigi pidevat toetust sellele. Mõned Euroopa riikide PS-d sätestavad seepärast rahvasuveräänsuse kandjana mitte lihtsalt rahva, vaid paljurahvuselise rahva. Samas on riike, mille PS ei sätestagi rahvasuveräänsuse põhimõtet, lugedes seda tsiviliseeritud maailma lahutamatuks osaks. Rahvasuveräänsus on väga tiheidalt seotud kodaniku õiguste ja kohustustega. Vastavad sätted sisalduvad PS kolmandas peatükis. Rahva võimu üliluslikkust ei saagi teisiti ette kujutada kui võimu teostavate üksikisikute tegevusena. Rahvasuveräänsuse realiseerimise üksikasjalikud juriidilised regulatsioonid aga annavad tunnistust soovist, et tegelikkuses realiseeruks tõepoolest rahvasuveräänsus, mitte aga näiteks mõnede egoistlikud võimu juurde pääsemise katsed. Rahvas teostab oma võimu PS kohaselt eri vormides ning jääb riigivõimu kandjaks ka siis, kui ta riigivõimu teostamisel toetub seadusandlikule, täidesaatvale või kohtuvõimule.

Tähelepanu tuleks juhtida ühele aspektile rahvasuveräänsuse teostamisel. Nimelt tunneb rahvas ennast suveräänsuse kandjana väga selgelt just teatud ajaperioodidel. Siinkohal on silmas peetud Riigikogu valimisi ja rahvahääletust. Tundub, et Eesti riigi rahvas soovib ennast sagedamini tunda rahvasuveräänsuse kandjana. Sellest annab tunnistust näiteks L. Meri poolt Riigikogule esitatud presidendi otsevalimiste seaduse eelnõu.

Rahvasuveräänsus on õiguse esmane allikas. Rahva tahe, mis on leidnud väljenduse juriidiliselt relevantsetes vormides, on Eesti riigi tõeliseks vundamendiks, just sealt saab lähtuda iga mandaat, et omariikluses midagi täiustada või muuta. Mõned protsessid, mis on toimunud viimasel ajal EL-s – näiteks erinevate stabiilsusmehhanismide jõustamine – võivad endaga kaasa tuua olukorra, kus rahvas kaugeneb riigi juhtimisest. Ilmselt on siin vaja kasutada ühelt poolt traditsioonilisi lahendusi, kus suveräänsuse jaotamisel peab kasutama näiteks referendumi, kuid samuti uue kvaliteediga lahendusi ning need saavad olla EL liikmesuse tingimustes piiriülesed. Samas tuleb tõdeda, et PS on elav seadus, millest tuleb aru saada muutuvates ühiskondlikes oludes ja ka muutuvates väärtustes, kus abiks võivad tulla juba mainitud riigisisest lahendused. Nii poleks ilmselt välistatud isegi selline olukord, kus rahvas otsustaks rahvahääletusel oma kõrgeima riigivõimu kandja rolli riigielu küsimuste lahendamisel muuta.

Õigusest arusaamise eesmärk on alati õiguse adekvaatse tunnetamise saavutamine. Piltlikult öeldes on tegemist tervikkujundi loomisega õigusest. Sellise tervikpildi kujundamine – silmas pidades rahvuslikku õigusorda – peab toetuma ühelt poolt õiguskorra kui teatud terviku ja teiselt poolt selle tippakti, PS ühtsuse ehk koherentsuse ideele. Õiguse teooria tunnetussaavutus arvesse võttes tuleb tähelepanu juhtida kahele alusprintsibile: esiteks kooskõllalisust tagavale põhimõttele ja teiseks kontekstilisuse põhimõttele. PS-st arusaamiseks tuleb neid aluspõhimõtteid kaasata nii, et ei tekiks vastuolusid PS enda osade vahel (kooskõllalisus) ning et tekiks selgepiiriline ettekujutus PS sätet puudutavast kohast PS tekstis (kontekstilisus).

Oleme juba rõhutanud normatiivse kommunikatsiooni tähtsust õigusest arusaamisel. PS-st arusaamisel tuleb seepärast tähelepanelikult analüüsida PS tõlgendusi, mis on antud kohtute, eriti konstitutsioonikohtu poolt. Selline õigusliku tegelikkuse analüüs aitab lõppastmes parandada õiguse reaalselt integratsiooni- ja siduvusjõudu. On igati loomulik tõdeda, et just konstitutsioonikohtu otsustused peavad olema väärtusotsustuste hierarhias kõrgeimad. Kuid küsimus pole ainult hierarhias. Need otsustused peavad olema ka aktsepteeritavad. Loomulikult on diskuteeritav, kas ja millisel määral PS ja kohtuniku otsustus, mis on langetatud PS alusel, üldse vajavad avalikku või eraviisilist aktsepteerimist. Eri riikide pikk kogemus selles vallas räägib siiski sellest, et PS-st arusaamise objektiviseeritud vormidel – eriti konstitutsioonikohtu otsustustel – on oluline tähendus riiklikult organiseeritud ühiskonnaelule. On juhtunud, et konstitutsioonikohus läheb vastuollu vaikiva enamuse õigusteadvusega. Jutt on inimestest, kelle seaduskuulekus, lojaalsus riigile ja konstitutsioonile on üldiselt iseenesestmõistetavad. Ilmselt ei saa põhiseaduslikkuse järelevalve kvaliteedi ainumääraks olla otsuste üldine aktsepteeritavus, kuid mööda vaadata sellest ei tohi. Avatud ühiskonnas on PS interpreteerijate ring lai ning PS tunnetamise protsess avatud, sellega seoses on siin alternatiivseid võimalusi. Igatahes peaks selge olema see, et PS enda tekstist tema tunnetamiseks ei piisa.

Õiguskorrale ratsionaalse mõtte andmine algab ja lõpeb ühelt poolt seadusandliku protsessiga ja teiselt poolt õiguse (seaduse) realiseerimisega, kaasa arvatud õiguse rakendamisega. Mõlemad õiguskorrale ratsionaalse mõtte andmise faktilised komponendid on teineteisega seotud. Igapäevases õiguspraktikas, aga samuti õigusteoorias esitatakse tihti küsimus, kuidas on võimalik saavutada ratsionaalsust õiguse tunnetamises, õiguslikus käitumises, õiguslikus otsustamises. Millistel eeldustel ja millistes piirides on ratsionaalsus õiguses ja õigusteaduses üldse saavutatav? Kas eksisteerib *a priori* kehtivaid, mõistus päraseid printsiipe, reegleid ja protseduure? Meie jaoks on siinkohal tähtis see, et õiguskorra kui teatud terviku ja selle tippakti tunnetamisel lähtutaks reeglitest, mida võiks nimetada õigusteaduse seadusteks. Siin pole loomulikult tegemist seadustega objektiivse õiguse tähenduses. Tegemist on õiguse mõistmise jaoks kehtivate printsiipide, reeglite ja protseduuridega, mille teadmine ning kasutamine aitab mõtestada õiguslikku tegelikkust ja ka kehtivat PS. Seega on võimalik identifitseerida juriidilist arusaamist mittejuriidilisest, võimalik on vahetegu *largissimo sensu* ja *sensu stricto* vahel, millest viimane püüab seletada õigust, toetudes õpetusele õigusest ja õiguspraktikale. Tähtis on siin see, et juristid püüavad tõlgendada, mitte lihtsalt kritiseerida. Õigus ise on see, mis pakub enda tõlgendamiseks pidepunkte. Eesti riik on orienteeritud õigusriiklusele ja sellepärast peab siin olema tagatud kõigile pääs nende endi juriidilist staatust kirjeldava teabe kui kõige selle juurde, mis kuulub õigusega korrastatud tegelikkusse. Sellise juurdepääsu hulka kuulub muu hulgas kindlasti seadustest ja eriti PS-st arusaamine. Seaduste keele kui erialakeele omapära (eksaktsus) aga ei võimalda alati edastada seaduste mõtet kõigile kergesti mõistetavalt. Sellises olukorras ongi kompensatsiooniks kommentaarid.

Kommentaariid ei pretendeeri viimase instantsi tõele. Tuleb nõustuda arvamusega, et eelkõige konstitutsiooniõiguse tõlgendamisel on diskursuse iseloom, kus meetoodiline täpsus ei taga vaieldamatuid tulemusi. Küll aga on iga PS teaduslik kommentaar abiks õigusmõtle-mise korrastamisel. Õigusteaduse ülesanne ongi õiguse kui reaalselt eksisteeriva sotsiaalse fenomeni igakülgne ja süsteemne uurimine selle kriitilise interpretatsiooni ja esitatud

seisukohtade argumenteerimise abil. Eessõnas märgitud „Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment“ autorid märkisid ka selle kommentaari eessõnas, et nende töö eesmärgiks ei ole riigikorra kriitika, selle eesmärgiks on vaid selgitada maksva PS eeskirju, kusjuures seletused on püütud rajada peamiselt nii senisele praktikale kui ka enam-vähem üldtunnustatud vaadetele.

PS-st arusaamise kujundamise objektiks on seaduse tekst, kusjuures teksti tuleb käsitada õiguskultuurilise fenomenina, mitte käsuna. Kehtivast PS-st leiame mõtte selle kohta, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused (§ 3). Nii juhib PS meie tähelepanu *ius scriptum*'i rollile õiguskorrast arusaamisel. PS keelde tuleb suhtuda eriti tähelepanelikult. C. R. Jakobson on öelnud, et keel ja mõistus käivad käsikäes, sest keel on avalikuks saanud mõistus. Tänapäevane õiguskultuur on juristide jaoks teed näidanud. PS on legislatiivne sõnum, mis on suunatud kõigile selle adressaatidele. PS ja seaduse subjektide vahel toimib vahendajana seaduse tõlgendaja.

Eesti ühiskonda ja sealhulgas juristkonda huvitavad juba mõnda aega küsimused seaduse sätte ja mõtte vahekorra kohta. Euroopa õigusruumi on see probleem köitnud aastakümneid. Tõlgendamine on sisult vaba tegevus. Iga seadus, eelkõige PS, peab toimima. Nii aga juhtub ainult siis, kui kõigepealt saadakse seadusest mõistuspäraselt aru. Mis saab olla veel tähtsam ja vastuvõetavam kui tees selle kohta, et seadus peab olema arusaadav selle adressaatidele laias tähenduses? Ja veel – ei maksaks karta, et seadust kommenteerides kantakse õiguse ja tegelikkuse üle sisuline otsustamine ja vahendamine seadusest õiguse konkretiseerimisele ning nii pole legaalsus enam seotud mitte niivõrd õigusaktidega, vaid juriidilise meetodikaga. Kui arvatagi, et seaduste kommenteerimisega kaotab seadusandja „tüki temale kuuluvat maad“, siis selle kaotatu saab ta endale ju tagasi võita, pidades õigustloovate aktide väljaandmisel teraselt silmas õiguspraktikat – ka seaduste kommentaare. Nii pole vaja hirmu tunda ei Riigikogul, Vabariigi Presidendil ega rahval. PS kommentaarid ei sea ei formaalseid ega sisulisi takistusi selle formaalseks muutmiseks. Ületada tuleks aga arusaam, nagu oleks juriidiline hermeneutika võimeline pakkuma ainult väärtusvabu lahendusettepanekuid. Eriti tuleb seda silmas pidada konstitutsiooniõiguses.

Mandrieuroopalik õiguskultuur tunneb kaanoneid (*canones*), mille abil on võimalik tõlgendamistulemusteni jõuda. Tegemist on ajaloolise koolkonna rajaja Fr. C. von Savigny poolt õiguse kohta info saamiseks formuleeritud erineva kvaliteediga küsimustega, mille esmaesitajad olid juristid klassikalise Rooma õiguse ajast. Õiguse kohta on võimalik esitada viis küsimust: keele, loogika, süstemaatika, ajaloo ja funktsionaalsuse ehk teleoloogiaalase küsimuse. Viimati nimetatutega on mõeldud seisukohti, mis püüavad leida vastust õigusnormi algupärasele eesmärgile. Valdavalt saab mandrieuroopaliku õiguskultuuri kontekstis õiguse tõlgendamine alguse ühest osast objektiivsest õigusest ehk õiguse tekstist. Siiski tuleb rõhutada süstemaatilise tõlgendamise kaanonit, mille kasutamine võimaldab näha õiguskorda tervikuna, mistõttu võib süstemaatilise tõlgendamise abil jõuda õiguskorda iseloomustavate printsiipideni. Süstemaatiline tõlgendamine on ilmselt üks keerukamaid PS tõlgendamise meetodeid. Siia kuuluvad nii kooskõllalisust kui ka kontekstilisust tagavad argumendid; mõistelis-süstemaatilised ja printsiibiargumendid; spetsiaaljuriidilised ja prejuditsiaalsed argumendid ning komparatiivsed argumendid. Ülalnimetatud tõlgendamismeetodid realiseerivad PS ja õigussüsteemi ühtsuse ideed ning aitavad vältida vastuolusid PS osade vahel. Kindlasti tuleb lisada, et süstemaatilise meetodi täielikul rakendamisel võetakse arvesse ka

PS seotust Euroopa õigusruumiga. Eesti õiguskorra printsiipide sisustamisel tuleb Eesti PS kõrval arvesse võtta arenenud õiguskultuuriga riikide õiguse põhimõtteid. Probleem on siin selles, et ühiskonna eri struktuurid haaravad indiviide kaasa erinevatesse eluvormidesse ühiskondlikus, riiklikus, suprarriiklikus jms plaanis. Nendes kõigis ühiskonnastumise vormides on potentsiaali, kujundamaks ühelt poolt täisväärtuslikku elu ja teiselt poolt adekvaatset arusaamist riiklikult organiseeritud ühiskonnast. Ülkirjeldatud nn kommunitaristlikust vaatenurgast eelistatum tundub olevat selle liberaalne suund, mille abil saab kujundada pildi inimesest, mille aluseks on esmajoones moraalsed tõekspidamised. Ennekõike liberaalse kommunitarismi abil saab kujundada inimesepildi, mis põhineb moraalsel tõekspidamistel ning kehtib ka õiguslikus valdkonnas. Rahvusriik peab olema võimeline avama ennast nii sisse- kui ka väljapoole. Avanemine väljapoole on tänapäeval seotud kolme tendentsiga: EL-ga ühinemise protsessi, rahvusvahelise õiguse rolli kasvu ja inimõiguste jätkuva seadustamisega. Tõsi, hetkel pole päris selge, millal ja millises ulatuses ületab Euroopa identiteet regionaalseid ja rahvuslikke identiteete. Pole selgust selleski, milline peaks olema Euroopa ühinemise eesmärk. Küll aga peavad olema rahvuslikud õiguskorrad transparentsed ja osalt on see saavutatud sellega, et välise avanemise saavutamiseks on rahvuslike õiguskordade tippaktidesse – põhiseadustesse – leidnud tee vastavad normiprintsiibid. Eesti Vabariigi PS sätestab, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, mis ei tähenda loomulikult seda, nagu ei peaks oma kultuur ja traditsioon leidma kajastamist euroopalikus põhiseaduskultuuris. Teiselt poolt ei tohi meie arusaamu PS-s sätestatud silmas pidades kammitseda ainult ühe riigi või rahva identiteet, nägemata eluvormide paljusust. Tundub, et selles mõttes on PS-st arusaamine eetilise diskursus, mille käigus püütakse leida riigi rahva ja elanike jaoks kõige vastuvõetavamaid lahendusi. Tähtis on selle tunnetamine, millises riigis me tahame elada, milliseid traditsioone jätkata ning kuidas suhtuda vähemusrahvustesse ja marginaalsetesse inimkooslustesse.

Keelelise ja ajaloolise tõlgendamise kaanonid eeldavad, et nende kasutamiseks eksisteerib mingi kindel norm ning selle normi tõlgenduse seotus teiste normidega pole vähemalt esialgu nõutav, kuid võib tõlgendamise jätkudes loomulikult tõusta päevakorda.

Mõneti omapärane on funktsionaalse tõlgendamise koht PS-st arusaamisel. Kindlasti ei tohi jätta tähelepanuta põhiseadusnormide tekkelugu, nende geneesi. Seda tuleks uurida eriti noortes õiguskordades, kus pole veel kujunenud arvestatavat praktikat PS sageli avatud teksti tõlgendamiseks. Otsustava tähendusega ei saa aga olla selline lähenemine ka niisuguses olukorras. Probleem on selles, et Eestis ei kaasnenud PS loomisega ulatuslikku ja põhjalikku funktsionaalset tõlgendamist, mis võib viia normi geneesi ületähtsustamisele. Põhimõtteliselt kaheldakse kaanonite kasutamise tulemuslikkuses harva, kuid vähemalt tänapäeval on need vaid üheks paljudest mõtlemisviisidest, mis aitavad mõtestada õigust. Nii on juriidiliste tõlgendusvõimaluste hulka oluliselt suurendatud. Tänapäeval võib pidada tõlgendusargumendiks igasugust tõlgendamisvõimalust kirjeldavat asjaolu, pööramata vähemalt hermeneutilise protsessi algaasis tähelepanu selle argumendi laadile või sisule. Selles kontekstis tuleb juhtida tähelepanu väärtushinnangutele. Tegemist on hinnangutega, mida olemasolev õigussüsteem ei sisalda, kuid mis on olulised õigusest arusaamisel. Õigupoolest on käesolevad kommentaarid juba neljas katse kommenteerida PS tervikuna, seetõttu puutub uurija-kommenteerija mõnikord kokku tundmatute asjaoludega. Tundmatute asjaoludega hakkamasaamisel on kaks tahku: nendest teadaasaamine ja nendest arusaamine. Tõlgendamist eeldab siin vaid

uuest ja tundmatust arusaamine. Seega sisaldavad käesolevad kommentaarid immanentselt midagi uut õigusteaduses, mis peaks omakorda abi pakkuma praktiseerivatele juristidele.

Veel tahaks tähelepanu juhtida mõnedele tõlgendusmaksiiimidele ja klassikalisse tõlgendamiskaanonite kataloogi lisandunud tõlgendusviisidele, mis aitavad selgitada PS mõtet.

Integratsioonimaksiim nõuab, et eelistada tuleb neid käsitusi, mis mõjuvad ühtlustavalt. PS-st arusaamisele on rajatud käsitus ülejäänud õiguskorrast ja üldtunnustatud või enam tunnustust leidnud käsitused ei aita siin mitte ainult tagada PS-st arusaamise ühtsust, vaid teenivad kogu õiguskorrast ühtlase arusaamise nõuet. Funktsionaalsuse maksiiim nõuab seda, et iga PS tõlgendav organ peab PS tõlgendades jääma täitma temale pandud funktsioone ehk siis jääma teatud raamidesse. PS optimaalse elluviimise maksiiim nõuab, et tõlgenduse valikul tuleb silmas pidada sellist teed, mis tooks endaga kaasa eelkõige põhiõiguste kõige tugevama kehtivuse. Näeme, et ka PS tõlgendusmaksiiimide arvestamisel on tegemist interpreteeriva tegevusega, mille olemuseks on kommunikatsioon kirjutatud konstitutsiooniõiguse ja tegelikkuse vahel. Võib väita, et PS tõlgendamine peab rahuldama sotsiaalsest tegelikkusest esile kerkinud nõudmisi. Näiteks leiame RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26/13 p-st 53, et seadusandja võib ise jõuda kaalumise tulemusel põhjendatud järelduseni, et isikute põhiõigused ja -vabadused on tagatud ka menetleja kaalutusõiguse olemasoluga; kuid näiteks RKPJKo 21.06.2019, 5-19-28/10 resolutsioonist, et TMS § 100 lg 4 teine lause tuleb tunnustada PS-ga vastuolus olevaks osas, milles kohtutäituril puudub täitemenetluses toimunud enampakkumisel osalenud tasutud tagatisraha tagastamise üle otsustamisel kaalutusõigus küsimuses, millises ulatuses tuleb tagatisraha tagastada selle tasunud isikule ning millises kanda Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja eelarve ühisossa. Integratsioonimaksiimi jaoks on sobivaks näiteks RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33, p 17, milles nenditakse, et PSJKS ei reguleeri küsimust, millal peab menetlusosaline esitama taotluse menetluskulude hüvitamiseks. Üldkogu leiab, et sellises olukorras tuleb analoogia korras lähtuda teistes kohtumenetlustes kehtivatest reeglitest.

PS-st arusaamiseks kasutatavate võtete ja viiside kohta võib öelda kokkuvõtvalt, et need ei kujuta endast midagi erilist ei doktriinina ega õiguspraktikana võrreldes muust õiguskorrast arusaamiseks kasutatavate võtetega. Küll aga on PS-st arusaamisel mõned võtted ja maksiiimid, mille kasutamata jätmine tooks endaga kaasa vääritimõistmist, vahel koguni negatiivseid tagajärgi tõlgendaja enda jaoks. Selle *prima facie* kohustuslikkusega peab PS-st adekvaatse arusaamise kujundamisel alati arvestama.

Eesti liitumine EL-ga PSTS alusel asetas Eesti riikluse uude taustsüsteemi. Samas kajastavad EL liikmesuse riigiõiguslikud aspektid põhiseaduslike aktide kogumis suhteliselt tagasihoidlikus mahus, olles koondatud PSTS nelja paragrahvi. PS põhiteksti sätted, mille toime nende vastuolu tõttu PSTS § 2 alusel Eestis kohaldatava EL õigusega on muutunud (vt PSTS § 2 komm-d 9–12 ja 20), ei ole muutunud sõnastuslikult. Sellegipoolest tuleb põhiseaduse EL-ga seoses aset leidnud muutmise viisi PSTS vastuvõtmise kujul pidada õiguselgeks ning PS-st arusaamise adaptiooni sotsiaalse tegelikkusega tagavaks. Vaatamata PSTS sätete napsõnalisusele on nendega hõlmatud EL-ga liitumise riigiõiguslikud tuumküsimused ning reguleeritud need piisavalt selgelt.

Nimelt väljendub Eesti PS ja EL õiguse Eesti Vabariigis samaaegse kehtivuse ja kohaldatavusega seoses tekkiv probleemistik mõlema sihis olla Eesti ühiskonna toimimise määravaks aluseks ja kõrgeima õigusjõuga normiks.

Eesti PS väljatöötamisel olid esiplaanil rahvusriikliku demokraatia ideed, mistõttu sätestati PS §-des 1 ja 3 Eesti iseseisva ja sõltumatu riigina, mille õiguskord põhineb PS ülimuslikkusel ja igasuguse riigivõimu teostamise lubatavusel üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate normide alusel. Riigi PS on riigivõimu teostamise aluseks üksnes juhul, kui riik on iseseisev ja sõltumatu. PS ülimuslikkus on seega riigi iseseisvuse ja sõltumatuse otseseim juriidiline tagajärg.

EL õiguse põhiprintsiipideks on aga selle vahetu kohaldatavus liikmesriigi territooriumil ning ülimuslikkus (esmasus) liikmesriigi õigusaktide ees. Teatavasti on Euroopa Kohus (EKO 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, 17.12.1970) kinnitanud, et EL meetme kehtivust ja toimet liikmesriigis ei saa mõjutada väited selle vastuolust liikmesriigi PS-s ettenähtud põhiõiguste või riigi põhiseadusliku struktuuri põhimõtetega (vt PSTS § 1 komm 18, PSTS § 2 komm-d 23–25).

EL-ga liitumise ja liikmesuse võtmeküsimuseks on seega EL õiguse Eesti territooriumil kohaldamise aluste reguleerimine. Puuduseks ei saa pidada seda, et PS ei täiendatud vastukaaluks riigi suveräänsust rõhutavale PS §-le 1 sätetega riigi suveräänsuse jagatavusest, supranatsionaalsele tasandile delegeerimise või mitmetasandilist teostamist sätestava normiga, nagu mitmed õiguskirjanduses välja pakutud lahendused sisaldasid (vt PSTS sissejuhatus komm 3). Kui õigusala asjatundjate arusaamad suveräänsuse olemusest erinevad sedavõrd, et isegi terminit „suveräänsus“ mittekasutav ja riiklikku „sõltumatust“ rõhutav PS § 1 võimaldas diskussiooni laiaulatuslikke riigisisese elu valdkondi reguleeriva EL õiguse Eesti õiguse suhtes ülimuslikuna kohaldamisest (vt PSTS sissejuhatus komm-d 4, 7, 8 ja 17), ei oleks „suveräänsuse“ või „riigivõimu delegeerimist“ või „mitmetasandilist teostamist“ sätestav norm toonud lisaväärtust rahva õigusteadvusesse riigiõigusliku paradigma muudatuse sisseviimise seisukohast. Taandub ju lõppastmes suveräänsuse „jagamine“ ja „mitmetasandiline teostamine“ küsimusele sellest, millise „suveräänsusele“ pretendeeriva subjekti seisukoht asja otsustamisel on määrav. Juristi jaoks seondub õiguse eksisteerimine eri tasanditel – kohalikul, riiklikul ja supranatsionaalsel – eeskätt küsimusega, kuidas valida kattuva reguleerimisalaja ja omavahel vastuolus olevatest normidest see, mis kuulub kohaldamisele. Ei saa olla juhul, et mitmete välisekspertide soovitusel EL-ga ühinemist võimaldavate PS muudatuste kohta kattusid selles, et EL õiguse ülimuslikkuse (esmasuse) doktriin toob kaasa olulisima riigiõigusliku muudatuse, mille kajastamine PS-s on möödapääsmatu. Selle küsimuse lahendab PSTS § 2.

PSTS § 2 sätestab põhimõtte, et Eesti kuulumisel EL-i kohaldatakse Eesti Vabariigi PS, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Teatavasti esitas Eesti Vabariigi Valitsus ametliku liitumisavalduse Euroopa Komisjonile 28.11.1995. Liitumistaotlus ja selle aktsepteerimine tähendasid ulatusliku ettevalmistustöö algust, seda eriti Eesti õiguse ühtlustamisel EL õigusega. 30.01.1996 pani Eesti valitsus paika eurointegratsiooni korralduse – selleks vajaminevad institutsioonid ja ametnikud ning nende ülesanded. Sama aasta mais moodustas valitsus põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni, kelle ülesandeks oli uurida PS normide vastavust EL kehtestatud nõuetele, analüüsida põhiseaduslike institutsioonide pädevuse piiritlemise võimalusi ja töötada välja ettepanekud ilmnenuid juriidiliste lünkade, vastuolude ning ebatäpsuste, samuti EL-i pürgimist piiravate asjaolude kõrvaldamiseks.

Juriidilise ekspertiisi komisjon tegutses ligemale kaks aastat ja tegi ära suure töö. Analüüsi tulemused võeti kokku komisjoni tegevuse aruandes, mis koos ettepanekute ja

muude temaatiliste käsitlestega moodustab veidi enam kui 500 lehekülge. Kuigi otseselt PS teksti puudutavaid ettepanekuid oli peaaegu sadakond, ei kerkinud kordagi küsimus uue PS väljatöötamisest. Jäädi lootma nn paindlikumate ettepanekute realiseerimise vormide peale. Seda sellepärast, et ekspertiisi käigus selgunud kitsaskohad ei osutunud nii kaalukateks, et oleksid pidurdanud riigi ja ühiskonna arengut. Siiski ühes oli ekspertiisikomisjon kindel – PS tuleb muuta. Kui varem said kõik elutähtsad põhiseaduslikud küsimused lahendatud kehtiva PS tõlgendamise teel, siis EL liitumise tingimused ning Eesti enda staatuse muudatused sellesse raamistikku enam ei mahtunud. Tuli orienteeruda PS muutmisele ja täiendamisele.

Eestis otsustati minna iseseisvat teed pidi ja lahendada EL ühinemise küsimus omaette põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise abil. PSTS vastuvõtmist toetas Eesti rahvas 14.09.2003 toimunud rahvahääletusel.

PSTS koosneb ainult neljast paragrahvist, neistki vaid kaks esimest on sisulised sätted.

Esimene paragrahv kinnitab *expressis verbis*, et Eesti võib kuuluda EL-i, lähtudes Eesti Vabariigi PS aluspõhimõtetest. Selle tulemusena avanes Eestil põhiseaduslik võimalus sõlmida EL-ga ühinemisleping. Tähendatud lepingu ratifitseeris Riigikogu 21.01.2004 üksmeelselt 77 parlamendiliikme kohalolekul. Operatiivselt tegutses samuti EL. Nimelt ratifitseeris Euroopa Parlament ühinemislepingu 09.04.2004, mille 556 kohalolnud liikmest hääletas lepingu poolt 520 liiget. 01.05.2004 sai Eestist lepingu jõustudes EL täisõiguslik liige.

Oluline on siinjuures, et EL tunnustas Eesti PS täiendamist tähendatud kujul omaette aktina, vaatamata sellele, et PSTS tõi PS teksti uue termini „aluspõhimõte“, jättes selle seejuures sisuliselt avamata. Seaduses jäid aluspõhimõtted määratlemata ennekõike seisu-kohtade suure hargnevuse tõttu. Ja ehkki konsensuseni pole veel tänaseni jõutud, on arutluste ja diskursuste käigus küpsemas arusaam, et aluspõhimõtete all tuleb mõista põhiväärtusi, ilma milleta Eesti riik ja PS kaotavad oma olemuse (vt PSTS § 1 komm-d 20–32, eeskätt komm-d 23, 24 ja 30).

EL liikmesriikide PS-de muudatused ja täiendused on oma loomult kahesugused. Ühed, mis peavad silmas eeskätt pädevuste EL-le omistamise võimalust ja pääsu EL koosseisu, ning teised, mis jäävad elu korraldama ka pärast ühinemist. Just viimati nimetatute hulka kuulub ka meie PSTS, kus määratletakse Eesti ja EL suhted. PSTS mõte selles oligi, et muuta meie PS EL-ga ühinemisel nii, et Eesti võiks PS-st tulenevad riigivõimuvolitused delegeerida EL institutsioonidele sel määral, et see ei vastanduks Eesti riikluse aluspõhimõtetele. Seega on PSTS siduv lüli Eesti õiguse ja EL õiguse vahel. Siduvusel on ühendav, tervikut kujundav jõud. Ühte võib siduda nii sarnaseid kui ka erineva sisuga asju, nähtusi ja mõttevara. PSTS on siduv lüli erineva kaalu ja tähendusega õiguse vahel. Kuigi seostatavate subjektide õigus on sisuliselt erinev, on neil vähemalt kaks ühisjoont: tähistus „õigus“ ja juurestik „aluspõhimõtted“. Siin peitub ühtlasi edasiste arengute võti. Kui senini oli korralise seadusandluse ja normiloomingu seaduslikkuse mõõdupuuks PS, siis PSTS tõi Eesti PS-i aluspõhimõtte mõiste, millele peab vastama PS ise. See on uus seaduslikkuse mõõdupuu. Lisaks iseloomustab aluspõhimõtete hulka kuuluvaid väärtusi nende väga kõrge üldistusaste ning aluspõhimõtted kannavad endas programmiliseesmärgilist funktsiooni. Sellise mõõdupuu rolli ei mahu kõik väärtused, vaid eeskätt pikaajalised püsiväärtused, mida inimtegevuse käigus on kontrollitud väga pika aja jooksul ning mis seetõttu on ajaproovile vastu pidanud.

Seega võib väita, et PSTS, olles juuripidi seotud nii Eesti kui ka EL õigusega, pole mitte ainult neid õiguskordi siduv lüli, vaid ka kaitseklausel tingimustega, millele Eesti kuulumine EL-i peab ja EL ise võiks vastata (vt ka PSTS § 1 komm-d 14–17, eeskätt komm-d 16 ja 17, vrd komm 31).

Just PSTS-s sisalduva PS aluspõhimõtete kategooriaga seoses on põhjust rõhutada PS-st vajaliku tunnetusulatuse loomisel õiguse kujundamise vajadust ja oskust. Probleem on selles, et paljudes olukordades pole võimalik kasutada subsumeerimisel ehk tegelikkuses juhtunu mõttelisel paigutamisel sobiva õigusnormi konteksti põhinevat õigusele vastava lahenduse leidmise teed. Tegemist on olukorraga – toetudes R. Dworkinile –, kus õigus püüdleb tõlgendavas vaimus, minevikule antud lubadusi murdmata selle poole, et panna praktikale pähe põhimõttepäitsed, näitamaks, kust läheb parim tee paremasse tulevikku, sest just nii on võimalik jõuda õiguse parima tõlgenduseni oma rahva ja riigi jaoks.

P R E A M B U L

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS

**Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki,
mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril,
mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele,
mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus,
mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade – võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse paragrahv 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu järgmise põhiseaduse.**

Küsimus PS sissejuhatava osa, s.o preambuli vajalikkusest, tähtsusest ja õiguslikust loomusest on kindla vastuseta veel tänapäevalgi. Seda ühelt poolt seetõttu, et on riike, mille PS-des preambul puudub. See kehtib eeskätt Euroopa vanemate PS-de kohta. Siia kuuluvad Norra 1914., Belgia 1831. ja Luksemburgi 1868. a PS-d. Seevastu Euroopa hilisemad, nn teise ja kolmanda laine PS-d, mis võeti vastu pärast II maailmasõda, on üldjuhul preambuliga varustatud. Erandiks on vaid Kreeka 1975. ning Rumeenia 1991. a PS-d. Teiselt poolt raskendab ühtse seisukoha kujundamist asjaolu, et olemasolevad PS preambulid on sisu, ülesehituse ja vormi poolest omanäolised ning erineva regulatiivse toimega. Ajaloolises plaanis võib aga täheldada preambuliga PS-de arvu pidevat kasvu.

1. Eesti kuulub nende riikide hulka, millel on preambuliga PS. Äratuntavalt sarnased on kõik meie omariiklusaegse nelja PS preambulid. See sarnasus ja ühtsus tuleneb orienteerumisest rahvale nii riigi rajamisel, tema staatuse määramisel kui ka riigivõimu teostamisel. Kommenteeritava PS preambulis rõhutatakse, et riik, mida Eesti rahvas soovib kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ning arendada, on loodud rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel.

2. Riiklik enesemääramine on rahvusvahelise õiguse põhimõte, mis lähtub rahvaste suveräänsusest ja võrdõiguslikkusest. Sellest tulenevalt on igal rahval õigus omariiklusele, õigus vastu võtta PS, ise määrata oma riigikord, riigiorganite struktuur ja majandussüsteem ning ise juhtida ja korraldada kogu riigi- ja ühiskonnaelu. Samuti nagu inimõigustel ja põhivabadustel on ka rahva riiklikul enesemääramisõigusel õigusväline taust. Kui inimkonna kõigi liikmete õigustel ja põhivabadustel on universaalne, sünnipärane iseloom,

siis rahva enesemääramisõigus tuleneb rahvaste suveräänsusest ning võrdõiguslikkusest. Erinevus seisneb selles, et rahvas kui suveräänsuse ja võrdõiguslikkuse potentsiaalne kandja peab saavutama riiklikuks enesemääramiseks ning selle tegelikuks rakendamiseks vajaliku küpsusastme, mida tunnustaksid teisedki riigid. See ei seosta tänast riiklikku enesemääramisõigust mitte üksnes varasema suveräänsuse ja võrdõiguslikkuse tunnustamisega, vaid ka tulevikuga, sest PS preambuli kohaselt on kättevõidetud enesemääramisõigus kustumatu õigus. Ühtlasi tähendab see, et enesemääramisõiguse alusel loodud omariiklus on järjepidevuse tähis, mis aitas Eesti Vabariigil ületada *de jure* poole sajandi pikkust okupatsiooni- ja anneksiooniperioodi.

3. Omariikluse rajamine enesemääramise õiguse alusel toimus ajalooliselt keerukas olukorras. Eesti rahval tuli I maailmasõja lõpul ja revolutsioonilisel Venemaal kujunenud tingimustes tegutseda nii legaalsel teel kui astuda ka resolutsemaid samme. Pärast tsaarivõimu kukutamist 1917. a veebruarirevolutsioonis esitasid Eesti ühiskondlikud organisatsioonid Venemaa Ajutisele Valitsusele memorandumid Eestimaaale autonoomse haldusüksuse staatuse andmiseks etnograafilisel põhimõttel. 30. märtsil (12. aprillil) 1917. a andiski Venemaa Ajutine Valitsus dekreedid Eestimaa administratiivsest valitsemisest (Sobranie uzakonennii i rasporjaženii pravitelstva 1917, I 173, 952). Nimetatud dekreedid ja selle rakendamismäärusega (Sobranie uzakonennii i rasporjaženii pravitelstva 1917, I 173, 953) moodustati Eestist kindlapiiriline iseseisev haldusüksus.

4. Kogukondlik autonoomia võimaldas Eestimaal luua oma asutusi ja ameteid, juhtida nende tegevust ning korraldada kogu ühiskonnaelu määrustega. Eesti kogukondliku omavalitsuse kõrgeimaks esinduskoguks oli 23. mail (7. juulil) 1917. a maakondade poolt valitud 42-liikmeline Maanõukogu. Linnade esindajad jäid veel valimata. Maanõukogu valis oma täidesaatvaks organiks Maavalitsuse. Vaheülik Venemaa riigivalitsuse ja kogukondliku Eesti vahel oli Venemaa Ajutise Valitsuse kubermangukomissar oma kahe abiga.

5. Kuigi küsimus omariikluse perspektiivist kerkis esile juba Maanõukogu esimesel istungil, muutsid sõjasündmused, bolševike võimuletulek ning KOV õiguste anastamine selle äärmiselt aktuaalseks. Maanõukogu võttis 15. (28.) novembril 1917. a toimunud istungil vastu otsuse kõrgemast võimust (RT 1918, 1). See oli esimene omariiklusakt, kus Maanõukogu tunnistas end ainsaks kõrgeima võimu kandjaks, kelle määruste ja korralduste järgi tuli Eestimaal käia kuni demokraatlikult valitud Eesti Asutava Kogu kokkukutsumiseni Maanõukogu poolt. Asutava Kogu ülesandeks jäi maa seadusandliku ja valitsusvõimu lõplik kindlaksmääramine. Vaatamata sellele, et Eesti omariikluse ja kõrgeima võimu kontinuiteet algas Maanõukogu 28.11.1917. a otsusest, õnnestus Eesti kui iseseisev demokraatlik vabariik ametlikult välja kuulutada alles järgmise aasta 24. veebruaril. Seda on hakatud pidama ka Eesti Vabariigi sünnidaatumiks.

6. Kahe maailmasõja vahelisel ajal arutlesid Eesti juristid küsimuse üle, kas Eesti Vabariigi loomist tuleks käsitada õigusvastase aktina või oli uue riigi näol tegemist Venemaa õigusjärglasega. A. Piip eitas Maanõukogu 28. novembri otsuse revolutsioonilist iseloomu. Tema arvates säilis Eesti riigil kontinuiteet Vene õiguskorraga, kuna Maanõukogu otsus

tugines Vene Rahvakomissaride Nõukogu deklaratsioonile, milles lubati võimaldada kõigile Venemaa rahvustele täielik enesemääramise õigus. A-T. Kliimann aga leidis, et Rahvakomissaride Nõukogu deklaratsioon oli üksnes poliitiline tööprogramm, mis vajab täiendavat eriakti koos menetlussätetega enesemääramisõiguse teostamiseks. Piibu arutus oleks tema sõnul viinud järelduseni, et Eesti Vabariik on „tütარიიგის კომუნისტლიკულე ვენემაალე“ (vt A-T. Kliimann. 28. november. Akadeemia 1938, lk 30). Kliimann ise asus seisukohale, et Eesti Vabariigi tekkimine oli illegaalne sündmus, tõsiasi, mis siiski ei välistanud osaõigusjärglust eelkommunistliku Venemaaga. Tema arvates pidi enesemääramise õigusele tuginemist tõlgendama abstraktse nõudmisena, mis polnud adresseeritud mitte üksnes Venemaa, vaid kõikide välisriikide vastu, kes „kavatseksid Eestit tõkestada tema iseseisvumise teel“ (samas).

7. Rahva riiklik enesemääramisõigus ei seonu mitte üksnes omariikluse rajamisega, vaid on olulise tähtsusega ka omariikluse olemuslike tunnuste kujundamisel ja arengul. Seda seetõttu, et rahvast kui riikliku enesemääramisõiguse subjektist saab iseseisvumisprotsessis asutava võimu ehk *pouvoir constituant*'i kandja, mis tähendab pädevust anda välja kõrgeima õigusjõuga akt – põhiseadus. Seda on eesti rahvas ka neljal korral teinud. Kommenteeritava PS preambul võtab riigivõimu korralduse põhialused kokku lakooniliselt: Eesti riik on rajatud „vabadusele, õiglusele ja õigusele“. Need on kogu PS läbivad ideelised alused, milles tihedalt põimuvad kõlbelised, sotsiaalsed, demokraatlikud ja järjepidevuslikud väärtused ning printsiibid. See on tingitud paljuski sellest, et nii väärtused kui ka printsiibid on abstraktsioonid ja kajastavad erineva sisu ning üldistusastmega tunnetustulemusi.

8. Preambul oli juba esimesel Eesti PS-l. See kõlas nõnda: „Eesti rahvas, kõikumata usus ja vankumata tahtmises luua riiki, mis on rajatud õiglusel ja seadusel ja vabadusel, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevatele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üleüldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu kaudu järgmise põhiseaduse [---].“ Põhiseaduskomisjoni aruandja A. Anderkopi sõnul tõi sissejuhatus esile „üldised jooned, mida põhiseadus tahab kätte saada“ (Asutava Kogu protokollid, nr 136, 03.06.1920, v 694). Siht oli „ära näidata neid ülesandeid, mida täita tuleb ja neid põhimõtteid, mille peale meie põhiseadus rajatud on, mida põhiseadusel tulevate põlvede vastu täita oleks“ (samas). A. Piip märkis Eesti esimest PS kommenteerides, et selle preambul pole muud kui ümberkirjutus Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni preambulist (A. Piip. The Constitution of the Republic of Esthonia. – Constitutional Review, Vol. 9, 1925, lk 6). Tegelikult on Eesti esimese PS päisesse asetatud tekstis märgata ka 1919. a augustis vastu võetud Weimari PS preambuli mõju. Lisatud on väljend „luua riiki“, mis erineb Ameerika Ühendriikide ja Weimari PS tekstist, kus viidatakse poliitilise kogukonna uuendamisele ja kindlustamisele.

9. Kui lähtuda väärtuste ja printsiipide neist määratlustest, mis võimaldavad väärtusi ja printsiipe õiguse reguleerimisega siduda, siis tuleb üldkehtivaid väärtusi käsitleda objektiivses ja subjektiivses tähenduses. Väärtus objektiivses tähenduses eeldab ühelt poolt transsendentset normisüsteemi ning teiselt poolt loodus- ja tehisoobjektides, kultuuri- ja vaimuelus objektiveerunud ideaale, mille alusel saab mõõta mis tahes empiirilise tegelikkuse väärtust.

Selline empiirilise tegelikkuse mõõtmine väärtusnormide põhjal kujutab endast tüüpilist tunnetusprotsessi ja loogiliste vahendite kasutamist, kusjuures tulemuseks on subjektiivne hinnanguline väärtus. Seevastu printsiip on teaduslik-loogilises mõttes süsteemi keskne mõiste, alus, mis kujutab endast mingi seisukoha üldistust ja laiendamist kõigi selle valdkonna nähtustele, millest tähendatud printsiip on abstraheeritud. Üldistamiseta pole teooriat. Teooria aga luuakse selleks, et seda praktikas konkreetsete ülesannete lahendamiseks kasutada. Printsiip kui abstraktsioon on sarnaselt teooriaga fakti(de) üldistus, erinedes seega väärtustest, mis on idee(de) üldistus. Idee üldistuse aste on fakti omast suurem ja hõlmab ka printsiipe, andes neile väärtuselise hinnangu. Just asjaolu, et PS preambul koosneb peamiselt üldkehtivatest väärtustest ja printsiipidest, kusjuures printsiipidega reguleerimine toimub väärtuste kontrolli all, võimegi kõnelda nende põimumisest ja kokkukasvamisest. Need on niivõrd kokku kasvanud, et väärtuste ja printsiipide eristamine muutub siin kunstlikuks. Seda täheldati juba 1938. a PS ettevalmistamisel ja iseloomustamisel, kui kõneldi üldistavalt selle ideelistest alustest.

10. Vabadus, õiglus ja õigus on riigi organisatsioonilise struktuuri ning funktsionaalse tegevuse, samuti inimeste ja riigivõimu suhetekorralduse alusideena leidnud kajastamist eelnevategi PS-de preambulis, kuid erinevas järjestuses: õiglus, seadus ja vabadus. See järjestus polnud loogiline ega arvestanud ka seda, et liberaalse riigi keskmes asub kõikide võrdse vabaduse idee. Seepärast on nüüd vabadus asetatud selles loetelus esikohale. Üldise vabadusõiguse idee leiab oma väljenduse PS § 19 lg 1 sõnastuses, kus on kasutatud klassikalist stereotüüpset väljendit vaba eneseteostuse kohta, mis tähendab üldise vabadusõiguse taandamist põhiliselt tegevusvabadusele. Üldine tegevusvabadus on alternatiivne vabadus midagi teha või tegemata jätta. Õigus üldisele tegevusvabadusele on seega õigus teha või tegemata jätta seda, mida tahetakse. Kuid § 19 lg 1 sisaldab peale üldise vabadusõiguse ka üldist isikuõigust. Sellele kõige üldisemale individuaalõiguste tagamise kohustusele on sama paragrahvi lg-s 2 lisatud klausel, mis sätestab kohustuse järgida õiguste ja vabaduste kasutamisel teiste inimeste õigusi ja vabadusi, samuti kohustuse järgida seadust. Üldine seadusele kuuletumise kohustus on kõige põhjanevam ühiskondlikku heaolu teeniv ja ühiskonda tsementeeriv kohustus, mis tekib paratamatult üleminekul looduslikust olukorrast õiguslikku olukorda (vt § 19 komm-d).

11. Juba antiikmaailmas väideti, et *ius est ars boni et aequi* – õigus on headuse ja õigluse kunst. Tung õigluse poole on omane kõigile. Kui räägitakse, et miski on kombekas, sobiv, korrapärane, vääriiline, kohane või midagi sellesarnast, siis seostatakse seda alati ka õiglusega. Juristide jaoks on õiglus läbi aastate olnud loomuliku mõistuse otsustus, mille abil ja kaudu on objektiivset ehk kehtivat õigust tõlgendatud. Ent ühiskondliku elu kogemus on õpetanud ka seda, et õiglusel kui nõudel ja toimumisjuhisel on oma piirid. Põhimõttele *fiat justitia pereat mundus* (tehtagu õiglust, hävinegu kas või maailm) sekundeerib *summum jus – summa injuria* (ülm õigus (st õiglus) – ülm ebaõigus (st ebaõiglus)). Seepärast tuleb tunnistada õiglusearusaamade relatiivsust ja pluralismi. Erinevate, vahel koguni vastandlike õiglusearusaamade piirides hoidmiseks on vajalik alati otsustaja – õiguse looja, õiguse rakendaja – mõttetevetus, mis aitab jõuda selgusele õigusele vastavuses (õigluses) ühes või teises situatsioonis. Püüe realiseerida õigluse ideed tähendab seetõttu alati ajaga

kaasaskäimist, tegelikkuse tundmist ja sellega arvestamist. Unustada ei tohiks seejuures I. Tammelo tähelepanekut selle kohta, et inimkonna eksistentsi kindlustamine nõuab meilt kõigilt küllaldast jõudu, et taluda hulka ebaõiglust, millest inimesele pole antud vist mitte kunagi täielikult vabaneda. Küll aga tuleb meil kõigil õiglust nõuda ja selle teostamiseks pühendunult töötada, selleks et elada inimväärselt elu.

Nagu „vabadus“ on ka „õiglus“ laia üldistusastmega mõiste, mille sisustamisel pole leitud üheselt vastuvõetavat definitsiooni. Kui aga tänapäevasesest inimõiguskontseptsioonist lähtuvalt tunnistada võrdset ja sünnipärast väärikust inimõiguste allikana ning inimõiguste universaalsust ja võõrandamatust, siis eeldab see ühtlasi riigi- ning positiivse õiguse eriomast käsitlust. Selles on keskne koht üksikisikul, kelle väärikus domineerib grupi ning riigi huvide üle. Inimõiguste paradigmaatilises kontseptsioonis on väärikuse ja sellest väärikusest tulenevate õiguste tunnustamine õigluse ning seega iga end õiglaseks väitva õigussüsteemi alus. Positiivse õiguse õigusväliste aluste esiletoomine ja õigussüsteemi modelleerimine inimõiguste austamisest lähtuvalt takistab positiivse õiguse mandumist seadustatud õigusetuseks. See ei välista alates Aristotelesest kuni tänapäevani tehtavat vahet jaotaval ja võrdsustaval õiglusel ning nende alusel positiivõiguslike lahenduste vaagimist.

12. Jaotav õiglus reguleerib või peaks reguleerima mingite hüvede jagamist proportsionaalselt, kusjuures õiglus tähendab võrdsete kohtlemist võrdselt ja ebavõrdsete kohtlemist ebavõrdselt. Võrdsustav õiglus kohtleb aga kõiki inimesi nende voorustest ja pahedest sõltumata võrdsetena. PS pakub näiteid nii jaotava kui ka võrdsustava õigluse kohta. Jaotava õigluse väljenduseks on PS § 11, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas PS-ga ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Siia kuuluvad samuti § 32 lg 3 ja § 28 lg 2 (vt nende komm-d). Võrdsustava õigluse näiteks on eelkõige § 12 lg 1, mis sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed, ja § 27 lg 2, mis kehtestab abikaasade võrdõiguslikkuse (vt nende paragrahvide komm-d).

13. Eesti riiki iseloomustavate alusideede kolmikus asendati ka sõna „seadus“ „õigusega“. Põhiseaduse Assamblees põhjendati seda muutust sellega, et viide seadusele võib viia mõttele, et Eestis ei kavandata mitte õigusriiki, vaid seadusriiki. Need on teatavasti kaks küllaltki erinevat riigitüüpi. Õigusriigile on iseloomulik, et inimene pole siin vastamisi faktilise riigivõimuga. Inimese ja riigivõimu vahetult keeldudele ja käskudele rajatud suhe asendub õigusliku vahekorraga. Kuigi PS § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, tuleb inimestel riigiasutustega suheldes sageli toetuda ka valitsuse, ministrite ning inspeksioonide peadirektorite õigusaktidele. Seegi asjaolu kinnitas sõna „seadus“ asendamise vajadust sisuliselt avarama mõistega „õigus“. Ühtlasi on õiguspraktikas ja keelekasutuses hakatud Eesti omaaegsete juristide ning õigusteadlaste eeskujul eristama mõisteid „seaduspärasus“ ja „õiguspärasus“, mis hõlmab ka PS ja seadusi.

14. PS preambul fikseerib ühtlasi põhilised püsiva iseloomuga ülesanded, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele rajatud Eesti riik on kohustatud täitma. Preambuli neljanda lõigu kohaselt on riigi esmane ülesanne sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine

ühiskonnas. Esimesel juhul ähvardab riiki ja ühiskonda oht seestpoolt, nagu näiteks kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi. Siit tuleneb riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone, mis ei ole kohustatud mitte üksnes tegelema õigusrikkumistega, vaid peavad looma ka tingimused nende vältimiseks. Samas selgub PS §-st 3, § 13 lg-st 2, §-st 14, § 15 lg-st 1, § 20 lg-st 2 ning §-dest 21, 22 ja 23 jm otsesõnu, et korrakaitsefunktsiooni täitmisel tuleb järgida õiguspärasuse põhimõtet. Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides (vt eelnimetatud paragrahvide komm-d). Teiseks peab riik kaitsma ühiskonda ja inimesi ka väljastpoolt tuleva ohu korral. Sellest riiklikust ülesandest tuleneb riigikaitsefunktsioon, mille korraldamise õiguslikud alused määrab kindlaks PS X ptk. Riigikaitse on funktsioon, millest on § 124 lg 1 kohaselt kohustatud osa võtma Eesti kodanikud seaduses sätestatud alustel ja korras (vt § 124 lg 1 komm).

15. Ülesande kõrval tagada riigis kord ja pakkuda kaitset välisvaenlaste vastu püstitab preambuli sama lõik teisegi põhiülesande: rajada riik, mis on pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Põhiülesande selline formuleering järjepidevuse viitega tulevastele põlvedele eeldab õiglase õiguskorraga riigi loomist ning arendamist. Sellise õiglase õiguskorraga riigina, mis on pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ning üldises kasus, näeb § 10 ette riiki, kus toimivad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtted. Juba tänapäeva, seda enam tuleviku edu pandiks on riigi säästlik ja tulemuslik tegevus. PS § 5 sõnastab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult (vt §-de 10 ja 5 komm-d). Ilmselt tuleks siin kasutada laiendavat tõlgendust selles mõttes, et säästlikkus oleks põhimõtteks riigi ja ühiskonna muudegi ressursside ning vahendite kasutamisel ja sealjuures säiliks tihed seos resultatiivsusega. Tegutsemine ühiskondliku edu ja üldise kasu nimel nõuab riigi arvukate kollektiivsete kohustuste ja liberaalsete individualistlike taotluste tasakaalustatud lahendamist.

16. Põhiseaduse Assamblee töö lõppjärgus lisandus rahvalt laekunud ettepaneku alusel preambulile uus lõik, mida varasemates PS-s ei olnud. Selles sõnastatakse imperatiivselt, et Eesti riik peab tagama eesti rahva ja kultuuri säilimise läbi aegade. Algselt jäi välja rahvust ja kultuuri ühendav lüli – keel –, mille kestmine tuleb samuti tagada. Lünga täitmise viis Riigikogu lõpule 12.04.2007, täiendades parlamendi eelmise koosseisu poolt alustatud põhiseaduse preambulit sõnaga „keele“, mis tähendab nüüd eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimist läbi aegade. Eesti keel pole lihtne kommunikatsioonivahend, vaid läänemeresoome algkeele päritoluga pikaajaline ja rikas keel, mis on üle elanud kõik võõrvõimu valitsemisajad ning on kõigi omariikluse PS-de kohaselt riigikeele staatuses. Keele kandmine PS preambulis teiste aluspõhimõtete hulka tähendab eesti keele tunnistamist rahvuse südamikuna. Ei saa rääkida eesti kultuurist ilma eesti keeleta. Kuna demokraatlik riik ongi rahvas, siis on kõik Eesti kodanikud pärast PS muutmist lausa põhiseaduslikult seotud eesti keele kestmisega ja arengu tagamisega. EL-i kuulumisega on see ühtlasi riikideülene ülesanne, sest liidu juhtlause on teatavasti „Ühinenud mitmekesisus“.

17. Uue lõigu lisamine PS preambulile koos sõnaga „keele“ oli vajalik veel ka sellepärast, et eristada selgepiiriliselt riigi põhiülesandeid eesmärgist, sest tihti peale käsitati preambuli neljandas lõigus esitatud ülesandeid riigi eesmärgidena. Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamise eesmärki läbi aegade kinnitavad, konkretiseerivad ja garanteerivad PS § 27 lg-d 1 ja 4, mille kohaselt on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all; § 28 lg 4 näeb ette, et lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja KOV-de erilise hoole all; § 37 kohustab riiki tagama lastele hariduse kättesaadavuse ning § 36 lg 3 sätestab iga eestlase Eestisse asumise õiguse. Need on eesti rahvuse säilimise põhiseaduslikud garantiid. Kuid PS teeb riigile ülesandeks kaitsta ka eesti keelt kui eesti kultuuri säilimise olulist eeldust. Selle garantiideks on §-d 6 ja 49, § 51 lg 1 ning § 52 lg 1, mis seadustavad eesti keele riigikeelena, õiguse säilitada oma rahvuskuuluvus ja suhelda riigiasutustega eesti keeles ning eesti keele kui riigi sisemise asjaajamise keele (vt nimetatud paragrahvide komm-d).

18. Õigusteadlane L. Mälksoo on kirjutanud, et Eesti PS preambulis on märgata kaht põhihoovust. Esiteks herderlik-rahvuslik, mille järgi Eesti Vabariigi üks eesmärke on „eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade“. Sama oluline aga olevat PS-s kantilik-vabariiklik hoovus, mis toetab kodanike vabadust, õigusi ja võrdsust. Mälksoo sõnul on kantilikult universaalse mõtte väljenduseks preambulis lause, mille järgi Eesti riik on rajatud „vabadusele, õiglusele ja õigusele“ (vt L. Mälksoo. Põhiseaduspatriotism – kas ka Eesti jaoks? – Vikerkaar 2009, nr 10–11). Samasugust kaksikhoovust võib aga täheldada juba Eesti esimese PS preambulis, milles ei mainitud veel eesti rahvuse ja kultuuri säilitamise eesmärki. Nimelt oli „Eesti rahvas“ esimese PS vastuvõtmise ajal sügavalt kahetähenduslik väljend. Ühelt poolt vastandus tolaeagetes kirjutistes rahvas kõigi elanike koguna eesõigustatud seisustele. Selles mõttes kaitsesid eestlastest publitsistid põhimõtet, et igaühel – st igal üksikul isikul, sõltumata rahvusest – on õigus võtta osa maa valitsemisest. „Rahvas“ ei osutanud selles mõtteseoses mitte niivõrd rahvusele, vaid pigem rahvale kui seisuslikke eristusi tühistavale tervikule, st mitte ühele rahvusele teiste seas või rahvale kui alamale seisusele, vaid kollektiivile, mis koosnes õigustelt võrdsetest kodanikest.

Teisest küljest oli aga rahvas terviklik kollektiiv, eestlased kui maa pärisrahvas.

19. On tähelepanuväärne, et 1918. a veebruaris kuulutatud iseseisvusmanifest on adresseeritud „kõigile Eestimaa rahvastele“. K. Eenpalu, Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni liige, märkis hiljem: „Eesti rahvas pööras oma riigi loomise esimesel sammul kõigi Eestimaa piirides elavate rahvuste poole, andes töotuse, et ta ei taha oma loodud riigis seada teiste rahvuste õigusi kitsamale alusele, kui need tal omal ja et ta ei taha aset anda Eesti vabariigis rahvuslikule sallimatusele ja rõhumisele.“ Eestimaal elavaid rahvusi ühendab tema sõnul riigiustavus – mõttekujund, mille üks tänapäevaseid vorme on põhiseaduspatriotismi idee. „Eesti vabariik tahab näha,“ ütles Eenpalu (toona Einbund) 1928. a, „et kõik tema pinnal elavad rahvused, hoides alal oma rahvusliku algupära, oma riigiustavusega, oma osavõtuga rahvuslikest huvidest kõrgemalseisvatest ülesannetest, oma ülesehitamise tööga Eesti vabariigis, sulaksid ühiseks rahvaks, kes tunnustab oma isamaaks kõigile ühise Eesti, kes üheskoos töötades, üheskoos luues, ühiselt kannatades ja rõõmustades loob ajakohase, survest ja rõhumisest vaba patriotismi, milles peituvad riigi alalhoidmise ja õitseleviimise hoovavad jõuallikad.“

20. PS tervikuna on osutunud stabiilemaks, kui esialgu arvati. Esimene muutmise algatus tehti küll juba pool aastat pärast PS vastuvõtmist, kokku on senini muutmisalgatusi olnud 11, millest kolm on realiseerunud PS toimimise teisel aastakümnel. Realiseerunud ettepanekute kaks on seotud PS preambuliga. Ühel juhul täiendati preambuli lg 4 pärast sõnu „eesti rahvuse“ sõnaga „keele“, mis rõhutab nüüd nii eesti rahvuse, keele kui ka kultuuri säilimist läbi aegade. Teisena tõi rahvahääletusel vastu võetud PSTS käibe termini „põhiseaduse aluspõhimõtted“, mis oma loomult kuulub samuti preambulisse ja on selle termini päris-kodu.

21. Aluspõhimõtete mõiste ei piirdu ainult preambulis nimetatud ideede, väärtuste ja tõekspidamistega. Eesti 1920. ja 1938. a PS-de ettevalmistamise käigus Asutavas Kogus ning Rahvuskogus kostis sageli väljend „meie rahva ajalooline konstitutsioon“ ning probleemidele lahendusi otsides jõuti tihtipeale PS juurteni – meie kaugete esivanemate rikkalike kogemuste, väärtuste ja tõekspidamisteni, mis on läbi teinud sajandeid kestnud eluvõitluse praktilise kontrolli ja osutunud paljuski igihaljaks tänapäevalgi. J. Uluots põhjendas PS tugeva rahvusliku vundamendi vajadust just sellega, et eesti rahvas ei tee ainult praegu oma esindajate kaudu PS-i, vaid PS kui rahva elu algkorraldus ulatub tagasi minevikku, isegi ürgsesse minevikku. Kuid rahvuslikult arengult väärtuskogemuste kaasavõtmine ei tähenda aluspõhimõtete minevikku kapseldumist. Vastupidi – suure üldistusastmega üldinimlikud püsiväärtused aluspõhimõtetenä jätavad ruumi ka uutele. Eesti asutavates kogudes on valitsenud erimeelsused selles osas, kas PS väärtustik juurdub Eesti kaugemas ajaloos. 1920. a kerkis Asutavas Kogus küsimus, millisel määral peaks Eesti Vabariigi PS kujundamisel võtma arvesse vana Eesti riigi kogemust. Põhiseaduskomisjoni aruandja K. Asti sõnul ei saanud valitsemise vormi luua minevikule toetudes. „Kuigi Eesti omal ajal riiklik ja rahvuslik üksus on olnud, siis eraldab meid ometi tollest ajast sarnane ajalooõõ, et kõik traditsioonid ja mälestused ununesid. Praegu tuleb Eesti pikast ja põlisest isevalitsemise survest, ja sellest ajast ei ole meil mitte mingisuguseid meile praegu tarvilikke kogemusi. Kui meie tahame leida parajat ja ajasündsat valitsemise viisi, siis peame pöörama demokraatia tarkuse poole, mitte Eesti rahva ajaloolise tarkuse poole.“ (Asutava Kogu protokollid, nr 140, 10.06.1920, v 889.) 1937. a väitis J. Uluots aga Rahvuskogus, et PS koostamisel peab lähtuma rahva ajaloolisest konstitutsioonist. Uluotsa sõnul arvestas arutlusel olnud PS eelnõu „niipalju kui vähegi võimalik [---] kõiki neid eesti rahva elus esinevaid nõ põhiinstitutsioone, nagu need ajaloo kestel on kujunenud“.

22. PS preambuli ja aluspõhimõtete selline mõtestamine avas Eestile ukse EL-i, andis uue hinguse PS-le tervikuna ja lõi ühendava silla Eesti ja EL õiguse vahel. Kuid see on pelgalt sillaks, kus õiguslikku liikumist aitavad korraldada järgnevad PS peatükid ja nende kommentaarid.

23. PSTS esimesed kaks paragrahvi tõid kaasa olulisi muudatusi nii PS-i kui ka integratsiooniprotsessi EL-ga. Mõttekäigud PS aluspõhimõtete ja preambuli ühiskodu kohta annavad julgust ja kindlust väita üldstatult järgmist.

24. Vastandina teoreetilise suuna esindajatele, kes peavad preambulit PS õiguslikult tähtsusetuks ja kunstlikuks lisandiks või selle seletuskirjaks, ei ole Eesti omariiklusaegsete PS-de preambulid olnud kunagi ega ole praegugi PS kunstlik ripats, lihvitud sõnastusega kaunistus või sissejuhatus PS-le, vaid selle regulatiivne ja kogu PS integreeriv tuumik.

25. Oma pikkuselt kuuluvad Eesti PS-de preambulid pigem Euroopa lühemate hulka, kuid mõttetiheduse ja regulatiivsuse poolest on nende koht Euroopa riikide PS-de preambulite esireas. See tuleneb asjaolust, et Eesti PS-de preambulid koosnevad ühiskonnaelu reguleerivatest väärtustest, samuti väärtustest ja põhimõtetest, mis on kujunenud rahva ajalooliste kogemuste, rahvusliku identiteedi püüdluste ning ajavaimule vastavate tõekspidamise taustal. Seetõttu on ka preambulite sätted suure üldistusastmega, kusjuures ühiselu põhi-väärtused ja õiguslikud põhimõtted sageli põimuvad ning moodustavad ühise sulamina PS ideelise aluse.

26. Preambuli seos PS ülejäänud sätetega sõltub sellest, kas preambul kujutab endast sisuliselt PS enese ehk faktiüldistust või on tema sisuks ühiselu aluseks olevate väärtuste ja põhimõtete ehk ideede laiapõhjalised üldistused. Esimesel juhul puudub preambulil mõju PS sisule, sest see ise on PS sätete üldistus. Oma üldistava iseloomu tõttu võib preambul olla abiks PS sätete tõlgendamisel ja rakendamisel. Teisel juhul on tegemist preambuliga, mis moodustab PS ideelise vundamendi, seda nii PS sisulisel kujundamisel kui ka tõlgendamisel ja rakendamisel. Seda võib täheldada kõigi Eesti PS-de, eriti aga kommenteeritava PS preambuli puhul, kus sätetatud alusideid konkretiseeritakse, arendatakse edasi või garanteeritakse PS paragrahvides. Seda, et preambuli sõnastus on lakooniline ja üldine suure üldistuskoormuse tõttu, ei saa pidada selle vaesuse tunnuseks, vaid preambuli rikkuse allikaks. Mida suurem on preambuli sätete üldistusaste, seda laiem on selle integratiivne roll ja kontroll PS ülejäänud sätete üle. Just seda asjaolu on Euroopa riikide konstitutsioonikohtud hakanud üha rohkem tõlgendamisel kasutama. Eesti Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna asunud kindlalt nende hulka, kes tunnistavad preambuli normatiivset iseloomu (vt RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98; RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01).

27. Eesti PS-de preambulite struktuuriline, sisuline ja sõnastuslik sarnasus pole välistanud ajastu tingimusi arvestavaid rõhuasetusi. 1920. a PS preambul tõstis esiplaanile rahvavõimu idee, märkis ära riigi loomise rahva riikliku enesemääramisõiguse alusel. 1933. a PS jättis endise preambuli muutmata, et kasutada rahvavõimule viitavat preambulit PS autoritaarsuse kattevarjuks. 1938. a PS preambulis kajastub püüd ületada demokraatiavaakum. Esimest korda konstateeritakse preambulis, et riik on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel. Ühtlasi kinnitatakse, et riik jääb rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ning mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ja kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostöös. Viimane lause pärines 1936. a veebruaris Rahvuskogu kokkukutsumiseks rahvahääletusele pandud tekstist, mis seadis sisulised tingimused uuele riigikorrale. Kuna see lõik lisati 1938. a PS-le, leidis preambulis tee uus konkreetne riigivalitsemismudel. Samas võib küsida, mil määral 1938. a PS sisu vastas sellele mudelile. Kuna rahvas seadis rahvahääletusele pandud teksti kohaselt „riigivõimu kõrgeima kandjana“ uuele PS-le tingimuse,

et Eesti peab jääma „rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks“, polnud mitmed Rahvuskogu liikmed rahul tõsiasjaga, et K. Pätsi taktikepi all valminud eelnõust jäeti välja rahvaalgatus.

1992. a PS erineb oma eelkäijatest eeskätt järjepidevuse põhimõtte jõulisema rõhutamise poolest. See avaldub kõigepealt täpsustuses, et rahva riikliku enesemääramise kustumatu õigus käib 24.02.1918 väljakuulutatud riigi kohta, mida rahvas soovib vankumatus tahtes kindlustada ja arendada. Teiseks teeb preambul viite 1938. a PS §-le 1, mille alusel 28.06.1992 rahvahääletusel võeti vastu praegune PS. Preambulis tehakse seega viiteid nii omariikluse kui ka rahvavõimu põhiseadusõiguslikule järjepidevusele. Selgepiirilise formuleeringu sai ka Eesti Vabariigi põhieesmärk: tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade.

I PEATÜKK

ÜLDSÄTTED

Põhiseaduse I ptk sätestab Eesti riikluse ja riigi õigusliku ülesehituse põhiprintsiibid ning normid. Neil on oluline tähtsus kõigi teiste PS sätete suhtes. Juba peatüki pealkiri „Üldsätted“ viitab asjaolule, et seal sisalduvatel sätetel on teiste PS normide suhtes üldine tähendus, need haaravad endasse osa PS teiste peatükkide sätteid.

PS printsiipide ja normide koherentsus avaldub ühelt poolt selles, et printsiibid toetuvad vastavatele PS normidele, teiselt poolt on printsiibid aluseks normide põhjendamisele ja tõlgendamisele.

PS printsiibid kui väärtusmastaabid kujundavad, selgitavad ja määravad ära nende juurde kuuluvate normide mõtte ja sisu. Normidega võrreldes puudub printsiipidel selge ja ühemõtteline või tõlgendamise teel ühemõtteliselt kindlaks määratav regulatiivne iseloom, seetõttu vajavad printsiibid konkretiseerimist ja need tekitavad õiguslikke tagajärgi üldjuhul koos õigusnormidega. Samas on printsiipidel normidega sarnane õiguslik kvaliteet, need on õiguslikult siduvad. Printsiibid väljendavad kogu PS kontseptsiooni ja ideed, need on määrava tähendusega riikliku kooselu korralduse jaoks.

Printsiipide tähendust on oma lahendites rõhutanud ka Riigikohus. Oma otsuses talude maksuvabastuse kohta (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94) märkis Riigikohus järgmist: „Demokraatlikes riikides juhitudakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest.“

PS I ptk-s sisalduvad printsiibid määravad ära riigivõimu organisatsiooni põhialused. Need on demokraatia ja rahvasuveräänsus (§ 1 lg 1), riigisuveräänsus (§ 1 lg 2), unitaarriiklus (§ 2 lg 2), vabariiklik valitsemisvorm (§ 1 lg 1), võimude lahusus ja tasakaalustatus (§ 4) ning seaduslikkus (§ 3). Samas ei sisalda I ptk kõiki PS olulisi printsiipe. Nii näiteks on sotsiaalriigi ja demokraatliku õigusriigi põhimõte sätestatud PS II ptk-s (§ 10). Peale eespool nimetatud printsiipide on PS I ptk-s väärtustamist leidnud ka loodusvarade ja loodusressurside säästliku kasutamise põhimõte (§ 5). Kõrvuti printsiipidega rõhutatakse I ptk-s riikluse selliseid elemente nagu riigikeel (§ 6) ja sümbolika (§ 7).

PS I ptk-s konstitueeritud printsiipidel on erinev abstraktsuse aste ja sellest tulenevalt ka erinev konkretiseerimismastaap. Nii näiteks on kõrge abstraktsuse astmega demokraatia printsiip, mis nõuab olulist sisustamist. Väiksema abstraktsuse astmega on aga näiteks võimude lahususe printsiip. Üldsätetes toodud printsiipe kui väärtusmastaape ei saa panna

hierarhilisse süsteemi ning öelda, et üks on tähtsam kui teine. Samas võib üks printsiip konkretiseerida teist, üldisema iseloomuga printsiipi. Nii näiteks konkretiseerib seaduslikkuse printsiip võimude lahususe printsiipi. Printsiipide kollisiooni korral tuleb konflikt lahendada printsiipide optimeerimise teel, st tuleb püüda igaühte neist järgida niivõrd, kuivõrd see on võimalik, ning otsida optimaalset kompromissi.

Õiguslikult tähenduselt on PS üldsätetes sisalduvatel printsiipidel ja normidel eriline kaal. Neil on teiste PS sätete suhtes kõrgem õigusjõud. Vastavalt PS §-le 162 saab PS I ptk „Üldsätted“ ja XV ptk „Põhiseaduse muutmine“ muuta ainult rahvahääletusega. Teistel PS ptk-del sellist privilegeeritud seisundit ei ole. Seega on rahvas, kes 28.06.1992 rahvahääletusel PS vastu võttis, eriliselt väärtustanud PS esimeses ptk-s sisalduvaid sätteid.

PS I ptk printsiibid on olulised nii seadusandjale kui ka õiguse rakendajale (haldus, kohtud). Seadusandja jaoks on nad mõõdupuuks seaduste sisu kindlaksmääramisel ja õigusnormide õiguspärasuse tagamisel.

Seadusandjal on õigus ja sageli ka kohustus konkretiseerida antavates normides PS printsiipide üht või mitut elementi, ta ei tohi anda aga norme, mis on PS printsiipidega vastuolus. Õiguse rakendaja jaoks on printsiibid alusmaterjaliks normide tõlgendamisel. Need aitavad sisustada normi mõtet ning annavad tõlgendamissuuna, millega piiritletakse ka tõlgendamisruum. PS printsiibid aitavad normi rakendajat õiguses esinevate lünkade ületamisel. Need võivad olla aluseks analoogia rakendamisel kas siis vastava normi leidmisel või toetudes vastavatele printsiipidele.

PARAGRAHV 1

Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu.

1. PS § 1 väljendab riigisuveräänsuse, rahvasuveräänsuse, rahvusriigi, demokraatia ja vabariikluse põhimõtteid. Riigikohus on märkinud: „PS § 1 lg 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Selle sättega on suveräänsuse põhimõtte kinnistatud põhiseaduslikult Eesti rahva ja riigi alusena. Rahva suveräänsusest tuleneb riigi suveräänsus ja seeläbi saavad kõik riigi institutsioonid oma legitimaatsiooni rahvalt.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127). Kui võrrelda selle paragrahvi sõnastust Eesti Vabariigi eelmiste põhiseaduste avaparagrahvidega, siis ilmneb, et lisandunud on demokraatia printsiip ning deklareeritakse riigi iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatust ja võõrandamatust.

2. Tavapärase käsitluse järgi on riigi suveräänsus ehk kõrgeim riigivõim rahva ja territooriumi kõrvale üks riigi kolmest elemendist. Riigi suveräänsust võib vaadelda kahes mõttes. Riigisisestes suhetes tähendab suveräänsus avaliku võimu teostamise monopol. Avalik võim väljendub kohustuslike reeglite kehtestamises riigi poolt ja nende alusel isikutele kohustuste panemises. Riigil on avaliku võimu monopol – avalikku võimu võib üldjuhul teostada ainult üks riik oma organite ja teenistujate kaudu. Kui avalikku võimu teostab riigiorganite ja riigiteenistujate kõrval muu isik, siis üksnes riigilt saadud volituse alusel ja riigi järelevalve all.

Näiteks volitavad PS §-d 154 ja 157 avalikku võimu teostama kohalikke omavalitsusi. Selle PS-st tuleneva volituse täitmisel on omavalitsused allutatud seadustele ja riigi järelevalvele (vt §-de 154 ja 160 komm-d). Riigisiselt suhtleb riik teiste subjektidega ülemvõimu positsioonilt. Rahvusvahelistes suhetes piirab riigivõimu teostamist teiste riikide suveräänsus, mida iga riik peab austama. Riikide suveräänsus on rahvusvahelise õiguse üks alusnormidest. Ent ka PS § 1 reguleerib Eesti rahvusvahelist seisundit. See seab Eesti riigile piiranguid oma rahvusvaheliste õiguste ja kohustuste kujundamisel.

3. Rahvasuveräänsuse põhimõte tähendab, et rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja pole õiguslikult piiratud kellegi teise aktidega. Riigivõimu teostamine riigiorganite poolt toimub aga PS alusel ja sellega sätestatud korras. Nõnda on riigivõimu teostamisele seatud tingimused ja piirid ning tagatud riigiorganite tegevuse vastastikune kontrollitavus. Erinevalt seadustest, määrustest vm riigivõimu aktidest ei ole PS kui suveräänsuse kandja poolt antud kõrgeima jõuga õigusakti võimalik vaidlustada ühegi võimukandja ees. Seega põhineb § 3 lg-s 1 sätestatud PS ülimuslikkus rahva suveräänsusel. Rahvusvahelisel tasandil tähendab riigi suveräänsus riigi vahetut allumist üksnes rahvusvahelisele õigusele ja mitte mõnele teisele rahvusvahelise õiguse subjektile.

4. Euroopas toimunud arengu tulemusena on suur hulk riigivõimu funktsioone (sh seadusandlikke) läinud üle riigiülesele institutsioonile – EL-le. Samuti on seni riiklikult reguleeritud õigussuhted muutunud üha enam rahvusvaheliste lepingute objektiks ja riigid üha arvukamate kohustustega üksteise külge seotud. Nende asjaolude tõttu on õiguslalases kirjanduses püütud uut sisu anda ka suveräänsuse mõistele. Viimase määratlemiseks kasutatakse selliseid teooriaid nagu mitmetasandiline suveräänsus, suveräänsuse teostamine rahvusriigiülel, suveräänsuse ühine teostamine riikide poolt jt. Ühiseks jooneks nende kontseptsioonide puhul on riigi oluline sõltuvus teistest riikidest või riigiülesest organisatsioonist.

5. Ehkki suveräänsust on püütud EL ja laiemale rahvusvahelise koostöö kontekstis uut moodi mõtestada, on jäänud valdavaks selle mõiste kaks tähendust. Esiteks tähistab suveräänsus riigile olemuslike pädevuste hulka. Sellest vaatenurgast hinnatuna ei ole riik enam suveräänne, kui loobub mõne nn tuumpädevuse teostamisest, nt õigusest vabalt kujundada riigieelarve, langetada olulisemad riigikaitset puudutavad otsused vms. Kui võtta aluseks see kriteerium, on kaheldav, kas ükski EL liikmesriik on veel suveräänne. Arvesse peab aga võtma ka õiguslikku võimalust asuda ise uuesti neid pädevusi kasutama. Näiteks kui Eesti astuks välja EL-st ja tunnistataks kehtetuks PSTS, kaotaks ka liidu õigus Eesti suhtes õigusliku mõju. Teise käsitluse järgi ongi suveräänsus viimse otsustamise õigus, st riigi õigus otsustada viimases astmes ise, millised õigusnormid riigi suhtes ja riigi territooriumil kehtivad. Selles tähenduses on EL liikmesriigid – vähemalt neist enamiku vaatenurgast hinnates – endiselt suveräänsed.

6. Suveräänsust määratletakse sageli ka negatiivselt – tingimusena, et puuduvad riigi otsustamisõigust piiravad välised normid. Riigikohtu üldkogu leidis samuti: „Suveräänsuse põhisuoks on otsustusõigus kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127). Kuna iga rahvusvaheline leping kitsendab mõningal määral

riigi võimalust otsustada iseseisvalt, tuleb järeldada, et iga konventsiooni sõlmimisel piirab riik oma suveräänsust. „Rahvusvaheline leping on instrument, millega iga osalisriik võtab endale kohustuse kindlaks määratud juhtudel kindlal viisil käituda. See tähendab, et sellega loobub riik võimalusest valida sellistel juhtudel teine käitumisviis. Seega annab riik ära osa oma suveräänsusest, kui tahes väike osa see siis ka konkreetsel juhul ei ole.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 129.) Riigikohtu üldkogu asus seisukohale, et kuna PS lubab välislepingute sõlmimist, siis „ei nõua põhiseadus, hoolimata rangest suveräänsusklausli sõnastusest, kinnipidamist absoluutsest suveräänsusest“.

7. Riigikohtu tõlgendus annab PS §-le 1 ühelt poolt väga range sisu, kuna suveräänsuse piirangut nähakse igas rahvusvahelise õiguse alusel tekkinud kohustuses. Nõnda on mõne rahvusvahelise lepingu sõlmimine Riigikohtu käsitluse järgi põhiseaduspärane üksnes juhul, kui sellega kaasnev otsustusvabaduse kitsenemine on proportsionaalne lepinguga taotle-tava eesmärgiga. Ehkki suveräänsuse põhimõtte piiramise aluseid ei ole PS-s ette nähtud, saab piirangute legitiimseid eesmärke Riigikohtu sõnul leida PS teistest sätetest (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 160). Teisalt tekib küsimus, kas sellise käsitluse järgi lubab PS loovutada ükskõik millise osa suveräänsusest eeldusel, et piirang on proportsionaalne. Pigem võib väita, et PS seab suveräänsuse loovutamisele piiri, mida ei saa ületada PS muutmata. Niisugust piiri võib näha nõudes, et Eesti peab olema lisaks sõltumatusele ka iseseisev. Sõltumatu otsustamise ruumi võib rahvusvaheliste kohustustega piirata. Need piirangud ei tohi aga ületada lävendit, mille määratleb nõue, et Eesti peab jääma iseseisvaks riigiks.

8. Õigusteadlase A.-T. Kliimanni sõnul seisneb iseseisvus Eesti eksisteerimises eraldi-iseisva riigina. See tähendab keeldu Eesti muutmiseks mõne riigi osaks, sh liitriigi osa-riigiks. Sõltumatus ei tähenda riigi faktiliselt või õiguslikult piiramata tegevusvabadust. Esiteks sõltub Eesti riigi käekäik riigipiire ületavate majandus- ja keskkonnamõjude tõttu teiste riikide käitumisest. Rahvusvahelise koostöö vajadusest tingituna võtavad riigid lepingulisel teel vastastikku kohustusi ning delegeerivad omavaheliste vaidluste lahendamise õiguse rahvus- vahelistele kohtuorganitele. Ometi ei ole sõltumatus pelk fiktsioon.

A.-T. Kliimanni järgi tähendab see, et ükski välisriik ei saa Eestile anda kohustuslikke juhi- seid ja nende täitmist kontrollida. Seega sobib riigi sõltumatus rahvusvahelise koostöö tradit- siooniliste vormidega, mille puhul riigi rahvusvahelised kohustused sisalduvad vastastikuse ja tasakaalustatuse põhimõtetel sõlmitud lepingutes. Eesti sõltumatuse põhimõttele vastab riikide suhete ja koostöö korraldamine riikide suveräänse võrdõiguslikkuse põhimõtete koha- selt, nagu see on väljendatud 24.10.1970 ÜRO Peaassambleel vastuvõetud deklaratsioonis (nr 2625) „Rahvusvahelise õiguse põhimõtetest, mis puudutavad riikidevahelisi sõbralikke suhteid ja koostööd kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni hartaga“.

9. EL liikmesuse puhul on tegemist olukorraga, kus EL organite pädevusse on läinud ulatus- like ja oluliste liikmesriigi sisesfääri kuulunud valdkondade reguleerimise pädevus. EL õiguse kohaselt on liidu õigusaktid kõigi liikmesriigi õigusaktide suhtes ülimuslikud ja nende vastu- võtmiseks pole enamasti nõutav iga üksiku liikmesriigi nõusolek. Häälteenamuse põhimõtte kohaldamisel on väikese liikmesriigi võimalused liidu õigusaktide vastuvõtmist ja sisu mõjutada

napid. Küsimus, kas EL-ga ühinemisel ületati § 1 tõlgendusulatuse piir, ei ole siiski enam aktuaalne, sest õiguslikult ühese ja selge võimaluse ühineda EL-ga ning kohaldada EL õigust isegi vastuolu korral Eesti õigusega sätestavad PSTS §-d 1 ja 2, mis on kõigi PS põhiteksti sätete, sh § 1 suhtes EL puudutavad erinormid (vt ka PSTS komm-d).

10. Paragrahvi 1 lg 2 kohaselt on Eesti iseseisvus ja sõltumatus aegumatu ja võõrandamatu. Kuna Eesti peab olema iseseisev ja sõltumatu juba § 1 lg 1 kohaselt, seisneb lg 2 tähendus selles, et rõhutada Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse olulisust põhiseaduslike väärtuste hulgas. Iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatuslega rõhutatakse ka rahvusliku enesemääramise ja sellel põhineva riigisüsteemi idee aegumatust iseseisva ja sõltumatu riigi alusena. Põhiseaduse Assamblee aruteludest ilmneb, et § 1 lg 2 toomisega PS teksti on püütud Eesti omariiklusele anda täiendav garantii, et Eesti iseseisvust ja sõltumatust saab loovutada üksnes PS muutmise kaudu rahvahääletusel (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 526 ja 564). Ka leiti, et see säte hõlmab muid riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse garantiisid sätestavaid norme, mida PS teksti väljatöötamisel vaeti (nt riigikaitse peatükki kavandatud säte, mille kohaselt Eesti Vabariik ei kapituleeru; samuti § 1 lg-sse 2 kavandatud teine lause, mille kohaselt kellelgi pole õigust kirjutada alla Eesti Vabariigi loovutamise aktile – vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 526, 549, 564 ja 589–591).

Rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja

11. Paragrahvi 1 kohaselt on Eestis kõrgeima riigivõimu kandjaks rahvas. Eesti riigi suveräänsus on seega lõppastmes Eesti rahva suveräänsus. Rahva kuulutamine kõrgeima riigivõimu kandjaks on kooskõlas PS preambulis väljenduva ideega Eesti rahva enesemääramisõigusest kui Eesti riigivõimu algallikast. Rahva all kõrgeima riigivõimu kandjana § 1 tähenduses tuleb mõista Eesti Vabariigi kodanikkonda. Kuna Eesti rahvas enesemääramisõiguse kandjana ulatub läbi oma ajaloo ja riikluse eri vormide ning on Eesti riigile ja tema kõrgeimale riigivõimule eelnev nähtus, erineb rahvas § 1 tähenduses PS preambulis nimetatud rahvast, kes riigi lõi. Mõistagi puudus enne Eesti Vabariigi loomist 1918. a Eesti kodakondsuse instituit.

12. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas § 56 kohaselt hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega või rahvahääletusega. Kõrgeima riigivõimu kandja seisund tähendab ühtlasi seda, et riigivõimu peab olema legitimeerinud rahvas. Riigivõimu legitimeerimine toimub riigiorganite isikulise koosseisu määramisega otseselt (Riigikogu liikmete valimine rahva poolt) või kaudselt (Riigikogu poolt ametiisikute ametisse nimetamine ja valitsusele volituste andmine, nende ametiisikute poolt ametisse nimetamised jne). Mida olulisema otsusega tegemist on, seda otsesem peab otsust langetava riigiorгани legitimeerimine olema. Seda väljendab § 3 lg-s 1 sätestatud Riigikogu pädevust kaitsev seadusereservatsioon (vt § 3 komm-d). Riigivõimu legitimeerimine hõlmab ka riigivõimu kontrolli rahva poolt, mis teostub Riigikogu valimisega, samuti täidesaatva riigivõimu tegevuse kontrollimisega Riigikogu, kohtute, õiguskantsleri ja riigikontrolöri abil.

13. Demokraatiat on Riigikohus (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94) määratlenud autokraatiale vastanduva ühiskonnakorraldusena, mis seisneb „võimu teostamises rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemises võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel“. Väärrib tähelepanu, et kõrgeima riigivõimu rahvale omistamise kõrval nimetatakse §-s 1 demokraatiat eraldi. Seda võib mõista nõnda, et rahvasuveräänsuse puhul on rõhk riigivõimu allikal, demokraatia põhimõte aga hõlmab rohkelt nõudeid ka riigivõimu tarvitamisele, st valitsemise vormile. Demokraatia põhimõte täiendab rahvasuveräänsust, sest tagab riigivõimu tarvitamise rahva huvides. Riigikogu liikmete vaba valimine ja Riigikogu avar pädevus on demokraatia keskmes, kuna kodanikud ise peavad saama otsustada, millised poliitilised valikud on nende huvides. Ent demokraatia on aavam rahvaesindusest Riigikogu näol. Esiteks seab PS piiranguid ka Riigikogule. Kui sellised piirangud edendavad seaduste loomist avalikes huvides, siis on need samuti demokraatlikud – seda enam, et PS ise on võetud vastu rahvahääletusel. Lisaks hõlmab demokraatia mitmesuguseid kontrollivorme täidesaatva võimu tasandil. Needki on rahvasuveräänsuse tagatised, kuna kindlustavad ühelt poolt riigivõimu tarvitamise seaduslikkuse, teisalt aga võimaldavad informeeritud ja kaalutud valiku langetamist Riigikogu valimistel või rahvahääletusel.

14. Demokraatia tunnusteks on õiguskirjanduses peetud põhiõiguste ja -vabaduste tagamist, kohtu sõltumatust, riigivõimude lahusust ja tasakaalustatust, riigivõimu avalikkust, arvamuste paljususeks vajalikku sõnavabadust (sh vaba ajakirjandust), kogunemis- ja ühinemisvabadust, riigivõimu teostajate õiguslikku ja poliitilist vastutust, valimisreegleid, mis tagavad ausad ja vabad valimised. Kuna erakondadel on oluline roll parlamendi moodustamisel, siis nõuab demokraatia põhimõte nende rahavoogude läbipaistvust (RKHKo 17.06.2020, 3-17-572, 10). Demokraatiat on sisustanud ka Riigikohtu seisukoht, mille järgi PS ei sätesta küll otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi, kuid enne valimisi ei tohi siiski teha valimisreeglistikus muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks (RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05). Seega konkretiseerivad käesolevas paragrahvis sätestatud demokraatliku riigi põhimõtet üksikasjalikumalt paljud PS sätted (nt riigivõimu avalikkuse osas § 24 lg 3, § 44 lg 2 ja § 72; sõnaja ühinemisvabaduse osas §-d 45–48). Demokraatia põhimõtte on sisult väga lai ja kattub suuresti teiste põhiseaduslike printsiipidega (õigusriigi põhimõtte, vabariikluse põhimõtte, seaduslikkuse põhimõtte). Demokraatia põhimõtte kohta vt pikemalt § 10 komm 31.

15. Vabariikliku riigivormi tunnuseks – vastandina monarhiale – on pärandatava võimuga riigipea instituudi puudumine. Demokraatlik, esinduspõhimõttel rajanev vabariik eeldab lisaks pärandatava võimuga riigipea puudumisele ka võimude lahusust ja tasakaalustatust ning riigipea ja rahvaesindajate (parlamendi) valitavust ja nende volituste tähtaegsust. Demokraatia põhimõtte laialdase rakendamise tõttu sarnanevad tänapäeval vabariigiga ka Euroopa konstitutsioonilised monarhiad, kus monarhia ajaloolise pärandina on säilinud vaid riigipea pärilikul teel üleminev võim, monarhi volitused on aga väikesed, sarnanedes parlamentaarse vabariigi presidendi omadega. Vabariigi printsiip on seega suuremas osas hõlmatud teiste PS printsiipidega (rahvasuveräänsus, demokraatia, võimude lahusus). Riigipea – Vabariigi Presidendi – valitavus ja valimiste kord on sätestatud §-des 79 ja 80.

PARAGRAHV 2

Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik.

Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.

1. Et tänapäeval rajaneb riigivõimu teostamine territoriaalprintsibil, on Eesti territoorium, mis koosneb maismaast, veealadest ja nende kohal olevast õhuruumist, ruumiks, kus asuvad isikud alluvad Eesti riigivõimule (v.a isikud, kellele rahvusvaheline õigus tagab immuuniteedi asukohariigi jurisdiktsiooni suhtes, nt teiste riikide riigipead ja diplomaatilised esindajad). Eesti territooriumi piiride kindlaksmääramist reguleerib PS § 122.

2. Rahvusvaheline õigus seob riigi territoriaalse terviklikkuse printsibi tihedalt riigi poliitilise sõltumatuses (viimase kohta vt § 1 komm-d 8–9). ÜRO põhikirja art 2(4) sätestab, et liikmesriigid hoiduvad oma rahvusvahelistes suhetes jõu kasutamisest riigi territoriaalse terviklikkuse ja poliitilise sõltumatuse suhtes või sellega ähvardamisest. Rahvusvahelises praktikas väljendub territoriaalse terviklikkuse rikkumine selles, et riik kaotab täielikult või osaliselt kontrolli ja valduse enda territooriumi üle. Territoriaalse terviklikkuse rikkumine võib seisneda nii riigi territooriumi okupeerimises kui ka tema siseasjadesse sekkumises, kui aida-takse riigivõimu vastu ülestõusnutel mingi maa-ala üle kontrolli saavutada. PS ei välista Eesti riigipiiri muutmist, sealhulgas selle võimalikku vähendamist, kuid seda §-st 122 tulenevalt üksnes Eesti Vabariigi riikidevaheliste lepingute kaudu või mere- ja õhupiiri osas muul viisil rahvusvahelise õigusega kooskõlas. Praegusel ajal ei ühti aga Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all olev territoorium Eesti riigi poolt 02.02.1920 sõlmitud Tartu rahulepingus kindlaksmääratud riigipiiriga, mille õiguslikku kehtivust deklareerib § 122 lg 1.

3. PS § 2 lg 1 rõhutab Eesti territoriaalset terviklikkust sõnadega „lahutamatu ja jagamatu“, mis muudab sätte rahvusvahelises õiguses mõistetud territoriaalse terviklikkuse printsibi tähendusest laiemaks, välistades ka üksiku territoriaalse autonoomse üksuse olemasolu riigis. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et kuna PS-s ei ole rahvuslik-territoriaalset autonoomiat eraldi nimetatud, oleks selle olemasolu riigis vastuolus PS-ga (RKPJKo 11.08.1993, III-4/A-2/93; RKPJKo 06.09.1993, III-4/A-3/93). Territoriaalsete autonoomiate loomise aluseks ei saa niisiis olla ka § 50.

4. Eesti territooriumi lahutamatus ja jagamatus ei välista KOV korraldamist detsentralisatsiooni printsibil, mis tähendab KOVü kui territoriaalsel alusel põhineva isikute ühenduse tunnistamist riigi kõrval eraldiseisva õigussubjektina. KOV autonoomia näeb ette § 154 lg 1. Paragrahvi 2 lg 2 rõhutab ühtsust vaid riikliku korralduse osas, KOV ei ole aga riigivõimu osa ja seetõttu ei ole KOV detsentralisatsiooniprintsiibil rajanev korraldus vastuolus unitaarriikluse põhimõttega. Samuti ei välista riigi territooriumi lahutamatus ja jagamatus territoriaal-seid riigihalduse üksusi, mille moodustamise aluseks on § 2 lg 2. Samuti erinevad üksteisest Eesti maismaa, territoriaalmeres ja õhuruumi õiguslik režiim, tulenevalt territoriaalmeres ja õhuruumi kohta käivatest rahvusvahelise õiguse normidest. Riigi ülemvõim oma territoriaalmeres ja õhuruumi suhtes on piiratum kui maismaa-alades suhtes, näiteks on rahvusvahelisest õigusest tulenevalt riigil kohustus garanteerida teiste riikide laevadele rahumeelne läbisõit oma territoriaalvetest.

5. Paragrahvi lg 2 formuleerimist arutati põhjalikult Põhiseaduse Assamblees. Esialgse formuleeringus toodi ära Eesti ajaloolised maakonnad. Eeskujuks oli siin 1920. a PS, samuti leiti, et sellega tehakse kummardus Eesti ajaloolisele jaotusele. Lõpliku ja kehtiva versiooni põhjenduseks toodi argument, et sellega on sisuliselt välistatud tulevikus territoriaalsete autonoomiate võimalus (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 135, 725).

Paragrahvi lg 2 sätestab Eesti riikliku korralduse unitaariigi vormis. Föderaal- ehk liitriigi tunnuseks on üldjuhul, et nii liitriigil endal kui ka selle osariikidel on riikluse tunnused – oma territoorium, kodakondsus, seadusandlik ja täitevvõimu funktsioon ja kohtusüsteem. Osariikide pädevus ja suhted liitriigiga on reguleeritud liitriigi PS tasemel, mis reserveerib osariikidele autonoomia riigivõimu teostamise teatud valdkondades. Unitaariigi olemuslikuks tunnuseks on seevastu, et riigivõimu teostamise osas ei ole ühegi keskvõimu organi kõrval samu ülesandeid täitvat piirkondlikku organit, mis poleks allutatud riigi kesksorganile; unitaariigil on üks parlament ja ühtne kohtusüsteem. Seadusandlikku võimu teostab Eesti Vabariigi riigivõimuorganitest Riigikogu (vt § 59 komm-d). Täidesaatva võimu asutused on allutatud Vabariigi Valitsusele, kes suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust (vt § 87 p 2). Eestis on ühtne kohtusüsteem, mille kõrgeimaks astmeks on Riigikohus (vt § 149 lg 3).

Eestis kehtib ühtne Eesti Vabariigi kodakondsus (vt § 8), mis loob unitaariigi tunnuseks oleva vahetu õigusliku sideme riigi ja kodaniku vahel. Eesti Vabariik teostab riigivõimu vahetult nii isikute kui ka KOVü-de üle, nende vahel puuduvad muud riigiga sarnanevate tunnustega üksused.

Eesti territooriumi tervikkikkust rõhutab eraldi § 2 lg 1 (vt komm 3).

6. Territooriumi haldusjaotusena tuleb käsitada eelkõige riigi täitevvõimu territoriaalset korraldust. Et mõiste „territooriumi haldusjaotus“ ei hõlma aga üksnes riigihaldust ning et sätte eesmärk on tagada haldusjaotuse küsimuste reguleerimine seadusega, mis on oluline ka KOV autonoomia garantii seisukohalt, tuleb asuda seisukohale, et territooriumi haldusjaotus § 2 lg 2 mõttes hõlmab ka KOV territoriaalse korralduse.

Riigihalduse teostamise territoriaalses üksuses toimub haldusjuhtimine Eestis vertikaalse dekontsentratsiooni süsteemi alusel. Tegemist on juhtimise tehnilise korraldusega, mille puhul riigi haldusorganile, kes täidab riiklikke ülesandeid vastavas halduspiirkonnas, antakse üle iseseisvate haldusotsuste tegemise õigus haldusterritoriaalse piirkonna asjades. Samal ajal säilitab ta oma koha riigi haldusorganite hierarhilises süsteemis ning on seetõttu allutatud teenistuslikule järelevalvele. Riigihalduse territoriaalseks üksuseks on maakond, kus riikliku halduse ülesandeid täidab maavanem. Viimaste aastate arengud on kaasa toonud valdkondliku ehk harukondliku juhtimise osakaalu suurenemise maakonnas ning selle võrra on vähenenud territoriaalse juhtimise osa. Paljud valitsusasutuste kohapealsed asutused ei järgi enam maakondlikke piire (Maksu- ja Tolliamet, Politseiamet, Päästeamet jne). Muutunud on ka maavanema õiguslik seisund. 2006. a viidi maavanemad Vabariigi Valitsuse alluvusest üle Siseministeeriumi alluvusse ning nende üle teostab teenistuslikku järelevalvet regionaalminister. KOVü-d rajanevad detsentralisatsiooni süsteemil. Nimetatud süsteemiga on tegemist siis, kui seadusandja annab otsustamisõiguse üle iseseisvatele õigussubjektidele, kelle organid ei asu ühtses hierarhilises süsteemis riigi haldusorganitega. Detsentralisatsiooni süsteemi puhul on oluline demokraatia komponent.

7. Eesti territooriumi haldusjaotuse sätestamine seadusega hõlmab haldusüksuste ja nende liikide sätestamise. KOVü-dena, kus teostatakse omavalitsuslikku haldamist, on § 155 lg 1 kohaselt ette nähtud vallad ja linnad. Paragrahvi lg 2 alusel võib muid KOVü-sid moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras. ETHS järgi on Eesti territooriumi haldusjaotus Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Maakondades teostatakse seaduse alusel riiklikku haldamist ning valdades ja linnades omavalitsuslikku haldamist KOKS alusel. Seadus toob ära ka haldusüksuse mõiste, milleks on haldusjaotusel põhinev, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus. Haldusterritoriaalne korraldus on Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks. Seadus on andnud haldusterritoriaalse korralduse muutmise maakondade osas Riigikogu pädevusse ning valdade ja linnade osas Vabariigi Valitsuse otsustada. Seadus ei too ära haldusüksuste loetelu. Territooriumi haldusjaotuse sätestamine seadusega eeldab, et seaduses peaks olema ära toodud ka konkreetsete haldusüksuste loetelu.

PARAGRAHV 3

Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigusüsteemi lahutamatu osa.

Seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.

1. Kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseaduspärane ja rajanema seadustel. Mõistagi ei saa iga otsust ja toimingut seadustes üksikasjalikult kirjeldada, seaduste alusel ja täitmiseks võib anda määrusi, üldkorraldusi jt õigusakte, mis omakorda peavad olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga aktiga. Õigusaktides võib ja õigluse ning mõistlikkuse tagamiseks sageli tulebki anda õiguse rakendajale kaalutlusruum e võimalus valida erinevatest lahendustest konkreetse juhtumi asjaoludel sobivaim.

2. Riigivõimu teostamise all peetakse silmas Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, kohtute ja kõikide teiste põhiseaduslike institutsioonide ning võimuvolitustega organite ja isikute tegevust ja tegevusetust. Muu hulgas peavad kõik avalike ülesannete teostajad arvestama põhiõiguste kaitse, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise jm avaliku õiguse põhimõtetega, seda ka siis, kui tegutsetakse eraõiguslikus vormis.

3. PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenev parlamendireservatsiooni e olulisuse põhimõte nõuab, et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas. Olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida PS järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvoimule ega ühelegi teisele isikule või organile. Selline on Riigikohtu järjekindel praktika.

4. PS ei keela Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada omavoli (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111).

5. Piiratud ulatuses saab Riigikogu delegerida siduvate reeglite kehtestamise ka PS-s nimetamata organile. Nõnda tohib üle anda üksnes nende küsimuste reguleerimise, mida PS kohaselt ei pea otsustama Riigikogu, Vabariigi Valitsus või mõni teine organ. Avalik-õiguslikule juriidilisele isikule üle antud ülesannete täitmisega võib kaasneda õigus anda selleks vajalikke üldkohustuslikke käitumiseeskirju. Sel juhul tuleb aga äärmiselt täpselt hinnata nende eeskirjade olemust. Näiteks tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks ja kehtetuks advokatuuri juhatuse kinnitatud korra, mis reguleeris riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise korra ja kehtestas tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatuse ja korra. Riigikohus leidis, et nimetatud korras sätestatud ulatuses isikute põhiõiguste piirangute üle otsustamine on niisuguseks oluliseks küsimuseks, mida ei tohi reguleerida advokatuur (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15).

6. Kuigi kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja, võib vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22). PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljenduseks on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise korral nii PS §-s 113 kui ka § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue (RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44).

7. Riigikohus on volitusnormi puudumise või volituse piiride ületamise tõttu tunnistanud põhi-seadusvastaseks ja kehtetuks arvukalt Vabariigi Valitsuse ja KOV volikogu määrusi. Riigi-kohus on kinnitanud ka seda, et määrust kehtestades ei või Vabariigi Valitsus ega minister minna vastuollu seadustes sätestatuga. Seda nõuet täpsustab määruste puhul ka HMS § 89.

8. Paragrahvi 3 lg 1 teise lause kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid ja põhimõtted Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

PS eristab kahte liiki rahvusvahelist õigust, mis Eestit seob – rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted (§ 3) ja välislepingud (IX. ptk, eriti § 123). Eristamise üheks mõtteks ongi välja tuua, et rahvusvahelise õiguse norm võib Eesti jaoks kohustuslik olla ka konkreetse lepingulise normi puudumisel. Sarnane rahvusvahelise õiguse norme ka lepingu-väliselt tunnustav säte on olemas teistegi riikide PS-des (nt Saksamaa 1949. a PS art 25 ja Vene Föderatsiooni 1993. a PS § 15 lg 4).

Sellega seoses tekib küsimus, milliseid õigusallikaid on viidatud sättes silmas peetud (vt komm-d 9–11), milline tähendus on nende tunnustamisel Eesti õigussüsteemi osana (vt komm 12) ja nende koht Eesti õigussüsteemis (vt komm 13).

9. Paljude teadlaste arvates on rahvusvaheline tavaõigus rahvusvahelise õiguse allikana ajalooliselt vanem ja olulisemgi kui lepingutes sätestatu. Tänapäeval on rahvusvahelise õiguse allikad üldtunnustatult kirjas 1945. a ÜRO põhikirja juurde kuuluva Rahvusvahelise

Kohtu statuudi (edaspidi statuut) art 38 lg-s 1. Seal on esimesena nimetatud „rahvusvahelisi üld- ja erikonventsioone“ (st rahvusvahelisi lepinguid), millele kohe järgnevad „rahvusvaheline tava kui õigusnormina tunnustatud üldine praktika“ ja „õiguse üldprintsüübid, mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad“. Lisaks on abistavate allikatena juttu kohtuotsustest ja kvalifitseeritud õigusteadlaste õpetustest, kuid need ei ole siinkohal eriti asjasse puutuvad. Loetletud rahvusvahelise õiguse allikatest vastavad § 3 lg 1 teises lauses nimetatud rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetele ja normidele „rahvusvaheline tavaõigus“ (art 38 lg 1 p b) ja „õiguse üldprintsüübid, mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad“ (art 38 lg 1 p c). Rahvusvahelise õiguse „põhimõtete“ ja „normide“ eristamine on paljuski tinglik. Ka õiguse üldpõhimõtted on õigusnormid. Üldjuhul erinevad rahvusvahelise õiguse põhimõtted tavaõiguse normidest oma üldisema sisu poolest. „Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtete“ all on seega eelkõige mõeldud rahvusvahelist tavaõigust ja rahvusvahelise õiguse üldprintsüüpe.

Kui välislepingute alus on kokkuleppeline ja positivistlik, siis kaudses mõttes on seda ka rahvusvahelise tavaõiguse alus. Rahvusvahelise tavaõiguse näol on tegemist omamoodi riikide kollektiivse ja konkludentse kokkuleppega, kus õigusnorm (kokkulepe) tuletatakse ja järeldatakse siiski mitte konkreetsest siduvast lepingust, vaid riikide normatiivse kvaliteediga järjepidevatest tegudest ja väljaütlemistest.

Rahvusvaheline tavaõigus õeldakse koosnevat – nagu viitab ka statuudi art 38 lg 1 p b sõnastus („õigusnormina tunnustatud üldise praktika tõend“) – kahest vajalikust elemendist: objektiivse nähtusena praktikast, mis sisaldub riikide korduvas ühetaolisises käitumises, ja subjektiivse nähtusena riikide veendumusest, et niiviisi tuleb – on õiguslikult kohustuslik – käituda, st tuletatud õigusest (*opinio iuris sive necessitatis*).

Rahvusvahelise tavaõiguse oluliseks erinevuseks võrreldes rahvusvahelise lepinguõigusega on, et tavaõiguslik reegel võib kehtida antud riigi jaoks ka siis, kui ta ise eraldi võttes polegi selle reegli siduvuse kohta selgelt ja ühemõtteliselt arvamust avaldanud, aga maailma riigid tervikuna võttes on seda teinud. Kui aga riik ei soovi olla seotud tavaõiguslikuks peetava normiga, peaks ta sellest rahvusvahelisele kogukonnale eraldi teada andma või protesti esitama (nn *persistent objector* ehk järjepidev vastuseisja). Seega võib üldtunnustatus põhineda ka vaikival konsensusel.

Rõhutatult suveräänsusest ja positivismist lähtuvad riigid – näiteks NSVL 20. sajandil – on suhtunud rahvusvahelisse tavaõigusesse kui rahvusvahelise õiguse allikasse teatud ettevaatlikkusega. Arvatakse, et tugevamatel ja mõjukamatel riikidel – ajalooliselt niisiis eelkõige lääneriikidel – on ka rohkem võimalusi (teistegi jaoks) normatiivseid tagajärgi tekitavalt käituda, tavaõiguslikke reegleid ellu kutsuda.

Alates 20. sajandi keskpaigast on toimunud pidev liikumine rahvusvahelise tavaõiguse kodifitseerimise suunas, eriti just ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni (ILC) algatatud suurte multilateraalsete rahvusvaheliste lepingute koostamise kaudu. Oluline on siinjuures märkida, et vastavalt ÜRO Rahvusvahelise Kohtu otsusele kohtuasjas *Nicaragua vs. USA* 1986. a võib identse sisuga rahvusvahelise õiguse norm kehtida nii lepingu- kui tavaõiguslikult. Seega juhul, kui riik otsustab mõne suure multilateraalse lepingu osapooleks mitte saada, on põhimõtteliselt võimalik, et selle multilateraalse lepingu mingi keskne norm võib lepingust kõrvalejäänud riiki sellele vaatamata siduda lepinguga paralleelselt kehtiva rahvusvahelise tavaõiguse kaudu. Sellisel juhul tuleb aga tõendada, et antud norm on tõepoolest saanud rahvusvahelise tavaõiguse osaks.

Rahvusvahelise tavaõiguse kõige tähtsam ja tugevam osa on normid, millel on *ius cogens*'i iseloom. Tegemist on rahvusvahelise õiguse nn peremptoorsete normidega, millest kõrvalekaldumine ka teisiti kokku leppides, eelkõige rahvusvahelise lepingu teel, pole õiguslikult võimalik. Sellise normi suhtes ei saa riik olla ka järjepidevaks vastuseisjaks.

Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art-test 53 ja 64 nähtuvalt muudavad sellised imperatiivsed normid, millest kõrvalekaldumine ka lepingus teisiti kokku leppides ei ole võimalik, sellega vastuolus olevad lepingunormid kehtetuks. Selliste normide hulka kuulub nt sõjalise ründe keeld. Näiteks oleks tänapäeval õiguslikult tühine 1939. a Molotovi-Ribbentropi pakti salajase lisaprotokolli sarnane kokkulepe, sest sellega rikutaks *ius cogens*'i iseloomu omandanud rahvusvahelise õiguse norme, eelkõige sõjalise ründe keeldu. Õigustühine oleks „pakt“ mingi inimgrupi hävitamiseks jne. Siiski on *ius cogens*'i normide täpne haardealatus erialakirjanduses ja riikide praktikas vaieldav.

Ius cogens'iga tihedalt seotud mõisteks on rahvusvahelise õiguse *erga omnes*-kohustused. *Erga omnes*- (kõikide suhtes) kohustuste teiseks pooleks pole konkreetne riik, vaid teised riigid, rahvusvaheline kogukond tervikuna. Näiteks ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni 2001. a vastu võetud ja ÜRO Peaassamblee 2002. a heaks kiidetud riigi vastutuse artiklid (vt täpsemalt Rahvusvahelise õiguse lepingud. Juura 2006, lk 624 jj) näevad ette, et teatud universaalselt tüüpi kohustuste rikkumise korral võib rikkumise vastustajaks hakata ükskõik missugune teine riik. Näiteks kohustus mitte valitseda rassieraldusrežiimi (apartheidi) kasutades on *erga omnes*-kohustuseks ja õigus (mõne arvates isegi kohustus) seda vastustada on kõigil teistel riikidel. 2020. a alustas Gambia ÜRO Rahvusvahelises Kohtus Haagis kohtuasja Myanmar vastu rohingjade väidetavalt toime pandud genotsiidi asjas, kuigi Myanmar enda kodanikud polnud mingit kahju kannatanud. Seda tehtigi põhjendusega, et genotsiidi toimepanemise keelu näol on rahvusvahelises õiguses tegemist *erga omnes*-kohustusega.

Riigikohus on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidena maininud näiteks kohustust järgida rahvusvahelise õiguse norme (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94); EIÕK art-s 4 sätestatud sundtöö keeldu (RKKKo 12.12.1995, III-1/3-47/95); okupeeriva riigi käitumist okupeeritud riigi kodanike suhtes reguleerivaid norme; keeldu mobiliseerida okupeeritud riigi kodanikke ja sundida neid töötama kinnistatult sõjatööstusettevõtete juures (RKKKo 18.10.1994, III-1/3-76/94; RKKKo 25.10.1994, III-1/3-82/94) või teenima okupatsioonivägedes (RKKKo 20.12.1994, III-1/3-104/94), okupeeriva riigi kohustus lähtuda okupeeritud riigi kodaniku süüdimõistmisel üksnes kriminaalseadusest (RKKKo 07.02.1995, III-1/3-4/95), okupeeritud riigi kodaniku süüdimõistmise ja karistamise võimalikkus üksnes kompetentse kohtuorgani poolt ja vastavalt kehtestatud protsessikorrale (RKKKm 07.11.1995, III-1/3-40/95).

Lisaks rahvusvahelisele tavaõigusele võivad rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtetenäo alla tulla rahvusvahelise õiguse üldprintsipiidid.

Kui konkreetne lepingu- või tavaõiguse norm rahvusvahelises õiguses pole tuvastatav, siis tuletatakse mõnikord lünga täiteks norm analoogia abil, võttes aluseks eri riikides levinud riigisisese õiguse üldprintsipiidid.

Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetenäo § 3 lg 1 teise lause tähenduses tuleks mõista Rahvusvahelise Kohtu statuudi art 38 lg 1 p-s b märgitud „õiguse üldprintsipiide, mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad“. Tänapäeval enim levinud seisukoha järgi ei

tule nende all mõista pelgalt rahvusvahelise õiguse enda põhimõtteid kitsamas tähenduses (rahvusvahelisest tavaõigusest ja konventsioonidest tuletatavad põhimõtted), vaid nende näol on tegemist algselt eri riikide õigusest pärinevate õiguspõhimõtetega. Juba Rooma õiguses tunnustatud põhimõtetest kuuluvad rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete hulka näiteks lepingute täitmise kohustuse põhimõte (*pacta sunt servanda*), keeld kahjustada oma õiguste kasutamisel teiste õigusi ja nõue kuulata vaidluste lahendamisel ära mõlemad pooled. Eelkõige on rahvusvahelistes kohtutes inspiratsiooniallikaks olnud riigisisese menetluspõhimõtted, näiteks nn estoppel (riik, mis on oma tegude või väljaütlemistega julgustanud teist riiki teatud asjaoludele või õiguslikule seisukohale tuginema, ei saa hiljem teha kannapööret ning hakata vastupidist väitma).

Riigikohus on (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94) märkinud: „Demokraatlikes riikides juhitudakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel, seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest.“ Seega on õiguse üldpõhimõtete ülesandeks tulenevalt nende üldisemast iseloomust õigusloome ning õigusnormide tõlgendamise ja rakendamise suunamine ning võimalike õiguslünkade täitmine, võimaldamaks õiguslikult lahendada ka juhtum, mida ei reguleeri ükski täpsem norm. Arvestades tõsiasjaga, et Eesti ja EL õiguse näol on tegemist kõrgelt arenenud ja detailsete õiguskordadega, milles on oma õiguse üldprintsipid, tundub vajadus rahvusvahelise õiguse üldprintsipi Eesti õiguses lünga täiteks appi võtta suhteliselt vähetõenäolisena. Küll aga võib tuginedes mõnele rahvusvahelise õiguse üldprintsipile vaidlustada riigisisese õiguse normi või seadusloome kavatsust.

10. Rahvusvaheline õigus tunneb ka regionaalselt piiratud kehtivusega tavaõigust, seega võib tavaõiguslik norm olla üldtunnustatud ka regionaalsel tasandil. Võib küsida, kas rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normina § 3 lg 1 teise lause tähenduses on käsitatav ka mõni regionaalne (nt Euroopa või Läänemere piirkonna) või isegi kahepoolne tavaõigusnorm, millega Eesti Vabariik on rahvusvahelisel tasandil seotud. Vastus on jaatav, sest üldtunnustatud võib tavaõiguslik norm, sõltuvalt oma iseloomust, olla ka regionaalsel tasandil. Kaalukat põhjust eristada § 3 lg 1 rakendusala piiritlemisel Eestit rahvusvaheliselt siduvaid tavanorme sõltuvalt nende kehtivuse üleilmsusest pole – vastasel korral jääks regionaalne tavaõigus PS reguleerimisalast välja, mis ei saanud aga olla PS loojate eesmärgiks. Lisaks sellele on rahvusvahelise (tava)õiguse ajaloolised juured nagunii eelkõige regionaalsed ja mitme rahvusvahelise õiguse ajaloolase arvates on just Euroopa riigid mänginud universaalse rahvusvahelise õiguse normide kujunemisel juhtivat rolli.

Teatud regiooni või muu tunnusega piiratud riikides tunnustatud õiguse üldpõhimõtete osas on Riigikohus „Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtetele“ (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94) või „demokraatlikes õigusriikides tunnustatud õiguse üldpõhimõtetele“ (RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97) viidanud §-s 10 sätestatud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtete sisustamisel. Demokraatlikele õigusriikidele omased õiguse üldpõhimõtted on Eesti õigussüsteemi osaks nende PS sätete alusel (vt nt §-d 10 ja 11), kus neile põhimõtetele eraldi viidatakse. Euroopa Nõukogu asutuste kujundatud üldpõhimõtted on Eestis kohaldatavad EIÕK sätete tõlgendamisel. EL õiguse üldpõhimõtted on Eesti õiguskorras rakendatavad PSTS § 2 alusel.

11. Rahvusvaheliste lepingute norme ei tuleks arvata rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide hulka § 3 lg 1 teise lause tähenduses. Rahvusvahelised lepingud ei loo lepingupooleks mitteolevale riigile kohustusi ega õigusi ilma selle riigi nõusolekuta. Kuigi rahvusvahelise lepingu norm võib kirjalikult taasesitada mõne rahvusvahelise tavaõiguse normi, tuleks seda tavaõiguse normi samasisulisest lepingunormist siiski eristada (vt komm 9), sest erineda võivad nii normide kehtivusaeg kui adressaatide ring. Rahvusvahelise lepinguõiguse rakendamist Eesti õigussüsteemis reguleerib § 123.

12. Vastavalt kommenteeritava paragrahvi lg 1 teisele lausele on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

Ajalooliselt eksisteerib kaks peamist teooriat rahvusvahelise ja riigisisese õiguse omavahelise vahekorra kohta – monism ja dualism. Monismi järgi on rahvusvaheline ja riigisisene õigus ühtse õiguskorra osad, dualismi kohaselt on tegemist ikkagi erinevate õiguskordadega. Mõlemas koolkonnas on ajalooliselt eksisteerinud alamkoolkonnad, mis on rõhutanud kas rahvusvahelise või riigisisese õiguse esmasust. Rahvusvahelise õiguse normide automaatne inkorporeerimine riigi õigussüsteemi väljendab rahvusvahelise ja sisemaise õiguse käsitamist ühe õiguskorranähtuse (õiguse monistlik teooria). Selle teooria kohaselt on rahvusvahelise õiguse normidel, mille sisu ja eesmärk ei piirdu riikidevaheliste suhete reguleerimisega, vahetu rakendatavus riigi õiguskorras. Ka oleks § 3 lg 1 teisel lausel pelgalt deklaratiivne tähendus. Paragrahvi 3 lg 1 teine lause on ühendatav ka rahvusvahelise ja riigisisese õiguskorra dualismiga, sest ka see teooria ei välista rahvusvahelise õiguse normide rakendamist riigisisestes õigussuhetes sellekohase riigi õiguses sisalduva üldviite alusel. See teoreetiline erinevus ei mõjuta § 3 lg 1 teise lause rakendamist. Tänapäeval leitakse pragmaatiliselt, et monismi ja dualismi debatt senisel kujul on liigteoreetilisena oma aja ära elanud (vt J. Nijman, A. Nollkaemper. *New Perspectives on the Divide Between National and International Law*. Oxford University Press 2007).

Nii võib Eesti PS normidele tuginedes soovi korral argumenteerida nii monistliku kui dualistliku lahenduse kasuks. Praktikas on põhiküsimuseks see, kas riik suhtub rahvusvahelise õiguse normidesse avatult või autarkiliselt. Eesti õiguspraktika on ühelt poolt olnud väga avatud rahvusvahelise õiguse suhtes, eriti rahvusvahelisest õigusest välja kasvanud Euroopa õiguse kontekstis. Samas näiteks rahvusvahelise õiguse normide vahetu kohaldamisega on Eesti kohtud olnud pigem tagasihoidlikud. Põhimõtteliselt aga on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemis vahetult rakendatavad. Nendele normidele saab tugineda Eesti kohtutes. Eesti õiguspraktikuid tuleb julgustada lisaks Euroopa õiguse normidele ka üldise rahvusvahelise õiguse norme riigisisestes õigussuhetes senisest aktiivsemalt kasutama.

Kuna õigusnorme, sh rahvusvahelise õiguse omi, iseloomustab ruumiline kehtivus, kehtivad need riigi territooriumil sõltumata sellest, kas neid käsitatakse riigi õiguse osana. „Eesti õigussüsteemi“ tuleb siinkohal mõista Eesti õiguse tähenduses, mida võib määratleda kui õigussuhteid, milles riik omab avaliku võimu monopolit. Paragrahvi 3 lg 1 teise lause alusel on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemis vahetult rakendatavad. Paragrahvi 3 lg 1 teise lause tähendus seisneb seega selles, et sättes nimetatud rahvusvahelise õiguse normid võivad kõrvuti Eesti riigiorganite vastuvõetud õigusnormidega luua Eesti avaliku võimu organitele ning nende jurisdiktsioonile alluvatele

eraisikutele õigusi ja kohustusi. Sellega kaasneb võimalus tugineda nendele normidele Eesti kohtutes. Muidugi eeldab nende põhimõtete ja normide riigisisene rakendamine ka seda, et need oma sisu poolest oleksid ülekantavad riigi õigussuhetele.

Paragrahvi 3 lg 1 teise lause kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi osaks nende iga ajahetke seisuga. Nende põhimõtete ja normide tekkimine ja nende kehtivuse lõppemine toimub rahvusvahelise õiguse kohaselt.

Kohtupraktikas puudub otsene vastus küsimusele, kas § 3 lg 1 teine lause on erand sama paragrahvi esimeses lauses väljenduvast üldise seadusereservatsiooni põhimõtte osaks olevast põhiõiguse piiramise seadusliku aluse nõudest, eriti põhiõiguste puhul, mille piiramise osas rõhutab PS otsesõnu formaalse seaduse nõutavust. Olukorras, kus KrMK § 1 p 2 nimetas kriminaalmenetlusõiguse allikatena rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid ja norme, on Riigikohus mõõnnud, et PS § 3 lg 1 kohaselt võivad rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja põhimõtetest tuleneda ka piirangud kohtualuse garantiidele kohtukaebemenetluses (RKKKo 24.09.2001, 3-1-3-11-01). Seisukoht, et § 3 lg 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt on välistatud võimalus kehtestada põhiõiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpool seisvate õigusaktidega (RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01), laseb arvata, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtete Eesti õigusnormide hierarhias vähemalt seadusega sama järjekoha tunnustamisel (vt ka komm 13) saab neid ka põhiõiguste ja vabaduste piirangute allikana aktsepteerida. Samas ei ole küsimusel olulist praktilist tähtsust, sest nende normide üldise sisu (näitena võib nimetada õiguste kuritarvitamise keeldu, mida Riigikohus on lugenud „õiguse üldtunnustatud printsipiiks“, vt RKTko 23.10.2007, 3-2-1-93-07) ning tagasihoidliku osatähtsuse tõttu õigusallikatena ei tulene nendest üldjuhul selliseid põhiõiguste ja vabaduste piiranguid, mis samaaegselt ei sisalduks seaduses.

13. Kui rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid ja põhimõtted on Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks, siis tekib küsimus nende täpsest (asu)kohast Eesti õigussüsteemi siseses hierarhias. Kas on mõeldav, et mõni rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud norm või põhimõtte läheks vastuollu PS endaga või selle mõne tõlgendusega? Sedastus, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid ja põhimõtted on Eesti õigussüsteemi „lahutamatuks osaks“, tähendab muu hulgas ka seda, et eeldatakse vastuolu puudumist nende vahel. Kui kellelgi tekib kahtlus, et PS ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normi ja põhimõtte vahel on vastuolu, tuleks sellest näilisest vastuolust üle saada esmajärjekorras PS sellise tõlgendamise abil, mis oleks sõbralik rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normi suhtes. Olles eeldanud, et PS on kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtetega, eeldatakse enamiku riikide õiguskordades samal ajal siiski, et PS ise ongi iga riigi jaoks kõrgeimaks õigusnormiks. Arvesse peab ka võtma, et rahvusvahelise õiguse aluspõhimõtetes ja üldtunnustatud normide suhtes on ka erinevaid tõlgendusi, mistõttu tuleks olla ettevaatlik PS ümbertõlgendamisel põhjendusega, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud norm käsib seda teha.

Eri õigusaktide liikide hierarhia, mis põhineb õigusnormide andmiseks pädevate organite asendil riigikorralduses, on tunnuslik riigisisesele õigusele ega ole ülekantav rahvusvahelisele õigusele. Seetõttu on *a priori* võrdse õigusjõuga ka erinevatest õigusallikatest (rahvusvahelised lepingud, tavaõigus, õiguse üldpõhimõtted) pärit rahvusvahelise õiguse normid. Nii võib hilisem tavanorm rahvusvahelise lepingu, seega ka Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingu sätteid muuta. Tulenevalt õiguspõhimõtete *lex posteriori derogat priori* ja *lex*

specialis derogat generali rakendamisest rahvusvahelise õiguse praktikas prevaleerib leping enamasti tavaõiguse üle ja mõlemad eeltoodud õiguse üldpõhimõtete üle tavaõiguse ja õiguse üldpõhimõtete üldisema sisu tõttu. Erandlik nähtus on *ius cogens* (vt komm 9). Siiski tuleb jätkuvalt arvestada, et lepingute sõlmimise protsess on tihti vaevaline, mistõttu osa norme lepingute kujul ei eksisteerigi ja need eksisteerivad vaid tavaõiguslikult.

Praktikas väljendub rahvusvahelise ja sisemaise õiguse suhe selliselt, et kui rahvusvaheline õigus reguleerib rahvusvahelise õigusloome protseduuri ja selle tulemuseks olevate õigusaktide rahvusvahelist kehtivust, siis riigisisese õiguse kindlaks määrata jäävad rahvusvaheliste normide väljatöötamise protseduuris osalevad riigiorganid; protseduurid, millest oleneb rahvusvahelise õiguse normide kehtivus ja rakendatavus selle riigi õiguses; samuti ka rahvusvaheliste normide järjekoht riigi õigusnormide hierarhias. Sellest tuleneb, et niisugusel kujul, millest lähtuks kõigi rahvusvahelise õiguse normide (sh tavaõiguse normide) kohaldamine riigisisestes suhetes vastuolu korral ükskõik millise sisemaise õigusaktiga, pole rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse põhimõtte üldist rahvusvahelist tunnustust leidnud. Riikide praktika põhjal võib väita, et ainuüksi rahvusvahelise õiguse normide tunnustamisele riigi õigussüsteemi osana ei järgne veel nende ülimuslikkuse tunnustamine kõigi sisemaste õigusaktide ees ja rakendamine vastuolu korral viimastega. Enamiku riikide õiguskordades peetakse PS riigi õigussüsteemis kõrgeimaks õigusnormiks.

PS ei sätesta rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtete kohta Eesti õigusnormide hierarhias. Kui tõlgendada PS § 3 lg 1 teist lauset selliselt, et selle sätte eesmärk on Eesti õigussüsteemi kooskõla tagamine rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtetega, tuleks nendele normidele anda prioriteet seaduste ees. Et need normid ja põhimõtted on Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks, tuleks riigisisest õigust, sh PS võimaluse korral tõlgendada selliselt, et vastuolu rahvusvahelise õiguse normide ja põhimõtetega poleks.

Õiguse üldpõhimõtete prioriteeti seaduste ees on Riigikohus viiatega PS preambulile ja §-le 10 otsesõnu tunnustanud, märkides: „Põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Riigis, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, kehtivad õiguse üldpõhimõtted. Seetõttu seadus, mis on vastuolus nende põhimõtetega, on vastuolus ka Põhiseadusega.“ (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94). Seisukohta põhjendas Riigikohus väitega, et demokraatlikes riikides juhitudakse õigusloomes ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Seisukoht laieneb seega ka § 3 lg 1 teise lause alusel Eesti õigussüsteemi osaks olevatele õiguse üldpõhimõtetele.

Rahvusvahelise tavaõiguse kohta on Riigikohus öelnud, et rahvusvahelise õiguse ülimuslikkusest lähtuvalt on riigid kohustatud järgima rahvusvahelise õiguse norme, sealhulgas ka rahvusvahelise tavaõiguse norme (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94), kuid seda seisukohta avaldati seoses riikidevaheliste suhete reguleerimisele suunatud normiga (IV Haagi konventsiooni art-ga 55, mille kohaselt ei või okupeeriv riik omandada okupeeritava riigi kinnisvara, ja küsimuses Eesti Vabariigi omandiõigusest NSVL relvajõudude valduses ja kasutuses olnud Eestis asuvale kinnisvarale). Arvestades õiguse üldpõhimõtetega seoses avaldatud seisukohti ning selge vaheteo puudumist nende põhimõtete ja tavaõiguse normide vahel, võib arvata, et kollisiooni korral seadusega kaldub kohtupraktika prioriteedi omistamisele rahvusvahelise tavaõiguse normile; sellist seisukohta võib põhjendada p-s 12 viidatud § 3 lg 1 teise lause tõlgendusega.

14. Seaduste avaldamisega lõpeb seadusandlik protsess. Seega ei ole avaldamine mitte ainult seaduse õiguspärasuse, vaid ka õigusliku eksistentsi eeldus ja tingimus. Õigusnormide avaldamine kuulub lahutamatu õigusriigi printsiibi juurde. Mida ei ole avaldatud, see ei saa olla ka õigus. Sellest tulenevalt saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused. Isikutelt ei saa nõuda õigusnormide täitmist, mille eksisteerimise kohta neil puudub informatsioon ja võimalus nendega tutvuda, et kujundada oma dispositsioone. See tähendab muu hulgas, et jõustatud seadusi ei saa tunnistada salajasteks. Sellist võimalust PS ette ei näe.

Tuleb eristada ametlikku ja mitteametlikku avaldamist. Mitteametlikul avaldamisel on küllaltki suur osa isikute informeerimisel ja seaduste selgitamisel. Mitteametlikult võib seadusi avaldada eriväljaannetena, samuti koguväljaannetes, ajalehtedes, ajakirjades, televisioonis, raadios jne. Sellisel avaldamisel ei ole õiguslikku tähendust ja see ei kujuta endast avaldamist PS § 3 lg 2 mõttes.

Seaduste avaldamiseks õiguslikus mõttes loetakse nende ametlikku avaldamist Riigi Teatajas (PS § 108). Seaduste ametlikku avaldamist ehk nende avaldamist ettenähtud korras reguleerib RTS. Riigi Teataja on Eesti Vabariigi ametlik võrguväljaanne, mida antakse välja elektrooniliselt. Riigi Teataja on ühtlasi riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu. Riigi Teatajas avaldatakse rahvahääletusel ja Riigikogus vastuvõetud ning Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud seadused. Peale seaduste avaldatakse Riigi Teatajas ka Vabariigi Valitsuse, ministri, Eesti Panga presidendi ja valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määrused, samuti teisi Eesti Vabariigi õigusakte, välislepinguid, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi või üldkogu lahendeid, mis sisaldavad otsust Riigi Teatajas avaldatud õigustloova akti PS-ga kooskõla kohta, teadaandeid ja muid dokumente.

Õigusriigi printsiibist lähtuvalt tuleb üldjuhul õigusaktid, mis sisaldavad õigusnorme (materiaalsed seadused), normiadressaatidele teatavaks teha kas nende avaldamisega Riigi Teatajas või avalikustamisega muus vormis.

Riigi Teatajas ei avaldata Euroopa Liidu Teatajas avaldamisele kuuluvaid õigusakte, sh välislepinguid. Riigisaladust sisaldava määruse kohta avaldatakse Riigi Teatajas määruse osa, millele riigisaladus ei laiene, või teadaanne, mis sisaldab vähemalt määruse pealkirja, vastuvõtmise kuupäeva ja numbrit.

15. Seaduste (ka määruste) avaldamise ja jõustamise puhul tuleb arvestada *vacatio legis*'ega, mis toetub õiguskindluse printsiibile. See tähendab, et seaduse avaldamise ja jõustumise vahele peab jääma piisav aeg, et normiadressaadid saaksid kohandada oma dispositsioone uue olukorraga. Mida keerulisem on õiguslik regulatsioon ja mida suuremaid muudatusi toob see kaasa õiguskorda, seda pikem aeg peab jääma *vacatio legis*'eks. Õiguskindluse printsiip nõuab siin teatud juhtudel ka üleminekuregulatsioone, et anda isikutele aega uue olukorraga kohanemiseks. Õiguskindluse printsiibist tulenevalt on üldjuhul keelatud õiguse tagasiulatava jõu rakendamine. Isikud, kelle käitumine on allutatud õiguslikule regulatsioonile, on õigustatult huvitatud sellest, et nende dispositsioone ei kriipsutaks läbi tagantjärele õiguse muutmine. Isikule tuleb tagada usk (usalduse kaitse õiguslike ettekirjutuste püsivuse suhtes), et tema käitumine, mis on orienteeritud õiguskorrale, tunnistatakse kõigi sellest tulenevate tagajärgedega õiguspäraseks. Õiguse rakendamine tagasiulatuvalt riivab isiku usaldust õiguskorra vastu eelkõige siis, kui minevikus toimunud asjaolusid hakatakse tagantjärele õiguslikult ümber hindama.

Õiguse tagasiulatava jõu rakendamine on üldjuhul kooskõlas PS-ga, kui see on seotud isikute rikutud õiguste kompenseerimise või teatud hüvede andmisega.

PARAGRAHV 4

Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel.

1. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on õigusriigi püsimise oluline tagatis. See põhimõte ei võimalda ühegi institutsiooni ega isiku kätte liialt suure võimutäiuse koondumist. Viimane võib eriti ohtlikuks kujuneda kriisiolukorras, mil ka avalikkus võib otsustajatelt nõuda näiteks põhiõigusi eiravat tegutsemist.

2. Eesti riiki juhib rahva kui kõrgeima võimu kandja valitud Riigikogu, sestap on just seadusandja nimetatud § 4 loetelus esimesena. PS raames on Riigikogul võimalik seadustega kujundada teiste võimuharude ja põhiseaduslike institutsioonide tegevust. Riigikogu enese tegevuse põhiseaduspärasust kontrollib aga Riigikohus. Põhiseaduslike institutsioonide vastastikuse tasakaalustamise ja kontrolli valemisse kuuluvad ka Riigikontroll ja õiguskantsler. Need ega Vabariigi President ei kuulu ei seadusandliku-, täitev- ega kohtuvõimu harusse.

3. Eristatakse funktsionaalset, institutsionaalset ja isikulist, samuti horisontaalset ja vertikaalset võimude lahusust. Põhimõte, mille kohaselt üks ja sama inimene ei täida üheaegselt ülesandeid üksteist tasakaalustama ja kontrollima määratud võimuharudes, on mõeldud teenima institutsionaalset ja funktsionaalset võimude lahusust. Rotatsiooni korras võimuharude vahel liikumine on siiski lubatud, samuti on erandina lubatud tagasi astuva Vabariigi Valitsuse liikmete lühiajaline kuulumine vastvalitud Riigikokku (RKLS § 5 lg 2). Selliste erandite lubamisel tuleb lähtuda kujuneva olukorra sisust: ühegi institutsiooni sõltumatult tegutsemise võime ei tohi seeläbi kannatada. Riigikohus on eitavalt vastanud küsimusele, kas kohtuniku kuulumine teise võimuharu juures asuvasse nõuandvasse organisse rikub võimude lahususe põhimõtet (RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-6-17, p 35).

4. Vertikaalse võimude lahususe all peetakse silmas võimu jaotust riigiorganite ja KOV vahel: kõiki olemuselt kohaliku elu küsimusi lahendavad vallad ja linnad seaduste raames iseseisvalt. KOV organeid võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte valguses ei käsitleta, küll aga tuleb ka kohaliku võimu teostamisel vältida huvide konflikti ja kehtestatud tööjaotuse rikkumist. Vertikaalse võimude lahususe kohta vt lähemalt XIV ptk komm-d.

5. Riigivõimu harud ja põhiseaduslikud institutsioonid on oma otseselt PS-st tuleneva tegevuse korraldamisel autonoomsed. Nõnda otsustas Riigikohus, et Riigikogu ei saa seadusega muuta armuandmiskomisjoni otsuseid presidendile siduvaks, täitevvõim kirjutada ette, kellele anda riiklik teenetemärk ega teised võimuharud teha eelotsust seadluse andmise vajaduse kohta (RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98; RKPJKo 18.02.1994, III-4/A-3/94; RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94). Riigipea otsustusõiguse ja ülesannete täitmise lubamatuks piiramiseks ei peetud aga seda, et riigipitsatit hoiab riigisekretär (RKPJKo 22.06.1993, III-4/1-1/93).

6. Riigikogu võimu ulatus kipub pidevalt kahanema ja täitevvõimu oma kasvama. EL õiguse kujunemisel osaleb ennekõike Vabariigi Valitsus, Riigikogu roll jääb tagasihoidlikuks. EL õiguses otsustatu jätab seadusandjale kui üldse, siis pigem vähe valikuid. Teisiti ei oleks EL toimimine ilmselt ka mõeldav. Mõeldav on aga Riigikogu rolli suurendamine täitevvõimu tegevuse suunamisel EL organites osalemisel. Riigikogu liikmed on seatud täitevvõimust sõltuvusse ka sellega, et iseenesest lubatav seadusemuudatus on seotud Euroopa Komisjoni teavitamisega. Näiteks TNVS § 43 lg 3, InfoTS § 31 lg 1 ning MSÜS § 6 lg 9 kehtestavad teatud sisuga õigusnormi sisaldavast ettevalmistatavast õigusaktist teavitamise kohustuse. Nende normidega võetakse üle neli EL direktiivi. Teavitamiskohustuse eesmärk on vältida EL-s kaupade ja teenuste vaba liikumist takistavate põhjendamatute nõuete kehtestamist. Teavitama on aga volitatud täitevvõim, kes ei pruugi seda näiteks poliitilistel põhjustel teha või võib viivitada. Iseenesest on võimalik muudatus vastu võtta, ent enne teavitamist ja ette nähtud ooteaja möödumist (kuni 18 kuud) ei omanda see täit toimet. Riigikogu on loovutanud täitevvõimule olulise osa oma võimust riigi juhtimisel iga-aastase riigieelarve muutmiseks selliseks, et see enam ei sisalda arusaadaval ja sisuliselt muudetaval moel riigi kõiki kulusid ja tulusid. Riigikogu ja selle liikmete rolli saaks praktikas suurendada ka poliitilise kultuuri edendamise teel, näiteks nii, et Riigikogu liikmete algatusi ja muudatusettepanekuid ei lükka valitsuskoalitsiooni saadikud pea automaatselt tagasi.

7. Palju on vaieldud küsimuses, kui kaugemale ulatuvad kohtuliku kontrolli piirid põhiseaduslikkuse järelevalves ja halduskohtumenetluses. Riigikohus on asunud järjekindlalt seisukohale, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub Riigikogu, mitte kohtu pädevusse. Riigikogu vabadus poliitikat ja eelarvet kujundada pole piiramatut, vaid seda raamistavad PS põhimõtted ja põhiõigused. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab jääma seadusandja sedalaadi valikute kontrollimisel tagasihoidlikuks ja vältima olukorda, kus eelarvepoliitika läheb suures osas kohtu kätte. See siiski ei tähenda, et kohus ei saaks kontrollida põhiõiguste tagatust või PS põhimõtetest kinnipidamist (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 127).

8. Halduskohtumenetluses ei saa kohus asuda haldusorgani asemel tõendeid koguma. Kui haldusmenetluses ei ole õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks vajalikke andmeid kogutud, ei saa haldusorgani viga kõrvaldada uute tõendite kogumisega kohtumenetluses. Vastasel juhul asuks kohus haldusmenetluses uurimata jäänud olulisi asjaolusid hindama ja nende alusel kaalutusõigust teostama täitevvõimu asemel, mis oleks vastuolus võimude lahususe põhimõttega (RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 34).

9. Kohtud on tõstatanud küsimusi süüteo eest ette nähtud karistumäära põhiseaduspärasusest. Neil juhtudel on Riigikohus asunud seisukohale, et süüteo vastava karistuse määratlemisel on Riigikogu otsustusruum avar. Ühiskonnas omaks võetud väärtushinnangute alusel karistumäärade otsustamiseks on pädev just rahva valitud Riigikogu (RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 41).

10. Immuneet ja immuneedimenetlus on osa võimude lahususe ja tasakaalustatuse praktilistest tagatistest. Nii tagatakse demokraatliku õigusriigi kaitse eesmärgil riigi olulisemate institutsioonide sõltumatus ja Riigikogu liikmete, eriti parlamendivähemuse kaitse. Põhiseaduslikud institutsioonid kontrollivad ja tasakaalustavad riigi täitevvõimu, sh kriminaalmenetluse läbiviijaid. Selleks on vaja neid kaitsta täitevvõimu võimaliku poliitiliselt kallutatud kriminaalmenetlusega survestamise eest. Riigikohus lahendas küsimust sellest, kas immuneet ja immuneedimenetlus peaks laienema ka linnapeale ja leidis, et ei pea, sest KOV üksused riigivõimu harude kontrolli ja tasakaalustamise ülesandeid ei täida (RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27).

PARAGRAHV 5

Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.

1. Paragrahviga 5 sarnast sätet varasemad Eesti PS-d ei sisaldanud. Loodusressursside kui rahvuslikku rikkuse, selle säästliku kasutamise ja üldse keskkonna eraldi mainimine PS üldsätetes oli kahtlemata aja märk. See on tingitud ilmselt Eesti varasemate PS-de väljatöötamise ajaga võrreldes aset leidnud ühiskondlikest muudatustest ja tänapäeval loodusvaradele avaldatavast survest, mis väljenduvad nii üha teravamaks muutuvates keskkonnaprobleemides kui ka sellega kaasnevas keskkonnaõiguse arengus. Põhiseaduse Assamblee aruteludest on näha, et keskkonda puudutavate PS sätete sõnastamine põhjustas diskussioone ning palju ei jäänud puudu selle paragrahvi varasema tööversiooni PS eelnõust väljajätmisest. Asjaolu, et see lõpuks siiski jõudis PS üldsätete hulka, viitab keskkonnaküsimuste suurele tähtsusele ning annab tunnistust loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise tähtsusest riigi korraldamisel, sealhulgas õiguslikul reguleerimisel.

2. PS preambuli kohaselt on riik „pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus” (vt preambuli komm-d). Loodusvarade ja -ressursside kui rahvusliku rikkuse säästlik kasutamine on kindlasti üks vältimatuid eeldusi nimetatud ülesande täitmisel. Selliselt paneb § 5 riigile kohustuse kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim. Paratamatult kaasneb sellega isikute õiguste piiramine keskkonnakaitse vajadustest lähtudes. Samas kuulub looduskeskkonna säästmine põhikohustuste hulka (§ 53). Nii võivad §-dest 5 ja 53 tulenevad keskkonnakaitsele põhimõtted ja kohustused õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32) riiveid (nt RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p-d 63–64).

3. Kahtluseta kuuluvad loodusvarade ja -ressursside alla Eesti maavarad (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 25), kuid normi kohaldamisala on oluliselt laiem. Kuna § 5 näol on tegemist üldise sisuga keskkonnaalase printsiibiga, on terminit „loodusvarad ja -ressursid“ põhimõtteliselt võimalik laiendada kõikidele keskkonnakaitseõiguse esemeks olevatele keskkonna põhilistele elementidele, nagu õhk, vesi, pinnas, floora ja fauna ning nende koostoime.

Sätte eseme lai määratlemine on kooskõlas nüüdisaegse keskkonnaõiguse arusaamaga, mille kohaselt on efektiivne keskkonnast kui terviklikust süsteemist lähtuv keskkonnakaitse, mida rõhutatakse ka seaduses (KeÜS § 8). Keskkonnakaitse valdkonnaspetsiifilises kontekstis on loodusvara või -ressursina eraldi vaadeldav ka nende elementide selline komponent nagu mõni taime- või loomaliik ja selle looduslik elupaik, maastikuelement, maavara vms. Kuigi säte ei ole otseselt suunatud kultuuripärandi kaitsele, ei välista termini „loodus“ kasutamine inimtegevuse kaasmõjul kujunenud keskkonnakomponentide, nagu nt pargid, pärandkultuurimaastikud jms, vaatlemist sättega kaitstava väärtusena. Keskkond laias mõistes hõlmab paratamatult ka tehiskeskkonna, mida – arvestades inimtegevuse ulatuslikku mõju keskkonnale – ei ole sageli võimalik looduskeskkonnast selgelt piiritleda. Siiski poleks õige § 5 tähenduses loodusvara või -ressursina eraldi vaadelda mõnd tehiskeskkonna objekti. Siin võib märkida, et kultuuripärandi kaitse ülesanne tuleneb riigile PS preambulist.

4. „Loodusvarade ja -ressursside“ mõiste laia ulatuse ning sellega hõlmatud objektide loodusliku olemuse äärmise mitmekesisuse tõttu ei samastu mõiste „rahvuslik rikkus“ riigi tsiviilõigusliku omandiga. Olulise rahvamajandusliku või keskkonnakaitseliku tähtsusega loodusvara kasutamise allutamine avalikule huvile võib toimuda ka teisiti kui riigi omandi kaudu. Teatud loodusvarasid ei loeta nende loodusliku olemuse tõttu üldse asjaõiguse esemeks (nt avameri, välisõhk). Samas avalikud veekogud kuuluvad riigile ega ole tsiviilikäibes (VeeS § 23 lg 2) ning seadusega on piiratud kinnisomandi ulatumist kaldajooneni (AÕS § 133). Selliselt on avalikud veekogud käsitatavad avaliku hüvena, mis ei ole tavaliises tsiviilikäibes. Kinnisomand ei ulatu ka põhjaveele (AÕS § 134) ja selle kui avaliku hüve kasutamine toimub eraldi seaduses (eelkõige VeeS) sätestatud korras. Üldjuhul kuuluvad riigile aluspõhja maavarad ning avalikus veekogus asuvad maavarad (MaaPS § 11 lg 1), mis samuti looduslikul kujul tsiviilkäibes ei ole (MaaPS § 11 lg 4) ning nende uurimine ja kaevandamine eeldab seaduses sätestatud õiguste ja lubade taotlemist. Seadused võivad ka piirata riigi õigust võõrandada mingeid loodusvarasid hõlmavat kinnisomandit (nt MS § 5 lg 1 kohaselt peab keskkonna stabiilse seisundi ja metsa mitmekülgse kasutamise tagamiseks riigimetsamaa pindala moodustama vähemalt 20% Eesti Vabariigi maismaa pindalast).

5. Säte laieneb ka neile olulistele loodusvaradele ja -ressurssidele, mis võivad tsiviilõiguslikult olla eraõigusliku isiku omandis või valduses, ning suunab ka nende kasutamisel säästlikkusele. Keskkonna kaitseks, sealhulgas §-st 5 tuleneva suunise järgse õigusliku regulatsiooni kehtestamisel kaasnevad piirangud isikute põhiõigustele, eeskätt ettevõtlusvabadusele (§ 31) ja omandiõigusele (§ 32). Näiteks avalikele veekogudele avaliku juurdepääsu tagamiseks on kinnisasja omaniku õigusi piiratud kohustusega lubada igaühel kasutada kallasrada (KeÜS § 38) või suurematelt tööstusettevõtetelt nõutakse parima võimaliku tehnika kasutamist (THS § 26 lg 1 p 3). Lisaks kallasrajale on §-st 5 võrsunuiks peetud ka muid looduses liikumisega seotud n-õ igaüheõigusi võõra maa ja veekogu kasutamiseks (KeÜS §-d 32–37), mille eesmärk on maaomanike õigusi kitsendades tagada inimestele avaramaid looduskeskkonnas liikumise ja viibimise võimalusi.

6. Paragrahvist 5 tulenevalt peab Eesti loodusvarade ja -ressursside kasutamine teenima ennekõike Eesti riigi ja rahva huve. Kuna rahvuslik rikkus ei piirdu majandusliku aspektiga, peab riigi keskkonnapoliitika juba §-st 5 tulenevalt tasakaalustatult arvestama erinevaid avalikke (sotsiaalseid, majanduslikke, keskkonnakaitselisi) huve. Seejuures ei seisne keskkonna väärtus inimese ja ühiskonna jaoks üksnes tema inimese poolt kasutamise võimaluses, vaid juba pelgas olemasolus (nn eksisteerimisväärtus). Kaitset vajab ka see osa keskkonnast, millel ei ole ühest majanduslikku tähtsust või selget kasutusväärtust. Paragrahv 5 ei rõhuta keskkonna välisest väärtustajast sõltumatut väärtust, kuid ei takista keskkonna iseväärtuse tunnistamist keskkonnapoliitika ühe lähtealusena. PS tasandil viitab keskkonna väärtustamisele laiemast aspektist § 53, millest tuleneb kohustus hüvitada looduskeskkonna objektiivse, omaniku seisukohast sõltumatu väärtuse kahjustamine (vt § 53 komm 20). Paragrahv 5 siiski ei püstita absoluutset ideaali, et kasutamisel peaks maksimeerima ainult keskkonnaväärtusi ning loodusvarasid või -ressursse tuleks kindlasti kasutada võimalikult vähe või jätta need ilma kaalumata üldse kasutamata. Normist on siiski tuletatav ka see, et kui loodusvarad või -ressursid on olemas ja nende mingil viisil kasutamine on riigi ja rahva huvides, sealhulgas majanduslikes ja sotsiaalsetes huvides, siis tuleb seda rahvuslikku rikkust neis huvides ka kasutada, tehes seda samas säästlikult.

7. „Säästliku kasutamise“ suunist tuleb samuti mõista küllaltki laialt ja selle sisustamisel saab võtta appi säästva arengu põhimõtted, kuna nendest juhitud ka Põhiseaduse Assamblee aruteludes. PS koostamise ajaks oli säästva arengu kontseptsioon ÜRO Peaassamblee poolt 1983. a loodud Ülemaailmse Keskkonna ja Arengu Komisjoni, nn Brundtlandi komisjoni 1987. a esitatud lõpparuandes sõnastatud kui arengutee, mis rahuldab praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade samasuguseid huve. 1992. a ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil kiideti heaks nn Rio deklaratsioon, millest säästva arengu kontseptsiooni olemusliku tunnuseks võib esile tõsta 4. printsiibi, mis nõuab igasuguste ühiskonna arenguprotsesse suunavate otsuste tegemisel keskkonnakaitselise kaalutluste arvessevõtmist. Säästva arengu põhimõtet on põhjendustes ära märgitud ka Rahvusvahelise Kohtu praktikas (nt *Gabčíkovo-Nagymaros* ja *Pulp Mills* asjades). Käesolevaks ajaks on riigid ÜRO raames kokku leppinud uutes ülemaailmsetes säästva arengu eesmärkides, mis on kokku võetud 2015. a New Yorgis tehtud deklaratsioonis „Muudame maailma: säästva arengu tegevuskava aastaks 2030“. Selles sätestatud säästva arengu eesmärkideks on ka näiteks säästva tarbimise ja tootmise tagamine (12. eesmärk) ning kliimamuutuste ja nende mõjuga võitlemiseks meetmete rakendamine (13. eesmärk). EL tegevus säästva arengu tegevuskava aastaks 2030 eesmärkide täitmisel on sõnastatud 2016. a avaldatud Euroopa Komisjoni teatises. Jätkusuutlik majandusareng on olnud ka üks Euroopa 2020. a strateegia prioriteete. Samuti on keskkonnakaalutluste lõimimine EL toimimise lepingu üks nõudeid. Ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitselised nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist (art 11).

8. PS normide suure üldisuse tõttu vajavad need täpsustamist seadustes ning eelkirjeldatud rahvusvahelises keskkonnapoliitikas ja keskkonnaõiguses kujunenud printsiibid on leidnud sõnastamist ka kehtivates seadustes. Lisaks keskkonnavaldkonna seaduste konkreetsematele normidele, mis on keskkonna kasutamise või kaitsmise tarbeks kehtestatud, on üldisemaid

looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutamise aluseid sätestatud SäAS-s, millele tuginevalt on koostatud erinevaid säästva arengu kavasad (nt Säästev Eesti 21). SäAS järgi on looduskeskkonna ja -varade säästliku kasutamise eesmärgiks tagada inimesi rahuldav elukeskkond ja majanduse arenguks vajalikud ressursid looduskeskkonda oluliselt kahjustamata ning looduslikku mitmekesisust säilitades (SäAS § 2). Säästliku kasutamise mõistet aitavad avada näiteks taastumatu loodusvara kasutamise põhitõingimused, mille järgi tuleb lähtuda teada olevate varude jätkumisest võimalikult pikaks ajaks ning taastuva loodusvara toodanguga, ammendamatu energiaallikaga, jäätmetega või teisese toormega asendamise võimalusest (SäAS § 6 lg 1). Seevastu taastuvat loodusvara võib kasutada ainult ulatuses, mis tagab loodusliku tasakaalu ja taastootmise, kaitserežiimide täitmise ning bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse säilimise (SäAS § 5 lg-d 2, 4). Asjakohaseid keskkonnakaitse põhimõtteid on sõnastatud veel KeÜS-s, mille eesmärk on muu hulgas säästva arengu edendamise, et kindlustada tervise- ja healolvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele (KeÜS § 1 p 2). Oluliste põhimõtetenähtena rõhutatakse keskkonnakaitse terviklikkust ja kõrget taset (KeÜS § 8) ning §-ga 5 sõnastuslikult sarnase KeÜS § 13 järgi tuleb taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Seaduses sätestatud juhul kehtestatakse taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad. Säästva arengu eesmärgi saavutamiseks on vahetult seotud loomimispõhimõte, mille järgi keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel (KeÜS § 9). Keskkonnaõiguse põhimõtete hulka kuuluvad ka vältimis- ja ettevaatuspõhimõte (KeÜS §-d 10, 11) ning n-õ saastaja-maksab-põhimõte (KeÜS § 12). Kõnealused põhimõtted pole jäänud deklaratsioonideks, vaid on oluline osa keskkonnaõigusest, olles leidnud viitamist ja rakendamist ka kohtupraktikas (nt RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 22; RKHKo 18.11.2009, 3-3-1-44-09, p-d 18, 20; RKHKo 11.11.2015, 3-3-1-37-15, p 22; RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472/92, p 22). Kirjeldatud põhimõtted annavad veidi täpsema suuna loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamisse kätetu mõistmiseks.

9. Aja jooksul ümbritsev keskkond muutub ja see mõjutab ka riigi ja ühiskonna ees seisvaid ülesandeid. Uued probleemid, võimaluste muutumine ning teaduse ja tehnika areng määravad ära ka meetmed, mida nende ülesannete täitmiseks saab rakendada. Seetõttu peab ka PS ühiskonna ning selle probleemidega kaasas käima. Nüüdisaja üheks suurimaks keskkonna-probleemiks peetakse kliimamuutusi, millega omakorda kaasnevad laiaulatuslikud mõjud keskkonnale ja seeläbi ka inimesele. Tulenevalt kliimamuutustega kaasnevatest probleemidest ja majandusarenguks vajalike ressursside piiratud olemisest on tänapäeval mitmetes arengudokumentides näiteks võetud poliitilisi eesmärgi liikuda järk-järgult kliimaneutraalsema ja ringmajanduse mudeli suunas. Uued teadmised ja neile tuginevad muutused arusaamades, näiteks nüüdisaegsed toote või teenuse olemusliku või elutsükli arvestavad lähenemised mõjutavad ka seda, mida saab pidada loodusvarade ja loodusressursside säästlikuks kasutamiseks. Nii on mõne toote puhul selle tootmise mõjust tähtsamgi pöörata tähelepanu ka sellele, mis saab tootest või selle pakendist siis, kui toode on tarbitud või seda enam ei vajata ehk kui need on muutunud jäätmeteks. Energiasäästu ja -tõhususe saavutamise vajadus ja sageli ka kohustus on muutunud paljudes valdkondades tavapäraseks. Seega on §-st 5 tuletatav ka suunis riigile valdkonna arenguga kaasas käia, kujundada vastav õiguskord ning

hoida seda ajakohasena, arvestades keskkonnaprobleeme, teaduse ja tehnika arengut ning riigi ja ühiskonna vajadusi ning võimalusi. Kas ja millistes piirjoontes kujunevad kliimaneutraalsus ja ringmajandus poliitilistest eesmärkidest piisavalt selge õigusliku sisuga kontseptsioonideks, peab näitama edasine valdkonna õiguslik areng ning kohtupraktika.

10. Põhiseaduse Assambleel arutusel olnud eelnõu varasemates versioonides sisaldus ka säte, et riik kaitseb loodust ja tervislikku elukeskkonda. Arutelude tulemusena sõnastust muudeti ning otsesõnu sellist riigi kohustust PS-s ei mainita. Ehkki nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas on esitatud üldist keskkonnaalast põhiõigust toetavaid seisukohti, on Riigikohus seni eitanud otse §-dest 5 ja 53 tuginevat iseseisvat põhiõigust puhtale keskkonnale (RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p-d 12, 13). See aga ei välista isikut mõjutava keskkonnamõju korral tuginemist muudele põhiõigustele (vt lisaks § 53 komm-d 24–26). Igaühe õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus, on käesoleval ajal siiski sätestatud lihtseaduse tasandil (vt § 53 komm 27).

PARAGRAHV 6

Eesti riigikeel on eesti keel.

1. Eesti põlis- ja enamusrahvuse eestlaste emakeel eesti keel on Eesti ainsa riigikeelena sätestatud kõigis seni kehtinud Eesti PS-des ja Põhiseaduse Assambleele esitatud PS eelnõudes. PS § 6 on üheks rahvusriigi põhimõtet väljendavaks PS normiks, mille kaudu viib riik ellu preambulis toodud ülesannet tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.

2. Mingile keelele avalikus kasutuses üldkohustusliku staatuse andmine on enamikus riikides reguleeritud PS tasandil. Asjakohastes normides on riigikeele (*state language*, *national language*) kõrval laialdaselt käibel ka ametliku keele (*official language*) mõiste. Erinevus nende mõistete vahel väljendub selles, et „ametliku keele“ staatus määratleb keele ametliku asjaajamise vahendina, rõhutamata keele sidet keele kandjaks oleva rahvusega, samas kui keele määratlemine riigikeelena väljendab ühtlasi riigi rahvuslikku identiteeti ja riigi kohustust seda keelt kaitsta ja arendada. Ilmekalt väljendab seda erinevust Prantsusmaa põhiseaduse sätte, mille kohaselt oli prantsuse keel „vabariigi ametlik keel“, muutmine 1992. a selliselt, et prantsuse keel on „vabariigi keel“ (*langue de la République*). Riigikeelena sätestatakse tavaliselt riigi enamusrahvuse emakeel, mis valdava enamusrahvusega riikides, nagu Euroopas üldiselt välja kujunenud, on sageli ainus ametlik ja riigikeel. Siiski ei lange riigikeel ja ametlik keel alati kokku, näiteks ei pruugi riigikeelel olla alati ametliku keele staatust (retoromaani keel Šveitsis). Koloniaalajastu pärandina on kolmanda maailma riikides sageli endiste kolonisaatorite keel kohalike rahvuskeelte asemel kasutusele võetud ametliku keelena, samaaegselt nähes riigile ette kohustuse arendada rahvuskeeli.

3. Riigikeele legaaldefiniitsioon PS-s ja Eesti seadustes puudub. Erialakirjanduses tuuakse tavaliselt välja riigikeele järgmised põhilised kasutusala – riigikeeles avaldatakse seadused jt ametlikud dokumendid, see on riigiorganite töökeel ja kasutatav ametlikus asjaajamises,

samuti kohanimedes ja üldkasutatava teabe allikates (teemärgid jms), põhiline õppekeel haridusasutustes, riigikeelne peab olema meedia. Samuti rõhutatakse riigikeele ühiskonda konsolideerivat toimet, isikute õigust riigikeelsele suhtlemisele kogu riigis ning seda, et riigikeele staatus peab tagama keele igakülgse arengu ja laia kasutamise poliitilises, kultuurilises ja teadussfääris. Tuginedes ka muudele keeleküsimust reguleerivatele PS sätetele, võib eeltoodu põhjal § 6 tähenduse lahti mõtestada alljärgnevalt.

Eesti keel on Eesti avaliku võimu teostamise keel, seega Eesti ametlik keel. Sellisena defineeris riigikeelt ka 1934. a PS § 5, mille teine lause sätestas: „Riigikeele all tuleb mõista ametiasutiste asjaajamise keelt.“ Riigikohus on rõhutanud, et ka §-st 1 tuleneva Eesti demokraatliku vabariigina toimimise üheks tingimuseks on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgset Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98). Eesti keele kasutamist ametliku keelena reguleerivad täpsemalt §-d 51 ja 52. Kuigi eesti keel ei ole § 51 lg 2 ja § 52 lg-te 2 ja 3 kohaselt riigi ja KOV asjaajamises ainuvõimalik, väljendub tema eelisseisund asjaajamises muude keelte ees selles, et ta on § 52 lg 1 kohaselt asjaajamise üldkohustuslik keel ning § 51 lg 1 kohaselt on igapäevasele tagatud õigus eestikeelsele suhtlemisele mainitud asutustega. Mõistagi ei tule siinkohal asjaajamist ja avalikku võimu mõista kitsalt üksnes põhiõigusi riivava tegevuse tähenduses, vaid et eesti keeles peavad isikutele olema kättesaadavad ka riigi ja KOV asutuste poolt tagatud meditsiin, haridus, õigusabi jms avalikud teenused. Paragrahvi 37 lg 4 kohaselt on igapäevasele õigus saada eestikeelset õpetust.

Iga ühiskond vajab normaalseks toimimiseks suhtlemist ja sotsiaalset ühtsust ühiskonnaliikmete vahel, mis on võimalik vaid ühise keele vahendusel. Paragrahvist 6 tulenevalt peaks Eesti ühiskonnas selliseks keeleks olema eesti keel. Seetõttu peaks riik edendama eesti keele kasutamist ka avaliku võimu teostamisega vahetult mitteseotud ühiskonnaelu valdkondades, nagu äris, kultuuris, hariduses, ajakirjanduses jms. Selle eesmärgiga on põhjendatud ka piirangute seadmine võõrkeelte kasutamisele nendes ühiskonnaelu valdkondades, et tõkestada vastupidiseid tendentse. Nii toimides tuleb loomulikult arvestada igapäevase õigusega oma rahvuslikule identiteedile (§ 49) ning vähemusrahvuste kultuurialaste õigustega (§ 50), mis eeldavad samasse vähemusrahvusesse kuuluvate isikute võimalust kasutada omavahelises suhtlemises oma emakeelt. Samas peaks eesti keel kujunema eri rahvuste esindajate vahelise suhtlemise keeleks Eestis.

Kõrvuti ametliku ja eri rahvuste suhtlemise keelena on riigikeelel eriti oluline tähtsus eesti rahvuse emakeelena. Koostoimes PS preambuliga, mille kohaselt on riigi eesmärgiks eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade, ja arvestades, et eesti keel on eesti rahvuse ja kultuuri oluline komponent, tuleneb §-st 6 riigi kohustus tagada eesti keele igakülgne arenemine teadus- ja kultuurikeelena. Selleks on vaja, et eesti keel oleks käibel kõigil olulistel elualadel ja omaks selleks vajalikke väljendusvahendeid. Samuti tuleb seista eesti keele kasutamise eest ka rahvusvahelise koostöö eri vormides, milles riik osaleb.

4. Eestlaste ühiskeeleks on kujunenud Põhja-Eesti murretel põhinev kirjakeel. Eestlaste ühiskeele kõrval eksisteerib ka eesti keele erikujud. Selliste erikujudena on Vabariigi Valitsuse poolt 05.08.2004 heaks kiidetud „Eesti keele arendamise strateegias 2004–2010“ välja toodud eesti viipekeel, viibeldud eesti keel, väliseestlaste keel ja eesti keele piirkondlikud erikujud Eestis. Lõuna-Eesti peamurde erinevate (Mulgi, Tartu, Setu ja Võru) murrete põhjal

kujunenud Lõuna-Eesti kirjakeel kadus laiemast käibest 19. sajandi esimesel poolel, kuid eeskätt Võru ja Setu murded on kõnekeelena maapiirkondades siiaaani käibel. KeeleS kohaselt peab ametlik keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile; iseseisva keelena (kuid mitte võõrkeelena) eristab seadus eesti viipekeelt.

Arvestades riigikeele ametliku suhtlemise ja ühiskonna konsolideerimise funktsiooni, võib arvata, et §-s 6 on eesti keele all silmas peetud eestlaste ühiskeelt. Mõistagi tuleb arvestada vajadusega tagada kurdile või vaegkuuljale eesti viipekeelse või viibeldud eestikeelse suulise asjaajamise võimalus (KeeleS § 8 lg 2 kohaselt toimub see tõlketeenuse võimaldamisega). Paragrahvist 6 tuleneva eesti ühiskeele kaitse ja arendamise ülesandega on kindlasti kooskõlas ka Eesti keelemurrete kaitse ja arendamine. Keele ajalooliselt kujunenud piirkondlik mitmekesisus on keele rikkus ning ühiskeele arengu oluline allikas. Pole alust arvata, et eesti keele erikujud, sh piirkondlikke, oleks väljatöötamisel vaadeldud võõrkeeltena. Kindlasti hõlmab neid erikujud preambulis nimetatud eesti keel. Kahelda ei saa keelemurrete tähtsuses ka eesti kultuuri püsimise ja arengu seisukohast.

PARAGRAHV 7

Eesti riigivärvid on sinine, must ja valge. Riigilipu ja riigivapi kuju sätestab seadus.

1. PS § 7 sätestab Eesti riigi sümbolitena riigivärvid, riigilipu ja riigivapi. Kui riigivärvid määrab PS kindlaks otse, siis riigilipu ja riigivapi loomise kohustuse paneb PS Riigikogule. Riigivärvide kaudu on kirjutatud ette ka riigilipu värvilahendus. Lisaks kujule tuleb seadusega reguleerida ka riigilipu ja riigivapi kasutamise õiguslikud alused.

2. Riigivärve, riigilippu ja riigivappi käsitlev PS norm ilmus esmakordselt Eesti Vabariigi 1937. a PS-s (selle § 6), mis vastas sisuliselt praegusele §-le 7. Eesti riigilipu ja riigivapi ajalugu on tunduvalt vanem.

Juba 19. sajandi lõpul kujunesid rahvusvärvideks sinine, must ja valge, mis võeti kõigepealt kasutusele Eesti Üliõpilaste Seltsi lipul. Riigilipu kehtestas 27.06.1922 vastu võetud riigilipu seadus, riigilipuks võeti juba rahvuslipuna juurdunud sinimustvalge lipp.

Riigivapi kuju ja kirjelduse määras esmakordselt 19.06.1925 vastu võetud RVaS. Kollasel kilbil kolme lõvi motiiv pärineb 13. sajandi Taani riigivapilt, mis leidis kasutamist ka Tallinna linna, Eestimaa Rüütelkonna ja Eestimaa kubermangu vapil.

3. Riigilipu kirjelduse, kuju ja kasutamise alused on käesoleval ajal reguleeritud 23.03.2005 vastu võetud ELS-ga, mille § 1 lg 2 kohaselt kasutatakse Eesti lippu nii rahvus- kui riigilipuna. Riigivapi kirjeldust, kuju ja kasutamise aluseid reguleerib praegu 13.06.2001 vastu võetud RVaS. Erinevalt riigilipust, mis on samaaegselt ka rahvuslipp, sümboliseerib riigivapp üksnes riigivõimu. Seetõttu on selle kasutusala riigilipu omast kitsam, piirdudes ametliku asjaajamisega. RVaS §-de 2 ja 15 kohaselt on riigivapi kasutamise õigus üksnes riigiasutustel ning riigivõimu teostavatel organitel ja isikutel.

Eri aegadest pärinevate seadustega kinnitatud etalonkujutiste ja kehtestatud heraldiliste kirjelduste põhjal võib väita, et Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp on püsivad peaaegu muutmata kujul.

4. PS ei käsitle teisi Eesti riigi ja rahva sümboleid, milleks õigusteadlase A. Taska arvates võib pidada näiteks hümnid, eepost „Kalevipoeg“, selle tegelasi ja selles nimetatud maakondi, Tallinna ja Tartu linna, Pika Hermannitorni või muud, mille kaudu identifitseeritakse eesti rahvast või eestlust üldse. Muude sümboleid õiguslik reguleerimine on võimalik seadusega, või kui neile õigusliku tähenduse andmine ei eelda õigustloova sisuga akti, siis Riigikogu otsusega § 65 p 16 alusel. Samuti võib riigi sümbol õiguslikult kujuneda tavanormi alusel. Võib väita, et nii on riigihümniks saanud J. V. Jannseni ja F. Paciuse „Mu isamaa, mu õnn ja rõõm“.

Põhiseaduse Assamblees oli arutusel Eesti hümnid, pealinna ja iseseisvuspäeva sätestamine PS üldsätetes, kuid seda otsustati mitte teha. Sellekohasest arutelust ilmneb, et ei soovitud nende sümboleid PS-s sätestamise läbi seadusandjale panna kohustust nende staatust reguleerida ning peeti otstarbekamaks jätta nendega seotud õiguslikud küsimused seadusandja otsustada (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 233 ja 441). Eesti Vabariigi iseseisvuspäev, 24. veebruar, leidis siiski PS preambulis fikseerimist Eesti Vabariigi loomise daatumini.

II PEATÜKK

PÕHIÕIGUSED, VABADUSED JA KOHUSTUSED

Sissejuhatus

Teine peatükk on põhiseaduse mahukaim. See ei ütle iseenesest väga palju, sest põhiseaduse osasid ei saa panna tähtsuse järjekorda – ega iseäranis mõõta nende tähtsust paragrahvide arvuga. Ometi on kõnekas tõsiasi, et 1920. a PS-st alates on põhiõiguste ja vabaduste osa järk-järgult kasvanud. Saja aastaga on mõistagi muutunud kogu Euroopas arusaam mitte ainult sellest, millised põhiõigused on olemas, vaid ka põhiõiguste rollist. Põhiseaduslikkuse järelevalve juurdumise tõttu on viimased muutunud palju tugevamaks õigusseks. Põhiõigussäte te arvu kõrval on suurenenud ka nende kaal. Muutustest hoolimata on erinevate PS-de põhiõiguste ja vabaduste peatükkides jälgitav Eesti riigioiguslik traditsioon. Tõsi, vaid üksikute põhiõiguste sõnastus on püsinud muutumatuna, nt sätestavad kõik Eesti PS-d: „Kodu on puutumatu.“ Traditsioon avaldub pigem selles, et põhiõigusi on sõnastatud silmas pidades varasemaid põhiseadusi.

Sõnastuslikud erinevused pole seega juhuslikud. Need osutavad ajaloolisele kogemusele ja muutunud hinnangutele. Näiteks ütles 1920. a PS § 20: „Iga kodanik on vaba oma rahvuse määramises.“ 1938. a PS-s on see säte saanud kuju: „Iga kodanik on õigustatud säilitama oma rahvusse kuuluvuse.“ (§ 19). Kehtiv PS ütleb: „Igaühel on õigus säilitada oma rahvuskuuluvus.“ (§ 49). Viimase sätte sõnastamisel Põhiseaduse Assamblees võrreldi erinevaid põhiseadusi ja vaagiti erinevust enda rahvuse määratlemise ja rahvuskuuluvuse säilitamise vahel. Siin on vaid üks näide sellest, kuidas varasemad põhiseaduslikud valikud mõjutasid kehtiva PS kujunemist.

Eriti põhiõiguste puhul tekib aga küsimus, kas on mõttekas rääkida rahvuslikust traditsioonist, kui Eesti PS on ühendatud rahvusvahelises õiguses toimivate arengutega. PS § 3 teise lause järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. PS § 123 lg 2 järgi kohaldatakse välislepingu sätteid juhul, kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu ratifitseeritud välislepingutega. Eesti on liitunud mitmete inimõigusi puudutavate välislepingutega: majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga; rassilise diskrimineerimise mis tahes vormide likvideerimise rahvusvahelise konventsiooniga; kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga; piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooniga; laste õiguste konventsiooniga; Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooniga jne.

Põhiõiguste sisustamisel mängib iseäranis tähtsat rolli EIÕK ja selle tõlgendamise praktika EIK-s. EIÕK oli II ptk koostamisel oluline eeskuju. Ka Riigikohus on mõne sätte taga aivanud EIÕK mõju (vt nt RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 14). Eeskujuks olemisest on õiguslikult aga tähtsam kohustus tõlgendada PS II ptk kooskõlas rahvusvaheliste lepingutega. Riigikohus on öelnud, et PS „tuleb tõlgendada viisil, mis tagab selle kohaldamise vastavuse inimõiguste konventsiooni ja selle kohaldamispraktikaga“ (RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 18). Kasvav kaal on ka ELPH-I. Viimane on küll siduv üksnes juhul, kui riik tegutseb EL õiguse kohaldamisalas. Tõlgenduslikuks juhiseks on seda aga võetud laiemalt, nt vanuse käsitamisel eri kohtlemist keelava asjaoluna (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 33).

Rahvusvahelise õiguse, sh EL õiguse määrava mõju tõttu põhiõiguste tõlgendamisele on erialakirjanduses kõneldud Euroopa põhiõigusdoktriini ühtlustumisest. PS II ptk ei saa tõesti lugeda n-ö silmaklappidega, jätmata tähelepanuta rahvusvahelise tausta. PS ülejäänud osade (nt võimude lahususe või kohaliku omavalitsuse) käsitlemisel on teiste riikide kogemus ja tõlgenduspraktika pigem võrdlusmaterjal, millega on õpetlik arvestada, kuid mis ei ole Eesti PS eripära tõttu siia vahetult ülekantav. Ka II ptk on eripärane ja sisaldab teistes riikides tundmata norme. Näiteks on õigus perekonnaelule küll laialt tunnustatud, ent perekonna kirjeldamine rahva püsimise ja kasvamise alusena (PS § 27) peegeldab 1930. aastate teise poole Eesti vaimset olustikku. Põhiõiguste puhul on aga riigikorraldusliku eripära arvestamise võimalus oluliselt väiksem, sest selles valdkonnas on ohtralt rahvusvahelist õigust, mis on vahetult kohaldatav.

Põhiõiguse mõiste

Vormiliselt on põhiõigus iga põhiseaduslikku järku õigus. Ehkki ajalooliselt on välja kujunenud hulk õigusi, mida tavatsetakse pidada loomuldasa põhiõigusteks – väljendusvabadus, isikuvabadus, õigus elule jne –, pole need põhiõigused mitte oma sisu tõttu, vaid seepärast, et on sätestatud PS-s. Tuleb teha selget vahet inimõiguste ja põhiõiguste vahel. Inimõigustena käsitatakse õigusi, mis on nii fundamentaalsed, et on igal inimesel, sõltumata riiklikust kuuluvusest. Kui mõnest õigusest kõneldakse kui inimõigusest, siis peetakse sageli silmas moraalset vajadust seda õigust kaitsta – mitte pelgalt tõsiasja, et seda õigust kaitsevad rahvusvahelised inimõiguste konventsioonid. Põhiõiguste puhul on aga otsustav just erilist laadi kaitse. Sisult on põhiõigused väga mitmesugused. Nende hulgas on rahvusvaheliselt inimõigustena kaitstavaid õigusi (õigus elule – § 16, piinamise ja väärkustalandava kohtlemise keeld – § 18, isikupuutumatus – § 20 jne), riigile eripäraseid õigusi (õigus pöörduda asutuste ja ametiisikute poole eesti keeles – § 51), nii individuaalseid kui ka kollektiivseid õigusi (vähemusrahvuste õigus luua omavalitsusasutusi – § 50, ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia – § 38).

Ajalooliselt on põhiõigustena käsitatud ka niisuguseid õigusi, mille sisu on seadusandja vaba kujundama. Näiteks sätestas 1920. a PS § 19: „Eestis on kindlustatud vabadus elukutset valida ja ettevõtteid avada ning kasutada põllutöös, kaubanduses, tööstuses, samuti muil majandusaladel. Selles vabaduses ei või kedagi kitsendada või takistada muidu kui seaduste põhjal ja piirides.“ Tänapäevase käsitluse järgi ei anna seda laadi sätted – kuigi see sõnastusest ei tulene – seadusandjale täielikku vabadust põhiõigust piirata. Nõnda on

tõlgendatud ka kehtiva PS § 38 teist lauset, mis sätestab: „Ülikoolid ja teadusasutused on seaduses ettenähtud piires autonoomsed.“ Eeldatakse, et autonoomia piirid tulenevad PS-st ning seadusandja peab neid austama. Kui seadusandjale antakse vabad käed, siis ei muuda see niisuguseid sätteid veel mõttetuks. Sellisel juhul on nende sisu seadusereservatsioon – riigi kohustus reguleerida neisse õigustesse puutuvat seadusega. Ajalooliselt oli sellise kohustuse taustal umbusk haldusasutuste vastu koos veendumusega, et demokraatlikult valitud seadusandjalt pole põhjust oodata põhiõiguste liigset kärpimist. Tänapäeval on aga umbusk laienenud ka demokraatlikule seadusandjale ja põhiõigused seetõttu saanud teise tähenduse. Seadusereservatsioon on säilinud, st põhiõigusi tohib endiselt üldjuhul piirata üksnes seadusega, kuid sellele on lisandunud sisuline kontroll seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve näol. Ka Riigikohus on rõhutanud: „Põhiõigused ja vabadused jääksid õigusemõistmisele suletud programmlauseteks, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus poleks volitatud tuvastama, kas seadusandja tegevus on kooskõlas Põhiseaduse sätte ja vaimuga.“ (RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 16).

Laias mõttes põhiõigusi ei sisalda mitte ainult II ptk, vaid teisedki PS osad. Ka näiteks Riigikogu liikme õigus algatada seadusi (§ 103 lg 1) on põhiseaduslikku järku õigus. See tähendab esmajoones, et seadusega ei või Riigikogu liikmelt seda õigust võtta. Kõik põhi-seaduslikku järku õigused kujutavad endast piirangut seadusandjale ja laiemalt avaliku võimu kandjatele. Need välistavad teatud sisuga seadusi. Ent mitte iga seadusandja kohustuse või tegevuse piiranguga ei kaasne kellegi õigust. PS § 5 sätestab: „Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.“ Siin on kahtlemata tegu ka seadusandjale pandud kohustusega. Kuid see säte ei anna kellelegi õigust – kui mitte arvestada õigust vaidlustada selle sätte alusel avaliku võimu tegevust. Teisest peatükist väljaspool sisalduvad põhiseaduslikku järku õigused on valdavalt pädevusõigused. Pädevus on enamasti võimalus kutsuda esile õiguslikke tagajärgi (nagu algatada seadus, nimetada ametisse ametnikke vms), kuid mitte ainult. Paragrahvi 87 lg 1 nimetab valitsuse pädevusena riigi sise- ja välispoliitika elluviimist. Viimane võib seisneda ka faktilises tegevuses. Mõistagi pole selle sätte mõtte kirjeldada seda, mida valitsus teeb. Siin piiritletakse ühelt poolt valitsuse pädevust võtta vastu õigusakte ja teiselt poolt keelatakse teistele riigorganitele sekkumine valitsuse pädevuspiiridesse.

Teises peatükis sisalduvate põhiõiguste võrdlemine riigikorralduslike pädevusnormidega võib paista sobimatuna, kuid see toob esile selle peatüki sätete eripära küsimuse, sest kõik põhiõigused on muuseas pädevusnormid. Need kitsendavad seadusandja pädevust, nt keelavad võtta vastu seadusi, mis sunnivad tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu (§ 22 lg 3). Üks võimalus selgitada II ptk-s nimetatud põhiõiguste iseloomu on küsida, mis muutuks, kui enesesüüstamisele sundimise keeldu mainitaks hoopis Riigikogu pädevuste hulgas §-s 65, või laiemalt, kui kõik põhiõigused oleks sõnastatud eranditena Riigikogu üldisest pädevusest võtta vastu seaduseid ja otsuseid (§ 65 lg 1). Mille poolest väheneks isikute kaitse? Mida enamat annab isikule see, et tal on põhiõigus?

Meenutagem, et varasemate PS-de kehtimise ajal on ka Eesti õigusteadlased kaitsnud seisukohta, mille järgi pole põhiõigused midagi muud peale pädevusnormide. Selle käsitluse järgi seisneb põhiõiguste kohtulik kaitse kontrollimises, kas seadusandja on pidanud kinni oma pädevuse piiridest ja vastasel korral seaduse kehtetuks tunnistamisest. Ka kehtiv PS ei seosta kohtu võimalust jätta põhiseadusvastasena kohaldamata seadust või muud õigusakti

otseselt põhiõiguste rikkumisega. Teisisõnu ei erine põhiõiguste rikkumine sellest vaatevinklist teiste PS sätete rikkumisest. Isikut kaitseb ka see, kui teda koormav seadus jäetakse kohaldamata formaalse põhiseadusvastasuse tõttu. Riigikohus on samuti märkinud: „Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õiguselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.“ (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21).

Ent mille poolest siis ikkagi erineb isiku vaatenurgast põhiõigussäte ja muu Riigikogu pädevust piirav norm, sh printsiibid nagu õiguselgus või õiguskindlus? Väärib tähelepanu, et Riigikohus on õiguselgust käsitanud riigivõimu omavoli keeluna, mis tuleneb PS § 13 lg-st 2, st subjektiivsest õigusest (vt RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 32). Seni ei ole otsesõnu tunnistanud subjektiivset õigust võimude lahususele. Kuid isiku huvide kaitse ei sõltu sisuliselt sellest, kas teda koormav seadus tunnistatakse kehtetuks vastuolu tõttu õiguselguse või võimude lahususe põhimõttega. See osutab tõsiasjale, et objektiivseid põhimõtteid ja subjektiivseid õigusi saab eristada ainult väga tinglikult. Subjektiivne õigus tuleneb alati õigusnormist ja on seega pelgalt üks viis käsitada objektiivset õigust. Põhiõigussätted on samamoodi osa objektiivsest õigusest nagu võimude lahususe põhimõtet sätestav § 4 ja teised riigikorralduslikud normid. Kui me ütleme, et põhiõigussätted erinevad teistest PS sätetest selle poolest, et loovad subjektiivseid õigusi, siis ei ole asi selgem seni, kuni pole täpsustatud, mis on subjektiivne õigus.

Õigusteades määratletakse subjektiivset õigust sageli õiguslikult kaitstud huvina. Seegi määratlus ei luba meil aga II ptk-s sätestatud õigusi eraldada teistest põhiseaduslikku järku õigustest, sest isiku huvi kaitstakse ka siis, kui teda koormav seadus tunnistatakse kehtetuks vastuolu tõttu võimude lahususe põhimõttega (st normiga, mis kuulub hoopis üldsätete hulka). Pigem võib öelda, et II ptk õigused moodustavad eraldiseisva rühma, kuna PS ise käsitab neid nii. Juba pealkiri ütleb, et selles sisalduvad „põhiõigused, vabadused ja kohustused“. Iseenesest ei välista see, et samasuguseid õigusi ei võiks leida ka mujalt PS-st, seda enam, et § 10 järgi ei välista käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad PS mõttest või on sellega kooskõlas. Siiski on selge, et viimaste all ei peeta silmas selliseid pädevussätteid nagu nt see, mis annab Riigikogu liikmele õiguse algatada seadusi.

Põhiõigusi iseloomustav tunnus (võrreldes teiste põhiseaduslikku järku õigustega) on esijoones menetluslikku laadi – nende kaitseks saab isik teatud tingimustel pöörduda kohtusse. Riigikohtu sõnul ei tähenda PS §-st 14 tulenev õiguste ja vabaduste tagamise kohustus mitte üksnes seda, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. „Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused.“ (RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16; vt ka RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 44). Samuti on Riigikohus asunud seisukohale, et „kui seadusandja ei ole loonud mingi põhiõiguse kaitsmiseks vajalikku menetluskorda, on kohtul võimalik tunnistada isiku õiguste kaitset võimaldava menetluse puudumine põhiseadusvastaseks ja lahendada kohtuasi, lähtudes menetluskorrast, mille seadusandja oleks kohtu hinnangul pidanud põhiseadusest tulenevalt selliseks olukorraks kehtestama“ (RKPJKm 11.11.2010, 3-4-1-14-10, p 12). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna isikule võimalust esitada Riigikohtule taotlust õigustloova akti või selle sätte põhiseadusvastaseks tunnistamiseks. Ometi on Riigikohus märkinud, et kui isiku käsutuses ei ole ega ole olnud ühtegi tõhusat võimalust taotleda kohtult kaitset põhiõiguste rikkumise

eest, siis saab ta erandjuhul pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole (alates RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 17; viimati RKPJKm 13.11.2019, 5-19-43/2, p 9).

Menetluslikust vaatevinklist on põhiõiguste näol seega tegu vaidlustamisalustega – uksega kohtusse. Juriidilise iseloomu poolest võib neid võrrelda KOV põhiseaduslike tagatistega. Nimelt sätestab PSJKS § 7, et KOV volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada (jõustumata õigusakt) PS-ga vastuolus olevaks või (jõustunud õigusakt) kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. Põhiõigusi võiks nimetada samas vaimus igaühe (kui tegu on igaühe õigusega) põhiseaduslikeks tagatisteks. Nagu öeldud, laias mõttes on põhiseaduslikud tagatised ka teised PS normid. See kehtib ka KOV-de kohta. Nemadki võivad kohtumenetluses taotleda mõne seaduse kohaldamata jätmist – mitte üksnes siis, kui see rikub nende põhiseaduslike tagatise kitsamas (PSJKS § 7) mõttes, vaid iga muugi põhiseadusvastasuse tõttu. Samasugune õigus on teistelgi isikutel. Põhiõigused on iseäralikud tagatised selles mõttes, et annavad täiendava võimaluse esiteks pöörduda otse Riigikohtusse ja teiseks taotleda põhiõigusi rikkuva seaduse kohaldamata jätmist ja põhiseaduspärase otsuse tegemist.

Jääb siiski küsimus, kas põhiõigused on mingil muul viisil eripärased. Pole kahtlust, et igal põhiõigusel on eripärane sisu, kuid selgitamist vajab see, kas on veel mingeid omadusi, mis on kõigil II ptk-s loetletud õigustel ja ainult neil. Kuigi sageli räägitakse põhiõiguste teooriast, pole sugugi iseenesestmõistetav, et saab olla teooria, mis väidab midagi sisukat kõigi põhiõiguste kohta. Nagu öeldud, õiguslikus mõttes põhiõigus 1) on konstitutsioonis sätestatud õigus, mille õigusliku kehtivuse kõrvaldamine on tavaseadustega võrreldes keerulisem; 2) kujutab endast (PS ülimuslikkuse tõttu) kriteeriumi tavaseaduste kehtivuse hindamiseks; ning 3) annab isikutele täiendavaid menetluslike võimalusi õigusaktide ja toimingute vaidlustamiseks. Need on paljalt vormilised tunnused. Mõistagi ei tähenda see, et õiguste konstitutsionaliseerimine kui juriidiline tehnika ei vääriks süstemaatilist ja võrdlevat uurimist. Selles mõttes sobib tõepoolest rääkida põhiõiguste teooriast. Siiski ei näi esmapilgul olevat mingit põhjust eeldada, et PS-s loetletud õigustel on ka sisuliselt midagi ühist, mis eristab neid tavaseadustega tagatud õigustest. Samamoodi nagu ei ole siniste asjade teooriat, ei ole ka PS normide teooriat – sellel lihtsalt põhjusel, et eri õiguskordades on konstitutsiooniline järk antud väga mitmepalgelistele normidele. Valdavalt on selline järk antud õigustele, mida tavatsetakse pidada äärmiselt oluliseks – ning mida tunnustatakse ka inimõigustena –, kuid olulisus ei saa olla tunnus, mis määrab põhiõiguse õigusliku iseloomu.

Iseäranis tänapäeval ei saa öelda, et PS-ga on kaitstud vaid kõige olulisemad õigused. Ka Eesti PS sätestab õiguse vabale eneseteostusele (§ 19). Üldsättena hõlmab see peaaegu igasuguse tegevuse, mis ei ole kaetud teiste vabadusõigustega. Seetõttu käsitatakse seda õigust mõnikord ka lüngatäitena, mis tagab, et teiste põhiõiguste kaitsealade vahele ei jääks kaitsmata tegevusvorme. Pole kahtlust, et vabadus kui selline on väga kaalukas väärtus. PS annab sellele väärtusele isegi esimese koha, kui sätestab preambulis, et Eesti riik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Nõnda on vaba eneseteostus mõneti isegi II ptk tuum. Ent sisuliselt (kaitstud tegevusliikide poolest) on § 19 jaotatav paljudeks kitsamateks õigusteks: õigus soetada relv, pidada jahti, sõita autoga, suitsetada jne. Mõistagi ei ole lihtne otsustada, milline neist õigustest on oluline või mitte, ja seda, kas selline jaotamine on abstraktselt üldse mõttekas. Samas ei saa me vaba eneseteostuse õiguse kõikehõlmavuse tõttu ka öelda, et PS on andnud kõrgema siduvuse vaid eriti olulistele õigustele. Pigem on tänapäeval kõik

õigused sisuliselt seotud põhiõigustega. Mitte et kõik õigused oleks vormiliselt põhiõigused. Kuid just seetõttu, et otsustavad on ülalkirjeldatud vormilised tunnused, ei saa tänapäeval põhiõigusi rühmana määratleda sisu abil.

Põhiõigused kui optimeerimiskäsud: kaitseala ja riive

R. Alexy laialt tuntud teooria järgi väljendavad põhiõigused printsiipe või optimeerimiskäske. Mõte on, et põhiõigused on väärtusliikud ja neid peaks realiseerima suurimal võimalikul määral. Oluline on sõna „võimalikul“, sest tegelikus elus saab põhiõigusi avardada üksnes teiste põhiõiguste või muude avalike hüvede arvel. Seega oleme me sunnitud põhiõigusi piirama ning otsustama proportsionaalsuse põhimõtte abil, millises koguses üht või teist põhiõigust tunnustada. „Optimeerimiskäskudena nõuavad printsiibid tegelike ja õiguslike võimalustega võrreldes võimalikult kaugeleulatuvat realiseerimist [--]. Sobivuse ja vajalikkuse põhimõtted tulenevad võimalikult kaugeleulatava realiseerimise käsust relatsioonis tegelike võimalustega [--] Proportsionaalsuse põhimõtte kitsamas tähenduses ehk mõõdukus tuleneb võimalikult kaugeleulatava realiseerimise käsust relatsioonis õiguslike võimalustega, seega siis eelkõige suhtes vastassuunaliste printsiipidega. Siin leiab aset kaalumine. See muutub vajalikuks, kui ühe printsiibi täitmine toob endaga kaasa teise printsiibi mittetäitmise, see tähendab kui ühte printsiipi saab realiseerida ainult teise kulul.“ (R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001, nr 1, lk 9.)

Täpsustagem, et Alexy arvates pole põhiõigused ainsad printsiipidena käsitatavad normid PS-s. Ka Riigikohus on rakendanud proportsionaalsuse testi mitte ainult põhiõiguste, vaid ka PS põhimõtete riive hindamiseks (vt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 64; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 170). Siiski on proportsionaalsuse test omandanud põhiõiguste iseloomu seisukohalt keskse tähenduse, kuna selle testi rakendamisega kaasneb põhiõiguste vormimine kvantifitseeritavateks väärtusteks. Optimeerimine tähendab, et põhiõigust püütakse maksma panna tema kaitseala võimalikult suurel osal. Kaitseala tuleb aga põhiõiguste printsiibilise käsitluse korral piiritleda avaralt.

Eristatakse isikulist ja esemelist kaitseala. Isikulist kaitseala määratakse valdavalt nõnda, et see on isikute rühm, keda põhiõigus kaitseb. Seda ei saa pidada päris täpseks. Näiteks võib mõni õigus kaudselt kaitsta ka juriidilist isikut, ehkki õigus ise kuulub vaid juhatuse liikmele kui füüsilisele isikule. Samuti võib õiguse kaitsev mõju ulatuda abikaasa isikule ja tegevusele. Isikulise kaitseala all ei peeta aga silmas mitte kaitsvat mõju, vaid isikuid, kellele õigus omistatakse, st keda loetakse õiguse subjektiks. Isikulise kaitseala määratakse PS enamasti otsesõnu, sätestades, et põhiõigus on igaühel, kõigil, Eesti kodanikul, vähemusrahvusel jne. Üldsättena täpsustab § 9, et PS-s loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Märksa ebaselgema juhise annab sama paragrahvi teine lause, mille järgi laienevad PS-s loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste ja vabaduste olemusega. Need sätted on tähelepanuväärsed muuseas seetõttu, et need näitavad põhiõiguste kandjate ringi sõltuvust PS sätetest. Teisisõnu ei saa öelda, et mõne põhiõiguse kandja (isikulise kaitseala) saab määratleda selle põhiõiguse sisu või iseloomu abil. Kandjate hulk sõltub sellest, milline valik on selle kohta tehtud PS-s.

Esemelise kaitseala määratlemine on märksa keerulisem. Ka sel puhul ei ole päris täpne öelda, et see ala hõlmab kõike (tegevus, tegevusest hoidumine, omadus jne), mida õigus kaitseb. Pigem hõlmab esimeline kaitseala kõike, mille suhtes põhiõigussäte paneb selle adressaatidele kohustusi. Näiteks võib kellegi kutsetegevust kaitsta põhiõigus omandile – see ei tähenda veel, et kutsetegevus on omandipõhiõiguse kaitsealas. Omandipõhiõiguse kaitsealas on hoopis kõik, mille suhtes omandipõhiõigust sätestav paragrahv (§ 32) paneb avaliku võimu kandjale kohustusi. PS § 27 kaitseala kohta on Riigikohus öelnud, et „see hõlmab kogu perekonnaga seonduvat alates selle loomisest kuni perekondliku kooselu kõige erinevamate valdkondadeni“ (RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 2). Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub „tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus“ (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12).

Neist kahest määratlusest esimene näitab ilmekalt, et põhiõiguse kaitseala ei tarvitse katta üksnes tegevust või tegevusest hoidumist, mis on õiguse kandjale lubatud. Paragrahvi 27 kaitseala hõlmab võimalust luua perekond, st tegevust, kuid see hõlmab ka valdkondi. Mida see tähendab? Inimese seisukohast võivad tema kutsetegevus ja perekonnaelu olla peaaegu eristamatud. Sellises olukorras mõjutab oluline sekkumine tema kutsetegevusse eeldatavasti ka tema perekonnaelu. Seega kattuvad perekonnapõhiõiguse, kutsevabaduse, ettevõtlusvabaduse ja mitmete teiste põhiõiguste esemelised kaitsealad osaliselt. Nende kaitsealade eristamisel on määrav tõsiasi, et erinevad põhiõigussätted kohustavad kaitsma erinevaid hüvesid: perekonnapõhiõigus perekonda, ettevõtlusvabadus võimalust tegeleda ettevõtlusega jne.

Enamasti käsitatakse põhiõiguse kaitseala ja riivet lahutatavate mõistetena. Kuid nende vahel on tihe seos, sest põhiõiguse kaitseala saab määratleda valdkonnana, kus selle põhiõiguse kaitstav hüve on ohustatud. Nagu mainitud, võib ühte ja samasse tegevusse sekkumine ohustada perekonna-, kutseelu jne. Samuti ohustab perekonnaelu näiteks elamisloa mitteamdmine välismaalasest elukaaslasest. Seda võib ohustada ka piirang abikaasa kutsetegevusele. Samas on vägagi kaheldav, kas abikaasa või elukaaslase kutsetegevuse kohta võib üldiselt öelda, et see kuulub perekonnaelu valdkonda. Kõik see näitab, et kui põhiõiguse esemelise kaitseala puhul kõneldakse valdkonnast, siis on jutt esijoones hüvest, mida põhiõigus kaitseb, ja selle hüve ohustamisest. Esemeline kaitseala on valdkond, kus põhiõigust saab riivata. See hõlmab kõike, mille abil või vahendusel riive võib aset leida.

Riive ise on aga põhiõiguse kaitseala või sinna kuuluva õigusliku positsiooni igasugune ebasoodus mõjutamine (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; viimati RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 66). See mõiste on määratletud nii laialt, kuna riive ei tähenda veel õigusvastasust. Esmalt on vaja kontrollida riive proportsionaalsust. PS-ga on vastuolus üksnes niisugune riive, mis ei ole proportsionaalne, st mis ei täida kõiki järgnevaid nõudeid: 1) sellel on legitiimne eesmärk; 2) see on sobiv eesmärgi saavutamiseks; 3) on vajalik ning 4) mõõdukas (proportsionaalne kitsamas mõttes). Lai määratlus „igasugune ebasoodus mõjutamine“ on põhjendatud ka sellega, et riive intensiivust hinnatakse proportsionaalsustesti mõõdukuse järgus. Et sellist hindamist mitte ette võtta juba riive tuvastamisel, selleks on lattu seatud nii madalale, et piisab justkui igasuguse intensiivsusega mõjust. Ometi tuleb tunnistada, et vähemalt sõnastuselt on see väljend nii kõikehõlmav, et ei peegelda täielikult oma juriidilist sisu. Näiteks võib mõju avalduda ka selles, et riik astub majanduspoliitilisi samme, mis suurendavad järsult töötust ja ohustavad nõnda paljude perekonnaelu.

Selliseid stsenaariumeid võib kujutada rohkesti ning need ei teostu sugugi harva, vaid on pigem igapäevased. Vaevalt käsitataks üldisi majanduspoliitilisi meetmeid aga perekonnapõhiõiguse riivetena.

Siiski käsitas Riigikohus 2020. a otsuses kohustusliku kogumispensioni reformi kohta omandipõhiõiguse riivena mõju, mida õigus fondist lahkuda avaldab lahkuda mittesoovivatele osakuomanikele – muuseas põhjendusega, et see „paneab fondivalitsejale suurema kohustuse pensionifondist väljamaksete tegemiseks ning vähendab pensionifondi laekuvaid sisse-makseid, mistõttu fondivalitsejad peavad muutma investeerimispoliitikat viisil, mis võib pär-sida fondide tootlust“ (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 71.1). See näitab, et Riigikohus on valmis võtma arvesse ka mõju, mis ühelt poolt selgub alles tulevikus ning teiselt poolt sõltub turumehhanismidest. Järjekindla rakendamise korral töötab selline käsitlus tuua murrangu kogu põhiõigusdogmaatikasse. Märgatavat majanduslikku mõju avaldavatest õigusaktidest saab sel juhul leida paljude põhiõiguste riive, millega neil aktidel näiliselt midagi pistmist ei ole. Esmapilgul paistab piirava tingimusena see, et õigusakt peab reguleerima riivatud valdkonda, nagu see oli kohustusliku kogumispensioni reformi puhul. Kuid pangem tähele, et see tingimus ei tulene kuidagi riive määratlusest. Seetõttu pole selge, kas nt fondivalitsejate omandiõiguse riivega oleks Riigikohtu käsitluse järgi tegu ka siis, kui seadusega kujundatakse õiguslikku olukorda mõnes teises valdkonnas nõnda, et fondivalitsejad peaksid tõenäoliselt muutma investeerimispoliitikat ja tekiks tootluse kahanemise risk.

Kaitseala ja riive mõisteid võib tunduda loomulik käsitleda nõnda, et need on lahutamalt seotud põhiõiguste iseloomuga ning kuna igal põhiõigusel on kaitseala, siis sobib selle riivamise õiguspärasuse hindamiseks alati proportsionaalsustest. Pangem siiski tähele, et kaitseala ja riive mõisted käivad kaasas käsitlusega, mille järgi põhiõigused on printsiibid või optimeerimiskäsud. Tekib küsimus, mis lubab väita, et kõik põhiõigused on ühel moel printsiibid. Kui lugeda PS teksti, siis torkavad pigem silma suured erinevused põhiõiguste vahel. Võtame näiteks § 28 esimese lause: „Igaühel on õigus tervise kaitsele.“ Pole kahtlust, et tervist võib kaitsta vähem või rohkem, vastavalt sellele, kas hõlmatakse üksnes esmaabi, krooniliste haiguste ravi, erinevat laadi ravimeid, haiguste ärahoidmist vms. Sellise ettekirjutuse käsitlemine optimeerimiskäsuna on igati mõttekas, kuna nõnda püütakse eesmärgi poole, et tervist kaitstaks võimalikult suurel määral ja mitmekülgsel viisil, st võimalikult avalal esemelisel kaitsealal. Ent võtame võrdluseks § 22 lg 1, mis sätestab: „Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.“ Kas seda sätet peaks tõlgendama nõnda, et siin avaldub põhiõigus olla vähimal võimalikul määral loetud süüdi olevaks enne süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist? Just selline äraspidisena paistev tõlgendus järeldub väitest, et *kõik* põhiõigused on printsiibid.

PS sätetele saab läheneda kaheti. Neid võib mõista reeglina, st tingimusteta ettekirjutu-sena käituda normis kirjeldatud viisil, või printsiibina, mis nõuab mingi hüvega arvestamist, kuid ei välista selle hüve riivamist kaalukate põhjenduste olemasolul. Ei ole sugugi ilmne, et iga põhiõigus saab olla midagi, mida on vähem või rohkem – ja mida saab seega opti-meerida. Põhiõiguste olemuse moonutamise keeld muudab äärmiselt problemaatiliseks PS §-des 8, 17, 18, 22, 23, 24 mainitud mõnede õiguste tõlgendamise nõnda, et need väljen-davad kvantifitseeritavaid ja seega piiratavaid printsiipe. Näiteks õigus mitte olla viidud vaba tahte vastaselt seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse (§ 24 ls 1) on selles mõttes absoluutne, et isikul on õigus sellest keelust kinnipidamisele. See õigus ei ole

samal viisil kvantifitseeritav nagu näiteks õigus vabale eneseteostusele. Tõsi, kedagi saab viia rohkem või vähem kordi seadusega määratud kohtu alluvusest mõne teise kohtu alluvusse, aga kui seda tehakse, siis rikutakse iga kord seda mittekvantitatiivset õigust. Kokkuvõtlikult võib öelda, et printsiibiteooriat tuleks rakendada neile põhiõigustele, mida on kohane käsitada printsiipidena.

Põhikohustused

Juba tõsiasi, et II ptk pealkiri mainib kohustusi, kinnitab, et põhiõiguste kõrval on olemas ka põhikohustused. Nende otsesõnu nimetamine on kõnekas. 1920. a PS II ptk oli pealkirjastatud „Eesti kodanikkude põhiõigustest“. 1937. a vastuvõetud PS II ptk aga kandis pealkirja „Eesti kodanikkude õigused ja kohused“. Selle muudatuse taustal olid etteheited 1920. a PS-le, et viimane oli liialt liberaalne, kuna andis kodanikele vaid õigusi, panemata neile mingeid kohustusi. Vastukaaluks sätestas 1937. a PS kohe II ptk alguses (järjestuselt teise paragrahvi esimeses lauses): „Iga kodaniku ülimaks kohuseks on olla ustav Eesti riigile ja ta põhiseaduslikule korrale.“ (§ 8). Samuti sätestati: „Töö on iga töövõimelise kodaniku au ja kohus.“ (§ 27); „Abivajaja eest hoolitsemine lasub eeskätt perekonna liikmel.“ (§ 28). Üldsättena mainis veel § 33: „Kodanikkude õiguste ja kohuste loetelu käesolevas peatükis ei kõrvalda muid õigusi ega kohuseid, mis järelduvad Põhiseaduse mõttest või on kooskõlas Põhiseadusega.“

Kehtiv PS sisaldab samasugust üldsätet (§ 10). See tähendab, et ka põhikohustuste loetelu on lahtine, ehkki lisandunud on nõue, et need peavad vastama inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Arvestades, et põhikohustustel ja -õigustel on seega justkui sama tähtsus, on mõneti üllatav, et § 14 järgi on ainult õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning KOV-de kohustus. Mida see tähendab? Kas põhikohustusi ei peagi tagama? Paragrahvi 27 lg 5 sätestab: „Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajajate liikmete eest.“ Kas siin on tegu programmilausega? Ülal mainiti Riigikohtu seisukohta, mille järgi jääksid põhiõigused ja vabadused õigusemõistmisele suletud programmlauseteks, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus poleks volitatud tuvastama, kas seadusandja tegevus on kooskõlas PS sätte ja vaimuga. Paistab, et sama võiks juhtuda ka põhikohustustega. See aga näib tähendavat, et kohus peaks kontrollima sedagi, kas seadusandja on taganud põhikohustused. Ja kui nende tagamise kohustus on seadusandjal, siis kas samamoodi pole täidesaatva, kohtuvõimu ning KOV-dega? Ent kuidas peaks avaliku võimu kandjad tagama põhikohustusi?

Need küsimused teevad mõõdapääsmatuks kasvõi põgusa uurimise, mida põhikohustused endast kujutavad. Juristid on harjunud õigusi ja kohustusi käsutama sama asja kahe küljena. Õigusteoorias vaieldakse, kas kellelgi saab olla subjektiivne õigus üksnes siis, kui kellelgi teisel on kohustus (raskusi tekitavad nt kujundusõigused). Sõltumata sellest, kas see üldine väide peab paika, on selge, et põhiõiguste peegelpilt on avaliku võimu kohustus neid tagada. Teises peatükis ongi paljud põhiõigused sõnastatud kohustustena, nt ütleb § 18: „Kedagi ei tohi piinata, julmalt või väarikust alandavalt kohelda ega karistada.“ See näitab, et põhikohustuse mõiste on keerulisem, kui esmapilgul võib tunduda. Laias mõttes põhikohustusi sätestavad kõik II ptk sätted, rääkimata teistest PS osadest.

Võiks isegi öelda, et just kohustused on see juriidiline aines, millest PS on tehtud. See pole ebaoluline või pelgalt teoreetiline tõdemus. Paljud PS sätted on sõnastatud sedastu-sena – kirjeldusena, kuidas asjad on. Paragrahv 1 ütleb: „Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.“ Kahjuks pole isegi PS-s sellist väge, mis teeks Eesti demokraatlikuks, kui riik seda tegelikult ei ole. Seda § 1 ei taotlegi. Pigem on tarvis selgitada, mida see säte ette kirjutab, st milliseid kohustusi see loob. Ja kahtlemata on nende näol tegu põhiseaduslikku järku kohustustega. Seega läbibastab põhi-kohustuse mõiste kogu põhiseadust.

Põhikohustuse mõiste laiendamine on oluline selleks, et selgemalt sisustada erilaadseid kohustusi PS-s, mis paistavad tõesti põhiõiguste analoogina, nt juba mainitud § 27 lg 5. Eripära avaldub selles, et siin pannakse kohustus mitte avaliku võimu kandjale, vaid igaühele, kellel on abivajavaid perekonnaliikmeid. Samuti sätestab § 17: „Kellegi au ega head nime ei tohi teotada.“ Ajalooline tõlgendus kinnitab, et siin pole tegu mitte ainult põhiõigusega, vaid ka nende kandjate kohustusega (st igaüks on kohustatud hoiduma teiste au ja nime teotamisest). Veelgi ühemõttelisemalt sätestab § 19 lg 2: „Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.“ Eriti selle sätte tõttu on täiesti ekslik sageli kuulduv väide, et põhi-õigused annavad ainult õigusi, kuid ei pane kohustusi ega nõua vastutustunnet. Põhiõiguse peegelpilt pole mitte ainult avaliku võimu kohustus, nagu ülal mainitud, vaid igaühe kohustus austada ja arvestada teiste inimeste õigusi. Paragrahv 19 tagab, et mida rohkem on põhi-õigusi, seda rohkem on põhikohustusi.

Paragrahv 19 on põhikohustuse mõiste valgustamisel tähtis ka seetõttu, et annab võimaluse käsitada seda põhiõiguse piirina. Lõige 1 sätestab üldise vabadusõiguse, lg 2 tõmbab selle ja teiste põhiõiguste kasutamisele piire. Samamoodi saab tõlgendada § 17. Viimane ütleb, et põhiõigused (nende kaitseala) ei hõlma teiste au ja hea nime teotamist. Selline käsitlus kaotab vajaduse põhikohustust üldse iseseisva mõistena vaadelda, kuna taandab selle põhiõiguste piiritlemise küsimuseks. Ja see on iseenesest eelis, mitte puudus.

Nõnda jääb siiski tabamata sellist laadi kohustuse eripära, nagu sisaldub § 27 lg-s 5. Perekonnaliikmetelt ei nõuta siin millestki hoidumist, vaid sooritust. Mõistagi saab öelda, et soorituskohustuse mõte on kitsendada pereliikmete põhivabadusi, kuid selle kohustuse iseloom vajab siiski selgitamist. Iseäranis tekib küsimus, kas see säte kohustab seadusandjat võtma vastu seaduse, mis paneb pereliikmetele abiandmiskohustuse. Just selline paistab olevat loomulik viis tagada sooritust nõudev põhikohustus. Teine võimalus on käsitada seda sätet volitusena, mis annab võimaluse piirata põhiõigusi – seadusandja ei pea panema pereliikmetele abiandmise kohustust, kuid võib seda selle sätte alusel õiguspäraselt teha. Teisisõnu sisaldub selles sättes legitiimne eesmärk. Riigikohus on kõnelenud legitiimsete eesmärkide puhul üldiselt põhiseaduslikku järku väärtustest või põhiseaduslikest väärtustest (vt RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 23; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 14; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 51). Need kategooriad hõlmavad nii PS sätetes otsesõnu seatud kohustusi (nt kohustust kasutada säästlikult loodusressursse – § 5) kui ka preambuli üldiste väärtustega seostatavaid eesmärgi. Eriti viimaste puhul on selge, et Riigikogul ei tarvitse olla kohustust seda eesmärki taotleda, hoolimata sellest, et see tuleneb vähemalt kaudselt PS-st. Ka § 27 lg-s 5 sisalduvat põhikohustust võiks käsitada selles mõttes väärtusena, et see lubab, aga ei nõua põhiõiguste piiramist.

Riigikohus ei teinud selget valikut nende kahe tõlgenduse vahel, kui hindas 2019. a Narva Linnavolikogu määrust, mis piiras inimeste ringi, kellel on õigus saada koduteenust. Määrus seadis koduteenuse saamise õiguse sõltuvusse muu hulgas sellest, kas isikul on seadusjärgsed ülalpidajad. Nagu Riigikohus märkis, „ei seo sotsiaalhoolekande seadus abivajadust sotsiaalteenuste osutamisel sellega, kas inimesel on perekonnaliikmeid, kes võiksid kohaliku omavalitsuse asemel abivajaja eest hoolitseda“. PKS järgi on täisealine abivajaja küll õigustatud saama ülalpidamist oma (esimese ja teise astme ülenejatelt ja alanejatelt) sugulastelt, kuid üldjuhul rahas. Seetõttu, tõdes Riigikohus, ei tohi KOV sotsiaalteenuse osutamist seada sõltuvusse abivajaja perekonnaliikmete olemasolust või nende võimalusest hoolitseda abivajaja eest (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 147).

Selles kohtuasjas oleks võinud tulla kõne alla SHS ja PKS põhiseadusvastasus põhjendusega, et need rikuvad põhikohustust. Oleks võinud väita, et need seadused ei pane perekonnaliikmetele piisava ulatusega kohustust. See oleks olnud õiguspraktikas üsna ainulaadne olukord. Õigupoolest Riigikohus viitaski põhiseaduspärasuse küsimusele, kui märkis, et „PS § 27 lõikes 5 sätestatud perekonna põhikohustus hoolitseda oma abivajava liikme eest ei ole kõikehõlmav ning seadusandja on seda kohustust reguleerinud, arvestades selle mõju perekonnaliikmete põhiõigustele“ (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 146). Riigikohus ei täpsustanud, kas tema hinnangul oli seadusandja kohustatud põhikohustust reguleerima, kuid kinnitas, et kui seadusandja seda teeb, siis peab arvestama põhiõigustega.

Selle küsimuse valguses on huvitav, kuidas kujunes § 53, mis sätestab: „Igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Hüvitamise korra sätestab seadus.“ Põhiseaduse Assamblee teises toimkonnas, mis tegeles põhiõigustega, tegi S. Sovetnikov ettepaneku võtta eelnõusse sätte: „Igaüks, kes elab Eesti Vabariigis, on kohustatud hoidma loodust. Kehtestatud looduskaitsenormide rikkumine on seadusega karistatav.“ Põhiseaduse Assamblee liige A. Tarand avaldas arvamust, et „uues põhiseaduses ei saa kodanike õiguste pt-s enam toetuda ainult Prantsuse revolutsioonist pärit traditsioonile rõhutada isiku õigusi [---] Keskkonna seisund Eestis on selline, kus kõigest väest tuleb püüda pidurdada edasine halvenemine. Seda turumajandus iseeneest ei taga. Asetades põhiseaduses tervisliku keskkonna õiguse kõrvale kohustuse (riigist üksiksikuni), on meil loodetavasti võimalik taotleda muuhulgas järgmisi sihte: – puuduliku [looduskaitse] ja [keskkonna] seadusandluse juures võime sekkuda ohtlikesse projektidesse, mis [keskkonna] seisundit veelgi halvendavad [---] – stimuleerime üldhariduslikku ökoloogilist kasvatust, kuna oleme kohustatud ka isikuid [---]“ (Põhiseaduse Assamblee 2. toimikonna koosolekute protokollid. – ERA.R-2324.1.14, 85, 109–110).

Kuna puhas loodus on väga oluline väärtus, siis võib paista peaaegu iseenesestmõistetavana, et kohustus loodust säästa pannakse igaühele. Ent tähele tuleb panna erinevust väärtuse ja selle kaitsmise või edendamise vahendi vahel. Põhikohustuse loomine (igaühe kohustamise mõttes) on pelgalt üks viis kaitsta loodust kui väärtust. Samamoodi on abivajaja pereliikme olukorra parandamine eesmärk, mille saavutamiseks on pelgalt üks võimalus panna abistamise kohustus perekonnale. Väärtuse ja vahendi eristus on oluline ka põhiõiguste puhul. „Termineid nagu „väljendusvabadus“ ja „ühinemisvabadus“ jne võib mõista nõnda, et need viitavad hüvedele nagu eraelu puutumatus, mida me põhjendatult väärtustame ja soovime tagada, ning neid võib mõista nõnda, et need viitavad institutsionaalselt määratletud õigustele, mis kujutavad endast tähtsat meedet, tagamaks neid väärtuslikke hüvesid.“ (T. S. Scanlon. Adjusting Rights and Balancing Values. – Fordham Law Review 2004, 72, 5, lk 1478.)

Ka Riigikohus rõhutas erinevust kaitstava väärtuse ja õiguse kui kaitseabinõu vahel, kui selgitas, et PS ei sätesta subjektiivset õigust puhtale keskkonnale. „Kollegium mõnab, et isiku emotsionaalsetele, majanduslikele, kultuurilistele vajadustele ning elukeskkonna kvaliteedinõuetele vastav looduskeskkond on igaühe jaoks oluline väärtus. Sellist väärtust kaitseb õigus täna mitmel erinevatel viisidel, näiteks looduslike liikide ja loodusalade kaitse korraldamise ja inimegevusest lähtuvate keskkonnamõtjude õigusliku piiramise teel, samuti vastutusmehhanismide loomise kaudu. Isik saab seaduses sätestatud viisil ja ulatuses osaleda keskkonda mõjutavate otsustuste ettevalmistamisel, samuti vaidlustada keskkonda mõjutavaid otsuseid ja toiminguid. Kehtivas õiguses ei ole aga sätestatud iseseisvat kaitstavat subjektiivset õigust puhtale looduskeskkonnale ning selline õigus ei ole vahetult tuletatav ka põhi-seaduse osundatud sätetest.“ (RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p 13.)

Nõnda ei saa pelgalt kaitstava hüve või väärtuse olulisega põhjendada põhiõiguse või -kohustuse olemasolu. Samas on paljude põhiõiguste puhul seos väärtuse ja kaitseabinõu vahel nii tihe, et nende eristamine tundub isegi mõneti kunstlik. Vaevalt võib kujutleda, et õiguskord kaitseb isiku vabadust, kuid ei anna talle subjektiivset õigust vabadusele – ehkki teoreetiliselt on selline võimalus kahtlemata olemas. Veelgi enam, paljude põhiõiguste puhul on subjektiivne õigus ise väärtus. Kui inimesele antakse subjektiivne õigus vabadusele, siis mitte lihtsalt tal ei võimaldata vabalt liikuda ja ennast teostada (mida võiks saavutada ka teistsuguse juriidilise tehnikaga), vaid teda käsitatakse vastutava isikuna moraalses mõttes – talle antakse võimalus ise eripärasel viisil oma vabaduse kaitseks välja astuda. Vähemalt Riigikohtu käsitlese järgi on õigus puhtale keskkonnale teist laadi – see ei ole eraldiseisev väärtus, vaid pelgalt üks viis looduse kaitsmiseks.

Ka mõne põhikohustuse puhul tekib küsimus, kas PS mõte ei nõua selle käsitamist iseseisva väärtusena. Esmapilgul on raske näha, kuidas saab siin olla analogia sellise põhiõigusega nagu nt õigus vabadusele. Kui mõne põhiõiguse puhul on mõttekas pidada mitte ainult kaitstavat väärtust, vaid subjektiivset õigust kui tehnikat isikule väga oluliseks, siis põhikohustuste puhul paistavad lood olevat teisiti. Näiteks tundub, et kui abivajajale perekonnaliikmele on tagatud abi, siis pole tema seisukohalt tähtsust sellel, kas abi annavad teised perekonnaliikmed või KOV. See võib olla praktiliselt oluline küsimus ja esile kerkida siis, kui seaduse põhiseaduslikkuses kaheldakse põhjusel, et see ei pane isikule PS-s sätestatud kohustust. Täpsemalt osutub siis oluliseks küsimus, kas vastuolu PS-ga välistab see, et seadused kaitsevad kohustusega kaitstavat väärtust teisel moel (nt panevad abiandmise kohustuse KOV-le). Kui kohustus ise on väärtus, siis pole see tõsi.

Kohustus kui eraldiseisev väärtus on mitmeti problemaatiline mõiste – ning eriti kellegi (nt abivajaja pereliikme) huvi selle vastu, et kellelgi teisel (nt teistel pereliikmetel) on kohustus. Kuid kohustust võib käsitada ka vahendina, suurendamaks kohusetunnet, muutmaks laiemalt suhtumist kollektiivsetesse väärtustesse vms. Kindlasti ajendasid sellised kaalutlused 1937. a PS loojaid sätestama kohustust olla ustav Eesti riigile ja rõhutama, et „kodaniku seaduslikud kohused ja koormatised“ tulenevad „[k]uulumusest riiklikku ühiskonda“ (ning alles seejärel, et „[s]amast kuulumusest võrsuvad kodaniku seaduslikud õigused ja vabadused“). Et siin pole tegu 1930. aastate eripäraga, mis tänapäeval ei tule arvesse, seda kinnitab A. Tarandi ülal tsiteeritud arvamus, kus põhikohustuse loomist õigustatakse sellega, et see edendaks „üldhariduslikku ökoloogilist kasvatust“.

Põhiõigused ja põhiseaduse „väärtuskord“

Põhiseadusi tavatsetakse seostada poliitilise mõtte vooludega ja eeldada, et neist igaüks rajaneb iselaadsel ideestikul. Näiteks on 1920. a PS-le omistatud äärmuslikku liberalismi ja radikaal-demokraatlikkust. Ka 1937. a vastuvõetud PS kohta väideti, et sel on „iseäraldused, mis annavad talle erilise poliitilise ilme“ (E. Laaman. Uue põhiseaduse konservatiivne demokraatia – EKR 1938, nr 1). Selle PS puhul rõhutati algpõhimõtteid palju juba loomisel. Rahvuskogu Esimese Koja esimehe J. Uluotsa sõnul lähtus kogu PS eesti rahva ajaloolisest konstitutsioonist. See maksis ka põhiõiguste ja kohustuste kohta. „Kogu eelnõu teine peatükk ei ole muud kui eesti rahva loomusel põhjeneva isiksuse vastavaks väljenduseks ja ühtlasi selle kaitseks. Aga esitatud Põhiseadus ei ole samuti tahtnud seda isiksust muuta äärmiseks isiklikkuseks või jonnakuseks. Vastavalt selle kogu Põhiseaduse eelnõu teine peatükk on kujundatud nõnda, et isiksus vaatamata kõigile tema õigustele ja vabadustele osutuks säärases seisundis olevaks, et kogu ühiskond ja riik selle all ei kannataks.“ (Vt Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 115.)

Kehtiv PS viitab mitmes kohas alusväärtustele. Preambuli järgi on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. PSTS § 1 järgi võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes PS aluspõhimõtetest. Teise peatüki tõlgendamisel on põhjaneva tähendusega § 10, mille järgi ei välista peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad PS mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Esile on toodud siduv riigivorm. Alates 1994. a on Riigikohus seletanud selle mainimist PS-s nõnda, et see tähendab Euroopa õigusruumis tunnustatud üldpõhimõtete kehtimist Eestis. „Põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Riigis, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, kehtivad õiguse üldpõhimõtted.“ (RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; vt ka RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98; RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99; RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14.) Samuti on Riigikohus näidanud, kuidas mitmed PS sätted avavad või täpsustavad demokraatliku õigusriigi sisu (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 134).

Kuna demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi iseloomust on tuletatud mitmeid kehtivaid põhimõtteid, siis paistab, et see tähistabki kokkuvõtlikult PS väärtuskorda – ning et kõik põhiõigused, vabadused ja kohustused kasvavad mingil moel välja sellest ideaalist. Kuid seda ideaali saab sisustada mitmeti. Seetõttu on II ptk tõlgendaja lähtekoht mõödapääsmatult üksikud sätted, kuna just need näitavad, millisel viisil on demokraatlikku ja sotsiaalset õigusriiki mõttestatud PS-s. Sama võib öelda preambulis mainitud väärtuste kohta. Kui II ptk sätted võetakse PS rakendamisel lähtekohaks – selle asemel, et neid sätteid käsitada pelgalt mingi üldise ideaali teostamise vahenditena –, siis välditakse ohtu, et tõlgendaja arusaam alusväärtustest hakkab sisuliselt korrigeerima PS-s hoopis täpsemalt sõnastatud sätteid, kui seda on preambul või § 10.

Et see oht pole üksnes kujuteldav, seda kinnitab 1938. a PS rakendamise praktika. Peaminister K. Eenpalu ütles Riigivolikogus: „[V]abadused ja kohustused iseenesest ei ole sihiks, vaid on arenenud ühiselu vahendid riikliku korra, isamaa ja rahva hüvangu teenimisel. Kodanike vabaduste ja kohuste seatud korraldus ei või seepärast kahjustada riiklikku, s.t. avalikku korda hoidvaid, kaitsvaid ja kasvatavaid väärtusi, nagu seda on isiku au ja hea nimi, rahvuse ja riigi au, rahva ühtlus ja ühiseluline solidaarsus ning maa head kombad, milliseid

kõiki peab pidama püsiva korra alusteks, veel rohkem – neid peab pidama parlamentliku korra kindlustuseks.“ (Riigivolikogu stenograafilised aruanded, 1939, lk 43).

1938. a kevadel, kohe pärast PS jõustumist, pani riigivanem K. Päts dekreedina kehtima kolm seadust: koosolekute seaduse, trükiseaduse ning ühingute ja nende liitude seaduse. Koosolekute seaduse seletuskirjas märgiti: „Põhiseaduse II peatüki järgi sõltuvad kodaniku õigused ja vabadused tema kuulumisest riiklikku ühiskonda, kusjuures iga kodaniku ülimaks kohuseks on olla ustav Eesti riigile [---] [E]eelnõus [on] nähtud ette, milliseid avaldusi on koosolekul keelatud teha, et mitte sattuda vastuollu põhiõiguste alustega ja nimelt eeskirjaga, et kodaniku vabadused on sõltuvad ta kuulumusest riiklikku ühiskonda, millise kuulumuse järelduseks on, et kodanik ei või kasutada oma põhiseaduslikke vabadusi riikliku ühiskonna kahjuks.“ (Seletuskiri koosolekute seaduse juurde. – ERA.31.3.2836, 2). Trükiseaduse seletuskirjas täpsustati, et seadus mitte ei kitsenda trükivabadust kui põhiõigust, vaid „annab selle vabaduse kasutamisele Põhiseaduse mõttele vastavalt piirid [---] Selles mõttes Trükiseaduse eeskirjad taotlevad vältida trükisõna kasutamise juures kõike seda, mis sisaldab lugupidamatust, põlgust, sihilikkust ja umbusku riigikorra, riigijuhtide ja -asutiste vastu ning toetada ja tõsta esiplaanile seda, mis mõõduka mõtlemisviisi väljendajana riigile ja rahvale kõige kasulikum“ (Trükiseaduse seletuskiri. – ERA.31.3.2832, 2).

Demokraatlik ja sotsiaalne õigusriik näib põhiõiguste alusena mõistagi vastuvõetavam kui riiklik kuulumus. 1938. a PS tõlgendamise praktika sunnib aga küsima, milline õiguslik tähendus antakse alusväärtuse mõistele. Ka demokraatlik ja sotsiaalne õigusriik on väärtus, mille sisu on sedavõrd määratlemata, et selle abil saab õigustada põhiõiguste väga ulatuslikku kitsendamist. Riigikohus on lugenud põhiõiguste piiramist lubavaks „põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks“ kõiki väärtusi, mis on tuletatavad preambulist (st ka selliseid, mida seal otsesõnu ei mainita). Raske on kujutleda väärtust, mida ei saaks ühel või teisel viisil tuletada eesmärgist kaitsta sisemist ja välist rahu ning edendada ühiskondlikku edu ja üldist kasu. Sellise käsitluse tagajärg on, et põhiõigusi saab piirata igal eesmärgil, mis paistab üldisel kujul mõistlik ja asjakohane.

Näiteks sätestab PS § 23 lg 2: „Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal. Kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust.“ Riigikohtu sõnul võivad „põhiseaduslikud väärtused, näiteks kohtusüsteemi efektiivne toimimine, karistusotsuse seadusjõud, õiguskindlus ja õigusrahu [---] kaaluda osaliselt või täielikult üles [---] süüdimõistetud õiguse sellele, et tema olukord viidaks kooskõlla pärast õiguserikkumise toimepanemist kehtima hakanud leebema seadusega. Sellistel puhkudel võib seadusandja näha ette, et leebemat seadust kohaldatakse juba süüdimõistetud isikute suhtes üksnes piiratud ulatuses või ei kohaldata seda üldse, kitsendades nii süüdimõistetute teatud kategooriate põhiõigust saada osa leebema karistusseaduse tagasiulatavast mõjust“ (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 14).

Tänapäevane käsitlus põhiseaduslikest väärtustest tunnistab need siiski üksnes legitiimseks eesmärgiks, millega saab põhimõtteliselt õigustada põhiõiguste piiramist. Täiendav nõue on, et riive peab olema proportsionaalne. See on oluline tagatis, vältimaks põhiõiguste tarbetut või liialdast kitsendamist selliste üldsõnaliste väärtuste nimel nagu riikliku ühiskonna kasu. Ka PS alusväärtusi ei tohiks mõista teisiti – nendega ei saa üldjuhul põhjendada mitte põhiõiguste kitsendamist (nagu tehti 1930. aastatel), vaid proportsionaalsuse

kontrollile alluvat piiramist. Me ei saa öelda, et demokraatlik ja sotsiaalne õigusriik on PS tuum (mõte), mis korrigeerib ja kitsendab põhiõigusi, nii nagu need on II ptk-s sõnastatud. Põhiõigussätte sõnasõnaline tähendus on samuti osa PS mõttest.

On ekslik arvata, et II ptk sätted moodustavad etteantud tähendusega sidusa terviku. Nende sätete ühendamine vastuoludeta tervikuks peab paratamatult jääma tõlgendaja ülesandeks. Just seetõttu on raske – et mitte öelda võimatu – PS siduda mõne tuntud poliitilise vooluga nagu liberalism või üldse omistada sellele poliitilist ideestikku tavapärasest mõttes. Esiteks jätab PS rohkelt ruumi poliitilistele valikutele ning poliitika kujundamisele erinevate traditsioonide mõjul. Teiseks on selles ühendatud erinevad traditsioonid. Näiteks sätestas 1920. a PS § 25 toonasele ajale uuenduslikult: „Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõttele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis käivad harimiseks maasaamise, eluaseme- ja töösaa-mise, samuti emakaitse, tööjookaitse ning nooruse, vanaduse, töövõimetuse või õnnetuste puhul tarviliku toetuse saamise kohta.“ Ometi ei saa me seda PS nimetada sotsialistlikuks. Paragrahvi 24 esimene lause sätestas vastukaaluks: „Eraomandus on Eestis igale kodanikule kindlustatud.“ Nende kahe sätte ühildamiseks ei andnud PS selgeid juhiseid ja vaevalt olekski saanud seda teha. Kahe paragrahvi kõrvutamiseega anti tõlgendajale üksnes juhised, et ei saa eelistada üht ja jätta kõrvale teine.

Samamoodi on kehtiva PS-ga. See sisaldab palju liberalistliku pärimusega seonduvaid vabadusõigusi, ent nende kõrval on mitmesuguseid sotsiaalseid õigusi sätestav § 28. Riigikohus on rõhutanud, et ka sotsiaalsed õigused on teiste põhiõigustega võrdväärselt siduvad, kummutades väite, et neid realiseeritakse üksnes vastavalt võimalustele ja poliitilistele kokkulepetele, mitte kohtu kaudu (RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14). Kui mõnes olukorras põrkuvad mitu vastandlikku põhiõigust, siis tuleb Riigikohtu sõnul eelistada tõlgendust, mis tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36; RKHKo 17.10.2018, 3-15-3228/37, p 14).

Põhiseaduslik väärtuskord pole seega PS tekstist leitav, vaid kujuneb käsitluses, mis arvestab kõigiga neist väga mitmesugustest väärtustest, mida PS kaitseb. Selline käsitlus ei saa kunagi valmis, kuna peab jätkuvalt kohanema olukordadega, kus erinevate põhiõiguste vahel ilmnevad uued ja ootamata vastuolud. Seetõttu ei saa ühtegi põhiõigussätete tõlgendust põhjendada paljalt üldsõnalise väitega, et selle kirjutab ette põhiseaduslik väärtuskord, demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi iseloom vms. Nagu öeldud, viimased ise saavad sisu hästi põhjendatud tõlgenduste abil, mille lähtepunkt on üksikud sätted ja nende sõnastus.

Põhiõigused, EIÕK ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Nagu eespool viidatud, ei saa tänapäeval eriti põhiõiguste käsitlemisel keskenduda üksnes PS sätetele ja jätta kõrvale rahvusvaheline õigus. Samas ei saa öelda, et sellised olulised õigusaktid nagu EIÕK või ELPH oleks astunud PS II ptk asemele või muutnud selle mittekohtandatavaks. Tõsi on, et PSTS § 2 sätestab: „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“ Riigikohus on selle sätte tõlgenduseks öelnud järgmist: „Sisuliselt tähendab see põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Selgitamaks

välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub.“ (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16)

Mida tähendab see seisukoht II ptk kontekstis? Ühegi põhiõigussätte kohta ei saa abstraktselt öelda, et see pole EL õigusega kooskõlas. Küll aga aheneb EL-s võimalus tunnistada kehtetuks õigusakte põhjusel, et need rikuvad põhiõigusi. Riigikohus on märkinud, et puudub vajadus niisuguste Eesti sätete põhiseaduslikkuse kontrollimiseks, mis on vastuolus (otsekohalduva) EL õigusega. Põhjus on, et liidu õigusega vastuolus olev Eesti säte tuleb kohtuasjas niikuinii kohaldamata jätta (RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06, p 32). Seega, kui selgub, et „Eesti õigus on vastuolus EL õigusega, siis tuleb vastuolus Eesti õigus jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatamata“ (RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 38). Olukorras, „kus kohtuasja raames on samaaegselt seatud kahtluse alla mingi säte vastavus nii põhiseadusele kui ka EL-i õigusele, on asja lahendaval kohtul esmalt kohustus kontrollida Eesti õiguse kooskõla EL-i õigusega“ (RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 31).

Võib kahelda, kas niisugune lahendus sobib olukorras, kus riiklik säte jäetakse kohaldamata põhjusel, et see on vastuolus ELPH-ga. Tekib oht, et Eesti õiguse liidu õigusele vastavuse kontroll tõrjub põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse sootuks tagaplaanile. Kuna põhiõiguste osas kattub harta sisu suuresti PS omaga, siis on kohtutel võimalik sama sisuga etteheide rüütada kas vastuoluks hartaga või PS-ga. Kujutleme näiteks, et kohtu hinnangul rikub mõni Eesti säte õigust perekonnaelu puutumatusel. Eeldatavasti oleks sel juhul tegu nii harta art 7 kui ka PS § 26 rikkumisega. Kas kohus saab sellises olukorras alustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse? Riigikohtu praktika järgi ei saa, sest kohus peab esmalt kontrollima Eesti sätte kooskõla liidu õigusega ning vastuolu korral jätma sätte kohaldamata. Õigupoolest peab kohus iga kord, kui väidetakse, et Eesti säte rikub mõnd PS-s nimetatud põhiõigust, kontrollima, kas ka harta ei sisalda sellist põhiõigust, ning hindama, kas viimast on rikutud.

Riigisiseseid õigusnorme peab harta mõõdupuuga hindama siiski üksnes juhul, kui need kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse. Seda ei saa mõista nõnda, et harta rakendamiseks piisab, kui kohtuasjal on vähimgi puutumus mõne liidu õiguse normiga. Euroopa Kohus on öelnud, et liidu põhiõigused kohalduvad riigisisestest õigusnormide suhtes vaid juhul, kui asjaomast valdkonda puudutavad liidu õiguse normid näevad liikmesriikidele vaidluse all olevas olukorras ette mingeid kohustusi. Harta art-s 51 kasutatud väljend „liidu õiguse kohaldamise korral“ eeldavat „teatava tihedusega seose olemasolu, mis ulatub kaugemale sellest, et asjaomaste valdkondade puhul on tegemist naabervaldkondadega või et üks neist valdkondadest avaldab teisele kaudset mõju [---]“ (Eko C-206/13, *Siragusa vs. Regione Sicilia*, 06.03.2014, p 24).

Otsustamaks, kas liikmesriigi õigusnormide puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta art 51 tähenduses, tuleb muuseas lähtuda sellest, „[a] kas asjaomaste siseriiklike õigusnormide eesmärk on liidu õiguse sätte kohaldamine, [b] milline on selle siseriikliku õigusnormi iseloom ja kas see järgib teistsuguseid eesmärke kui liidu õigus, isegi kui

need siseriiklikud õigusnormid mõjutavad liidu õigust vaid kaudselt, ning seda, [c] kas selles valdkonnas on olemas liidu õiguse erinormid või normid, mis võivad seda valdkonda mõjutada“.

Euroopa Kohtu sõnul ei saa olla „olukorda, mis jääb küll liidu õiguse kohaldamisalasse, ilma et [hartaga tagatud] põhiõigused kehtiksid“ (EKO C-617/10, *Åklagaren vs. Åkerberg Fransson*, 26.02.2013, p 21). Euroopa Kohus on aga ka täpsustanud, et riigisisest meedet ei saa paigutada liidu õiguse kohaldamisalasse „ainuüksi sel alusel, et siseriiklik meede kuulub valdkonda, milles liidul on pädevusi [...]“ (EKO C-198/13, *Hernández jt vs. Reino de España jt*, 10.07.2014, p 36). Nõnda kinnitati varasemat praktikat, milles Euroopa Kohus mainis ühe olulise tegurina liidu põhiõiguste kohaldamise üle otsustamisel seda, kas puudutatud valdkonnas on olemas liidu õiguse erinormid. Harta ei kohaldu kunagi iseseisvalt, vaid alati üksnes seetõttu, et kohtuasjas kohaldub mõni teine liidu õiguse norm. K. Lenaerts, Euroopa Kohtu praegune president, on selle põhimõtte kokku võtnud kujundiga, mille järgi harta on justkui liidu õiguse vari. See kujund viitab tõsiasjale, et kui keegi tahab hartat kohaldada, siis peab ta enne suutma näidata, et kohtuasjas kohaldub mõni teine liidu õiguse norm.

Liidu õigusega sätestatud kohustused toovad kaasa harta kohaldumise üksnes juhul, kui on siduvad konkreetsetes kohtuasjas. Seetõttu võime ainult tinglikult rääkida harta kohaldumisest õigusaktidele. Sageli on täpsem rääkida harta kohaldumisest olukordadele, st liikmesriigi seaduse ühele või teisele rakendusjuhule. Kui EL õigus kirjutab täielikult ette liikmesriigi õigusakti sisu, siis võib tõepoolest öelda, et vastuvõetud seadus on alati allutatud hartapärase kontrollile, kuna igas kohtuasjas, kus seadust rakendatakse, saab nõuda kontrollimist, kas seadus vastab hartale.

On neid, kelle arvates on õiguslikku ebaselgust soodustav süsteem, milles järgitakse sõltuvalt valdkonnast eri põhiõigusi ja kohaldatakse eri dokumente, juba seetõttu sügavalt puudulik. Samas ei saa eitada, et täna on Euroopas just niisugune põhiõiguste kaitse süsteem. Kaitsetaseme vaatevinklist tekib aga küsimus, kas EIÕK ja harta – veidi ebamääraselt väljendudes – lisavad midagi II ptk-le või võtavad midagi ära. Tuleb eristada sellist rahvusvahelist õigust, mis seab põhiõigustele miinimumstandardi, ja sellist, mis seab standardi, millest ei tohi üheski suunas hälbida. Esimesel juhul jääb riigile võimalus pakkuda suuremat kaitset – ja tõlgendada PS-s antud kaitset avaramalt. Nõnda on lood EIÕK-ga, mille art 53 sätestab: „Konventsioon ei piira ega jäta ilma ühestki inimõigusest ega põhivabadusest, mis on ette nähtud konventsiooniosalise seadustes või lepingutes, mille osaline ta on.“ Teatavasti on EIK seda reeglit tõlgendanud nõnda, et konventsiooni nõuded on miinimumtase, millest allapoole ei tohi riikide pakutav kaitse langeda. EIÕK ei keela sellega liitunud riikidel pakkuda kõrgemat kaitsetaset. Samas on eksitav kõnelda kõigi põhiõigustega tagatud üldisest kaitsetasemest. Kui kaks põhiõigust on omavahel konfliktis ja EIÕK tagab neist ühele miinimumstandardi, siis kaudselt sätestab see maksimumstandardi teisele põhiõigusele.

Harta puhul on kaitsestandardi küsimus hoopis keerulisem. Artikkel 53 kirjutab ette, et põhiõiguste kaitse tase ei tohi harta tõttu langeda: „Harta sätteid ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavatena, mida asjaomastes kohaldamisvaldkondades on tunnustatud rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste lepingutega, millega on ühinenud liit või kõik liikmesriigid, kaasa arvatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, ning liikmesriikide põhiseadustega.“ Otsuses *Melloni* ütles Euroopa Kohus, et seda artiklit tuleb mõista nõnda, „et kui liidu õigusakti jaoks on vaja siseriiklikke

rakendusmeetmeid, on riigi ametiasutustel ja kohtutel õigus kohaldada põhiõiguste kaitse siseriiklikke standardeid, tingimusel, et see ei kahjusta hartas ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ega liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust“ (EKo C-399/11, *Melloni vs. Ministerio Fiscal*, 26.02.2013, p 60).

Harta ja PS võivad seega kohalduda korraga, kui ei kannata liidu õiguse ühtsus ja tõhusus. Euroopa Kohus on muutnud liidu õiguse ühtsuse ja tõhususe säilitamise nõude kõikehõlmavaks kriteeriumiks, millest tuleb lähtuda nii harta kohaldamisala piiritlemisel kui ka kaitsetaseme määramisel selles alal. Igal üksikjuhul tuleb küsida, kas PS nõuete täitmisel rikutaks mõnd liidu õigusest tulenevat kohustust. Täpsustagem, et ka harta rakendamine on liidu õigusest tulenev kohustus. Seetõttu ei saa liikmesriik pakkuda liidu õiguse kohaldamisalas harta omast nõrgemat põhiõiguste kaitset. Küll aga võib ta pakkuda tugevamat kaitset, kui tagajärg ei ole liidu õiguse kohaldamata jätmise, nagu oleks juhtunud kohtuasjas *Melloni*. Tugevam kaitse on võimalik eeskätt juhul, mida mainis Euroopa Kohus, ehk „kui liidu õigusakti jaoks on vaja siseriiklikke rakendusmeetmeid“. See kujutab endast üht neist olukordadest, kus liidu õigus ei anna liikmesriigile paindumatut käitumisjuhist. Saab tuua palju näiteid olukordade kohta, kus harta toimib miinimumstandardina, mida liikmesriik võib täiendada oma PS kaitseks. Nõukogu direktiiv 2003/09/EÜ sätestab varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, millega edendatakse harta art-te 1 (inimväärikus) ja 18 (varjupaigaõigus) kohaldamist (EKo C-179/11, *Cimade*, 27.09.2012, p 42).

Niisiis, kontrollimaks, kas PS II ptk võib kohaldada, on kõige lihtsam küsida, kas selle rakendamine (mõne normi kehtetuks tunnistamine) tooks kaasa olukorra, kus riik rikub mõnd liidu õigusest tulenevat kohustust. Mõõndavasti oleks õiguslik olukord märksa selgem, kui mõõdupuuks tuleks võtta üks kahest: kas harta või PS. Ka siis oleks olukord veidi hoomatavam, kui harta kujutaks endast kohustuslikku miinimumi nagu EIÕK, millele riik saab lisada oma PS nõuded. Nii lihtsat reeglit ei saa kahjuks sõnastada.

Iseseisev küsimus on aga see, kuivõrd tuleks hartat silmas pidada siis, kui liidu õigus seda ei nõua (st kui riik ei tegutse liidu õiguse kohaldamisalas). Hartat on põhjust võtta PS tõlgendamise mõõdupuuks eriti selliste põhiõiguste puhul, mida kirjeldatakse hartas üksikasjalikumalt (nt isikupuutumatus meditsiini- ja bioloogia valdkonnas). Ent seda ei tohiks teha automaatselt, arvestamata võimalust, et PS sisu erineb harta omast. On üldiselt tunnistatud tõsiasi, et põhiõiguste sisu on riigiti muutlik. Kui PS rakendaja eeldaks pikemata, et selle sisu kattub Euroopa Kohtu tõlgendustega hartale, siis ei täidaks ta kohustust tõlgendada PS iseseisvalt.

PARAGRAHV 8

Igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt.

Igäühel, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse, on õigus selle taastamisele.

Kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust.

Kellelki ei tohi veendumuste pärast võtta Eesti kodakondsust.

Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsusseadus.

1. Kodakondsusega seonduvad normid on põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste peatüki esimeses paragrahvis, millega rõhutatakse kodakondsuse tähtsust igapäevaste õiguste realiseerimise seisukohalt. Kodakondsust on kokkuvõtlikult määratletud kui „avalik-õiguslikku suhet, mis ühendab isiku vastava riigiga ja millest tulenevalt saab sellest isikust teatud hulga õiguste ja kohustuste kandja. Kodakondsussuhtele on iseloomulik, et see põhineb erilisel solidaarsussuhtel asjaomase riigiga ning õiguste ja kohustuste vastastikkusel.“ (EKO C-135/08, Rottmann, kohtujurist M. Poiares Maduro ettepanek, 30.09.2009, p 17). Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „[---] üldtunnustatud on, et kodakondsus on isiku ja riigi vaheline püsiv seos. [Naturalisatsioonitingimuste] täitmine näitab üldkorras naturalisatsiooni sooviva isiku tahet siduda end püsivalt Eesti riigiga ning võimaldab eeldada tema integreerumist Eesti ühiskonda ning õigussuhtesse.“ (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 29).

2. Kodakondsus PS kohaselt tähendab kuulumist riigi rahva hulka (vt § 56 komm-d). Nii tuleb näiteks rahva all kõrgeima riigivõimu kandjana § 1 tähenduses mõista Eesti Vabariigi kodanikkonda (vt § 1 komm-d).

3. Tegemist on olulise staatusega, mida on nimetatud ka „õiguseks omada õigusi“. Kuigi rahvusvahelises õiguses on vahetegu kodanike ja mittekodanike vahel mittekodanike õiguste laiendamise teel vähendatud, tagab üksnes kodakondsus inimesele täieõiguslikkuse suhtes riigiga. Üksnes kodanikud on poliitilise kogukonna täieõiguslikud liikmed, samuti laienevad üksnes neile kodanikukohustused. Kodakondsusega seonduvad spetsiifilised õigused, mida mittekodanikel ei ole, näiteks õigus asuda Eestisse ja olla kaitstud väljasaatmise eest (§ 36 lg 1), õigus riigi kaitsele välisriikides (§ 13 lg 2), õigus kuuluda erakondadesse (§ 48 lg 1 ls 2; EL kodanike kohta vt § 48 komm-d), hääleõigus Riigikogu valimistel ja rahvahääletusel (§ 57 lg 1) ning Riigikogu valimistel kandideerimise õigus (§ 60 lg 3). PS sätestab kodanikuõigustena ka näiteks õiguse riigi abile (§ 28 lg 2) ning elukutsevabaduse (§ 29 lg 1), kuid täpsustab, et see õigus on ka välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, kui seadus ei sätesta teisiti (nende, nn laiendusega kodanikupõhiõiguste kohta vt lähemalt II ptk sissejuhatus). Kodakondsusega seotud spetsiifiliseks kohustuseks on eelkõige kaitsekohustus (§ 124 lg 1). Selles mõttes on kodakondsus eristamisprintsip. See annab kodanikule teatud õigused (ja paneb peale teatud kohustused), mida mittekodanikul ei ole.

4. Euroopa Nõukogu kodakondsuse Euroopa konventsiooni (Eesti ei ole seda ratifitseerinud) art 2 (a) rõhutab, et kodakondsus tähendab õiguslikku sidet isiku ja riigi vahel, kuid ei näita isiku etnilist kuuluvust.

5. Teoreetiliselt tuntakse sünniga kodakondsuse omandamise kahte põhimõtet: *ius soli* ning *ius sanguinis*. Esimene neist tähendab, et kodakondsus antakse riigi territooriumil sündinud inimestele. Teine tähendab, et kodakondsus antakse veresuguluse järgi – kodakondsust omava inimese laps omandab vanema kodakondsuse. Kõige üldisemalt võib öelda, et territooriaalsuse põhimõtet eelistavad riigid, kes soovivad siduda sisserändajate lapsi riigiga, samas kui vereõigust kasutavad riigid, kes ei soovi kodakondsete automaatset kasvu sisserändajate arvelt, kuid tahavad säilitada kodakondsuse ka kodanike välismaal sündinud lastele. Valdavalt on Euroopa riikides kasutusel segamudelid. Paragrahvi 8 lg 1 sätestab Eesti kodakondsuse alusprintsibiina *ius sanguinis*-põhimõtte.

6. Erinevad riigiteoreetilised käsitlused asetavad rõhu kodakondsuse eri aspektidele. Demokraatliku käsitluse kohaselt on kodakondsus inimeste demokraatlikus poliitikas osalemise aluseks. Et ühiskond ja ühiskondlik heaolu on rajatud isikute osalemisele, on kodakondsus kui osalemise eeldus suure tähtsusega. Kommunitaristliku lähenemise kohaselt on kodakondsus ühiskonna liikmeid liitev ning olemasolevaid sidemeid kindlustav ja tihendav jõud. Liberaalse käsitluse kohaselt on kodakondsus vahend, mille kaudu isikud kaitsevad oma õigusi ja realiseerivad oma huve, samuti väljendavad oma identiteeti.

7. Riigi kodakondsuspoliitika, eriti naturaliseerimisega seonduvate reeglite kehtestamine, on suures osas poliitilise valiku küsimus. Liberaalsemad kodakondsuse andmisega seotud argumendid rõhuvad sellele, et riigivõimu teostamisel peab riik arvestama kõigi võimuobjektide arvamusi ja soove. Välistades suure osa elanikkonna osalemise poliitilises protsessis, ei ole see tagatud. Rangem kodakondsuspoliitika rõhutab integratsiooni kui eeldust kodakondsuse andmisele.

8. Rahvusvahelise õiguse normide kohaselt on igal riigil põhimõtteliselt õigus otsustada, kes on selle riigi kodanikud – tegemist on riigisisesse pädevusse kuuluva küsimusega (Nottebohm (*Liechtenstein vs. Guatemala*). Judgment of April 6, 1955. I.C.J. Reports 1955). Samamoodi on ka Riigikohtu üldkogu märkinud, et „rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada kodakondsuse saamise täpsed tingimused. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses.“ (RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 23; sama hiljem RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 18; RKHko 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 28). Riigisisised kodakondsuse seadused peavad siiski olema kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonidega, rahvusvaheliste tavadega, õiguse üldpõhimõtete ja kodakondsuse valdkonnas üldtunnustatud õiguspõhimõtetega.

9. Rahvusvahelises õiguses on kodakondsuse tunnustamiseks teiste riikide poolt vajalik „tõelise sideme“ (*genuine link*) eksisteerimine riigi ja isiku vahel. Kodakondsuse andmine inimestele, kellel see side puudub, on küsitav ning näiteks õigust isiku diplomaatilisele kaitsele ei taga. Teise olulise printsibiina ei tohi riigid sekkuda teise riigi suveräänsesse õigusesse kindlaks määrata oma kodanikkond. Muus osas on rahvusvahelise (tava)õiguse reeglid alles kujunemisesjärgus. Kuigi inimõiguste ülddeklaratsiooni art 15 lg 1 sätestab, et „igal inimesel on õigus kodakondsusele“ ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 lg 3

esimese lause ning lapse õiguste konventsiooni art 7 kohaselt on igal lapsel õigus omandada kodakondsus, ei ole vähemalt valitseva seisukoha järgi kellelgi inimõigust mingile kindlale kodakondsusele. Kõige enam potentsiaali olla tunnustatud rahvusvahelise tavaõiguse normina on põhimõttel, mille järgi on lapsel õigus omandada sünniriigi kodakondsus, kui ta vastasel juhul jääks kodakondsusetu.

10. EIÕK ega selle lisaprotokollid ei taga õigust kodakondsusele (EIKo 76136/12, *Ramadan vs. Malta*, 21.06.2016, p-d 84–85; vt siiski kohtunik Pinto de Albuquerque eriarvamus, p 7). Kodakondsuse omamise meelevaldsel takistamisel võib riik teatud juhtudel sekkuda art 8 kaitsealasse sõltuvalt otsuse mõjust inimese eraelule. Kohus märkis, et kodakondsuse omandamise võimatuse ning kodakondsuse äravõtmise puhul on tegemist samaväärsete olukordadega, kuigi mõnis kodakondsuse äravõtmise võimalikku intensiivsemat mõju isiku seisundile (EIKo 76136/12, *Ramadan vs. Malta*, 21.06.2016, p 85).

11. Samal ajal kui rahvusvahelise õiguse, sh inimõiguste õiguse toime riigi õigusele määrata kindlaks oma kodakondsuse andmise ja kaotamise tingimused on endiselt tagasihoidlik, on kodakondsuse tähtsus erinevatest inimõigustest osasaamise eeltingimusena viimastel aastakümnetel märgatavalt vähenenud. See väljendub ennekõike võrdsete majanduslike ja sotsiaalsete õiguste tagamises ka mittekodanikest elanikele. Kodakondsusest tingitud erineva kohtlemise õigustamiseks peavad esinema väga kaalukad põhjendused (EIKo 55707/00, *Andrejeva vs. Läti*, 18.02.2009, p 87; EIKo 17371/90, *Gaygusuz vs. Austria*, 16.09.1996, p 42; EIKo 40892/98, *Koua Poirrez vs. Prantsusmaa*, 30.09.2003, p 46). See tähendab, et isegi kui rahvusvaheline õigus jätab riikidele kodakondsuse andmise küsimuses suure otsustusruumi, on riigi otsustusulatus kodakondsuse sfääris kaudselt kitsendatud normide kaudu, mis keelavad inimesi ebavõrdselt kohelda nende kodakondsuse tõttu.

12. Kui riigi kodakondsus on juba omandatud, peaks inimese õiguslik staatus olema erinevate õiguste ja kohustuste osas üldjuhul sama, sõltumata sellest, kas kodakondsus omandati sünniga või naturalisatsiooni korras. Erineva kohtlemise õigustamiseks peaksid esinema ülekaalukad põhjendused. See on sätestatud kodakondsuse Euroopa konventsiooni art 5 lg-s 2, mille kohaselt tuleks vältida erinevat kohtlemist kodakondsuse omandamise viisist lähtuvalt (vt ka EIKo 38590/10, *Biao vs. Taani*, 24.05.2016, p 132).

13. Kehtivate seaduste kohaselt on Eesti kodanikel spetsiifilised õigused eelkõige poliitilises sfääris, s.o seoses valimistega ning töötamisega riigiteenistuses (vt § 30 komm-d). Kodakondsuse omandamise viisi eristamine on väga erandlik (nt PS kohaselt peab Vabariigi President olema sünnilt Eesti kodanik).

14. Oluliselt on arusaama riigi kodakondsusest muutnud EL kodakondsuse instituudi kujunemine. EL kodakondsuse tunnusjooneks on kuni viimase ajani olnud derivatiivsus. See tähendab, et liidu kodakondsus omandatakse ja kaotatakse koos riigi kodakondsusega ehk see on sellest sõltuv. Nii tuleneb liidu kodakondsuse derivatiivsusel, et Eesti kodanikud on automaatselt ka EL kodanikud. Riigisestse kodakondsusreeglite kujundamist on vastavalt peetud liikmesriikide pädevusse kuuluvaks. Euroopa Kohus on asunud aga seisukohale, et

ehkki riigisiseste kodakondsusreeglite kujundamine kuulub rahvusvahelises ja EL õiguses tunnustatud põhimõtte kohaselt liikmesriikide pädevusse, tuleneb ühenduse õigusega arvestamise kohustusest, et riigi kodakondsuse äravõtmine, mille tagajärjeks on liidu kodakondsuse kaotus, peab olema proportsionaalne (vt EKo C-135/08, *Janko Rottmann vs. Freistaat Bayern*, 02.03.2010). Euroopa Kohus on sedastanud, et haldusorgan peab kontrollima, kas asjasse puutuva liikmesriigi kodakondsuse kaotamine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kui inimene kaotab selle tõttu liidu kodaniku staatuse ja sellest tulenevad õigused. Tuleb arvestada, kuidas see otsus mõjutab liidu õiguse seisukohast puudutatud isiku olukorda ja teatud juhtudel tema pereliikmete olukorda (EKO C-221/17, *Tjebbes jt vs. Minister van Buitenlandse Zaken*, 12.03.2019, p 40). Võib väita, et sellega on allutatud kodakondsusreeglite kujundamine vähemalt osaliselt Euroopa Kohtu kontrollile.

15. EL kodakondsus toob endaga kaasa mitmeid õigusi suhetes EL-ga, aga ka teistes EL liikmesriikides. Liidu kodaniku õigused on loetletud ELTL art-s 20 ning nende hulka kuuluvad ennekõike õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja elukohajärgse liikmesriigi kohalikel valimistel liikmesriigis, mille kodanik isik ei ole, õigus saada välisriikides konsulaarkaitset teiste EL liikmesriikide esindustest, kui riigil vastavas riigis diplomaatiline esindus puudub, ning õigus pöörduda liidu institutsioonide poole. Kaudselt tulenevad mitmed liidu kodaniku õigused töjõu vabast liikumisest, õigusest vabalt liikuda ja elada teise liikmesriigi territooriumil ning ELTL art-s 18 sisalduvast diskrimineerimiskeelust liidu kodanike vahel, millest Euroopa Kohus on tuletanud terve rea täiendavaid õigusi. Nii tuleb liikmesriikide kodanikke võrdselt kohelda näiteks sotsiaaltoetuste andmisel või ligipääsul tööjõutuule (vt täiendavalt ja erandite kohta §-de 28–30 komm-d).

16. PS § 8 lg 1 sätestab kodakondsuse omandamise alusprintsipiina *ius sanguinis*'e põhimõtte. Vastavalt sellele lõikele on igal lapsel õigus kodakondsusele sünnilt, kui vähemalt üks tema vanematest on Eesti kodanik.

17. Lapsel, kelle vanem on kodanik, on PS kohaselt subjektiivne õigus kodakondsusele. Laps, kelle sündimise ajal vähemalt üks tema vanematest on Eesti kodakondsuses, omandab kodakondsuse automaatselt (KodS § 5 lg 1 p 1). See tähendab, et kui näiteks välisriigis sündinud lapse Eesti kodanikest vanemad ei soovi lapse Eesti kodakondsuse tunnustamist, ei saa nad seda vältida. Lapsel on õigus ise pärast 18-aastaseks saamist otsustada, millise riigi kodakondsuse ta endale jätab (KodS § 3).

18. Sünniga omandab kodakondsuse ka laps, kes on sündinud pärast isa surma ning kelle isa oli surma hetkel Eesti kodanik (KodS § 5 lg 1 p 2). Eestist leitud laps, kelle vanemad ei ole teada, tunnistatakse lapse eestkostja taotlusel kohtu korras Eesti kodakondsuse omandanuks sünniga (KodS § 5 lg 2). Lapsendamise korral loetakse laps sünniga Eesti kodakondsuse omandanuks lapsendaja taotlusel, kui lapsendaja oli lapse sündimise ajal Eesti kodakondsuses (KodS § 5 lg 2¹). Kui lapsendaja ei olnud lapse sünniajal Eesti kodanik, siis loetakse ta Eesti kodanikuks lapsendajale Eesti kodakondsuse andmise päevast (KodS § 5 lg 2²).

19. Praktikas on sünnijärgse kodakondsuse osas olnud viimasel ajal kõige olulisemaks küsimuseks see, kas sünnijärgsed Eesti kodanikud on need inimesed, kelle esivanemad omandasid Tartu rahulepingu alusel opteerimise teel Eesti kodakondsuse, kuid ei asunud Eestisse elama. Riigikohus leidis 2018. a otsuses, et Eestisse mittesaabunud optandid ei olnud Eesti kodanikud, sest ühe aasta jooksul Eestisse naasmise nõude täitmisest sõltus, kas kodakondsuse andmise otsus jõustus (RKHKo 02.03.2018, 3-16-1810/15). Kahjuks tuleb tõdeda, et kõnealuses lahendis jättis Riigikohus tähelepanuta kesksed riigi- ja rahvusvahelise õiguse põhimõtted. Samuti ei olnud lahendi aluseks olnud kohtuasjas välja selgitatud olulisi ajaloolisi andmeid. Ajaloolised andmed on ülevaatlikult välja toodud analüüsis, mille koostasid Tartu Ülikooli teadlased (vt M. Luts-Sootak jt. Aastatel 1918–1940 opteerimise teel Eesti kodakondsuse omandamise küsimusi käsitletud õiguse ja halduspraktika analüüs. Lõpparuanne Tartu Ülikooli ja Siseministeeriumi vahelisele töövõtulepingule. Tartu Ülikool 2018). Nendest andmetest nähtub, et Eesti riik pidas Eestisse mitteasunud optante jätkuvalt Eesti kodanikeks nii 1922. a kui ka 1938. a kodakondsuse seaduse alusel. Lisaks jättis Riigikohus täielikult tähelepanuta selle, milline on Tartu rahulepingu kui riikide vahel sõlmitud lepingu õiguslik iseloom. Tollaste rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt ei saanud rahvusvahelisest lepingust üldjuhul tuleneda üksikisikule vahetult kohaldatavaid õigusi ega kohustusi (The Permanent Court of International Justice (PCIJ), Jurisdiction of the Courts of Danzig, Advisory Opinion, 1928, PCIJ, Ser B, No 15, lk 17). Alaline Rahvusvaheline Kohus märkis küll 1928. a, et kui see oli osalisriikide selge tahe, võisid lepingupoold kehtestada selged reeglid, millega tekitati üksikisikutele õigusi ja kohustusi, mis olid jõustatavad rahvuslikes kohtutes. Määravaks asjaoluks oli osalisriikide tahe, mis tuli kindlaks teha, lähtudes lepingu sisust ning arvestades selle rakendamise viisi (vt eelmine viide). Tartu rahulepingu art-s 4 ei olnud määratletud seda, et välisriigist lahkumise kohustus oleks omanud tähendust kodakondsuse otsuse jõustumisele. Niisiis ei ole võimalik sellist õiguslikku tagajärge Tartu rahulepingust tuletada, vaid lähtuda tuleb tollasest riigisisest õigusest. Kokkuvõtlikult tuleb tõdeda, et tollases õiguskorras ei tuntud sellist käsitlust, nagu oleks kodakondsuse andmine olnud tingimuslik ning sellekohane otsus jõustunuks alles pärast Eestisse sõitmist. Ka need optandid, kes Eestisse ei asunud, olid tollal Eesti kodanikud. Seega on nende järeltulijad õigusliku järjepidevuse põhimõttest tulenevalt sünnijärgsed Eesti kodanikud (vt lähemalt K. Albi. Optantide järeltulijad kui sünnijärgsed Eesti kodanikud. Avaldamine ettevalmistamisel).

20. Eesti kodakondsuse võib omandada ka naturalisatsiooni teel. Viimane tähendab olukorda, kus muu riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse kodakondsus taotluse alusel riigi sellekohase otsusega.

21. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused on sätestatud KodS-s. Isik, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab olema vähemalt 15-aastane ning omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust, lisaks peab ta olema elanud Eestis vähemalt kaheksa aastat, millest viis aastat püsivalt (KodS § 6 p 2¹). Viimase nõude, mida praktikas on sisustatud Eestis viibimisena vähemalt 183 päeva aastas, põhiseaduspärasuse teema kerkis esile kohtuasjas, kus kaebaja tõstas küsimuse selle nõude kooskõlastel elukutsevabadusega (kaebaja töötas laevakaptenina ega viibinud seetõttu nõutud määral püsivalt Eestis). RKHK jõudis järeldusele, et kuna vaidlustatava sätte eesmärk on võimaldada kontrollida, kas

isik järgib Eesti põhikorda ja Eesti seadusi, „on täiesti sobilik“ seada naturalisatsiooni tingimuseks püsiv elamine Eestis (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 30), ning põhiseaduslikkuse järelevalvet ei algatanud (vt selle kohta ka riigikohtunik T. Antoni eriarvamus). Kehtivas KodS-s ei ole püsivalt Eestis elamise nõude sisu määratletud. Ka VMS-s on loobutud Eestis püsiva elamise nõude sisustamisest konkreetsetest tähtaegadest. Välismaalase püsiv Eestis elamine VMS tähenduses on välismaalase Eestis viibimine Eesti elamisloa või elamisõiguse alusel (VMS § 6). Lisaks peab isikul olema registreeritud elukoht ja legaalne sissetulek, ta peab oskama eesti keelt ning tundma PS ning KodS. Kodakondsust ei anta isikule, kes ei ole „lojaalne Eesti riigile“ (vt täpsemalt KodS § 21). Tegemist on Euroopa mastaabis harilike naturalisatsioonitingimustega. Erandid on ette nähtud kodakondsuse andmisel eriliste teenete eest, alaealistele, teovõimetutele isikutele, puuetega isikutele ning vähemalt 65-aastastele inimestele.

22. Vastusena rahvusvaheliste inimõigusorganisatsioonide kritikale sisaldab KodS alates 1999. a võimalust saada kodakondsus lihtsustatud korras neil alla 15-aastastel alaealistel, kelle vanemad on kodakondsuseta isikud, kes on Eestis elanud vähemalt viis aastat (KodS § 13 lg 4). Sisuliselt on tegemist *ius soli* elemendiga muidu *ius sanguinis*'el põhinevas kodakondsuse andmise süsteemis. 01.01.2016 jõustus täiendav muudatus, mis lihtsustab lastel kodakondsuse omandamist. Selle kohaselt omandab alla 15-aastane alaealine, kes on Eestis sündinud või kes asub kohe pärast sündi koos vanema või vanematega püsivalt Eestisse elama, Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras sünni hetkest arvates, kui tema vanemad või last üksi kasvatav vanem, keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks, on lapse sünni hetkeks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat. Laps ei omanda Eesti kodakondsust juhul, kui vanemad esitavad sellekohase taotluse enne lapse üheaastaseks saamist (KodS § 13 lg-d 4 ja 5). Seega asendati seaduses lapsele kodakondsuse taotlemise kohustus vanemate õigusega lapsele kodakondsuse andmisest loobuda. Vastavad muudatused peaksid soodustama seda, et igal Eestis sündival lapsel oleks võimalik omandada kodakondsus. Lisaks tuleb silmas pidada, et laste suhtes ei kohaldata mitme kodakondsuse keeldu (KodS § 3 lg 1).

23. 2020. a täiendati KodS uue alusega alaealiste kodakondsuse omandamise õiguse osas. Alaealine, kes on Eestis sündinud või kes asub kohe pärast sündi koos Eesti alalisest elanikust vanema või vanematega püsivalt Eestisse elama ja omab pikaajalise elaniku elamisloa või alalist elamisõigust ja kelle ühte vanematest ei pea ükski riik kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks ja kelle teine vanem on muu riigi kodanik, saab Eesti kodakondsuse seadusliku esindaja taotlusel, kui alaealise vanem või vanavanem oli 20.08.1991 seisuga Eesti elanik (KodS § 13 lg 4¹). Samas sisaldab seadus piirangut, et alaealise suhtes, kes on teise riigi kodanik, jõustub Vabariigi Valitsuse otsus Eesti kodakondsuse andmise kohta sellele päevale järgnevast päevast, kui Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele on esitatud tõend, et ta on muu riigi kodakondsusest vabastatud (KodS § 13 lg 4²). On teada, et osa riike ei vabasta alaealisi kodakondsusest. Tekib küsimus, kas see piirang on kooskõlas võrdse kohtlemise nõudega, sest muudel juhtudel ei kohaldata alaealiste suhtes mitmikkodakondsuse keeldu. Samuti tekitab küsimusi see, et selle sätte alusel võib kodakondsuse omandamise õigus teostuda alles väga palju aastaid pärast kodakondsuse andmise otsuse tegemist.

24. Riigikohus on korduvalt sedastanud, et PS kohaselt ei eksisteeri subjektiivset õigust kodakondsusele naturalisatsiooni teel (RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 18). RKHK on koguni sedastanud: „Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamine pole põhiõigus, vaid privileeg, mille andmise tingimuste sätestamisel on riigil suur otsustusruum ning sellest johtuvalt kohtutel piiratud kontrollipädevus.” (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 28). Oma varajases lahendis on sama kolleegium asunud seisukohale, et ainuüksi naturalisatsiooni tingimuste sätestamisega ei anna ka seadus kellelegi subjektiivset õigust saada kodakondsus (vt RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97). See seisukoht on vaieldav – raske on kaitsta positsiooni, et kui seadusandja on ette näinud tingimused, millele kodakondsuse taotleja peab vastama, ei saa isik kodakondsust ka nendele tingimustele vastamise korral, kui seaduses sätestatud kodakondsuse andmist välistavad asjaolud puuduvad.

25. Isegi kui PS kohaselt puudub subjektiivne õigus kodakondsusele naturalisatsiooni teel, tuleb kodakondsuse andmist reguleerivate normide kehtestamisel arvestada muude PS normidega, sealhulgas võrdsuspõhiõigusega (nii juba RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 3; hiljem RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 18; RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 28). Teisisõnu – kui riik on kehtestanud naturaliseerimismenetluse, ei tohi ta selles menetluses isikuid põhjendamatult ebavõrdset kohelda.

26. Nii eeldab võrdne kohtlemine naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmisel seda, et inimestele loodaks kodakondsuse saamiseks võrdsed tingimused, mis arvestaksid näiteks nende keeleõpet takistava halva kuulumisega (RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03).

27. Teisalt on Riigikohus leidnud, et PS-ga ei ole vastuolus norm, mis keelab kodakondsuse andmise isikuile, kes töötasid või töötavad välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses, sõltumata sellest, milliseid ametiülesandeid isik seal täitis (RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06). Riigikohtu hinnangul ei olnud isikute grupid, kelle ebavõrdset kohtlemist väideti (s.o isikud, kes täitsid abistavaid ülesandeid nimetatud organisatsioonides, ning isikud, kes täitsid samasuguseid ülesandeid muudes organisatsioonides), võrreldavad. Üldkogu põhjendas: „Need isikute grupid ei olnud analoogilises olukorras, kuna luure- või julgeolekuteenistuses abistavaid ülesandeid täitnud töötajad olid tahes-tahtmata puutumuses selle asutuse põhifunktsioonide täitmise ja löid oma tööga vähemalt tingimused vastava asutuse põhifunktsioonide täitmiseks. Ühtlasi puudub võimalus tõsikindlalt tuvastada, missuguseid ülesandeid keegi välisriigi julgeolekuteenistuses töötades tegelikult täitis, ja sellest lähtuvalt võrreldavaid gruppe moodustada.” (RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 23; aga vrd riigikohtunik J. Põllu eriarvamus, millega on ühinenud riigikohtunikud T. Anton, J. Ilvest, I. Koolmeister, J. Laffranque ja H. Salmann; samuti § 12 komm-d.)

28. Olulise riigiõigusliku tähtsusega on ka küsimus, milline õiguslik staatus on nendel inimestel, keda haldusorgan on sünnijärgse Eesti kodanikuna määratlenud ekslikult. Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide uuendamisel kontrollib PPA üle ka kodakondsuse omandamise alusdokumendid. Inimesi määratleti ekslikult sünnijärgsete kodanikena sageli Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järel, kui tuli kiiresti teha kindlaks riigi kodanikkond, kuid

vastavad haldusorganid on teinud ekslikke otsuseid küllaltki palju ka hilisemal ajal. Sellises olukorras teatab PPA inimestele lihtsalt kirjaga, et nad ei ole Eesti kodanikud ega ole seda üldse kunagi olnud, kuigi inimesel võib olla olnud nt 25 aastat Eesti kodaniku pass ning ta on kasutanud oma kodanikuõigusi ja täitnud kohustusi. See tähendab, et haldusorgani hinnangul ei olnud mingit õiguslikku tähendust haldusorgani algsel otsusel tunnustada inimest kodanikuna. PPA ei anna otsuse muutmise või kehtetuks tunnistamise kohta haldusakti.

29. Õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamiseks täiendati 01.08.2012 jõustunud muudatustega KodS õiguskantsleri ettepanekul sätetega, mis näevad ette võimaluse lugeda Eesti kodanikuks inimesed, keda haldusorgan oli isikut tõendavate dokumentide väljaandmisega tunnustanud Eesti kodanikuna, kuid hilisema kontrolli käigus selgus, et dokumendid olid väljastatud alusetult (KodS § 32). Õigusteoreetiliselt on probleemiks jätkuvalt aga see, et kuigi see säte võimaldab lugeda inimese Eesti kodanikuks (andes selle kohta haldusakti), siis jääb ebaselgeks, milline on alge kodanikuna tunnustamise otsuse õiguslik iseloom.

30. Õiguskantsler on asunud seisukohale, et inimese sünnijärgse Eesti kodanikuna tunnustamise puhul on tegemist olemuslikult tuvastava haldusakti andmisega. Kui PPA tunnustab inimest sünnijärgse kodanikuna, siis kirjalikku haldusakti selle kohta ei vormistata, vaid inimesele väljastatakse Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. Kui inimese kodanikuna tunnustamisest keeldutakse, siis vormistab PPA haldusakti kirjalikult. Dokumentide väljaandmine on toiming, mida on võimalik teha vaid sellisel juhul, kui haldusorgan on eelnevalt tuvastanud, et inimene on Eesti kodanik. Kui haldusorgan on sellise otsuse teinud, siis see ei saa õiguslikus mõttes muutuda lihtsalt olematuks selle tõttu, et hiljem tehakse kindlaks, et otsus oli ekslik. Kui tegemist on õigusvastase haldusaktiga, peab haldusorgan otsustama usalduse kaitse põhimõtet arvestades, kas on lubatav selle otsuse muutmise või kehtetuks tunnistamine (PS §-d 10 ja 13, HMS § 64 jj). Inimene on aga kuni sellekohase otsuse tegemiseni Eesti kodanik. See mõjutab lisaks konkreetsele inimesele ka tema järeltulijate õigusi, sest kui vanem on lapse sünni ajal Eesti kodanik, siis omandab laps sünnijärgselt Eesti kodakondsuse. Riik peab tunnustama enda tehtud otsust selle kohta, et inimene on Eesti kodanik, ka juhul, kui riik on teinud vea ning juba tehtud otsuse ümbervaatamise lubatavuse hindamisel, tuleb lähtuda usalduse kaitse põhimõttest (vt lähemalt õiguskantsleri 17.06.2019 soovitus PPA peadirektorile).

31. Kui varasemas kohtupraktikas kohus selle küsimuse põhiõiguslike aspekte sisuliselt põhjalikumalt ei analüüsinud, siis viimasel ajal on olnud paar lahendit, kus see küsimus on tähelepanu pälvinud. Halduskohus on samuti leidnud, et „tuleb eristada kodakondsuse omandamist, kodakondsuse määratlemist ja isikut tõendavate dokumentide väljastamist. Kui isikut tõendavate dokumentide väljastamine on olemuslikult toiming (vt HMS § 106), siis otsus selle kohta, kas isik kuulub Eesti kodakondsusesse, on olemuselt regulatiivse toimega ning vastab haldusakti tunnustele“ (TlnHKO 18.12.2019, 3-19-1238, p 23). Kohus märkis, et inimesel on Eesti kodaniku õigused ja kohustused seni, kuni on õiguslikult siduvalt kindlaks tehtud, et tal ei ole õigust Eesti kodakondsusele ning selle kohta on antud haldusakt (TlnHKO 18.12.2019, 3-19-1238). Kohus märkis, et „olukorras, kus varasema haldusaktiga (isegi kui see oli puudulikult vormistatud) on tuvastatud, et isik on Eesti sünnijärgne kodanik, ei saa ilma seda

sõnaselgelt kehtetuks tunnistamata asuda täiesti vastupidisele seisukohale“ (TlnHKo 18.12.2019, 3-19-1238, p 25). Tallinna Ringkonnakohus on asunud aga vastupidisele seisukohale ning tühistas Tallinna Halduskohtu otsuse. Ringkonnakohus märkis, et „kodakondsuse olemasolu ei sõltu tuvastava haldusakti andmisest, sest see tuleneb vahetult seadusest. Asjaolude ümber hindamine ei eelda ühegi varasema haldusakti kehtetuks tunnistamist. Kui isikul ei ole seadusest tulenevalt Eesti kodakondsust, kuid talle on antud Eesti kodaniku isikut tõendav dokument, ei saa teda pidada Eesti kodanikuks ka enne kodakondsuse puudumist tuvastava haldusakti andmist“ (TlnRnKo 14.04.2020, 3-19-1238/14, p 8). Kohus märkis, et kui isikule on Eesti kodaniku isikut tõendav dokument väljastatud ekslikult, ei tähenda see, et faktiliste eelduste puudumisest olenemata on ta omandanud kodakondsuse sünniga. [...] Küsimust, kas isik on kodakondsuse omandanud sünniga, ei tule lahendada eraldi haldusaktiga. Seetõttu ei ole välistatud PPA poolt Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljastamise menetluses kodakondsuse olemasolu korduv kontrollimine. Eesti kodakondsuse puudumise kohta ei pea vastustaja tegema eraldi otsust, vaid seda vaadeldakse Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljastamise tingimusena“ (samas, p 8). Riigikohus ei võtnud kõnealusel asjas kassatsioonkaebust HKMS § 219 lg 6 alusel menetlusse.

32. Viidatud ringkonnakohtu lahendi kommentaariks võib märkida, et jääb arusaamatuks, milline on ringkonnakohtu hinnangul selle haldusorgani otsuse õiguslik iseloom, millega tuvastatakse esmakordselt inimese kuulumine Eesti kodakondsusesse ning mis põhjusel saab jätta õiguse üldpõhimõtted selle otsuse ümbervaatamisel kõrvale (PS § 10 ja § 13). Tuleb nõustuda, et sünniga omandatakse kodakondsus automaatselt seaduse ja PS alusel, kuid riigi vastutus tekib sellest, et haldusorgan tuvastab asjaolu, kas inimene on sünniga kodakondsuse omandanud. Haldusorgani otsusel peab olema õiguslik tähendus ja siduvus. Seejuures ei lähe ringkonnakohtu käsitlus kokku ka PPA hilisema halduspraktikaga. PPA on asunud seisukohale, et optantide järeltulijate õigust sünnijärgsele kodakondsusele tuleb tunnustada juhul, kui haldusorgan on selle inimese (ekslikult) Eesti kodanikuna määratlenud. PPA peadirektor on selle kohta intervjuus märkinud: „Jah, tõepoolest, oleme võtnud aluseks õiguskantsleri seisukoha, et kui inimene on kunagi määratletud sünnijärgseks kodanikuks, siis on ta kodanik elu lõpuni. See vaidlus on peetud ja inimene, kelle kaasusest kõik algas, on täna kodanik ja elu lõpuni Eesti Vabariigi kodanik“ (T. Sildam. Politseijuht Elmar Vaher: relva omamine ei ole kellegi põhiõigus. ERR, 23.10.2020). Nagu eelpool selgitatud, siis ajaloolistest dokumentidest nähtuvalt on optantide järeltulijad Eesti kodanikud sõltumata sellest, kas nende esivanem asus Eestisse, kuid PPA ei ole selles küsimuses oma seisukohta muutnud ja sellele küsimusele peab andma hinnangu kohus. Küll aga tunnustas PPA kohustust kohaldada nende suhtes õiguse üldpõhimõtteid ja usalduse kaitse nõuet. Seetõttu jääb arusaamatuks, miks PPA on valmis kohaldama usalduse kaitse põhimõtet ühe grupi suhtes, aga seda ei kohaldata teiste inimeste suhtes, kes on PPA hinnangul määratletud Eesti kodanikuna ekslikult. Kummastav on ka asjaolu, et Riigikohus ei võtnud menetlusse kassatsioonkaebust küsimuse osas, mis puudutab väga kaalukat õigushüve ja õiguse üldpõhimõtete kohaldamist. Kokkuvõttes on kommentaari autor seisukohal, et haldusaktid, millega riik on inimesi kodanikuna tunnustanud, ei saa muutuda automaatselt kehtetuks. Vastasel juhul võiks riik veel aastakümneid hiljem teavitada inimesi sellest, et kunagised otsused kodanikuna tunnustamise kohta pole õiguslikult üldse eksisteerinud. See oleks vastuolus õiguskindluse põhimõttega.

33. On võimalik, et inimene ei ole ühegi riigi kodanik. Sellisel inimesel pole õigust osaleda ühegi riigi poliitilises elus valimiste ja erakondade kaudu; samuti on raskendatud tema diplomaatiline kaitse. Kodakondsusetus on rahvusvahelise praktika seisukohalt ebasoovitav. Samas ei ole rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide kohaselt riigil kohustust kodakondsuseta isikuid naturaliseerida. Sellise kohustuse näeb riigi territooriumil sündinud isikute osas ette ÜRO 1961. a konventsioon kodakondsusetuse vältimise kohta, kuid Eesti ei ole selle konventsiooniga liitunud. Ehkki tänapäeval räägitakse ka riikide üldisest tavaõiguslikust kohustusest vältida kodakondsusetust, on selle kohustuse täpsem ulatus ebaselge (vt ka komm 9).

34. Kord omandatud kodakondsuse kaotamine on KodS kohaselt võimalik kolmel viisil: kodakondsusest vabastamise, kodakondsuse äravõtmise ning muu riigi kodakondsuse vastuvõtmisega (KodS § 22).

35. Kodakondsusest vabastamine toimub inimese avalduse alusel. Kodakondsusest vabastamisest võib riik keelduda juhul, kui isikul on täitmata kohustusi Eesti riigi ees või kui tagajärjeks on kodakondsusetus (KodS § 26). Tegemist on harilike piirangutega kodakondsusest loobumisele. Ka inimõiguste ülddeklaratsiooni art 15 lg 2 kohaselt ei saa kellelki „kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta“. Kodakondsusest vabastamisest keeldumine ei ole rahvusvahelise praktika kohaselt meelevaldne, kui selle eesmärk on kodakondsusetuse vältimine või riigile võlgnetatavate kohustuste täitmine. Viimaste puhul on siiski oluline proportsionaalsuse nõude järgimine.

36. Kodakondsuse äravõtmine tähendab seda, et riik võtab inimeselt kodakondsuse vastu tema taht. PS seab kodakondsuse äravõtmisele järgmised piirid: § 8 lg 3 kohaselt ei tohi kellelki võtta sünniga omandatud kodakondsust ning § 8 lg 4 kohaselt ei tohi kellelki võtta kodakondsust veendumuste pärast. PS otseselt muid piiranguid ette ei näe. Kuigi PS ei näe otseselt ette õigust naturalisatsiooni korras omandatud kodakondsusele või kodakondsuse säilitamisele, tuleneb oluline piirang siiski inimõiguste ülddeklaratsiooni art 15 lg-st 2, mille järgi ei tohi kodakondsust kellelki meelevaldselt ära võtta. KodS § 28 kohaselt on kodakondsuse äravõtmine lubatud viiel juhul, mis on seotud teisele riigile lojaalsuse näitamise (sh teise riigi kodakondsuses olemise), Eesti riigi vastaste tegude ning valeandmete esitamisega kodakondsuse taotlemisel. Tegemist on harilike kodakondsuse äravõtmise juhtudega, mille puhul tuleb siiski järgida proportsionaalsuse nõuet. Vaieldav on, kas rahvusvaheline õigus sisaldab keeldu võtta ära viimane kodakondsus (kodakondsusetuse vältimise kohustus). Näiteks kodakondsuse Euroopa konventsiooni kohaselt on lubatud ka viimase kodakondsuse äravõtmine juhul, kui see on saadud pettuse vms teel. Sünnijärgse kodakondsuse äravõtmise keeld (§ 8 lg 3) on absoluutse iseloomuga.

37. KodS § 29 kohaselt loetakse inimene mõne teise riigi kodakondsusesse astumisel Eesti kodakondsuse kaotanuks. Sellisel juhul võib puududa isiku vaba tahe otseselt Eesti kodakondsusest loobuda (isik võib isegi otseselt soovida Eesti kodakondsuse säilitamist), mistõttu on isiku lugemine kodakondsuse kaotanuks oma toimelt sarnane kodakondsuse äravõtmisega. Kuna PS kohaselt ei ole lubatud kellelki võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust,

ei saa KodS § 29 kohaldada sünnijärgsete kodanike suhtes. See kehtib ka KodS § 3 lg 1 kohta, mille järgi peab isik 18-aastaseks saamisel loobuma kas Eesti või muu riigi kodakondsusest.

38. Eeltoodu tähendab, et praktikas ei ole välistatud, et sünnijärgsel Eesti kodanikul on ka mõne muu riigi kodakondsus, vaatamata asjaolule, et KodS § 1 lg 2 sätestab mitmikkodakondsuse keelu. Kui isik ei loobu täisealiseks saamisel mitmekordsest kodakondsusest ning Eesti kodakondsus on omandatud sünniga, puudub võimalus teda kodakondsusest loobuma sundida. Teisisõnu ei ole KodS sätted piisavad, vältimaks mitmekordse kodakondsuse teket.

39. KodS-s on sätestatud ka täiendav erand mitmikkodakondsuse keelust. 01.01.2016 jõustunud muudatuse järgi ei kohaldata Eesti kodakondsust saada või taastada sooviva isiku suhtes senisest kodakondsusest vabastamise nõuet, kui isik on saanud Eesti Vabariigilt või muult EL liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse, olukord tema päritoluriigis ei ole oluliselt muutunud ning isik ei saa seetõttu senisest kodakondsusest loobuda (KodS § 3 lg 2).

40. Mitmikkodakondsuse levinuim juhtum – kahe riigi kodakondsus – on tuntud topeltkodakondsusena. Topeltkodakondsus võib tekkida mitmel viisil. Näiteks võivad lapse vanemad olla eri riikide kodanikud. Kui mõlemad riigid tunnustavad *ius sanguinis*'e põhimõtet, on lapsel õigus mitme riigi kodakondsusele. Samuti on võimalik, et isik sünnib *ius soli* põhimõtet tunnustavas riigis, samas kui vanem või vanemad on *ius sanguinis*'e põhimõtet tunnustava riigi kodanikud. Topeltkodakondsus tekib ka juhul, kui isik omandab naturalisatsiooni korras uue riigi kodakondsuse, ilma et ta peaks loobuma või vabatahtlikult loobuks varasemast kodakondsusest.

41. Topeltkodakondsus on rahvusvahelises praktikas pikka aega ebasoovitav olnud ning riigid on järginud topeltkodakondsuse vältimise poliitikat. Topeltkodakondsus võib kaasa tuua lojaalsuskonflikte ning tekitada pingeid riikidevahelistes suhetes, näiteks kui isik soovib diplomaatilist kaitset ühelt riigilt teise riigi eest, olles mõlema riigi kodanik. Esimene sellekohane rahvusvaheline konventsioon – 1930. a Haagi konventsioon kodakondsusseaduste vastuoluga seonduvate teatud küsimuste kohta – lähtuski eeldusest, et topeltkodakondsust tuleb võimaluse piires vältida. Samast eeldusest lähtus Euroopa Nõukogu 1963. a konventsioon mitmekordse kodakondsuse juhtumite vältimise kohta. Viimasel ajal on maailmapraktika aga hakanud muutuma. Üha suuremat ohtu nähakse selles, kui riigi territooriumil elab palju välismaalasi – isikuid, kellel puudub selle riigi kodakondsus. Seetõttu lubatakse nendel isikutel omandada kodakondsus, isegi kui see toob kaasa topeltkodakondsuse. Euroopa Nõukogu 1963. a konventsiooni teine lisaprotokoll (vastu võetud 1993. a) isegi toetab mitmekordset kodakondsust juhul, kui see teeb võimalikuks abikaasade ühise kodakondsuse või seonduv teise generatsiooni sisserändajatega. Ka Euroopa Nõukogu kodakondsuse konventsioon ei vaatle mitmekordse kodakondsuse vältimist iseseisva eesmärgina. Et Eesti ei ole eelviidatud konventsioonidega liitunud, ei eksisteeri siduvaid rahvusvahelisi norme, mis otseselt piiraksid Eesti seadusandja otsuseid mitmekordse kodakondsuse vältimisega seonduvate reeglite kehtestamisel.

42. Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu sellele, et kodakondsust puudutavate menetluste läbiviimisel peab PPA järgima haldusmenetluse põhimõtteid ja hea halduse tava. Kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse läbiviimisel tuleb selle otsuse kaalukust arvestades anda inimesele aega selleks, et ta saaks kujundada seisukoha, millise riigi kodakondsus säilitada ning kas loobuda Eesti kodakondsusest. Haldusorgan peab võimaldama inimesel teha vajalikud elukorralduslikud muudatused, mis seonduvad kodakondsuse kaotamisega. Kui inimene esitab PPA-le vastuväited, peab haldusorgan tema vastuväidetele vastama, enne kui teeb otsuse lugeda inimene Eesti kodakondsuse kaotanuks. Kui inimene on seisukohal, et ta on sünnijärgne Eesti kodanik, siis peab PPA andma sellele hinnangu enne seda, kui teeb otsuse lugeda inimene kodakondsuse kaotanuks (vt õiguskantsleri 30.10.2019 soovitus nr 7-4/190272/1905312). Vastasel juhul ei ole inimesel võimalik teha teadlikku otsust teisest kodakondsusest loobumise kohta, sest kui inimene on keskendunud sellele, et tõendada sünnijärgset kodakondust, ei saa temalt eeldada samal ajal teisest kodakondsusest loobumiseks sammude asutumist (vt nt õiguskantsleri 06.03.2019 soovitus 7-4/190272/1901207). Kui inimene kaotab koos Eesti kodakondsusega ka EL kodakondsuse, siis tuleb ka antud asjaolu mõjusid hinnata (vt p 14).

43. Kodakondsuse taastamine on PS kohaselt tagatud igaühele, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse. Taastamiseks tuleb loobuda muust kodakondsusest ning nõutav on isiku püsiv viibimine Eestis (KodS IV ptk).

44. Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu ka sellele, et PPA peab väljastama inimesele isikut tõendavad dokumendid ka sel ajal, kui kodakondsuse omandamise või kodakondsuse kaotanuks lugemise asjaolusid selgitatakse. Kui riik on inimest kodanikuna tunnustanud või inimeselt pole veel kodakondsust ära võetud, siis on inimene selle haldusmenetluse ajal jätkuvalt Eesti kodanik ja tal on õigus sellele, et talle väljastataks Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. Lisaks on tänapäeva ühiskonnas väga keeruline toime tulla ilma isikut tõendavate dokumentideta. Kõigi kodakondsusega seonduvate aspektide väljaselgitamine ning kohase haldusmenetluse läbiviimine võib olla ajamahukas, mistõttu ei saa inimene olla sel ajal ilma dokumentideta (vt nt õiguskantsleri 06.03.2019 soovitus 7-4/190272/1901207).

PARAGRAHV 9

Põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

1. PS § 9 lg-st 2 tulenevalt laienevad Eesti PS-ga tagatavad õigused nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta inimestele, kui põhiseaduse tekstis ei ole sätestatud teisiti.

2. Riigikohus on märkinud, et „Rahvusvahelises inimõiguste õiguses ja Põhiseaduses mõistetakse igaühena kõiki õigusakti jurisdiktsiooni all olevaid füüsilisi isikuid (indiviide). Tulenevalt Põhiseaduse §-st 9 lg 2 võivad Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laieneda ka juriidilistele isikutele.“ (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96, p I).

3. Põhiõigused laienevad kõigile inimestele sünnist saati. Riigikohus on sedastanud, et kõigi ja igaühe põhiõiguse kandjaks on ka alaealine alates sünnist (RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-20-12, p 34).

4. See, kas ja kuidas saab laps oma põhiõigusi kasutada, sõltub ennekõike konkreetse põhiõiguse iseloomust ning lapse arengutasemest. Sellest lähtuvalt tuleb konkreetset juhul hinnata alaealise võimet teostada konkreetset põhiõigust.

5. Alaealise õigusliku staatuse puhul tuleb pidada silmas, et laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt (vt lapse õiguste konventsiooni preambul). Riigikohus on toonud esile, et „tulenevalt alaealise psüühilisest ja sotsiaalsest ebaküpsusest võib ta teatud olukordades kahjustada end ja teisi kergemini kui täisealine. Ebaküpsuse tõttu kannab alaealine, erinevalt enamusest täisealistest, oma tegude eest ka piiratud õiguslikku vastutust. Sellega on põhjendatav ka vajadus kehtestada alaealiste suhtes selliseid õiguslikke piiranguid, mida täisealiste suhtes enamasti ei kohaldata“ (RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p I). Ka on Riigikohus osutanud, et alaealine ei pruugi olla kõigi põhiõiguste iseseisvaks teostamiseks võimeline; sellisel juhul teostab alaealise eest tema õigusi seaduslik esindaja (RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-20-12, p 34). Niisiis tuleb leida tasakaal selle vahel, missuguseid kitsendusi on vaja kehtestada lapse õiguste ja huvide kaitseks, austades samas nende põhiõigusi. Kohase tasakaalu leidmiseks on oluline järgida proportsionaalsuse põhimõtet.

6. Näiteks on Riigikohus leidnud, et 14-aastane oli kohtumenetluse ajal võimeline iseseisvalt teostama PS §-s 20 tagatud isikuvabadusega seotud menetluslikke põhiõigusi ning suuteline esitama kaebust vastavalt PS § 24 lg-le 5 enda erikooli paigutamise otsuse suhtes. Riigikohus asus seisukohale, et kuna alaealise kasvatuslike erivajadustega õpilaste kooli paigutamiseks loa andmise määruse tegemisel puudus alaealisel õigus ärakuulamisele ja kaitsele, samuti sellise otsuse mõju alaealise õigustele, peab alaealisel olema võimalik taotleda maakohu otsustuse õigsuse kontrolli kõrgema astme kohtus (RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-20-12, p 34). Riigikohus on asunud ka seisukohale, et alaealised võivad koonduda mittetulundusühingutesse. Kohus märkis, et PS ei seosta füüsilise isiku mittetulundusühingutesse koondumise õigust isiku tsiviilteovõimega (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96, p I). Samas ei täpsustanud kohus, millisest vanusest alates võiksid lapsed mittetulundusühingutesse koonduda või kas tuleb sobivust hinnata iga kord lähtuvalt konkreetse lapse arengutasemest ja mittetulundusühingu iseloomust.

7. Laste iseseisva otsustusõiguse hindamisel tuleb silmas pidada ka vanemate õigusi. PS § 27 lg 3 sätestab üldise põhimõtte, et vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. PS § 37 lg 3 sätestab, et laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel.

8. LÕK art 1 kohaselt mõistetakse lapse all iga alla 18-aastast inimolendit, kui lapse suhtes kohaldatava seaduse põhjal ei loeta teda varem täisealiseks. TsÜS § 9 lg 1 järgi võib kohus vähemalt 15-aastase alaealise piiratud teovõimet laiendada, kui see on alaealise huvides ja alaealise arengutase seda võimaldab; sel juhul otsustab kohus, milliseid tehinguid võib alaealine teha iseseisvalt. Üheks probleemseks juhuks on abiellumise vanuse alammäär. PKS § 1 lg 3 sätestab, et kohus võib alaealise teovõime laiendamise sätete kohaselt laiendada vähemalt 15-aastaseks saanud isiku teovõimet nende toimingute tegemiseks, mis on vajalikud abielu sõlmimiseks ning abieluga seotud õiguste teostamiseks ja kohustuste täitmiseks. ÜRO organid on leidnud, et minimaalne abiellumisiga ei tohiks olla madalam kui 16 eluaastat (vt ÜRO lapse õiguste komitee ja naistevastase diskrimineerimise likvideerimise komitee ühist soovitus nr 31, 14.11.2014, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, p 20, 55(f)).

9. Teatud juhtudel on PS-s sätestatud vanusepiirangud põhiõiguse teostamiseks (nt KOV volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud ka alaealised, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad (PS § 156 lg 2); Riigikogu valimistel on hääleõiguslikud vähemasti 18-aastased kodanikud (PS § 57 lg 1), kandideerimisõigus on vähemasti 21-aastastel kodanikel (PS § 60 lg 2)).

10. Põhiõigused laienevad inimesele ka juhul, kui tema teovõime on piiratud. TsÜS § 8 lg 2 teine lause sätestab, et alla 18-aastasel isikul (alaealisel) ja isikul, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehvasti ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida, on piiratud teovõime. Täisealise isiku piiratud teovõime mõjutab isiku tehingute kehtivust üksnes ulatuses, milles ta ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida. Eeldatakse, et isik on piiratud teovõimega ulatuses, milles talle eestkostja on määratud (TsÜS § 8 lg 3). PS-s on sätestatud, et hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks (PS § 57 lg 2; vt ka RKVS § 4 lg 2).

11. PS § 9 lg-st 1 tulenevalt ei või neid õigusi, mida põhiseaduse kohaselt tuleb tagada igaühele, enam piirata lähtuvalt inimese kodakondsusest. L. Hänni märkis Põhiseaduse Assambleel: „Kui on öeldud, et igaühe õigus, siis see tähendabki, et hiljem kodakondsuse alusel eristada ei saa. [...] Põhiseaduses kodanike ja mittekodanike õiguste eristamise mõte ongi see, et on teatud õigusi, mis on võrdselt kõigil, ja on õigusi, kus seadused võivad eristada kodanikke ja mittekodanikke.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1031, vt ka lk 1020–1021, 1030.)

12. PS kohaselt laienevad teatud õigused ainult Eesti kodanikele (nt PS § 48 lg 1 ls 2 õigus kuuluda erakondadesse, §-d 56 ja 57 hääleõigus rahvahääletusel ja Riigikogu valimisel, § 60 lg 2 kandideerimisõigus Riigikogu valimisel).

13. PS-s on paljudel juhtudel kasutatud sõnastust, et põhiõigus laieneb Eesti kodanikele (nt § 28 lg 2, § 29 lg 1, § 30, § 31, § 32 lg 3, § 36 lg 1 ja lg 2 ls 2, § 42, § 44 lg 2 ja lg 3). Samas on enamiku nende sätete juurde lisatud, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis laieneb vastav põhiõigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikule. Sellest võib jääda mulje, et seadusandjal on väga lai otsustusruum selle üle,

kas neid põhiõigusi rakendades näha seadusega ette vastavad õigused ka välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta inimestele. Teiste riikide kodanike ja kodakondsuseta inimeste suhtes piirangute kehtestamiseks peab siiski olema legitiimne eesmärk ning piirangud peavad olema proportsionaalsed. Sisuliselt peeti seda silmas ka Põhiseaduse Assambleel – L. Hänni tõi näite, et PS §-s 29 sätestatav õigus valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta sätestati Eesti kodaniku õigusena seetõttu, et teatavatel ametikohtadel (nt riigiametites, laevakaptenitel) on põhjendatud nõuda Eesti kodakondsuse olemasolu, kuid see ei tähenda, et teistel seda õigust ei ole ja neid paragrahve tuleb lugeda koos PS §-ga 9 (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1032).

14. Mitmed viimati nimetatud põhiõigustest on sisult samased Eesti riigile rahvusvahelistest lepingutest tulenevate üldtunnustatud kodaniku ja poliitiliste õiguste ning sotsiaalsete ja majanduslike õigustega, mida tuleb tagada kõigile Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all olevatele inimestele (nt EIÖK, ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt). Seejuures ei ole asjakohane mõista selles kontekstis „kodaniku õigusi“ kui üksnes kodanikele laienevaid õigusi, vaid tegemist on üldiste isikuõigustega, mis peaksid õigusriigis laiinema kõigile ühiskonna liikmetele (ingl *civil rights*). Kodakondsuse tähtsus inimõigustest osasaamise eeltingimusena on viimastel aastakümnetel märgatavalt vähenenud, nii et ka enamikku majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi tuleb tagada mittekodanikest elanikele (vt § 8 komm 11). Eraldi õigused tulenevad veel EL õiguskorras EL kodanikele ning tähelepanelik tuleb olla ka EL õigusest teatud isikute gruppidele tulenevate õiguste osas (vt nt nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25.11.2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta; sätted rahvusvahelise kaitse taotlejate osas jm). Erineva kohtlemise põhjendatuse hindamisel tuleb silmas pidada ka PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise nõuet. Erijuhuna nimetab PS § 36 lg 3, et igal eestlasel on õigus asuda Eestisse (vt § 36 komm-d).

15. PS § 9 lg-s 1 on nimetatud, et PS-s sätestatud põhiõigused, vabadused ja kohustused laienevad välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta inimestele juhul, kui nad viibivad Eestis. Sellesse kitsendusse tuleb suhtuda teatud reservatsioonidega. Piirangu eesmärgiks võib lugeda seda, et Eesti riik ei saa ega pea tagama nende inimeste põhiõigusi, kellel puudub Eesti riigiga igasugune side. Õiguspraktikas võivad põhiõigused puudutada aga ka selliseid välisriigi kodanikke või kodakondsuseta inimesi, kes ei viibi Eesti Vabariigi territooriumil. Näiteks EIÖK art 1 kohaselt peab riik tagama konventsioonis sätestatud õigused ja vabadused igaühele, kes on riigi jurisdiktsiooni all. See kohustus ei piirdu vaid riigi territooriumil viibivate inimestega, vaid kehtib kõigi inimeste suhtes, kelle suhtes riik teostab efektiivset kontrolli (vt ülevaade EIK praktikast – *Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights*, July 2018).

16. Küsimus põhiõiguste laienemisest ja riigi kohustusest põhiõiguste tagamiseks võib tekkida olukorras, kus muu riigi kodanik või kodakondsuseta inimene viibib küll välisriigis, kuid tal on Eestis vara, peresuhted vms. Põhiõigused laienevad inimese suhtes ka juhul, kui välismaalane on olnud Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all ja Eesti riigi võimuorganite otsused puudutavad tema õigusi ja vabadusi. Näiteks on inimene viibinud Eestis, kuid on Eestist

välja saadetud. Õigusvaidlus võib puudutada väljasaatmise õiguspärasust, kahju hüvitamist alusetu vabaduse võtmise eest, kinnipidamistingimuste vastavust PS ja muude õigusaktide nõuetele jms. Kui inimene pöördub oma õiguste kaitseks kohtusse, siis on tal õigus sellele, et kohus annaks hinnangu riigi tegevuse õiguspärasusele vaatamata sellele, et haldusorgan saadab inimese riigist välja juba enne õigusvaidluse lahendamist. Samuti peab riik tagama selle inimese põhiõiguste kaitse nende õigussuhetega seonduvates aspektides, mis on inimese riigis viibimise käigus tekkinud (nt isikuandmete kaitse). Riigile tulenevad samad kohustused ka rahvusvahelistest lepingutest, mistõttu on põhjendamatu sisustada PS § 9 lg 1 nii, nagu vabaneks riik vastavatest kohustustest pärast inimese riigist väljasaatmist.

17. Eraldi küsimus on see, milline on PS mõttes nende välisriigi kodanike ja kodakondsuseta inimeste staatus, kes asuvad küll väljaspool Eesti Vabariiki, kuid kelle suhtes Eesti riigi ametivõimud teostavad välisriigis riigivõimuvolitusi. PS § 14 kohaselt on seadusandjal, täidesaatval ja kohtuvõimul ning KOV-del kohustus tagada põhiõigused ja vabadused. Riik ei tohiks vabaneda PS-st tulenevast kohustusest järgida põhiõigusi pelgalt selle tõttu, et teatud menetlusi viiakse läbi väljaspool Eestit, kuigi riigivõimuvolitusi teostatakse Eesti Vabariigi nimel (vt VRKS § 14 lg 1¹, § 5¹ lg 2). Näiteks viisid Eesti ametnikud menetluse rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise otsustamiseks läbi välisriigis ja Eestisse lubati siseneda vaid inimestel, kellele oli rahvusvahelise kaitse andmine juba otsustatud, samas kui vastavate Euroopa Nõukogu otsuste (2015/1523, 14.09.2015; 2015/1601, 22.09.2015, millega kehtestati rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks) kohaselt pidid riigid ümber paigutama rahvusvahelise kaitse taotlejaid, kelle taotlus kuulus ümberpaigutamise sihtliikmesriigi poolt läbivaatamisele alles pärast taotleja saabumist selle riigi territooriumile. Inimestel, keda Eesti riik keeldus ümber paigutamast, puudusid sisuliselt õiguskaitsevahendid nende suhtes tehtud otsuste ja kohaldatud menetlustoimingute õiguspärasuse hindamiseks. See küsimus kerkib üha enam ka seoses Eesti riigi ametnike võimaliku osalemisega EL või liikmesriikide ja EL ühisoperatsioonide raames asetatud tegevustes (nt koostöös Frontexiga korraldatavad välismaalaste tagasisaatmised jm politseiaktioonid).

18. Nagu eespool välja toodud, on Riigikohus märkinud, et laps on põhiõiguste kandja alates sünnist (RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-20-12, p 34). Ühest vastust ei ole aga küsimusele, kas põhiõiguste kaitse laieneb ka lootele ehk embrüole enne sündi. See küsimus on puutumuses PS §-ga 16, mille kohaselt on igaühel õigus elule (vt lähemalt § 16 komm-d; M. Ernits. Põhiseaduse § 9 kommentaar 12. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). LÕK preambulis on toodud esile, et laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt, kaasa arvatud vastav seaduslik kaitse nii enne kui ka pärast sündi (preambuli lg 8). Sellega ühitub käsitlus, et PS § 16 esimest lauset tuleks tõlgendada riigi objektiivse kohustusena tulevast elu kaitsta (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001, eriväljaanne, p-d 9.1.1.2, 3.1.2).

19. Põhiõigustest tulenevad subjektiivsed õigused on füüsilistel isikutel kuni surmani (M. Ernits. Põhiseaduse § 9 kommentaar 12. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 4., täiend. vlj. Juura 2017). Siiski on peetud võimalikuks

teha sellest põhimõttest erand au ja väärkuse kaitse osas (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 261). Teise käsitluse kohaselt tuleb surma järgselt rakendada inimese au ja väärkuse suhtes riigi objektiivset kaitsekohustust (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001, eriväljaanne, p 9.1.1.3).

20. PS § 9 lg-s 2 on toodud esile, et PS-s loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Põhiseaduse Assambleel märkis L. Hänni, et „ka juriidiliste isikute kui inimeste kollektiivide, õigused vajavad põhiseaduslikku kaitset“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1021). Teatud põhiõiguse kandjaks ongi juriidilised isikud (nt PS §-s 38 nimetatud ülikoole ja teadusasutusi; PS § 48 lg-d 3 ja 4 puudutavad ühinguid, liite ja erakondi).

21. PS § 9 lg 2 hõlmab erinevaid juriidilise isiku vorme. Juriidiline isik on seaduse alusel loodud õigussubjekt. Juriidiline isik on kas eraõiguslik või avalik-õiguslik (TsÜS § 24). Eraõiguslik juriidiline isik on erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik (TsÜS § 25 lg 1). Nendeks on äriühingud vastavalt äriseadustikule (täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts ja tulundusühistu; seaduses võib ette näha ka teisi äriühinguid (ÄS § 2 lg 1)), mittetulundusühingud (MTÜS § 2), sihtasutused (SAS § 1 lg 1). Kuna PS-s kasutatud mõistetel on autonoomne tähendus, ei tohiks PS § 9 lg-s 2 kasutatud juriidilise isiku mõistet sisustada liiga formaalselt. Nii on PS § 9 lg-ga 2 hõlmatud ka nt seltsing (VÕS § 580 jj).

22. PS § 9 lg 2 kohaldamisala osas on vaieldavaks küsimuseks, kas avalik-õiguslikud juriidilised isikud saavad olla põhiõiguste kandjad. See küsimus tekib, sest põhiõigusi peab tagama riik. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud asutatakse avalikes huvides ning neil endil lasub kohustus tagada põhiõigusi. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et „lähtuvalt õiguste ja vabaduste olemusest ning suhtest avalikku võimu ei saa avalik-õiguslikud isikud, kes ise teostavad avalikku (riigi)võimu, olla samaaegselt individuaalsete õiguste ja vabaduste kandjaks“ (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 263). Samas on peetud põhimõtteliselt võimalikuks käsitada avalik-õiguslikku isikut põhiõiguste kandjana, „kui avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärgiks on individuaalsete õiguste ja vabaduste kaitse ja teostamine ning isiku riigist iseseisvuse määr on niivõrd suur, et ei mõjusta õiguste ja vabaduste olemust ega too kaasa huvide konflikti“ (samas, lk 264). Nende suhtes laieneksid demokraatliku õigusriigi põhimõttest tulenevalt menetluslikud põhiõigused ja vabadused (samas, lk 264). Sama seisukohta on väljendanud ka R. Alexy, kes tõi esile, et kuigi üldjuhul ei ole avalik-õiguslikud juriidilised isikud põhiõiguste kandjad, on erandiks näiteks avalik-õiguslikud ülikoolid ja rahvusringhääling (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001, eriväljaanne, p 9.1.2.2). Lisaks laienevad Alexy järgi avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele üldised protsessipõhiõigused (samas). Põhiseaduse kommenteeritud väljaande varasemas redaktsioonis on aga leitud, et üldiselt ei saa avalik-õiguslikud juriidilised isikud olla põhiõiguste kandjad ning neile ei laiene ka menetluslikud põhiõigused (vt M. Ernits. Põhiseaduse § 9 kommentaar 27. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Avalik-

õiguslikule ülikoolile tagab PS autonoomia (PS § 38 lg 2). Analoogne autonoomia peaks olema tuletatav ka avalik-õiguslikule ringhäälingule, arvestades ajakirjandus- ja meediavabaduse kesksel rolli demokraatlikus ühiskonnas (vt eelmine viide). Autor leidis, et kuigi nende suhtes ei laiene menetluslikud põhiõigused, „tuleb menetluses osalevate avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes kohaldada samu põhimõtteid mis põhiõiguste kandjate suhtes, ainult et neil puudub põhiõiguslik iseloom“ (samas). Eeltoodust nähtub, et tegemist on teoreetiliselt vastuolulisi seisukohti puudutava küsimusega. On ilmne, et teatud avalik-õiguslikud juriidilised isikud on riigi täitevvõimust küllaltki eraldiseisvad ja neil on iseseisev roll põhiõiguste teostamise võimaldamisel lähtuvalt nende asutamise eesmärgist (nt ülikoolid vastavalt PS § 38 lg-le 2). Samuti peavad õigusvaidluste esinemisel olema tagatud menetluslikud põhiõigused. Seetõttu näib kunstlik eitada nende võimet olla teatud põhiõiguste kandjaks.

23. Põhiõiguste sisustamisel ja kaitseala määratlemisel tuleb eelistada avaramat käsitlust, mis võimaldab tagada põhiõiguste lünkadeta kaitse ja kaaluda erinevaid põhiseaduslike väärtusi (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 26; RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 25). Seega peaksid juriidiliste isikute suhtes laienema kõik need põhiõigused ja vabadused, mis ei ole olemuslikult omased ainult inimestele. TsÜS § 26 lg 1 sätestab, et juriidilise isiku õigusvõime on võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi; juriidilisel isikul võivad olla kõik tsiviilõigused ja -kohustused, välja arvatud need, mis on omased üksnes inimesele.

24. Konkreetset juhul tuleb niisiis hinnata ühelt poolt seda, millist tüüpi juriidilise isikuga on tegemist, ja selle eesmärki. Teisalt tuleb hinnata kõnealuse põhiõiguse, vabaduse või kohustuse olemust.

25. Riigikohus on korduvalt kinnitanud, et juriidilistele isikutele laienevad menetluslikud õigused. Nii laienevad nende suhtes PS § 15 igaühe õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse (RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-11-12, p 39; RKPJKo 18.12.2012, 3-4-1-24-12, p 19) ning PS § 24 lg 5 edasikaebeõigus (RKPJKo 30.10.2012, 3-4-1-14-12, p 50). Riigikohus on ka kinnitanud, et juriidilistele isikutele laienevad ettevõtlusvabadus (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12) ja omandipõhiõigus (RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41). Riigikohus on asunud seisukohale, et riigi äriühingu puhul tuleb ettevõtlusvabadust sisustada tavapärasest kitsamalt – riigi äriühinguid asutatakse avalike huvide, mitte nende endi äriühingute teenimiseks. Seetõttu ei vaja riigi äriühing kaitset riigi igasuguse tegevuse eest, mis võib ebasoodsalt tema ettevõtlust mõjutada (RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16, p 19.2). Riigikohus on kinnitanud, et juriidilistele isikutele laienevad PS §-des 33 ja 43 sätestatud igaühe põhiõigused kodu, eluruumi, valduse ja töökoha puutumatusetele, samuti posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele (RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93). Ka EIK on sedastanud, et EIÕK art 8 kaitseala hõlmab teatud tingimustel äriühingute registreeritud asukohta, esindusi ja muid valdusi (EIKo 37971/97, *Société Colas Est jt vs. Prantsusmaa*, 16.04.2002, p 41; EIKo 13710/88, *Niemietz vs. Saksamaa*, 16.12.1992, p-d 29–31). Juriidiliste isikute puhul on kaitstavad ka andmed, mis seonduvad nende ametija äritegevusega; ärisaladuse kaitset on peetud õiguse üldpõhimõtteks (EKO C-450/06, *Varec SA vs. Belgia*, 14.02.2008, p-d 48–49). EIK on määranud juriidilistele isikutele kahju hüvitist konventsioonis sätestatud õiguse rikkumise eest, sh rikkumisega tekitatud mittevaralise

kahju hüvitamiseks (EiKo 35382/97, *Comingersoll S.A. vs. Portugal*, 06.04.2000, p-d 29–37). Riigikohus on pidanud kaheldavaks, et juriidiliste isikute suhtes laieneks PS §-ga 17 kaitstav isiku au ja hea nimi, sest need (sh maine) on tuletatud inimväärikusest (RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16, p 18). Siiski on leitud, et kuigi au on omane füüsilisele isikule, võib hea nimi, maine ehk reputatsioon olla omane ka juriidilisele isikule (vt § 17 komm 6). Juriidiliste isikute suhtes laieneb ka PS § 13 lg 1 teises lauses sätestatud õigus riigi kaitsele välisriigis (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 289; vt lähemalt § 13 komm-d).

26. Põhiõiguste seisukohast on huvipakkuv ka küsimus, kas põhiõiguste kandja võib oma põhiõigustest loobuda. PS teatud sätetes on viidatud sellele, et inimene võib oma vabal tahtel anda nõusoleku tema põhiõigustesse sekkumiseks (vt PS § 18 lg 2, § 24 lg 1, § 29 lg 2, § 42 ning vastavate sätete komm-d). Sellisel juhul on oluline see, kuidas sisustada mõistet „vaba tahe“ ning teatud minimaalsete tagatiste olemasolu (nt kuigi PS § 18 lg 2 alusel võib inimesi vabal tahtel kaasata meditsiini- ja teaduskatsetesse, peavad seadusega olema reguleeritud ohutusnõuded, mis peavad olema täidetud elu ja tervise kaitseks, enne kui inimesi võib üldse katsetesse kaasata). Põhiõigustest loobumise või piirangutega nõustumise küsimus on puutumuses PS-dega 13 ja 14, mis näevad riigile ette kohustuse põhiõiguste tagamiseks. See tähendab, et riik peab kehtestama teatud menetluslikud ja sisulised eeldused selleks, et põhiõigusi oleks võimalik ka tegelikkuses kasutada.

27. Põhiõigustest loobumise lubatavuse küsimus kerkib ennekõike olukorras, kui ilma põhiõiguse kandja tahteavalduseta põhiõigusest loobumiseks oleks tegu põhiõiguse rikkumisega (vt M. Ernits. Põhiseaduse § 9 kommentaar 16. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 4., täiend. vlj. Juura 2017). Põhiseaduse kommenteeritud väljaande varasemas väljaandes on toodud esile, et „loobumine põhiõiguste kaitsest peab olema võimalik ka siis, kui PS seda sõnaselgelt ette ei näe, sest põhiõiguse kaitsest loobumine on üks põhiõiguse teostamise viise. [...] Kui kaugele võib põhiõigustest loobumisel minna, tuleb otsustada proportsionaalsuse põhimõtte ja iseäranis kaalumise alusel“ (vt eelmine viide).

28. Mõistetavalt võib inimene jätta mõne põhiõiguse teostamata olukorras, kus tal on põhimõtteliselt võimalik teatud põhiõigusest osa saada, kuid kuna ta peaks selle kasutamiseks ise samme astuma, ei soovi ta seda teha. Näiteks võib inimene loobuda kohtusse kaebuse esitamisest. Samas ei tohi kohtusse pöördumise üle otsustamist mõjutada süsteemsed takistused, mis kallutavad inimest oma õiguste kaitsmisest loobuma (nt liiga kõrged riigilõivud). Probleemsem on aga olukord, kus põhiõigused kaitsevad inimest avalikku võimu teostava isiku või organi alusetu või ülemäärase sekkumise eest (nt politsei poolt isiku põhiõigusi piiravate meetmete rakendamise eest). Tegemist ei ole pelgalt teoreetilise küsimusega. Ei ole küll teada, et politsei oleks korraldanud läbiotsimisi kodudes pelgalt inimese nõusoleku alusel, kuid näiteks vaatab PPA läbi rahvusvahelise kaitse taotlejate telefonide ja sülearvutite sisu nõusoleku alusel.

29. Kõnealune küsimus seondub seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3). Sellest tulenevalt võib haldusorgan piirata inimeste õigusi ainult siis, kui selleks on seaduslik alus. Täitevvõimul ei saa olla lubatud omaalgatuslikult kohaldada uusi piiranguid, tuginedes inimese nõusolekule. Ka juhul, kui seaduses on sätestatud alus põhiõigusi piirava toiminguga tegemiseks, peab avalikku võimu teostav isik või asutus järgima seaduses kehtestatud tingimusi.

30. Silmas tuleb pidada, et tegemist on subordinatsioonisuhtega, kus inimesed ei ole võrdses olukorras avalikku võimu teostava isikuga. Sellises olukorras võib inimesel olla keeruline väljendada oma tegelikku taht. Inimene võib eeldada, et kui avalikku võimu teostav isik küsib inimeselt nõusolekut teatud toiminguga läbiviimiseks, siis on tal selleks olemas seaduslik alus. Inimesed ei pruugi olla ka teadlikud sellest, millistel tingimustel on lubatud teatud põhiõigusi piiravaid toiminguid läbi viia ning missuguseid tagatiseid tuleb seaduse kohaselt põhiõigustesse sekkumisel rakendada. Samuti võib inimesel psühholoogiliselt olla keeruline astuda vastu võimuesindaja soovile, sest inimene võib karta, et sellega võivad kaasned tema suhtes negatiivsed tagajärjed.

31. Näiteks ei ole avalik-õiguslikus suhtes lubatud isikuandmeid töödelda nõusoleku alusel (vt EL isikuandmete kaitse üldmääruse preambuli p-d 42 ja 43), kuigi muudes õigussuhetes võib isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks olla inimese nõusolek (isikuandmete kaitse üldmäärus, art 6 lg 1 p a). Nõusolek saab olla isikuandmete töötlemise aluseks ainult siis, kui tegemist on vabalt antud nõusolekuga. Nõusolekut saab pidada vabalt antuks ja kehtivaks ainult juhul, kui inimesel on tegelikult võimalik vabalt otsustada ja puudub võimalus pettuseks, ähvarduseks, sunniks või selleks, et keeldumisega võivad kaasned olulised negatiivsed tagajärjed (Handbook on European Data Protection Law. 2018 edition. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe. 2018, lk 143). Avaliku sektori asutus võib nõusoleku alusel isikuandmeid töödelda ainult sellisel juhul, kui inimesel on tõesti võimalik otsustada oma andmete töötlemise üle, ilma et ta peaks kartma kahjulikke tagajärgi. Selliseks olukorraks võib pidada eeskätt mugavusteenuseid (Andmekaitse Inspektsioon. Isikuandmete töötlemise üldjuhend, 19.03.2019, lk 39).

32. Euroopa Kohus on ka sedastanud, et rahvusvahelise kaitse taotleja on haavatavas olukorras, mistõttu ei saa pidada tema nõusolekut teatud põhiõigusi sekkuva toiminguga tegemiseks vabalt antud nõusolekuks, sest inimene võib selle toiminguga nõustuda lihtsalt olude sunnil. Kohus märkis, et rahvusvahelise kaitse taotlemise korral on inimese „tulevik tihedalt seotud sellega, kuidas kõnealune asutus lahendab tema rahvusvahelise kaitse taotluse, ja kus võimalik keeldumine [teatud toiminguga] tegemisest võib olla oluline asjaolu, millele asutus tugineb selle kindlaks tegemisel, kas isik on oma taotlust piisavalt tõendanud“ (EKO C-473/16, *F vs. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 25.01.2018, p-d 52–53).

33. Eeltoodud arvestades tuleb pidada väga küsitavaks, et avalikku võimu teostav isik või organ võiks pelgalt isiku nõusoleku alusel teostada põhiõigusi piiravaid toiminguid või kohaldada muid meetmeid. Erisused võivad tulla kõne alla vaid väga erandlikes olukordades.

PARAGRAHV 10

Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

1. PS § 10 on üks keskseid PS sätteid. See näeb esiteks ette põhiõiguste kataloogi avatuse, teiseks nimetab mitut PS aluspõhimõtet. PS aluspõhimõtete sõnastamine on laiema tähtsusega kui põhiõiguste kaitse. Tõsiasi, et neid loetletakse siin, heidab aga valgust kõigile põhiõigustele ja aitab neid sisustada. Inimväärikuse, sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtete nimetamine ei tähenda pelgalt seda, et põhiõiguste tõlgendus ei tohi minna nende põhimõtetega vastuollu. Pigem on siin positiivne tõlgendusjuhised, mis toob muuseas esile, et põhiõigused pole mitte demokraatliku otsustusvabaduse piirang, vaid demokraatia osa. See paragrahv rõhutab, et põhiõiguste puhul ei kehti *numerus clausus*'e reegel, st mõne põhiõiguse puudumist ei näita see, et PS seda põhiõigust otsesõnu ei maini.

2. 1920. a PS § 26 lg 1 sätestas, et „kodanikkude õiguste ja vabaduste üleslugemine eelseisvais §§ (6–24) ei kõrvalda mitte teisi õigusi, mis järgnevad selle põhiseaduse mõttest ehk on temaga kokkukõlas“. Vaid vähese sõnastusliku erinevusega oli ka 1938. a jõustunud PS § 33. Teiste riikide PS-des ei ole analoogseid sätteid kuigi palju, kuid põhiõiguste olemust silmas pidades on jõutud tõlgendamise teel sama tulemuseni.

3. Rahvusvahelistes inimõigusalasest dokumentides on laialt levinud §-ga 10 sarnased sätted, mis näevad ette põhiõiguste avara tõlgendamise, loetelu avatuse ja põhiõiguste kaitse kooskõlas inimväärikuse, demokraatia ja õigusriigi põhimõtetega. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt näeb art-s 5 ette paktis sätestatud põhiõiguste eesmärkidega kooskõlas oleva tõlgendamise nõude ja keelu jätta seaduse, konventsiooni, reeglite või tava alusel tunnustatavaid põhiõigusi kaitsmata üksnes seetõttu, et sellist õigust ei ole ette nähtud paktiga. EIÕK preambul rõhutab demokraatia ja seaduslikkuse põhimõtteid ning art 17 näeb ette õiguste väärkasutuse keelu, mis keelab põhiõigusi tõlgendada viisil, mis nende kohaldamisala piiraks või tooks kaasa demokraatia, õigusriigi ja inimväärikuse põhimõtetest kõrvalekaldumise. Euroopa sotsiaalharta art H näeb ette põhimõtte, et hartas sätestatud õigused ei piira ega välista neid õigusi, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest või riigisisestest normidest ja näevad ette laiaulatuslikuma kaitse. Hilisematest inimõiguste kaitse dokumentidest näevad ELPH art-d 53 ja 54 ette hartas sätestatud õiguste tõlgendamise viisil, mis ei kitsenda teistest rahvusvahelistest lepingutest ja liikmesriikide PS-dest tulenevaid põhiõigusi, ning keelu tõlgendada neid põhiõigusi viisil, mis ei võimalda saavutada hartas sätestatud õiguste eesmärki.

4. Põhiõiguste kataloogi avatust on Riigikohus M. Ernitsa terminikasutuse (vt M. Ernitsa PS § 10 komm-d PS kommenteeritud väljaannete varasemates väljaannetes) eeskujul nimetanud põhiõiguste arenguklausliks (RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33). Seda terminit võib mõista nõnda, et aja möödudes hakatakse pidama hüveks midagi, mida varem samal määral ei väärtustatud, nt puhas looduskeskkond, samuti võib tehnoloogilise arengu tõttu

tekkida uut laadi reguleerimisvaldkondi ja ühiskondlikke suhteid. Sageli on võimalik uut laadi hüved haarata olemasolevate põhiõiguste kaitsealasse, nt võib omandiõigus laieneda varem tundmata huvidele. Tehnoloogia arenguga kaasnevad ohud privaatsuse ja isikuandmete kaitsele, millest II ptk otsesõnu ei räägi. Ühiskonna väärtused võivad muutuda nt abordiõiguse või eutanaasia küsimustes, aga ka õiguse kodakondsusele tunnustamisel (vt nt RKKKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08 koos riigikohtunik T. Antoni eriarvamusega ja U. Lõhmus. Mõtteid kodakondsusest ühe kohtuotsuse valguses. – Juridica 2009, nr 2, lk 76–85). Ent uut laadi huvid võivad olla ka nõnda eripärased, et nende iseloomu moonutatakse, kui need hõlmataks mõne olemasoleva põhiõigusega (seda võiks väita nt meditsiinilist laadi huvide puhul). Sellisel juhul kujuneb välja uus põhiõigus. PS § 10 annab võimaluse kaitsta ka selliseid põhiõigusi ning väldib nõnda vajadust PS muuta. See võimaldab põhiõiguste kataloogil olla oluline ka kultuuriliselt, mitte üksnes õiguslikult.

5. Paragrahvi 10 mõtestamisel tuleb silmas pidada, et II ptk ei sätesta põhiõiguste ja -kohustuste loetelu ammendavalt ka PS raames. Nii on hääleõigus ja valimisõigus sätestatud §-des 57 ja 60, üldine maksustamisõigus §-s 113 ja kaitseväekohustus §-s 124. Põhiõiguste piirangud tulenevad nt §-dest 58 ja 125. Paragrahvi 10 mõte ei ole aga osutada teistes PS sätetes ette nähtud põhiõigustele, vaid võimaldada muude õiguste ja kohustuste olemasolu, mida PS sõnaselgelt ette ei näe.

6. Paragrahv 10 kõneleb PS mõttest. Sellega on soovitud rõhutada, et üksikisiku õigused ei piirdu vaid PS-s otsesõnu kirjutatuga, vaid põhiõigusi tuleb kaitsta, lähtudes nende eesmärgist ja iseloomust (mõttest). RKPJK selgitas, et PS §-st 10 järeldub, et PS tõlgendamine on midagi enamast sõnade tähenduse kindlakstegemisest (RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 13). Selline tõlgendus peab järgima PS aluspõhimõtteid – vastasel korral ei saa kõnelda olukorrast, kus põhiõigust käsitlevale sättele on antud PS mõttega kooskõlas olev tõlgendus. Et PS mõte ei piirdu aga üksiku sätte eesmärkide saavutamise, vaid PS ülesanne on korraldada ühiskonna toimimist üleüldiselt, ei ole formaalselt muudel eesmärkidel õiguste või kohustuste kehtestamine võimalik. Paragrahvi 10 sõnastus, mis viitab, nagu oleks võimalik teoorias kehtestada ka PS mõttest mittetulenevaid õigusi ja kohustusi, on paragrahvi tõlgendamisel teisejärguline. Lähtuda tuleb sätte üldisest eesmärgist hoida põhiõiguste loetelu PS-s mitteammendavana.

7. Põhiõiguste laia tõlgendamise korral ei saa muud põhiõigused (PS-s sätestamata õigused, mis lisanduvad § 10 tõttu) olla vabadused. Kuna PS § 19 (õigus vabale eneseteostusele) on kõikehõlmav, siis hõlmab see juba niigi igat laadi vabaduse, ka sellise, mida põhiõiguste kataloogis pole otsesõnu nimetatud. Lisanduvad põhiõigused saavad esijoonel olla sotsiaalsed, kultuurilised ja poliitilised õigused, mille raames üksikisik saab avalikult võimult oodata mõnda tegu, sooritust. Teisalt võib uut laadi õigus pakkuda eripärast kaitset mõnd laadi vabadusele ja olla nõnda üldise vabadusõiguse täiendus. Ka PS-s otsesõnu mainitud vabadused on kaetud üldise vabadusõigusega. Ometi ei ole nende sätestamine sugugi tähtsusetu.

8. Küsimusele, kust leida lisanduvaid põhiõigusi, annab vastuse § 3: rahvusvahelisest õigusest ja riigisisestest õigustloovatest aktidest. Kui riigisiseses õiguses nähakse üksikisikule ette muid õigusi peale PS-s nimetatute, ei saa neid pikemata pidada põhiõigusteks, sest need ei anna kaitset seadusandliku võimu eest. Ent PS § 10 tõttu ei ole siiski välistatud võimalus, et tavaseadusega sätestatud õiguse näol on tegu põhiõigusega.

Sellised õigused võivad täpsustada II ptk-s otsesõnu mainitud põhiõigusi (nt KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale) või neid täiendada, pakkudes laialuluslikumat kaitset (nt PGS §-s 60 sätestatud kooli õpilaskonna õigus otustada õpilaselu küsimusi või TTTS §-s 18 sätestatud tööandja palgatoetus).

9. Rahvusvahelised lepingud võivad nii laiendada PS-s sätestatud põhiõigusi kui ka näha ette õigusi, mida PS ei tunne. Valdavalt tulenevad PS kataloogi täiendavad õigused inimõiguste konventsioonidest (kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurilaste õiguste rahvusvaheline pakt, EIÖK, Euroopa sotsiaalharta, ELPH) kui ka spetsiifilistest, mingi kitsama õiguse kaitsmisele suunatud rahvusvahelistest lepingutest (nt laste õigused laste õiguste konventsioonist, keskkonnaasjades kohtusse pöördumise õigus tulenevalt Arhusi konventsioonist, võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise keelamise alased õigused konventsioonist naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, konventsioonist rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta). Lisaks on PS-ga samaväärsed üksikisiku õigused sätestatud EL õiguses (nt EL põhivabadused, Euroopa Parlamendi valimistel hääleõigus, õigus pöörduda Euroopa ombudsmani poole).

10. Põhiõiguste kataloogi avatus toob kaasa küsimuse, kuidas põhiõigusi kokku sobitada. Kollisiooni lahendamise üldised reeglid on selged: kaht põhiõigust tuleb omavahel tasakaalustada, võtta arvesse mõlema põhiõiguse eesmärki ja tähtsust demokraatlikus ühiskonnas ja järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Näiteks sätestab § 17 igaühe õiguse aule ja heale nimele, § 45 arvamus- ja väljendusvabaduse, mida võib piirata teiste isikute au ja hea nime kaitseks. Seetõttu on arvamus- ja väljendusvabaduse piiramine (vihakõne keelamine, vajadusel ka kriminaliseerimise kujul) lubatav, kui keeld ei moonuta arvamus- ja väljendusvabaduse põhiolemust ja karistus nähakse ette vaid erilisel solvavate, alandavate ja vihale üles kutsuvate väljenduste eest (lubades teatud piirini ärritavaid ja vaidlusi tekitavaid väljendusi). Kui kaalukaussidel on ühe isiku PS-st tulenev põhiõigus ja teise isiku madalamast aktist tulenev õigus, siis on põhiõigus kaalukam, kuna seadusandja ei ole sedavõrd vaba PS põhiõiguste piiramisel. Rahvusvahelistes lepingutes sätestatud inimõiguste puhul tuleb aga arvestada, et need aktid on kehtestatud valdavalt samade printsiipide kaitseks, mida mainib ka PS (inimvääriskus, demokraatia, sotsiaalarhiik, õigusriik). Seega on need põhiseaduslikku järku õiguste allikad.

11. PS § 10 näeb ette võimaluse laiendada II ptk kataloogi ka kohustustega. Silmas ei ole peetud isikutele seadusega pandavaid kohustusi (nt anda asja valdus müügilepingus näidatud tingimustel ostjale üle või kohustus esitada seaduses sätestatud tähtajal maksudeklaratsioon), vaid põhikohustuste järku kohustusi. Nii ei saa väita, et seadusega kohustuse panemine ei ole põhiseaduspärane, sest kohustus on raskuselt võrdne või koormavam kui

mõni PS-s sätestatud kohustus. Ent kohustuste puhul tuleb pidada silmas, et need piiravad põhiõigusi – isegi siis, kui on sätestatud põhiõiguste tagamiseks. Seega peavad kohustused olema kooskõlas õigusriigi põhimõttega, st sätestatud seaduse või selle alusel antud õigustloova aktiga ning vastama õiguselguse ja õiguskindluse nõuetele.

12. PS § 10 viitab inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Sisuliselt saab siin eristada nelja põhimõtet: inimväärikuse, sotsiaalriigi, demokraatia ja õigusriigi põhimõte. Riigikohus on neile printsiipidele viidanud erinevas sõnastuses, samastades neid kohati ka õiguse üldpõhimõtetega.

13. Inimväärikus on ühtaegu nii iseseisev põhiõigus (PS § 18 keelab väärikust alandava kohtlemise) kui ka üldine põhimõte teiste põhiõiguste tõlgendamiseks. ELPH art 1 nimetab seda põhiõiguste kataloogis esimesena. EIÕK käsitleb inimväärikust kui osa art-ga 3 tagatud põhiõigusest, ent EIK praktikas on inimväärikust peetud kogu inimõiguste kontseptsiooni ja EIÕK põhiolemuseks (EIKo 23380/09, *Bouyid vs. Belgia*, 28.09.2015, p 89; EIKo 28957/95, *Goodwin vs. Ühendkuningriik*, 11.07.2002, p 90). Inimväärikuse tähendust on keeruline avada, nagu ka seda, mida tähendab konkreetsel juhul inimväärikust austav kohtlemine.

Seetõttu ei käsitatagi seda vahel eraldiseisva põhiõigusena, vaid põhiõiguste kohaldamise üldise põhimõttena. ÜRO põhikirja järgi on ühiskonna iga liikme väärikuse tunnustamine vabaduse, õigluse ja üleüldise rahu aluseks. Sama on korratud inimõiguste ülddeklaratsioonis ja arvukates teistes rahvusvahelistes inimõiguste dokumentides (vt nt EIKo 23380/09, *Bouyid vs. Belgia*, 28.09.2015, p-d 46–47). Riigikohus on märkinud, et inimväärikus „on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk“ (RKKKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 10; RKKKo 3-3-1-14-06, p 11). Filosoofilises käsitluses mõistetakse inimväärikust sageli nii, et see keelab inimese kohtlemise võimu objektina. ELPH selgitustes on märgitud, et „mitte ühtegi hartas sätestatud õigust ei tohi kasutada teise inimese väärikuse riivamiseks ning et inimese väärikus on osa käesolevas hartas sätestatud õiguste põhiolemusest. Seega tuleb inimväärikust austada, isegi kui seda tehes piiratakse mingit muud õigust“.

14. Nõnda võib inimväärikust käsitada põhiõiguste tuumana. Riigikohus on märkinud, et „inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktolukordades kõige vähem piirata inimväärikust – kompleksset põhiõigust, mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigus, õigus kehalisele puutumatusel“ (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p 1). Inimväärne ei ole inimese elu meelevaldne võtmine (EIKo 37201/97, *K.-H. W. vs. Saksamaa*, 22.03.2001), orjus (sh inimkaubandus), sunnitöö ja liikumisvabaduse üldine keelamine või väljasaatmine riiki, kus inimest ähvardab surmanuhtlus, piinamine või alandav kohtlemine. Inimväärikuse juurde kuulub mõtte- ja südametunnistuse vabadus. Samuti ei saa inimväärseks pidada põhjuseta vabaduse võtmist pikemaks ajaks. „[K]aua aega Eestis elanud määratlemata kodakondsusega isiku väljasaatmiskeskusse paigutamise õiguspärasus ja kooskõla inimväärikusega on problemaatiline“, sest puudub riik, kuhu isikut välja saata ning vabaduse võtmine on seetõttu eesmärgitu (RKKKo 09.05.2006, 3-3-1-6-06, p 28; RKKKo 16.10.2006, 3-3-1-53-06, p 13). Inimväärikuse põhimõttega ei ole üldise käsituse järgi kooskõlas ka surmanuhtlus ega

vajaliku ravi osutamata jätmise (vt nt EIKo 46043/14, *Lambert jt vs. Prantsusmaa*, 05.06.2015, edasiste viidetega).

15. EK on pidanud vastuolu tõttu inimväärikuse põhimõttega lubamatuks patendi andmist leiutisele, kui kasutatav biotehnoloogialeiutus näeb ette viljastatud munarakkude kasutamise muul eesmärgil kui inimese viljastamiseks (EKo C-34/10, *Brüstle vs. Greenpeace eV*, 18.10.2011). Riigikohus on pidanud kartseri kohaldamist õigusliku aluseta inimväärikust kahjustavaks, kuna tegu on vabaduse väga ulatusliku piiramisega (RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 12). Riigikohtu arvates „inimväärikuse ja õigusriigi põhimõtetest tuleneb, et isikut tohib karistada konkreetse teo eest ja mitte enam, kui seda nõuab toimepandud süüteo raskus (individuaalse süü printsiip). Seaduses sätestatud karistused vastavad PS §-st 11 tulevatele proportsionaalsuse nõudele ja on kooskõlas inimväärikuse ja õigusriigi põhimõtetega juhul, kui sanktsiooni ettenägev säte, sh sanktsiooni alammäär võimaldavad kohtul mõista karistuse, mis ei ole teo ebaõiguse määra ning uute kuritegude toimepanemise ärahoidmise ja õiguskorra kaitsmise eesmärki silmas pidades ilmselgelt ülemäärane“ (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 57; RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 39). Kannatuste põhjustamist, „mis ei ole otseselt vajalikud kinnipidamise režiimi järgimiseks“, on Riigikohus samuti pidanud inimväärikuse põhimõttega vastuolus olevaks (RKHKo 28.02.2020, 3-17-1503/36, p 17; RKHKo 02.10.2014, 3-3-1-47-14, p 21).

16. Et tagada igaühe kohtlemine õiguse subjektina, kellel on kohustuste kõrval õigused ja vabadused, kuuluvad inimväärikuse põhimõtte juurde ka esmased menetluslikud tagatised, sh menetlusse kaasamise nõue ja inimese õigus teada tema suhtes kohaldatavatest abinõudest. „[T]ulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. Puudutatud isiku ärakuulamisel on ka iseseisev protseduuriline väärtus, sest tagaselt otsuseid tegev asutus käsitleb isikut kui vaid menetluse objekti ja mitte kui õigusvõimelist kodanikku.“ (RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9.) „Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatud jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta.“ (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94.)

17. Samuti on inimväärikuse põhimõtte osaks inimese identiteet, vabadus otsustada iseenda üle (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I). Nii on inimväärikus oluline argument eutanaasia lubatavuse hindamisel, nime ja soo muutmise otsustamisel ja usulise enesemääramise küsimustes (EIKo 46043/14, *Lambert jt vs. Prantsusmaa*, 05.06.2015; EIKo 40888/17, *Rana vs. Ungari*, 16.07.2020). Ka isikuandmete massiline ja sihhipäratu kogumine on Euroopa õigusruumis lubamatu inimväärikuse põhimõtte tõttu (vrd EKo C-623/17, *Privacy International*, 06.10.2020). Inimväärikuse põhimõtet rikub ka isiku jälgimine, millest jälgitav ise teada ei saa (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94).

18. Inimväärikus on tihedalt seotud võrdsuse põhimõttega, eelkõige rassilise, etnilise, soolise ja vanuselise diskrimineerimise keeluga, kuna neid tunnuseid ei saa inimene ise mõjutada.

19. Ka sotsiaalsete põhiõiguste tuum – õigus saada avalikult võimult piisavat abi, et elada mittealandavates tingimustes – on inimväärikuse põhimõtte osa. Riigikohus on § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud õigust pidanud üheks inimväärikuse väljenduseks (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31). „Sotsiaaliik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.“ (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 119.) Inimväärikuse täielik austamine nõuab, et asjasse puutuv isik ei satuks nii äärmuslikku materiaalsesse puudusse, et tal ei oleks võimalik rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu eelkõige enda majutamine, toitmine, riietamine ja pesemine, ning mis kahjustaks tema füüsilist või vaimset tervist või asetaks ta alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust (EKo C-233/18, *Haqbin vs. Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, 12.11.2019, p 46; EKo C-163/17, *Jawo vs. Bundesrepublik Deutschland*, 19.03.2019, p 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

20. Selline loetelu inimväärikusega hõlmatud nõuetest ei ole ammendav ja võib sõltuvalt käsitlusest ka erineda. Nii on 1980. a 40 kirjas peetud eestlaste inimväärikuse sümboliks eesti keelt. See näitab, et inimväärikusel on kultuuriline mõõde ning seetõttu ei saa eeldada, et Eesti PS-s on see sisustatud täpselt samamoodi nagu mujal.

21. Sotsiaaliigi põhimõtte on samuti mitmetahuline. Esiteks nõuab see põhimõtte, et avalik võim hoolitseks ühiskonna abivajavate liikmete eest ega jäta kedagi hätta. „Sotsiaaliik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.“ (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; vt ka RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p-d 31 ja 49.)

22. Teiseks nõuab sotsiaaliigi põhimõtte ühiskonna sidususe eest seismist ning sotsiaalse vastutuse jagamist. Sotsiaaliigi põhimõtte nõuab avalikult võimult kodanike majandusliku ja sotsiaalse heaolu edendamist, isegi kui juba on tagatud minimaalne äraelamine. Perekonnaliikmetele tuleb anda võimalus olla koos, luua töö- ja pereelu ühitamise võimalused, tagada head töötingimused igas sektoris ja hoolitseda erinevate inimgruppide võrdsuse – sh faktilise võrdsuse – eest. Ühiskonnaliikmetele võrdsete võimaluste loomine ja heaolu õiglane jagamine on sotsiaaliigi põhimõtte lähtekoht.

23. Sotsiaaliigi põhimõtte nõuab hariduse tagamist ja üldhariduskoolide loomist avaliku võimu poolt, tervisekindlustuse süsteemi loomist ja vähemalt esmase arstiabi igähele kättesaadavaks tegemist, samuti kodututele ja puudust kannatajatele majutuse pakkumist.

24. Sotsiaaliigi põhimõte eeldab sotsiaalkindlustussüsteemi loomist ja selle rahastamist maksudest (sotsiaalmaks). Sotsiaalkindlustussüsteemi ülesanne on tagada piisav äraelamist võimaldav sissetulek inimestele ja peredele ajal, kui nad seda kõige enam vajavad. Maksustamisel tuleb arvestada isiku sissetuleku suurusega ning juba maksustamisel tagada suurem õiglus sissetulekute jagunemisel.

25. PS-s on sotsiaaliigi põhimõtte väljendusteks §-d 12, 27, 28, § 29 lg-d 3 ja 4 ning § 37 lg-d 1 ja 2. Riigikohus on neist eriliselt rõhutanud § 28 (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 119).

26. Üksikisiku subjektiivne õigus nõuda majanduslikku raskusse sattumisel äraelamiseks piisavat sissetulekut on piiratud. Avalikul võimul on ulatuslik kaalutlusruum toetusmeetmete loomisel. Pakutava abi ulatus sõltub riigi võimalustest, mistõttu ei ole ka üldtunnustatud miinimumstandardit, millise tasemega sissetulek igaühele tagada. Riigi ülesanne on leida tasakaal üksikisikute ja perekondade vajaduste rahuldamise ning ettevõtluskeskkonna stimuleerimise vahel: toetuste süsteem ei tohi hakata ülemäära pärssima tulu teenimist ja majandusliku heaolu loomist erasektoris.

27. „Põhiseadus ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi. Põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. Maksukoormuse tõstmine ja vahendite ümberjaotamine võib aga põhjustada sotsiaalsete põhiõiguste kollisiooni teiste põhiõigustega.“ (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15.) „Sotsiaalsete põhiõiguste täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord ning riik ei saa rohkem anda ja keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui riik võimeline on.“ (RKHKm 17.06.2004, 3-3-1-17-04, p 32.) „Põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab.“ (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15.) Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ei tähenda, et „seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada PS §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused“ (RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03). „Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab aga vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte. Seetõttu ei saa kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele. Põhiseadus näeb ette inimese õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. Põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule pädevuse hoida ära inimväärikuse rikkumist. Erinevate võimuharude pädevust aitab piiritleda ja nendevahelist tasakaalu säilitada arusaam,

et sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.“ (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16.)

28. Abi miinimumtaseme tagamise kohustus on sätestatud rahvusvahelises õiguses. Kuna PS ei täpsusta, millal isik kannatab puudust, tuleb PS tõlgendamisel arvestada rahvusvahelisi lepinguid (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 20), nt parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhartat, lapse õiguste konventsiooni ja puuetega inimeste õiguste konventsiooni. Sotsiaaliigi põhimõtte väljenduseks on ka ELPH art-d 14 ja 20–36. Harta mitmed artiklid põhinevad EL direktiividel (vt ELPH selgitused). Töötingimusi, mille eesmärk on pakkuda igaühele piisavat sotsiaalset kaitset, sh tööelus, reguleerivad arvukad ILO konventsioonid. Haridusega seotud õigused sisalduvad ka EIÕK esimese protokollil art-s 2. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti art 11 tunnustab „igaühe ja tema perekonna õigust adekvaatsele elatusasemele“. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhartat art 13 lg 1 järgi peab riik „tagama, et iga piisavate elatusvahenditeta isik, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, saab küllaldast abi“. Sotsiaalhartat kohustab riike looma esmaajoonel sotsiaalkindlustussüsteemi (art 12 lg 1), mis tagavad hüvitise teatud olukordades (haigus, töövõimetus, emadus, töötus, perekond, vanadus, surm, lehestumine, tööõnnetused ja kutsehaigused). Subjektiivsed õigused, mis on tagatud nende rahvusvaheliste dokumentidega, üksnes laiendavad § 10 järgi igaühe õigusi, olles PS aluspõhimõttega kooskõlas.

29. Riigikohus on märkinud, et PS „ei keela korraldada sotsiaalhoolekannet nii, et ülesannete täitmine on jagatud riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on avalike ülesannete täitmine inimesele võimalikult lähedal ja PS § 14 paneb seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval ka kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada põhiõigusi (vt RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 89 ja 90). Sõltumata sellest, kes sotsiaalhoolekande ülesannet täidab, on põhiõiguste realiseerumise ja põhiseaduse põhiprintsiipide elluviimise kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim. See tähendab, et sotsiaalhoolekandelise abi osutamiseks peab olema seadustes asjakohane regulatsioon, ülesande täitmiseks tuleb tagada piisavad rahalised vahendid, samuti peab selle täitmise üle olema korraldatud järelevalve ning õigustatud isikule tagatud tõhus võimalus oma õiguste kaitsmiseks. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse suutlikkus“. (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 121; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67.)

30. Riigikohus on selgitanud, et riigi kohustuste üle otsustamisel sotsiaalabi valdkonnas tuleb arvestada ka § 27 lg-ga 5, mis kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. PS-st tuleneb, et puudust kannatava isiku nõudeõigus riigi vastu § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudust kannatava perekonnaliikme eest hoolitsema (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 18).

31. Demokraatia põhimõte on väljendatud §-des 1, 56, 57, 59, 60 ja 65 ning seda väljendab kogu PS riigikorraldust, sh Riigikogu ülesandeid reguleeriv osa (vt ka §-de 1, 56, 57, 59

ja 60 komm-d). Demokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse üks olulisemaid põhimõtteid (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 67) ja üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest (RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15). Seda on väljendatud nii EIÖK kui ELPH preambulis.

32. Selle põhimõtte kohaselt peab avaliku võimu teostamine ja avalike ülesannete täitmine toimuma otsustusprotsessis, kus nii kaasaráákija kui ka otsustaja on kõige üldisemal tasandil kodanikkond, kes otsustab ka võimuvolituste edasise delegerimise. Kogu riigivõim peab lähtuma rahvast, st toimima rahva otsesel või kaudsel heakskiidul. „Demokraatia, vastandina autokraatiale, tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel. Demokraatlikule riigikorraldusele on tunnuslik riigivõimu jaotumine selle erinevate harude vahel koos samaaegse võimude tasakaalustamisega.“ (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94, p I.) Esmalt väljendub demokraatia selles, et riigiorganisatsioon peab tegutsema kodanikkonna heakskiidetud kujul. Nii on formaalselt võimalik PS vastuvõtmine rahvahääletusel või selle väljatöötamine spetsiaalselt rahva valitud organi poolt, ent võimalik on ka mitteformaalne legitimeerimine, kus PS võetakse vastu parlamendi poolt ja selle sisu leiab ühiskonnas laia toetust. „Demokraatia põhimõte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.) Demokraatiat peetakse valitsemisvormiks, mis aitab kõige paremini ära hoida korrupsiooni. Demokraatial kui rahva võimul on väga erinevaid vorme, kus erinevused võivad seisneda kodanikkonna ja huvitatud isikute kaasamise eri tasemes, konsensuslikkus või hääletenamuse põhises otsuste tegemises, huvigruppide rollis ja võimu delegerimise ulatuses ja viisis. PS demokraatia on parlamentaarne demokraatia, kus Vabariigi Valitsuse tegevus eeldab Riigikogu usaldust ning kus täidesaatva riigivõimu juhti ei vali rahvas otsevalimistel. „Põhiseaduse järgi on demokraatia esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.)

33. Et otsustusprotsessis osalemine oleks võimalik ja iga isiku arvamust võetaks kuulda, eeldab demokraatia põhimõtte erinevate põhiõiguste kaitstust. Iga ühiskonna liige, kes otsustusprotsessis osaleb, peab esmalt ise olema kaitstud indiviidina. Seeläbi on demokraatia põhimõtte tihedalt seotud inimväärikuse põhimõtte ja põhiõiguste kaitsega laiemalt. Kui inimest ohustab avaliku võimu poolt meelevaldne vabaduse võtmine, alandamine, piinamine või abita jätmine, siis ei saa ta ühiskonna asjades vabalt kaasa rääkida.

34. Erilise tähtsusega on aga ka põhiõigus olla avaliku võimu tegevusest piisavalt informeeritud (PS § 44), et otsustamisel sisukalt kaasa rääkida. Arvamus- ja väljendusvabadus (§ 45) võimaldavad avaliku võimu tegevust arvustada ja teha ettepanekuid. Sõnavabaduse raames tuleb tähelepanu pöörata pressivabadusele, mille erilist rolli ühiskonna valvekoerana on EIK käsitlenud pikaajalises kohtupraktikas (EIKo 8734/79, *Barthold vs. Saksamaa*, 25.03.1985; EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986 ja EIKo 6538/74, *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, 26.04.1979; D. Voorhoof et al and T. McGonagle (Ed. Sup.). *Freedom of Expression, the Media and Journalists: Case-law of the European Court of Human Rights*. IRIS

Themes, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2017). Riigikohus on rõhutanud avalikkuse kontrolli ja riigivõimu tegevuse läbipaistvust nt rahaliste vahendite kasutamisel. Avatud ühiskonnas on avalike rahaliste vahendite väärkasutuse ennetamisel oluline osa avalikkusel, sh ajakirjandusel, mida avaliku võimu enda tehtav kontroll ei saa ega suuda täielikult asendada. Nii on teabe avalikkusel oluline roll võimalike rikkumiste toimepanemisest heidutamisel ja nende ennetamisel. Lisaks – kui avaliku võimu kontroll piirduv enamasti õiguspärasusele hinnangu andmisega, siis avalikkus juhib tähelepanu ka eetilistele küsitavustele. See aitab kaasa demokraatia ja avatud ühiskonna põhimõtetele rajatud riigis legitiimsiooni- ja vastutusahela tegelikule toimimisele (RKHKo 17.10.2018, 3-15-3228/37, p 18). Aruteluforumite tagamiseks on oluline kaitsta nii kogunemisevabadust (§ 47) kui ka ühinemisevabadust (§ 48). Mõtte- ja südametunnistuse vabadus (§ 40) tagab, et igaüks võib omada talle meelepäraseid veendumusi, ning see on demokraatlike valimiste üks eeldus.

35. Suure tähtsusega on erakondade toimimine. Demokraatliku riigikorralduse toimimine eeldab erakondade olemasolu ja nende kaudu poliitika kujundamist. Erakond on „demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia” (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31). Et erakondi ei kasutataks üldsuse manipuleerimiseks kellegi erahuvides, peab nende tegevus olema läbipaistev, erakonna struktuur ja sisemine juhtimine olema demokraatlikud ning rahastamiseks piisavad tagatised. Viimane eeldab nii avalikest vahenditest võrdsuse põhimõtet järgides raha eraldamist kui ka erarahastuse võimaldamist. Valimiskampaania kulutustele on siiski vajalik seada ülempiir, et tagada demokraatia toimimiseks vajalik arvamuste paljusus ja ära hoida (põhiliselt suurte ärikorporatsioonide) ettevõtlushuvide juhtroll poliitika kujundamisel. Erakondade rahastamine peab olema ka läbipaistev ja kontrollitud, et igal ühiskonna liikmel oleks piisavalt teavet kaalutletud otsuste tegemiseks demokraatlikus protsessis. Sellist kontrolli peab teostama erapooletu institutsioon, et tagada kõigi, ka valitsevate erakondade rahastamise põhjalik kontroll.

36. Samuti tuleb demokraatia põhimõttest tulenevalt tagada, et lobitöö oleks reguleeritud viisil, mis tagab selle läbipaistvuse ja tasu eest väljendatud arvamuste, mis on kantud erahuvist, taust oleks seeläbi mõistetav.

37. Parlamentaarse demokraatia põhimõte nõuab ka seda, et opositsioonil oleks Riigikogu aruteludes valitsuse kritiseerimiseks võimalik saada seaduste abil piisavalt kaitset (vt nt Veneetsia komisjoni raport CDL-AD(2019)015, 24.06.2019). Peamiselt kaitsevad seda vaba mandaadi põhimõte (§ 62), immuuniteet (§ 76), tasu saamise õigus ja selle vähendamise keeld (§ 72; RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 21) ning fraktsioonide moodustamise õigus (§ 71 lg 2). Parlamentaarse demokraatia toimimine nõuab, et Riigikogu töö oleks üldjuhul avalik (§ 72). See tagab Riigikogu liikmete poliitilise vastutuse. Samuti peab Riigikogu liikmetel olema võimalik saada täidesaatvatl riigivõimult piisavalt teavet (§ 74).

38. Hääleõigus jääks sisutühjaks, kui valijad ei mõistaks tehtavate valikute tagajärgi. Seetõttu on demokraatliku ühiskonna vältimatu osa ka õigus haridusele (§ 37) ja teadusvabadus

(§ 38), millela ei ole võimalik kallutatud või valeväiteid ümber lükata ega otsustamisel kõrvale jätta. Hääleõiguse juures tuleb tagada, et nii valimised kui ka rahvahääletus oleks korraldatud PS ja Euroopa demokraatlike valimiste standardeid järgides (vt nt Veneetsia komisjoni valimiste hea tava, selle selgitavad märkused valijate nimekirja ja hääleõiguse kohta ning rahvahääletuse juhised). Demokraatlike valimiste üks olulisi tingimusi on ka nende perioodilisus (§ 60 lg 3 ja EIÕK 1. protokoll art 3).

39. Nende §-s 56 kirjeldatud viisil riigivõimu teostamise viiside kõrval on oluline kaasava demokraatia tagamiseks näha ette ka menetluslikud õigused, nt õigus teha riigi- ja KOV organitele ettepanekuid (§ 46 ja MSVS), samuti haldusmenetluses kaasamise võimaluste loomine. Õigus heale haldusele ja avatud menetluse normid on seetõttu suunatud ka demokraatia põhimõtte elluviimisele.

40. Paragrahvi 10 tähenduses on demokraatia põhimõtte tagamiseks põhjust arutleda selle üle, kas igaühel peaks olema juurdepääs veebile. Ka hääleõigus võib tehnilise arengu tõttu vajada kaitset aspektides, mis varem olulised ei olnud, nt hääletamiseks turvaliste lahenduste pakkumisel.

41. Õigusriigi põhimõtte lähtekoht on valitseja seotus seadustega ja seega avaliku võimu teostamine seaduslikkuse põhimõtet järgides. Selle sisu on aga tänapäeval (võrreldes nt 19. sajandi vormiliste käsitlustega) märksa laiem, hõlmates lisaks seadusliku aluse põhimõttele sisulisi nõudeid nagu õiguskindlus, avaliku võimu väärkasutuse ja suva keeld, võrdsus seaduse ees ja diskrimineerimise keeld ning juurdepääs ausale õigusemõistmisele (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 26; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 73; RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3). Samuti on õigusriigi põhimõtte osaks võimude lahususe ja parlamendireservatsiooni põhimõtte. Ka eeldab tänapäevane arusaam õigusriigist, et riik peab tagama üksikisiku põhiõigused ja nende piiramine on lubatud üksnes proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Riigikohus on õigusriigi väljenduseks pidanud aga ka muude õiguspõhimõtete kehtivust. „Demokraatliku õigusriigi põhimõtte tähendab, et Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.“ (RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14.)

42. Õigusriigi põhimõtte reguleerib Riigikohtu käsitluse järgi „riigivõimu toimimise sisu, ulatust ja viisi“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132). Tegemist on mitte ainult PS aluspõhimõttega (RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28; vrd RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33), vaid Euroopa kultuuriruumi ühe põhiväärtusega.

43. Õigusriigi põhimõtte erinevad osad on väljendatud PS preambulis, §-des 3, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 87 ja 102 ning XIII ptk-s. Seda väljendavad ka EIÕK preambul ja art 6, ELTL preambul ja põhiõiguste harta preambul ning ka nende mitmed muud sätted. Õigusriigi põhimõtte edendamine on ka mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide nagu Euroopa Nõukogu ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni tegevuse põhieesmärke. Veneetsia komisjoni õigusriigi kontrollküsimustik ja raport aitavad neist põhimõtetest üleeuroopalises käsitluses aru saada.

44. Seaduslikkuse põhimõte tähendab, et avaliku võimu tegevus ei tohi olla vastuolus seadusega (seaduse ülimuslikkus) ning kõiki seadusi tuleb täita nii avalikul võimul kui ka üksikisikutel. Seadusliku aluse põhimõte (seaduse reservatsioon) nõuab, et avalikku võimu teostataks üksnes volitusnormi alusel. „Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.“ (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.) Kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõtte absoluutne. PS mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22). Erisused seadusliku aluse põhimõtte osas on ette nähtud §-s 109, mis võimaldab täidesaatval riigivõimul anda ajutiselt seadlusi kui volitusnormi mittevajavaid õigustloovaid akte (vt § 109 komm-d).

45. Lisaks nõudmisele, et üksikakte antaks üksnes õigustloova akti alusel, keelab seadusliku aluse põhimõtte määruste andmise ilma seaduse volitusnormita. Sellest tuleneb, et seaduse volitusnormi kehtetuks tunnistamisel kaotab kehtivuse ka selle alusel antud määrus. „Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on tõlgendanud PS § 87 p 6 selliselt, et riigivõim on kohustatud tagama mitte üksnes määruse andmise ajal selle kooskõla põhiseaduse ja seadusega, vaid ka jälgima varem kehtima hakanud määruste kooskõla uute seadustega. Määruse kooskõla uue seadusega tähendab ka seda, et kui uus seadus kehtestab delegatsiooninormi, siis tuleb selle delegatsiooninormi alusel anda uus määrus. Eelmise seaduse alusel antud määrus tuleb tunnistada kehtetuks. Eelmise seaduse delegatsiooninormiga analoogiline delegatsiooninorm uues seaduses ei pane uue seaduse ajaks kehtima eelmise seaduse alusel antud määrust. Eelmise seaduse alusel antud määrust saab uue seaduse kehtivuse ajal rakendada üksnes siis, kui uue seaduse rakendussätetes on see sõnaselgelt ette nähtud (vt ka RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-2-97 – RT I 1997, 74, 1267; RKPJKo 12.05.2000, 3-4-1-5-00 – RT III, 2000, 13, 140, p 30). Seisukoht, et enne uue seaduse jõustumist antud määrus jääb automaatselt kehtima ka pärast uue seaduse jõustumist, on vastuolus ka PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja §-s 10 sätestatud demokraatliku õigusriigi printsiibiga.“ (RKPJKo 02.11.2006, 3-4-1-8-06, p 26.)

Seaduslikkuse ja seadusliku aluse põhimõtte kohta vt ka §-de 3 ja 87 komm-d.

46. Õiguskindluse põhimõte on mitmetahuline, sisaldades õiguse avalikkuse ja arusaadavuse nõudeid, tagasiulatuvat mõju keeldu ja õiguspärase ootuse ning usalduse kaitse põhimõtteid. Samuti on õiguskindluse põhimõtte osaks *res judicata*- ja *vacatio legis*-põhimõtted. Riigikohus on nende tahkude kõrval välja toonud õigusrahu põhimõtte. „Õiguskindlus muudab õiguskorra usaldusväärseks.“ (RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 66.) „Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide

püsimajäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).“ (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.)

47. Õiguse avalikkuse põhimõtte nõuab, et järgimiseks saavad olla kohustuslikud vaid avaldatud normid. PS § 3 nimetab seda nõuet otsesõnu vaid seaduste puhul, kuid põhimõtte on laiendatav teistele õigustloovatele aktidele. Oluline ei ole mitte ainult see, et õigustloovad aktid oleksid avaldatud, vaid ka see, et igaühel oleks sellistele aktidele piisavalt hõlbus juurdepääs. Seaduste avaldamise kohustusega „kaasneb riigil ka kohustus tagada avaldatud seaduste kättesaadavus – igaühel peab olema võimalus avaldatud seadusest teada saada ja seda ka mõista. Eriti tähtis on see seaduste puhul, millega kehtestatakse ühe või teise teo eest kriminaalvastutus“. (RKKKo 09.09.1997, 3-1-1-86-97.) Juurdepääs peab olema tagatud ka õigustloovaid akte selgitavatele õigusallikatele nagu seletuskirjad ja jõustunud kohtulahendid. Erilist tähtsust omab see nõue kinnipeetavate õiguste puhul (vt nt RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16; selle põhimõtte kohta vt § 3 lg 2 ja § 108 komm-d). Avalikkuse põhimõttega on seotud ka regulatsioon, mis näeb ette haldusakti ja sageli ka kohtulahendi kehtivuse tingimusel, et see dokument on isikule teatavaks tehtud.

48. Õiguse arusaadavuse põhimõtte nõuab, et õigusnormid oleksid nende adressaatidele piisavalt selged. Riigikohus on seda põhimõtet nimetanud ka õigusselguse põhimõtteks ja tuletanud selle § 13 lg-st 2 (vt § 13 komm-d). Riigikorraldusõiguse valdkonnas tuleneb õigusselguse põhimõtte otse õigusriigi põhimõttest (§ 10) ja puudutab peajasjalikult KOV garantiid (RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 30; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 22; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 25–26; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 96). See põhimõtte nõuab, et õigustloovad aktid oleks selged ja üheselt mõistetavad ning põhjustaks võimalikult vähe vaidlusi, sh kohtuis. Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 113). Õigusselgust tuleb hinnata keskmiste võimetega normiadressaadi vaatenurgast (RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 23). Kui norm reguleerib spetsiifilist laadi tegevust, mis eeldab erialateadmisi, võib õigusnorm olla mõistetav ka vaid selliste eriteadmiste omajale. Igaühe elu reguleerivad normid peavad olema üldarusaadavad. Korrastatud peab aga olema ka õiguskord oma struktuuris. Nii on Riigikohus leidnud, et VTMS § 23 alusel taotletava menetluskulu hüvitamise nõude esitamise tähtaja puudumine rikub õigusselguse, nagu ka õigusrahu põhimõtet, mistõttu on tähtaja kehtestamine seadusandja poolt vajalik (RKKKm 10.03.2020, 4-18-4523/37, p 15). Omavalitsusüksusel ei ole seadusest tulenevat kohustust reguleerida kõiki sotsiaalteenuseid ühes õigustloovas aktis või anda iga teenuse kohta üksnes seda teenust reguleeriv akt. Siiski tuleb arvestada, et reguleerides ühe teenuse osutamist mitmes eri aktis, ei pruugi olla järgitud õigusselguse põhimõtte (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 123).

49. Ebasoodsa tagasiulatuva keelu põhimõtte keelab kohaldada norme faktiliste asjaolude suhtes, mis on juba aset leidnud. Erilisel oluline on see isiku karistamisel. PS ei keela kehtestada isikut soodustavaid tagasiulatava mõjuga norme. Vt selle kohta § 23 lg 2 komm. „Üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatava jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et

õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele.“ (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61.) Seadusandja peaks üldjuhul vältima koormavale õigusnormile (ebaehtsa) tagasiulatava jõu andmist, s.o koormava normi kohaldamist õigussuhetele, mis tekkisid enne normi jõustumist. Siiski võib tagasiulatava jõu anda ka koormavale seadusesättele, kui selle järele on põhjendatud vajadus ja sellega ei kahjustata ebaoproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust (RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33; RKHKo 03.05.2017, 3-3-1-80-16, p 29).

Ebaehtne tagasiulatav mõju ei ole keelatud. Tagasiulatav jõud on ebaehtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatavalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele. Ebaehtne tagasiulatav jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse. Otseselt või kaudselt rahva mandaadile tuginevad poliitilised organid on põhimõtteliselt õigustatud oma varasemaid valikuid ajakohastama, kui sellega ei kahjustata ülemäära kehtivat regulatsiooni usaldanud isikuid. Tähtajalise regulatsiooni muutmiseks isikule ebasoodsas suunas peavad olema kaalukamad eesmärgid kui tähtajatu regulatsiooni muutmiseks (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13).

50. Õiguspärase ootuse ja usalduskaitse põhimõtteid peab Riigikohus oluliseks õigusriigi põhimõtte osiseks (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 73). P. Pikamäe leiab, et õiguspärane ootus tagab isiku õiguste ja kohustuste kaitset tema subjektiivsel tasandil ja see on kohtupraktikas väga suure tähtsusega PS printsiip (P. Pikamäe. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. – Juridica 2019, nr 9, lk 697–710). „Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.“ (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.) Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igaühel „õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul“. (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94; RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p-d 49–50; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 46; RKHKo 26.06.2018, 3-16-579/47, p 10; vrd RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 78; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 89.) Normi kehtestamine määrusega ei välista õiguspärase ootuse teket (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 48). „Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele.“ (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 90; RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 55; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 50; RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 38.) Igaühel on „õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima“. (RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99, p II; RKHKo 21.02.2002, 3-3-1-6-02, p 18; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 46; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.) Õigusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riik rakendab ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi. Riigi sõnamurdmisega saab tegemist olla siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 89).

51. Õiguspärane ootus ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. „Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses.” (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49; RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 14.) Kohustuste edasiulatav suurendamine peab olema üldjuhul võimalik (vrd RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61). „Seadusandja võib õigusakte muuta, kuid seejuures tuleb arvestada isikute õiguspärase ootusega.“ (RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13, p 71.) Õiguspärase ootuse piiramisel peab normi kehtestaja kaaluma ühelt poolt avalikku huvi ja teisalt sellega pörkuvat erahuvi (vt nt RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p-d 122–127). Arvestada tuleb seejuures demokraatlikus ühiskonnas seadusandja rolliga õigussuhete kujundamisel. P. Pikamäe arvates peab kehtiva õiguse muutmise keelamine PS jõuga jääma vaid *ultima ratio*’ks ning kord kehtestatud normide põhistamisele tuleb eelistada õiguslike muudatuste ettenähtavust (P. Pikamäe. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. – *Juridica* 2019, nr 9, lk 697–710). Eelkõige on oluline iga regulatsiooni muutmisel kaaluda vastanduvaid huve ja selgitada välja, kas huvi olemasoleva regulatsiooni muutmiseks ei kahjusta ülemäära selle isiku õigusi, kes on kehtivat – või ka vastu võetud, kuid veel jõustumata – regulatsiooni usaldades oma elu selle järgi korraldanud.

52. Usalduse kaitse põhimõte nõuab halduse üksikaktide põhimõttelist püsijäämist ja nende muutmisel arvestamist sellega, kas isik on haldusakti õiguspärasust ja kehtivust usaldades muutnud oma elukorraldust või kasutanud ära haldusakti alusel saadud rahasumma. Ka sel juhul on haldusakti muutmine isiku kahjuks seaduses sätestatud tingimustel lubatud, kuid eeldab vastandlike huvide kaalumist (vt HMS § 67).

53. Riigikohus on õigusriigi põhimõttest järeldanud koosmõjus teiste PS sätete ja põhimõtetega ka õiguse omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (koosmõjus § 154 lg-ga 1; RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, p 25; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 59).

54. Õiguskindluse üks tahke *res judicata* ehk kohtulahendi seadusjõu põhimõte nõuab kohtulahendite usaldatavust ja püsijäämist. Kui mingi õigusvaidlus on saanud jõustunud kohtulahendiga lahenduse, keelab see põhimõte üldjuhul sama vaidluse uuesti avamise. „Kohtuotsuse õigusjõud on õiguskindluse tagamiseks eriti oluline. Kohtuotsus peab looma kestvat õigusrahu olukorras, kus on pikemat aega valitsenud vaidlus selle üle, mis on õige.“ (RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 66.) Kohtulahendi seadusjõu põhimõte „kaitseb riiklike otsuste püsivust, tagades, et neid ei saa tagantjärele muuta meelevaldselt, vaid üksnes põhjendatud erandlikel asjaoludel. Kohtuotsuse seadusjõustumise eesmärgiks on seega välistada sama kohtuasja teistkordne lahendamine, kindlustades seeläbi lisaks õiguskindlusele ka õigusrahu.“ (RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28; RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 47.) See põhimõte ei ole absoluutne, nii võib uute tõendite ilmnemisel kohtulahendi teista või samas küsimuses viia läbi uue haldusmenetluse, kuid selline juhtum vajab mõistlikku

põhjendamist. Nii on Riigikohus pidanud sellest põhimõttest tulenevalt õigeks mitte tunnistada põhiseadusvastasuse tõttu õigustloovat akti kehtetuks tagasiulatuvalt, kui tagasiulatuvast kehtetuks tunnistamisest tingitud halduskohtute täiendav töökoormus võib põhjustada halduskohtute suutmatuse pakkuda mõistliku aja jooksul tõhusat kohtulikku kaitset muudes haldusasjades (RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 47). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tunnistatakse normid üldjuhul tagasiulatuvalt kehtetuks, kuid Riigikohus võib otsuse tagasiulatuvat mõju piirata muu hulgas PS §-st 10 tulenevast õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt (vt nt RKÜKo 10.03.2008, 3-3-2-1-07; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11).

55. *Vacatio legis*-põhimõte tähendab, et õigusnormi kehtestamisel peab selle adressaadile jätma piisavalt aega õigusnormiga tutvuda ja sellest aru saada, samuti valmistuda muutunud õiguskorraga kohanemiseks (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 73). *Vacatio legis* on ajavahemik, mis jääb seaduse avaldamise ja jõustumise vahele. Kui muutunud õigusnorm näeb ette isikule suuremad kohustused või halvendab tema senist õiguslikku positsiooni, peab tal olema piisavalt aega otsida ja kasutada ressursse, et uusi õigusnorme järgida. Eriti oluline on seda põhimõtet järgida ettevõtluskeskkonna muutmisel, kui muudatus eeldab teistsuguste äririskide võtmist, ettevõtja poolt kulutuste tegemist ja muudab konkurentsiolukorda turul. Õigustloova akti avaldamise ja kehtima hakkamise vahel peavad adressaadid jõudma „normidega tutvuda ja oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Riik ei tohi uusi norme kehtestada n-ö üleöö. Teisisõnu tuleb jõustumistähtaja määramisel hinnata, kas normiadressaatidele jääb oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega“. (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83; RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 14.) „Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks.“ (RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06, p 18; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 51.) „Seda, kui pikk peaks olema määruse jõustamisel *vacatio legis*, otsustab määruse andja, kes hindab jõustamise aja määramisel õigusakti avaldamise ja jõustumise vahele jääva ajavahemiku mõistlikkust.“ (RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 13.) Piisav ei ole, kui avaldatud on õigustloova akti elnõu, sest normiadressaat ei pea oma tegevuse kavandamisel sellega arvestama.

56. Avaliku võimu väärkasutuse ja suva keelu kohta vt §-de 13 ja 14 komm-d. Õigusriigi põhimõte nõuab, et täidesaatvale riigivõimule antud diskretsioon peab olema piiratud ning selle sisustamisel tuleb püüelda õigustloova aktiga seatud eesmärgi poole ja jääda diskretsiooni piiridesse. Samuti on nõutav, et diskretsiooni alusel antud aktidest nähtuks nende andmise kaalutlused ja põhjendused ning sellised aktid oleksid kohtulikult kontrollitavad (vt HKMS § 158 lg 3). Riigikohus on pidanud vajalikuks sedagi, et seadusandja suudaks iga regulatsiooni ratsionaalselt põhjendada. Sisuliselt tähendab see, et iga põhiõiguse piirang peab teenima mõnd legitiimset eesmärki ja olema selle saavutamiseks sobiv (vt täpsemalt proportsionaalsuse põhimõte, § 11).

57. Võrdsuse kohta seaduse ees ja diskrimineerimise keelu kohta vt § 12 komm-d.

58. Juurdepääs õiglasele õigusemõistmisele on tagatud §-ga 15 ja EIÕK art-ga 6 (vt § 15 komm-d). Kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on selle kooskõla PS-s sätestatud

menetlusteega (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 26). See eeldab ka kohtuvõimu sõltumatus (§-d 4, 146 ja 147). Juurdepääsu kohta ausale õigusemõistmisele vt §-de 15 ja 146 komm-d.

59. Võimude lahususe põhimõtte kohta vt § 4 komm-d.

60. Riigikohus on selgitanud, et parlamendireservatsiooni põhimõtte reguleerib võimu jagamist seadusandja ja täitevvõimu vahel. „Seda, mida põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.“ (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 133.)

61. Samuti tuleneb õigusriigi põhimõttest (§-de 3, 10, 13 ja 14 koosmõjus), et riik ei saa delegeerida riigi tuumikfunktsiooni hulka kuuluvaid ülesandeid, sh karistusvõimu, eraõiguslikule isikule (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07). Muude ülesannete delegeerimisel, kui volitus hõlmab põhiõiguste tagamist, tuleb delegeeritud ülesande täitmise õiguspärasuse hindamiseks luua tõhus kontrollimehhanism (RKÜKo 20.10.2020, 5-30-3/43, p 45).

62. Proportsionaalsuse kohta vt § 11 komm-d. Seda põhimõtet on kohtupraktikas selgitatud kõigi põhiõiguste piiramise tingimusena. Muu hulgas on Riigikohus toonud esile, et isikule õigusrikkumise eest määratav karistus peab vastama proportsionaalsuse põhimõttele, et see oleks kooskõlas õigusriigi põhimõttega. „PS §-s 10 sätestatud inimväarikuse ja õigusriigi põhimõtetest tuleneb, et isikut tohib karistada konkreetse teo eest ja mitte enam, kui seda nõuab toimepandud süüteo raskus (individuaalse süü printsiip). Seaduses sätestatud karistused vastavad PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse nõudele ja on kooskõlas inimväarikuse ja õigusriigi põhimõtetega juhul, kui sanktsiooni ettenägev säte, sh sanktsiooni alamäär võimaldavad kohtul mõista karistuse, mis ei ole teo ebaõiguse määra ning uute kuritegude toimepanemise ärahoidmise ja õiguskorra kaitsmise eesmärki silmas pidades ilmselgelt ülemäärane. Nendest põhiseaduslikest juhtmõtetest lähtuvalt tuleb seadusandjal kujundada sanktsionisüsteem, mis võimaldab kuritegude raskust arvestades nende eest ettenähtud karistusi diferentseerida.“ (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 57; RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 39.)

63. Õiguse üldpõhimõtete kehtivust on Riigikohus samuti pidanud õigusriigi põhimõtte tunnuseks. Arvestades, et õiguse üldpõhimõtted kattuvad suures osas PS üldpõhimõtetega, ei ole nende põhimõtete omavaheline vahekord siiski oluline. Õiguse üldpõhimõtete kohta vt § 3 komm-d.

PARAGRAHV 11

Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

1. PS § 11 näeb ette kõigi PS põhiõiguste piiramise üldised tingimused, sh proportsionaalsuse põhimõtte. Põhiõigusi võib piirata üksnes juhul, kui piirang ei ole vastuolus PS-ga, põhiõiguste piiramiseks on seaduslik alus ja piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta konkreetse põhiõiguse olemust. Paragrahv 11 näeb ette põhiõiguste piiramise tingimused üldiselt, lisaks erinormidele, mis on lisaks ette nähtud mõne konkreetse põhiõiguse piiramise tingimustena.

2. Rahvusvahelises põhiõiguste käsitluses on laialt levinud põhiõiguste piiratavus ning selle eeldusena seaduslik alus ja kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega. See põhimõte kehtib ka EIÕK-s (art-d 8–11) ja ELPH-s. PS väljatöötamisel võeti eeskuju EIÕK-st.

3. Oluline on tõdemus, et õigusi ja vabadusi tohib piirata. See ei ole iseenesestmõistetav. Võib ette kujutada käsitust, mis tunnistab põhiõigused nende kehtivuspiirides absoluutseteks, st välistab üldse põhiõiguste piiramise võimaluse. Niisuguse lähenemise hind oleks põhiõiguste piiride suhteliselt kitsas määratlemine, sest vaid nõnda saaks vältida põhiõiguste konflikti. Paragrahv 11 kinnitab, et Eesti põhiseadusandja läks teist teed. Ent see paragrahv ei ütle otsesõnu, et kõik põhiõigused on piiratud. Nõnda säilib küsimus, millises osas saab PS-s nimetatud õigusi piirata ning millised põhiõigused on üldse (st oma loomu poolest) piiratud. Ühe seisukoha järgi tuleks tõdeda, et kuna § 11 lubab põhiõigusi piirata, siis polegi piiramatuid põhiõigusi. Riigikohus on varasemas praktikas selgitanud, et tänapäeva õigusteesõnas valitseb „ühene seisukoht, et ühiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus. Küsimusele sellest, milline peaks olema põhiõiguste konkurentsi olukorras ühe või teise põhiõiguse piiramise määr, ehk teiste sõnadega – milline on põhiõiguste hierarhia, puudub õigusteesõnas ühene lahendus“ (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p 1). Ent pole põhjust arvata, et kõik põhiõigused võivad sattuda vastuollu teiste põhiõigustega. Lisaks ei saa järeldada üldisest tõsiasiast, et erinevad põhiõigused võivad sattuda vastuollu, seda, et seadusandja saab piirata iga põhiõigust. Võtame näiteks § 22 lg 1, mis sätestab järgmist: „Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.“ Kas seda sätet peaks tõlgendama nõnda, et siin avaldub põhiõigus mitte olla loetud süüdi olevaks enne süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist, ning kuna põhiõigusi saab § 11 esimese lause alusel piirata, siis võib mõnel juhul lugeda isiku süüdi olevaks ka enne kohtuotsust? Selline käsitlus ei järeldu ei § 11 sõnastusest ega teistest PS sätetest.

4. Sõna „absoluutne“ on mitmetähenduslik. Paljusid põhiõigusi saab kvantifitseerida (nt kutsevabadust või liikumisvabadust). Saab öelda, et neid on vähem või rohkem ja et nende põhiõiguse mõte ongi selles, et kutsevabadust või liikumisvabadust võiks olla nii palju kui

võimalik. Paljud põhiõigused sarnanevad printsiipidega, mis nõuavad mingi hüvega arvestamist, kuid ei välista selle hüve riivamist kaalukate põhjenduste olemasolul. Printsiipi eristatakse sageli reeglist – tingimusteta ettekirjutusest käituda normis kirjeldatud viisil. Seda eristust silmas pidades saab küsida, kas ühe-teise põhiõiguse näol on tegemist põhimõtte või reegluga. On selge, et paljud II ptk-s loetletud põhiõigused on käsitatavad pigem põhimõttena, nt §-s 31 sätestatud õigus tegelda ettevõtlusega. Mitmesugused tegevused on hõlmatud ettevõtlusvabadusega, kuid see ei tähenda, et seadusandja ei tohiks neid tegevusi piirata või isegi keelata, nt seada nõudeid turustatavatele kaupadele ja teenustele, äriühingute asutamisele jne. Põhimõttena mõistetud põhiõigus ei tõmba punast joont, millest avaliku võimu kandja ei tohi mingil tingimusel üle astuda. Pigem piiritleb see ala, millesse avaliku võimu kandja võib tungida üksnes PS-s, iseäranis §-s 11 sätestatud tingimusel. Näiteks on Riigikohus tõlgendanud võrdsuspõhiõigust (§ 12) niisuguse printsiipõigusena. See tähendab, et erinev kohtlemine pole mitte alati, tingimusteta keelatud, vaid on lubatud üksnes teatud tingimustel. Oleks siiski ekslik üldistada ja väita, et põhiõigused on loomuldasa piiratud ning et seetõttu on piiratud kõik II ptk-s nimetatud õigused. See ei järeldu ei õigusteooriast ega PS tekstist. PS tõlgendaja ülesanne on teha kindlaks, milliste põhiõiguste puhul saab kõneleda piiramisest ja milliste puhul mitte.

5. PS § 11 esimeses lauses sisalduva põhiõiguste piiramise volituse kõrval väärrib tähelepanu nõue, et piirangud ei tohi moonutada õiguste ja vabaduste olemust. See juhis ei leia rakendust mitte ainult proportsionaalsustesti mõõdukuse lahtis (selle kohta vt komm-d 50, 51 ja 56). Pigem hõlmab moonutamise keeld ka neid põhiõigusi ja osasid põhiõigustest, mille olemus ei luba nende piiramist. Näiteks muudab põhiõiguste olemuse moonutamise keeld äärmiselt problemaatiliseks mõnede §-des 8, 17, 18, 22, 23, 24 mainitud õiguste piiramise, täpsemini nende sätete tõlgendamise nõnda, et need väljendavad piiratavaid printsiipe. Näiteks õigus mitte olla viidud vaba tahte vastaselt seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse (§ 24 ls 1) on selles mõttes absoluutne, et isikul on õigus sellest keelust kinnipidamisele. See õigus ei ole samal viisil kvantifitseeritav nagu näiteks õigus vabale eneseteostusele. Kedagi saab viia rohkem või vähem kordi seadusega määratud kohtu alluvusest mõne teise kohtu alluvusse, aga kui seda tehakse, siis rikutakse iga kord mittekvantitatiivset õigust. Väide, et kõik põhiõigused on piiratud oma olemuse tõttu, ei leia PS tekstist tuge ning viib vastuvõetamatute järeldusteni.

6. Põhiõigused, mida ei saa piirata, on näiteks piinamise keeld, orjuse keeld ja mõttevabadus, nende piiramiseks ei saa olla ühtegi õigustust. Rahvusvahelises inimõiguste käsitluses peetakse absoluutseteks põhiõigusteks EIÕK art-s 3 ja ÜRO piinamise ning muu julma, ebanimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni art-s 2 nimetatud põhiõigusi; neist viimases on selle piiramise mittelubatus otsesõnu sätestatud. On ilmne, et mingit lubatavat eesmärki ei saa olla ka mitme muu põhiõiguse piiramiseks, nagu õigus säilitada oma rahvuskuuluvus, keeld sundida kedagi muutma oma veendumusi või keeld allutada kedagi vaba tahte vastaselt meditsiinikatsetele. PS absoluutsete põhiõiguste loetelu selgelt ei ava. Osa põhiõigustest, mille piiramise võimalustest konkreetset põhiõigust sätestavas paragrahvis ei kirjutata, on sedavõrd olulised demokraatlikus õigusriigis, et nende piiramine saaks olla vaid väga erandlik. PS II ptk on proovitud jaotada printsiipideks,

mida saab piirata, ja reegliteks, millest erandite tegemine ei ole võimalik, kuid selline jaotus on samuti vaid tinglik, sest PS sõnastus neil selget vahet teha ei võimalda.

7. Riigikohus selgitas, et inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktolukordades kõige vähem piirata inimväärikust – kompleksset põhiõigust, mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigus, õigus kehalisele puutumatusse (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p l). Inimväärikuse põhimõttega hõlmatud põhiõigused on valdavalt piiratud. Nii on võimalik piirata igaühe õigust riigi abile puuduse korral või kohelda sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt, kuid inimväärikuse säilitamine on kaalukas argument isiku õiguste kaitseks, mis nõuab, et piirangut õigustav eesmärk, kasvõi teiste isikute põhiõiguste kaitse, oleks erilise kaaluga.

8. Paragrahvi 11 sõnastusest tuleneb, et põhiõigusi saab piirata üksnes PS-s sätestatud tingimustel. Mitme põhiõiguse puhul on piiramise võimalus otsesõnu ette nähtud. Näiteks sätestab § 20 esimeses lauses igaühe õiguse vabadusele, ent loetleb seejärel olukordi, millal inimeselt võib võtta vabaduse. PS § 26 loetleb õigushüvesid, mille kaitseks on avaliku võimu kandjatel õigus sekkuda perekonna- või eraellu. PS § 33 annab sarnase loetelu kodu puutumatusse riivamiseks. Mõnel juhul piirdub PS sedastamisega, et põhiõigus on kaitstud seaduse raames (§ 38) või seaduses sätestatud tingimustel ja korras (§ 50). Pidades silmas niisugused erisusi piiramise võimaluse osas, eristatakse 1) lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusi, 2) kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi ja 3) seadusereservatsioonita põhiõigusi. Lihtne seadusereservatsioon tähendab seda, et PS lubab otsesõnu põhiõigust piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmärke, mis piiramist õigustavad. Kvalifitseeritud seadusereservatsioon tähendab seda, et PS loetleb eesmärke, mille saavutamiseks võib põhiõigust seadusega piirata. Seadusereservatsioonita on põhiõigus, mille puhul PS otsesõnu ei maini võimalust seda seadusega piirata. Näiteks ütleb § 39 esimene lause, et autoril on võõrandamatu õigus oma loomingule, mainimata võimalust seda õigust piirata.

9. Üks suuremaid PS tõlgendamise raskusi seondub küsimusega, kas põhiõiguse piirata-vust mõjutab tõsiasia, et PS näeb otsesõnu ette selle õiguse piiramise võimaluse. Nagu öeldud, mainib PS paljude põhiõiguste puhul võimalust neid piirata, nt sätestab, et informatsiooni levitamise vabadust võib piirata avaliku korra kaitseks (§ 45). Ent on paragrahve, kus piiramise võimalust pole nimetatud, nt ütleb § 38 lg 1 kõigest: „Teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad.“ Nõnda omandab suure tähtsuse tõsiasia, et § 11 sõnastus lubab kaht tõlgendust. Ühe tõlgenduse järgi tähendab lause „Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega“ seda, et kui mõnd õigust või vabadust võib piirata, siis tuleb järgida PS nõudeid. Teisisõnu on sel juhul tegu keeluga piirata põhiõigusi, kui PS sellist võimalust ette ei näe. Teise tõlgenduse järgi on selle lause näol tegu volitusega kõigi põhiõiguste piiramiseks. Kui me võtame omaks teise tõlgenduse, siis kaotab suuresti õigusliku tähenduse asjaolu, et mõne põhiõiguse puhul piiramise võimalust ei mainita – sest piiramise üldvolitus tuleneb niikuinii §-st 11. Sel juhul langevad ülalnimetatud esimene ja kolmas kategooria (lihtsa seaduse-

reservatsiooniga ja ilma seadusereservatsioonita põhiõigused) sisuliselt kokku. Teisiti öeldes puudutavad need kategooriad sel juhul vaid PS sõnastust, sisuliselt (st piiramise võimaluse seisukohalt) poleks aga mingit erinevust lihtsa seadusereservatsiooniga ja seadusereservatsioonita põhiõiguste vahel. Iseäranis kummaline on aga teisest tõlgendusvariandist tulenev järeldus kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõiguste kohta. Kui § 11 käsitatakse üldise piiramisvõimetusena, siis osutub mõnes põhiõigussättes sisalduv õigustatud piiramiseesmärkide loetelu mitte suletud, vaid pelgalt näitlikuks nimekirjaks. Näiteks sätestab § 47, et koosolekuvabadust võib seadusega piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Eeldusel, et § 11 on iseseisev piiramisvõimetus, annab see seadusandjale õiguse piirata koosolekuvabadust ka teiste legitiimsete eesmärkide saavutamiseks. Selline tõlgendus paistab eriti vastuvõetamatu olukorras, kus PS kasutab sõna „ainult“; näiteks sätestab § 20, et vabaduse võib võtta ainult kuuel selles paragrahvis nimetatud alusel.

10. PS § 20 kohta on Riigikohus märkinud, et selles on tõepoolest toodud ammendav loetelu juhtudest, mil isikult vabaduse võtmine on lubatud (RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 78). 2005. a käsitas Riigikohtu üldkogu liikumisvabadust kui kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigust samas võtmes, märkides et seda vabadust saab piirata üksnes PS § 34 teises lauses nimetatud juhtudel (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 56). Ometi ei ole Riigikohus olnud järjekindlalt seisukohal, et kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigust on keelatud piirata põhiõigussättes nimetatamata eesmärgi saavutamiseks. 2001. a hindas Riigikohus perekonnanimede korraldamise seaduse sätet, mis keelas võtta võõrapäraselt perekonnanime, kui isik on eestlane või tal on eestikujuline perekonnanimi. Ehkki PS § 26 niisugust eesmärki perekonna- ja eraelu puutumatus riivamise alusena ei nimeta, leidis Riigikohus, et nime muutmise keeldu võis õigustada ka PS preambulis rõhutatud Eesti rahvusliku identiteedi kaitse (RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 18). Hiljem on Riigikohus tõdenud, et kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõiguse puhul on riive õiguspärasus „sõltuvuses kitsendavatest, sättes üldjuhul ammendavalt loetletud eeldustest“ (RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 49). See väljend laseb justkui arvata, et Riigikohtu hinnangul pole piiramisaluste loetelu alati ammendav, kuid mõnel juhul seda siiski on – ning viimasel juhul lubab PS põhiõigust piirata üksnes otsesõnu nimetatud alustel. 2015. a märkis aga Riigikohtu kriminaalkolleegium, et kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi „tohib piirata üksnes nendes sätetes nimetatud eesmärkidel või erandina ka mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitseks“ (RKKKm 11.03.2015, 3-1-1-9-15, p 25). Selle tõlgenduse järgi tähendab „üldjuhul“ hoopis seda, et mitte reeglina, kuid siiski erandjuhul lubab PS piiramisloeteluga täiendatud põhiõigusi piirata ka põhiõigussättes nimetatamata hüve kaitseks. Jääb üsna arusaamatuks, mis laadi kitsendust kujutab endast tõsiasi, et kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi tohib teistel eesmärkidel piirata üksnes erandina. Kui muud piirangu õiguspärasuse tingimused on täidetud, st piirangul on legitiimne (ehkki põhiõigussättes nimetatamata) eesmärk ja piirav meede on proportsionaalne, kas sel juhul on piirang alati õigustatud? Kui nii, siis tuleb tõdeda, et Riigikohtu käsitluse järgi võib kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi piirata kõigil legitiimsetel eesmärkidel – ja seda sugugi mitte üksnes erandlikult. See aga tähendaks, et kõik ülalnimetatud kategooriad langevad ühte: kõiki põhiõigusi võib piirata kõigil legitiimsetel eesmärkidel.

11. Riigikohtu käsitus selgineb, kui vaatleme seda, millistel tingimustel on peetud luba- tuks seadusereservatsioonita põhiõiguste piiramist. Kui piiramise tingimusi pole põhi- õigussättes loetletud, siis saab Riigikohtu sõnul arvestada põhiõiguse piiramise õigustusena vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi (vt RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 28; RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 28; RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 23; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 43; RKPJKo 19.02.2013, 3-4-1-28-12, p 25; RKPJKo 07.02.2014, 3-4-1-38-13, p 29; RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 30; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 45). Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusi tohib aga Riigikohtu kujundatud praktika järgi piirata eesmärkidel, mis ei ole PS-ga vastuolus (vt RKTkm 13.05.2003, 3-2-1-49-03, p 34; RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 18; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 75; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 49; RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15, p 71; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 106; RKTko 05.02.2020, 2-18-8886/64, p 14; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 75) või „mis on kooskõlas põhiseadu- sest tuleneva väärtuskorraga“ (RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 26). Vastuolu puudumine PS-ga tähendab seda, et põhiõigust piiratakse põhjusel, mis ei ole PS-ga keelatud (RKTkm 12.05.2014, 3-2-1-27-14, p 9). Keelatud ei ole aga ükski „mõistlik ja asjakohane põhjus“ (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 94).

12. Erinevus seadusereservatsioonita põhiõiguste ja lihtsa seadusereservatsiooniga põhi- õiguste vahel avaldub Riigikohtu käsitluse järgi niisiis selles, et esimesi tohib piirata põhi- õiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks („üksnes Põhiseaduse teiste normide alusel“, vt RKHko 31.05.2007, 3-3-1-20-07, p 14), viimaseid aga igal mõistlikul ja asjakohasel põhjusel. Peab järeldama, et põhiseaduslike väärtuste hulk on väiksem nende väärtuste või eesmär- kide hulgest, mis on pelgalt PS-ga kooskõlas, st mille taotlemine pole PS-ga keelatud. See erinevus tuli ilmekalt esile Riigikohtu üldkogu 12.04.2016 otsuses, kus hinnati halduskohtu- menetluse seaduse paragrahvi, mis piiras menetlusabi andmist füüsilisele isikule. Riivatud olid kaks põhiõigust: § 15 esimeses lauses sätestatud õigus tõhusale kohtulikule kaitsele ning § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõigus. Neist esimene on seadusereservatsioonita, teine lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Riigikohus järeldas sellest, „et seadusandjal on võimalik sätestada edasikaebeõiguse suhtes ulatuslikumaid menetluslikke piiranguid kui põhiõiguse suhtes tõhusale kohtulikule kaitsele“ (RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 31).

13. Väärtusi, mille edendamist PS mitte üksnes ei luba, vaid lausa nõuab, on Riigikohus tähistanud väljendiga „põhiseaduslikku järku õigusväärtused“. Kui kõne all on seaduse- reservatsioonita põhiõiguse piiramine, siis on vaja esmalt veenduda, et piirangu eesmärk on edendada mõnd niisugustest väärtustest või kaitsta põhiõigusi. Riigikohus on rõhutanud, et seadusereservatsioonita põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele saab riivata teiste isikute kollideerivate põhiõiguste kaitseks. Näiteks peab riigihangete menetluse kujundamisel silmas pidama kõigi menetluses osalevate ettevõtjate õigusi (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 14). Põhiseaduslikku järku väärtusi on Riigikohus loetlenud nt § 23 lg 2 teise lause puhul, mis kõlab järgmiselt: „Kui seadus sätestab pärast õigusrikkumise toimepane- mist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust.“ Riigikohtu sõnul võivad „põhisea- duslikud väärtused, näiteks kohtusüsteemi efektiivne toimimine, karistusotsuse seadusjääd, õiguskindlus ja õigusrahu [---] kaaluda osaliselt või täielikult üles [---] süüdimõistetud õiguse

sellele, et tema olukord viidaks kooskõlla pärast õiguserikkumise toimepanemist kehtima hakanud leebema seadusega. Sellistel puhkudel võib seadusandja näha ette, et leebemat seadust kohaldatakse juba süüdimõistetud isikute suhtes üksnes piiratud ulatuses või ei kohaldata seda üldse, kitsendades nii süüdimõistetute teatud kategooriate põhiõigust saada osa leebema karistusseaduse tagasiulatuvast mõjust“ (RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 23). Põhiseaduslikku järku väärtuseks on Riigikohus nimetanud veel süüdimõistva kohtuotsuse täitmist (RKKKm 11.03.2015, 3-1-1-9-15, p 27), õigusriiki (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 51), iseäranis sageli aga menetlusökonomiat (alates otsusest RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20).

14. Ent kuidas kontrollida, kas mõni väärtus on põhiseaduslikku järku? Riigikohtu käsitlus menetlusökonomiast näitab, et see ei tarvitse olla lihtne. Ükski PS paragrahv ei maini menetlusökonomiat otsesõnu. Kuid Riigikohus on tihti maininud, et see väärtus tuleneb PS XIII ptk-st. Ometi ei kõnele ükski paragrahv selles peatükis menetlusökonomiast ega millestki võrreldavast. 2003. a sidus Riigikohus kohtusüsteemi efektiivse toimimise ühiskonna õiglustundega, märkides, et „Eesti riigi rajamist õiglusele rõhutab Põhiseaduse preambula [ja] kohtusüsteemi efektiivne toimimine on oluline väärtus, eriti õigusharu reformi ajal“ (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 28). Vahest kõige veenvamalt viitas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 2011. a hoopis sellele, et menetlusökonomia kaitseb teiste isikute põhiõigusi. See on „olulise kaaluga põhiseaduslik väärtus ja eesmärk, tagamaks isikute õiguskaitse ning õigusemõistmise toimumise mõistliku aja jooksul“ (RKPJKo 01.11.2011, 3-4-1-19-11, p 32). Nõnda tasub iga eesmärgi puhul küsida, kas see väljendab üleüldse iseseisevat väärtust või on pigem tegu vahendiga, kaitsmaks mõnd laadi põhiõigusi. Sellisel juhul on ka piiramise alus nende põhiõiguste kaitsmine. Asi pole üksnes selles, milliste sõnadega piirangut kirjeldatakse. Kui tuuakse esile seos põhiõigustega, siis peab suutma näidata, et piirang tõesti soodustab põhiõiguste kaitset. Põhiseaduslike väärtuste kohta üldisemalt näib Riigikohtu praktika eeldavat, et need on väärtused, mille PS loojad on positiiveerinud – teiste väärtuste seast välja valinud ja kohustuslikuna ette kirjutanud. Nagu näitab menetlusökonomia käsitlemine, võivad sellised väärtused olla PS-st ka tuletatavad, st need ei tarvitse olla otsesõnu sätestatud. Tekib aga küsimus, kas PS-st pole otseselt või kaudselt tuletatavad kõik mõistlikud ja asjakohased eesmärgid – eriti, kui pidada silmas PS preambuli väga üldsõnaliselt seatud eesmäärke. Kui nii, siis kaob põhjus eristada piiramise lubatavuse vaatevinklist seadusereservatsioonita ja lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusi.

15. Üldisemalt on väga kaheldav, kas PS mõttele vastab lahterdus, mis asetab kõik põhiõigused, mille piiramisest PS ei kõnele, rühma „seadusereservatsioonita põhiõigused“ ja jaatab nende piiratavust igal eesmärgil, mis on kuidagi tuletatav PS-s mainitud üldistest väärtustest, nt sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade jne. Selline käsitlus viib järeldusteni, mis paistavad põhiõiguste kaitsele rajatud riigis vastu võetamatutena. Näiteks sätestab § 22 lg 2: „Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama.“ Pole kahtlust, et menetlusökonomiliselt kujutab sellise kohustuse puudumine endast takistust. Ent kui menetlusökonomia ja kõik teised PS-st tuletatavad eesmärgid õigustavad selle põhiõiguse piiramist, siis tähendab see, et enesesüüstamise

kohustuse puudumisele ei ole nt menetlusökoonomia ees antud mingit prioriteeti – mis näib olevat selges vastuolus tõsiasiaga, et enesesüüstamise kohustuse puudumine on PS-s otsesõnu sätestatud.

16. Kui eitatakse mõne põhiõiguse piiratavust, siis ei tähenda see, et PS rakendaja ei oleks kohustatud arvestama PS tervikuna – mitte pelgalt üht või teist põhiõigussätet, vaid ka teisi sätteid, sh neid, mis ei sisaldu II ptk-s. On mõõdapääsmatu, et erinevad põhiõigused sageli kollideeruvad. Vastuollu võivad sattuda ka eri isikute samasugused õigused. Näiteks peab seadusandja kohtumenetluse kujundamisel silmas pidama paljude isikute õigusi, sh igaühe õigust kohtupidamisele mõistliku aja jooksul. Sellises olukorras võib seadusandja sattuda olukorda, kus ta peab paratamatult piirama ühe või teise isiku põhiõigust, ka niisugust, mille piiramist PS otsesõnu ette ei näe. Samuti ei saa põhiõigusi asetada kõrgemale teistest PS sätetest, mis panevad kohustusi seadusandjale, nt I ptk-s sisalduv § 5. Normikonfliktide lahendamiseks on õigusteaduses kujunenud välja nn konfliktinormid: *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali*, *lex superior derogat legi inferiori*. Ka § 11 võib pidada konfliktinormiks, mis nõuab, et põhiõigussätete omavaheliste või nende sätete ja teiste PS sätete vastuolusid lahendataks viisil, mis säästab põhiõigusi võimalikult suurel määral. Teisisõnu, põhiõiguse piiramist nõudev säte ei muuda põhiõigussätet kohaldamatuks – nagu see on ülal nimetatud konfliktinormide puhul, mis lasevad ühel sätel teisele täielikult peale jääda –, vaid eelise andmine ühele sättele teise arvel sünnib üksnes piiratud, hädapäraselt vajalikul alal.

17. Seetõttu ei sisaldu põhiõiguste piiramise luba mitte ainult põhiõigussätetes enestes (lihtsa või kvalifitseeritud seadusereservatsiooni kujul), vaid ka teistes, II ptk-st väljaspool asuvates sätetes. Usutavasti lähtub just sellest kaalutlusest Riigikohtu käsitus, mille järgi tohib seadusereservatsioonita põhiõigusi piirata teiste põhiõiguste kõrval ka muude PS järku väärtuste kaitseks. Siiski on kaheldav, kas põhiõiguste piiramise seisukohalt saab anda samasuguse õigusliku jõu sätetele, mis satuvad põhiõigustega vastuollu – ning mille tõttu seadusandja on lausa kohustatud põhiõigusi piirama –, ja eesmärkidele, mis on PS-st kuidagi tuletatavad. Näiteks ei paista olevat võimalik käsitada iseseisva põhiõiguste piiramise alusena preambulis mainitud üldise iseloomuga väärtusi nagu õiglus või sisemine ja väline rahu – ehkki nende näol on kahtlemata tegu põhiseaduslikku järku väärtustega. Pigem tuleks eeldada, et sellised väärtused mitte ei satu vastuollu põhiõigustega, vaid pigem saavad põhiõigussätetes selgema kuju ning jäävad seetõttu juhusteks viimaste tõlgendamisel.

18. Riigikohtu käsitus, et põhiõiguste piiramise lubatavuse eelduseks on legitiimne eesmärk, vastab EIK käsitlusele vabaduste piiramise õiguslikest alustest. Legitiimse eesmärgi käsitus on ka EIK praktikas napolisõnaline (EIKo 43835/11, *S.A.S. vs. Prantsusmaa*, 01.07.2014, p 114) ja peaaegselt piirdunud seadusandja pahausksuse, tegeliku ja lubamatu eesmärgi varjamisega või võimu väärkasutusega (EIKo 29580/12, *Navalnõi vs. Venemaa*, 15.11.2018, p 120 jj; EIKo 72508/13, *Merabishvili vs. Gruusia*, 28.11.2017, p-d 264–317). Konkreetse normikontrolli puhul ei saa kohus asuda hindama mitte kogu sätte taga olevat seadusandja seatud eesmärki, vaid peab seda hindama konkreetse juhtumi asjaolude valguses (EIKo 27510/08, *Perinçek vs. Šveits*, 15.10.2015, p 136). EIK käsitluses tehakse vahet

konventsioonis sätestatud eesmärkidel, mis on iga põhiõigussätte juures eraldi loetletud, ja üldisel nõudel piirata põhiõigusi vaid neil eesmärkidel, milleks piirangud on ette nähtud. Seda käsitlust PS-le laiendades on ilmne, et põhiõiguste piiramise eelduseks on nii legitiimne eesmärk – kas mis tahes mõistlik põhjus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguste puhul või PS järku väärtused muudel juhtudel, kui põhiõigus on piiratud – kui konkreetse piirangu heauskne kohaldamine ning kooskõla §-dega 13 ja 14.

19. Legitiimse eesmärgi hindamise, mida saab pidada ka osaks proportsionaalsuse testist (vt allpool), võib lahutada kaheks: (1) põhiõigust riivava sätte eesmärgi kindlakstegemine ning (2) hindamine, kas see eesmärk on legitiimne. Selline eristus on mõneti kunstlik. Sätte või õigusakti eesmärgi kindlakstegemine on üksnes siis lahutatav selle legitiimsuse hindamisest, kui kõne all on õigusakti vastuvõtnud inimeste tegelikud või väidetavad motiivid. Mõnel juhul on Riigikohus tõesti eesmärki käsitanud sellises empiirilises võtmes. 2003. aastal tõeses halduskolleegium, et „[s]eadusandja eesmärki välja selgitamata satuks kohus raskustesse näiteks regulatsiooni proportsionaalsuse hindamisel“ (RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 31). 2002. aastal tunnistas Riigikohus kehtetuks Rahvusooperi seaduse sätte, mis lõpetas ennetähtaegselt Estonia Teatri sõlmitud ruumide rendilepingud. Riigikohtu sõnul oli selle sätte näol tegu sekkumisega ettevõtlusvabadusse. Riigikogu polnud aga selgitanud, miks rendilepingud lõpetati. Riigikohus ei pidanud võimalikuks hakata ise põhjuste üle spekuleerima ega saavat seetõttu kaaluda, kas ettevõtlusvabadusse sekkumine oli kooskõlas §-ga 11 (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p-d 17–18). Enamasti kirjeldab õigustloova akti eesmärki seletuskiri, millele on tihedalt tuginenud ka Riigikohus. Kui on olemas niisugune teabeallikas, siis on eesmärgi kindlakstegemine üldjoontes mittehinnanguline, st küsimus, kas eesmärk on legitiimne, jääb veel lahtiseks.

20. Sageli omistab aga Riigikohus ise õigusaktidele eesmäärke. Seda on juhtunud siis, kui seletuskirjas eesmärki ei täpsustata (vt nt RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 22). Kuid Riigikohus võib lisada ka täiendavaid eesmäärke. Näiteks ametipensionide süsteemi muutmise puhul märgiti, et lisaks seletuskirjas ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni selgitustes väljatoodule võis „eesmärgina näha soovi tagada nii konkreetse ametipensionikui ka pensionisüsteemi terviku pikaajaline toimimine“ (RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 58). Mõnel juhul on Riigikohus eesmärki mugandanud. Vedelkütuse müüjatelt nõutava tagatise kohta oli eelnõu seletuskirjas öeldud, et selle eesmärk oli vähendada kütusemüüjate arvu. Riigikohtu sõnul ei ole eesmärk vähendada ettevõtete arvu iseenesest legitiimne, kuid seda on eesmärk vähendada maksupettuste toimepanemiseks loodud ettevõtete arvu (RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 83). On juhtunud, et Riigikohtu hinnangul polnud legitiimset eesmärki seadusandjal ega suuda seda leida ka kohus (vt RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11, p 23). Üldiselt on Riigikohus aga seadusandja suhtes selles mõttes heatahtlik, et omistab talle eesmärgipärast käitumist isegi siis, kui tõsiasi seda ei kinnita. Näiteks tekkis vanemahüvitise seaduse tõttu olukord, kus hüvitist maksimaalsel määral saava inimese kogutulu hoopis vähenes, kui ta asus teenima lisatulu. Riigikogu enda selgituste järgi oli see tulemus soovimatu ja ebanõistlik, sest eesmärk oli hoopis võimaldada lisatulu teenimisega suurendada kogutulu. Riigikohus vaidles Riigikogule vastu. „Isegi kui seadusandja ei plaaninud ega osanud riivet ette näha, ei tähenda see automaatselt, et riive oleks põhiseadusega

vastuolus. On paratamatu, et seadusandja ei suuda õigusnormide kõiki mõjusid, sh kõiki võimalikke põhiõiguste riiveid ette näha. Kui sellisele juhulikule riivele on võimalik leida legitiimne eesmärk ja riive on selle saavutamiseks proportsionaalne, siis on see riive ka põhi-seaduspärane“ (RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13, p 42).

21. Isegi siis, kui ükski menetlusosaline ei ole legitiimset eesmärki välja toonud, tuletab Riigikohus selle vaidlusalusest normist (RKPJKo 05.03.2015, 3-4-1-49-14, p 28). Kui Riigikohus omistab seadusele ise eesmärgi, siis langeb legitiimsuse küsimus üldiselt ära, kuna sellise omistamise mõte on seadust õigustada. Legitiimsete eesmärkide leidmisel on Riigikohus helde oletatavasti seetõttu, et vastasel juhul poleks võimalik proportsionaalsuse hindamise juurde asuda. Legitiimse eesmärgi otsimisel tähendaks rangete kriteeriumide kohaldamine, et meetme põhjendatuse sisuline hindamine toimuks varjatult juba eesmärgi käsitlemise järgus. Tundub mõistlik leida sättele mingigi legitiimne eesmärk, toomaks tõhusust puudutavad argumendid pikemalt välja sobivuse ja vajalikkuse lahtris. Tagajärg on aga see, et kohus paneb ise paika lähtekoha proportsionaalsuse hindamiseks. Kui lähtekohaks valitakse meetmega sobimatu eesmärk, siis pole üllatav, kui proportsionaalsuse kolmeastmelises tekstis osutub piirang kas ebatõhusaks või ebamõeldukaks. Teisalt saab õigusakti vastuvõtja sellist olukorda hõlpsasti vältida nõnda, et toob esile mõne legitiimse eesmärgi, mida õigusakt tõhusamalt või mõeldukamalt edendab. Riigikohus pole seadusandja eesmärke kõrvale tõrjunud, vaid pigem neid täiendanud. Seetõttu pole põhjust talle ette heita n-õ spekulatsioonide (millest Riigikohtu üldkogu 2002. a tehtud otsuses enda sõnul hoiduda tahtis).

22. See, milline eesmärk on legitiimne, sõltub põhiõigusest, mida piiratakse. Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse puhul on legitiimne iga eesmärk, mis pole põhiseadusega keelatud. Näiteks ei ole põhiõiguse piiramine ise legitiimne eesmärk – piirang peab teenima mingit muud eesmärki. Seadusereservatsioonita põhiõiguse puhul on legitiimne üksnes niisugune eesmärk, mille kirjutab ette PS, kasvõi kaudselt. Kvalifitseeritud põhiõiguse puhul on legitiimset eesmärgid loetletud sättes. Näiteks nimetab § 26 õigusüheseid, mille kaitseks tohib sekkuda perekonna- või eraellu. Seda on Riigikohus ka silmas pidanud, kontrollides, kas eesmärk on hõlmatud sättes sisalduva loeteluga (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 60; vt ka RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 50; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 97). Riigikohus on ka üldisemalt öelnud, et põhiõiguse piirangu eesmärgi legitiimsus sõltub piiratava põhiõiguse reservatsioonist (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 113). Siiski, nagu ülal märgitud, on põhiõiguste liigitamine piiramist lubavate eesmärkide alusel Riigikohtu praktika tõttu kujunenud pigem teoreetiliseks. Ka kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusi saab riivata teistel, sättes loetlemata alustel, kui eesmärk seondatakse mõne põhiseaduse sättega, st näidatakse, et tegu on n-õ põhiseaduslikku järku väärtusega. Mõned PS-s, eriti selle preambulis nimetatud kollektiivsed hüved on aga nii üldised, et nendega võib seostada peaaegu iga mõistliku ja asjakohase eesmärgi – niisiis iga eesmärgi, mille saavutamiseks on lubatud riivata lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusi.

23. PS § 11 esimesest lausest koostöös § 3 lg-ga 1 ja §-ga 10 tuleneb, et igal põhi-vabaduse piirangul peab olema seaduslik alus. Sama nõuab EIÕK (vt EIKo 37553/05, *Kudrevičius jt vs. Leedu*, 15.10.2015, p 108–110 edasiste viidetega). Selline seadus peab olema

kättesaadav, selle tagajärjed ettenähtavad ja piisavalt selged. Põhiõiguse piiramist reguleeriv norm ei pea olema üheselt mõistetav absoluutses tähenduses, sest õigusselguse põhimõte ei nõua, et igaüks ja alati saaks normist samamoodi aru. See ei ole võimalik. Kohtute ülesanne on kohtupraktika abil kujundada piisavalt selge tõlgendus, millest hiljem normi kohaldamisel saab lähtuda.

24. Riigikohus on selgitanud, et formaalse põhiseaduspärasuse nõude järgi peab põhiõigusi piirav õigustloov akt vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44). Seega tuleb piirangu PS-le vastavuse hindamisel tuvastada, kas piirang on ette nähtud õigustloovas aktis, milles piirangut saab reguleerida, piisavalt selge, piirangu kohaldamise menetlus on reguleeritud ning määrusega põhiõiguse piirangu kehtestamisel on seaduses nõuetekohane volitusnorm, millest määruse kehtestamisel ei ole kõrvale kaldutud. Õigustloovale aktile esitatavad nõuded on kehtestatud PS eri sätetes (vt § 10 komm 42 jj).

25. Intensiivsemaid põhivabaduste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega. See nõue ei ole absoluutne. Riigikohtu arvates tuleneb PS mõttest ja sättest, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (nt RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160; RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 50). Määrusandlusõiguse nõuete kohta vt § 3 ja § 87 p 6 komm.

26. Küsimusele, millisel juhul peab põhivabaduse piirang olema sätestatud seadusega, millisel juhul võib seda teha määrusega, ei ole ühest ja selget vastust. Määravaks kriteeriumiks tuleb pidada piirangu olulisust – seda nii ühiskonna seisukohast üldiselt kui üksikisiku, kelle põhiõigusi piiratakse, seisukohast. Põhiõiguste piiramise otsustamisel õigustloova aktiga tuleb hinnata nii avalikku huvi (legitiimset eesmärki) kui üksikisiku kaalul olevaid õigusi ning kui isegi üks neist on oluline, tuleb sellekohane otsustus, kas piirangut lubada või mitte, teha demokraatia põhimõttest lähtudes seadusandjal. Samale järeldusele saab EIK praktika valguses jõuda EIÕK kohaldamisel (vt EIKo 8734/79, *Barthold vs. Saksamaa*, 31.01.1986, p-d 45–48).

27. Ka menetluslikud õigused peavad olema piisava selguse ja ettenähtavusega sätestatud seadusega või samadele tingimustele vastava määrusega. Eelnevalt esitatud põhivabaduste piiramise formaalsed kriteeriumid on selles osas samad. Piirangu ettenägemine seadusega ei ole võimalik aga avaliku võimu tegevust nõudvate põhiõiguste puhul, kus piirang tuleneb juba sellest, et seadusandja on tegevusetu või ei paku seaduses piisavat kaitset. Sama kehtib üldjuhul võrdsuspõhiõiguse piirangute kohta. Neil juhtudel on piirang kooskõlas PS-ga, kui see vastab sisulistele tingimustele, st proportsionaalsuse põhimõttele ja avaliku võimu omavoli keelule.

28. Seadusandja võib jätta põhiõiguse piirangu kohaldamise üksikjuhtumi otsustuseks või näha piirangu ette üldiselt, seadusega. „Põhiseaduse § 11, mille järgi peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, ei sisalda isiku põhiõigust

kaalumisele, vaid nõuab üksnes, et kaalumise annab lõppastmes tema põhiõiguse piiramise seisukohalt proportsionaalse tulemuse. Kolleegiumi hinnangul ei tulene seesugust põhiseaduslikku õigust kaalumisele ka ühestki teisest põhiseaduse sättest.“ (RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 119.) Kaalutusõigust on täitevvõimul vaja selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine. Pädeval võimuorganil lasub üldjuhul kohustus hinnata, kas isiku huvid ja avalik huvi on omavahel tasakaalus, st kas põhiõiguste kitsendused on proportsionaalsed. Hindamaks langetatava otsuse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele, tuleb arvesse võtta konkreetseid asjaolusid (RKPJKo 21.06.2004, 3-4-1-9-04, p 16 edasiste viidetega). Seadusandjal on õigus kehtestada regulatsioon, mis ei võimalda diskretsiooni, kui regulatsioon on proportsionaalne. Ka regulatsioon, mis ei võimalda kaalutusõigust, võib rakendamisel anda proportsionaalse tulemuse. Seda juhul, kui seadusandja on vastava erandi kehtestamisel ise selle proportsionaalsust kaalunud (RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 43). Ka hääleõiguse puhul on Riigikohus toonud välja, et piirangu materiaalsel põhiseaduspärasust võib hinnata Riigikogu (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 53). Samal seisukohal on ka EIK (EIKo 58278/00, *Ždanoka vs. Läti*, 16.03.2006, p 114), pidades kaalutusõiguse puudumist ja piirangu kehtestamist vahetult seadusega eelistatavaks juhtudel, kui üksikjuhtumipõhine otsustus võimaldaks diskrimineerimist, omavoli, olulisel määral ebaselgust, lisakulusid või viivitusi (EIKo 48876/08, *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, 22.04.2013, p 108).

29. Paragrahvis 11 väljendatud tingimus, et põhiõiguste piirangud on lubatavad, kui need on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, on sisuliselt proportsionaalsuse põhimõtte. Riigikohus on märkinud, et Eesti õiguskorras tuleneb proportsionaalsuse põhimõtte § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguse piirang on õiguspärane üksnes juhul, kui see on proportsionaalne. Selle põhimõtte sõnastus pärineb EIÕK-st (art-d 8–11 ja lisaprotokollis art 2) ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist (art-d 21 ja 22), kuid see on kajastatud ka ELPH-s (art 52 lg 1), mis sätestab, et „hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi“. Riigikohus on selles osas viidanud ka varasemale EL õigusele üldiselt: „Proportsionaalsuse põhimõtte on ka Euroopa Liidu õiguse aluspõhimõtte ning Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et nii EL õiguse kui ka EL õigusaktidele tugineva riigisisese õiguse rakendamisel tuleb arvestada EL õiguse üldpõhimõtetega, sh proportsionaalsuse põhimõttega (vt nt Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades C-557/07: LSG-Gesellschaft zur Wahrnehmung von Leistungsschutzrechten (p 29), C-275/06: Promusicae (p 68) ja C-305/05: Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (p 28)).“ (RKHKo 18.12.2014, 3-3-1-77-14, p 17). Ka parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhartas art G näeb ette hartas sätestatud põhiõiguste piiramise samast põhimõttest lähtudes.

30. Demokraatlikus ühiskonnas saab vajalik olla põhiõiguse piirang, millel on legitiimne eesmärk, st mida õigustab avalik huvi või teiste isikute põhiõiguste kaitsmise vajadus, ja mis ei ole ülemäärane. Põhiõiguste piiramine on seega lubatav vaid juhtudel ja ulatuses, kus see on põhiseaduslike või sellega kooskõlas olevate väärtuste kaitseks vajalik, need eesmärgid, miks põhiõigust piiratakse, on kooskõlas §-s 10 loetletud põhimõtetega ja legitiimsed ning piirang ei ole seda eesmärki silmas pidades põhjendamatult suur. Samuti on oluline, et põhiõiguse piiramise eesmärk ei oleks varjatult midagi muud, st seadust kohaldatakse heas usus ja ühetaoliselt igaühe suhtes ilma riigivõimu omavolita. Arvestada tuleb konkreetset ühiskondlikku konteksti (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 15). EIK on pidanud oluliseks, et põhiõiguse piirangut õigustaks tungiv ühiskondlik vajadus (*pressing social need*). „Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga [---]“ (RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 13).

31. Vastavust proportsionaalsuse põhimõttele tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika järgi hinnata kolmeastmeliselt – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist, ja sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust (RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15).

32. Kui piirang ei aita üldse kaasa sellega taotletava eesmärgi saavutamisele, st pole isegi sobiv, siis ei saa see kuidagi olla vajalik. Sama võib öelda siis, kui piirang aitab küll eesmärgile kaasa, kuid on olemas alternatiiv, leebem piirang, mis annab sama tulemuse. Sellisel juhul ei ole vajalik see konkreetne, st rangem piirang. Mõõdukus seondub aga vajalikkusega laiemas mõttes – vajalikkusega demokraatlikus ühiskonnas ning nõudega, et ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Pole välistatud, et mõne täiesti legitiimse eesmärgi, nt riigisese julgeoleku saavutamine nõuab piirangut, mis on ometi ühitamatu demokraatliku ühiskonnaga. Tõhusus (sobivus ja vajalikkus kitsamas mõttes) ei ole ainus kriteerium põhiõiguste piirangute hindamiseks § 11 alusel. Ühiskonna demokraatlikkuse ja põhiõiguste olemusliku sisu säilitamine on täiendavad kriteeriumid. Just neid kaht kriteeriumi tähistab mõõdukuse nõue.

33. Proportsionaalsuse põhimõtet võib vaadelda seadusandja vaatevinklist, kes alles hakkab mõne seadusega põhiõigusi piirama. Sellisel juhul annab see põhimõte juhise otsustamiseks, milline piirang valida. Valida tuleb piirang, mis tagab seadusandja eesmärgi saavutamise (eeldusel, et see eesmärk on legitiimne), kuid riivab seejuures põhiõigusi vähimal määral. See ei tähenda mitte üksnes hoidumist tegevusest, piirava seaduse vastuvõtmisest, vaid mõnel juhul ka aktiivset normitehnilist tegevust: riive mõju vähendamist nõnda, et õigusakti täiendatakse tagatistega põhiõiguste kaitseks. Näiteks võib proportsionaalsuse põhimõte nõuda, et seadusega kehtestatavat üldist keeldu täiendatakse rohkete eranditega

isikute gruppide tarbeks, kelle puhul pole keeld vajalik. Seetõttu soosivad § 11 nõuded lihtsate üldreeglite asemel keerulisemalt piiritletud õigusakte. Teisalt võib seadusandja proportsionaalse põhimõtte valguses jõuda järeldusele, et piirangut ei saa isegi põhiõigusi säästval viisil kehtestada, kuna see poleks ühelgi võimalikul kujul mõeldukas.

34. Proportsionaalsuse põhimõte toimib veidi teistsugusel viisil, kui seda kasutatakse juba olemasolevate õigusaktide põhiseaduslikkuse hindamisel. Sel juhul annab see muuseas võimaluse kontrollida, kas seadus või mõni teine õigusakt on tõesti võetud vastu eesmärgil, millega seda õigustatakse. Õigusakti näol võib olla tegu heauskse, kuid tarbetu sekkumisega põhiõigustesse. Kuid õigusakti vastuvõtmine võib olla ajendatud ka mõne põhiseadusega keelatud eesmärgi taotlemisest, nt soovist diskrimineerida mõnd vähemust, asetada mõni ettevõtja konkurentidest soodsamatesse tingimustesse jne (Riigikohus on kõnelenud põhiõiguse piirangu „varjatud eesmärkidest“, vt RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 127). Keelatud eesmäärke vaevalt esile tuuakse. Pigem püütakse sellises olukorras õigusakti õigustada mõne legitiimses eesmärgiga, nt sihiga kaitsta julgeolekut, keskkonda, rahvatervist vms. Proportsionaalsuse põhimõte annab eriti vajalikkuse tasandil võimaluse kontrollida, kas õigusakt on kujundatud legitiimses eesmärgis silmas pidades.

35. Põhiõiguste piirangute proportsionaalsuse hindamine on kujunenud valdavaks põhiõigustega seotud kohtuasjade lahendamise viisiks. Ajalooliselt juurdub proportsionaalsus kui õiguspõhimõtte haldusõiguses. Tänapäeval seondub see aga samavõrd, kui mitte enamgi konstitutsiooniõigusega. Riigikohus märkis 2000. a, et proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja (RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 13). Eestis on selle põhimõtte vastuvõttu kahtlemata soosinud proportsionaalsustesti järjekindel kasutamine ELK-s ja Saksamaa põhiseaduskohtus. Ent laiemalt on see seotud eripärase arusaamaga põhiõigustest, mis on tänaseks muutunud valitsevaks ka Eestis. Kui põhiõiguste kaitseala piiritletakse laialt ning tunnustatakse üldist vabadusõigust, mis täidab paljuski teiste põhiõiguste vahele jäävad alad, siis kujutab suurem osa seadustest endast mõne põhiõiguse riivet. See aga tähendab, et põhiõiguse riivamine ei osuta iseeneest veel sugugi õigusvastasusele – kohtuliku kontrolli pearõhk nihkub pigem hindamisele, kas riive on proportsionaalne. Sellise kontrolliskeemi kinnistumisele üldise mõõdupuuna on teed sillutanud ka kõigi põhiõiguste käsitlemine printsiipidena. Liatigi on Riigikohus esile tõstnud proportsionaalsuse kontrolliskeemi ühetaolist rakendamist kui iseseisvat väärtust (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 35).

36. Sobivuse nõude sisu on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15). Piirangu sobivuse kriteerium ei ole rahuldatud mitte üksnes siis, kui piirang ka tegelikult aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Nagu Riigikohus on rõhutanud, piisab sellest, et eesmärki on põhimõtteliselt võimalik vaidlusaluse meetmega saavutada (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 62; vt ka RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 99). Kui vaidluse all on säte, mida pole veel rakendatud, siis saabki üksnes hinnata abstraktset sobivust, ehkki võimalik on tugineda ka teiste riikide kogemusele või analoogsete sätete rakendamise kogemusele.

37. Seadusandjale peab jääma võimalus eksida – võtta vastu põhiõigusi piiravaid seadusi, mis osutuvad eesmärgi saavutamiseks ebasobivaks. Enne rakendamist on otsustav see, kas meetmelt saab üldse tõhusust oodata. Nõnda võiks sobivuse kriteeriumi määratleda ka negatiivselt ja öelda, et sobiv on meede, mille puhul pole eesmärgi saavutamine võimalu. Just sellisele käsitlusele viitab Riigikohtu kasutatud väljend „põhimõtteliselt võimalik“. Kuid kasutatud on ka väljendit „tõenäoliselt“. Näiteks hindas Riigikohus 2013. aastal seadust, mille järgi ei makstud isikule, kellele oli määratud soodustingimustel vanaduspension ja kes jätkas samal alal töötamist, soodustingimustel pensioni ja töötasu samal ajal, vaid üksnes töötasu; muul tööolles oli aga õigus saada samal ajal soodustingimustel pensioni. Riigikohtu sõnul oli riive sobiv, kuna „tõenäoliselt soodustab piirang seda, et isik eelistaks võimalusel muud tööd soodusstaaži andval töökohal töötamisele“ (RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13, p 54). Sõna „tõenäoliselt“ tähendab siin eeldatavasti seda, et niisugust tagajärge on mõistlik oodata. Igatahes ei ole Riigikohus asunud järjekindlalt seisukohale, et lisaks eesmärgi saavutamise abstraktsele võimalikkusele peab meetme puhul olema suur tõenäosus, et see sünnib.

38. Kuna on vähe õigusakte, mille puhul legitiimse eesmärgi saavutamine (või sellele kaasa aitamine) on lausa välistatud, siis ei kujuta sobivuse kriteerium endast Riigikohtu praktikas kuigi kõrget latti. Enamasti käsitletakse seda ainult mõne lausega ja üksikasjadesse süvenemata. Valdavalt lähtutakse sobivuse hindamisel n-õ tavamõistusest. Näiteks on Riigikohus öelnud kuriteo eest süüdi mõistetud isiku relvaloa tühistamise kohta, et see on sobiv abinõu elu, tervise ja julgeoleku kaitsmiseks, kuna relvaloa puudumisel peab isik „relva andma üle politseiasutusele ja ta ei saa seetõttu relva kasutades põhjustada ohtu nimetatud õigushüvedele“ (RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 52). Ilmselt saab kujutleda olukorda, kus relvaloa tühistamine hoopis suurendab ohtu nimetatud õigushüvedele: isik võib hankida illegaalse relva, mis kahandab relva kasutamise kontrollimise võimalusi jne. Ühiskonnateadustes on laialt tuntud ootamatud või ettenähtamatud mõjud – poliitikameetme tagajärg võib olla täiesti vastupidine sellele, mida mõistuspäraselt oodati. Kohtul oleks aga raske põhjalikuma uurimiseta selle võimaluse kohta oletusi teha. Siiski, kui on veenvaid tõendeid selle kohta, et mõju on rakendamisel osutunud soovitud vastupidiseks, siis ei takista miski kohut sedastamast, et abstraktselt sobivana tundunud abinõu pole kogemuse valguses sobiv. Seetõttu ei saa sobivust pidada põhiõiguse riive muutumatuks omaduseks. Samuti ei kujuta hiljem selgunud mitesobivuse sedastamine iseenesest etteheidet õigusakti vastuvõtjale.

39. Üks harvadest juhtudest, kui Riigikohus süvenes sobivuse küsimusse põhjalikumalt, puudutas apteekide asutamispriiranguid. Seadusega oli piiratud uute apteekide asutamise lubade väljaandmist ja nõnda riivatud ettevõtlusvabadust (§ 31). Riive kaitsjate sõnul takistas uute apteekide asutamise piiramine linnades apteekide arvu vähemist maal. Riigikohus leidis, et apteegiteenuse kättesaadavuse tagamine kogu riigis on legitiimne eesmärk. Niisuguse meetme puhul polnud aga sobivuse üle kerge hinnangut langetada, seda enam, et – nagu Riigikohus mõnits – ei saanud tõsikindlalt väita, milliseks oleks olukord kujunenud, kui piirangut poleks kehtestatud, st kas maal asuvate apteekide arv oleks sel juhul olnud väiksem. Riigikohus vaatles sobivust eraldi suure ja väikese nõudlusega piirkondades. Suure nõudlusega piirkondade kohta järeldati, et seal ei kahandaks vaba konkurents (piiramata asutamisvabadus) apteegiteenuse kättesaadavust, kuna ettevõtjad võiksid konkurentsi tõttu

küll vahetuda, ent tarbija seisukohalt poleks vahet, kes teenust pakub. Teenuse pakkujate koguarvu piisavuse tagaks aga nõudluse olemasolu. Nõnda polnud piirang suure nõudlusega piirkondades sobiv. Maa-apteekide kohta tões aga Riigikohus, et nende arv oli asutamispiirangutest hoolimata järjepidevalt langenud. Ehkki langus oli pidurdunud, puudusid Riigikohtu sõnul „empiirilised andmed, mis kinnitaksid kausaalse olemasolu asutamispiirangute kehtimise ja apteekide arvu aeglasema vähenemise vahel“. Apteekide arvu muudatused ei kinnitavat iseenesest asutamispiirangute sobivust vähese nõudlusega piirkondades. Samas ei välistanud Riigikohus, „et asutamispiirangute puudumisel tekiks linnades senisest suurem nõudlus apteekrite järele, mis tingiks rohkemate maa-apteekide sulgemist“ (RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p-d 132–154).

40. See juhtum näitab ilmekalt, milliste suurte raskustega on seotud piirangu sobivuse hindamine, kui seda püütakse teha empiiriliste andmete abil. Esiteks ei saa andmetest üldjuhul järeldada seda, mis oleks juhtunud, kui piirangut poleks loodud. Apteekide asutamispiirangute puhul mõõnis Riigikohus võimalust, et madala nõudlusega piirkondades on neil mingi mõju. Kuid mõju ei saanud tegelikult välistada ka suure nõudlusega piirkondades. Riigikohtu sõnastatud rusikareegel, et piirkonnas, kus on nõudlust, on ka piisavalt pakkumist, ei pea sugugi alati paika. Siiski oleks ülekohtune teha Riigikohtule etteheiteid seetõttu, et tema arutlusest puudus tõsikiindlus ning teaduses nõutava tasemega usaldusväärsus. Tavamõistulike rusikareeglite kasutamine on sobivuse hindamisel sageli paratamatu. Ka ühiskonnateadused ei tunne meetodeid, mis lubaks teha väga usaldusväärseid kausaalseid järeldusi mõne nii keerulise üksiksündmuse kohta nagu konkurentsi piiramine apteegiteenuse turul. Laialt kasutatud regressioonanalüüsi meetod võimaldab teha üldisi järeldusi paljude juhtumite pinnalt, mitte väita ühe konkreetse, paljude teguritega juhtumi kohta.

41. PS rakendaja ees on pigem küsimus, mida teha olukorras, kus teadmatust meetme sobivuse kohta ei saa kõrvaldada. Kas meetme sobivuse tõendamise koormis lasub selle loojal (õigusakti vastuvõtjal) või peab hoopis õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamise taotluse esitaja suutma näidata, et meede pole sobiv? Sellele küsimusele ei anna otsesõnu vastust ei PS ega PSJKS. PSJKS § 8 lg 1 kohaselt peab taotlus olema põhistatud. PSJKS § 49 lg 2 kohaselt on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse osaline kohustatud põhjendama oma väiteid või vastuväiteid vastavate tõenditega. Tõenditeks on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses aga kõik tsiviilkohtumenetluses lubatud tõendid (PSJKS § 50 lg 1). Ka Riigikohus ise võib teha menetlusosalistele ettepaneku esitada või koguda täiendavaid tõendeid, samuti määrata ekspertiisi taotluses esitatud andmete kontrollimiseks (§ 50 lg 2). Asjatundjate arvamusi kasutas Riigikohus näiteks Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) aluslepingu põhiseaduslikkuse kontrollimisel. Ehkki selles kohtuasjas polnud tegu mitte põhiõiguse, vaid PS põhimõtete riivega, kasutas Riigikohus siingi palju kritiseeritavalt ja selle tavapärasest kohaldamisalast väljapoole jäävas küsimuses proportsionaalsuse testi. Juba sobivuse hindamise järgus sattus kohus vastamisi väga keerulise küsimusega, kuna tuli võtta seisukoht selle kohta, kas aluslepinguga sätestatud kiirmenetlus (st ainult üks osa mehhanismist) töötas aidata kaasa euroala stabiilsuse tagamisele. Ka rahvusvahelise rahanduse alases erialakirjanduses polnud sellele küsimusele vastamisel sugugi üksmeelt – ehkki üldiselt eeldati, et stabiilsusmehhanism tervikuna vähendas vähemalt mingil määral

finantskriiside tõenäosust euroalal. Teiste asjatundjate hulgas andis selles kohtuasjas arvamuse Estonian Business Schooli majandusteooria õppetool, kuid see arvamus puudutas riive põhiseaduspärasust. Teisisõnu ei olnud see eksperdiarvamus tsiviilkohtumenetluse seadustiku mõttes. TsMS kohaselt tohib eksperdi arvamust küsida asjas tähtsate ja eriteadmisi nõudvate asjaolude selgitamiseks. Õigusküsimuses võib kohus eksperdi arvamust küsida aga väljaspool Eesti Vabariiki kehtiva õiguse, rahvusvahelise õiguse või tavaõiguse väljaselgitamiseks (TsMS § 293 lg 1). Kuigi oleks võinud oodata, et Riigikohus kasutab ESM kohtuasjas asjatundjate arvamusi eeskätt just meetme sobivuse vaatlisel, ei olnud see tegelikult nii. Pigem lähtus kohus siingi abstraktsest sobivusest. Kiirmenetlus (koos võimalusega langetada otsuseid 85% häälteenamusega) aitavat „eesmärgi saavutamisele kaasa, kuna loob hädaabimenetluses finantsabi andmise otsustamiseks tõhusama mehhanismi“. Tõsiasi, et meede ei tarvitse alati ja igas olukorras eesmärgile kaasa aidata, ei muutvat seda ebasobivaks. „Abinõu sobivus ei tähenda, et see peab tagama eesmärgi saavutamise igas olukorras. Abinõu on sobimatu siis, kui see üldse ei aita eesmärgi saavutamisele kaasa.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 179–180.)

42. Riigikohus loeb põhiõigust riivava sätte haruharva sobimatuks. Üks väheseid erandeid oli 2002. a otsus, kus käsitleti KMS sätet, mille järgi tohtis üle 50 000-kroonise väärtusega kauba või teenuse soetaja käibemaksu maha arvata üksnes juhul, kui tasuti täies ulatuses krediidiasutuse kaudu. Riigikohus tões, et sätte eesmärk oli tõkestada käibemaksupettusi, mille puhul müüja väljastab küll arve, ent jätab käibemaksu tasumata. Seda võis müüja teha aga Riigikohtu sõnul ühtmoodi nii arve tasumisel pangaülekandega kui sularahas või ka tasumata jätmisel. Järelikult ei takistavat piirang käibemaksupettusi (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 16; vt ka RKPJKo 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 13). Kuna nüüdseks on Riigikohtu praktikas kinnistunud kriteerium, mille järgi on abinõu sobiv, kui see võib põhimõtteliselt eesmärgile kaasa aidata, siis paistab, et tänapäeval tuleks samadel asjaoludel sobivust pigem mõnda.

43. Riigikohtu kalduvust pidada põhiõigusi piiravaid meetmeid peaaegu alati sobivaks võib seletada ka tõsiasi, et kui kohus omistab ise sättele legitiimsuse eesmärgi, siis valib ta usutavasti niisuguse eesmärgi, mida seadusandja valitud meede vähemalt mõnel määral paistab edendavat. Eesmärgi omistamisel eeldatakse seadusandja ratsionaalsust, sellega oleks aga täiesti vastuolus järeldus, et meetmel puudub igasugune tõhusus. Mõnel juhul ongi Riigikohus tuginenud meetme sobivaks pidamisel täpselt samale argumendile, millega ta eelnevalt põhjendab eesmärgi legitiimsust (vt nt RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p-d 38–40).

44. Riigikohus on määratlenud piirangu legitiimsuse eesmärgi ka nõnda, et meetme kirjeldus ja selle eesmärk sisuliselt kattuvad ning ei jää üldse ruumi kõhkluusele, kas meede on sobiv. Näiteks andis seadus täiendava pensioniõigusliku staaži isikule, kes on kasvatanud last. Riigikohus nimetas selle võrdsuspõhiõiguse riive eesmärgina laste kasvatamise tunnustamist (vt RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 33). Vaevalt võib eesmärgi saavutamine ebaõnnestuda, kui meede ise on määratletud tunnustamisena. Oluline on seegi, kui laialt on eesmärk piiritletud. Relvaloa kehtetuks tunnistamist lubava sätte eesmärgina on Riigikohus nt nimetanud

inimeste elu ja tervise kaitset, samuti riigi julgeolekut ja avalikku korda (RKPJKo 23.05.2013, 3-4-1-12-13, p 26). Kui elu ja tervise ründamise ohu vähenemine on üsna hoomatav kriteerium, siis avaliku korra kaitsmine on nii üldine eesmärk, et raske on näha, mis laadi sobivusega selle puhul proportsionaalsustesti raames üldse tegu võiks olla.

45. Tõsiasi, et põhiõigust piirav meede on tõhus, ei tähenda veel, et poleks teisi, sama tõhusaid meetmeid, mis piiravad põhiõigust vähem. Kui on mitu meetet, mis kõik vastavad proportsionaalsuse esimesele tingimusele (sobivus e tõhusus), siis peab seadusandja valima niisuguse, mis säästab põhiõigust kõige rohkem. Teisisõnu peab meetmega kaasnev põhiõiguse riive olemas möödapääsmatu, st vajalik. Põhiõiguste piiramisel tuleb lähtuda *ultima ratio*-põhimõttest. „Intensiivsemalt põhiõigusi riivavad meetmed on õigustatud üksnes juhul, kui põhiõigusi vähem riivavate vahenditega pole võimalik eesmärki saavutada.“ (RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 92.)

46. Proportsionaalsustesti tegija peab alati selgitama, kas põhiõiguse piiranguga taotletava eesmärgi võinuks saavutada ka muul viisil ning kui jah, siis küsima iga alternatiivi puhul, kas see koormaks isikut vähem. Ent arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti riiki. On võimalik, et sama eesmärgi saab saavutada kahe abinõuga, millest üks toob kaasa sekkumise ühe isikute grupi põhiõigustesse, teine sekkumise mõne muu grupi õigustesse. Näiteks võib riik kaitsta rahvatervist nakkusohu eest liikumisvabaduse piiranguga või mõnd liiki teenindusasutuste ajutise sulgemisega. Kui valitakse neist kahest (eeldagem samaväärsest) abinõust üks, siis pole tekkiv riive mittevajalik pelgalt seetõttu, et võinuks piirata hoopis mõne teise grupi vabadust. Mittevajalik on abinõu esmajoones siis, kui mõni teine abinõu oleks piiranud vähem selle sama grupi vabadust, riivamata seejuures teiste isikute vabadust. Iseküsimus on, kuivõrd saab abinõude valikul üldse vältida erinevate põhiõiguste – ja eri isikute huvide – konflikte. Vajalikkuse kriteeriumi puhul eeldatakse siiski enamasti, et selles järgus ei toimu erinevat laadi riivete kaalumist, nt otsustamist, kas asutuste sulgemisega kaasnev ettevõtlusvabaduse piirang kaalub üles alternatiivse meetmega kaasneva liikumisvabaduse piirangu.

47. Vajalikkuse järgus välditakse üldiselt ka hindamist, kas riive leevenemine kaalub üles täiendavad kulutused, mis võiksid kaasneda alternatiivse abinõuga. Seda tehakse nõnda, et oluliselt kulukat abinõu ei loetagi odavamaga samaväärseks. Kahtlemata ei ole riigil kohustust teha piiramata kulutusi, et minimeerida sekkumine põhiõigustesse. Samas ei järeldu sellest, et leebemat abinõu ei saaks lugeda valituga samaväärseks, kui see nõuab kasvõi tühisel määral lisakulutusi. Riigikohus on öelnud, et eri abinõude juures tuleb arvestada erinevusi riigi kulutustes. Samas ei ole Riigikohus andnud täpsemaid juhtnõure selle kohta, kui suurte lisakuludega abinõu on veel samaväärne. Vaevalt saabki seda väga täpselt üldise reeglina määratleda. Üldine põhimõte on, et kui riivet saab väheste kulutustega olulisel määral vähendada, siis tuleb seda teha.

48. Alternatiivset abinõu on mõnel juhul lihtne kujutleda. Näiteks saab üldise keelava reegli puhul kujutleda, et sellest on mõne isikute grupi tarbeks tehtud erand. Kui on kõigiti põhjust arvata, et eesmärk saavutatakse ka erandi tegemisel, siis võib öelda, et sellise isikute grupi

puhul ei ole piirang vajalik. Saksa põhiseaduskohtu praktikas ongi vajalikkuse kriteerium sageli saanud saatuslikuks üldistele, eristamata grupp hõlmavatele reeglitele. Ometi ei tarvitse olla lihtne eristada gruppe, kelle puhul piirang ei aita kaasa eesmärgi saavutamisele. Näiteks kui seadus näeb ette relvaloa võtmise kõigilt kuriteo toimepannud isikutelt, siis võib paista, et täpsem analüüs nõuab kuriteoliikide eristamist ja nende välistamist, mis pole kuidagi seotud vägivallaga. Ent seadusandja võis lähtuda ka üldisemalt õiguskuulekusest või mõnest muust kriteeriumist. Erandi tegemine ei mõjuta eesmärgi saavutamist kindlasti ainult siis, kui mõne isikute grupi puhul pole piirang sobiv, st nende isikute puhul ei saa piirang isegi põhimõtteliselt eesmärki teenida. Kuna niisuguseid olukordi on vähe, siis peab põhiseaduse rakendaja tegema oletusi selle kohta, milline mõju oleks teistel abinõudel. Seda tegi Riigikohus näiteks seaduse puhul, mis piiras ettevõtlusvabadust nõudega, et vedelkütuse müüja esitab maksuhaldurile 100 000-eurose tagatise. Riigikohus loetles kolm alternatiivset maksupettustega võitlemise abinõu: anda maksuhaldurile tagatise määramisel kaalutusõigus, rakendada kütusemüüjale pöördmaksustamist, piirata kohest sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust. Maksuhaldurile kaalutusõiguse andmine polnud Riigikohtu sõnul sama efektiivne, kuna ettevõtjad saavat näidata tegelikust väiksemaid mahtusid, et määrataks võimalikult väike tagatis. Pöördmaksustamise välistas EL õigus. Sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse piiramine koormanuks aga isikuid teisel moel (RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p-d 55–59; teiste abinõude vaatlemise kohta vt ka nt RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 53).

49. Mainitud juhtum näitab ilmekalt, et alternatiivseid abinõusid on leida seda raskem, et need peavad mitte ainult olema sama tõhusad, vaid ka õiguslikult võimalikud ja mitte koormama teisi isikuid või samu isikuid teisel moel. Õiguslik võimalikkus tähendab aga muuseas seda, et need abinõud ei ole vastuolus PS-ga. Seetõttu tekib küsimus: kui Riigikohus loeb riive mittevajalikuks põhjusel, et on olemas teine, leebem abinõu, kas sellega on kinnitatud alternatiivse abinõu põhiseaduslikkus? 2014. a kohtuotsusele, mis puudutas apteekide asutamispiiranguid, esitasid riigikohtunikud Peeter Jerofejevi ja Tambet Tampuu eriarvamuse, millega liitus riigikohtunik Jaak Luik. Eriarvamuses märgiti: „Oleme seisukohal, et Riigikohtul puudub pädevus anda Riigikogule kui seadusandjale ette (kasvõi kaudset) kinnitust, et üks või teine isikute põhiõigusi riivav õiguslik regulatsioon võiks olla lubatav. Sellise kinnituse andmine ei oleks ka mõistlik, sest juhul kui Riigikogu kehtestabki üldkogu soovitatud meetme, toob see ilmselt kaasa uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse, mille tulemusena võib Riigikohus (asja põhjaliku käsitlemise järel) asuda seisukohale, et seda meedet ei ole siiski võimalik kehtestada nii, et see oleks kooskõlas põhiseadusega.“ (Riigikohtunike Peeter Jerofejevi ja Tambet Tampuu eriarvamus, millega on liitunud riigikohtunik Jaak Luik, RKÜKa 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p 1). Teisalt, kui Riigikohus väidab, et mõni põhiõigust riivav meede pole vajalik, siis osutab ta alati – otsesõnu või kaudselt – mõnele teisele abinõule. Mõistagi võiks alternatiivse abinõu kirjeldamisel jääda väga üldsõnaliseks, vältimaks muljet, et ettehaaravalt on tunnistanud selle põhiseaduslikkust. Kuid sel juhul ei oleks Riigikohus küllalt põhjendanud oma väidet, et vaidlusalune meede on ebavajalik.

50. Puhuti on Riigikohus mõõnnud teadmatust alternatiivsete abinõude tõhususe kohta ja tõlgendanud sedalaadi teadmatust sätte kasuks – väitega, et kuna pole üheselt ilmne, et

esineb teine sama efektiivne meede, mis koormaks küll isikut vähem, kuid aitaks legitiimseid eesmärgi sama tõhusalt saavutada, saab abinõuks pidada vajalikuks (RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p 34). Ent Riigikohus on ka märkinud, et alternatiivseid abinõusid ei saa välis- tada (ja piirangut vajalikuks tunnistada) pelgalt abstraktse viitamise ja nendega kaasnevatele ohtudele ja kuludele (RKHKo 15.12.2017, 3-13-2425/53, p 21). Olukord on veidi lihtsam, kui riive tekkis seaduse muutmisel ja alternatiivse abinõuna saab vaadelda varasemat regulat- siooni (vt RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 33).

51. Sõna „mõõdukus“ ei taba eriti hästi proportsionaalsustesti kolmandal astmel lahenda- tava küsimuse sisu. Otsustav pole see, kas riive on vähese ulatuse või intensiivsusega, vaid see, kas meetmega saavutatud legitiimne eesmärk (kasu) kaalub üles riivist tingitud kahju. Proportsionaalsuse kolmas aste nõuab seega võrdlust kahe suuruse vahel. Eesmärgi tähtsus ei tähenda mitte väärtust kui sellist, nt rahvatervist. PS rakendajal ei ole tarvis otsustada, kas mõni sedalaadi kollektiivne hüve on üldiselt tähtsam ja kaalub alati üles põhiõiguse. Teisel kaalukausil on pigem avaliku huvi saavutamine, kasu, kollektiivse hüve suurenemine, nt rahvatervise paranemine, mille vaidlusalune meede kaasa toob. See kasu võib olla väga väike, hoolimata sellest, et meede on nii sobiv kui ka vajalik. Mõõdukuse kriteerium tagab, et põhiõigusi ei ohverdataks pelgalt selleks, et edendada kasinal määral mõnd iseenesest legitiimset eesmärki. See kriteerium ei välista iseenesest põhiõiguste piiramist väga suurel määral – ehkki silmas peab pidama ka § 11 teise lause nõuet, et moonutamata peab jääma piiratud õiguste ja vabaduste olemus. Mõte on tagada, et piiranguga kaasneva kasu ja kahju vahel on mõistlik suhe, vahekord, proportsioon. Just seetõttu nimetatakse mõõdukuse kriteeriumi vahel proportsionaalsuseks kitsamas mõttes.

52. Võrdlemine eeldab, et riive intensiivsust püütakse vähemalt mingil viisil kvantifitseerida. Midagi sarnast toimub ka vajalikkuse astmel, kus uuritakse, kas on olemas vähem koorma- vaid abinõusid. Viimasel juhul võrreldakse kaht piirangut, mis on üsna hõlbus olukorras, kus üks abinõu erineb teisest ainult mõne leevenduse võrra, näiteks lisab edasikaebamisõiguse, menetlusabi võimaluse vms. Mõõdukuse järgus peab aga riivet hindama pigem absoluutselt, et põhiõiguse piirang ei moonutaks selle olemust ega jätaks seda sisutühjaks. Mõistagi ei saa seda teha täpselt ja vaieldamatult, seda enam, et riive juures tuleb arvestada nii varalisi kui ka moraalseid takkusi.

53. Kuidas näiteks kvantifitseerida perekonna- ja eraelu puutumatus riivet, mis kaasneb vahistatu ilmajätmisega pikaajalise kohtumise võimalusest abikaasaga? Niisuguse piirangu põhiseaduspärasust on Riigikohus hinnanud kolmel korral. 2011. a nenditi, et riive on küll loomuldasa intensiivne, kuid seda kahandavad võimalus suhelda perekonnaga lühiajalistel kokkusaamistel, õigus kirjavahetusele, telefonikõnedele ja paki saamisele, samuti vahistatu lühiajaline väljaviimine olulistel ja edasilükkamatutel isiklikel asjaoludel (RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 70; vt ka RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p-d 110–111; RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19). See on näide juhtumist, kus hoidutakse riive intensiivsuse täpsemast kirjeldu- sest, kuid rõhutatakse asjaolusid, mis riivet vähendavad. Samuti ilmestab see juhtum tõsi- asja, et hoolimata täpse kvantifitseerimise võimatusest saab riive intensiivsust siiski sageli hoomata, kui uuritakse kõiki sellega seonduvaid asjaolusid: seda, millistele isikutele piirangut

rakendatakse; kas sellele eelneb piirangu põhjendatuse kontroll (sh halduslik diskretsioon); kas on õiguslik võimalus taotleda piirangu kõrvaldamist, kui see pole enam vajalik. Kuna riive leevendused võivad tuleneda teistest õigusnormidest, siis ei saa selle intensiivsust kindlaks teha pelgalt nii, et uuritakse vaidlusalust sätet.

54. Eesmärgi tähtsust tuleks samuti hinnata mitte abstraktselt, vaid arvestades võimaluse korral meetme tegelikku mõju. Ei saa öelda, et Riigikohus oleks seda järjekindlalt teinud. Ometi rõhutati seda väga selgelt 2017. aastal maksuintressi määra mõõdukuse vaagimisel. „Maksuintressi määra sätestamisel, nagu iga majandusliku mõjuga meetme ettenägemisel, peab seadusandja, hoolimata oma laiast otsustusruumist, arvestama tegelikku majanduslikku olukorda riigis ja maksuintressi mõju keskmise maksukohustuslase jaoks. Vastasel juhul võib maksuintress mõjuda oma eesmärkide vastaselt, motiveerides isikut oma maksukohustust või maksusumma suurust varjama, või teda alusetult varaliselt kahjustada, kuni tema maksejõuetuse tekitamiseni. Üldisi majandussuhteid arvestamata kehtestatud või aja jooksul ülemääraseks muutunud määraga maksuintress võib teenida varjatud eesmärgi, eelkõige olla varjatud maks.“ (RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 116.) Siin juhitakse ühelt poolt tähelepanu sellele, et riive tugevus sõltub majanduslikust olukorrast ja on erinevate maksuvõlglaste puhul erinev. Ent osutatakse ka sellele, et maksuintressi kui abinõu tõhusus, sh selle määra motiveeriv mõju sõltub majanduslikust keskkonnast.

55. Usutavasti just seetõttu, et mõõdukuse hindamine on nii mitmepalgeline ja võimaldab kaaluda kõiki asjaolusid nii riive kui legitiimse eesmärgi poolelt, on see kujunenud proportsionaalsustesti tuumaks mitte ainult Eestis, vaid ka mujal, nt EIK-s ja Saksamaa põhiseaduskohtus. See tähendab, et paljud argumendid, mis puudutavad sobivust ja vajalikkust, tuuakse esile hoopis mõõdukuse lahtris. Näiteks on Riigikohus lugenud sätte ebamõõdukaks, kuna see ei anna rakendajale kaalumisoigust. Kriminaalmenetluses kahtlustava või süüdistatava relvaloa kohustuslikus korras peatamise kohta leidis RKPJK 2009. a tehtud otsuses, et see „ei ole mõõdukas abinõu teiste isikute elu ja tervise kaitsmiseks, kuna see ei võimalda arvestada kahtlustatava või süüdistatava isikut ja kahtlustuse või süüdistuse sisuks olevaid asjaolusid“ (RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 37). Esmapilgul paistab, et siin on tegu pigem mittevajalikkusega – eeldatavasti on mõtte, et seadusandja eesmärgi saaks saavutada ka paindlikuma regulatsiooniga (kaalumisoiguse lisamine kujutaks endast leevendust, kuna jääks võimalus, et isikule piirangut ei kohaldata). Ometi heitis Riigikohus sättele ette just ebamõõdukust.

56. Paratamatu on, et mõõdukuse hindamine on tunnetuslik ja ei toimu selgete reeglite järgi. Riivet ja normiga saavutatavat eesmärki ei saa tuua ühele mõõdupuule, kuna puudub ühine vääring. Tõsi, mõnikord saab nii riivet kui ka meetme kasu mõõta rahas, kuid see on pigem erandlik. Ja isegi siis, kui see on võimalik, saaks sellist mõõtmist ette võtta pigem põhimõtteliselt kui praktiliselt, sest sama rahaline vääring on erineva mõjuga üksikisikule, kelle põhiõigust piiratakse, ja riigile. Sageli on raske hinnata isegi meetme sobivust. Tundub aga lausa võimatu mõõta täpselt kasu, mida põhiõiguse piiranguga saavutatakse, nt kasu, mida võiks anda relvalubade kehtetuks tunnistamine, apteegi asutamispriirangud vms. Tõsiasi, et täpne mõõtmine on välistatud, ei muuda kahe suuruse võrdlust siiski suvaliseks. Esiteks

võib riivega sündiv kahju olla väga ebaproportsionaalselt suur võrreldes regulatsiooni vähese kasuga. Mõõdukuse hindamise suvalisust vähendab seegi, et see eeldab sätte mõjude põhjalikku analüüsi. Kui normi looja pole sellist analüüsi läbi viinud, siis täidab kohtulik kontroll olulist funktsiooni. Proportsionaalsustesti mõõdukuse järgus toimuvat tegevust võib ainult tinglikult nimetada kaalumiseks. Sama oluline on kaalumisele eelnev riive intensiivsuse mitmekülgne selgitamine.

57. Põhiõiguse olemuse moonutamise keelul on põhiõiguse piiramise lubatavuse hindamisel vähe tähtsust. See on sisuliselt kaetud proportsionaalsuse testiga, sest põhiõiguse kaitse on kaalukam põhimõtteliselt alati, kui sellest ei jää piiramise tulemusel midagi olulist ja olemuslikku järele. Põhiõiguse olemuse moonutamise keeld tähendab pigem seda, et põhiõiguse piirangu lubatavuse hindamisel tuleb arvesse võtta piiratava õiguse eesmärki ja mõtet, st tõlgendada seda teleoloogiliselt. Samuti tähendab see printsiip, et põhiõiguse piiramisel ei tohi olla varjatud eesmärke, piirang ei tohi põhineda omavolil ja piirang ei tohi kõrvale kalduda inimväarikuse, sotsiaaliigi ja õigusriigi põhimõtetega nõutavast üksikisiku põhiõiguste üldise kaitse põhimõtetest.

PARAGRAHV 12

Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel.

Võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld

1. Inimeste võrdne kohtlemine ja võrdsusõigus on üsna modernsed ideed – nendele hakkasid tähelepanu pöörama valgustusajastu filosoofid 17.–18. sajandil, kuid tolleaegne võrdsuse kontseptsioon oli selektiivne, jättes välja nt naised, orjad, madalama sotsiaalse klassi esindajad (S. Fredman. *Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality*. S. Fredman (toim). *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*. Oxford University Press 2001). 19. ja 20. sajandil said võrdsus ja vabadus mitmete ühiskondlike ja poliitiliste liikumiste kesksõnadeks eesmärkideks ning on mõjutanud võrdse kohtlemise ja mitte-diskrimineerimise õigusliku sisu kujunemist (S. Fredman. *Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality*, S. Fredman (toim). *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*. Oxford University Press 2001; V. Blaker Strand. *Non-discrimination and equality as the foundations of peace*. C. M. Bailliet, K. Mujezinovic Larsen (toim). *Promoting Peace Through International Law*. 2015). Tänapäeval on võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld fundamentaalsed inimõigused (vt nt ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldkommentaar nr 20: diskrimineerimise keeld majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste kaitsel, p 2, E/C.12/GC/20 (2009)), millele viitavad kõik

olulised 20. sajandil koostatud inimõigusi kaitsvad rahvusvahelised kokkulepped, vt nt ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 2, KPÕRP art-d 2, 24, 26 ja MSKÕP art 2 lg 2, art 3.

2. Võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld sisaldub ka regionaalsetes inimõiguste kaitse dokumentides (vt Aafrika inimõiguste harta art-d 2, 3, art 18 lg 3, art 19 ja Ameerika inimõiguste konventsiooni art 1), sh EIÕK art-s 14. Võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld on omavahel tihedalt seotud. Diskrimineerimine on inimese ebaõige erinev kohtlemine, vahe-tegemine, väljaarvamine või eelistamine. Seega mitte iga erinev kohtlemine pole diskrimineerimine. Mõnikord on erinev kohtlemine vajalik just diskrimineerimise ärahoidmiseks. Õiguskirjanduses tuuakse välja, et võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld on kui ühe mündi kaks poolt: võrdsus(õigus) väljendab positiivset ja diskrimineerimise keeld negatiivset aspekti, võrdsus ja võrdne kohtlemine on eesmärgid ning diskrimineerimise keeldu sisaldavad regula-tioonid vahendid selle saavutamiseks (M. Mwakagali. *International Human Rights Law and Discrimination Protections A Comparison of Regional and National Responses*. Brill Research Perspectives 2018; S. Besson. *The Principles of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child*. M. Freeman (toim). *Children's Rights: Progress and Perspectives*. The Netherlands: Brill/Nijhoff 2011; J. Clifford. *Equality*. S. Farrior (toim). *Equality and Non-Discrimination under International Law*. Volume 2, New York: Ashgate 2015).

3. ELL art 2 kohaselt on võrdsus, mittediskrimineerimine ja võrdõiguslikkus EL aluspõhi-mõtted. Euroopa Liidu põhiõiguste hartast sai õiguslikult siduv dokument 2009. a Lissaboni lepingu allkirjastamisega. Harta III jaotis sisaldab mitut võrdsusõiguse sätet. Näiteks art 21 lg 1 keelab diskrimineerimise, sealhulgas diskrimineerimise soo, rassi, nahavärvuse, etni-lise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu. Artikli 23 kohaselt tuleb kõikides valdkon-dades (kaasa arvatud tööhõive, töö ja palk) tagada naiste ja meeste võrdõiguslikkus. Lõige 2 sätestab samas, et võrdõiguslikkuse põhimõte ei takista säilitamast või võtmast meetmeid, mis annavad alaesindatud soole erilisi eeliseid. Harta on kohaldatav juhtudel, kui liikmesriik rakendab EL õigust.

4. Diskrimineerimise keeld kaitseb iga inimese inimväärikust tema identiteedist sõltumata – lihtsalt sellepärast, et inimene on inimene. Seega on diskrimineerimise keeldu sisaldavad õigusnormid sõnastatud tunnuste (lahtise) loeteluna. Näiteks nüüdseks tavaõiguseks peetava 1948. aastal vastu võetud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 2 kohaselt peavad igaühel olema kõik deklaratsioonis toodud õigused ja vabadused, olenemata rassist, nahavärvusest, soost, keelest, usulistest, poliitilistest või muudest veendumustest, rahvuslikust või sotsiaal-sest päritolust, varanduslikust, sünnipärasest või muust asjaolust. EIÕK art 14 kohaselt taga-takse konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine ilma mingi diskrimineerimi-seta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varan-duslik, sünni- või muu seisund. EIK on öelnud, et see nimekiri on näitlik ning kuna konvent-sioon on n-õ elav instrument, tuleb seda tõlgendada vastavalt tänapäevasele kontekstile. Nii on kohus artikli kaitsealasse kuuluvaks lugenud nt seksuaalse identiteedi, puude, vanuse

(vt nt EIKo 33290/96, *Salgueiro da Silva Mouta vs. Portugal*, 21.12.1999 ja EIKo 8695/79, *Inze vs. Austria*, 28.10.1987). Avatud loetelu tunnustest sisaldub ka ESH art-s E.

Üldine võrdsuspõhiõigus ja võrdsuspõhiõiguse erijuhud

5. PS sisaldab üldist võrdsuspõhiõigust (§ 12 lg 1). Üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala (mida võrdsuspõhiõigus kaitseb) hõlmab kõiki eluvaldkondi (RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13). Üldise võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala (isikute ring, keda põhiõigus kaitseb) hõlmab kõiki isikuid (RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13). See tähendab, et võrdsuspõhiõigus võib lähtuvalt PS § 9 lg-st 2 laieneda ka juriidilistele isikutele (RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 60).

6. Üldine võrdsuspõhiõigus on sätestatud PS § 12 lg-s 1 tervikuna, mitte üksnes selle esimeses lauses. Mõiste „diskrimineerimine“ on kasutusel nii PS § 12 lg 1 teises lauses kui ka lg-s 2. Põhiseaduse koostamisel selgitas Põhiseaduse Assamblee liige L. Hänni § 12 lg 1 sõnastust nii: „Küll aga tuleb selgituseks öelda, et avatud loetelu ei tähenda, et me ei tohiks siiski isikuid eristada. Tuleb teha vahet diskrimineerimise ja diferentseerimise vahel. Diskrimineerimine on see, kui isikute vahel tehakse vahet põhjendamata.“ (29. istungi stenogramm, 03.04.1992). Niisiis tuleks sõna „diskrimineerimine“ kasutada PS loojate arvates siis, kui jutt on põhjendamatumast (st PS-ga keelatud) isikute eristamisest. Ka on PS § 12 lg-s 2 nimetatud lubamatud diskrimineerimise alused üksnes avatud näitlik kataloog (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 32). Seega on leitud, et vahetegu § 12 lg 1 esimese ja teise lause vahel ei ole põhjendatud (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p-d 28, 31).

7. Lisaks nimetab PS võrdsust mitme teise põhiõiguse juures, näiteks § 9 lg-s 1 (Eesti kodanike, Eestis viibivate välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikute võrdsus), § 27 lg-s 2 (abikaasade võrdsus), § 32 lg-s 1 (isikute omandi võrdne kaitse). Riigikohus on tuletanud PS § 27 lg-st 3 koos viidetega EIÕK-le ka vanemate võrdsuspõhiõiguse, mille järgi on vanematel võrdne õigus ja kohustus last kasvatada ja tema eest hoolitseda. Kui asi puudutab kitsalt võrdsust nende põhiõiguste rakendamisel, peaks PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus taanduma nende erisätete ees (RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 26). Samas on Riigikohus nt mõningates omandipõhiõiguse asjades kohaldanud ka PS § 12 lg 1 ilma PS § 32 lg-s 1 nimetatud võrdsusõigusele tuginemata (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 106; RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 42.5), kuigi on PS § 32 lg-sse 1 puutuvalt leidnud, et omandi võrdsel kaitstusel on oluline tähtsus turumajandusel põhinevas ühiskonnas (RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 24).

8. Samuti sisaldab PS sätteid, mis lubavad mõningate põhiõiguste juures eristada kodanikke ja mittekodanikke (nt PS § 28 lg 2, § 29 lg 1, § 30 lg 1, § 32 lg 3, § 44 lg 4). Selle loa kasutamisel tuleb arvestada EL õigusega (nt aluslepingu art-d 18, 45), mis keelab kodakondsuse alusel diskrimineerimise, samuti muude Eestit siduvate rahvusvaheliste lepingutega. Näiteks kodanike ja mittekodanike vahel keelavad sotsiaalhüvitiste andmisel vahet teha ka KPÕRP art 26 (ÜRO Inimõiguste Komitee *Gueye jt vs. Prantsusmaa*, 06.04.1989), MSKÕP art 2 lg 2 (MSKÕP komitee üldkommentaar 20 (2009); MSKÕP üldkommentaar nr 19 (2008)) ning

EIÕK art 14 (EIKo 55707/00, *Andrejeva vs. Läti*, 18.02.2009, p 87 jj), kui selleks puuduvad sisulised põhjused. Ka Eesti on sõlminud mitmeid riikidevahelisi kahepoolseid sotsiaalkindlustuslepinguid, mille sisuks on võrdse kohtlemise tagamine (nt Austraalia, Ukraina, Valgevenega), samuti on Eesti kohustunud ESH art 12 lg-ga 4 ja art 13 lg-ga 4 võrdselt kohtlema lepinguosaliste riikide kodanikke.

Kohaldamine

9. Võrdsuspõhiõigus on eraldiseisev põhiõigus, mille kohaldamine ei sõltu sellest, kas piiratud on mõnd teist PS-s sätestatud põhiõigust või vabadust (nt RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47 jj; RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 25 jj; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 47 jj; RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p 37). Samas on Riigikohus kontrollinud võrdsuspõhiõiguse järgimist ka koosmõjus teiste PS sätetega (nt RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 64). Samuti on Riigikohus leidnud, et võrdsuspõhiõiguse piirangu eraldiseisev kontroll pole vajalik, sest sellega saab arvestada teise põhiõiguse või vabaduse piirangu hindamise raames (RKÜKo 13.11.2012, 3-1-1-45-12, p 29; RKÜKo 9.12.2013, 3-4-1-2-13, p 114; vt ka RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 48, milles kohus leidis, et omandipõhiõiguse riive kaalukust suurendab see, et vaidlusalused sätted koostoimes riivavad ka PS §-s 12 tagatud võrdsuspõhiõigust). Võrdsusõiguse iseseisvat kohaldamist jaatab ka EIK, kuigi EIÕK art 14 sõnastus viitab sellele, et säte on kohaldatav koostoimes ühe või mitme konventsioonis sätestatud õigusega. Kui aga art 14 lugeda kui asjasse puutuva sätte lisalõiget, siis piisab sellest, et diskrimineerimine puudutab ühe või teise konventsiooni õiguse kasutamist (vt nn Belgia keelte kaasus, 23.07.1968). ESH art E on kohaldatav ainult koos teiste hartas sätestatud õigustega (vt ESH komitee praktika kokkuvõtet (2018)).

10. PS § 12 lg-st 1 tuleneb kohustus kohaldada seadusi kõikide isikute suhtes ühtmoodi. Nimelt ütleb PS, et kõik on seaduse ees võrdsed. Riigikohtu hinnangul tähendab see „eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõtte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtmoodi“ (RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 16; nt ka RKKKo 08.10.2015, 3-1-1-68-15, p 15). Riigikohus on ka korduvalt selgitanud, et võrdsuspõhiõiguse rikkumine pole see, kui riik ei korda isiku kasuks viga, mida ta on teinud mõne muu isiku puhul (RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10, p 93). Teisisõnu ei tulene võrdse kohtlemise printsiibist, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõigi isikute suhtes (RHKKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 12).

11. PS § 12 lg-st 1 tuleneb ka kohustus järgida võrdse kohtlemise põhimõtet seadusi luues ja neid kehtestades, vaatamata asjaolule, et PS § 12 lg 1 esimese lause sõnastus võimaldab esmapilgul järeldada, et PS nõuab vaid seaduste ühtmoodi rakendamist ja ei ütle midagi selle kohta, millise sisuga seadusi võib Riigikogu anda. Põhiseaduslik Assamblee oli PS kirjutamisel siiski seisukohal, et võrdsuspõhiõigusega tuleb arvestada ka Riigikogul seaduste vastuvõtmisel (29. istungi stenogramm, 03.04.1992, L. Hänni). Riigikohus on samuti asunud seisukohale, et lisaks võrdsusele seaduste kohaldamisel tuleb sätet tõlgendada „õigusloome võrdsuse tähenduses – seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras

olevaid isikuid ühtemoodi" (RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; vt ka RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 26).

12. Kuna PS § 12 adressaadiks on riik, seob PS § 12 avalikku võimu. Eraõiguslikku isikut seob PS § 12 üldise vabaduspõhiõiguse (PS § 19 lg 2) kaudu. Selleks et võrdne kohtlemine oleks tagatud ka eraõiguslikes suhetes, lasub riigil tulenevalt PS § 19 lg-st 2 ja § 13 lg-st 1 (nn kolmikmõju) kohustus arvestada eraõiguslike normide loomisel põhiõiguste ja vabadustega. EL õiguses on võrdse kohtlemise põhimõte ja diskrimineerimiskeeld kui õiguse üldpõhimõte kohaldatav eraõigussuhetele ka otse aluslepingutele ja/või põhiõiguste hartale tuginedes (nt EKo C-144/04, *Mangold vs. Helm*, 22.11.2005, p 75; EKo C-414/16, *Egenberger vs. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, 17.04.2018, p 76). Sellist kohustust jaatavad ka nii MSKÕP art 2 lg 2 ja art 3 kui ka PIÕK art 4 lg 1 p e, LÕK art 2, mille järgi tuleb võrdne kohtlemine tagada eraõigussuhtes (MSKÕP üldkommentaar nr 20 (2009); MSKÕP üldkommentaar nr 24 (2017); MSKÕP üldkommentaar nr 23 (2016); PIÕK üldkommentaar nr 6 (2018); ÜRO lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 16 (2013)). Ka kohustab nt ESH art 1 lg 2, art 4 lg 3 ja art 20 tagama töötajate võrdse kohtlemise (vt täpsemalt ESH praktika kokkuvõttest (2018)). Sama teevad mitmed ILO konventsioonid, millega Eesti on ühinenud (nt konventsioon meeste ja naiste võrdse tasustamise kohta võrdse töö eest). Riigikohus on nt leidnud, et mh PS § 12 ei luba mittevaralise kahju väljamõistmisel arvestada, et kahju kannataja on teise riigi kodanik ja selles riigis on elatustase võrreldes Eestiga kõrgem (RKTKo 25.05.2005, 3-2-1-51-05, p 24).

Võrdsuse sisu

13. Võrdsus võib olla kas õiguslik, faktiline või muutev ning diskrimineerimine otsene või kaudne. See eristus on kohati tinglik ning vaieldav (vt nt õigusteaduses mõjukaks peetavat debatti õigusteadlaste C. MacKinnoni ja S. Fredmani vahel: S. Fredman. Substantive equality revisited. – *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 14 (3) 2016, lk 712–738; S. Fredman. Substantive equality revisited: A rejoinder to Catharine MacKinnon. – *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 14 (3) 2016, lk 747–751; C. A. MacKinnon. Substantive equality revisited: A reply to Sandra Fredman. – *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 14 (3) 2016, lk 739–746).

14. Seda, et § 12 lg 1 tagab õigusliku võrdsuse, on Riigikohus selgitanud korduvalt (RKHko 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 25; RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 35, vt ka RKPJKo 16.09.2003, 3-4-1-6-03, p 24). Õiguslik võrdsus on tagatud, kui seadus kohtleb isikuid ühtemoodi. Otsene on diskrimineerimine siis, kui üht inimest on võrreldes teise inimesega koheldud erinevalt pelgalt konkreetse tunnuse tõttu. Näiteks kui lapsetoetust makstakse normi järgi ainult lapse emale, siis on tegemist otsese diskrimineerimisega soo alusel. Kaudne on diskrimineerimine, kui esiti neutraalsena sõnastatud sätte tulemusel on üks grupp inimesi asetatud halvemasse positsiooni kui teised, näiteks võetakse politseiteenistusse vaid poisipeaga inimesi. Otsese ja kaudse diskrimineerimise küsimustega on laialdaselt tegeldud EL õiguses. Samuti lähtuvad sellisest eristusest MSKÕP art 2 lg 2 ja art 3 (nt MSKÕP üldkommentaar nr 22 (2016), MSKÕP üldkommentaar nr 23 (2016), MSKÕP üldkommentaar nr 21

(2009), MSKÕP üldkommentaar nr 20 (2009); MSKÕP üldkommentaar nr 16 (2005)), PIÕK art 2 ning ka EIK, kui kohaldab EIÕK art 14 (vt EIK art 14 juhendmaterjali), ning ESH art E (ESH komitee praktika kokkuvõtte (2018)). Otsese ja kaudse diskrimineerimise mõisted on olulised just PS § 12 lg 1 teises lauses toodud loetelu puhul. Tuvastamaks, kas kedagi on diskrimineeritud § 12 lg 1 teises lauses loetletud või loetlemata tunnuse alusel, tuleb esmalt tuvastada erisuse tegemine selle tunnuse tõttu. Seejuures ei pea kõnealuse tunnuse alusel eristamine olema normi sisuks ega eesmärgiks (otsene diskrimineerimine), see võib olla normi rakendamise tahtlik või tahtmatu tagajärg (kaudne diskrimineerimine). PS § 12 lg 1 teises lauses loetletud diskrimineerimiskeelde on Riigikohus käsitlenud harva. Näiteks on üles kerkinud küsimus diskrimineerimisest tegevusala järgi (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 25) ja vanuse alusel (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 33; RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 15).

15. PS § 12 lg 1 teise lause loetelu puhul võib olla ka, et inimest ei kohelda teistega võrreldes erinevalt mitte ühe, vaid mitme koos esineva või mitme omavahel lõimunud tunnuse tõttu. Interseksionaalsuse ehk tunnuste lõimumise mõiste võttis kasutusele USA õigusteadlane Kimberlé Crenshaw, kes leidis mustanahaliste naiste diskrimineerimiskogemusi analüüsid, et mõnikord ei piisa ebavõrdsuse sõnastamiseks ainult rassist või soost, vaid neid tuleb vaadelda omavahel põimununa (K. Crenshaw. *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics.* – The University of Chicago Legal Forum 1989). Näiteid interseksionaalsuse kasutamisest (mitte alati sõnaselge interseksionaalsusele viitamine) praktikas leiab EIK-st (vt nt EIKo 47159/08, *B.S. vs. Hispaania*, 24.07.2012; EIK suurkoja otsus 30078/06, *Konstantin Markin vs. Venemaa*, 22.03.2012); CEDAW komitee kaasustest: CEDAW/C/49/D/17/2008 *Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brasiilia*, 25.07.2011; CEDAW/C/51/D/19/2008 *Kell vs. Kanada*, 28.02.2012; CEDAW/C/57/D/34/2011 *R.P.B. vs. Filipiinid*, 21.02.2014). Samuti sisaldab PIÕK art 6 nõuet tagada võrdne kohtlemine puuetega naistele ja art 7 puuetega lastele. Nii on ka MSKÕP komitee oma üldkommentaaries pööranud tähelepanu nii mitme koos esineva tunnuse (nt MSKÕP üldkommentaar nr 20 (2009)) kui ka tunnuste lõimumise tõttu diskrimineerimisele (nt MSKÕP üldkommentaar nr 22 (2016)).

16. Õiguslik võrdsus ei too aga kaasa seda, et saavutatud on sisuline või tegelik võrdsus. Näiteks on kõigil õigus vabalt elukohta valida, kuid tegelikult saab ratastoolis inimene elada vaid seal, kus talle on tagatud ligipääs. Riigikohus on korduvalt selgitanud sisulise võrdsuse ideed: „Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.“ (RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17; RKPJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07, p 19; RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13). Sellest võib järeldada, et luua tuleb õigusaktid, mis võimaldavad isikuid ka tegelikult (faktiliselt) võrdselt kohelda. Faktilise võrdsuse saavutamiseks võib riik kasutada spetsiifilisi meetmeid, nn positiivseid erimeetmeid. „Riigil ei ole keelatud kõrvaldada või leevendada õiguslikust võrdsusest tulenevat faktilist ebavõrdsust õiguslike meetoditega. Teatud juhtudel on see suisa kohustuslik. Näiteks on Riigikohtu üldkogu pidanud põhiseadusvastaseks regulatsiooni, mille järgi kodakondsuse taotlemisel ei vabastatud keeleeksamist halva kuulmisega

isikut, mistõttu viimane pidanuks keeleeksami tegema võrdselt normaalse kuulmisega isikutega.“ (RKHKO 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 27). Ka EIÕK art 14 on EIK sisutanud nii, et see paneb riikidele kohustuse tagada nii õigusliku võrdsuse kui ka erinevas olukorras olevate inimeste erinevat kohtlemist (nt EIKo 34369/97, *Thlimmenos vs. Kreeka*, 06.04.2000, p 44; EIK suurkoja otsus 57325/00, *D. H. jt vs. Tšehhi Vabariik*, 13.11.2007).

17. Muutva võrdsuse kontseptsioon on mõne autori arvates kattuv tegeliku võrdsuse lähenemisega. Esimese puhul on erisus see, et lisaks tegelikule võrdsusele peaks lähenemise eesmärk olema ka tulevikku vaatav võrdsus, mis muudaks ühiskonnas ebavõrdsust tekitavaid võimustruktuure. Muutva võrdsuse lähenemine on seotud stereotüüpide analüüsiga. Stereotüübid on hindavad ja hoiakulised lihtsustatud üldistused (vt R. J. Cook, S. Cusack. *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*. 2010, lk 9–14). Näiteks on stereotüübid hoiakud või ebaõiged uskumused, mille kohaselt puuetega inimesed ei ole seksuaalselt aktiivsed, lapsed ei suuda oma vanuse tõttu oma arvamust avaldada või et nt islamiusuline inimene on radikaalne/vägivaldne. Säärased stereotüübid tugevdavad ebavõrdsust ja diskrimineerimist ning võivad viia inimõiguste rikkumiseni. Mitmed rahvusvahelised inimõiguste konventsioonid seavad liikmesriikidele (sh Eestile) kohustuse võidelda stereotüüpide vastu: nt ÜRO konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta art 5 punkt a, PIÕK art 8 lg 1 punkt b ja Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooni (ehk nn Istanbuli konventsiooni) art-d 12 ja 14. Rahvusvaheliste konventsioonide täitmist seiravad kohtud ja komiteed on oma kaasustes hakanud välja tooma asjasse puutuvaid stereotüüpe ja analüüsima, kuidas stereotüübid on mõjutanud avaldaja asjasse puutuvate inimõiguste kaitset (nt CCPR/C/119/D/2425/2014 *Whelan vs. Iirimaa*, 17.03.2017, p 7.12; EIKo 17484/15, *Carvalho Pinto de Sousa Morais vs. Portugal*, 25.10.2017).

18. PS nimetab isikute grappe, keda tuleb võrreldes ülejäänutega rohkem kaitsta ja esile tõsta. Nii on nt PS § 28 lg 4 järgi puudega inimesed ja lasterikkad pered riigi ja kohaliku omavalitsuse erilise hoole all. Ka ÜRO inimõiguste kaitse arhitektuuri kuulub mitu konventsiooni, mille eesmärk on tõmmata tähelepanu haavatavatele gruppidele, kes kogevad diskrimineerimist hoolimata sellest, et diskrimineerimise keeld sisaldub nii ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonis, KPÕRP art-tes 2, 24, 26 kui ka MSKÕP art 2 lg-s 2, art-s 3. Näiteks võttis ÜRO 1965. aastal vastu rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni, 1979. aastal soolise võrdsuse kaitsmiseks ja edendamiseks ning diskrimineerimise vastu ÜRO konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. 1991. aastal võeti vastu ÜRO lapse õiguste konventsiooni (vt art 2), mis on ratifitseeritud kõikide maailma riikide, v.a Ameerika Ühendriikide poolt. PIÕK-s (vastu võetud 2006. a) viidatakse diskrimineerimise keelule art-tes 3, 4, 5, 6 ja 23–30. 12. PIÕK komitee kasutab tulenevalt sellest, et konventsioon lähtub puude inimõiguste mudelist, kaasava võrdsuse mõistet. Sisult kattub see muutva võrdsuse kontseptsiooniga. Kaasava võrdsuse järgi tuleb sotsiaalmajanduslikku halvemusse sattumise probleemi tõttu tegeleda õiglase ümberjagamisega (nt PIÕK art 28, art 5 lg 4), võidelda stereotüüpide, stigma, eelarvamuste ja vägivalda vastu (nt PIÕK art-d 8, 16) ja tunnustada kõigi inimeste väärikust (nt PIÕK art 6, art 5 lg 4), lähtuda inimesest kui sotsiaalsest olendist ja teda kaasata (nt PIÕK art 4 lg 3, art 33 lg 3) ning tagada

kohandused. Võrdse kohtlemise põhimõte ja õigus võrdsele kohtlemisele on konventsiooni läbiv ja seob nii avalikku kui erasektorit. PIÖK art 5 näeb lisaks õigusloome ja õiguse kohaldamise võrdsusele ette võrdse võimaluse osaleda õigussuhetes. Samuti tuleneb konventsioonist õigus riigi positiivsele tegevusele (juurdepääsetavusele, mõistlikele kohandustele ja isiklikule abile) ning võrdsetele võimalustele õiguste kaitsel. Diskrimineerimiskeeld hõlmab nii puudega inimesi kui ka nende lähedasi (nt lapsevanemaid) ning selle eesmärk on tagada, et puuetega inimestel oleks faktiliselt täpselt sama palju õigusi kui ülejäänud ühiskonnaliikmetel. Diskrimineerimiskeelu sisuks on nii otsese kui ka kaudse diskrimineerimise, mõistlike kohanduste võimaldamata jätmise ja ahistamise keeld. Vt lähemalt PIÖK üldkommentaari nr 6 (2018).

19. Kuna § 12 lg 1 tagab aga eelkõige õigusliku võrdsuse (kõik on seaduse ees võrdsed), oleks sättega raske kokku sobitada nõuet luua ebavõrdsed olukordi, ehkki see tähendaks teatud gruppide soodsamat kohtlemist. Seetõttu peaks nõue soodustusele (erinevale kohtlemisele) tuginema mitte § 12 lg-le 1, vaid mõnele muule PS sättele (nt PS § 28 lg 4), mis õigustab ebavõrdsate olukordade loomist.

Kontrolliskeem

20. Võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamisel tuleb kõigepealt selgitada välja võrdsuspõhiõiguse piirang: tuleb leida asjaolusid arvestades sobiv lähtekoht (RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 46), mille alusel ja keda omavahel võrreldakse (RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47) ning tuua välja, milles erinev (faktilise erinevuse puhul samasugune) kohtlemine ehk võrdsuspõhiõiguse piirang seisneb (RKPJKo 10.06.2014, 3-4-1-14-14, p 12; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 42; RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 26; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 13). Kui konkreetset juhul saab moodustada mitmeid omavahel võrreldavaid grappe, kontrollitakse võrdsuspõhiõiguse piirangu põhiseaduspärasust nende kõigi puhul (RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p-d 22, 24). Selline lähenemine on põhjendatav Riigikohtu seisukohaga, mille järgi on põhimõtteliselt kõik kõigiga võrreldavad (RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 24). Sisuliselt on tegu hinnanguvaba piirangu kirjeldusega. Riigikohtu varasem praktika toetas seisukohta, et on olemas ka võrreldamatuid isikuid ja olukordi (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p-d 50, 54). Gruppide võrreldamatusele tuginemine võimaldas aga esitada väärtushinnanguid, jättes sisuliselt vastamata küsimusele, millega on õigustatud vahetegu inimestel või olukordadel. Selle ärahoidmiseks hakati rakendama kaheastmelist kontrolliskeemi, mille esimesel astmel on oluline igal konkreetset juhul leida õige lähtekoht, mille alusel võrreldavaid grappe moodustada (RKPJKo 01.07.2010, 3-4-1-7-10, p 9). Lähtekoht on valitud õigesti siis, kui erinevalt koheldavad grupid on konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 40; vt ka RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 57). Analoogilise olukorra tuvastamine tähendab sisuliselt võrreldavate gruppide lähima ühise soomõiste leidmist (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 47). Riigikohus on kirjeldanud võrreldavate gruppide moodustamist ka gruppide ühisosa leidmise kaudu: „Nende ja kaebajate ühisosaks on see, et mõlemad on töötanud kohtunikuna ja täitnud kohtunikupensiooni saamise tingimused. Erinevus seisneb üksnes selles, et kaebajate grupile on kohtunikupensioon määratud hiljemalt 30. juunil 2013, võrdlusgrupile aga 1. juulil 2013

või hiljem.“ (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 108). Samuti on ta seda teinud kõiki võrreldavaid isikuid iseloomustavate oluliste tunnuste määratlemise kaudu (nt keeleõpet takistav halb kuulmine ning vajadus õppida kodakondsuse saamiseks eesti keelt, vt RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 25).

21. Võrdsuspõhiõiguse piiramine (see, et isikuid koheldakse erinevalt) ei ole iseenesest veel selle põhiõiguse rikkumine (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 20). Võrdsuspõhiõigust on rikutud siis, kui piirang pole formaalselt (norm pole kehtestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ja parlamendireservatsiooni arvestades või ei vasta õigusselguse põhimõtetele) või materiaalselt PS-ga kooskõlas.

22. Piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisel tuleb selgitada välja, kas piirangul (erineval kohtlemisel) on üldse legitiimset (PS-ga kooskõlas olevat) eesmärki. Kui legitiimset eesmärki ei leidu, on võrdsuspõhiõiguse piirang lubamatu (RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 30; RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11, p 23). PS § 12 lg 1 sõnastus lubab järeldada, et tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega (vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne). Riigikohus on siiski leidnud, et tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis on piiratud igal PS-ga kooskõlas oleval põhjusel (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56; RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 31), nt riigi raha otstarbekaks ja säästlikuks kasutamiseks (RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 59), menetlusökoonomia tagamiseks (RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-16-14, p 16), maksu lihtsaks administreerimiseks (RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 46.3) jne.

23. Kui piirangut võib teatud eesmärgil seada, siis järgnevalt kontrollib Riigikohus, kas piirang ise on mõistlik (RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 68; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56; RKHKo 12.12.2006, 3-3-1-65-06, p 25) ja asjakohane (RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p-d 57 ja 58; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 37). Sellest käsitlusest lähtumisel pole Riigikohus olnud järjepidev. Nii on Riigikohus vahepeal võrdsuspõhiõiguse rikkumist selgitanud välja ka proportsionaalsuse testi abil põhjendusega, et nii meelevaldsuse ehk asjakohase ja mõistliku põhjuse kui ka proportsionaalsuse ehk legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kontrolli tulemus on põhiseaduslikkuse mõttes sama (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p-d 34, 35). Riigikohtu viimase aja praktika näitab pigem, et sellest seisukohast on üldjuhul siiski loobutud ja hinnata tuleb mõistliku ja asjakohase põhjuse olemasolu (RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 68; RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 61; vt aga RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 32, milles on kohaldatud proportsionaalsuse testi). Kui võrdsusõigus on seotud vabadusõiguse kasutamisega, tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust, muidu aga piiratakse mõistliku põhjuse leidmisega (vt RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 32).

24. Erineva kohtlemise õigustatuse kontrollil tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust (RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 68; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56). Sisuliselt sama on väljendanud Riigikohus ka veidi teistsuguses sõnastuses, kui ta on leidnud, et erineva kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamiseks kaalutakse võrdsuspõhiõiguse riivet selle eesmärkidega (RKÜKo

30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 53) või et hinnata tuleb, kas riive intensiivsus on mõõdupärases suhtes taotletavate eesmärkide kaalukusega (RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 23). Kui erinev kohtlemine põhineb seejuures isiku tahtest sõltumatutel tunnustel (nt rass, vanus, puue, geneetilised omadused, ka emakeel), tuleb üldjuhul õigustuseks leida kaalukamad põhjendused (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 32). Riigikohus on hinnanud riive intensiivseks, kui tegu oli sunnitud valikuga ja võis tähendada, et isik pidi alustatud õpingud katkestama, ning võis üldiselt kaasa tuua selle, et majanduslikult vähem kindlustatud inimeste jaoks oli valik kutsehariduse kasuks välistatud (RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 40). Seejuures tuleb piirangu intensiivsuse hindamisel arvestada, et mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda (RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 73; RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 61; RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47; RKÜKm 18.06.2013, 3-2-1-169-12, p 66), st analüüsitakse ja hinnatakse seda, kas on olemas sisuline ja seetõttu mõistlik õigustus erinevaks kohtlemiseks. Erinevaks kohtlemiseks mõistlikku ja asjakohast põhjust pole Riigikohus näinud nt juhusliku asjaolu (RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15, p-d 68, 69), administratiivsete ja tehnilist laadi raskuste (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 39), riigieelarve ülemäärase koormuse (RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 30), abielu institutsiooni olulise väärtuse ja riigi majanduslike võimaluste piires sotsiaalsete hüvede andmise (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p-d 57, 58) puhul.

25. Kuna huvi sotsiaalhüvitiste saamise vastu on suur, ent juurdepääs neile otse PS § 28 alusel piiratud, keskenduvad sotsiaalseid õigusi puudutavad vaidlused valdavalt küsimusele, miks on keegi ühest või teisest õigusest ilma jäetud ehk võrdsele kohtlemisele (nt RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03; RKPJKo 21.06.2005, 3-4-1-9-05; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05; RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08; RKÜKo 20.11.2009, 3-3-1-41-09; RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10; RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11; RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13; RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14; RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14; RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14; RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15; RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15; RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16; RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8; RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13). Seega on võrdsuspõhiõiguse kohaldamine just sotsiaalsete õiguste asjades märkimisväärse tähtsusega. Nii on PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus kujunenud omamoodi tagaukseks, mille kaudu saadakse juurdepääs sotsiaalhüvitistele. Samamoodi toimib ka EIK art 14 (vt EIKo 17371/90, *Gaygusuz vs. Austria*, 16.09.1996, p 51). Võrdsuspõhiõiguse kohaldamisel sotsiaalsete õiguste puhul eristab Riigikohus, kas tegemist on toetuste või teenustega puudust kannatavatele inimestele või toetuse või teenusega, mida inimene saab avalikul võimul lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda, või on tegu vabatahtliku toetuse või teenusega (RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 62; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 68). Esimesel juhul riigil kaalutusõigus puudub ning erinevaks kohtlemiseks on vaja piirangu raskust arvestavat mõistlikku ja asjakohast põhjust. Teisel juhul ehk küsimustes, milles Riigikogul või kohalikul omavalitsusel on avar otsustusvabadus, on kohtuliku kontrolli ulatus piiratud. Selleks on mh majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamise küsimused, mille korral on kohus pidanud erinevat kohtlemist meelevaldseks, kui see on ilmselgelt asjakohatu (RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 57).

26. Teine valdkond, milles võrdsel kohtlemisel on tänapäeval oluline roll, puudutab majanduslikku vabadust, st võimalust hankida sissetulekut töö või ettevõtluse kaudu ja niiviisi kindlustada endale inimväärne elu ja koht ühiskonnas. See selgitab mh, miks nt ILO on vastu võtnud mitmeid diskrimineerimist puudutavaid konventsioone ning miks võrdne kohtlemine on oluline just tööõiguses.

Vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine

27. PS § 12 lg 2 kohustab Riigikogu kehtestama keelde ja karistusi vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamise korral, andes kinnise loetelu alustest, millal see on nõutav. Kas Riigikogu tegevus on olusid arvestades olnud piisav ehk kas õiguskorras puudub PS-ga nõutud norm, sõltub ühiskondlikest oludest.

28. Riigikohus on leidnud, et võrdsusõiguse rikkumise eeldus on, et rahvuse, rassi, nahavärv, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundi alusel eristatavate gruppide puhul ühe grupi („meie“) liige eitab teise gruppi („nemad“) kuuluvate isikute võrdväärset esimese grupi liikmetega (RKKKo 10.04.2006, 3-1-1-117-05, p 20). Riigikohus on öelnud veel: „Põhiseaduse § 12 keelustab rahvusliku diskrimineerimise ja rahvusliku vihkamise õhutamise ning sellega kooskõlas lubab põhiseaduse § 45 kehtestada seadusega ideede, arvamuste ja veendumuste levitamisele piiranguid avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. See põhiseaduslik ettekirjutus on Eesti Vabariigis kaitstud KrK §-s 72 kehtestatud kriminaalkaristuse ähvardusega.“ (RKKKo 14.12.1999, 3-1-1-113-99, p 2). Neist lahendeist võib järeldada, et PS § 12 lg 2 kaugem eesmärk on ära hoida ühiskonna lõhestamist ning vältida ühiskondlike pingeid, mis võivad oluliselt takistada põhiseadusliku korra funktsioneerimist ja viia isegi põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele.

PARAGRAHV 13

Igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides.

Seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest.

1. PS § 13 on üks üldistest põhiõigusi tagavatest sätetest, mis sätestab üldised õigusriiklikud põhimõtted. Sellisena täiendab ja täpsustab see teisi üldise iseloomuga põhiõiguste kaitset puudutavaid sätteid.

2. Põhiseaduse Assamblee materjalidest nähtub, et PS § 13 vastuvõetud kujul lisati PS eelnõu 26.01.1992 redaktsiooni (Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu variandid (23.11.1991–13.02.1992), ERA.R-2324.1.24, lk 117). L. Hänni märkis Põhiseaduse Assamblee 06.02.1992 istungil, et õiguste kataloog, mis oli eelmises eelnõu redaktsioonis, oli täienenud rea õigustega, mh §-s 13 õigusriigi ja õigusega seaduse kaitsele (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 762). Selle PS redaktsiooni väljatöötamises osalesid eksperdid, kes töötasid koos redaktsioonikomisjoniga. Nende nimel kõneles istungil J. Raidla (samam, lk 767–769). PS § 13

lisatud sätted on väga lähedased J. Raidla töögrupi PS eelnõu §-des 3 ja 11 sätestatuga. Seetõttu võib pidada tõenäoliseks, et PS eelnõu täiendamisel arvestati J. Raidla töögrupi PS eelnõus sisalduvat. Osaliselt oli samane mõte esindatud aga ka J. Adamsi töögrupi PS eelnõus. Selle § 8 lg 1 teine lause sätestas, et inimõiguste austamine ja kaitse on Eesti riigiasutuste kohustus (samas, lk 1170).

3. J. Raidla töögrupi PS eelnõus sisaldusid järgmised sätted. Selle § 3 sätestas: „Kõik kodanikud on riigi kaitse all. Seadus kaitseb kodanikku riigi omavoli eest.“ Sama eelnõu § 11 sätestas, et Eesti kodanikud on välisriikides Eesti Vabariigi kaitse all (samas, lk 1142).

4. J. Raidla peatus oma töögrupi PS eelnõu tutvustamisel ka kõnealustel sätetel. Ta märkis, et tema töögrupi PS eelnõu projekti § 3 peaks toetama jõudmist „tsiviilühiskonna ja õigusriigi poole“ (Põhiseadusliku Assamblee 3. istung, 27.09.1991, lk 4). See säte paiknes üldsätete peatükis, kuid J. Raidla nimetas seda sätet ka põhiõiguseks (samas, lk 5). Ta märkis: „See on norm, mis kõrvuti muude eesmärkidega peab kaasa aitama preambula seatud sihi – kindlusetunde tagamine – saavutamisele. Formuleering „seadus kaitseb kodanikku riigi omavoli eest“ asetab kodaniku, tegelikult inimese üldse, riigist kõrgemale. Tsiteeritud normis kajastub, kes on kelle jaoks loodud. Ikka riik on inimese jaoks ja mitte vastupidi, nagu ta pikki aastakümneid on olnud! Tsiteeritud normi vaim on püütud muuta kogu projekti läbivaks.“ (samas, lk 4).

PS § 13 kui kaitsepõhiõigus (§ 13 lg 1 ls 1)

5. PS § 13 lg 1 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. PS § 13 lg 1 esimene lause on olemuslikult seotud ka teiste PS sätetega, mis käsitlevad üldisi õigusriiklikke põhimõtteid ning põhiõiguste kaitse ja tagamise kohustust. See on puutumuses PS §-ga 14, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning KOV kohustus. PS § 13 lg 1 täiendab teisi põhiõigusi kaitsvaid sätteid. Osas põhiõigusi puudutavates sätetes on öeldud sõnaselgelt, et riik peab tagama teatud õigushüve kaitse ja kehtestama vajaliku regulatsiooni (nt PS § 16 ls-s 2 (seadus peab kaitsma õigust elule), § 27 lg-s 1 (perekond on riigi kaitse all), § 27 lg-s 4 (seadus sätestab vanemate ja laste kaitse), § 29 lg-s 5 (streigiõiguse reguleerimine), § 32 lg-s 1 (omandi kaitse), § 39 ls-s 2 (riik kaitseb autori õigusi)). Samas võivad riigil olla positiivsed kohustused põhiõiguse tagamiseks erinevate põhiõiguste puhul, kuigi seda ei ole sättes sõnaselgelt väljastatud.

6. Kaitseõiguste puhul seisneb õiguse ese riigi positiivses tegevuses (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 4.1). Traditsioonilise õigusteadusliku käsitluse kohaselt on PS § 13 lg 1 esimese lause peamiseks sisuks, et seadusandja kehtestaks piisava regulatsiooni, mis võimaldab kaitsta põhiõigusi ka eraõiguslike isikute vahelistes suhetes (samas, p 8.1.1.1). Seda on defineeritud järgmiselt: „Selliselt määratletud kaitsepõhiõigus on subjektiivne põhiseaduslik õigus riigi faktilisele või normatiivsele tegevusele, mille esemeks on võrdväärsete õigussubjektide sfääride piiritlemine, nende nõuete realiseeritavus ja realiseerimine.“ (M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar 4. – Ü. Madise jt (toim).

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Selle käsitluse kohaselt pole PS § 13 lg 1 esimese lause sisu otseselt kaitse riigipoolse põhiõigustesse sekkumise vastu, vaid riigipoolsele kaitsele teiste inimeste tegevuse eest (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 8.1.1.1). See seondub ka PS §-ga 19, mille kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele; igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.

7. Riigikohus on sätet kohaldanud siiski laiemalt, tuginedes sellele ka riigi ja üksikisikute vahelistes õigussuhetes. Riigikohus on märkinud, et sellest sättest tuleneb riigile kohustus põhiõigusi kaitsta. Riigikohus on sedastanud: „PS §-des 13–15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.“ (RKPJKo 18.10.2012, 3-4-1-15-12, p 30). Riigikohus on osutanud PS §-le 13 ka menetluskorra asjakohasuse hindamisel. Kohus leidis, et MTÜ majandusaasta aruande esitamata jätmise tõttu registrist kustutamise menetluskord on PS-ga kooskõlas, tuginedes taas PS §-dele 13–15. Kohus märkis seejuures, et „tagatud on õigus korraldusele ja menetlusele ja menetlus ei ole üleliia koormav“ (RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 39). Teises asjas tugines Riigikohus PS §-le 13 koostoimes PS §-dega 26 ja 27. Riigikohus märkis: „PS §-st 26 ega § 27 lg-st 1 ei tulene küll samasooliste isikute õigust sõlmida abielu Eestis. Samas võib riik sekkuda välismaalase perekonnaellu, välistades tema õiguse elada perekonnaliikmega koos Eestis. Kuid ka samast soost elukaaslastel on õigus riigi kaitsele (PS § 13) [---]“ (RKHKm 27.06.2017, 3-3-1-19-17, p 16).

8. Niisiis võib Riigikohtu käsitlust arvestades tõdeda, et PS § 13 lg 1 esimesest lausest tuleneval kaitsekohustusel on laiem tähendus ka põhiõiguste kaitsmiseks riigi ja üksikisiku vahelises suhtes ning see toimib koos PS § 14 ning teiste PS sätetega, mille osas on riigil kohustus põhiõigusi tagada. Sellist käsitlust toetab ka asjaolu, et PS § 13 lg 1 teises lauses on käsitletud riigi kohustust kaitsta oma kodanikke välisriigis. See kinnitab süstemaatiliselt, et PS loojad ei pidanud PS § 13 lg 1 puhul silmas pelgalt kitsast käsitlust põhiõiguste tagamiseks eraõiguslike isikute vahelistes suhetes, vaid üldisemalt riigi kaitset inimestele erinevates õigussuhetes, sh ka riigi vastu. Selliselt mõistetuna muutuvad PS eri sätete (ennekõike §-de 13 ja 14) omavaheline suhe ja piiritlemine küll hägusamaks, kuid PS eesmärk on tagada põhiõiguste lünkadeta kaitse ning need üldise iseloomuga põhiõigused täiendavad selle osas üksteist.

9. PS § 13 lg 1 esimese lause kui kitsalt mõistetud kaitsepõhiõiguse sisuks on nõue, et riik kehtestaks piisava regulatsiooni üksikisikute vaheliste õigussuhete reguleerimiseks. PS § 13 lg 1 kaitsepõhiõiguse piiranguga on tegemist juhul, kui selle põhiõiguse adressaat (riik) on tegevusetu (M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar 7. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). See puudutab olukordi, kus eraõiguslike isikute õigused ja huvid on omavahel pinevussuhetes ning riik peab ühte isikut kaitsma teiste eraisikute sekkumise eest. Kaitseõiguse kohaldamise vajadus tekib olukorras, kus mõlemad eraõiguslikud isikud realiseerivad oma põhiõigusi. See tähendab, et kaitseõigus täiendab üldjuhul mõnd teist põhiõigust või kaitstavat väärtust (R. Alexy. Põhiõigused Eesti

põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 8.1.1.4). Eraõiguslikel isikutel on privaatautonomia ning riigipoolsete piirangute kehtestamine ühe eraisiku õiguste kaitsmiseks tähendab teise isiku privaatautonomia piiramist. Riik peab tagama kaitse nii otseste rünnakute eest kui ka aitama tasakaalustada suhteid, kus eri isikute huvid võivad olla omavahel vastuolus.

10. Riigil on üldjuhul teatud otsustusruum valimaks seda, millisel viisil kaitset tagada ja milliseid meetmeid selleks kohaldada. Kaitseõigus ei anna põhiõiguse kandjale üldjuhul õigust nõuda ühte kindlat abinõu (M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaarid 7 ja 13. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). PS-ga vastuolus on olukord ainult juhul, kui olemasolev regulatsioon jääb alla põhiseaduslikult nõutava taseme (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 37). Riigikohus on märkinud, et põhiõiguse rikkumise tuvastamiseks tuleb „hinnata, kas olemasolev õiguslik regulatsioon tagab nõutud taseme või on mingid elulised asjaolud põhiseadusvastaselt jäetud reguleerimata. Seejuures tuleb arvestada, et seadusandjal on suur mänguruum otsustamiseks, kuidas põhiseaduslikult nõutud tasemeni jõuda“ (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 36). Niisiis ei anna kaitseõigus põhiõiguse kandjale üldjuhul õigust nõuda ühte kindlat abinõu – „õigus ühele konkreetsele kaitseabinõule tuleb kõne alla ainult siis, kui see on ainus mõeldav võimalus kaitsehüve kaitseks ega kitsenda ühtegi muud kaitsehüve ülemäära“ (M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar 13. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017).

11. PS § 13 lg 1 esimese lause sisustamine kitsa kaitsepõhiõigusena võib tähendada, et riigi poolt kohaldatava kaitse tase ühe isiku õiguste kaitseks teise isiku poolse sekkumise eest võib olla madalam ning põhiõigusesse sekkumise määr nõrgem võrreldes sellega, kui riik kaitseb inimest riigipoolse sekkumise eest (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 8.1.1.4). See sõltub aga õigussuhte iseloomust ning kohase regulatsiooni kujundamisel tuleb võtta arvesse erinevaid asjaolusid. Näiteks tuleks regulatsiooni kehtestamisel arvestada osapoolte seisundit. Õigussuhetes, kus üks osapool on tugevamas olukorras, tuleb tagada piisav regulatsioon nõrgema poole kaitseks (samas, p 8.1.1.5). Seejuures tuleb arvestada konkreetse õigussuhte eripärasid. See peaks tagama kaitse ärakasutamise eest, ebamõistlike kokkulepete sõlmimise, isikut ebamõistlikult kahjustada võivate tingimuste kehtestamise jms eest.

12. Kaitsepõhiõiguse piirangu põhiseaduslikkuse hindamiseks kohaldatakse kaheastmelist kontrolliskeemi. Esiteks tuleb tuvastada, kas põhiõigusesse on sekkutud. Kaitsepõhiõiguse piirang seisneb selles, kui seadus ei sätesta vajalikku kaitset. Teiseks tuleb hinnata piirangu proportsionaalsust (samas, p 8.1.3; M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar 13. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017).

13. Tasakaalu leidmise viisiks on üldjuhul kaalumine ühe ja teise poole õiguste vahel (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 8.1.1.1). Riigikohus on märkinud, et kui ühe isiku põhiõiguste kaitse toob kaasa vajaduse piirata teise isiku õigusi, siis „sellisel juhul tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal“ (RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 17).

14. R. Maruste on toonud esile kaks võimalust kollisiooni lahendamiseks.

- Mõlema poole õiguse mõistlik piiramine, püüdes saavutada kooskõla või väikseimat võimalikku kahju;
- kui tasakaalustamine pole võimalik, siis tuleb teha valik ühe kasuks. See puudutab iseäranis olukorda, kus tuleb kaaluda pörkuvaid väärtusi. Sellisel juhul tuleb hinnata piirangu proportsionaalsust vastavalt kolmeastmelisele skeemile:
 - põhiõiguse piirangute intensiivsus;
 - piirangut õigustavate asjaolude olulisus;
 - leida tasakaal pörkuvate väärtuste vahel (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 251).

15. PS § 13 lg 1 esimese lause rakendamine on seotud ka § 13 lg-s 2 sätestatud omavoli keelu, §-st 14 tuleneva riigi kohustusega kehtestada kohased menetlused ning §-st 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. Riigikohus on märkinud, et kui ühe isiku põhiõiguste kaitse toob kaasa vajaduse piirata teise isiku õigusi, siis põhiõiguste vahel mõistliku tasakaalu leidmisele peavad olema suunatud ka PS §-st 14 tulenevalt loodud menetlused põhiõiguste kaitseks (RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 17). Põhiõiguste piirangud peavad üldjuhul olema kehtestatud seadusega (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 8.1.1.5). See aitab tagada, et inimesed oleksid teadlikud oma õigustest ja kohustustest.

16. PS §-dest 13 ja 14 tulenev riigi tegutsemiskohustus ning nende normide täitmise tagamine on kõigi võimuharude ülesanne. Esmapilgul võib näida, et § 13 on suunatud ennekõike seadusandjale, kes peab kehtestama vajaliku regulatsiooni. See säte seob aga ka teisi riigivõimuharusid. Seda peavad pidama silmas riigiasutused ja KOV-d. Riigiasutuste puhul võib see nõuda näiteks järelevalve teostamist, põhiõigustesse sekkumist puudutavate andmete analüüsi, teatud valdkonna halduspraktika analüüsimist vms. Näiteks tegi õiguskantsler soovitusse Finantsinspeksioonile finantsjärelevalve teostamiseks seoses sellega, et pangad sulgevad rahapesu kahtluse tõttu juriidiliste isikute pangakontodid (õiguskantsleri 31.03.2020 soovitus Finantsinspeksioonile). See kohustus seob ka kohtuid. On teatud õigusvaldkonnad, kus oleks keerukas sätestada üksikasjalikke reegleid õigusaktides, mistõttu lasub kohtutel iseäranis suur roll õiguste kaalumisel. Näiteks sätestab PS § 17, et kellegi au ega head nime ei tohi teotada. Selle sätte puhul esineb väga sageli pinevussuhe sõnavabadusega (§ 45). Seadustega ei ole võimalik reguleerida seda, milliseid väljendeid on lubatud või keelatud kasutada. Sõnavabaduse riive hindamisel tuleb arvestada väga paljude täiendavate asjaoludega (nt sõnumi iseloom, isiku roll jne). Sellises olukorras on tasakaalu leidmine suurel määral kohtu ülesanne.

17. Eraldi küsimus on see, milline on kohtu roll juhul, kui seadused ei sätesta vajalikku ning piisavat regulatsiooni ja selle osas algatatakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus. Riigikohus on kohtu rolli sisustanud kitsalt. Riigikohus on märkinud: „Kui enamasti hindab Riigikohus seda, kas õigustloov akt või selle säte on põhiseadusega kooskõlas, ning vastuolu korral tunnistab akti põhiseadusvastaseks (PSJKS § 15 lõike 1 punkt 1) või sätte kehtetuks (PSJKS § 15 lõike 1 punkt 2), siis õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse tuvastamisel sisuliselt kohustab Riigikohus seadusandjat normiloomeks olukorras, kus

viimane on jätnud täitmata põhiseadusjärgse kohustuse. Juba ainuüksi PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest tulenevalt saab kohtu pädevus nõuda parlamendilt teatud normide kehtestamist olla vaid piiratud ulatusega. PS §-st 59 tulenevalt kuulub seadusandlik võim rahva poolt otsestel valimistel moodustatud Riigikogule. Parlament teostab seaduste vastuvõtmise kaudu neid poliitilisi eesmärgesid, mille püüdluseks on valijad parlamendi koosseisu volitanud. Seetõttu on parlamendil seadusloome vallas ulatuslik otsustusruum, kas ja milliseid õigussuhteid mil viisil reguleerida, pidades seejuures ka silmas üksikus parlamendi-koosseisus esindatud poliitiliste jõudude maailmavaatelisi seisukohti.“ (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 26.) Riigikohus lisas, et „õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduslikkuse kontrolli algatav kohus [peab] põhjendama, milline oli põhiseadusest tulenev positiivne kohustus ning kuidas seadusandja seda regulatsiooni kehtestamata jätmisega rikkus. Samuti tuleb ära näidata, kas ja kuidas selle rikkumise tuvastamine oli vajalik konkreetse kohtuasja lahendamiseks. Seega peab kohtulahendist nähtuma, et põhiseadus nõuab kohtuasja esemeks olevate eluliste asjaolude reguleerimist. Menetlust algatav kohus peab seejuures ära näitama konkreetse põhiseadusvastase lünga ega saa piirduda üldise seadusandjale adresseeritud suunisega kehtestada mingi õigustloov akt. Kui põhiseadusest ei tulene teisiti, hõlmab seadusandja suur otsustusruum mitte üksnes seda, millise sisuga õigusnorme kehtestada, vaid ka laia valikuvabadust seadusloome vormilistes küsimustes, sealhulgas selles, milliseid norme ühte õigusakti koondada ja kuidas neid pealkirjastada“ (samam, p 30).

18. Riigikohus märkis konkreetsetes asjades, mis puudutasid KooS rakendamise seonduvaid õiguslikke lünki, et vastuolu PS-ga ei saa tuletada mitte asjaolust, et seaduses endas on välja toodud, et on vajalik rakenduseseaduse vastuvõtmine, vaid õigustloova akti vastuvõtmise kohustus saab tuleneda vaid PS-st (vt KooS § 26; RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 34).

19. Niisiis tuleb teha üksikjuhul kindlaks, missugust positiivset kohustust seadusandja rikub, kui teatud küsimus on jäetud õigusaktidega reguleerimata. Üldjuhul tuleb sellise lähenemisega kahtlemata nõustuda, kuid probleemiks on olukord, kui teatud regulatsioon on tervikuna puudulik ning reguleerimist vajavate küsimuste ring on küllaltki lai. Selline olukord esinebki seoses KooS-ga ja selle rakendamisega. Küsitavusi tekitab Riigikohtu seisukoht selles osas, et „seadusandja kohustus õigusnormide kehtestamiseks ei saa tuleneda ka KooS §-st 26 koostoimes PS §-dega 13 ja 14. Põhiõigus menetlusele ja korraldusele (PS § 14) kui menetluslik põhiõigus, samuti õiguselguse nõue (PS § 13 lõige 2) saavad tagada eeskätt materiaalsete õiguste realiseerumist“ (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-4/29, p 34). Tuleb märkida, et KooS rakendusaktide puudumine tekitab samasooliste inimeste jaoks väga palju probleeme. Näiteks on olnud päevakorral, et osa notareid keeldus kooselulepingu sõlmimisest, kui vahemasti üks osapool oli välisriigi kodanik, kelle andmeid polnud kantud rahvastikuregistrisse, kuid kohus kinnitas, et see ei takista kooselulepingu sõlmimist (Harju Maakohu määrus 08.06.2020, 2-20-5958); vajalikuks võib osutada kohtu loa taotlemine kooselulepingu sõlmimiseks ilma abieluvõimetõendita; probleeme on olnud kooselulepingu sõlmimisega olukorras, kus välisriigis sõlmitud samasooliste abielu Eestis ei tunnustata, aga notar ei ole nõustunud sõlmima kooselulepingut, sest inimesed on juba abielus jms. Jätkuvalt ei kanta rahvastikuregistrisse andmeid kooselulepingu sõlmimise kohta, kuigi kohus on leidnud, et registripidaja on KooS § 3 lg 4 kohaselt kohustatud kandma kooselulepingut puudutavad andmed

rahvastikuregistrisse; lünka õigusaktides „saab ületada õigusnormide (perekonnaseisutoimingute seaduse) põhiseadusega kooskõlalise tõlgendamise abil ja kanda andmed rahvastikuregistrisse samasuguses korras nagu abielulepingu sõlmimisel“ (TInRnKo 17.09.2018, 3-17-1269/42, p 15; vt kohtupraktika kohta lähemalt K. Leichter. Kas samasooliste paaride kooselu kuulub perekonnaelu kaitsealasse? Näiteid kohtupraktikast. – Kohtute aastaraamat, 2018, lk 141–156). Kuigi ei saa öelda, et kõigi kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõus (114 SE) käsitletud küsimuste puhul oleks tegemist selliste küsimustega, mille reguleerimata jätmine läheb vastuollu PS-ga, on PS kohaselt reguleerimist vajavaid küsimusi palju. Võib pidada küsitavaks, et PS-ga on kooskõlas selline asjade käik, kus inimesed on sunnitud pidevalt üksikjuhul lahenduse leidmiseks otsima kaitset kohtust või algatama partnerite omavahelise õigusvaidluse õigusliku regulatsiooni puudumise põhiseadusvastasuse väljaselgitamiseks.

20. Kuna KooS puudutavad küsimused seonduvad tihedalt PS §-ga 13 (koostoimes §-ga 14), siis olgu siinkohal ka märgitud, et nii PS kui ka EIÖK alusel on nõutav, et samasoolistel inimestel peab olema võimalik saada oma suhtele riigipoolset kaitset. KooS reguleerib nii kooselupartnerite omavahelisi õigusi ja kohustusi kui ka riigipoolse õigusliku tunnustamise küsimust. EIK on märkinud, et kooselupartnerite puhul peaksid reguleeritud olema pereeluga seonduvad tuumiktingimused, nt vastastikused õigused ja kohustused (moraalne ja materiaalne toetus), ülalpidamiskohustused ning pärimisõigus (EIKo 18766/11 ja 36030/11, *Oliari jt vs. Itaalia*, 21.07.2015, p 169). EIK on pidanud probleemseks seda, kui inimesed on õigusliku ebaselguse tõttu sunnitud oma õiguste ja kohustuste osas selguse saamiseks ning õiguste kaitsmiseks pöörduma pidevalt kohtusse; see suurendab ebakindlust (EIKo 18766/11 ja 36030/11, *Oliari jt vs. Itaalia*, 21.07.2015, p-d 170–171).

21. PS § 13 lg 1 kaitsepõhiõiguse osaks võib pidada riigi kohustust analüüsida õigusaktide mõju ja võtta vajadusel meetmeid probleemide lahendamiseks. See on iseäranis oluline ulatuslikumate muudatuste või õigusreformide läbiviimisel. Riigikohus tõi hiljutises lahendis pensionireformi osas esile, et „riik saab tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja täita isikutele piisava vanadusabi andmise kohustuse üksnes juhul, kui ka tulevikus hinnatakse järjekindlalt pensionisüsteemi jätkusuutlikkust ja seda mõjutavaid tegureid“ (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p-d 54.3, 88). Riigikohus ei tuginenud selles lahendis PS §-le 13, kuid sisuliselt võib sellist lähenemist pidada kaitseõiguse osaks. Pensionifondide regulatsiooni võib käsitada ka näitena PS § 13 lg 1 kaitsepõhiõiguse rakendamise seadusega seonduvatest probleemidest. Riigil lasub kohustus jälgida, et õigusaktid, mis reguleerivad pensionifondide haldamist, tagaksid inimeste õiguste ning pensionivara kaitse, nii et kogutavat raha hallataks ja investeeritaks asjakohaselt, arvestades sellise rahapaigutuse eesmärke. Riigi positiivsed kohustused on iseäranis olulised, kui teatud süsteemiga liitumine on inimeste jaoks kohustuslik, kuid arvestades teise pensionisamba eesmärke ja protsessi pikaajalisust, lasub riigil sama kohustus ka teise pensionisamba vabatahtlikuks muutmise korral.

22. Kaitsekohustuse näitena võib tuua välja ka krediidasutuste tegevuse seoses sellega, et pankade poolt kehtestatud reeglite tõttu ei ole paljudel inimestel võimalik kas pangakontot üldse avada, see on ülemääraselt kulukas või võib pank vastava lepingu üles öelda

(nt rahapesukahtluse tõttu). Samal ajal on tänapäevases ühiskonnas väga vajalik pangakontot omada. Seetõttu võib olla põhjendatud vajadusel riigi sekkumine pankade privaatautonomiasse ja vabadusse ise otsustada, kas ja kellele ning millistel tingimustel teenust osutada. Näiteid kaitseõiguse rakendamise küsimustest leiab mõistagi erinevatest õigusvaldkondadest, nt töö-, tarbija-, üüri-, meditsiiniõigus. Aktuaalne on küsimus, kas hooldekodudes tagatavad tingimused peaksid olema täpsemalt reguleeritud jne. Nendele suhetele on iseloomulik, et üks osapooltest on nõrgemas olukorras. Kohane regulatsioon peab arvestama vastavate õigussuhete iseärasustega, aga ka ühiskondlike muudatustega, mis võivad tingida vajaduse regulatsiooni nüüdisajastamiseks.

23. Aktuaalsetest õiguslikest küsimustest võib esile veel tuua võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise vastavalt PS § 12 lg-le 1. Riik peab tagama inimestele kaitse diskrimineerimise eest ka eraõiguslike isikute vahelistes suhetes (PS §-d 13 ja 14). Sama põhimõtte on kirjjas Eestile õiguslikult siduvates rahvusvahelistes lepingutes. Seda tuleb kohaldada ühiskonnaelu eri valdkondades (sh üürisuhete osas, vt EIKo 40016/98, *Karner vs. Austria*, 24.07.2003, p 38; EIKo 13102/02, *Kozak vs. Poola*, 02.03.2010, p 99). Riigikogu on võtnud vastu soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse. Üheks probleemiks on aga see, et VõrdKS sätestab ebapiisava kaitse diskrimineerimise eest. VõrdKS § 2 lg 2 kohaselt on inimeste diskrimineerimine nende usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu keelatud vaid töövaldkonnas (sh kutseõpe). Seaduse kaitse ei laiene neile inimestele aga diskrimineerimise eest nt kaupade pakkumisel ja teenuste osutamisel (sh eluaseme kättesaadavuse osas). Diskrimineerimise keelamine kaupade pakkumisel ja teenuste osutamisel võib piirata teise lepinguosalise privaatautonomiat, lepinguvabadust, omandiõigust ja teatud juhtudel võib tegemist olla ka usuvabaduse piiramisega. Sellele vaatamata on vajalik seaduse kaitseala laiendamine, kuid proportsionaalsuse põhimõtte tagamiseks peaks seadus nägema ette võimaluse teha erandeid põhjendatud juhtudel. Sotsiaalministeerium töötas 2017. a välja eelnõu VõrdKS muutmiseks, kuid seda eelnõu ei algatatud (EIS toimik 17-0909/1). Õiguskantsler juhtis VõrdKS kaitseala määratlemist puudutavatele probleemidele tähelepanu juba VõrdKS eelnõu menetlemisel Riigikogus (õiguskantsleri 19.06.2008 kiri 18-1/080993/00804467).

Kodaniku õigus kaitsele välisriigis

24. PS § 13 lg 1 teine lause sätestab, et Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides. See on erisäte § 13 lg 1 esimese lause osas, mis puudutab igaühe õigust kaitsele. Selle sisustamisel tuleb pidada silmas ka rahvusvahelise õiguse põhimõtteid.

25. Kõnealune säte sisaldus J. Raidla töögrupi eelnõus. Ta tõi eelnõu tutvustamisel esile, et PS eelnõu projekti § 11 on näide sätetest, mis laienevad ainult Eesti kodanikele (Põhiseadusliku Assamblee 3. istung, 27.09.1991, lk 6). Ka J. Adams tõi oma eelnõu tutvustades esile, et kodanike õigused erinevad elanike õigustest. Selliseks näiteks on diplomaatiline kaitse välismaal viibivale inimesele. Ta nimetas aga, et seda ei peetud vajalikuks PS eelnõus märkida (Põhiseadusliku Assamblee 5. istung, 11.10.1991, lk 6).

26. PS § 13 lg 1 teist lauset tuleb tõlgendada eelkõige kui Eesti kodanike õigust diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele välisriigis. Sättest tuleneb kodanikele subjektiivne õigus (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 3.2.2.2). Selle kohustuse sisustamisel tuleb pidada silmas ka rahvusvahelist õigust; küsimust reguleerivad diplomaatiliste suhete Viini konventsioon ning konsulaarsuhete Viini konventsioon. Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni art 3 lg 1 p b kohaselt on diplomaatilise esinduse ülesandeks muu hulgas lähetajariigi ja selle kodanike huvide kaitsmine asukohariigis rahvusvahelise õigusega lubatud piirides. Kahe riigi nõusolek luua diplomaatilised suhted tähendab ühtlasi nõusolekut luua konsulaarsuhted, kui ei ole kinnitatud vastupidist (konsulaarsuhete Viini konventsiooni art 2 lg 2). Konsulaarülesannete hulka kuuluvad mh järgmised tegevused:

- lähetajariigi ja selle kodanike, nii üksikisikute kui ka juriidiliste isikute huvide kaitsmine asukohariigis rahvusvahelise õigusega lubatud piirides;
- lähetaja- ning asukohariigi kaubandus-, majandus-, kultuuri- ja teadussuhete arendamine ning muul viisil riikide sõbralike suhete edendamine kooskõlas konventsiooniga;
- asukohariigi kaubanduse, majanduse, kultuuri ning teaduse olukorra ja arengu jälgimine seaduslikul teel ning teabe edastamine lähetajariigi valitsusele ja huvitatud isikutele;
- passide ja muude reisidokumentide väljastamine lähetajariigi kodanikele ning viisade või asjakohaste dokumentide väljastamine isikutele, kes soovivad sõita lähetajariiki;
- lähetajariigi kodanike ja juriidiliste isikute abistamine (vt täpsemalt konsulaarsuhete Viini konventsiooni art 2 lg 2).

27. Diplomaatiline kaitse on traditsiooniliselt mehhanism, mille eesmärk on saavutada riigi kodanikule tekitatud kahju heastamine (International Law Commission, 58th session. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries. United Nations 2006, lk 26–27). Traditsioonilise rahvusvahelise õiguse käsitluse kohaselt on diplomaatilise kaitse kohaldamine riigi eesõigus, sest oma kodaniku kahjustamist võib käsitada ründena riigi vastu ja diplomaatiliste sammude astumisega kaitseb riik enda õigusi (samas, lk 27). Nüüdisaegses rahvusvahelises õiguses on aga ka üksikisiku roll suurenenud ning diplomaatiline kaitse võimaldab kaitsta üksikisikule mh rahvusvahelisest õiguskorrast tulenevaid õigusi (samas). Rahvusvahelise õiguse kohaselt ei ole riigil üldjuhul kohustust kohaldada diplomaatilist kaitset, kuid see kohustus võib tuleneda riigisisest õigusest (samas, lk 28). PS § 13 lg 1 lisab sellele niisiis põhiõigusliku dimensiooni – isiku subjektiivse õiguse sellele, et riik katseks kodaniku (aga teatud juhtudel ka juriidilisi isikuid ja kodakondsust mitteomavaid inimesi) välisriigis.

28. Diplomaatilised meetmed hõlmavad kõiki seaduslikke menetlusi selleks, et riik saaks teha välisriigile teatavaks oma seisukoha, sh protestid ja nõudmised uurimise läbiviimiseks või läbirääkimiste korraldamiseks või muul viisil vaidluse rahumeelseks lahendamiseks, sh lepitamise, vahekohtumenetluse või kohtumenetluse algatamiseks (vt International Law Commission, 58th sessioon. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries. United Nations 2006, lk 27). Diplomaatilise kaitsega on tegemist juhul, kui riigi esindajad tegutsevad riigi huvides rahvusvahelise õiguse tähenduses ja olemuslikult on selle eesmärk rahvusvahelise õigusega vastuolus oleva rikkumisega tekitatud kahju heastamine. Konsulaarkaitse puudutab üksikisiku õiguste kaitset, selle eesmärk on ära hoida õiguste rikkumist,

kuigi praktikas võib nende meetmete eristamine olla keerukas (samas, lk 28; vt lähemalt diplomaatilise ja konsulaarkaitse eristamise kohta: A. Künzli. Exercising Diplomatic Protection. The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance. – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Max-Planck-Institut 2006, lk 321–350).

29. Rahvusvahelise õiguse kohaselt võib riik kaitsta oma kodanikke (International Law Commission, 58th session. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries. United Nations 2006, art 3, lk 29). Riik võib diplomaatilist kaitset osutada ka kodakondsuseta isikutele, kellel on selles riigis seaduslik ja püsiv elukoht nii kahju tekkimise kui ka nõude esitamise ajal (samas, art 8 lg 1, lk 35–36). See on põhjendatud, sest kodakondsuseta isikut ei pea ükski riik oma kodanikuks ning seetõttu pole muud riiki kui elukohariik, kes saaks selle inimese õiguste eest seista. Riik võib osutada diplomaatilist kaitset ka pagulastele, kes on selle riigi elanikud. Ka seda tuleb pidada põhjendatuks, sest inimese pagulasena tunnustamise aluseks on asjaolu, et inimesel ei ole võimalik või temalt ei saa asjaolude tõttu eeldada, et ta taotleks kaitset kodakondsusriigilt (vt VRKS § 4 lg 1). Rahvusvahelise kaitse andmise tagajärjel on sisuliselt katkenud pagulase õiguslik side kodakondsusriigiga. Rahvusvahelise õiguse kohaselt ei saa elukohariik osutada diplomaatilist kaitset siiski olukordades, kus isiku õigusi on rikkunud tema kodakondsusjärgne riik (samas, art 8 lg 2 ja 3, lk 35–36). Rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil diskretsiooniõigus otsustamaks, kas kohaldada pagulaste puhul diplomaatilist kaitset (samas, lk 37).

30. Diplomaatilise kaitse osutamisega seoses tekib küsimusi ka olukorras, kus kaitset vajaval inimesel on mitu kodakondsust. Riik saab inimese õigusi kaitsta juhul, kui tal on selle riigi kodakondsus ning inimese ja riigi vaheline side on tõeline (Nottebohm (*Liechtenstein vs. Guatemala*). Judgment of April 6, 1955. I.C.J. Reports 1955). Tegelikult seose olemasolu tuleb igal juhul eeldada, kui inimesel on selle riigi kodakondsus. *Nottebohm*'i kaasuses käsitletud küsimus kerkis esile olukorras, kus inimesel oli nii selle riigi kodakondsus, kes tema nimel kaebuse esitas, kui ka vastustaja riigi kodakondsus; seejuures oli side väga tugev just selle riigiga, kelle vastu kaebus esitati, kuid seos kaebuse esitanud riigiga jällegi väga nõrk (vt International Law Commission, 58th session. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries. United Nations 2006, lk 30). Üldjuhul võivad diplomaatilist kaitset osutada inimesele kõik need riigid, mille kodanikuks inimene on (samas, art 6, lk 33). Diplomaatilist kaitset ei saa pakkuda aga selle riigi vastu, mille kodakondsus inimesel täiendavalt on, v.a juhul, kui kaitset pakkuva riigi kodakondsus on selgelt ülekaalukam (samas, art 7, lk 34–35).

31. PS § 13 lg 1 teise lause kohaselt on riigil kohustus kaitsta välisriigis vaid oma kodanikke. Paragrahvi 13 lg 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Kuigi § 13 lg 1 teise lause puhul on tegemist erisättega, ei välista see abi osutamist teatud juhtudel ka teistele Eesti elanikele välisriigis hätta sattumise korral. Nagu märgitud, võib see olla ennekõike põhjendatud kodakondsuseta inimeste ning pagulaste puhul, kellele Eesti riik on andnud rahvusvahelise kaitse.

32. PS § 13 lg 1 teine lause laieneb koostoimes PS § 9 lg-ga 2 ka Eestis registreeritud juriidilistele isikutele (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 289). Rahvusvahelises õiguses on toodud esile, et kaitse laieneb peamiselt äriühingutele, sest diplomaatilise kaitse eesmärk on ennekõike välisinvesteeringute kaitsmine (International Law Commission, 58th session. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries. United Nations 2006, lk 43). Rahvusvahelise õiguse komisjon on asunud seisukohale, et riik võib diplomaatilise kaitse laiendada äriühingule juhul, kui see on asutatud selles riigis. Oluline on ka see, kust seda ühingut juhitakse ja milline riik teostab selle suhtes finantskontrolli ning kas äriühingu registreeritud asukoht paikneb selles riigis. Lisaks on oluline, kas äriühingut kontrollivad isikud on selle riigi kodanikud ja kas neil on asutamiskoha riigis ka tegelik äritegevus. Kui need kriteeriumid ei seo äriühingut selle asutamiskoha riigiga, siis ei pruugi äriühingul olla õigust asutamiskoha riigi poolsele diplomaatilisele kaitsele (samas, art 9, lk 37–38). Diplomaatiline kaitse võib laieneda ka muudele juriidilistele isikutele. Selle hindamiseks konkreetsel juhul tuleks lähtuda juba viidatud põhimõtetest niivõrd, kui need on teiste juriidiliste isikute suhtes kohaldatavad (samas, art 13, lk 43). Õiguspraktikas on esinenud näiteid, kus riigi diplomaatiline kaitse välisriigis on puudutanud ülikoole ja KOVÜ-d, kuid see võib laieneda ka mittetulundusühingutele ja sihtasutustele. Oluline on see, et tegemist oleks autonoomsete üksustega, mis pole osa riigi keskvoimust (samas, lk 43–44).

33. KonS kohaselt osutavad konsulaarasutused konsulaarteenuseid (nt dokumentidega seonduvad toimingud, valimisõiguse teostamise korraldamine, tõestamistoimingud, tõlke-teenus, perekonnaseisutoimingud, viisataotluste lahendamine jm, vt KonS §-d 26–51). Lisaks antakse konsulaarabi (KonS § 52 jj). KonS sätestab, et konsulaarametnik või aukonsul nõustab ja abistab konsulaarpiirkonnas viibivat hädasolijat ühenduse võtmisel perekonna või teiste lähedastega, Eestisse tagasipöördumisel, tema õiguste kaitsmisel ning haiglaravi või muu hädavajaliku korraldamisel (KonS § 52 lg 1). Hädasolijaks KonS tähenduses on Eesti kodanik, EL liikmesriigi esindamata kodanik või välismaalane, kes on sattunud ajutisse hädaolukorda õnnetusjuhtumi, haiguse, kuriteo ohvriks langemise või muu asjaolu tõttu ega ole ise võimeline olukorrast välja tulema (KonS § 52 lg 2). Välismaalaseks loetakse KonS tähenduses inimest, kellel on kehtiv Eesti elamisluba või elamisõigus Eestis ning kellele on välja antud Eesti välismaalase pass ITDS alusel (KonS § 1 lg 2). Sellest tulenevalt ei hõlma välismaalase mõiste KonS tähenduses inimesi, kellel on välisriigi kodakondsus (KonS eelnõu seletuskiri, 378 SE, lk 1). Eestil on kohustus anda konsulaarabi EL liikmesriigi kodanikule, kui asukohariigis puudub selle isiku kodakondsusjärgse riigi esindus (KonS § 53). Hädasolijaks ei loeta seda välismaalast, kes on samal ajal asukohariigi kodanik või asukohariigis dokumenteeritud määratlemata kodakondsusega isik või asukohariigi resident (KonS § 52 lg 3). Välisriigis osutatav konsulaarabi võib seisneda järgmises: abi loodusõnnetuse, katastroofi, terroriakti, sõja ja relvastatud konflikti korral; kuriteo ohvri abistamine, abi õnnetusjuhtumi ja haiguse korral, abi surmajuhtumi korral, põrnu Eestisse saatmine, piiratud teovõimega isiku huvide kaitsmine, kinnipeetud ja karistust kandva isiku õiguste kaitse, tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa andmine, rahalise abi andmine (vt KonS §-d 52–65).

Kaitse riigivõimu omavoli eest

34. PS § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. Ka see säte on seotud teiste PS sätetega, mis näevad ette õigusriiklikud põhimõtted, seaduslikkuse nõude ning põhiõiguste piiramise alused ja korra. Sättes on siiski lühidalt ja selgelt võetud kokku sisu, mida tuleb riigi tegevuses arvestada: inimesed peavad olema kaitstud riigivõimu omavoli ja meelevaldse kohtlemise eest. Riigikohus on tuginenud sellele sättele ennekõike õigusselguse põhimõtte tagamisel.

35. J. Raidla seostas omavoli keeluga ka seda, kuidas tuleks sõnastada ja sisustada põhiõiguste piirangu klausleid. Ta leidis, et avar formuleering ei pruugi inimest alati kaitsta seadusandja ja ametiisikute omavoli eest ning pidas totalitarismist vabanenud ühiskonnas avarat formuleeringut isegi ohtlikuks. J. Raidla tõi näitena avarast formuleeringust nt „õigusi ja vabadusi võib piirata seaduse alusel ja korras“ või „õigusi ja vabadusi võib piirata riigi julgeoleku huvides“ (Põhiseadusliku Assamblee 3. istung, 27.09.1991, lk 6). Teiseks võimaluseks pidas ta maksimaalselt loetleda juhtumeid, mille korral on võimalik piirata kodanike õigusi ja vabadusi. Sellist lahendust pidas ta palju inimsõbralikumaks, sest see seab riigiorganitele ja ametiisikutele täpsed piirid (samas).

36. PS § 13 lg-s 2 sätestatud omavoli keeld nõuab, et riigivõimu teostamine peab olema üksikisiku jaoks ettearvatav. Nii tuleneb PS § 13 lg-st 2 määratuse põhimõte, mis on üks õigusriigi keskseid nõudeid (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 5.4.1.1). See on seotud ka seadusereservatsiooni nõudega – seadus peab kaitsma igaühte riigivõimu omavoli eest (samas).

Õigusselgus

37. Õigusselgus tähendab, et „seadused jm õigusaktid peavad olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning olema piisavalt ammendavad ja täpsed, et igaühel oleks võimalik mõista regulatsiooni ning selle kohaselt seada oma käitumine“ (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 290). Õigusselguse saavutamisele aitab kaasa see, kui õigusaktid on „selged, konkreetset ja ammendavad“, kuid probleeme tekib, kui õigusaktid „pole selged, on umbmäärased, vastuolulised või puudulikud“ (samas). Õigusteaduses on toodud esile, et õigusselguse nõude kohaselt peaks igal mõistlikul inimesel olema, vajadusel asjakohase konsulteerimise abil, võimalik asjakohase selgusega mõista, millist käitumist temalt oodatakse (samas). Omavoli keeld tähendab, et õigusaktid peavad olema kättesaadavad ja avalikustatud (PS § 3 lg 2). Riigikohus on märkinud, et PS § 13 lg-ga 2 on vastuolus olukord, kus ei ole järgitud seaduslikkuse põhimõtet ning seaduses ei ole reguleeritud põhiõiguste piirangute kohaldamise aluseid ja korda, sest „ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igaüht riigivõimu omavoli eest“ (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94).

38. Õigusselguse põhimõte tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mida kaitseb PS § 10 (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 96; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 25–26).

Riigikohus on märkinud, et õiguskindluse printsiip peab kõige üldisemalt „looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õiguselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte)“ (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12).

39. Õiguselguse põhimõtte õiguslikuks aluseks on ka PS § 13 lg 2. Lisaks on Riigikohus tuginenud õiguselguse nõude puhul samaaegselt nii PS §-le 10 kui ka § 13 lg-le 2. Üheks põhjuseks, miks Riigikohus on käsitlenud õiguselguse põhimõtet nii PS § 13 lg 2 kui ka § 10 osana, võib olla see, et tagada selle põhimõtte järgimine nii subjektiivse õiguse kui ka objektiivse õigusriikliku kohustusena. Kui seda käsitatakse vaid PS § 13 lg 2 alusel subjektiivse õigusena, poleks võimalik sellele tugineda nt KOV-del (vt allpool). Riigikohus on tuginenud õiguselguse osas erinevatele PS sätetele järgmiselt:

- PS § 13 lg 2: RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 67; RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 34; RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31; RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-45-13, p 24; RKEKo 28.02.2002, 3-1-1-117-01, p 12; RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 11; RKTko 14.11.2007, 3-2-1-82-07, p 17;
- PS § 10: RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 96; RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 30; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p-d 22–23;
- nii PS § 10 kui ka § 13 lg 2: RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 24 ja 26; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31; RKKKo 01.04.2008, 3-1-1-101-07, p 12; RKKKo 11.06.2008, 3-1-1-32-08, p 15; RKTkm 19.04.2007, 3-2-1-42-07, p 15 (vt viidatud kohtupraktika osas, mida on täpsustatud ja täiendatud, ka M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar 16. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vj. Juura 2017).

40. Riigikohus on märkinud, et KOVü-del ei ole avaliku võimu teostajana võimalik tugineda PS § 13 lg-le 2. PS § 13 lg 2, „mille kohaselt seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest“, paikneb PS II ptk-s „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. PS II ptk käsitleb eelkõige suhteid isikute ning avaliku võimu teostajate vahel (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 25). Riigikohus sedastas, et „seadusandja peab õiguselguse põhimõttega arvestama siiski ka kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel. Õiguselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasid. Õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõtte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid. Kuigi kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole võimalik tugineda PS § 13 lõikele 2 õiguselguse põhimõtte allikana, saab ta käesolevas punktis märgitud arvestades tugineda õiguselguse põhimõttele kui ühele osale õigusriigi põhimõttest“ (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26).

41. Kohtupraktikas on õiguselguse põhimõtte sisustatud järgmiselt: „Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik „peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu [---]““ (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31). Riigikohus viitas seejuures EIK teedrajavale

kaasusele *Sunday Times vs. Ühendkuningriik* (EIKo 6538/74, *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, 26.04.1979, p 49). EIK täpsustas samas lahendis, et kuigi kindlus on soovitatav, võib see omakorda tuua kaasa liigse jäikuse, kuid seadus peab olema võimeline pidama sammu muutuvate asjaoludega. Seetõttu sisaldavad paljud seadused paratamatult sellist sõnastust, mis võib jääda ebamääraseks ning mida on vaja praktikas tõlgendada (samas).

42. Riigikohus on täpsustanud, et „õiguselgusetu olukorraga on tegemist üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist“ (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 68; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 98). Riigikohus on märkinud, et seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub ka reguleeritavast valdkonnast, normi kohaldamise tagajärgedest, põhiõiguste võimalike riivete intensiivsusest, haldusotsuste kontekstist jne (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 97; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27).

43. Õiguselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutusõiguse sätestamist pädeva organi jaoks (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 71; RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 62). See on põhimõtteliselt lubatav ka väga intensiivsete põhiõiguse piirangute, sh isikuandmete varjatud töötlemiseks volitavate normide puhul (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 71). Õiguselguse hindamisel tuleb ühtlasi arvestada, kellele on norm suunatud – kas normi adressaatideks ja rakendajateks on tavainimesed (igaüks) või asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamisraskused (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 63; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27).

44. Riigikohus on märkinud, et „isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peab olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saama iga keskmine tähelepanelik isik“ (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31). Selle põhimõtte kohaldamisel tuleb arvestada eriseadusega reguleeritud menetluse eripärasid. See tähendab, et sõltuvalt põhiõigusi piirava meetme iseloomust võib õiguselgus saada kahjustatud, kui olemuslikult eriregulatsiooni nõudva menetluse suhtes kohaldataks analoogia korras muud seadust (HMS üldregulatsioon; RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 19).

45. Riigikohus on täpsustanud, et „[---] isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Kõnealune põhimõte tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, kuid see ei nõua tingimata, et kõik teo õiguslikud järelmid peaksid olema koondatud ühte ja samasse õigusnormi“ (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 31). Kõnealune lahend puudutas LS ning mootorsõidukijuhi õigusvastase tegevusega kaasnevate õiguslike tagajärgede ettenähtavust. Riigikohus on täpsustanud, et kui omavalitsusüksus peab kehtestama õigustloova akti teatud küsimuse reguleerimiseks, „ei ole tal seadusest tulenevat kohustust reguleerida kõiki sotsiaalteenuseid ühes õigustloovas aktis või anda iga teenuse kohta üksnes seda teenust reguleeriv akt. Siiski tuleb arvestada,

et reguleerides ühe teenuse osutamist mitmes erinevas aktis, ei pruugi olla järgitud õigus-selguse põhimõte“ (PS § 13 lg 2, § 10) (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 123). Õigus-selguse põhimõtte sisustamise osas võib ühtlasi tuua välja, et õigus-selguse loomist ei saa pidada piirangu kehtestamise legitiimseks eesmärgiks olukorras, kui vaidlusaluse sätte men-tlemise ja vastuvõtmise ajal ei olnud selles küsimuses õigus-selgusetust (RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2/11, p 28).

46. Riigikohus on asunud seisukohale, et konkreet-ses asjas on vajalik hinnata, kas puudusi õigus-likus regulatsioonis oleks võimalik ületada põhiseadus-konformse tõlgendamisega (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36; RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 72; RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 37). Põhiseadus-konformne tõlgendamine tähendab, et “[e]rinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseaduse-ga kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseaduse-ga kooskõlas ei ole” (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36). Samuti tuleks eelistada sellist tõlgendusviisi, millega oleks tagatud erinevate põhiseadus-like väärtuste kõige suurem kaitse (samas). Riigikohus on siiski märkinud, et „põhiseadus-konformse tõlgenduse hinnaks ei tohi olla õigus-selgusetus“ (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31).

47. Probleemi ületamine PS-ga kooskõlas oleva tõlgendamise teel võimaldab lahendada konkreetse üksikjuhu. Tuleks siiski pidada silmas, et kui õigus-akti sõnastus on probleemne, peaks selline lahendus olema ajutine ning probleemi lahendamiseks oleks vajalik õigus-normide muutmine, sest tavainimesed ei pruugi olla teadlikud kohtupraktikast ega oska sellega oma õiguste kasutamisel arvestada.

48. Riigikohtu praktika kohaselt ei nõua õigus-selguse põhimõte, et „seadusandja otsustaks kõik küsimused ise. Seaduse rakendamise üksikasjad võib seadusandja jätta otsustamiseks täitevvõimule, sh kohalikule omavalitsusele. Seadusandja peab reguleerima kõik olulised küsimused, lähtudes sellest, kui tähtsad on normid põhiseaduse, ennekõike põhiõiguste teostamise seisukohalt“ (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 97). PS-s ette nähtud pädevus-ja vorminõuete eesmärk on tagada PS kandvate printsiipide (õigus-selguse, õigus-kindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21).

Vacatio legis

49. Riigikohus on leidnud, et PS § 13 lg-st 2, § 10 õigus-kindluse põhimõttest ja õiguse üldpõhimõtetest tuleneb nn *vacatio legis*-e nõue (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26). *Vacatio legis* on seaduse avaldamise ja selle jõustumise vahele jääv ajavahemik (RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 74). Viidatud PS sätted nõuavad, et „uute regulatsioonide jõustami-seks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adre-saadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Riik ei või kehtestada uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-õ üleöö“ (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26). Riigikohus selgitas, et „uue õigus-liku olukorra loomisel peab seadusandja seega tagama, et õiguse adre-saadil oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks mõistlikul määral, s.t piisavalt aega. Piisavust

ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigus-
suhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaa-
tide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või oota-
matu“ (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04). Riigikohus tõi esile, et „Põhiseaduse § 108 järgi
jõustub seadus üldjuhul kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. See põhimõte
ei ole juhuslik – tegemist on ajaga, mis on normiadressaatidele jäetud seadusega sätestatud
õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning oma elu vastavaks ümber korraldamiseks. Kuna
Põhiseadus peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*’t, peavad sellest
pikema jõustumisaja vajalikkuse motiivil kümnendal päeval jõustumise põhiseadusevasta-
seks tunnistamiseks olema väga mõjuvad põhjused. Sellised põhjused esinevad tõenäoli-
selt näiteks mingi õigusharu tervikliku reformi korral“ (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04,
p 27). Riigikohus on täpsustanud, et „uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja
seega tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul
määral, s.t piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all
oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust
ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õigus-
likus olustikus oli ettenähtav või ootamatu“ (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83). Riigi-
kohus on täpsustanud: „Olukorras, kus muudetakse isikule soodsat õiguslikku regulatsiooni,
mis ei ole veel kehtima hakanud, on õiguspärase ootuse hindamine sarnane hinnanguga
sellele, kas uue regulatsiooni jõustumiseks on ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul adres-
saadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada [---]“
(RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 73). Riigikohus on osutanud, et „olulisi muudatusi kaasa
toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist, eelkõige juhul, kui regu-
latsiooni muudetakse adressaatide jaoks ebasoodsamaks“ (RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17,
p 74; RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06, p-d 17–18).

50. Riigivõimu omavoli keeld puudutab ka haldusaktide kehtestamist ja nende teatavaks
tegemist. HMS § 61 lg 1 sätestab, et haldusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või
kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.
Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima
10. päeval pärast avaldamist. Haldusaktide teatavakstegemise ning jõustumisaja määramise
osas on esinenud arvukalt probleeme koroonaviiruse leviku tõkestamiseks piirangute kehtes-
tamisel. Näiteks on teatud juhtudel õigusaktides märgitud, et vastav õigusakt (üldkorraldus)
jõustub allkirjastamisest või allkirjastamisele järgnevast päevast, kuigi nendega on kehtes-
tatud väga ulatuslikke põhiõiguste ja vabaduste piiranguid, mis mõjutavad nii õigusakti otse-
seid adressaate kui ka kliente (vt õiguskantsleri seisukohta alkoholsete jookide jaemüügi
piiramise ja lennupiirangute kehtestamise kohta). Riigivõimu teostamine, tuginedes avalikus-
tamata või kätte toimetamata õigusaktidel, millest inimene ei ole ega saagi olla teadlik, on üks
näide meelevaldsest kohtlemisest ja omavoli keelu eiramisest.

PARAGRAHV 14

Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

See pealtnäha lakooniline norm annab demokraatliku õigusriigi jaoks kolm olulist garantiid. Esmalt sätestab PS § 14 selle, kes on kohustatud tagama põhiõigusi (põhiõiguse adressaat). Teiseks tuleneb §-st 14 üldine nõue põhiõiguste tagamiseks vajalikule menetlusele ja korraldusele (üldine põhiõigus menetlusele ja korraldusele). Kolmandaks täiendab § 14 PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet võimuvolituste funktsionaalse jaotusega.

Eellugu

1. Üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele kujunemises on aimata Suure Prantsuse revolutsiooni käigus 1789. a vastu võetud inimese ja kodanikuõiguste deklaratsiooni mõju (J. Adamsi tõlge). Selle p 16 sätestab: „Riigikorraldust, kus õigused ei ole tagatud ja võimude jaotus ei ole kindlalt läbi viidud, ei saa pidada õigeks.“ Deklaratsiooni p 2 rõhutab veel, et inimeste ühiskonnana elamise eesmärk on inimeste loomulike ja võõrandamatute õiguste alalhoidmine. Teisisõnu tulenevad inimese õigused inimesest endast, mitte riigi huvide kaitsmise vajadusest. Inimene ei ole mitte avaliku võimu objekt, vaid subjekt, kelle inimväärikuse ja tahtega tuleb arvestada. Need arusaamad on ideeliseks aluseks nõudele, et avalik võim teeks kõik endast oleneva inimeste õiguste tagamiseks.

2. PS §-ga 14 samas sõnastuses sätet ei sisaldanud ükski Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil vastuvõetud põhiseadus. 1920. a PS nägi funktsionaalse võimude lahususe küll ette, aga see oli mitmes sättes laiali: § 35 andis seadusandliku võimu Riigikogule, § 57 andis valitsemise võimu Vabariigi Valitsusele (§ 75 kohaselt teostas riigivõim valitsemist ka KOV-de kaudu) ja § 68 andis õigusemõistmise sõltumatule kohtule. Riigikohus tugines võimude lahususele korduvalt ka iseenda pädevust piiravana (vt nt RKÜKo nr 10, 19.12.1927). Ühtlasi sisaldasid varasemad PS-d sätteid, millele oleks saanud vähemalt nende omavahelises koostoimes tõlgendamise teel anda üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele tähenduse sarnaselt kehtiva PS §-ga 14. 1920. a PS (mida 1934. a jõustunud muudatus asjasse puutuv osas põhimõtteliselt ei muutnud) sätestas II ptk-s (kodaniku)põhiõigused, nõudis §-s 3 riigivõimu teostamist põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning rõhutas §-s 86 põhiseadusest vankumatut lähtumist Riigikogu, valitsuse ja kohtute tegevuses (sarnaselt 1937. a PS §-ga 3). Kaasaegsed ei andnud aga neile sätetele sama ulatuslikku tähendust, nagu praegu omistatakse PS §-le 14. Kohtuvõim andis küll hinnanguid, et riigivõim ei ole tegutsenud põhiseadusega kooskõlas (vt nt kohtuvõimu enda suhtes kriitiliselt: RKKKo nr 74, 19./26.05.1926) ja et seadus ei vasta põhiseadusele (nt Riigikohtu tsiviilosakonna 31.05.1928 otsus nr 3 – 1928: RA, ERA.1356.3.76). Samas jättis kohus ainult konkreetses kohtuasjas kohaldamata põhiseadusega vastuolus oleva seadusesätte, mitte ei tunnistanud seda üldiselt kehtetuks – selleks ei olnud ka õiguslikku alust ega menetluskorda, kuigi selle loomise üle diskuteeriti (vt ka U. Lõhmus, H. Vallikivi. Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis. – Juridica 2020, nr 6, lk 451–464). Hoopiski ei olnud tollal arusaama,

et kohus saaks seadusandjalt puuduva korra või menetluse loomist põhiseaduslikkuse järelevalves nõuda – soorituspõhiõiguste kontseptsioon ei olnud veel välja kujunenud ei meil ega mujal (vt ka M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi. – *Juridica* 2020, nr 6, lk 447–450).

3. Samas oli Riigikohtu administratiivosakonna praktika haldus- ja kohtumenetluses esitavate nõuete osas eesrindlik isegi tänapäevaste standardite järgi (vt I. Pilving. Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda. – *Juridica* 2019, nr 9, lk 659–670). Eesti Vabariigi esimene haldusmenetlust üldseadusena reguleeriv 1935. a vastu võetud administratiivmenetluse seadus (RT 1936, 4, 25) tagas menetluslikud õigused väga kõrgel tasemel: nt §-d 6 ja 74 andsid asjaosalisele õiguse nõuda huvide konfliktiga ametniku ja kaasatud asjatundja taandamist, § 20 pani administratsioonile kohustuse puudustega avaldus vastu võtta, selgitada puudusi avalduses ja anda tähtaeg nende parandamiseks; § 31 andis asjaosalistele õiguse menetlusdokumentidega tutvumiseks, § 49 pani administratsioonile uurimiskohustuse, § 77 nõudis otsuses õigusliku aluse, põhjenduse ja vaidlustamisviite esitamist, § 80 nõudis otsuse teatavaks tegemist, § 81 andis õiguse kaevata otsuse peale kõrgemalseisvale ametiasutusele.

4. Samas on kehtiva põhiseaduse § 14 varasemate PS-dega võrreldes parem ka pelgalt seetõttu, et see on paigutatud põhiõiguste peatüki alla, väljendades seeläbi selgelt, et avaliku võimu põhiõiguste tagamise kohustusel on põhiõiguste kandja jaoks subjektiivse õiguse iseloom.

5. Paragrahvi 14 tekst (v.a „kohalikku omavalitsust“) sisaldus kehtiva PS eelnõu koostamisel aluseks võetud J. Adamsi töögrupi PS eelnõu § 8 lg 1 teises lauses ja lg-s 2 (Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee, lk 1170–1171). Viide KOV-le lisati sellesse PS eelnõu menetluse käigus.

Põhiõiguste adressaadid

6. Paragrahv 14 loetleb, kes on õiguste ja vabaduste tagamiseks kohustatud. Paragrahvi 14 paiknemisest PS II ptk-s pealkirjaga „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ järeldub, et see norm kohustab tagama vähemalt samas peatükis loetletud õigused ja vabadused (põhiõigused). See laieneb aga ka väljaspool seda peatükki paiknevatele põhiõigustele nagu § 57 lg 1, § 60 lg 1 teine, kolmas ja neljas lause, § 60 lg 2, § 113, § 124 lg 2, § 156 lg 1 esimene, teine ja kolmas lause, § 156 lg 2 (M. Ernits. *Holder and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia*. – *Juridica International* 1999, nr 4, lk 24).

7. Paragrahvist 14 tuleneb, kes on PS kohaselt põhiõiguste tagamisel kohustatud subjektiivselt ehk põhiõiguse adressaadiks. Loetletud on seadusandlik võim, täidesaatev võim, kohtuvõim ja KOV. See pealtnäha lihtne konstruktsioon vajab selgitamist, sest võimufunktsiooni nimetamine ei ütle iseenesest, kes on sellega seoses kohustatud institutsiooniks. Ainsana on §-s 14 institutsioonina nimetatud KOV (vt ka PS XIV ptk). Seega on põhiõiguste adressaadiks kõik KOV-ü-d avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Seevastu mõistete „seadusandlik võim“,

„täidesaatev võim“, „kohtuvõim“ alt kohustatud institutsioonide leidmiseks tuleb appi võtta süstemaatiline tõlgendamine. Etteruttavalt võib öelda, et kohustatud on kogu avalik võim nii institutsionaalses (riik, KOVü-d ja ülejäänud avalik-õiguslikud juriidilised isikud) kui ka funktsionaalses tähenduses (avalikku võimu teostavad eraõiguslikud isikud).

8. PS § 59 kohaselt kuulub seadusandlik võim Riigikogule. Riigikogu on seega põhiõiguste adressaadiks. Riigikogu on kohustatud põhiõigused tagama ka siis, kui ta ei tegele parajasti materiaalses mõttes seadusandlusega (st formaalses tähenduses seaduste vastuvõtmine, üldnorme sisaldavate välislepingute ratifitseerimine), vaid täidab mõnd muud funktsiooni, näiteks langetab otsust avaliku võimu välist isikut puudutava üksikjuhtumi suhtes (sellise otsuse tegemise lubatavuse tingimused on omaette küsimus). Muu funktsiooni täitmise puhul on samas küsitav, kas see on põhiseaduse tähenduses seadusandliku või täidesaatva võimu teostamine – sellel küsimusel ei ole aga põhiõiguste tagamise kohustuse või selle puudumise otsustamisel määravat tähtsust, sest nii seadusandliku kui ka täidesaatva võimu teostamine on §-ga 14 hõlmatud.

9. PS § 86 kohaselt kuulub täidesaatev riigivõim Vabariigi Valitsusele. Mõistet „Vabariigi Valitsus“ kasutab PS nii poliitilise organi ehk kitsas tähenduses (§ 88) kui ka sellele alluva haldusorganisatsiooni ehk laias tähenduses (VI ptk pealkirjas, arvestades seda, et ptk-s sisalduvad ka §-d 94 ja 95, mis näevad ette ministeeriumid ja riigikantselei, ning § 87 p 2, mis hõlmab ka muud valitsusasutused). Põhiõigustele soodsama tõlgenduse eelistamise nõudest (*in dubio pro libertate*, vt R. Alexy. *Theorie der Grundrechte*. 2. vlj. 1994, lk 517 jj) lähtuvalt tuleb põhiõiguste adressaadiks lugeda kogu haldusorganisatsioon. Samal põhjusel on täidesaatva võimu mõistega riigiorganitest hõlmatud veel Vabariigi President.

10. PS ei kasuta küll kusagil mujal peale § 14 mõistet „kohtuvõim“, kuid selle sisustamisel saab lähtuda § 146 esimesest lausest, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus, ja §-st 148, mis nimetab kohtud. Põhiõiguste adressaadiks on seega maa- ja linnakohtud, halduskohtud, ringkonnakohtud, Riigikohus ja erikohtud (viimased juhul, kui need on mõnda liiki kohtuasjade jaoks seadusega ette nähtud). Kui kohtule on üle antud funktsioone, mis ei ole õigusemõistmine materiaalses tähenduses, siis on kohus ka nende (sisuliselt täidesaatva võimu funktsioonide) teostamisel põhiõiguste tagamiseks kohustatud.

11. PS ei nimeta Riigikogu kantseleid (erinevalt riigikantseleist §-s 95), kuid põhiõiguste adressaadiks tuleb lugeda ka see asutus, sest § 14 tuleb kokkuvõttes tõlgendada selliselt, et selle kohaselt on põhiõiguste adressaadiks kogu riik kui avalik-õiguslik juriidiline isik (M. Ernits. *Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia*. – *Juridica International* 1999, nr 4, lk 25 ja 27). Seega on põhiõiguste adressaatideks ka teised riigiorganid nagu PS-s nimetatud õiguskantsler, Riigikontroll ja Eesti Pank. Selline kõikehõlmav tõlgendus on oluline seetõttu, et riigivõim ei saaks eraldi organite moodustamise kaudu vabaneda põhiõiguste tagamise kohustusest.

12. Samal põhjusel tuleb põhiõiguste adressaadiks lugeda ka kõik teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud peale riigi. Neist KOVü-d on selgelt §-s 14 ka nimetatud. Iseenesest on

küsitav, kas KOV §-s 14 eraldi väljatoomine on vajalik, arvestades, et täidesaatvat võimu nimetades ei ole selles paragrahvis lisatud rõhutust „riigi(võim)“ (vrd nt §-ga 86). Funktsionaalses mõttes paigutub ka KOV täidesaatva võimu alla – seda enam, et Riigikohus on tõlgendanud § 3 lg-s 1 ja § 13 lg-s 1 sisalduvat mõistet „riigivõim“ laias tähenduses ehk ka kohalikku omavalitsust hõlmavana (esmakordselt: RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, osa I), kuigi KOVü-d on riigist eraldi avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja omavad autonoomiat riigi suhtes. Niisiis tuleks mõistet „täidesaatev võim“ siin nii või teisiti tõlgendada kohalikku omavalitsust hõlmavana. Teiselt poolt ei tee KOV põhiõiguste adressaadina selgelt eraldi väljatoomine ka kahju. Muudest avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest nimetab PS veel ülikoole ja teadusasutusi (§ 38 lg 2).

13. Riigikohus on KOV puhul põhiõiguste adressaadiks olekust ühtlasi vastupidiselt (negatiivses konstruktsioonis) järeldanud, et KOV ei saa olla ise põhiõiguste kandja (viimati RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 90; vrd varem vastupidiselt just § 14 kohaldumise suhtes RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 28). Põhiõiguste kandjaks olemise välistatus ei tulene siiski vaieldamatult põhiõiguste adressaadiks olemisest. Näiteks on asutud seisukohale, et avalik-õiguslikud ülikoolid on nii akadeemilise vabaduse kandjad riigi suhtes kui ka adressaadid ülikooli koosseisu kuuluvate õppejõudude suhtes (T. Annus, I. Pilving, H. Kalmo. Põhiseaduse § 38 kommentaar 11. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Samas on leitud, et § 38 lg 2 peab silmas just avalik-õigusliku juriidilise isikuna moodustatud ülikooli ja teadusasutust (eraõiguslikud saavad tugineda lg-le 1) ja seega ei ole avalik-õiguslik ülikool ega teadusasutus mitte põhiõiguse kandjaks, vaid § 38 lg 2 annab autonoomia (M. Ernits. *Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia*. – *Juridica International* 1999, nr 4, lk 23). Kui sellest lähtuda, siis ei saa avalik-õiguslikke ülikoole kasutada näitena olukorrast, kus põhiõiguse adressaat on ühtlasi põhiõiguse kandja. Ilmselt oleks nii või teisiti parem seostada põhiõiguste kandjaks oleku küsimus § 9 lg-ga 2, mille kohaselt laienevad PS-s loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega (vt § 9 lg 2 komm).

14. Avalik võim ei vabane põhiõiguste tagamise kohustusest ka enda ülesannete eraõiguslikele isikutele eseseisvaks täitmiseks volitamise kaudu (siin on mõeldud nii seadusega volitamist, nt notari puhul, kui ka lepinguga volitamist). Esiteks on sellise volitamise võimalused põhiseaduslikult piiratud ja teiseks, kui volitamine on lubatud, siis jääb volitaja põhiõiguste adressaadina vastutavaks ka volitatu tegevuse või tegevusetuse eest – eraõigusliku vormi või eraõigusliku isiku kasutamine ei vabasta riiki lõppvastutusest põhiõiguse tagamisel (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 45). Seetõttu on volitaja kohustatud ette nägema volitatu suhtes tõhusad kontrollimehhanismid, et tagada põhiõigused ülesande täitmisel (samas). Kui ülesande täitmine on vajalik mõne soorituspõhiõiguse tagamiseks, siis peab avalik võim juba volitamisel läbi mõtlema ülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui volitatu mingil põhjusel ülesande täitmist ei jätkka, ja sellise olukorra tekkimisel peab avalik võim jätkama ülesande täitmist viivitamatult.

15. Avaliku võimu institutsioonid peavad põhiõigused tagama ka eraõiguslikes suhetes osalemisel (RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 12), näiteks avalikule võimule kuuluva vara kasutusse andmisel. „Valides mitme huvitatud isiku seast välja vara kasutusse saaja, teostab linn avalikku võimu. Linn peab vara rendile andmisel arvestama avalike huvidega, mis ei pruugi alati seineda varalise tulu saamisega. Samuti peab linn vara kasutusse saaja väljavalimisel lähtuma põhjendatud kaalutlustest, et vältida isikute ebavõrdset kohtlemist.“ (RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 14.)

16. Küsitav on, kas põhiõiguste adressaadiks on ka eraõiguslik juriidiline isik juhul, kui avalik võim selles küll osaleb, aga eraõiguslik juriidiline isik ei kasuta avaliku võimu volitusi. Kui avalikul võimul on selles eraõiguslikus juriidilises isikus ainuosalus, siis on raske leida põhjendust, miks ei peaks eelmises lõigus öeldu laienema ka sellisele eraõiguslikule juriidilisele isikule – vastasel korral oleks avalikul võimul võimalik eraõiguslikes suhetes osaledes vabaneda seotusest põhiõigustega lihtsalt eraõigusliku juriidilise isiku moodustamise kaudu. Samas kui eraõiguslikus juriidilises isikus osaleb lisaks avalikule võimule ka eraisikuid, siis mõjutaks juriidilise isiku seotus põhiõigustega teiselt poolt negatiivselt ka nende osalevate isikute põhiõigusi (eelkõige § 12 lg 1, § 31 ja § 48 lg 1). Kui see välistaks samas sellise eraõigusliku juriidilise isiku põhiõiguste adressaadiks oleku, siis oleks avalikul võimul võimalik pääseda põhiõiguste tagamise kohustusest eraisiku osalema kutsumisega. Seda küsimust ei ole võimalik § 14 raames lõpuni lahendada (sisuliselt kerkib küsimus, kas PS-st tulenevad ka mingid piirangud avaliku võimu osalemisele eraõigusliku juriidilises isikus). Nii või teisiti kehtivad teatud kohustused teiste isikute õigustega arvestada ka eraõigussuhetes, eelkõige teenuste puhul, mille kättesaadavus peab olema üldiselt tagatud – sellest võib tuleneda nt lepingu sõlmimise sund (RKTko 04.03.2010, 3-2-1-164-09, p 31 jj) ning nõue avaliku võimu poolt järelevalve teostamiseks (RKHko 22.10.2014, 3-3-1-42-14, p 15).

17. Põhiõiguste tagamise kohustus on samas seotud avaliku võimu organite põhiseadusliku pädevusega. Avalik võim ei või minna vastuollu PS-s sätestatud pädevusnormidega (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44). Ühe isiku põhiõiguste tagamine võib olla samas teise isiku põhiõiguste riive ja sellisel juhul on täidesaatval võimul vaja seaduslikku alust (vt § 3 lg 1 komm). Sellest tulenevalt ei ole kõik põhiõiguste adressaadid põhiõiguste tagamiseks kohustatud sisuliselt ühetaoliselt. Esmane vastutus põhiõiguste tagamise eest on Riigikogul, sest just seadustega tuleb paika panna põhiõiguste teostamiseks vajalik, sh vajaliku menetluse ja korra peamised elemendid (vt ka § 3 lg 1 komm olulisuse põhimõtte kohta). Põhiõiguste rikkumise ärahoidmine on kõige tõenäolisem just siis, kui sellele on hoolikalt mõeldud juba seadusloomes. Põhiõiguste realiseerumise ja PS põhiprintsiipide elluviimise on kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 121). See ei tähenda aga, et avaliku võimu teostaja võib jääda tegevusetuks, kui leiab, et põhiõiguste tagamiseks vajaliku tegemine ei ole tema pädevuses. Sel juhul tuleneb §-st 14 kohustus pööruda põhiõiguste tagamiseks pädeva organi poole (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9, p 22). Erandina võib seadusliku aluseta tegutsemine siiski kõne alla tulla siis, kui ettenähtamatus olukorras on vaja kellegi teise ülekaaluka põhiõiguste tagamiseks viivitamatult sekkuda (vt nt RKHKm 30.05.1997, 3-3-1-14-97, p 1). Vajadusest vastav seaduslik alus luua tuleb samuti Riigikogu teavitada ning erandi tegemise õigustus langeb ära, kui seadusandjal on olnud mõistlik aeg uuele olukorrale reageerides vastav seaduslik alus luua.

18. Ei saa nõustuda käsitlusega, mille kohaselt on põhiõiguste adressaadil õigus jätta kohustus põhiõiguse kandja suhtes täitmata, kui ta leiab, et mõni teine põhiõiguste adressaat on oma põhiseaduslikud kohustused tema suhtes täitmata jätnud (nagu KOV-le seadusega pandud sotsiaalteenuste osutamise suhtes KOV rahastamissüsteemi võimalikule põhiseadusvastasusele viidates on riigikohtunik eriarvamusel kohtuasjas nr 5-18-7; rahastamissüsteemi PS-le vastavuse küsimus tuleb viivitamata lahendada avaliku võimu sees, kuid seni ei saa sellega õigustada avaliku võimu välisele isikule teenuse osutamata jätmist – ülesande täitmise kohustus ja selle rahastamine on erinevad asjad).

Üldine põhiõigus menetlusele ja korraldusele

19. Paragrahv 14 annab põhiõiguse nõuda, et kõik avaliku võimu teostajad oleksid aktiivsed põhiõiguse rikkumise ärahoidmisel, rakendades selleks vajalikke abinõusid. See võetakse kokku mõistega „üldine põhiõigus menetlusele ja korraldusele“. Mõistete „menetlus“ ja „korraldus“ tähendusväli on kattuv. Iseenesest võiks samasisulist põhiõigust väljendada ka lühemalt – „üldine põhiõigus korraldusele“ –, sest mõiste „korraldus“ sisu alla paigutuvad nii pädevust (kes ja mida) kui ka menetlust (kuidas) puudutavad aspektid. Samas ei tee lisaks korraldusele menetluse väljatoomine muud kahju kui teatav kohmakus keelekasutuses.

20. Paragrahv 14 viitab sõnastuses küll õigustele ja vabadustele, kuid ei ole ise otseselt sõnastatud subjektiivset õigust andvana (see ei sisalda muidu põhiõigusnormides tüüpiliselt subjektiivsele õigusele viitavat sõnastust „igaühel on õigus“). See on sõnastatud avaliku võimu kohustusena, kuid seda tuleb tõlgendada lisaks objektiivsele õigusele (mille täitmist tagab abstraktne normikontroll) ka igaühele subjektiivset ehk lõppastmes kohtuliku kaitsega tagatud õigust andvana. Seda kinnitavad nii § 14 paiknemiskoht PS-s (põhiõigusi koondavas II ptk-s) kui ka PS ettevalmistajate tahe (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. J. Adamsi ja L. Hänni sõnavõttud, vastavalt lk 136 ja 762). Järgnenud õigusteoorias (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p 8.2.2) ja kohtupraktikas (esmlt RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96, osa I) käsitataksegi § 14 subjektiivse õigusena. Riigikohus viitas esmakordselt PS §-le 14 kui „üldisele põhiõigusele menetlusele ja korraldusele“ 2002. a (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 30). Samas tuvastas Riigikohus juba varem mitmes kohtuasjas vastuolu põhiseadusega puuduva või puudustega menetluse või korra tõttu, viidates kas §-le 14 (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96, osa I; RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94) või mõnele muule põhiõigusnormile (nt § 13 lg 2 põhjal RKPJKo 05.10.2000, 3-4-1-8-2000, p 13; §-de 26, 33 ja 43 põhjal RKPJKo 04.11.1993, III-4/A-4/93).

21. Paragrahvi 14 mõju ei piirdu vaid PS selle peatükiga, milles see paikneb (II ptk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“) – see laieneb ka kõigile teistele PS normidele, millest tuleneb subjektiivne õigus (vt komm 6). Veel võib küsida, kas § 14 kohaldamine eeldab, et ühtlasi oleks riivatud mõni teine (materiaalne) põhiõigus, või piisab ka põhiseadusest alamalseisva õigustloova aktiga antud õigusest. Riigikohus on leidnud, et seadusandja kohustus võtta vastu õigustloov akt saab tuleneda üksnes põhiseadusest (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 34). Teisalt on Riigikohus seadusega antud õiguse rakendamisel täidesaatva võimu poolt pidanud kohalduvaks § 14 ja sellest tulenevat hea halduse tava (ja seda koguni

juhtumil, mil tegemist ei ole eraisikule, vaid KOV-le antud õigusega, vt RKKKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 28). Eelistada tuleks lähenemist, et kui Riigikogu otsustab anda isikule sellise õiguse, mille andmine ei ole iseenesest põhiseadusest tulenevalt nõutav, siis peab ta ühtlasi tagama ka selle õiguse rakendamiseks minimaalselt vajaliku menetluse ja korra (ei oleks ka § 13 lg-ga 2 kooskõlas jätta isik selle õiguse realiseerimisel täielikult täidesaatva võimu meelevalda).

22. Menetluse ja korralduse võib sisuliselt jagada neljaks: 1) riikliku tahte kujunemine, 2) eraõiguslikud pädevused, 3) korraldus ja 4) haldus- ja kohtumenetlus (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, p-d 8.2.3–8.2.6). Need valdkonnad on aga reguleeritud ka põhiseaduse erinormides, millest võib tuleneda *eriline* põhiõigus menetlusele ja korraldusele (vt komm 39 jj).

23. Riikliku tahte kujunemise valdkonnas annab põhiõigus menetlusele ja korraldusele õiguse nõuda poliitilise tahte kujunemises tõhusate osalusõiguste andmist. Sellest lähtuvalt on Riigikogu kohustatud seadusega looma vastavad osavõtumenetlused, eelkõige valimisõiguse ja rahvahääletusel osalemise õiguse (vt §-de 56–58, 60, 105, 106, 156, 162, 163, 164 ja 168 komm-d). Need tuleb kujundada viisil, mis tagaksid mh kaitse täidesaatva riigivõimu omavoli eest. Nii täidesaatval võimul kui kohtuvõimul on selles valdkonnas eriti oluline tegutseda võimalikult kiiresti, sest olemuselt on poliitilise tahte kujundamise menetlused üles ehitatud selliselt, et õigeaegselt parandamata jäetud viga ei ole alati võimalik hiljem lihtsalt parandada. Näiteks kui isikul hääletusest osavõtmist takistanud norm on põhiseadusega vastuolus, aga hääletus on juba toimunud, siis ei saa hääletamise salajasust arvestades lasta hääletada ainult sellel isikul tagantjärele ja hääletuse korraldajal on seetõttu tulenevalt põhiõigusest menetlusele ja korraldusele kohustus kaaluda terve hääletuse uuesti läbiviimist (RKPJKo 14.11.2013, 3-4-1-58-13, p 27).

24. Eraõiguslike pädevuste valdkonnas annab põhiõigus menetlusele ja korraldusele õiguse nõuda eraõiguslikes suhetes tõhusate õiguste andmist. Sellest lähtuvalt on Riigikogu kohustatud seadusega looma privaatautonoomia ja seda väljendavate eraõiguslike suhteid puudutavate põhiõiguste teostamiseks piisavad pädevused. Väga üldise sõnastusega põhiõigusnormid põhjustaks muidu praktikas pidevalt vaidlusi, kui Riigikogu nende sisu täpsemalt ei määratleks. Näiteks § 32 lg-ga 4 tagatud pärimisõiguse puhul tuleb Riigikogul täpsustada, millisel viisil tehtud tahteavaldus pärimisõiguslikud tagajärjed kaasa toob. Paragrahvist 26 ja § 27 lg-st 1 tulenev perekonnapõhiõigus annab samuti õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks elada täisväärtuslikku perekonnaelu, ning sellega on näiteks vastuolus norm, mis välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks, ning sellise normi puudumine, mis sätestab tähtajalise elamisloa andmise taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu (RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 47 jj; rikkumise puhul võimaliku mittevaralise kahju hüvitamise näitena vt RKKKo 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 19 jj, vt ka riigikohtunike eriarvamus kahju hüvitamise õigusliku aluse küsimuses (RKKKa 18.06.2020, 3-16-1903/70); veel ühe perekonnasuhetest tulenevate pädevuste näitena vt RKÜKo 19.10.2020, 3-18-1672/38; ühinguõiguslike pädevuste näitena vt RKPJKo 10.05.1996,

3-4-1-1-96, osad I ja III; äriühinguõiguslike pädevuste kohta vt RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 77). Põhiõigusest menetlusele ja korraldusele asjakohasemgi võib eraõiguslike pädevuste puhul olla kaitsepõhiõigus, sest eraõiguslikus suhtes osaleb tavaliselt mitu isikut, kelle õigusi tuleb teineteise suhtes tasakaalustada (vt komm 41).

25. Korralduse valdkonnas annab põhiõigus menetlusele ja korraldusele õiguse nõuda teatud organisatoorse raamistiku loomist. Selline nõue hõlmab näiteks §-st 38 tulenevalt teaduse ja selle õpetuse toimimiseks ülikoolide olemasolu, § 37 lg-test 1 ja 2 tulenevalt piisava hulga õppemaksuta üldhariduskoolide pidamist, § 44 lg-st 2 tulenevalt avaliku teabe kättesaadavuse korraldamist, § 44 lg-st 3 tulenevalt jälitustoimingute seadusele vastavuse ja põhjendatuse ning jälitustoimingust teavitamata jätmise tõhusat kontrollisüsteemi (RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 57) ning §-st 46 tulenevalt riigiasutustele, KOV-dele ja nende ametiisikutele esitatud pöördumistele vastamise korraldamist (M. Ernits. Põhiseaduse § 14 kommentaar 17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017).

26. Haldus- ja kohtumenetluse valdkonnas annab põhiõigus korraldusele ja menetlusele õiguse nõuda tõhusat ja õiglast menetlust enda materiaalsete õiguste kaitseks. Ühtlasi kaitseb põhiõigus korraldusele ja menetlusele nn kafkaliku protsessi eest. Sellest rääkides peetakse silmas 1925. a avaldatud F. Kafka romaanis „Protsess“ kirjeldatuga sarnast olukorda, kus menetlusega puudutatud isikul ei ole võimalik saada selgust oma menetluslikus staatuses, menetluse sisus ja eesmärgis või menetluse toimimise raamistikus ega enda sellest tulenevates õigustes ja kohustustes, mis teeb menetluse üle jõu käivalt keeruliseks.

27. Esmane vastutus põhiõiguse menetlusele ja korraldusele tagamise eest on Riigikogul, sest just seadustega tuleb paika panna põhiõiguste teostamiseks vajalik, sh vajaliku menetluse ja korra peamised elemendid (vt ka § 3 lg 1 komm olulisuse põhimõtte kohta). Riigikogu peab kehtestama normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 99; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 43). Põhiõiguse rikkumise ärahoidmine on kõige tõenäolisem just siis, kui sellele on hoolikalt mõeldud juba seadusloomes. Põhiõiguste realiseerumise ja PS põhiprintsiipide elluviimise on kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 121). Paragrahvi 3 lg-ga 1 sätestatud seadusliku aluse nõue põhiõiguse riiv on samuti seotud sellega, et lõppastmes on põhiõiguse tagamiskohustus seadusandjal. Kui Riigikoguni jõuab teave, et kehtivatest seadustest põhiõiguste tagamiseks ei piisa, siis tuleb asuda kaaluma seadusandlikke lahendusi. Muu hulgas (arvestades ka §-ga 123) võib olla nõutav algatada eelnõu välislepingu denonsseerimiseks, kui ilmneb, et välislepingu PS-le vastavuse kontrollimine enne lepingu sõlmimist ei ole ära hoidnud põhiõigustega vastuolus oleva välislepingu ratifitseerimist, või kui põhiseadusse on hiljem lisatud muudatus, mis on vastuolus varem ratifitseeritud välislepinguga.

28. Teiselt poolt on Riigikogu pädevus menetlust ja korraldust reguleerida piiratud teistele riigivõimu harudele ning põhiseaduslikele institutsioonidele põhiseadusega otsesõnu antud pädevusega – see ei tähenda muidugi, et Riigikogu nende puhul menetlust ja korda üldse

reguleerida ei võiks, aga see ei peaks üldjuhul ulatuma autonoomse pädevuse teostamise sisemise organisatsiooni ja korrani (RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98). Mõistagi laieneb põhiõigus menetlusele ja korraldusele ka autonoomse pädevuse valdkonnas kehtestatavatele õigusaktidele ja täidesaatvale võimule Riigikogu poolt antud volituse (see volitusnorm ise peab samuti olema põhiseadusega kooskõlas, vt PS § 3 lg 1 komm) alusel kehtestatavatele õigusaktidele.

29. Täidesaatva võimu kohustused üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele tagamisel sõltuvad sellest, kas tegemist on sooritus- või riivehaldusega. Silmas tuleb pidada ka seda, et ühe isiku põhiõiguse tagamiseks vajalik sooritus võib olla samas teise isiku põhiõiguse riive. Riivehalduses peab täidesaatval võimul olema seaduslik alus (vt § 3 lg 1 komm). Avalik võim ei või minna vastuollu PS-s sätestatud pädevusnormidega (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44). Kui riivehalduses puudub teise isiku põhiõiguse tagamiseks vajalik seaduslik alus, siis ei või täidesaatev võim siiski jääda tegevusetuks (vt komm 17). Sooritus-halduses tuleb tagada §-st 12 tulenev võrdse kohtlemise põhimõte RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p-d 12 ja 14). Võrdse kohtlemise põhimõtet aitab aga kõige paremini tagada just üksikjuhtumi lahendamisele eelnevalt üldise regulatsiooni kehtestamine, milles nähakse ette soorituse õiguslikud alused ja menetlus.

30. Täidesaatev võim ja kohus saavad põhiõigust menetlusele ja korraldusele tagada ka sellega, et leiavad normidest tõlgendamise teel põhiseaduslikule miinimumile vastava lahenduse (põhiseaduskonformne tõlgendamine). See kehtib ka täidesaatva võimu õigusloomelises tegevuses üldakti andmise seaduslikuks aluseks oleva volitusnormi tõlgendamisel (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, osa V). Põhiseaduskonformse tõlgendamise loomulikuks piiriks on teiselt poolt õigusselguse põhimõte (vt § 10 ja § 13 lg 2 komm-d). Normile antav tõlgendus peab normi adressaadile olema seaduse tekstist piisavalt äratuntav, sest põhiseaduskonformne tõlgendus ei tohi kaasa tuua õigusselgusetust (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31; viidatud lahendis heidab Riigikohus õiguskantslerile ette tekstist liiga kaugele minevaid tõlgendusi, kuid loomulikult kehtib õigusselguse nõue ka täidesaatva võimu ja kohtu poolt normide tõlgendamisel). Iseäranis kõrge normi õigusselguse standard kehtib isiku õigusi piirava täitevõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimuste ja korra kohta – need peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saama iga keskmine tähelepanelik isik (samas). Selles valguses on problemaatiline, kui kohtuvõim sisuliselt loob täiendavaid kaebõiguse aluseid või tähtaegu, mis normide tekstist ei nähtu, samas nende aluste või tähtaegade puudumist PS-ga vastuolus olevaks tunnistamata. Näiteks HKMS (RT I, 23.02.2011, 3; 13.03.2019, 54) § 46 lg 1 kohaselt võib tühistamiskaebuse esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti „teatavaks tegemisest“ arvates, kuid Riigikohus on asunud võimaldama määratlemata arvu juhtumeid käsitleva haldusakti (üldkorralduse) suhtes tühistamiskaebuse esitamist sõltumata teatavaks tegemise ajast 30 päeva jooksul „mõju ilmnemisest“ (RKHKm 05.09.2019, 3-19-557/19, p 8; RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p 14; RKHKm 07.06.2018, 3-17-2610/32, p 13.1). Kui kohus on seisukohal, et kaebetähtaja erisus on vältimatult vajalik kohtukaebepõhiõiguse tagamiseks, siis õigusselguse ja õiguskindluse laiemalt tagaks paremini vastava normi seaduses puudumise PS-ga vastuolus olevaks tunnistamine vastavalt

§ 15 lg-le 2 (sellest lähtuvalt tekiks Riigikogul kohustus erinevad võimalikud lahendused põhjalikult läbi kaaluda ning lahendus selgelt seaduses sätestada).

31. Õigustloova akti väidetava puuduliku või puuduva menetluse ja korralduse tõttu põhi-seadusele vastavuse kontrollimise skeem on soorituspõhiõigusele tüüpiline (vt sooritus-põhiõiguste kohta II peatükki sissejuhatav komm). Üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele ehk § 14 kohaldumise juhtumil (*eriliste* põhiõiguste menetlusele ja korraldusele kohta vt komm 39 jj) on isikulises kaitsealas igaüks – kaitstud on seega iga füüsiline isik ning § 9 lg-st 2 tulenevalt võib § 14 laieneda ka juriidilisele isikule (sealjuures on Riigikohus laiendanud seda koguni avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, täpsemalt KOV-le, vt RKKKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 28). Esemelises kaitsealas on tõhus ja õiglane menetlus ja korraldus. Riive seisneb avaliku võimu tegevusetuses – väidetavalt tõhusa ja õiglase menetluse tagamiseks puudulikus või puudavas õigustloova akti regulatsioonis. Rikkumine esineb siis, kui täitmata on tõhusa ja õiglase menetluse ja korralduse tagamiseks vajalik miinimum. Sealjuures on õigustloova akti andjal ulatuslik vabadus otsustada, millisel viisil vajalikkude miinimumi saavutada (RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 19; RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51).

32. Põhiõigusest menetlusele ja korraldusele tulenevad nõuded haldus- ja kohtumenetlusele võivad kattuda, aga võivad ka erineda vastava menetluse eripärast tulenevalt (kohtumenetluse spetsiifiliste nõuete osas vt §-de 15, 21–24, 151 ja 152 komm-d). Universaalseteks nõueteks on vähemalt menetluses subjektina kohtlemine, menetluse tõhusus (menetlusosaliste tarbetu koormamise ärahoidmise ja lahendusele suunatuse tähenduses), menetluse ausus ning menetlus viivitamatult ehk mõistliku aja jooksul (nt haldustoiminguhul RKKKm 14.10.2020, 3-19-882/22, p 23.4, nt kohtumenetluses RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 80), mis võib olla ka seaduses ettenähtud tähtajast varem. Menetluse ausus ja isiku selles subjektina kohtlemine tähendab puudutatud isiku menetlusse kaasamist, talle arusaadavas keeles menetluses oluliste aspektide selgitamist ja ta nende suhtes ärakuulamist (haldusmenetluses nt RKKKo 18.11.2004, 3-3-1-33-04, p 16; RKKKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 14; kohtumenetluses nt RKKKo 05.11.2020, 3-19-990/30, p 24.1; RKKKm 22.09.2015, 3-3-1-40-15, p 14; RKKKm 08.04.2004, 3-3-1-13-04, p 11) ning tema teavitamist menetluse tulemustest (vt RKKKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 13 jj; RKKKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 25 jj). Menetluse ausus sisaldab lisaks ka usalduse kaitse (vt § 10 komm-d) ja võrdse kohtlemise (vt § 12 komm-d) aspekte.

33. Haldusmenetluse reguleerimisel võib olla nõutav vaidlusaluse küsimuse lahendamiseks haldusorganile pädevuse andmine, et vältida isiku koormamist kohtusse pöördumisega (RKÜKo 19.10.2020, 3-18-1672/38, p-d 32 ja 44 jj; RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 39). Riigikohus ei pidanud samas pideva kohtusse pöördumise vajaduse argumenti kaalukaks samasooliste paaride perekonnapõhiõiguse tagamist puudutavas kohtuasjas, kuigi seda toetasid esimese ja teise astme kohtud (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p-d 7, 11 ja 37; vrd EIKo 18766/11 ja 36030/11, *Oliari jt vs. Itaalia*, 21.07.2015, p 171).

34. Kui põhiõiguse menetlusele ja korraldusele tagamine on vaadeldavas olukorras haldusorgani pädevuses, siis räägitakse hea halduse põhimõttest või tavast. Sealjuures on Riigikohus pidanud hea halduse tava kohalduvaks ka täidesaatva võimu poolt läbiviidavas kohtueelses süüteomenetluses (RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 21). Vaieldav on sealjuures, kas hea halduse taval on mingi tähendus ka õigustloovate aktide andmise menetluses ja kas see laieneb siis ka Riigikogule, nt eriliselt puudutatud isikute individuaalselt kaasamise kohustuse osas. Riigikohus on vastava kaasamiskohustuse saavutanud sellega, et on õigustloova aktina vormistatud õigusakti kvalifitseerinud sisuliselt haldusaktiks, täpsemalt üldkorralduseks (esmlt RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 12 jj; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 22 jj; kriitiliselt kohtupraktika kohta: M. Ernits. Määruse mõiste. – Õiguskeel 2010, nr 3). Õigusaktide ümberkvalifitseerimisest parema tulemuse võib anda hea halduse tava (piiratud ulatuses) õigustloova akti andmise menetlusele laienemise tunnustamine (nt Vabariigi Valitsus ongi HÖNTE-ga näinud ette kaasamise hea tava kohaldamise). Siis võib küll olla kohasem rääkida hea *õigusloome* tavast või laiemalt hea *avaliku võimu teostamise* tavast.

35. Kas ja millal on isikul enda kaitseks hea halduse tavale tugineda vaja, sõltub ka regulatsiooni tihedusest vastavas valdkonnas – kui juba õigusnormid on haldusorgani tegevuse suhtes nõudlikud, siis läheb sisuliselt hea halduse tava rikkumine järelduses kirja õigusnormi rikkumisena (puudub vajadus sõnastada see ühtlasi hea halduse tava rikkumisena). Riigiti on erinev see, milline õiguslik tähendus on hea halduse tava rikkumisel väljaspool õigusnormidega reguleeritud ala. Eestis on Riigikohus käsitlenud seda põhiseadusega kaitstud põhimõttena (RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14). Seega tähendab Eestis hea halduse tava rikkumine ühtlasi õigusvastasust. Sama kehtib EL õiguse kohaldumise juhtudel Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-s 41 sätestatud hea halduse tava nõuete rikkumise puhul (Euroopa Liidu lepingu art 6 lg 1 esimese lõigu kohaselt on sellel aluslepingutega samaväärne õigusjõud; vt ka EL ombudsmani antud Euroopa hea halduse tava eeskiri). Hea halduse tava aitab sisustada ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee hea halduse tava soovitus. Hea halduse tava peamine kasu seisneb selles, et sellele saab tugineda juhul, kui õigusnormidega ei olegi võimalik reguleerida kohast menetlust piisava detailsusega ning moraali- ja eetikanorme (nt lugupidamine, heasoovlikkus, viisakus) hõlmavana. Näiteks on Riigikohus leidnud, et menetluse läbiviimisest ja selle tulemusest tuleb teatud tingimustel teavitada õigusnormides ettenähtust intensiivsemalt (vt RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08, p 13; RKHKo 28.05.2014, 3-3-1-8-14, p 14 jj), haldusorgani tegevus ei tohi olla näilik või eksitav (RKHKo 16.11.2011, 3-3-1-65-11, p 12), haldusorganil tuleb püüda heastada enda tegevusega tekitatud kahjulikku tagajärge (RKHKo 16.12.2010, 3-3-1-83-10, p 17). Hea halduse tava tagamisele võib kaasa aidata halduseeskirja kehtestamine, kuid see peab jätma haldusorganile kaalumisevõimaluse ehk võimaluse teha põhjendatud juhul konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades halduseeskirjast erandi (RKHKo 12.12.2017, 3-11-1355/319, p 30). Mõistagi tuleb haldusorganil sealjuures püsida põhiseaduse raames – eelkõige ei või haldusorgan kehtestada normi, mille peab kehtestama Riigikogu (vt komm 17). Halduseeskirja kehtestamise võimalus ei vabasta Riigikogu põhiõiguste teostumiseks minimaalselt vajaliku raamistiku paikapanekest.

36. Hea halduse tava rikkumise õiguslikud tagajärjed on omaette küsimus. Eelkõige tekib küsimus, kas sellise menetluse tulemus (haldusakt) kehtib või tuleb menetlusega alustada otsast peale. Arvestada tuleb ka sellega, et tõhusa menetluse nõue nõuab teiselt poolt nii enda kaitseks hea halduse tavale tugineva isiku kui ka teiste puudutatud isikute tarbetu koormamise vältimist ja menetlust mõistliku aja jooksul. See võib õigustada menetluslike õiguste suhtes teatavate möönduste tegemist ja uue menetluse alustamata jätmist. Näiteks haldusakti põhjendamiskohustuse rikkumisel on Riigikohus uue menetluse alustamise nõutavuse üle otsustades arvestanud, kas haldusakti andmise alus annab haldusorganile kaalutusõiguse (RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11), kas kohtul on veendumus, et uue menetluse tulemus oleks sama sh kaalutusõiguse nullini taandumise tõttu (RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 44), ning ka põhjendamise kohtumenetlusse kandumise ulatust (RKHKo 04.03.2020, 3-18-1740/36, p 18.4) ja kolmandatel isikutel tekkinud õiguspärast ootust (RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 32 jj). Hea halduse tavast möönduste tegemist võivad õigustada ka muud ülekaalukad väärtused. Nii sisaldab ka kehtiv HMS § 40 lg 3 mitmeid kaasamisest ja ärakuulamisest erandi tegemise võimalusi (nt p 1 kohaselt juhul, kui on viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks vaja viivitamatult tegutseda). Kui rikkumist ei ole võimalik parandada, siis tuleb kõne alla tuleb puuduliku menetlusega tekitatud kahju hüvitamine, sh kohtusse pöördumise vajaduse põhjustamisega tekitatud kulude vastava jaotuse kaudu (esmakordselt RKHko 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 30; vt ka riigikohtunike eriarvamuse p 10). Teatavakstegemise nõuete rikkumise tüüpiliseks õiguslikuks tagajärjeks on vaidlustamistähta arvestamine hetkest, mil haldusorgani tegevus isikule tegelikult teatavaks sai (nt RKHKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 16; RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 35), kuid ka seda võib teiselt poolt piirata kolmandate isikute õiguspärane ootus (viimati viidatud lahend). Mõnes olukorras võib hea halduse tava rikkumise ainsaks õiguslikuks tagajärjeks olla haldusorgani suunamine rikkumise eest vabandama. Sellest tulenevalt on hea halduse tava vähetõsise rikkumise puhul kohtusse pöördumisele heaks alternatiiviks õigusvahemehe (ombudsman) ehk Eestis õiguskantsleri ja EL õiguse kohaldumisel Euroopa ombudsmani poole pöördumine.

37. 2002. a alguses jõustunud HMS tagab menetlusosaliste õigused väga heal tasemel. Õiguskirjanduses peetakse siiski põhiõiguslikult probleemseks olukordi, kus haldusakt loetakse isikule teatavaks tehtuks, ilma et seda oleks talle isiklikult kätte toimetatud (M. Ernits. Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses. – *Juridica* 2004, nr 5, lk 321–333). See probleempüstitus on aktuaalne 2020. a SARS-Cov-2 viiruse leviku tõkestamiseks vastuvõetud täidesaatva võimu õigusaktide kehtima hakkamise aja küsimuses (vt õiguskantsleri 06.10.2020 seisukoha p 9 jj, 16.09.2020 seisukoht ja 02.09.2020 seisukoht). Ei Eesti õigusteoorias ega kohtupraktikas ei ole kommentaari kirjutamise aja seisuga leidnud põhjalikumalt käsitletud küsimus, milline on haldusakti kättetoimetamise fiktsiooni tähendus karistusõiguses (pidades silmas PS § 23 lg 1), kui karistamine on võimalik haldusaktiga pandud kohustuse täitmata jätmise või keelu rikkumisega seoses, kuid teo toimepanijale ei ole seda haldusakti isiklikult teatavaks tehtud (Riigikohus on samas koguni Riigi Teatajas avalikustatud õigustloova akti puhul leidnud, et hea halduse tavaga võib olla vastuolus isiku karistamine neljandal päeval pärast muudatuse jõustumist teo eest, mis oluliselt ei kahjusta kaitstavat õigushüve, RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 21).

Üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele suhe teistesse põhiõigusnormidesse

38. Kuna § 14 sätestab põhiõiguste adressaadid, siis tekib esmalt küsimus, millal on pelgalt seetõttu vaja mõne teise põhiõiguse riive korral täiendavalt tugineda §-le 14. Põhiõiguste adressaat on ju vältimatu osa iga põhiõigusnormi koosseisust, kuna põhiõigused on subjektiivsed õigused (subjektiivne õigus on suhe õigustatud subjekti, kohustatud subjekti ja õiguse eseme vahel, vt R. Alexy. *Theorie der Grundrechte*. 2. vlj. 1994, lk 171 jj). Sellisel juhul on §-le 14 viitamine (täiendavalt sellele teisele põhiõigusnormile) küll sisuliselt põhjendatud, kuid ei ole vajalik. Vastasel juhul tuleks §-le 14 täiendavalt viidata igas olukorras, milles on asjakohane mõni teine põhiõigusnorm. Näiteks olukorras, kus avalik võim sekkub töökoha valiku vabadusse ja seega on riivatud vabaduspõhiõigus § 29 lg-s 1, piisab viitest sellele – ei ole vaja viidata selle kohaldumisele koostoimes §-ga 14. Paragrahvile 14 peaks tuginema siis, kui see on asjakohane mingis osas, mis juba mõnest teisest põhiõigusest endast ei tulene. Üleliigne viitamine muudaks § 14 iseseisvat tähendust puudutava teooria ja kohtupraktika otsimise sarnaseks nõela otsimisega heinakuhjast.

39. Järgnevalt tekib küsimus, millal on mõne teise põhiõiguse asjakohasuse korral vaja täiendavalt tugineda §-le 14 kui *üldisele* põhiõigusele menetlusele ja korraldusele. Kui mõni teine põhiõigusnorm sisaldab *erilist* põhiõigust korraldusele ja menetlusele, siis piisab tuginemisest viimasele (põhimõttel *lex specialis derogat legi generali*). Sellisel juhul koostoimele §-ga 14 viitamine tekitab küsimuse, kas teine põhiõigus eraldi vastavat kaitset ei tagagi.

40. Paragrahvile 14 on kohtupraktikas tuginetud erinevates koostoimetes teiste põhiõigustega. Näiteks on leitud, et § 26 esimesest lausest, mis annab igaühele õiguse perekonnaja eraelu puutumatusel, tuleneb koostoimes §-ga 14, et riik kehtestaks eraelu puutumatus tagamiseks piisava õigusliku regulatsiooni (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 36). Kõige sagedamini kohaldatakse seda koostoimes §-ga 13 või 15 või koostoimes korraga nii §-dega 13 kui 15. Riigikohus on leidnud, et õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks tuleneb §-dest 13, 14 ja 15 (viimati RKKKm 15.05.2012, 3-1-1-43-12, p 34; esmakordselt RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 19). Teisal on Riigikohus õiglase ja tõhusa menetluse nõude toetanud vaid §-dele 14 ja 15 (nt RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28). Ka õigust *kohtulikkule* kaitsele on toetatud nii § 15 lg-le 1 eraldi, § 15 lg-le 1 ja §-le 14 nende koostoimes (RKPJKo 20.11.2014, 3-4-1-46-14, p 22) kui ka §-dele 13, 14 ja 15 korraga (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41). See on õige, et kõik need sätted sisaldavad õigust õiglasele ja tõhusale kaitsele, kuid need peavad silmas erinevaid olukordi ja hea oleks neid eristada.

41. Paragrahvi 13 lg 1 nõuab põhiõiguste kandja kaitset teiste põhiõiguste kandjate ründe eest (põhiõiguste kolmikmõju, vt § 13 lg 1 komm). Seetõttu tuleb nõustuda ettepanekuga loobuda viitest §-le 13, kui tegemist ei ole ühtlasi põhiõiguste kolmikmõju olukorraga (M. Ernits. *Põhiseaduse § 14 kommentaar* 9. – Ü. Madise jt (toim). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Eristamine toetab õigusteooria ja -praktika järjekindlat kujunemist, jälgitavust, leitavust ja selle kaudu õiguskindlust laiemalt. Mingi menetluse või korra kehtestamine on põhiõiguste kolmikmõju olukorras nõutav, kui teisiti ei ole võimalik leida põhiõiguste kandjate vastandlike õiguste vahel kohast tasakaalu

(vt nt RKHKo 22.10.2014, 3-3-1-42-14, p 15; RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p-d 17–18; Riigikohus siin § 13 lg-le 1 ei viita, vaid tugineb §-le 14). Sellise menetluse või korralduse nõutavus ei sõltu siis §-st 14, vaid tuleneb § 13 lg-st 1 endast. Paragrahvi 13 lg 1 sisaldab erilist põhiõigust menetlusele ja korraldusele põhiõiguste kolmikmõju olukorras.

42. Vaevalt on ka võimalik ette kujutada § 15 lg-st 1 tulenevat põhiõigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse või § 24 lg-st 5 tulenevat põhiõigust kaevata enda kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kõrgemalseisvale kohtule selliselt, et need ei sisaldaks juba ise nõuet õiglasele ja tõhusale kohtumenetlusele. Seda illustreerib järgmine mõtteharjutus: kui § 14 kehtetuks tunnistatakse, siis ei kaoks ju õiglase ja tõhusa kohtumenetluse nõue koos sellega. Õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41). Selle järeldamiseks ei ole vaja kohaldada § 15 lg 1 ega § 24 lg 5 koostoimes §-ga 14. Paragrahvi 15 lg 1 ja § 24 lg 5 sisaldavad erilist põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Täiendavalt §-le 14 tuginemine võiks olla vajalik juhul, kui konkreetnes kohtuasjas ei ole probleem vaid kohtule ligipääsus ja sellega seotud kohtumenetluses, vaid puudused tõhusa menetluse tagamisel esinevad sellest laiemalt (nt on puudu ka õiguste tagamiseks vajalik haldusmenetlus enne kohtu poole pöördumist).

43. Kuna üks põhiõigusnorm võib sisaldada mitut eri liiki põhiõigust, siis võib soorituspõhiõigust sisaldada ka vabaduspõhiõigusena sõnastatud norm. Seetõttu võivad ka muud põhiõigusnormid peale eelnimetatute sisaldada erilist põhiõigust menetlusele ja korraldusele. Näiteks on seda järeldatud § 44 lg 3 esimese lause suhtes (see annab Eesti kodanikule õiguse seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja KOV-des ning riigi ja KOV arhiivides hoitavate andmetega) tulenevalt sõnadest „seaduses sätestatud korras“ (RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 52; §-de 26, 33 ja 43 põhjal sarnaselt RKPJKo 04.11.1993, III-4/A-4/93).

44. Veel võiks §-le 14 tugineda olukorras, kus iseenesest on teise põhiõigusnormiga kaitstav saavutatud, kuid tee selleni menetluslikult konarlik ja põhiõiguse kandjat põhjendamatult koormav. Näiteks on §-le 14 viidatud nõudes, et avalik võim tagaks § 28 lg-st 2 tuleneva õiguse riigi abile puuduse korral (nagu RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 36). Paragrahvi 28 lg 2 on omaette soorituspõhiõiguse alaliik – sotsiaalne põhiõigus. Isikul on pelgalt selle põhjal nõue abile puuduse korral. Teiseks nimetab § 28 lg 2 põhiõiguse adressaadina riiki. Kui „riiki“ tuleb siin mõista laiemalt nii riiki kui KOV hõlmavas tähenduses (analoogselt mõistega „riigivõim“ üldiselt omistatavale tähendusele § 3 lg-s 1), siis puudub vajadus täiendavalt §-le 14 viitamiseks. Kui „riiki“ tuleb siin mõista kitsamas, sh KOV-st eristamise tähenduses, siis peaks § 28 lg 2 käsitama erinormina § 14 suhtes. Paragrahvile 14 viitamine selles kohtuasjas olnuks aga kohane juhul, kui Riigikohus oleks asunud hindama, kas sotsiaalkaitseüsteem tervikuna, kuigi see iseenesest tagas Riigikohtu hinnangul piisava abi kõigi meetmete koostoimes (samam, p-d 34 ja 35), vastab üldisele põhiõigusele menetlusele ja korraldusele seda arvestades, et jagab sotsiaalse miinimumi saavutamise paljude erinevate toetuste ja meetmete vahel (samam, p 34), milles orienteerumine võib olla abivajaja jaoks keeruline ja

vaevanõudev. Riigikohus ei asunud aga selles küsimuses seisukohta kujundama. Pealegi peaks ka § 28 lg 2 eraldi olema käsitatav erilise põhiõigusena menetlusele ja korraldusele, mille eesmärk oleks takistada sotsiaalabi vajava inimese liigset menetluslikku koormamist.

45. See tekitab aga küsimuse, kas § 14 on üldse üldise põhiõigusena menetlusele ja korraldusele tõlgendada vaja, kui menetluse ja korralduse miinimumnõuded on põhimõtteliselt tuletatavad ka igast teisest põhiõigusnormist endast (arvestades ka PS §-ga 10 ja § 19 lg-ga 1, mis võimaldavad põhimõtteliselt katta kõik eluvaldkonnad). Paragrahv 14 üldise põhiõigusena menetlusele ja korraldusele tõlgendamine on siiski hea vähemalt selleks, et vältida vaidlust iga üksiku põhiõigusnormi üle küsimuses, kas sellest ka tuleneb eriline põhiõigus menetlusele ja korraldusele (sisuliselt muudab § 14 sellisena tagajärjetuks järelduse, et see teine põhiõigusnorm ise menetlust ja korraldust ei taga). Paragrahvile 14 võib seega täiendada viidata, kuid parem oleks sealjuures loobuda määratlusest „koostoimes“. Viimase aja Riigikohtu praktika paistabki olevat seda teed läinud (vt nt RKÜKo 21.06.2019 5-18-5/17, p 47 jj; selle p 48 lõpus viidatakse samas ka varasemale lahendile, kus PS § 26 kohaldati PS §-ga 14 koostoimes).

46. Keeruline on § 14 eristamine ka õigusselguse põhimõttest (vt § 10 ja § 13 lg 2 komm-d) olukorras, kus on küsimus menetluse või korralduse normide (süsteemi) selguses (vt sellise olukorra näitena RKTkm 19.02.2014, 3-2-1-155-13, p 67). Sel juhul on põhimõtteliselt võimalik normide PS-le vastavuse kontrolli toetada nii õigusselguse põhimõttele kui ka üldisele põhiõigusele menetlusele ja korraldusele. Näiteks saaks tugineda õigusselguse põhimõttele siis, kui üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele miinimumnõuetele vastav regulatsioon oleks küll normidest tõlgendamise teel tuletatav, aga see ei oleks normi adressaatidele seaduse teksti põhjal piisavalt äratuntav (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31; RKPJKo 05.10.2000, 3-4-1-8-00, p 13). Paragrahvile 14 võiks kontrolli toetada siis, kui menetlus ja korraldus ei olegi reguleeritud. Samas oleks selline vahetegu pigem kunstlik, sest tõlgendamisvõimalustel ei ole absoluutseid piire. Niisiis võiks § 14 alla paigutada ka kõik juhud, kus tekib küsimus menetlust ja korraldust reguleerivate normide (süsteemi) piisavas selguses (vt nt RKTkm 19.02.2014, 3-2-1-155-13, p-d 67 ja 69).

Funktsionaalne võimude lahusus

47. Paragrahv 14 täiendab §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet võimuvolituste funktsionaalse jaotusega. PS ei nõua sealjuures, et §-s 14 nimetatud funktsioonide jaotus jookseks rangelt mööda §-s 4 nimetatud institutsioonide piire. Võimuvolituste paigutamisel üle institutsioonide piiride võivad aga siiski olla põhiseaduslikud takistused.

48. Näiteks ei tulene seadusandliku võimu kuulumisest Riigikogule (§ 59), et ükski teine institutsioon ei või üldse tegeleda materiaalses tähenduses seadusandlusega ehk anda üldiselt siduvaid eeskirju (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p-d 48–51), kusjuures see institutsioon ei pea olema isegi PS-s nimetatud (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 51; vt ka riigikohtunike eriarvamuse p 9). Samas seab PS õigusloome volituste üleandmisele siiski teatud piirid (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p-d 51–54; vt ka § 3 lg 1 komm).

49. Küsitav on, kas funktsionaalse võimude lahususe põhimõttest (või ka §-st 86, mille kohaselt täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele) tuleneb teiselt poolt ka täidesaatva võimu tuumikvaldkonna kaitse Riigikogu sekkumise eest. Näiteks Saksa konstitutsiooniõiguses leidub õigusteoreetilisi käsitlusi, mille kohaselt täitevvõimul peab olema parlamendi poolt puutumatu initsiatiivi-, konsulteerimis- ja toimimisala (T. Hebel, J. Schulz. Prüfungswissen zum Untersuchungsausschussrecht. – JuS 2010, nr 11, lk 972). Parlamentaarses riigis ei saa pelgalt võimude lahususe *üldisest* põhimõttest siiski tuletada täidesaatva võimu mingit üldist tuumikvaldkonda, mis oleks kaitstud Riigikogu sekkumise eest (teisiti on see juhul, kui PS-s on täpne erinorm, vt nt RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, osa V; RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96, osa III). Näiteks on üks tüüpiline täidesaatva võimu funktsioon konkreetsete eluliste olukordade lahendamine. Konkreetse olukorra lahendamist ei ole võimalik täielikult välistada ka Riigikogu tegevuses, kas või juba seetõttu, et § 65 näeb ette Riigikogu poolt ka mitmete üksikjuhtumite lahendamise pädevuse (selle paragrahvi p 1 toob selgelt seaduste vastuvõtmise kõrval välja ka otsuste tegemise pädevuse). Põhiseaduslikud takistused Riigikogu poolt otsuse tegemisele võivad siiski tuleneda hoopis teistest PS sätetest. Näiteks võib § 3 lg 1 ja § 12 lg 1 põhjal järeldada, et Riigikogu ei või lahendada otsusega põhiõiguste kandjat puudutavat üksikjuhtu, kui selles olukorras võrdse kohtlemise tagamiseks teistel sarnastel juhtumitel on vältimatult vajalik, et enne otsuse tegemist oleks seadusega kehtestatud üldine regulatsioon (siis kohaldub seaduse normis ettenähtud õiguslik tagajärg ühtmoodi kõigil selle normi abstraktse faktilise koosseisu alla minevatel juhtumitel).

50. Õigusemõistmise funktsioonideks on klassikaliselt olnud õigeks- või süüdimõistmine, eraisikute vaheliste vaidluste ning eraisiku poolt täidesaatva võimu peale esitatud kaebuste lahendamine, uuemal ajal ka põhiseaduslikkuse järelevalve normikontrollina. Õigusemõistmise funktsiooni andmisel kohtust väljapoole tuleb olla väga tagasihoidlik, sest õigusemõistmise teostamine kõigi sõltumatuse tagamiseks PS §-des 147, 150 ja 153 nõutud garantiidega kohtuniku poolt on õigusriigis üks olulisemaid nõudeid. Kui sisuliselt õigusemõistmiseks olevaid funktsioone siiski kohtust väljapoole anda (nagu nt vääртеomenetluses kohtueelne menetlus), siis tuleb tagada tehtud otsuste suhtes kohtusse pöördumise võimalus. Sealjuures ei saa Riigikogu asendada halduskohut (esimese astme kohtuna) haldusorganiga (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 33). Kohtueelse menetluse kohustuslikuks tegemisel tuleb jälgida, et tulemuseks ei oleks ebatõhus menetlus isiku õiguste kaitseks (RKHKm 06.02.2019, 3-17-1151/92, p 6).

51. Õigusemõistmise funktsiooni üleandmise piiridega tuleb arvestada ka kohtu kui institutsiooni sees pädevusi andes. Paragrahvi 146 mõtteks koostöös §-des 147, 150 ja 153 sisalduvate kohtuniku sõltumatuse tagatistega on kindlustada, et õigust mõistaks kohtus ainult isik, kelle puhul on täidetud need sõltumatuse tagatised. Teisisõnu ei või õigusemõistmist kohtus anda iseseisvaks teostamiseks kellelegi, kes ei ole kohtunik (RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 36; RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44.2 jj – eriarvamusele jäänud kohtunikud leidsid, et § 146 nõuded on täidetud, kui kohtunikuks mitteoleva kohtuametniku otsustuse õiguspärasus on allutatud kohtuniku kontrollile). Samas on kohtutele antud üle ka mõned täidesaatva võimu pädevused, nt registrite pidamine. Seda arvestades on kohtunike ja kohtunikeks mitteolevate kohtuametnike pädevuse jaotamise lubatud

piiride määratlemine keeruline. Iseenesest ei ole õigusemõistmiseks mitteoleva funktsiooni kohtuametnikule üleandmine §-ga 146 vastuolus (RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 36; RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 48), kuid silmas tuleb pidada ka seda, et teatud täidesaatva võimu funktsioonid on kohtutele antud üle just nende teostamise sõltumatust silmas pidades. Seega võib küsida, kas üleandmise eesmärk on saavutatud, kui seda funktsiooni täidab kohtuametnik. Võrdleva konstitutsiooniõiguse argumendina võib välja tuua, et Austrias eelnes kohtuametnikele teatud ulatuses iseseisva otsustusõiguse andmisele PS vastav täiendamine (vt art 87a).

52. Üleüldiselt tuleb avaliku võimu funktsioonide jaotamisel silmas pidada, et ühelegi põhiseaduslikule institutsioonile ei või panna ülesandeid, mis ei ole seotud selle institutsiooni põhitegevusega ja mis võivad põhiiülesannete täitmist raskendada, ning lisaülesande panekul tuleb arvestada põhiseaduse eesmärki piirata rahva kaitseks avaliku võimu teostamist, seega peab sellel olema kaalukas põhjus (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 43 jj).

PARAGRAHV 15

Igäühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igäüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingu, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus.

A. Üldised märkused

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab esmajoones ja otsesõnu kaks omavahel seotud põhiõigust: õiguse pöörduda kohtusse ehk **kaebepõhiõiguse** (§ 15 lg 1 ls 1) ja **õiguse põhiseaduse kohaldamisele** (§ 15 lg 1 ls 2 ja lg 2). Kaebepõhiõigus peab tagama kohase kohtumenetluse kaudu muude õiguste lünkadeta ja tõhusa kaitse (RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 25; RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15). Sellisena väljendab kaebepõhiõigus koostoimes PS §-ga 14 laiemat ja fundamentaalsemat põhiõigust kohtulikule kaitsele (RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33, p 11; RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75). Seda oleks lühidalt kohane nimetada **üldiseks kohtupõhiõiguseks** (komm 10 jj). Selle järgi ei pea isikule olema tagatud mitte üksnes juurdepääs kohtule, vaid ka tulemuslik õiguskaitse ja aus menetlus. Kohtumenetlus peab võimaldama kaitstavaid õigusi tegelikkuses maksmata panna (RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31; RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14, p 58; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41). Õiguskaitse ei tohi jääda illusoorseks. Õigus nõuda põhiseaduse kohaldamist (komm 96 jj) kätkeb endast kaht omavahel seotud põhidimensiooni, õigust nõuda, et põhiseadusvastast seadust isiku kohtuasjas ei kohaldataks (lg 1 ls 2), ning õigust nõuda, et kohus järgiks põhiseadust (lg 2). Eelnevale lisaks on PS §-st 15 tuletatud ka kohtuniku **õigus sõltumatustagatistele** (komm 101 jj).

2. Kohtusse pöördumise õigus on hädavajalik õigusriigi toimimiseks ja riigivõimu kuritarvitamise vältimiseks (EIKo 4451/70, *Golder vs. Ühendkuningriik*, 21.02.1975, p 28 jj; EIKo 48345/12 jt, *Kandarakis vs. Kreeka*, 11.06.2020, p 44; EKo C-585/18 jt, *A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa*, 19.11.2019, p 120). Õiguste tagamise kohustus on küll ka teistel võimuharudel (PS § 14), kuid oleks ebarealistlik loota, et seadusandja ja täitevvõim ei tee iial ühtki viga. Kohtukaebõigus on varuvariant. Kolm võimuharu peavad õigused tagama koostöös.

3. Kohtupõhiõigus on peamine vahend, et garanteerida teiste riigivõimuharude põhiseaduspärane ja seaduslik toimimine (§ 3 lg 1 ls 1), kontroll ja tasakaalustamine (§ 4), õigusriigi põhimõtte järgimine (§ 10), samuti riigi ja seaduse kaitse (§ 13), õigused ja vabadused üldisemalt (§ 14), nagu ka kahju hüvitamine õiguste rikkumise korral (§ 25). Paragrahvi 15 õiguslikke tagajärgi täpsustavad kohtupidamisele laienevad spetsiifilised menetluslikud põhiõigused (§-d 22–24) ning kohtusüsteemi ülesehituse ja sõltumatuse sätted (XIII ptk), sh objektiivne põhiseaduse järgimise kohustus (PS § 146 ls 2) ja põhiseaduslikkuse järelevalve garantii (§ 152). Kohtukaebõigust tuleb eristada kohtulikust loareservatsioonist – olukordadest, kus isiku õiguste piiramiseks on eelnevalt vajalik kohtu luba (PS § 21 lg 2 ls 1, § 22 lg 1 ja § 43). Üldist kaebepõhiõigust täiendavad erikaebõigused teatud põhiõiguste riivamisel: sundvõõrandamisel – PS § 32 lg 1 kolmas lause; väljaandmisel – PS § 36 lg 1 kolmas lause. Nendegi sätete alusel toimuv kohtumenetlus peab aga vastama PS § 15 lg 1 esimese lausega hõlmatud ausa ja tõhusa kohtumenetluse nõuetele. Spetsiifilisemate menetluslike põhiõigustega, eriti PS §-ga 24, on § 15 üld- ja erinormi vahekorras, täites ka võimalikud spetsiifiliste põhiõiguste lüngad. Näiteks on Riigikohus põhikohtuasja menetlusosalise õiguse võtta osa konkreetse normikontrolli asja arutamises (ja nõuda sellega seoses kantud õigusabikulude hüvitamist) tuletanud just PS §-st 15 koostöös §-ga 14 (RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33, p 11). Spetsiifilise menetluspõhiõiguse riivet tuleb hinnata aga spetsiifilise õiguse puhul kehtivate standardite alusel (nt PS § 24 lg 3 ls 2) ka siis, kui samaaegselt on riivatud § 15.

4. PS §-s 15 sätestatud on just nimelt õiguste, mitte pelgalt printsiipide iseloom. PS § 15 lg 1 esimesest lausest tulenevalt on isikul õigus nõuda, et kohus täidaks §-s 14 sätestatud kaitsekohustust nii teiste võimuharude (haldusasutused, sūtteoasjade kohtuvälised menetlejad, seadusandja) kui ka erasikute suhtes. Kohtukaebõigus ja kaitsekohustus kompenseerivad riiklikku võimumonopoli ja omaabi piiranguid. PS § 15 toimimisel on oluline roll preventiivsel mõjul, see aga eeldab, et vajadusel on õigused võimalik realselt maksma panna. Kohtukaebõigus tagab kodanikule reaalse kaasrääkimisõiguse teda puudutavates asjades, sunnib asutusi oma otsuseid põhjendada. Kaebõigusel on ka negatiivsed kõrvalmõjud: vaidlustamistega kaasneb sageli õiguspäraste kavade ja projektide elluviimise pidurdamine, lõpliku otsustusõiguse nihkumine teistelt võimuharudelt ning ühiskonna struktuuridelt kohtutele.

5. Liigilt on PS § 15 õigused **soorituspõhiõigused**. Põhiõiguse kandjal on õigus nõuda, et riik korraldaks kohtuasutuste võrgustiku (kooskõlas PS §-dega 148–149) ning vajalikud menetlused. Õiguskaitset põhiseadusvastaselt välistava normi puhul tuleb vastav norm jätta kohaldamata ning kaitse tagada seda võimaldavate sätete alusel. Vajaliku normi puudumisel (kui seaduse andmata jätmise põhiseadusvastasus on kindlaks tehtud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses) tuleb õiguskaitset osutada vahetult PS § 15 lg 1 esimese lause alusel.

6. Kaebepõhiõigus on **dispositiivne õigus**. Igaüks on vaba otsustama, kas pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kedagi ei saa sundida avaldust esitama, kui tal selleks soovi pole. Küll aga võib tähtaegne kaebevõimaluse kasutamata jätmine tuua kaasa hilisema õiguskaitse minetamise. PS §-st 15 ei tulene, et kohtusse pöördumise võimalusest loobumisel (või ka nende võimaluste ebaeduka kasutamise korral) peaks teised võimuharud looma isikule uued menetlused väidetavate õiguste maksmapanekuks. Näiteks kurikuulsas VEB Fondi saagas oli sertifikaadiomanikel võimalus esitada kahjunõudeid riigi vastu halduskohtusse. Riigikogul ei olnud kohustust lahendada kahjunõudeid, mis olid omal ajal jäänud esitamata või mille kohta kohtuvõim oli koguni seadusjões otsused teinud (RKPJKm 24.04.2019, 5-19-6/4). Põhiseaduspärane on kaebeõigusest loobumine vahekohtuklausliga (RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 6). Kohtusse pöörduja on vaba otsustama ka kohtult taotletava kaitse ulatuse üle. Selleks piiritleb ta hagi või kaebuse nõude ja aluse, kohus ei või üldjuhul neist piiridest väljuda. Õiguslikud väited vaidluse esemele piire ei sea (RKHKo 07.05.2020, 3-17-2637/37, p 15). Põhimõtteline valikuvabadus kohtusse pöördumisel ei välista siiski kohtu initsiatiivõigust ja menetlusosaliste käsutusõiguse piiramist seaduses sätestatud juhtudel, nt hagita menetluses (TsMS § 476 lg 1; RKTkm 29.04.2020, 2-18-19295/30, p 17). Üldine kohtupõhiõigus sisaldab mõningaid elemente, mida kohtud on kohustatud tagama sõltumata menetlusosaliste taotlustest ja seisukohtadest, et kindlustada ühiskonna usaldus kohtusüsteemi vastu – nt kohtukoosseisu seadusliku komplekteerimise nõue (Eko C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, *Simpson vs. Euroopa Liidu Nõukogu*, 26.03.2020, p 57). Mitmetest menetlusõigustest võib aga vabatahtlikult loobuda eeldusel, et loobumine on üheselt mõistatav, et säilivad asjakohased minimaalsed tagatised ja et loobumine ei ole vastuolus olulise avaliku huviga (EIKo 64734/11, *Leuska jt vs. Eesti*, 07.11.2017, p 74 jj; EIKo 10249/03 *Scoppola vs. Itaalia (nr 2)*, 17.09.2009, p 135).

7. **Normi kujunemislugu**. Kuigi juba 24.02.1918 iseseisvusmanifesti p 4 pani Ajutisele Valitsusele kohustuseks „viibimata kohtuasutusi sisse seada kodanikkude julgeoleku kaitseks“, ei sisaldanud esimese iseseisvusperioodi põhiseadused selgesõnalist üldist kohtukaebeõigust ega ammugi õigust põhiseaduse kohaldamisele.

8. **1920. a PS § 15** esimene lause andis kodanikele õiguse pöörduda kaebuste ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Riigikohus ja toonane õiguskirjandus tuletasid sellest sätestest ja seaduse üldmõttest nõude, et administratiivasjus tehtavad otsused peavad olema lõppkokkuvõttes kohtus vaidlustatavad. Sellest lähtudes jättis Riigikohus omal ajal kohaldamata nt Vene ajast kehtima jäänud teenistusseaduse § 789, mille järgi ametnikud ei saanud nende vabastamise peale kaebust esitada. See ei tähendanud aga alati otsese kaebuse esitamise võimalust ega piiramatut kaebeõigust. Näiteks Vabariigi Valitsuse ja peaministri korraldusi oli võimalik vaidlustada vaid kaudselt nende elluviimise peale kaevates. Kaebust ei saanud linnavolikogu otsuse peale esitada volinikud, kes ise olid otsuse tegemisel osalenud (RKAO 17.12.1920. – T. Anepaio (koost), Riigikohus: otsuste valikkogumik 1920–1940. Elmatar 1999, lk 66; 15.03/12.04.1921. – Riigikohtu 1921. a otsused, lk 43, 44; 21.12.1923. – Riigikohtu 1923. a otsused, lk 129, 131; 25.09.1925. – Riigikohtu 1925. a otsused, lk 67, 68; 03.10.1933. – Riigikohtu 1933. a otsused, lk 47, 48; 1921, 27; 1934, 495; 1935, 420 – R. Saue (koost), Maksustamiskorralduse seadus. Külvaja 1937, lk 141). **1938. a PS § 30**

esimene lause sätestas kodanike õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega asjaomaste riigi- ja muude avalik-õiguslike asutiste poole. Samas kindlustas 1938 § 26 lg 2 teine lause kohtu poole pöördumise võimaluse vara sundvõõrandamisel.

9. Eellugu. Põhiseaduse Assamblees arutusele võetud J. Adamsi töögrupp soovis eelnõu § 34 lg 1 kohaselt sätestada õiguse pöörduda õiguskantsleri või kohtu poole põhiõiguste või rahvusvaheliselt tunnustatud inimõiguste rikkumise, samuti kohustuste täitmata jätmise korral. Täiendavalt nägi § 115 lg 1 ette garantii riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse kohta esitatud kaebuste arutamiseks. Assamblee 13.12.1991 eelnõu § 45 lg 1 nägi ette igaühe õiguse pöörduda kohtu poole põhiõiguste rikkumise või kohustuste täitmata jätmise korral (vrd J. Raidla töögrupi eelnõu § 48 ja assamblee 15.11.1991 eelnõu § 37). Nii J. Adamsi töögrupi eelnõu § 34 lg 2 kui ka 13.12.1991 eelnõu § 45 lg 2 järgi oleks põhiõiguste peatüki sätteid võinud olla kohtu otsuse aluseks (vt ka M. Ernits. Põhiseaduse § 15 kommentaar 5. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017).

10. Välisriigid. Kommenteeritavale paragrahvile on lähedased nt Itaalia põhiseaduse art 24 lg-d 1 ja 2, Hispaania põhiseaduse art 24 lg 1, art 53 lg-d 2 ja 3, Kreeka põhiseaduse art 20 lg 1; Leedu põhiseaduse art 3, Portugali põhiseaduse art 20 lg 5, Rumeenia põhiseaduse art 21 lg 1, Saksamaa põhiseaduse art 19 lg 4, Slovakkia põhiseaduse art 46 lg 1, Sloveenia põhiseaduse art 23, Soome põhiseaduse § 21, Tšehhi põhiõiguste ja -vabaduste deklaratsiooni art 36 lg 1.

11. EL õigus. ELPH art 47 lg 1 tagab igaühele õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, kui on rikutud isiku õigusi või vabadusi. See tagatis kehtib sõltumata vaidlusaluse õigussuhte liigist (era- või avalik-õiguslik) ning ka olukorras, kus liikmesriigid rakendavad liidu õigust. Õigust tulemuslikule õiguskaitsele loeti ka juba enne hartat liidu õiguse üldpõhimõtteks. Sellele viitab ELL art 19 lg 1 teine lõik ja see põhineb liikmesriikide ühistel põhiseaduslikel tavadel (vt EKO C-64/16, *Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas*, 27.02.2018, p 35; EKO C-432/05, *Unibet*, 13.03.2007, p 37; EKO C-97/91, *Borelli*, 03.12.1992; EKO C-222/84, *Johnston*, 15.05.1986). ELPH art 47 lg-tes 2 ja 3 on kindlustatud igaühe õigus asja õiglasele kohtulikule arutamisele, see hõlmab ka vajadusel õiguse tasuta õigusabile (EKO 6289/73, *Airey vs. Iirimaa*, 09.10.1979).

12. Välislepingud. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 8 nimetab ära õiguse tõhusale menetlusele kohtus põhiõiguste rikkumise korral. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 2 lg 3 p-s b on riigid kohustunud tagama isikute kaitseks pädevad kohtu-, administratiiv-, seadusandlikud või muud organid ning laiendama kohtuliku kaitse võimalusi. **EIÕK-s** sätestab kohtupõhiõiguse art 6 tsiviil- ja kriminaalasjades sõltumata sellest, kas vaidlusalused õigused on kaitstud ka konventsiooniga või ainult riigisisese õigusega. Seejuures on sõnaselgelt ära nimetatud ka ausa ja tõhusa kohtupidamise elemendid. Artikli toimeala on piiratud tsiviil- ja kriminaalasjadega konventsiooni autonoomsest tähendusest, see hõlmab ka suurt osa, aga mitte kõiki haldusasju. Lisaks tagab EIÕK art 13 õiguse riigisisesele õiguskaitsevahendile konventsiooniga tagatud põhiõiguste kaitseks. Tuntuim valdkondlik leping

kaebeõiguse kohta on Ärhusi konventsioon (art 9). See annab keskkonnaasjades kohtusse pöördumise õiguse asjaomasele üldsusele, st puudutatud isikutele nende õiguste või huvide rikkumise korral ning keskkonnaorganisatsioonidele praktiliselt populaarkaebeõiguse (nende õiguste või huvide kahjustamist tuleb keskkonnaküsimustes eeldada). Välislepingutes sätestatud laiemad tagatised, mille puhul kaebeõigus ei sõltu subjektiivsete õiguste rikkumisest, ei kohusta PS § 15 lg 1 esimest lauset laiendavalt tõlgendama. Neid kaebeõiguse laiendusi tuleb kohaldada PS §-st 15 sõltumata.

B. Kohtupõhiõigus

I. Adressaat

13. PS § 15 õiguste adressaat on riik. Üldise kohtupõhiõiguse puhul on esmaseks kohustatud riigorganiks **pädev kohus** ning selle raames lasuvad vajalikud kohustused ka asja lahendaval kohtukoosseisul. Kui pädev kohus on seadusega määratlemata, tuleb lünk täita analoogia abil või vajadusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu (vt allpool ka komm VI.1).

14. Kohtu kõrval seob PS § 15 lg 1 esimene lause seadusandjat ja täitevvõimu. **Seadusandja** on asjaomaste isikute jaoks kohustatud kujundama kohtukorralduse ja menetlusnormid lünkadeta ja tõhusat õiguskaitsset tagaval viisil (vrd RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15, p 36). Seadusandja peab riigieelarve kaudu tagama kohtupidamise piisava rahastamise. **Täitevvõim** ei tohi kohtusse pöördumist takistada. Samuti peab ta iseäranis haldusmenetluse käigu ja haldusotsuste dokumenteerimise ja põhjendamise ning andmete säilitamisega (allpool komm 62 jj) tagama enda tegevuse kontrollitavuse. Kuivõrd I ja II astme kohtute haldamine toimub kohtute seaduse kohaselt Justiitsministeeriumi ja kohtute haldamise nõukoja koostöös, vastutavad mõlemad nimetatud organid oma pädevuse piires organisatsioonilisel ja operatiivsel tasemel PS § 15 lg 1 esimese lause elluviimise eest.

II. Isikuline kaitseala

15. Kohtupõhiõiguse kandjaks võib olla iga **põhiõigusvõimeline isik**, sh Eestis viibiv välismaalane ja juriidiline isik (PS § 9 lg 1). Kohtupõhiõigus ei lõpe välismaalase Eestist lahkumisega, kui see on tekkinud seoses varasema juhtumiga välismaalase Eestis viibimise ajal. Nii ei võta väljasaatmise täideviimine välismaalasel õigust väljasaatmine vaidlustada. Kaebepõhiõigus on ka välismaa juriidilisel isikul tema Eestis tegutseva filiaali kaudu (RKHKm 30.10.2003, 3-3-1-68-03, p 15). Laiem välismaiste isikute kaebeõigus võib tuleneda EIÕK art-st 13 ja EL õigusest. PS § 15 lg 1 esimese lause isikulises kaitsealas on ka alaealised ja piiratud teovõimega isikud (sh sundravile allutatud isikud, RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31), nende õigus iseseisvalt kohtu poole pöörduda on aga üldjuhul seadusega piiratud (TsMS §-d 202 ja 204, HKMS §-d 25–26).

16. Kohtupõhiõigust pole tulevastel põlvedel, lootel, sumnul, asjal, varakogumil ega loomal, samuti kujuteldavatel isikudel, kes ei ole juriidiliseks isikuks, nt seltsingutel. Seadusandja

võib niisugustele olemitele välislepingute või riigisiseste menetlusnormidega kaebeõiguse või muud menetlusõigused omistada (nt KeÜS § 31 lg 1 p 2 ja § 30 lg 2), kuid ei ole selleks põhiseaduslikult kohustatud.

17. Kohtupõhiõiguse kandjad ei ole **riik** ega tema asutused, samuti mitte **kohaliku omavalitsuse** üksused ja nende asutused. Põhiseadus tagab kohalikule omavalitsusüksusele kohtusse pöördumise õiguse tema autonoomia (enesekorraldusõiguse) kaitse raames (PS § 154 lg 1; vt ka HKMS § 44 lg 5; RKHKo 20.04.2016, 3-3-1-74-15, p-d 13 ja 15), mitte aga universaalset kaebeõigust. Laiem kaebeõigus teiste avaliku võimu kandjate vastu on siiski tagatud menetlusseaduse tasandil (HKMS § 44 lg 4) nii riigile, omavalitsusüksustele kui ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele.

18. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on PS § 15 lg 1 esimese lause isikulises kaitsealas niivõrd, kuivõrd nad on võimelised olema materiaalsete põhiõiguste kandjaks, mille kaitseks nad kohtusse pöörduvad või millega seoses tuleb neile tagada kohtumenetlusest osavõtt, nt avalik-õiguslikud ülikoolid oma autonoomia ja Rahvusringhääling sõna- ja ajakirjandusvabaduse kaitseks. Sarnaste piirangutega tuleb arvestada riigi ja kohalike omavalitsusüksuste ainuosalusega äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul (vrd RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16, p 19).

19. Kohtupõhiõiguse kandjaks pole ka avaliku võimu kandja organ, sh ametiisik enda pädevuste ja volituste kaitseks teiste sama võimukandja üksuste tegevuse eest, nt Riigikogu liige või komisjon, vallavolikogu liige või fraktsioon (RKHKm 12.03.2019, 3-17-2784/20, p 10). Omavalitsusüksuse volikogu liige on mõistagi „igaüks“ oma tavapärastes õigussuhetes teiste eraisikute, valla või riigiga. Volikogu liige omavalitsusüksuse võimuorgani liikmena ei ole aga üksikisiku staatuses, vaid avaliku võimu kandja üks lülidest. Analoogselt eespool (komm 15) nimetatud autonoomiagarantidega on kohtupraktikas siiski peetud vajalikuks kohtusse pöördumise õiguse tagamist Riigikogu komisjonile, et kaitsta tema enesekorraldusõigust ja sõltumatust täitevvõimust (RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 15). Seda tuleb aga vaadelda Riigikogu sõltumatusgarantii (PS § 4) tuletisena, sellel puudub seos PS § 15 lg 1 esimese lausega.

III. Ruumiline kaitseala

20. Kohtupõhiõiguse kandja ei saa Eesti riigilt nõuda kaitset kus iganes ja ükskõik kelle poolt maailmas toimepandud õigusrikkumiste eest. PS § 15 lg 1 esimene lause laieneb olukordadele, kus õiguste rikkumise tegu või sündmus **toimub Eestis** või kus õigusi on väidetavalt rikkunud **Eesti jurisdiktsioonile** alluv isik. Kaebus Eesti avaliku võimu asutuste tegevuse peale on PS § 15 lg 1 esimese lause toimealas sõltumata sellest, kas tegevus ise toimub või selle tagajärjed avalduvad Eesti territooriumil või välismaal. Otsest kaebust **välisriigi** asutuste või **rahvusvahelise organisatsiooni** ekstraterritoriaalse tegevuse peale PS § 15 ei hõlma. Lähtuda tuleb tegevuse läbiviija asukohast tegevuse toimumise ajal sõltumata sellest, kus ilmnevad tegevuse tagajärjed (nt välisriigis toimunud tuumaavariiga kaasnev radioaktiivne saaste Eestis). Eesti kohtus ei saa vaidlustada ka välisriigi agressiooni Eesti vastu. Eesti võimude heakskiidul Eesti territooriumil toimuv välisriigi, nt liitlasvägede relvajõudude

või naaberriikide uurimisorganite tegevus on kohtupõhiõiguse ruumilises kaitsealas. Lubades välisriikide asutustel Eestis toimetada, peab Eesti riik põhimõtteliselt tagama oma isikutele ka kohtuliku kaitse sellega kaasnevate õigusriivete eest. Tähtsust ei ole, kas välisriik järgib või eirab seejuures Eestiga kokkulepitud tingimusi. Seaduse või välislepinguga võib olla mõeldav siiski kohtulikku kaitset niisugustes olukordades proportsionaalsel viisil piirata.

21. PSTS §-st 2 tulenevalt ei laiene PS § 15 lg 1 esimene lause **EL organitele**, nt Euroopa Keskpankale isegi siis, kui nad teostavad avalikku võimu Eesti territooriumil ja Eesti isikute suhtes, nt ettekirjutused Eesti kommertsbankadele. Tulenevalt ELTL art-test 263–265 ja 267 on EL organite suhtes pädevaks kohtuks Euroopa Kohus ning seda pädevusjaotust tuleb PSTS § 2 järgi põhiseaduse kohaldamisel EL liikmeksoleku tingimustes arvestada. Riigisisese kohtupõhiõigusega on aga hõlmatud Eesti riigi tegevus ka siis, kui see rajaneb teise riigi, rahvusvahelise organisatsiooni või EL asutuse õigusaktil, toimingul või teabel, nt välisriigi pädeva asutuse antud haldusaktil, välisriigis toimunud läbiotsimisel leitud tõenditel, välisriigi võimudelt saadud maksuteabel või liikmesriikide koostöös peetavatel registritel (nt Schengeni viisainfosüsteem). Neis olukordades võib muu hulgas üles kerkida küsimus, kas õiguspärane on välisriigi õigusakt või tema poolt teabe kogumine, mida Eesti asutus oma tegevuses kasutab. Mõnel juhul võib soovitus vaidlustada välismaiseid alusandmeid või -otsuseid välisriigi kohtus olla praktikas teostamatu. Seepärast ei saa täielikult välistada Eesti kohtute kohustust kontrollida kaudselt välismaise asutuse tegevust nt liidu õigusele või Eestiga sõlmitud lepingule, kui sellest sõltub Eesti haldusasutuse otsuse või toimingu õiguspärasus (vt EKO C-682/15, *Berlioz*, 16.05.2017, p 75 jj).

22. EL õiguse elluviimine või kohaldamine Eesti avaliku võimu asutuste poolt riigisisese kohtupõhiõiguse toimeala ei kitsenda, olgugi et seeläbi satub asutuse tegevus ka ELPH art 47 mõjusfääri. Kaebaja või muu menetlusosaline võib Eesti kohtus esitada ka väite, et asjasse puutuv EL õigusakt on õigusvastane. Niisuguse väite käsitlemata jätmine rikub PS § 15 lg 1 esimest lauset. Siiski puudub Eesti kohtul lõplik pädevus EL organi õigusakti õiguspärasuse hindamiseks. Kahtluse korral tuleb Eesti kohtuasja lahendamisel küsida eelotsust Euroopa Kohtult (ELTL art 267).

IV. Esemeline kaitseala

23. PS § 15 lg 1 esimeses lauses sõnaselgelt ettenähtud kaebepõhiõiguse esemelises kaitsealas on olukorrad, kus isiku subjektiivne õigus võib olla või saada rikutud. Õigus ausale ja tõhusale kohtumenetlusele on tagatud menetlusosalistele sõltumata sellest, kas nad on ise kohtusse pöördunud, soovivad selles osaleda hagile või kaebusele vastuvaidlemiseks või kaasatakse menetlusse kohtu initsiatiivil.

1) Subjektiivne õigus

24. Õiguste kaitse on kohtu ülesannete määratlemisel põhiseaduslik miinimumtase. Laiema kaebeõiguse tagamine on seadusandja otsustada, kuid õiguste kaitseks peab kohtutee olema avatud.

25. Kaitstava õiguse all peetakse § 15 lg 1 esimeses lauses silmas üksikisiku huve kaitsvaid juriidilisi positsioone, mille alusel tal on kohustatud subjektilt võimalus nõuda tegusid, enda tegevuse talumist või tegevusest hoidumist. Need hõlmavad subjektiivseid õigusi nii era- kui avalik-õiguslikes suhetes. Põhiõigused on oma konstitutsioonilise taseme ja ka laia toimeala tõttu kaitstavate õiguste kataloogis prominentsel kohal, kuid mingil juhul ei saa kaebepõhiõigust õigusriigis taandada vaid põhiõiguste kaitsele (vrd ettepanekuid Põhiseaduse Assamblees, komm 6). Kaitstavad peavad olema ja on ka teistes õigusaktides – välislepingutes, sh mõistagi EIÖK-s, EL esmases ja teiseses õiguses, Eesti seadustes ja määrustes – ettenähtud õigused, samuti lepingutest ja haldusaktidest tulenevad õigused. Õiguste hulgas nimetab PS § 15 lg 1 esimene lause eraldi ära „vabadused“. Nende all peetakse silmas põhiseaduslikke vabadusõigusi. Kaebepõhiõiguse esemeline kaitseala ei hõlma kohtu vastu suunatud protsessuaalseid õigusi. Nende kaitseks ei taga PS § 15 lg 1 esimene lause võimalust pöörduda kohtusse, vaid PS § 24 lg 5 näeb selleks ette edasikaebeõiguse.

26. PS § 15 lg 1 esimene lause ise ei loo tema abil kaitstavaid õiguspositsioone isikute vahel, sh üksikisiku ja avaliku võimu kandja vahel. Kohtusse pöördumiseks peab isikul eeldatavalt olema mõni teine, sisuline õigus, mida hagi või kaebuse abil kaitsta. Kohtusse võib aga pöörduda ka siis, kui õiguse olemasolu on vaieldav. Vaid juhul, kui isikul ei saa ilmselgelt avaldusega kaitstavat õigust olla, jääb see väljapoole kohtukaebeõiguse piire.

27. Materiaalsele põhiõigusele tuginemise võimalus PS § 15 lg 1 esimese lause kontekstis tehakse kindlaks selle kaitseala analüüsi abil. Muud subjektiivsed õigused tehakse kindlaks **kaitsenormiteooria** alusel. Riigikohtu määratluse järgi tuleneb õigusnormist subjektiivne avalik õigus, kui normi eesmärk on või peab olema vähemalt muu hulgas normile tugineva isiku säärase huvi kaitse, mida vaidlusalune meede kahjustab (RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22). Asjasse puutuva normi kaitse-eesmärgiga hõlmamata soovid ja huvid ei tekita subjektiivseid õigusi. See, et normist kinnipidamine oleks isikule juhuslikult soodne, tekitab pelgalt õigusrefleksi, mitte kaitstava õiguse (vrd vaidlust praamiveolepingu sõlmimise korra üle, RKHko 13.09.2016, 3-3-1-38-16, p 25). Lähtuda tuleb nii seadusandja kavatsustest kui ka huvi objektiivsest kaitsmisväärsusest. Kaitse-eesmärgi määratlemine on normi tõlgendamise küsimus, seaduses endas või eelnõu seletuskirjas esitatud eesmärk pole ainumäärav, kuid seda tuleb vähemalt kontekstis arvestada. Silmas tuleb pidada ka inimväärikuse põhimõtet – seadusandja ei või jätta arvestamata isikute kaalukaid huve.

28. Subjektiivse õiguse tekkimiseks peab normiga kaitstud huvi olema individuaalne ja personaalne, st kuuluma hagi või kaebuse esitajale. Kollektiivne õigushüve (nt valimiste usaldusväärsus) subjektiivset õigust kaitsenormi kaudu ei loo ning seda kaitsev kaebus (populaarkaebus) pole PS § 15 lg 1 esimese lause esemelises kaitsealas (RKPJKo 05.03.2019, 5-19-7/2). Samuti ei võimalda kaebepõhiõigus tulla kohtusse kaitsma teise isiku huve ega õigusi. Selline õigus võib tuleneda aga seadusest (nt PankrS § 35 lg 1 p 2; AutÕS § 79 lg 6). Üks osaühingu juhatuse liikmetest ei saa esitada enda nimel nõudeid teise juhatuse liikme vastu seoses viimase kohustustega osaühingu ees (RKTko 04.03.2020, 2-18-11036/53, p 13). Hagi või kaebuse, mis on esitatud ebakohasel eesmärgil, võib tagastada läbivaatamata (TsMS § 371 lg 2 p 2 alt 2, HKMS § 121 lg 2 p 1).

29. Näiteid. Naabrite huvi kaitsmise eesmärgi ja seeläbi tekkivat õigust on nähtud nt planeeringute sätetes, mis piiravad planeeritud ehitiste mahtu, tootmishoones lubatud mürataset või toodetava tuuleenergia kogust. Niisugustest dokumentidest tulenevate õiguste kaitseks saab naaber kohtusse pöörduda vahetult ja eraldivõetuna, ta ei pea seejuures näitama ära mõne põhiõiguse, nt omandipõhiõiguse kahjustamist (RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930/93, p 13; RKHKo 05.03.2019, 3-13-385/90, p 11; RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416/72, p-d 15, 19–20; RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 26; RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 10; RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29; RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19). Naaber, kelle huvide kaitseks planeering ehitamist piiras, saab vaidlustada ka planeeringu kehtetuks tunnistamise (RKHKm 28.05.2020, 3-19-1627/28, p 11 jj). Riigihanke ning riigi- ja munitsipaalvara kasutusse andmise normid kaitsevad avalike huvide kõrval ka pakkumistel osalejate huvi, et osalejaid koheldaks võrdsetl ja konkurentsi moonutamata (RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 24).

30. Riiklik järelevalve võib sõltuvalt valdkonnast teenida vaid avalikku huvi või olla korraldatud ka puudutatud isikute õiguste ja huvide kaitseks. Sellest sõltub ka riikliku järelevalve algatamisest või selle raames meetme rakendamisest keeldumise vaidlustamise võimalus (RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15, p 13; RKHKo 22.10.2014, 3-3-1-42-14, p-d 13–19).

31. Rahvusvahelist lapsendamist reguleerivad normid lähtuvad ainult lapse huvidest ega anna mingeid õigusi isikule, kes soovib last lapsendada (RKHKm 24.10.2012, 3-3-1-53-12, p 15). Kuigi lapsetoetuse saamise õigus on lapsel (RPTS § 5 lg 1, PHS § 17 lg 1), ei tähenda see, et lapsetoetuse maksmise lõpetamise otsus ei riivaks vanema õigusi. Peretoetuste määramisega kaasneb vältimatult selle käsutamise õigus (RKÜKo 19.10.2020, 3-18-1672/38, p 38; RKHKo 27.06.2018, 3-15-2595/42, p 15).

32. Laiendatud kaebeõigus. Subjektiivsest õigusest sõltumatu kohtusse pöördumise õiguse andmine, sh populaarkaebuste (nt PlanS §-d 54, 94, 123 ja 141) või huvikaebuste kujul, on puhtalt seadusandja otsustusruumi küsimus ning ta võib vabalt otsustada ka sellised kaebevõimalused kaotada või ümber korraldada (RKHKm 28.05.2020, 3-19-1627/28, p 11; RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 17.1; RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472/92, p 15).

33. Varasemas Riigikohtu praktikas peeti keskkonnaasjades võimalikuks esitada kaebusi lisaks subjektiivsete õiguste kaitsmisele ka olulise ja reaalse keskkonnakaitselise huvi kaitseks, tingimusel et keskkonnaasi mõjutas kaebaja isiklikku, olulist ja reaalselt huvi. Pärast KeÜS jõustumist loetakse need huvipositsioonid kaitstuks KeÜS §-s 23 sätestatud õigusega tervise ja heaolu vajadustele vastavale keskkonnale. Seega võib üksikisik ka keskkonnaasjades praegu esitada vaid õiguskaitsekaebuse, kuid see õigus võib hõlmata ka keskkonnaväärtuste kaitset, mille vastu kaebajal on isiklik, reaalne ja oluline huvi (vt direktiivi 2011/92 art 11; EKo C-72/12, *Gemeinde Altrip*, 07.11.2013, p 45 jj; EKo C-420/11, *Leth vs. Austria Vabariik*, 14.03.2013, p 32; RKHKo 13.05.2015, 3-3-1-8-15, p-d 19–21). Kvalifitseeritud tingimustele vastav keskkonnaühendus võib aga keskkonnaasjas sisuliselt esitada populaarkaebuse, sest tema õiguste või huvide rikkumist eeldatakse (KeÜS § 30 lg 2).

34. Kohaliku omavalitsusüksuse volikogu sisesuhtes volikogu liikmele antud „õigused“ (õigus kuuluda komisjoni) ei ole subjektiivsed õigused PS § 15 lg 1 mõttes. Need on avaliku võimu teostamisel osalemise pädevusest tulenevad volitused, mitte üksikisiku positsioonid avaliku võimu kandja vastu. Volikogu liikmel on PS § 15 lg 1 esimesest lausest tulenev õigus pöörduda kohtusse, kui volikogu otsus rikub tema isiklikke õigusi (RKHKm 12.03.2019, 3-17-2784/20, p 8; RKHKm 22.12.2008, 3-3-1-74-08, p-d 12–13; vt ka eespool komm 16).

35. EL õigusaktidest tulenevad individuaalsed õiguspositsioonid on PS § 15 lg 1 esimeses lause esemelises kaitsealas samaväärselt riigisiseste õigustega. Kaitstavad on hartapõhiõigused, aluslepingutes ettenähtud liikumisvabadused, samuti direktiividest ja määrustest tulenevad õigused. Üksikisiku õiguste tuletamine direktiividest ja määrustest toimub mõnevõrra avaramatel alustel kui kaitzenormiteooria. Selleks peab kaebajal olema normi rakendamise vastu piisav huvi (norm peab teda otseselt puututama) ja norm peab olema piisavalt täpne, nt kohustama liikmesriike teatud viisil käituma. Normi eesmärki (avaliku või erahuvi kaitse) on Euroopa Kohus arvestanud, kuid see ei ole määrav, pigem kaldub Euroopa Kohus tunnustama teise õigusakti alusel isiklikke õigusi, kui see aitab kaasa õigusakti tõhusa mõju (*effet utile*) saavutamisele (EKO C-379/18, *Lufthansa vs. Land Berlin*, 21.11.2019, p-d 58–63; EKO C-197/18, *Wasserleitungsverband*, 03.10.2019, p-d 31–46; EKO C-723/17, *Craeynest jt*, 26.06.2019, p 34; EKO C-237/07, *Janecek vs. Freistaat Bayern*, 25.07.2008, p-d 34–39; EKO C-432/05, *Unibet*, 13.03.2007, p-d 39–44; EKO C-148/78, *Prokuratuur vs. Ratti*, 05.04.1979, p-d 18–23).

2) Õiguse rikkumine

36. PS § 15 lg 1 esimese lause teksti kohaselt on kohtukaebeõiguse teiseks eelduseks isiku õiguste ja vabaduste rikkumine. Kuna õiguste tegelik rikkumine tehaksegi kindlaks alles kohtumenetluse käigus, piisab menetlust algatava hagi, kaebuse või muu avalduse esitamiseks väidetavast ehk eeldatavast (TsMS § 3 lg 1) õigusrikkumisest. Igaühel, kellel on enda õigustesse sekkumise õiguspärasuse suhtes vähegi tõsiseltvõetavaid kahtlusi, peab olema võimalus saada kohtulikku kaitset (vrd EIKo 5029/71, *Klass jt vs. Saksamaa*, 06.09.1978, p 64). Kokkuvõttes taandub see tingimus õiguse riive võimalikkuse kindlakstegemisele. Riive õiguspärasus kaebepõhiõiguse toimeala ei välista. Olukordades, kus riive õigusvastasus on suure kindlusega välistatud, võib olla põhjendatud seadusega kaebevõimaluste kitsendamine, eriti väheintensiivsete riivete korral (nt HKMS § 121 lg 2 p 2¹; VTMS § 54¹ lg 6; RKPJKo 12.12.2017, 5-17-12/9, p 34), kuid see ei kõrvalda neid situatsioone PS § 15 lg 1 esimese lause toimealast. Kohtusse pöördumine peab põhimõtteliselt olema võimalik ka siis, kui kaebuse lubatavus, nt tähtaegsus või põhjendatus, on vaieldavad (RKTKo 28.02.2018, 2-15-4239/55, p 15). See muidugi ei tähenda, et kohus peaks lubamatu avalduse lõppkokkuvõttes rahuldama. Kaebepõhiõiguse esemelises kaitsealas ei ole aga olukorrad, kus kaebaja õiguste riive on ilmselgelt välistatud. Kui olukord pole ilmselge, tuleb juurdepääs kohtule tagada ja asja uurida kohases menetluses, misjärel on avaldus võimalik jätta soovitud tagajärjeta (RKHKm 25.04.2019, 3-18-913/25, p 9; RKHKm 04.10.2017, 3-17-505/44, p 8).

37. Õiguse riiveks on PS § 15 lg 1 esimese lause kontekstis riive tavapärasel laias tähenduses, st subjektiivse õiguse või sellega kaitstud õigushüve igasugune ebasoodne mõjutamine. Kaebepõhiõiguse kasutamiseks piisab ka väheintensiivsest riivest (RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930/93, p 13; RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 8). Klassikaliste – otseste ja taotluslike – riivete kõrval lähevad siin arvesse ka kaudsed ja juhuslikud, mille puhul õigustesse sekkumine on siiski veel ettenähtav. Kausaalalasel vaidlustatava teo ja õiguse ebasoodsa mõjutamise vahel ei või siiski olla hoomamatult pikk. Abstraktsete ja teoreetiliste riivete eest PS § 15 lg 1 esimene lause isikuid ei kaitse – vaidlus peab olema tegelik ja tõsine. EIK on EIÕK art 6 lg 1 kontekstis rõhutanud, et vaidlus ei tohi olla seotud üksnes õiguse olemasoluga, vaid peab hõlmama ka selle ulatust ja kasutamise võimalusi (EIKo 64734/11, *Leuska jt vs. Eesti*, 07.11.2017, p 50). Võimalik on aga tuvastamishagi või -kaebus olukorra selgitamiseks, kui õiguslik või faktiline ebaselgus takistab õiguse kasutamist (TsMS § 368 lg 1; HKMS § 37 lg 2 p 6; RKEKm 20.01.2014, 3-3-4-2-13, p 15; RKHKO 27.02.2019, 3-17-1108/28; RKHKO 07.06.2019, 3-16-1191/66, p 10).

38. Ajaliselt hõlmab kaebepõhiõigus minevikus toimunud riived, olevikus jätkuvalt kestvad riived kui ka tulevikus tõenäoliselt tekkivad riived. Kui avaliku võimu otsustuse toime on lõppenud, ei pruugi olla võimalik nõuda selle tühistamist, kuid see ei välista vaidlustamist, kui isikul on otsuse seaduslikkuse kontrollimise vastu säilinud õigustatud huvi (komm 85).

39. Kaebepõhiõiguse esemelise kaitseala piiritlemisel pole tähtsust, kas avalik võim riivab õigusi õigusakti, tahteavalduse, reaaltoiminguga või hoopis informatsiooni töötlemisega – eeldusel, et ebasoodne mõju õigusele on tuvastatav (ehitisregistri andmete näitel RKHKO 26.03.2019, 3-14-52261/59, p 11; RKHKm 25.11.2015, 3-3-1-52-15, p 11). Maksuameti mittesiduv infopäring andmesubjektile endale ei kohusta teda infot andma ega riiva seetõttu ühtki õigust, erinevalt kolmandatelt isikutelt andmesubjekti kohta teabe küsimisest (RKHKO 07.06.2018, 3-16-586/29, p 11). Ka asutusesisene tegevus võib mõnel juhul isiku õigusi riivata, kuid see olukord on pigem erandlik (HKMS § 6 lg 1). Riivet ei esine nt Presidendi Kantselei juures tegutseva armuandmiskomisjoni soovituslike ettepanekute puhul (RKPJKM 06.06.2017, 3-4-1-6-17, p 36 jj).

40. Isiku õiguste väidetava rikkumise korral on vaidlustatav ka Riigikogu otsus (PSJKS § 2 p 3 ja § 16), mitte aga Riigikogu komisjoni protseduuriline otsus (RKPJKm 24.04.2019, 5-19-6/4). Õigustloovast aktist või selle andmata jätmisest tuleneva riive korral on võimalik vaidlustada selle kohaldamine või esitada kohtus nõue põhiseadustest tuleneva kohustuse täitmiseks või põhiseadusest tuleneva õiguse kindlakstegemiseks (komm-d 50–51).

41. Riigivõimuaktidena on PS § 15 lg 1 esimese lause kaitsealas ka süüteomenetluse uurimistoimingud, kohtute registriosakonna tegevus, kohtutäiturite tegevus, kohtuhaldusorganite tegevus (nt kohtunikueksami komisjoni otsused, RKÜKO 19.06.2020, 3-20-1044/5, p 11), kohtute tegevus materiaalse haldusülesande täitmisel (toimikute arhiveerimisel pärast kohtumenetluse lõppu, RKKKm 16.04.2020, 1-19-8262/17, p 44), mitte aga kohtumenetluse toimingud ja kohtulahendid. Edasikaebepõhiõigust PS § 15 lg 1 esimene lause ei taga, see tuleneb PS § 24 lg-st 5.

3) Üldise menetluspõhiõiguse esemeline kaitseala

42. Enda õiguste kaitseks kohtusse pöördumise õiguse loogiline järelm on õigus kvaliteetsele kohtupidamisele, vastasel korral oleks kohtusse pöördumise võimalus illusoorne. Seega peab aus ja tõhus kohtumenetlus olema tagatud esmalt olukordades, kus on tagatud kaebepõhiõigus. Ausa ja tõhusa kohtumenetluse üldised garantiid laienevad ka kõigile teistele üksikisikutele, kes on kohtumenetluse algatanud või sinna faktiliselt kaasatud (sõltumata sellest, kas kohtusse pöördumise õigus või kaasamise kohustus tuleneb põhiseadusest), samuti isikutele, kes PS § 24 lg 2 järgi tuleb kohtumenetlusse kaasata, st kelle õiguste üle kohtuasjas arutatakse. Samuti peab kohtumenetlus olema aus ja tõhus edasikaebeinstantsis (EIKo 48297/15, *Sanjuan vs. Hispaania*, 26.05.2020, p 30; EIKo 29369/10, *Morice vs. Prantsusmaa*, 23.04.2015, p 88).

V. Õigusjärelm

43. PS § 15 lg 1 esimese lause rakendumise õiguslikuks tagajärjeks on riigi sooritusliku iseloomuga kohustus tagada võimalus kohtu poole pöörduda ning kujundada selleks ausad ja tõhusad menetlused.

1) Lünkadeta kohtulik kaitse

44. Kohtukaebeõiguse tagamine eeldab toimiva kohtusüsteemi olemasolu. Isik, kelle õigusi on riivatud, saab nõuda, et tema hagi, kaebuse või muu avalduse vaataks läbi kohus põhiseaduslikus mõttes, sh kohtuasutuses kohtunik, mitte kohtuametnik (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p-d 44–45). See tähendab vaidlusinstantsi vastavust kõrgendatud sõltumatus- ja kompetentsinõuetele. Kohtulikku kaitset PS § 15 lg 1 esimese lause toimealas ei asenda menetlused kohtuvälistes või -eelsetes instantsides, nt vaidlustuskomisjonis või prokuratuuris (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p-d 31–33; RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 20–21; vrd parlamentaarse kontrolli kohta EKo C-379/18, *Lufthansa vs. Land Berlin*, 21.11.2019, p 57). Nõuded kohtuasutusele tulenevad objektiivsel kujul PS XIII ptk-st, PS § 15 lg 1 esimene lause annab neile aga olulises osas subjektiiv-õigusliku mõõtme. Kui kohtusüsteemi põhiseadusvastane või muidu ebaõnnestunud korraldus takistab lünkadeta ja tõhusat õiguskaitsset, siis rikutakse ühtlasi PS § 15 lg 1 esimesest lausest tulenevat põhiõigust. Kohtupõhiõigus ei võimalda aga nõuda mis tahes korralduslikke meetmeid, mis õiguskaitsset soodustaks, või vaidlustada kõiki samme, mis kohtute tööd raskendavad, nt mis tahes säästu- ja kärpemeetmed. PS § 15 lg 1 esimene lause ei anna menetlusosalisele õigust nõuda kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist.

45. Lünkadeta kohtulik kaitse tähendab, et põhimõtteliselt peab iga olukorra jaoks, kus isiku õigusi võidakse riivata, olema määratud pädev kohus (RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15). Kehtiv menetlusõigus ka sellele nõudele vastab. Pädev kohus on ka igas teoreetiliselt mõeldavas asjas olemas, sest maakohtul on „kinnipüüdev pädevus“ kõigis eraõiguslikes (TsMS § 1) ning halduskohtul kõigis avalik-õiguslikes (HKMS § 4 lg 1) vaidlustes, milleks seadus ei näe ette teistsugust kohtupädevust. PS § 15 lg 1 esimene lause ei anna samas

üldkohtutele prioriteeti erikohtute (nt halduskohtu) ees ega erikohtutele üldkohtute ees. Mõlema institutsiooni menetlused peavad vastama menetluse tõhususe põhiseaduslikele standarditele. Kohtute pädevusnormid seega iseenesest kaebepõhiõigust ei riiva, küll aga võib selline oht kaasneda ebaselge ja ebamõisliku pädevusjaotusega (RKKKm 16.06.2015, 3-1-1-48-15, p-d 13–16).

2) Kohtusse pöördumise tingimused

46. Kaebeõiguse kitsendused. Üldjuhul tagavad kohtusse pöördumise klauslid menetlusseadustikes vähemalt PS § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud miinimumi – initsiatiiviõigus on isikul enda õiguste, sh seadusega kaitstud huvide kaitseks (TsMS § 3 lg 1; HKMS § 44 lg 1; KrMS § 230 lg 1; PSJKS § 16 ja § 37 lg 1). Siiski on kaebeõigust paljudel juhtudel kohtute ülekoormamise vältimiseks ja õiguskaitse tõhusaks korraldamiseks tarvis piirata, lükates õiguskaitse edasi tulevikku asjaolude selginemiseni ja suunates vaidluse piiritletud raamidesse. Kaebuse täiemahulist läbivaatamist võib erandlikult piirata, kui on kindlalt tagatud, et täitevvõimu otsus, nt hoiustrahvi määramine, on õiguspärane (VTMS § 114 lg 2; RKPJKo 12.12.2017, 5-17-12/9, p 34). Kohtukaebeõiguse täielik välistamine, samuti selle tõlgenduslik piiramine ei ole lubatav (RKKKm 16.06.2015, 3-1-1-48-15, p 8).

47. PS § 15 lg 1 esimene lause tagab põhimõtteliselt õiguse vaidlustada isikut riivav tegu otseselt ja vahetult (vrd RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, E. Kergandbergi eriarvamus, p 1). Siiski võib otsese ja vahetu kaitse seaduse asendada kaudse ehk intsidentse kaebevõimalusega.

48. Haldusakte suunab seadus puudutatud isikuid vaidlustama just nimelt otse (HKMS § 37 lg 2 p 1) ning piirab nende kaudset vaidlustamist, sätestades põhimõtte, et kehtiv haldusakt on siduv ja täitmiseks kohustuslik sõltumata õigusvastasusest (HMS § 60). Haldusakti õigusvastasusele ei saa tugineda kaudselt, nt vaidlustades selle sundtäitmist (RKHKo 22.04.2015, 3-3-1-72-14, p 16) või sellest tuleneva õiguse kasutamist. Kaudselt toimub üldjuhul haldusmenetluse toimingute vaidlustamine, koos haldusmenetlust lõpetava haldusakti või toiminguga (HKMS § 45 lg 3; RKHKo 12.11.2019, 3-16-1573/41, p 32; RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766/33, p 25). Kohene vaidlustamine ei oleks kohane nt riigi eriplaneeringu algatamisel, sest iga algatatud planeering ei pruugi kaugeltki jõuda kehtestamisfaasi. Isikul pole õigust saada kaitset planeerimismenetluse eest, vaid planeerimismenetlus ongi ette nähtud selleks, et seal oma seisukohti väljendada (RKHKm 11.10.2018, 3-17-2132/17). HKMS § 44 lg 1 kohaselt peab kaebuse esitamiseks eksisteerima õiguskaitsevajadus. Isik ei pea nt saama kohe vaidlustada mis tahes esialgset hinnangut enda kohta, kuigi see võib tema informatsioonilist enesemääramisõigust juba riivata. Näiteks kinnipeetava individuaalset täitmiskava on võimalik vaidlustada ühes selle reaalse rakendamisega (RKHKm 10.04.2019, 3-18-111/29, p 13).

49. Kaudselt toimub ka nt **uurimisasutuse** menetlustoimingu või määruse vaidlustamine, kui uurimiskaebus laekub pärast süüdistusakti kohtusse saatmist (KrMS § 228 lg 6) ja toimingu või määruse sisuks on tõendi kogumine, millele kohtumenetluse pool soovib kriminaalasjas tugineda (RKKKm 16.06.2015, 3-1-1-48-15, p 15).

50. Võimude lahususe põhimõttest (PS § 4) tulenevalt on piiratud preventiivne kohtulik õiguskaitse täidesaatva võimu suhtes (keelamiskaebus – HKMS § 45 lg 1). Ilma nende piiranguteta väljaks kohus täitevvõimu kontrollija ja tasakaalustaja seisundist ning asu sisuliselt ise langetama algupäraseid otsuseid täidesaatva riigivõimu valdkonnas. Keelamiskaebuse võib seepärast esitada vaid juhul, kui hilisem õiguskaitse ei oleks pöördumatute tagajärgede tõttu tõhus.

51. Kaudselt on kaebeõigus tagatud ka **õigustloovate aktide** peale. Menetlusseadused ei näe ette võimalust, et isik saaks Riigikohtule esitada kaebusi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. PS § 15 lg 1 esimesest lausest ega muudest sätetest ei tulene, et õiguste kaitseks peab saama pöörduda just Riigikohtu poole. Kohtuks selle sätte tähenduses on iga PS § XIII ptk nõuetele vastav kohtuinstants. Siiski on Riigikohus leidnud, et õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse (PS §-d 13–15) tagamiseks saab isik erandjuhul pöörduda oma põhiõiguste kaitseks põhiseadusliku individuaalkaebusega Riigikohtu poole. Riigikohus on pädev kaebust läbi vaatama juhul, kui kaebuse esitaja käsutuses ei ole ega ole olnud ühtegi tõhusat võimalust taotleda kohtult kaitset põhiõiguste rikkumise eest (RKPJKm 13.11.2019, 5-19-43/2, p 9). Pärast otsust KarSRS kaasuses (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02) on Riigikohus sedalaadi taotlused läbi vaatamata tagastanud, sest olukorra lahendamiseks on alati leidunud pädev kohus ning võimalus vaidlustada riive otseselt või kaudselt. Kui vastava menetluse tõhususe küsimuses on taotlejad tõstatanud põhiseaduslikke probleeme, on Riigikohus osutanud, et needki oleks tulnud lahendada maa- või halduskohtus algatatud menetluses PS § 15 lg 1 teisele lausele ja lg-le 2 vastavalt. Ainuüksi mittenõustumine kohtu seisukohtadega põhiseaduse kohaldamisel ei tähenda, et efektiivne õiguskaitse pole olnud tagatud (RKPJKm 13.11.2019, 5-19-43/2, p 12; RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-7-17, p 22).

52. PS § 15 lg 1 teine lause ja lg 2, § 107 lg 2 teise lause alt 2, § 142 lg 2 ja § 152 kohaselt on õigustloova akti õiguspärasuse kontrolli algatamise õigus kohtutel, Vabariigi Presidendil ja õiguskantsleril. Igaühe kaitse seadusandja ja muu õigustloova akti andja õigusvastase tegevuse eest tagab PS § 15 lg 1 teine lause intsidentse vaidlustamise õigusega, võimaldades nõuda põhiseadusvastase akti kohaldamata jätmist. Just see mehhanism tagab vaidluse jõudmise Riigikohtuni (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 762). Niisugune kaudne vaidlustamisvõimalus ei tähenda lünklikku ega ebatõhusat kaitset, vaid on vajalik filter Riigikohtu ülekoormamise vältimiseks. Igaühel on maa- või halduskohtus võimalik vaidlustada tema arvates põhiseadusvastasele õigustloovale aktile tuginev tegevus või tegevusetus, samuti taotleda aktist tulenevate õigussuhete kindlakstegemist. Tuvastusnõue on mh kohane olukorras, kus karistuse ähvardusel kohustatakse isikut põhiõigusi rikkvalt mingiks teoks või keelatakse tal vabaduse kasutamine (TsMS § 368 lg 1; HKMS § 37 lg 2 p 6 alt 3; RKTko 09.10.2019, 2-16-9434/88, p 22; RKHko 07.06.2019, 3-16-1191/66, p 10.1; RKHKm 25.10.2017, 3-17-749/24, p 11; vrd ka M. Sachs (toim). Grundgesetz. 2018, art 19 änr-d 123–125).

53. Kaebe- ja aegumistähtjad. Ajaliselt piiramatud võimalused mis tahes õigusriivete vaidlustamiseks ei oleks kooskõlas õiguskindluse põhimõttega ega võimaldaks läbi viia riigi toimimiseks vajalikke menetlusi. Kohtusse pöördumise õiguse õigeaegsel kasutamata

jätmisel võib õigusvastane olukord ja õiguste rikkumine jääda kestma. Mõistagi kujutavad õiguse realiseerimiseks kehtestatud tähtajad endast kaebepõhiõiguse riivet ega tohi olla ebamõistlikult lühikesed või muul viisil praktilist õiguskaitset välistavad (RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10, p-d 57–58, 63). Seetõttu seotakse haldusasjades tühistamiskaebuse suhteliselt lühike – 30-päevane – tähtaeg haldusakti ametliku teatavaksteagemisega, mitte juhusliku teadaasaamisega. Teadaasaamist võib arvestada vaid erandjuhtudel, kui kaebaja on enda õiguste kaitsmisel olnud ebamõistlikult passiivne (HKMS § 46 lg 1, lg 2 ls 1 ja lg 7; vrd RKTko 09.10.2019, 2-16-9434/88, p 18 jj). Ka kolmeaastane kahjunõude tähtaeg võib EIK hinnangul olla ebamõistlikult koormav, kui seda hakatakse arvestama enne jätkuva ja kumulatiivse mõjuga õigusrikkumise lõppemist ja isik on kaitsetus olukorras, nt ebakohastes tingimustes hoitav kinnipeetav (EIKo 23226/16 jt, *Nikitin jt vs. Eesti*, 29.01.2019, p 141 jj). Kaebetähtaja regulatsioon peab kohtusse pöörduja jaoks olema selge (EIKo 45315/18, *Gros vs. Sloveenia*, 07.07.2020).

54. Seadusandja võib kohtusse pöördumise tingimusena näha ette **kohustusliku kohtueelse menetluse** läbimise (nt KrMS § 228 lg 1 ja § 230 lg 1). Nii nagu PS § 146 esimene lause ei sätesta absoluutset keeldu õigusemõistmiseks kohtueelses instantsis, ei välista seda ka § 15 lg 1 esimene lause, kui pärast kohtuvälise instantsi läbimist on isikul võimalik pöörduda kohtusse ja tõstatada seal kõik küsimused, mis olid arutuse all kohtueelses menetluses. Keelatud on aga kohtuinstantsi asendamine nt haldusinstantsiga (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 33). Kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmine ei tohi takistada kohtulikku kaitset olukorras, kus kohtueelne vaidlusorgan jätab avalduse õigusvastaselt läbi vaatamata või kus isikul oli kaalukas põhjus avaldust mitte esitada (nt asjaolude muutumine kohtumenetluse ajal või kohtu eksitavad selgitused – RKHKm 07.06.2018, 3-17-2610/32, p 12; RKHKm 22.01.2019, 3-17-1151/90, p 2.3; RKHKm 26.04.2017, 3-3-1-92-16, p 24; RKHKo 06.02.2014, 3-3-1-66-13, p 12; EIKo 16563/08 jt, *Julin vs. Eesti*, 29.05.2012, p 177).

55. Vorminõuded. Korra kohase õigusemõistmise ja menetlusökonoomia tagamiseks võivad kohtuasja algatamisel olla kohased mitmesugused formaalsused, nt kindlate andmete või taotluste esitamine avalduses või kindla menetlusliigi (nt hagita asi hagimenetluse asemel) või nõude valik. Sellised tingimused võivad iseäranis õiguslikult kogenematu isiku puhul tekitada vigu ja eksimusi, kohtul tuleb üldjuhul anda isikule võimalus sedalaadi vead parandada (RKTkm 10.10.2018, 2-16-14722/50, p 13). Vorminõudeid ei tohi kohaldada liiga järgalt, minnes kaugemale nende eesmärgist (EIKo 40160/12, *Zubac vs. Horvaatia*, 05.04.2018, p 97 jj; vt ka RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 39). Kohtul tuleb teha kindlaks avalduse esitaja tegelik tahe ja aidata selgitustega kaasa õiguste kaitseks vajalike formaalsuste täitmisele (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 65 jj). Ammugi ei tohi kohtu ebatäpsed seisukohad kohtusse pöördumise tingimuste küsimuses panna koormust puudutatud isikule (EIKo 1605/14, *Gogić vs. Horvaatia*, 08.10.2020).

3) Tõhus ja aus menetlus: üldiselt

56. Kohtusse pöördumise õiguse loogiliseks jätkuna tuleneb PS § 15 lg 1 esimesest lausest koosmõjus §-ga 14 menetlusosalise õigus nõuda seadusandjalt ja kohtult õiglast menetlust, mis tagab õiguste tõhusa kaitse (RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51; RKÜKo 22.03.2011,

3-3-1-85-09, p 75; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41; M. Ernits. Põhiseaduse § 15 kommentaar 4. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Samuti PS § 15 lg 1 esimese lausega hõlmatud aus (õiglane) menetlus tähendab esmalt õigust **sõltumatule, erapooletule ja seaduse alusel moodustatud** kohtule (§-de 146 ja 147 komm-d; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 26; EIKo 50956/16, *Pasquini vs. San Marino*, 02.05.2019, p-d 100–101; EIKo 26374/18, *Ástráðsson vs. Island*, 12.03.2019, p 98; EKo C-585/18 jt, *A. K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa*, 19.11.2019, p 120), lisaks sellele **protsessuaalset võrdsust** ehk võrdseid relvi ehk menetlusosaliste võrdseid võimalusi kohtu siseveendumuse mõjutamiseks (vrd RKKKm 01.12.2016, 3-1-1-99-16, p 9; RKKKm 04.05.2016, 3-1-1-110-15, p 16; RKKKo 01.02.2017, 3-1-1-109-16, p 12; RKTko 12.06.2019, 2-17-9023/68, p 11; RKTko 17.02.2015, 3-2-1-156-14, p 13; EIKo 795/09, *Osipov vs. Ukraina*, 08.10.2020).

57. Menetluse aususe üksikelemente hinnatakse EIÕK art 6 kontekstis mitmesuguste erinevate testidega, kuid menetlus peab ka kõigi nende kogumis olema ja näima „tervikuna aus“ (EIKo 53791/11, *Chernika vs. Ukraina*, 12.03.2020, p 51 jj; EIKo 29295/16, *Franz vs. Saksamaa*, 30.01.2020, p 63; EIKo 55391/13 jt, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal*, 06.11.2018, p-d 144–145). Poola justiitsreformi kaasuses selgitas Euroopa Kohus, et kohus pole sõltumatu ja erapooletu, kui selle liikmed on teiste riigivõimuharude haardelatuses, arvestades kogumis nende ametisse nimetamise tingimusi ja vastava instantsi loomise asjaolusid (EKo C-585/18 jt, *A. K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa*, 19.11.2019, p 131 jj). Kohtukorralduslike küsimuste kõrval võivad näivat ausust kahjustada ka asja lahendava kohtuniku erapoolik ja eelarvamuslik käitumine või sellised kohtusüsteemi talitushäired nagu õigeksmõistmisega päädinud kriminaalasja korduv tagasisaatmine ebaseaduslike põhjendustega, mis loob mulje kõrgema astme kohtu juhtnõörast isik ilmingimata süüdi mõista (EIKo 44151/12, *Tempel vs. Tšehhi*, 25.06.2020).

4) Ärakuulamine

58. Kesksel kohal tõhusa ja ausa kohtuliku kaitse tagamisel on menetlusosalise õigus esitada kohtule seisukohti ja tõendeid ning vaielda vastu teistele menetlusosalistele. See on põhiosas hõlmatud PS § 24 lg-ga 2, olles läbi põimunud PS § 15 lg 1 esimese lause põhimõtetega. Seda aspekti on EIÕK art 6 lg 1 rakendamisel ja EL õiguses kohati peetud silmas võistleva ehk kontradiktoorse menetluse all. Võistlev menetlus selles tähenduses ei takista kohtul tõstatamast küsimusi enda initsiatiivil, kuid menetlusosalistele tuleb anda võimalus nende suhtes seisukoha esitamiseks. Kohtuotsus ei tohi tugineda üllatuslikele asjaoludele (RKTko 21.10.2020, 2-17-18305/45, p 16; EIKo 65107/16, *Gracia Gonzales vs. Hispaania*, 06.10.2020; EIKm 45519/06 *Duraliyski vs. Bulgaaria*, 04.03.2014, p-d 31–32). Tõendite esitamisele, nt tunnistajate kohtusse kutsumisele peab kohus tõhusalt kaasa aitama ehk tegema selleks kõik endast oleneva. Tunnistaja kutsumiseks ei piisa nt kohtukutse väljasaatmisest, kontrollida tuleb selle kättesaamist (EIKo 40124/13, *Giurgi vs. Rumeenia*, 22.10.2020; EIKo 69019/11, *Zirnițe vs. Läti* 11.06.2020; EIKo 11423/03, *Pello vs. Eesti*, 12.04.2007, p 27 jj).

59. Menetlusosalisele tuleb kätte toimetada **teave** menetluse ja menetlustoimingute toimumisest (EIKo 17502/07, *Avotiņš vs. Läti*, 23.05.2016, p-d 119 ja 122; RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 39) ning talle tuleb tagada ülevaade menetluse esimest – tema vastu esitatud süüdistusest või nõuetest, mille piire kohus ületada ei või – samuti info teiste menetlusosaliste väidetest ja tõenditest, millele kohus võib potentsiaalselt oma otsuse rajada. Menetlusosalisele tuleb üldjuhul tagada juurdepääs toimikule ja teiste menetlusosaliste esitatud tõenditele (vt nt EIKo 1586/15, *Rook vs. Saksamaa*, 25.07.2019). Juurdepääsu võib piirata kaaluka põhiseadusliku väärtuse huvides. Kui tagajärjed menetlusosalisele on mõõduka intensiivsusega, võib juurdepääsu jätta tagamata ka nt isikuandmete või ärisaladuse kaitseks. Vahistamisaotluse lahendamisel võib tõendite varjamise põhjenduseks olla nt oht, et kahtlustatav asub eeluurimise faasis tõendeid moonutama (RKKKm 01.06.2017, 3-1-1-27-17, p 8).

60. Kriminaalasjades peab süüdistatavale reaalse võimaluse enda kaitsmiseks andma süüdistuse tekst (vt ka EIÕK art 6 lg 3 p b). See peab sisaldama kõiki süüdistatavale etteheidetava käitumise olulisi faktilisi asjaolusid ja etteheite õiguslikku sisu. Faktilised asjaolud tuleb esitada süüks arvatava kuriteokosseisu iga objektiivse ja subjektiivse tunnuse kohta. Kriminaalaja kohtulik arutelu peab jääma süüdistusakti piiridesse. Siiski ei saa süüdistus sisaldada kõiki asjaolusid, millega karistamise aluseks olevaid järeldusi põhjendada. Lõplik ja ammendav põhjendus kujuneb kohtuliku arutamise käigus ning peab sisalduma kohtuotsuses (RKKKo 22.03.2019, 1-17-9941/80, p 8; RKKKo 28.05.2020, 1-16-4665/257; RKKKo 07.02.2018, 1-17-1327/52, p 13).

61. Võimalust olla kursis toimiku sisuga ja mõjutada kohtu siseveendumust aitab tagada ka asja **avalik** (PS § 24 lg 3), **vahetu** ja **suuline** uurimine (EIKo 55391/13 jt, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal*, 06.11.2018, p 188). See sisaldab kriminaalasjades ka tunnistaja ristküsitlemise ehk konfrontatsioonioigust asja otsustava kohtu juuresolekul (vt ka EIÕK art 6 lg 3 p d, KrMS § 15 lg 3). See on oluline nii ütluste sisu kui tunnistaja usaldusvääruse hindamiseks. Kohtuotsus ei või tugineda üksnes või valdavas ulatuses sellise isiku ütlustele, keda kaitsjapoolle ei olnud võimalik küsitleda (RKKKm 08.04.2020, 1-15-6483/415, p 29; RKKKo 13.03.2020, 1-17-11682/102, p 23; RKKKm 20.12.2019, 1-12-5921/425, p 11; ristküsitlemisõiguse piiramise, sh nn Al-Khawaja ja Schatschaschwili testide kohta nt EIKo 53791/11, *Chernika vs. Ukraina*, 12.03.2020, p 41). Tõendite ümberhindamisel peab ka edasikaebelainstants tõendeid vahetult uurima ja andma menetlusosalistele reaalse võimaluse nende kohta selgitusi anda (RKHKo 05.11.2020, 3-19-990/30, p 24 jj; EIKo 7418/14, *Scurtu vs. Rumeenia*, 06.10.2020; EIKo 22574/08, *Kashlev vs. Eesti*, 26.04.2016, p 82).

62. PS § 15 lg 1 esimese lause kaitsealas on võimalus kasutada kohtuasja ajamiseks soovi korral professionaalset **õigusabi** esindaja või nõustaja näol (vt ka PS § 21 lg 1 ls 2 ja EIÕK art 6 lg 3 p c süütoemenetlustes; seoses kuludega RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33; RKÜKo 02.05.2017, 3-2-1-134-16, p 49). Kohtupõhiõigus ei nõua esindaja osavõttu imperatiivselt, st esindatava tahte vastaselt. Isiku ärakuulamine jääks näiliseks, kui see toimuks isikule arusaamatus **keeles**. Seepärast peab menetlusosalisel olema võimalus kasutada tõlki (süüteoasjade kohta ka EIÕK art 6 lg 3 p a; EIKo 76577/13, *Knox vs. Itaalia*, 24.06.2019,

p 183 jj). Riik peab tagama õigusabi ja tõlkimise kulud, kui need teenused on õiguste tõhusaks kaitseks vajalikud ja isikul endal vahendid puuduvad.

5) Mõju haldusmenetlusele

63. Tõhus kohtulik kaitse eeldab haldusasjades, et seda toetaks õigusriiklik haldusmenetlus.

64. Teavitamine. Kaebeõiguse praktiliseks kasutamiseks peab isik olema teadlik tema suhtes tehtud otsusest või toimingust, nt isikuandmete töötlemisest (nii ka vääртеoasja kohtuvälise menetleja otsuste kohta EKo C-671/18, *CJ/B*, 05.12.2019, p 39; vrd RKKKo 05.02.2009, 3-1-1-83-08, p 13). Koormav haldusakt tuleb isikule kätte toimetada. On olukordi, kus teavitamine ei ole võimalik ilma meetme eesmärki kahjustamata, nt varjatud jälgimine. Sellisel juhul peavad kaebeõiguse riive tasakaalustama alternatiivsed meetmed, nt sõltumatu ameti kohustuslik eel- või järelkontroll (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p-d 99–102; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 49; vrd kohtuvälise menetleja otsuse kohta vääртеoasjas RKKKo 05.02.2009, 3-1-1-83-08, p 13).

65. Haldusotsuse langetamine ja dokumenteerimine. Kuigi halduskohtus on vaidlustatav ka haldusorgani tegevusetus ja viivitus, raskendab täitevvõimu otsustamatus tihti õiguskaitset, sest puudub otsus, mida sisuliselt kontrollida. Seetõttu peab kohus võtma tõhusaid abinõusid haldusmenetluse mõistliku aja tagamiseks, vajadusel nt kohaldama esialgset õiguskaitset, haldusorganit trahvima või tegema definitiivse kohtuotsuse halduse kaalutusõigusele vaatamata (vrd RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15, p 28). Selleks, et isik mõistaks, et on antud lõplik haldusakt, mille vaidlustamise võimaluse võib isik lühikese kaebetähtaja möödalaskmisega minetada, on oluline haldusakti korrektne dokumenteerimine ning selle varustamine vaidlustamisviitega (HMS § 57). Haldusakt tuleb isikule edastada sellisel kujul, et tal on võimalik selle sisu autentsel ja kontrollitaval kujul kohtule esitada.

66. Haldusakti põhjendamine. Üks kesksmaid haldusmenetluse institute, mille Riigikohus nii esimese iseseisvusperioodi alguses kui ka pärast Eesti taasiseseisvumist varakult põhiseadusest tuletas, on haldusakti põhjendamise kohustus (RKAO 1928, 249. – Õigus 1928, nr 3, lk 93; RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 3; RKHKm 06.10.1995, III-3/1-26/95). Kuna kohus ei või langetada otsust haldusakti kohta täitevvõimu asutuse asemel, on sisulise kontrolli tegemiseks tihti ainus võimalus haldusakti põhjenduste analüüs. Põhjenduste puudumisel ei saa kohus jälgida haldusorgani mõttekäiku ega hinnata selle vastavust kaalutusreeglitele või – halduse ulatusliku hindamisruumi korral – meelevaldsuse keelule (nt kohtunikueksamikomisjoni otsuste puhul, RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044/5). Lisaks ei võimalda põhjendusteta haldusakt puudutatud isikul tihti adekvaatselt hinnata kaebuse eduväljavaateid (RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142, p 29).

67. Haldustegevuse õiguslik vorm. Täitevvõimul võib mõnes olukorras olla märkimisväärne mänguruum otsustamiseks, kas saavutada püstitatud eesmärk haldusülesande täitmisel määruse, haldusakti, lepingu või toiminguga. Haldusmenetluse kord ja vaidlustamisvõimalused on aga halduse tegevusvormide puhul erinevad. Kõige tugevam kaitse kehtib

haldusaktide puhul. Määrusi saab seevastu vaidlustada vaid kaudselt. Seepärast ei tohi täitevvõim ega ka seadusandja halduse tegevusvormi valiku kaudu meelevaldselt kahjustada kaebepõhiõigust ega nõrgestada õiglase haldusmenetluse (PS § 14) garantiisid. Haldusotsused, millel on vaatamata üldtunnuste alusel määratletud adressaatide ringile piisavalt konkreetne iseloom, nt kindlate kinnistute kasutusrežiimi kujundamisega seoses (nt detailplaneeringud, Natura ala moodustamine), tuleb otsese õiguskaitse tagamiseks vormistada haldusakti eriliigina – üldkorraldusena (HMS § 51 lg 2; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 23; vt ka § 152 komm 20).

6) Kohtuliku uurimise ulatus

68. Kohtuasja lõpptulemuse jaoks on sageli määrav, millise intensiivsuseastmega peab kohus selgitama välja n-õ objektiivse tõe ehk kõrvaldama kahtlused faktiilistes asjaoludes ja seaduse tõlgendamisel. PS § 15 lg-st 1 tulenev üldine standard on range täiskontroll. See tähendab kohtu täiemahulist pädevust tuvastada asjaolusid, anda hinnanguid ning tõlgendada ja kohaldada seadust (sh määratlemata õigusemõisteid), eeldamata ühegi menetlusosalise seisukoha õigsust või olemata muul viisil nende hinnangutega seotud (PS § 3 lg 1 ls 1, § 146; EIKo 47650/99, *Silvester's Horeca Service vs. Belgia*, 04.03.2004, p-d 26–27). Kohtul peab olema juurdepääs õigusemõistmiseks vajalikule teabele (EIKo 59066/16, *Bou Hassoun vs. Bulgaaria*, 06.10.2020). EIK ei aktsepteerinud Eestis 1990. aastatel valitsenud olukorda, mille kohaselt oli kriminaalmenetluses toimunud läbiotsimise ja dokumentide äravõtmise peale võimalik kaevata vaid prokuratuuri ning prokuratuuri tegevust kontrollis halduskohus vaid piiratud ulatuses ilma õiguseta politsei tegevusega seotud asjaolusid tuvastada ega hinnata ning politsei meetmeid tühistada ega heastada (EIKo 37571/97, *Veeber vs. Eesti (nr 1)*, 07.11.2002, p 71).

69. Täiemahuline kontrollivõimalus peab PS § 15 lg 1 esimesest lausest tulenevalt olema tagatud **karistuslike** meetmete rakendamisel EIÕK art 6 lg 1 mõttes. See ei tähenda tingimata uurimispõhimõtte kohustuslikkust. PS § 15 lg 1 esimesele lausele vastab ka võistlev kriminaalmenetlus, kus kohus otsustab süüküsimuse kaitsja ja süüdistaja poolt esitatud tõendite põhjal (KrMS § 14 lg 1). Menetluse võistlevus ei välista omakorda kohtu aktiivset rolli süüdistusele materiaalsoõigusliku hinnangu andmisel. Kohus võib muuta süüdistuses esitatud õiguslikku hinnangut süüdistatava teole (RKKKo 28.11.2019, 1-17-5210/59, p 34; RKKKo 11.06.2018, 1-17-1629/44, p 33). Kriminaalasja lahendav kohus on vaba hindama tõendeid kogumis oma siseveendumuse kohaselt ega ole piiratud kindlat liiki tõendite olemasoluga (KrMS § 61 lg 2). Muu hulgas on kohtul kaalutusõigus ekspertiisi määramisel. Menetlusosaline saab nõuda ekspertiisi korraldamist vaid siis, kui asjaolu suhtes esineb põhjendatud kahtlus (RKKKo 27.03.2020, 1-19-2627/29, p 25; RKKKo 05.10.2018, 1-17-5760/47, p 11). EIK on samas rõhutanud, et nt meditsiinilise ettevaatamatuse asjad hõlmavad tihtipeale keerukaid diagnoose ja otsuseid raskes olukorras. Sellistel juhtudel ei saa uurimisasutused ega kohtud asuda meditsiinieksperdi asemele. Meditsiinieksperdi arvamuste olulisust arvesse võttes on üliolulised nende saamise menetluslikud aspektid (EIKo 49045/13, *Rõigas vs. Eesti*, 12.09.2017, p 115).

70. RKKK hinnangul peab kohtuvälise menetleja otsust vääртеoasjas kontrolliv maakohus PS § 146 lg-st 1 tulenevalt lahendama asja algusest ja täies ulatuses *ab ovo*-menetluses (VTMS § 123 lg 2; RKKKo 17.11.2017, 4-16-5811/27, p 8). EIÕK art 6 lg 1 järgimiseks piisab siiski vaid haldusvõimude määratud karistuse vaidlustamisel isiku võimalusest nõuda kõigi oluliste küsimuste ümberhindamist; see ei eelda tegelemist küsimustega, mille üle vaidlust pole (komm 66). Lisaks kohtuvälise menetleja kasutatud tõenditele peab kohus vääртеoasjas uurimispõhimõttest lähtuvalt vajadusel koguma ja kontrollima ka täiendavaid tõendeid omal algatusel (RKKKo 17.02.2020, 4-19-3994/31, p 8).

71. Vahistamismenetluses ei pea kuriteokahtlust kinnitavad tõendid olema sedavõrd kaalukad, et nende alusel oleks võimalik teha süüdimõistev kohtuotsus. Kohtueelses menetluses kuriteokahtluse põhjendatust kontrollides ei pea menetleja suutma lõplikult ja veenvalt ümber lükata kõiki vastuväiteid kuriteokahtlusele. Kuriteokahtluse põhjendatust peab eitama eeskätt siis, kui kahtluse aluseks olevaid asjaolusid kinnitavad tõendid puuduvad üldse või on ilmselgelt ebapiisavad või ebausaldusväärsed või kui kuriteokahtluse aluseks olevad väidetavad asjaolud ilmselgelt ei vasta kuriteokoosseisu tunnustele (RKKKm 04.05.2016, 3-1-1-110-15, p 21).

72. Võimude lahususe põhimõte tingib kontrolli hõrenemise **halduse** kaalutusõiguse korral – kohus ei ole pädev kaaluma asjaolusid haldusasutuse asemel, vaid peab piirduma ratsionaalsuse ehk kaalutusreeglite testiga (HKMS § 158 lg 3). Kaalutusvea tuvastamisel tuleb haldusakt tühistada ning haldusel lahendada küsimus uuesti (vrd NotS § 41 lg 5 alusel toimuva kohtumenetluse kohta RKTkm 10.12.2019, 2-17-11283/58, p 12; RKTkm 06.04.2016, 3-2-1-13-16, p 15). Põhiõiguste riive korral peab see üldjuhul hõlmama siiski proportsionaalsuse testi (EIKo 36022/97, *Hatton jt vs. Ühendkuningriik*, 08.07.2003, p-d 141–142). Erijuhtudel (õigusvälised hindamisruumid vähese intensiivsusega riivete puhul) võib kontrollistandard olla madalam ning piirduda ilmselgete vigade tuvastamisega vastustaja õiguslikes või faktilistes hinnangutes (RKHko 05.11.2020, 3-20-718/28, p 18; RKHko 09.08.2016, 3-3-1-51-16, p 17.2). EIK on aksepteerinud, et sõltuvalt asja sisust võib kohtuliku kontrolli intensiivsus olla erinev ja piirduda nt ruumilise planeerimise asjadega ilmselgete vigadega. Konventsioonile ei vasta menetlus, mille raames ei saa kohus hinnata isegi keskseid küsimusi (EIKo 29295/16, *Franz vs. Saksamaa*, 30.01.2020, p 82 täiendavate viidetega).

73. Tegelikult õiguskaitse tagamiseks peavad riivet õigustavad asjaolud olema haldusasjas tõendatud vähemalt **olulise tõendi** tasemel. Seadus võib ülekaaluka huvi kaitseks sekumisi lubada aga ka nt põhjendatud kahtluse korral (RKHko 17.12.2018, 3-16-567/18, p 14; RKHko 11.10.2017, 3-15-467/30). Kaalutusõigus ei tähenda tõendamisstandardi langetamist. Näiteks asjaolud, mille alusel PPA kaalub välismaalasele lahkumisettekirjutuse tegemisel oma kaalutlused rajab, peavad olema tõendatud tavapärasel korral. Kohtulik kontroll on piiratud üksnes kaalumise enda, mitte selle aluseks olevate faktiliste asjaolude suhtes (RKHko 19.02.2019, 3-17-1545/81, p 26). PS § 15 lg 1 esimese lause vaimuga on kooskõlas halduskohtumenetluses **uurimispõhimõte**, mille järgi vastutab faktilistes asjaoludes selguse loomise eest lõppkokkuvõttes kohus. See on üks viis teiste võimuharude tasakaalustamiseks muude menetluslike garantiide kõrval või nende alternatiivina. Uurimispõhimõte ei ole

piiramatu, asjaolu kontrollimise vajadus peab tulenema põhjendatud kahtlusest (vrd haldusorgani uurimiskohustuse kohta RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110/84, p 23; hagita menetluse kohta RKTkm 03.10.2018, 2-16-3663/95, p 23).

74. Tsiviilvaidlustes peab kohus küll kohaldama ise õigesti seadust, kuid PS § 15 lg 1 esimene lause ei nõua, et eraõiguslikes vaidlustes tagaks kohus faktilistes küsimustes tõendusteabe kogumise (vrd siiski RKTkm 03.06.2020, 2-17-7502/66, p 14.4). Võistleva menetluse raames on tsiviilprotsessis PS § 15 lg 1 esimese lause ja § 14 kontekstis oluline roll kohtu selgitamiskohustusel (vt nt RKTkm 19.12.2019, 2-18-1611/44, p 22; RKTkm 16.12.2019, 2-16-124450/77, p 17; RKTkm 23.11.2016, 3-2-1-112-16, p 15).

7) Mõistlik menetlusaeg

75. Mõistlik menetlusaeg peab olema tagatud nii kohtusse pöördujale kui ka teistele menetlusosalistele. Ebaoproportsionaalselt pikk kohtumenetlus ei ole tõhus, takistab vaidlusaluste õiguste täiemahulist kasutamist ja jätab isikud juriidiliselt ebakindlasse olukorda. Riik peab piisavalt vilka kohtupidamise tagamiseks kohtuid vajalikul määral rahastama ja personaliga mehitama ning andma kohtule piisavad volitused menetluse ohjamiseks. Kohus peab neid volitusi tarbe korral ka kasutama, mh selleks, et astuda vastu menetlusosaliste katsetele menetlust enda huvides venitada ning määrata selged tähtajad avalduste ja vastuväidete esitamiseks (RKTkm 25.10.2017, 2-14-18828/113, p 11). Kiire menetluse tagamiseks peab ringkonnakohus esmajoones püüdma asja ise lahendada ning üksnes erandina saatma asja maakohtule uueks läbivaatamiseks (RKKkm 28.11.2018, 1-16-2295/81, p 19; RKTkm 28.10.2019, 2-16-122860/45, p 15).

76. Menetluse mõistlik kestus on määratlemata õigusmõiste. Põhiseadus, konventsioon ega harta ei sisalda selgeid tähtaegu, mille raamidesse kohtumenetlus peab mahtuma. Mõistliku kestusega menetlus ei tähenda lühimat võimalikku. Liigne kiirustamine – nt seaduses sätestatud või poliitiliselt nõutud jäikade tähtaegade surve – võib ohustada nõutavat kontrollitihedust (vt eespool komm 66 jj; EKo C-406/18, *PG*, 19.03.2020, p 37). Menetluse kestust hinnatakse paljude asjaolude kogumis: kohtuasja keerukus; menetlusosaliste käitumine; kohtu tegevus; vaidlusaluste õigushüvede olulisus (RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 78; RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p 426; RKHKo 06.03.2015, 3-3-1-78-14, p 16; EIKo 78005/11, *Malliakou jt vs. Kreeka*, 08.11.2018, p 71 jj). Eesti maadevahetuse asjas selgitas EIK, et olukorras, kus kriminaalmenetlus hõlmab mitme süüdistatava tihedalt seotud tegusid ja kus asjade eraldamine ei ole võimalik või menetluslikult mõistlik (sh kaitseõiguse seisukohast), tuleb asja keerukust hinnata tervikuna, mitte iga süüdistatava seisukohast eraldi (EIKo 173/15 jt, *Liblik jt vs. Eesti*, 28.05.2019, p 99).

77. Kriminaalasjades hakkab „mõistlik aeg“ kulgema isiku süüdistamisest, st hetkest, mil pädev ametiasutus teavitab isikut ametlikult kuriteo toimepanemise süüdistusest või mil isiku olukorda mõjutavad oluliselt ametiasutuste toimingud, mis tulenevad isiku suhtes esitatud kahtlusest. See hetk võib olla ka vahi alla võtmise aeg, isiku süüdistamisest ametlikult teavitamise aeg või kohtueelse uurimise alustamise aeg. Süüdistamiseks ei saa lugeda

varjatud jälgimisega alustamist, isegi kui isikul tekib üldisi kahtlusi, et teda jälgitakse (EIKo 173/15 jt, *Liblik jt vs. Eesti*, 28.05.2019, p-d 90 ja 94). Menetlusaja arvestus lõppeb üldjuhul menetlust lõpetava lahendi jõustumisega (RKKKm 12.04.2017, 3-1-1-4-17, p 32).

78. Tsiviil- ja halduskohtumenetluse pikkust hakatakse üldjuhul arvestama nõuetekohase avalduse esitamisest pädevale kohtule. Arvesse võidakse võtta ka kohustuslik kohtueelne menetlus või haldusmenetlus, kui see on kohtumenetlusega vahetult seotud (EIKo 72060/17, *Keaney vs. Iirimaa*, 30.04.2020, p 92; EIKo 78005/11, *Malliakou jt vs. Kreeka*, 08.11.2018, p 72; RKHKo 06.03.2015, 3-3-1-78-14, p 14). Kui haldusmenetlus on olnud pikk või korduv, tuleb kohtul edasiviivitust kõigi vahenditega vältida, vajadusel teha tavapärasemast jõulisemaid ettekirjutusi haldusele (RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15, p-d 26–27). Määruskaebuse lahendamine hagi tagamise menetluses peaaegu kuus kuud pärast selle esitamist ei mahu üldjuhul mõistliku menetlusaja raamidesse (RRTKm 19.02.2020, 2-19-4765/21, p 10.3).

79. Mõistliku menetlusaja rikkumisel on riik EIÕK art-st 13 tulenevalt kohustatud rakendama kohaseid õiguskaitsvahendeid. Eestis on selleks ette nähtud menetluse kiirendamise taotlus (KrMS § 274¹, HKMS § 100, TsMS § 333¹), süüteoasjades kahju hüvitamine või karistuse kergendamine (SKHS § 5 lg 1 p 6, lg 2 p 2, lg 4 ls 2) ja erandliku meetmena süüteomenetluse lõpetamine süüdistatava nõusolekul, kui puudub perspektiiv, et menetlus mõistliku aja jooksul lõpule jõuab (KrMS § 274²; EIKo 32003/13, *Sjadzevskis vs. Läti*, 11.06.2020; RKKKo 15.03.2018, 1-13-5173/196, p 18; RKKKm 03.11.2017, 1-16-7507/12, p 15). Ebamõistliku menetlusaja kompenseerimiseks ei saa nõuda haldusakti, sh maksuotsuse tühistamist (RKHKo 08.11.2017, 3-12-1360/121, p 18; RKHKo 17.05.2016, 3-3-1-3-16, p 22; RKHKo 06.03.2015, 3-3-1-78-14, p 18).

8) Mõistlikud kulud

80. Kohtupõhiõigus jääks deklaratiivseks, kui selle kasutamine oleks majanduslikult liiga kulukas või koguni ruineeriv. Isikut ei tohi asetada kahvlisse nõnda, et enda õiguste kohtulikuks kaitsmiseks peaks ta loobuma olulisest osast oma varast või loobuma hädavajalikest kulutustest. PS § 15 lg 1 esimene lause kaitseb isikut rahaliste takistust eest kohtusse pöördumisel ja kohtumenetluses (nt ülemäärane riigilõiv) ning eeldab regulatsioone, mis tagaks kohtuliku kaitsega seotud kulude hüvitamise ning vajadusel ka riigi kanda jätmise. Lubamatu on kohtusse pöördumat heidutada ka ülemääraste kahju hüvitamise riskiga (RRTKo 28.02.2018, 2-15-4239/55, p 15).

81. Riigilõiv riivab nii kohtusse pöördumat kui ka tsiviilasjas kostjat, sest kaotuse korral tuleb viimasel lõiv hüvitada (RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 57.2; RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 29.3; vt ka EKO C-61/14, *Orizzonte Salute*, 06.10.2015).

82. Tsiviilasjades on põhimõtteliselt legitiimne, et seadusandja püüab riigilõivude kaudu saavutada kohtusüsteemi isemajandamist (osavõtu põhimõte). Lubatav pole aga ulatuslik ristsubsideerimine – olukord, kus üks kohtuskäijate grupp, nt suure hagininnaga asjade hagejad-kostjad, peab lisaks enda põhjustatud kulude kandmisele finantseerima ka teiste

gruppide kohtuskäike. Kulupõhine riigilõivuarvestus ei pea toimuma sendi täpsusega, kuid lubatavad pole ka liiga suured käärid vastavat liiki asjade keskmise kulu ja riigilõivu vahel. Kui mõne isikute grupi puhul ei ole nende majanduslikku seisundit arvestades tsiviilkohtumenetluse isemajandamist võimalik saavutada, tuleb vajalik rahastus tagada maksumaksjatel ühetaoliselt, mitte meelevaldselt ohvriks valitud menetlusosaliste segmendi arvelt (vrd RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 35). Näiteks kuna paber kandjal esitatud avalduste lahendamine ei põhjustanud riigile lisakulusid, ei pidanud Riigikohus omal ajal põhiseaduspäraseks nende eest nõutud kõrgemaid lõive. Isikute suunamine elektrooniliste kanalite kasutamisele ei saa riigilõivu võtmisel olla eesmärk omaette (RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13).

83. Haldusasjades tuleb arvestada, et lisaks õiguskaitsefunktsioonile täidab halduskohus ka täidesaatva riigivõimu tasakaalustamise funktsiooni, haldusastast lõikab kasu ühiskond tervikuna, seetõttu pole halduskohtusüsteemi isemajandamine eesmärgina kohane (RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 29.2). Legitiimne on nii tsiviil- kui haldusastades kohtuvaidluste mõõdukas heidutamine: hagejaid on asjakohane nõuda oma avalduse edulootusi läbi mõtlema, kostjaid tuleb ärgitada oma kohustusi täitma ka ilma, et hagi oleks realselt maakohtule esitatud. Lõivul ei tohi olla väljasuretavat toimet – olukorda, kus õigused jäävad realselt kaitseta (nt RKÜKo 15.09.2014, 3-4-1-11-14; RKÜKo 28.02.2013, 3-4-1-13-12; EIKo 54991/10, *Chorbadzhyski ja Krasteva vs. Bulgaaria*, 02.04.2020).

84. Riigilõivude, kautsjonite jms maksete seadusjärgse määra mõõdukuse hindamisel lähtutakse n-õ keskmise kohtuskäija rahakotist. Majandusliku kitsikuse korral võib see aga konkreetsele isikule olla ülejõukäiv. Seepärast peab kohtumenetluses PS § 15 lg 1 esimese lause järgi olema võimalus taotleda **menetlusabi** – kohtumenetlusega seotud tasude ajatamist või vähendamist või neist tervikuna vabastamist. Põhiseadusvastane on jätta menetlusabita nt kõik juriidilised isikud või piirata menetlusabi, arvestamata adekvaatselt isiku hädavajalikke kulusi. Põhiseadus ei nõua aga tingimata isiku vabastamist riigilõivust täielikult, kohtusse pöördumise õiguse tagamiseks võib piisata maksegraafikust (RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15; RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10; RKPJKo 12.04.2018, 5-18-1/8).

85. Kohtus edukalt esinenud menetlusosalisel on põhimõtteliselt õigus põhjendatult kantud **menetluskulude**, sh esindajatasu hüvitamisele (RKÜKo 02.05.2017, 3-2-1-134-16, p-d 41, 49; RKKKm 02.02.2016, 3-1-1-1-16, p 9). Kohtumenetluses kaotajapoolle jäänud menetlusosalisel selleks põhiseaduslikku õigust ei ole (RKHKo 02.12.2019, 3-17-1909/65, p 37). Riik võib selle sisse nõuda alla jäänud vaidluspoolelt, kui see on proportsionaalne (RKHKo 15.12.2014, 3-3-1-67-14, p-d 32–35), või näha hüvitamise ette riigieelarvest (nt konkreetse normikontrolli menetluses – PSJKS § 63 lg 1; RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33). Põhimõtteliselt on tsiviilasjades legitiimne nõuda kohtusse pöördujalt tagatist kostja menetluskulude hüvitamiseks, kuid see ei tohi ühelgi juhul osutada hageja kaitstavate õigushüvede suhtes ülemääraseks (RKTKm 10.06.2020, 2-16-16510/193, p 9).

9) Tõhus kohtulahend

86. Õigus otsusele. Isik, kelle õigusi on rikutud, saab nõuda lahendi tegemist enda avalduse kohta. „Oleks petiik, kui konventsiooniosalise õigussüsteem lubaks üksikisikul esitada kohtusse tsiviilhagi, kuid ei tagaks asja lahendamist kohtumenetluses lõpliku lahendiga.“ (EIKo 64734/11, *Leuska jt vs. Eesti*, 07.11.2017, p 67.) Tõhus kohtulik kaitse eeldab, et kohtul on olemas piisvad volitused õigusrikkuja korralekutsumiseks – kohus ei tohi olla hambutu. Samuti peab hagejal või kaebajal olema võimalus nõuda kohtult nende volituste tegelikku kasutamist, kui seaduses sätestatud protsessuaalsed ja sisulised eeldused selleks on täidetud (PS § 15 lg 1 ls 1 koos PS § 3 lg 1 ls-ga 1 ja §-ga 14). Põhiõiguste rikkumise korral tagab PS § 15 lg 1 teine lause täiendavalt vaidlusaluse õigusakti või toimingu õigusvastasuse (põhiseadusvastasuse) kindlakstegemise. See ei tähenda, et igasugune õiguste rikkumine peab alati viima kaebuse või hagi rahuldamisele maksimaalses mõeldavas ulatuses. Seadusandjal on õiguskaitsevahendite kujundamisel lai otsustusruum, et tasakaalustada põrkuvaid huve ning leida optimaalne viis rikutud õiguste heastamiseks.

87. Põhiseaduspärane on töövaidlustes õigusvastaselt vabastatud töötaja ennistamise piirang, arvestades seda kompenseerivaid hüvitisi (TLS § 107 lg 2; RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p 18 jj). Haldusakti tühistamist ei saa nõuda menetlus- ja vormivea tagajärjel, kui viga ei mõjutanud haldusakti sisu (HMS § 58, RVastS § 3 lg 3 p 1). Sõltumata kaebeõigusest ei toeta PS § 15 lg 1 esimene lause haldusakti tühistamise nõuet ka siis, kui haldusakti andmisel rikutud norm ei ole määratud kaitsma kaebaja õigusi või huve, vaid ainult avalikku huvi või teise isiku õigusi (nn õigusvastasusseos – RVastS § 3 lg 1). Sellest seosest tulenevalt ei saa isik nõuda nt maksuotsuse tühistamist põhjusel, et selle andmisel kohaldati *contra legem*-määrust, mis oli talle soodsam kui asjakohane maksuseadus (RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142, p 28; RKHKo 15.03.2019, 3-14-436/115, p 15; RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 16; RKHKo 26.03.2014, 3-3-1-55-13, p 20). Algselt põhjendatud kaebus võib jääda rahuldamata, kui juhtumi asjaolud muutuvad kohtumenetluse ajal. Vaidlus võib ammenduda algse riive äralangemise tõttu. Kaebajal on sellele vaatamata võimalik nõuda enda õiguste rikkumise tuvastamist, kui see võib edaspidi aidata kaasa tema õiguste kaitsele (RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 16; RKHKo 26.03.2014, 3-3-1-55-13, p 20).

88. PS § 15 lg 1 esimene lause annab õiguse nõuda **põhjendatud** kohtulahendit, eriti kui menetlusosalise nõue või vastuväide jäetakse rahuldamata. Põhjenduste kui terviku puudumine on oluline menetlusõiguse rikkumine, põhjendamiskohustus tähendab ka otsuse järelduste vastavust tuvastatud asjaoludele (RKKKm 05.06.2020, 1-17-11182/201, p-d 24–25, 29). Vajalik ei ole detailne vastus igale menetlusosalise väitele, küll aga vastamine määravatele argumentidele (EIKo 72164/14, *Covalenco vs. Moldova*, 16.06.2020, p 24; EIKo 42447/10, *Elisei-Uzun ja Andonie vs. Rumeenia*, 23.04.2019, p 62; EIKo 50053/16, *Harisch vs. Saksamaa*, 11.04.2019; EIKo 18390/91, *Ruiz Torija vs. Hispaania*, 09.12.1994, p 29; seoses Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise taotlemisega, EIKo 50053/16, *Harisch vs. Saksamaa*, 11.04.2019, p 33 jj; EIKo 29382/16 ja 489/17, *Astikos ja Karagiorgos vs. Kreeka*, 09.05.2017, p 47). Põhjendamiskohustus laieneb ka kõrgemalseisvale kohtule, iseäranis menetlusosalisele soodsa kohtuotsuse muutmisel (RKKKo 20.11.2017, 1-16-6115/67, p-d 29–31).

Menetlusloa andmisest keeldumist ei pea Riigikohus põhjendama. Ainuüksi sellest, et Riigikohus ei esita määruses põhjendusi vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasuse kohta, ei saa teha järeldust, et kohus ei hinnanud kõiki kaebuses esitatud väiteid (RKPJKm 11.05.2017, 3-4-1-4-17, p 19).

89. Kohtuotsus peab pärast korraliste edasikaebevõimaluste ammendumist omandama **seadusjõu** ning muutuma täidetavaks, muidu pole otsusega tunnustatud õigus praktiliselt realiseeritav. Erakorralised vaidlustamisvõimalused kahjustavad kohtuasja võitnud menetlusosalise õiguskindlust ja otsusega tunnustatud õiguse realiseerimist (EIKo 55610/18, *RS Investment Ltd vs. Slovakkia*, 19.05.2020). Jõustunud kohtulahendit ei tohi nullida selle tõlgendamisega haldusorgani poolt (EIKo 8744/14, *Michalakis vs. Kreeka*, 04.06.2020). PS § 15 lg 1 esimene lause koos õiguskindluse põhimõttega (PS § 10) küll kaitseb jõustunud kohtulahendi seadusjõudu, kuid nõuab erandlike ja kaalukate põhjuste korral siiski lõppenud kohtumenetluse taasavamist **teistmise** näol (RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p-d 51-52). Teistmisvõimalus ei pea olema tagatud igasuguse kohtulahendi puhul, nt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud otsuste puhul (RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28; vt ka RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 20; RKKKo 25.04.2018, 4-16-3674/13, p 9).

90. Kohtulahendi täitmine. PS §-dest 14, 15 ja 32 tuleneb kohtusse pöörduja, eelkõige võlausaldaja õigus ja riigi kohustus luua toimiv täitesüsteem (RKÜKo 25.01.2018, 2-15-17249/49, p 70). Haldusasjades peab riik tagama täitevvõimu allumise kohtuotsusele ning kohtuotsuse ettekirjutuste täitmise. Ka selleks peavad olema kohtul piisavad volitused ja kohtul tuleb neid tarbe korral rakendada (vt ka EKo C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe vs. Freistaat Bayern*, 19.12.2019; EKo C-406/18, *PG*, 19.03.2020, p 19). Haldusorgan ei tohi oma viga korrata (EIKo 41302/13, *Amalio Ikotrofo Thileon vs. Kreeka*, 18.06.2020, p-d 49–51).

91. Esialgne õiguskaitse. Kui hilisem õiguskaitse põhiasjas tehtava kohtulahendiga oleks ebaefektiivne, tuleneb PS § 15 lg 1 esimesest lausest ka õigus ajutistele kohtulikele abinõudele – esialgsele õiguskaitsele ja hagi tagamisele – juba kohtumenetluse ajal. Silmas tuleb pidada, et esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise võib tuua kaasa põhivaidluse ammen- dumise ja seega tingida kaebuse rahuldamata jätmise (RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142, p 39).

VI. Riive

92. Kohtupõhiõiguse riivega on tegemist, kui õiguskaitse välistatakse või seda piiratakse või raskendatakse (kaebeõiguse piirangud, kaebe- ja aegumistähtjad, riigilõiv jne), sh kehtes- tades menetlusosalise jaoks reeglina võrreldes ebasoodsamaid eritingimusi kohtusse pöör- dumisel, nt kohtualluvusega seoses (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36). Tulenevalt kohtupõhiõiguse sooritusõiguslikust iseloomust sõltuvad õiguskaitse üksikasjad seadusandja kujundusõigusest, mida ei tohi kasutada meelevaldselt (vrd RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 88), sh seniste menetlusnormide muutmisel ja varem tagatud õiguskaitse taseme alanda- misel. Menetlusseadustikes kord juba sätestatud ausa ja tõhusa kohtupidamise tagatised on PS § 15 lg 1 esimese lause toimealaga hõlmatud ka siis, kui nende kehtestamise kohustus

ei tulenenud põhiseadusest vältimatult. See tähendab, et niisuguste menetlusnormide rikkumine on ühtlasi kohtupõhiõiguse rikkumine.

93. Kohtupõhiõigust riivab ka tõhusaks õiguskaitseks vajalike normide kehtestamata jätmine (RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 29; RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 19). Seadusandjat suunavad õiguskaitse kujundamisel mitmed konkreetsemad menetluspõhiõigused (nt PS § 24) ja kohtukorralduse põhiseaduslikud printsiibid, kuid parlamendil säilib sellele vaatamata arvestatav otsustusruum. Riigikohtu üldkogu on omal ajal märkinud, et tõhus õiguskaitsevahend tähendab õiguskaitsevahendit, mis on nii tõhus kui võimalik (RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 19; vrd EIKo 5029/71, *Klass jt vs. Saksamaa*, 06.09.1978, p 69). Hiljem on Riigikohus väljendunud vaoshoitumalt: seadusandja peab tagama igaühele õigusemõistmise kättesaadavuse „ebamõistlike pingutusteta“ (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36; vrd EIKo 48345/12 jt, *Kandarakis vs. Kreeka*, 11.06.2020, p 46). Selles seisukohas avaldub ka protsessuaalse võrdsuse aspekt: tõhus õiguskaitse peab olema tagatud sõltumata isiku elukohast ja rahalistest võimalustest. Mis tahes teoreetiliselt mõeldava õiguskaitsevahendi või menetlusgarantii sätestamata jätmist seadusandja poolt ei saa pidada riiveks. Olulisele õigusriiklikule rollile vaatamata pole kohtukaebeõigus absoluutne. Õiguskaitse ei pea kokkuvõttes olema maksimaalne, vaid optimaalne ressursikulu ja muude põrkuvate hüvede suhtes.

94. Moonutamiskeelu (PS § 11 ls 2) kohaselt ei tohi PS § 15 lg 1 esimese lause kaitsealasse jäävates olukordades muuta õiguskaitset praktiliselt võimatuks või ebamõistlikult keeruliseks. Kohtusse pöördumise võimalus on PS § 15 lg 1 esimese lause tuum, see tuleb üldjuhul tagada vähemalt kaudselt, täielik välistamine tuleb kõne alla vaid väga kaalukatel põhjustel (nt varjatud jälitustegevus, RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36). Niisamuti tuleb kohtumenetluses üldjuhul tagada vähemalt mingigi ärakuulamine, kuigi väga kaalukatel põhjustel on võimalikud ka erandid.

95. Legitiimne eesmärk. Kohtupõhiõigus on reservatsioonita põhiõigus, seda võib kitsendada üksnes teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks (RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10, p 57; RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 20). Sellisteks hüvedeks võivad olla teiste menetlusosaliste menetluslikud ja materiaalsed põhiõigused, tõe väljaselgitamine eeluurimisel või kohtumenetluses (RKKKm 04.05.2016, 3-1-1-110-15, p 12; EIKo 1346/12, *Ovsjannikov vs. Eesti*, 20.02.2014, p 72), õigusrahu ja -kindlus (RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 20), haldus- ja kohtumenetlusökoonoomia (RKPJKo 12.04.2018, 5-18-1/8; RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-16-14, p 16; RKPJKo 19.05.2014, 3-4-1-10-14, p 13) jms. Menetlusökoonoomia põhimõtte tähendab püüdlemist tõhusa menetluse poole üheaegselt riigi ressursside säästmisega (RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 45; RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 56). Kuigi iga materiaalse põhiõiguse olemusega käib kaasas õigus nõuda selle kaitset, määrab põhiõiguse kohtuliku kaitse standardi kindlaks PS § 15 lg 1 esimene lause ja see standard on range. Seega ei kohaldu kohtupõhiõiguse riivamisel kohtus kaitstava materiaalse põhiõiguse suhtes kehtivad üldised ega kvalifitseeritud piiriklauslid.

96. Kohtupõhiõiguse riive allub soorituslikule iseloomule ja seadusandja ulatuslikule kujundusõigusele vaatamata **proportsionaalsuse testile** (nt RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10,

p 57; RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13, p 20). Intensiivsemate riivete mõõdukuse tagamiseks võivad olla vajalikud tasakaalustavad meetmed, nt varjatud jälgimise puhul muu sõltumatu kontroll kohtusse pöördumise võimaluse asemel või vahistamismenetluses tõendite vahetu tutvustamata jätmise korral nende küllaldane avamine vahistamistaotluses (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 99 jj; RKKKm 04.05.2016, 3-1-1-110-15, p-d 16–17).

97. Rikkumise tagajärjed. PS § 15 lg 1 esimeses lauses sisalduv tuleb taotletavas või toimivas kohtumenetluses tagada ennekõike edasikaebeõiguse ning vajadusel kohtulahendi tühistamise kaudu (nt RKKKm 08.04.2020, 1-15-6483/415, p 26 seoses ebaseadusliku kohtukoosseisuga). Kui kitsamalt kaebe- või üldisemalt kohtupõhiõiguse realiseerimist takistab põhiseadusvastane õigustloov akt või selle andmata jätmine, tagatakse õiguskaitse õigustloova akti kohaldamata jätmise ja kohtupõhiõiguse otsekohaldamise ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise kaudu (PS § 15 lg 1 ls 2 ja lg 2, § 152) pädevas kohtus (RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-7-17, p 21; komm 96 jj). Kui rikkumist pole võimalik heastada kohtumenetluses raames, võib kõne alla tulla kahju hüvitamine, nt mõistliku menetlusaja rikkumisel.

C. Õigus põhiseaduse kohaldamisele

98. PS § 15 lg 1 teise lause järgi on igaühel õigus taotleda tema kohtuasja lahendavalt kohtult asjasse puutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusvastaseks tunnistamist. Kommenteeritava paragrahvi teise lõike kohaselt järgib kohus põhiseadust ja tunnistab seaduse, õigusakti või toimingu põhiseadusvastaseks, kui niisugune vastuolu ilmneb. Neid sätteid tuleks vaadelda koos tervikliku põhiõigusnormistikuna, mis annab menetlusosalisele õiguse nõuda enda kohtuasjas põhiseadusvastaste sätete kõrvalejätmist ning sellega tekkiva lünga täitmist põhiseadusega. Ühtlasi täiendavad need PS § 15 lg 1 esimest lauset, rõhutades isiku õigust nõuda enda kohtuasja lahendamisel ilmnunud põhiõiguste rikkumise korral tõhusa kohtulahendi tegemist, sh rikkumise tuvastamist kohtuotsusega (RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15; komm 84).

99. Põhiseaduse kohaldamise kohustus on kohtuvõimu põhjanev objektiivne kohustus (PS § 3 lg 1 ls 1, § 146 ls 2, § 152). PS § 15 lg 1 teise lause ja lg 2 mõte on täiendada neid kohustusi subjektiivse mõõtmega põhiõiguslikul tasandil. Kuna PS § 15 lg 1 esimene lause hõlmab õiguse seaduslikule kohtulahendile, oleks õigus põhiseaduse kohaldamisele hõlmatud sellegi sättega. PS § 15 lg 1 teise lause ja lg 2 tekstis avaldub põhiseaduse koostamisel häälekalt kõlanud püüdlus anda põhiõigustele ja vabadustele reaalne, kohtulikult kaitstav sisu, kontrastiks NSV Liidu konstitutsiooni deklaratiivsetele „õigustele“. Ühtlasi püüti vältida ebamäärasust, mis valitses põhiseaduse maksmapanekul kohtumenetluses esimesel iseseisvusperioodil (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 762).

I. Adressaat

100. PS § 15 lg 1 esimesest lausest ja lg-st 2 tuleneva põhiõiguse adressaat on riik (kohus). Täpsemalt on iga konkreetse asja kohtukoosseis pädev hindama asjasse puutuva õigustloova akti põhiseaduspärasust, tegema selles küsimuses esialgse otsuse, algatama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning tegema õigustloova akti põhiseadusvastasusest vajalikud järeldused tsiviil-, haldus- või süüteoasja jaoks. Põhiasja lahendav kohus ei sõltu nende tehete tegemisel ühegi teise instantsi seisukohtadest. Riigikohus on aga algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses samuti vaba hindama õigustloova akti põhiseaduspärasuse küsimust (§ 152 komm-d 9–10).

II. Kaitseala

101. Isikuliselt laienevad PS § 15 lg 1 teine lause ja lg 2 kõigile põhiõiguse kandjatele, kes saavad olla põhikohtuasjas menetlusosaliseks (komm 12 jj). **Esemeliselt** hõlmab põhiseaduse kohaldamise põhiõigus esmalt kõiki olukordi, kus kohtul tekib või peab tekkima kahtlus asjasse puutuva õigustloova akti põhiseaduspärasuses (üksikasjade kohta § 152 komm-d 11–64). Teiseks on selle põhiõiguse kaitsealas olukorrad, kus kohtuasjas vaidlustatud üksikakt või toiming võib riivata mõnd põhiõigust.

III. Õigusjärelm

102. Seaduse ja muu vaid kaudselt vaidlustatava õigustloova akti puhul on PS § 15 lg 1 teise lause ja lg 2 tagajärjeks kohtu kohustus kontrollida asjasse puutuva normi põhiseaduspärasust, jätta põhiseadusvastasuse ilmnemisel norm kohaldamata, st lahendada kohtuasi ilma põhiseadusvastase normita, ning algatada Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus (§ 152 komm-d 65–75). See kohustus on kohtul sõltumata menetlusosaliste seisukohtadest, kuid menetlusosalisele on samas tagatud õigus esitada taotlus nimetatud volituste kasutamiseks (RKPJKm 13.11.2019, 5-19-43/2, p 8). Otseselt vaidlustatava õigusakti (ennekõike üksikakti) või **toimingu** puhul tuleb kohtul kontrollida selle õiguspärasust ning õigusvastasuse ilmnemisel kohaldada tõhusat õiguskaitsevahendit (komm 84).

D. Kohtuniku õigus sõltumatustagatistele

103. PS § 146 ja § 147 lg 4 panevad koostöös §-ga 15 Riigikogule kohustuse kehtestada seadusega kohtunike sõltumatuse tagatised. Sel kohustusel on subjektiiv-õiguslik mõõde. See tekitab spetsiifilise põhiõiguse, mille kandjaks on kohtunik ja adressaadiks riik (vrd RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 42). Kohtunik ei ole selle õiguse kandjaks ametiisikuna, vaid eritunnustega üksikisiku rollis, kodanikuna, kes on nimetatud kohtunikuametisse. Kohtuniku sõltumatus teenib kõigi õigusemõistmist taotlevate ja selle õiglusele lootvate inimeste huve. Samas on sõltumatus ka kohtuniku (eelis)õigus, millela tal poleks võimalik täita enda ootuspärast rolli (RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 34).

104. PS § 147 lg 4 kohaselt sätestab kohtuniku sõltumatuse tagatise seadus. Sellest sättest ei tulene kõnealuste tagatiste maht, kuid tagatiste sisustamisel tuleb arvestada sellega, mida nende all mõistetakse teistes demokraatlikes riikides.

105. Kohtuniku sõltumatuse üheks tagatiseks on nt tema palk. Õigust piisavale palgale on rikutud, kui kohtuniku palk ei ole kehtestatud seadusega või kui see pole piisav sõltumatuse, erapooletuse ja asjatundlikkuse tagamiseks (RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 40; Euroopa harta kohtunike seaduse kohta, DAJ/DOC (98) 23, art 6 lg 1). Seadusandja suur otsustusvabadus ei allu proportsionaalsuse testile, vaid ilmselgusele. Ilmselgelt oli kohtuniku õigust palgale rikutud nt juhul, kus tema vastu algatatud kriminaalmenetluse ajal puudus kohtunikul igasugune sissetulek (RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 37). Õigust seadusega kehtestatud palgale ei riku täitevvõimu või kohtu esimehe poolt jäiga indekseerimisvalemil alusel tehtavad puhttehnilised arvutused.

106. Õigust piisavale palgale ei riku palga mõningane vähenemine, kui see ei sea ohtu sõltumatust (RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p-d 47–48). Riigikohus jättis 2018. a asjas selgitamata, kas palga vähendamise kaasa toonud valem vastas seadusandja tegelikule eesmärgile või oli tegemist näpuveaga normi sõnastamisel. Seadusandja soovis kehtestada stabiilse palgasüsteemi, mis arvestab elukalliduse muutusi. Kui arvestatakse vaid viimase aasta majandusnäitajaid, mitte kumulatiivselt kõiki aastaid alates seaduse kehtestamisest, siis jääb seaduse eesmärk saavutamata või töötab valem koguni eesmärgi vastu (samas, riigikohtunik P. Roosma eriarvamus, p 4 jj). Kui seaduse sõnastus ei võimaldanud teleoloogilist tõlgendust, oleks ebaõnnestunud valem tulnud tunnistada põhiseadusvastaseks. Kuigi kohtuniku sõltumatustagatiseid ei pruugi alluda proportsionaalsuse testile, eeldab ka ilmselguse test vähemalt mingitki legitiimset eesmärki. Põhiseaduspäraseks ei saa pidada seadusandja „tööõnnetuse“ käigus, st ilma mingi eesmärgita ja meelevaldselt kehtestatud tagatiste kitsendust.

107. Riigikohtu hinnangul ei ole kohtunikul põhiõigust ametipensionile (RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p 36; RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15, p 35).

PARAGRAHV 16

Igäühel on õigus elule. Seda õigust kaitseb seadus. Meelevaldselt ei tohi kelleltki elu võtta.

1. Õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele. Õigust elule kaitseb kehalist olemasolu. Õigust elule saab olla ainult füüsilistel isikutel.

2. Õigust elule kaitsevad ka kesksed rahvusvahelised inimõigusaktid. Paragrahvi 16 sõnastus on peaaegu identne kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 6 lg 1 sõnastusega. Õiguse elule sätestavad ka inimõiguste ülddeklaratsiooni art 3 ning lapse õiguste konventsiooni art 6. EIÕK art 2 lg 1 kohaselt kaitstakse igäühe õigust elule seadusega. EL põhiõiguste harta art 2 lg 1 sätestab, et igäühel on õigus elule.

3. Paragrahv 16 ei keela iseenesest surmanuhtlust (st surma mõistmist ja hukkamist) (vt RKÜKo 25.09.1996, 3-1-1-97-96, eriti Rait Maruste eriarvamust), küll aga keelustab rahu-aegse surmanuhtluse EIÕK 6. lisaprotokoll. 13. lisaprotokoll keelustab surmanuhtluse igas olukorras. Peaaegu kõik Euroopa riigid, sh Eesti, on mõlemad nimetatud lisaprotokollid ratifitseerinud ning need on Eesti suhtes jõustunud (6. protokoll 01.05.1998 ning 13. protokoll 01.06.2004) (surmanuhtluse kohta vt ka komm-d 14–16). Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta sätestab, et kedagi ei tohi surma mõista ega hukata (art 2 lg 2).

4. Paragrahv 130, mis lubab erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata isikute õigusi ja vabadusi, ei luba piirata §-s 16 sätestatud õigusi. EIÕK-s sisalduv sarnane säte, art 15, mis lubab sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet, teatud ulatuses peatada konventsiooniga võetud kohustuste täitmise, ei luba samuti peatada art-st 2 tulenevaid kohustusi, välja arvatud inimeste hukkumine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel. 6. ja 13. lisaprotokolliga võetud kohustuste täitmist ei või peatada.

5. Paragrahv 16 sätestab isiku subjektiivse õiguse elule, millele vastab riigi kohustus mitte võtta inimese elu. Lisaks kaitsele elu tahtliku võtmise eest hõlmab § 16 ka kaitset selliste rünnete eest, mis pole otseselt suunatud elu võtmisele, kuid mis võivad elu võtmise endaga kaasa tuua.

6. Peale isiku subjektiivse õiguse sätestab § 16 ka riigi objektiivse kohustuse inimelu kaitsta. Sellele viitab paragrahvi teine lause. Elu kaitseks on riik KarS-ga kehtestanud kriminaal-õiguslikud sanktsioonid eluvastaste süütegude eest (KarS §-d 113–117). Kriminaalkorras on karistatavad ka mitmed muud süüteod, mis ei ole suunatud otseselt elu vastu, kuid millega on ettevaatamatusest põhjustatud inimese surm või on põhjustatud oht inimese elule (nt ka liiklussüütegude puhul on peamiseks kaitstavaks õigushüveks inimese elu ja tervis, vt RKKKo 03.03.2016, 3-1-1-12-16, p 12). Riigi roll ei piirdu aga vaid KarS kehtestamisega; riik peab tagama ka kuritegude uurimise ning kurjategijate vastutuselevõtmise ja karistamise. Nende kohustuste täitmata jätmine elu vastu suunatud kuritegude puhul võib kujutada endast § 16 rikkumist. Tapmise ja tapmiskatse puhul eeldatakse kriminaalmenetluses avaliku huvi olemasolu ja selliste kuritegude menetlemisel kehtib eranditult kohustuslikkuse põhimõte ning otstarbekuse kaalutlusel menetluse lõpetamine ei ole lubatud (vt RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09). Kaudsemalt teenivad eesmärki kaitsta elu ka mitmesugused muud riiklikud abinõud avaliku korra ja julgeoleku, riigi- ja tervisekaitse jm valdkondades.

7. Riigi positiivne kohustus kaitsta elu ei ole piiramatult. Nii pole mõeldav, et riik kaitseks iga tema jurisdiktsiooni all olevat isikut ihukaitsja abil. Igasuguse vägivalla vältimine ei ole praktiliselt saavutatav. Küll aga on riigil aktiivne kaitsekohustus juhul, kui võimud teavad või peaksid teadma, et konkreetse isiku elule on olemas tegelik ja vahetu oht kolmanda isiku poolt ning võimudel on võimalik oma pädevuse piires võtta tarvitusele abinõusid, mis mõistlikult hinnates võiksid seda ohtu vältida (EIKo 87/1997/871/1083, *Osman vs. Ühendkuningriik*, 28.10.1998; EIKo 33401/02, *Opuz vs. Türgi*, 09.06.2009; EIKo 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 ja 7124/09, *Dink vs. Türgi*, 14.09.2010; EIKo 19400/11, *R. R. jt vs. Ungari*, 04.12.2012). Oluline on siinkohal, kas võimudel on olemas asjasse puutuv informatsioon – kui isiku elule on tema

arvates olemas tegelik ja vahetu oht, ei teki võimudel siiski aktiivset kaitsekohustust, kui isik ei ole võime sellest ohust teavitatud ning kui puudub alus arvata, et nad oleksid pidanud sellest muul viisil teadlikud olema (EIKo 25316-25321/94 ja 27207/95, *Denizci jt vs. Küpros*, 23.05.2001; koduvägivallaga seoses vt EIKo 62903/15, *Kurt vs. Austria*, 04.07.2019 ning EIKo 41237/14, *Talpis vs. Itaalia*, 02.03.2017).

8. Võimalik on ka eelkirjeldatuga vastupidine olukord, kus küsimus ei ole konkreetse inimese kaitsmises, vaid võimude kohustuses kaitsta ühiskonda üldiselt teatud isiku eest, kes võib kujutada endast ohtu mis tahes inimese elule. Juhul kui vägivaldse kuriteo eest vangistust kandev süüdimõistetu paneb eluvastase süüteo toime lühiajalise väljasõidu ajal vanglast, tekib küsimus, kas võimudel oli või pidanuks olema informatsiooni, et selle süüdimõistetu käitumine võib kujutada endast tegelikku ja vahetut ohtu teiste inimeste elule. Kui lühiajalise väljasõidu õiguse andmine otsustati kohase hoolsusega läbi viidud menetluses ja miski ei viidanud sellele, et isik võiks olla teiste elule ohtlik, ei ole tegemist riigi kaitsekohustuse rikkumisega (EIKo 37703/97, *Mastromatteo vs. Itaalia*, 24.10.2002). Samasugusele seisukohale jõudis EIK asjas, kus eluaegse vabaduskaotuse kandmisest tingimisi vabastatud süüdimõistetu pani mõni kuu pärast ennetähtaegset vabastamist toime tapmise (EIKo 46846/08, *Choreftakis ja Choreftaki vs. Kreeka*, 17.01.2012). Riigi kaitsekohustuse rikkumisega oli aga tegemist asjas, kus eluaegset vabaduskaotuslikku karistust kandval ning jätkuvalt kuritegusid toime paneval ja võimudele teadaolevalt uusi kuritegusid kavandaval süüdimõistetul lubati teha ühepäevaseid väljasõite vanglast, mille käigus ta pani taas toime tapmise (EIKo 28634/06, *Maiorano jt vs. Itaalia*, 15.12.2009). EIK on leidnud ka, et riik ei täitnud oma kaitsekohustust juhul, kui ohtlik vaimuhaige vang tappis oma kambrikaaslaste, kusjuures võimudele oli tema ohtlikkus teada, kuid seda infot ei edastatud asjasse puutuvale vanglale, samuti oli puudulik vanglasisene kontroll saabuvate vangide osas (EIKo 46477/99, *Paul ja Audrey Edwards vs. Ühendkuningriik*, 14.03.2002).

9. Politseiametnikele, kellele on usaldatud teenistusrelvad, tuleb tagada vajalik praktiline väljaõpe; samuti tuleb põhjalikult kaaluda, millistele ametnikele relvakandmisõigus anda (EIKo 36146/05 ja 42418/05, *Gorovenky ja Bugara vs. Ukraina*, 12.01.2012 ning EIKo 49382/06, *Sašo Gorgiev vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*, 19.04.2012). Riigikohus on leidnud, et kuriteos kahtlustatavale või süüdistatavale relvaloa andmisest keeldumine või tema relvaloa kehtivuse peatamine, samuti kriminaalkorras karistatud isiku relvaloa kehtetuks tunnistamine on iseenesest sobivad ja vajalikud vahendid kaitsmaks teiste inimeste elu ja tervist. Samas ei ole absoluutsed piirangud, mis täielikult välistavad kaalutlusõiguse, mõõdukad. Piirangute kohaldamisel tuleb arvestada kahtlustuse või süüdistuse sisuks olevate asjaoludega või kuriteo asjaoludega, samuti kahtlustatava, süüdistatava või kriminaalkorras karistatud isiku isikuomaduste ning muude oluliste asjaoludega (RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08; RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10; RKPJKo 26.04.2011, 3-4-1-2-11; RKPJKo 23.05.2013, 3-4-1-12-13). Kaalumist võib teostada ka seadusandja, jõudes seejuures järeldusele, et teatud asjaolude puhul tuleb isiku relvaluba kohustuslikus korras kehtetuks tunnistada (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26/13).

10. Lisaks eluvastaste süütegude karistatavuse sätestamisele ning nende uurimise ja süüdlaste vastutuselevõtmise tagamisele hõlmab riigi kaitsekohustus reeglite kehtestamist ning nende järgimise tagamist mitmesuguste muude potentsiaalselt elu ohustavate tegevusvaldkondade ja olukordadega seoses. Vajaduse korral – sõltuvalt tegevusvaldkonna ohtlikkusest – peavad asjasse puutuvad reeglid hõlmama ohtlikus tegevusvaldkonnas tegutsemise litsentsimist, sellise tegevuse läbiviimise korda, ohutusnõudeid ning järelevalvet. Nii leidis EIK, et riik ei täitnud oma kohust kaitsta elu, kui jäätmehooldlast eraldunud metaani plahvatuse tagajärjel hukkusid inimesed. Võimud olid sellest ohust teadlikud, kuid ei võtnud ette küllaldasi samme, et kaitsta inimesi vahetu ja teadaoleva ohu eest (EIKo 48939/99, *Öneryıldız vs. Türgi*, 30.11.2004). Ka näiteks tervishoiuvaldkonnas peab riik kehtestama reeglid, mis tagavad, et nii era- kui ka avaliku sektori meditsiiniinstitutsioonid võtaks kohaseid meetmeid oma patsientide elu kaitseks. Kui sellised reeglid on kehtestatud, ei vastuta riik meditsiinilise valeotsuse puhul oma kaitsekohustuse täitmata jätmise eest (EIKo 56080/13, *Lopes de Sousa Fernandes vs. Portugal*, 19.12.2017), samuti ei ole õigus elule rikutud, kui kehtivate reeglite alusel ei võimaldata terminaalset seisundis haigetele juurdepääsu müügiloata eksperimentaalravimile (EIKo 47039/11 ja 358/12, *Hristozov ja teised vs. Bulgaaria*, 13.11.2012). Meditsiinisüsteemi süsteemne või struktuurne mittetoimimine, mille tõttu isik jääb ilma elupäästvast erakorralisest abist, võib aga kaasa tuua riigi vastutuse (EIKo 56080/13, *Lopes de Sousa Fernandes vs. Portugal*, 19.12.2017). Näiteks kui enneaegne vastsündinu jäi arstiabist üldse ilma ning suri kiirabiautos pärast sõitmist mitme haigla vahel, kes keeldusid teda vastu võtmast, ei olnud tegemist meditsiinilise valeotsusega ning riik vastutas kaitsekohustuse rikkumise eest (EIKo 24109/07, *Asiye Genç vs. Türgi*, 27.01.2015). Sama oli järeldus juhtumil, kus raseduse lõppfaasis naisel oli näidustatud kiireloomuline operatsioon üsas surnud loote eemaldamiseks, kuid perekonna suutmatuse tõttu tasuta ravi eest ettemaksu ravist ühes haiglas loobuti ning patsient suri kiirabiautos teel teise haiglasse (EIKo 13423/09, *Mehmet Şentürk ja Bekir Şentürk vs. Türgi*, 09.04.2013). Riigi positiivset kohustust astuda kohaseid samme oma jurisdiktsiooni all olevate isikute elude kaitseks on käsitletud ka näiteks asjades, mis puudutavad looduskatastroofe (EIKo 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 ja 15343/02, *Budayeva jt vs. Venemaa*, 20.03.2008 ning EIKo 14350/05, 15245/05 ja 16051/05, *M. Özel jt vs. Türgi*, 17.11.2015), päästeoperatsioone mägedes (EIKo 42994/05, *Furdik vs. Slovakkia*, 02.12.2008), laevade tehnilist kontrolli ja merepäästeoperatsioone (EIKo 44617/98, *Leray jt vs. Prantsusmaa*, 16.01.2001), tööhutust ehitustel (EIKo 60255/00, *Pereira Henriques vs. Luksemburg*, 26.08.2003) ning liiklusohutust (EIKo 37393/02, *Rajkowska vs. Poola*, 27.11.2007). Otseselt või kaudselt inimese elu kaitseks kehtestatud regulatsioone sisaldub paljudes seadustes, nt EhS-s, TTOS-s, TuOS-s, SeOS-s, TKS-s, KemS-s, VäetS-s, RdtS-s, LS-s jpt. Riigikohus on nt leidnud, et mootorsõiduki juhtimisõiguse peatamine liiklusalaste õigusrikkumiste eest teenib muu hulgas eesmärgi kaitsta inimeste elu (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05).

11. Isikuid, kes viibivad kinnipidamiskohas, peetakse eriti haavatavas seisundis olevaiks, ning avalikul võimul on kohustus kaitsta nende tervist ja heaolu, sh tagada neile selline arstiabi, mis on vajalik nende elude päästmiseks. Kui kinnipidamiskohas viibiv isik terviseprobleemide tõttu sureb, peab riik suutma mõistlikult põhjendada, miks surm saabus, ning andma selgitusi isikule enne tema surma antud arstiabi kohta. Oluline on, et heas usus

ja õigeaegselt tehtaks kõik, mis mõistlikult võimalik, et surma ära hoida (EIKo 15509/12, *Karpulyenko vs. Ukraina*, 11.02.2016). Riigi kaitsekohustus on ulatuslik ka teiste piiratud vabadusega isikute – nt psühhiaatriahaiglasse paigutatute – puhul (EIKo 47848/08, *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu vs. Rumeenia*, 17.07.2014). Hooldekodu kliendi suhtes kaitsegarandikohustusest tuleneva vastutusega seoses vt RKKKo 10.10.2019, 1-17-7111/81.

12. Kohustus kaitsta elu hõlmab ka protseduurilist aspekti ehk kohustust läbi viia tõhus ametlik uurimine – seda nii juhul, kui inimene on surnud võimudepoolse jõu kasutamise tagajärjel (EIKo 18984/91, *McCann jt vs. Ühendkuningriik*, 27.09.1995), kui ka näiteks juhul, kui isiku surm seondub meditsiinifääriga (EIKo 32967/96, *Calvelli ja Ciglio vs. Itaalia*, 17.01.2002 ning EIKo 71463/01, *Šilih vs. Sloveenia*, 09.04.2009; vt ka EIKo 3853/14, *A. V. vs. Eesti*, 29.03.2016 ning EIKo 49045/13, *Rõigas vs. Eesti*, 12.09.2017). Sellise uurimise põhiline eesmärk on tagada õigust elule kaitsvate seaduste tõhus rakendamine ning süüdlaste vastutuselevõtmine. Võimud peavad uurimise läbi viima omal initsiatiivil ega või jätta uurimise algatamise taotlemist ohvri lähedaste õlule. Kui isiku surma on põhjustanud võimuesindajad, on oluline, et uurimist läbi viivad ja selle eest vastutavad isikud oleks õiguslikult ja faktiliselt sõltumatud ja erapooletud. Uurimine peab olema tõhus ning selgitama välja, kas konkreetsel juhul oli kasutatud jõu rakendamine õigustatud, samuti tuleb kindlaks teha süüdlased ning neid karistada. Võimudel tuleb teha kõik, mida võib mõistlikult pidada nende võimuses olevaks, et tagada juhtumiga seonduvate tõendite kogumine. Uurimistulemused peavad tuginema kõigi asjaolude põhjalikule, objektiivsele ja erapooletule analüüsile (EIKo 5878/08, *Armani Da Silva vs. Ühendkuningriik*, 30.03.2016 ning EIKo 43577/98 ja 43579/98, *Nachova jt vs. Bulgaaria*, 06.07.2005). Oluline on ka, et uurimine viidaks läbi kiiresti ning et ohvri lähedane isik oleks menetlusse kaasatud määral, mis on vajalik tema õigustatud huvide kaitseks (EIKo 24746/94, *Hugh Jordan vs. Ühendkuningriik*, 04.05.2001). KrMS sätestab, et füüsiline isik on kannatanuks mh juhul, kui kuriteo või süüvõimetu isiku õigusvastase teoga on põhjustatud tema lähedase surm ja talle on surma tagajärjel kahju tekkinud. Seega on sellisel juhul tagatud isiku osalemine kriminaalmenetluses. Kui EIK kasutab tõendite hindamisel üldiselt mõistlike kahtluste puudumise standardit (*beyond reasonable doubt*), siis näiteks juhtudel, mil terve inimene võetakse vahi alla ning ta vahi all pidamise ajal saab vigastusi või sureb, tekivad kaalukad faktioletused ning tõendamiskoormus esitada toimunu kohta rahuldavad ja veenvad seletused lasub võimudel (EIKo 21986/93, *Salman vs. Türgi*, 27.06.2000). Sama kehtib ka näiteks kainestusmajja kainenema paigutatud inimese surma korral (EIKo 11818/02, *Mojsiejew vs. Poola*, 24.03.2009).

13. Ka juhul, kui õiguse elule rikkumine ei ole olnud tahtlik, peavad olemas olema õiguskaitsvahendid, mis võimaldavad tuvastada juhtunu asjaolud, võtta vastutusele süüdlased ning tagada ohvrile kohase hüvitise (EIKo 19776/04, *Ciechońska vs. Poola*, 14.06.2011; EIKo 14350/05, 15245/05 ja 16051/05, *M. Özel jt vs. Türgi*, 17.11.2015 ning EIKo 41720/13, *Nicolae Virgiliu Tănase vs. Rumeenia*, 25.06.2019). Samas ei pruugi tõhusa uurimise nõue sellisel juhul tingimata tähendada kriminaalmenetluse läbiviimise kohustust. Näiteks arstliku hooletuse korral võib olla piisav, kui ohvritele on tagatud tsiviilõigusliku õiguskaitse võimalus (EIKo 56080/13, *Lopes de Sousa Fernandes vs. Portugal*, 19.12.2017). Kõne alla võib

tulla ka distsiplinaarmedmete rakendamine (EIKo 32967/96, *Calvelli ja Ciglijo vs. Itaalia*, 17.01.2002). EIK on leidnud, et riik võib olla oma kaitsekohustust rikkunud, kui arstiiku hoole-tuse kahtluse tõttu läbi viidavad menetlused on ebamõistlikult pikad (EIKo 11562/05, *Byrzykowski vs. Poola*, 27.06.2006).

14. EIK on leidnud, et isiku väljaandmine riigile või väljasaatmine riiki, kus teda ootaks reaalne surmanuhtluse ning EIÕK art 2 vastase kohtlemise oht (nt surmamõistmine ebaõig-lases kohtumenetluses või karistamine surmanuhtlusega usutaganemise eest), võib kujutada endast EIÕK art 2 rikkumist väljaandva riigi poolt (vt EIKo 13284/04, *Bader ja Kanbor vs. Rootsi*, 08.11.2005 ning EIKo 43611/11, *F. G. vs. Rootsi*, 23.03.2016). EIK on ka märkinud, et kuigi EIÕK koostamise ajal ei peetud surmanuhtlust rahvusvaheliste standarditega vastuolus olevaks, näitavad viimase aja arengud, eriti 6. ja 13. lisaprotokollit ratifitseerimine peaaegu kõigi Euroopa riikide poolt, et EIÕK art 2 on muudetud nii, et see keelab surmanuhtluse igas olukorras. Seetõttu ei ole art 2 lg 1 tekst enam takistuseks, et tõlgendada art 3 viisil, et „piina-mise, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise” keeld hõlmab ka surmanuhtluse. EIK on leidnud, et isiku väljaandmine riigile, kus talle võidakse karistusena mõista ja täide viia surmanuhtlus, on vastuolus EIÕK art-ga 3, mh vaimsete kannatuste tõttu, mis sellises olukorras isikule osaks said, võtmata konkreetsetes asjas seisukohta, kas väljaandev riik rikkus ka EIÕK art 2 ning 13. lisaprotokollit art 1 (EIKo 61498/08, *Al-Saadoon ja Mufdhi vs. Ühend-kuningriik*, 02.03.2010). Hilisemas praktikas on EIK sarnases situatsioonis leidnud ühtaegu nii EIÕK art 2 kui ka art 3 rikkumise koostoimes 6. lisaprotokollit art-ga 1 (EIKo 28761/11, *Al Nashiri vs. Poola*, 24.07.2014). Lisaks eelnevale on EIK pidanud ka isiku väljasaatmist relvakonflikti piirkonda EIÕK art 2 rikkumiseks väljasaatva riigi poolt (vt nt EIKo 40081/14, 40088/14 ja 40127/14, *L. M. jt vs. Venemaa*, 15.10.2015). Väljasaadetava poliitilise tegevusega seoses vt EIKo 23378/15, *A. I. vs. Šveits*, 30.05.2017 ning EIKo 50364/14, *N. A. vs. Šveits*, 30.05.2017.

15. Teisalt on EIK tuvastanud EIÕK art 2 menetlusliku rikkumise juhul, kui täitev riik keeldus ebapiisavatele põhjendustele tuginedes täitmast Euroopa vahistamismäärust ning takistas sellega mõrvasüüdistuse uurimist taotlevas riigis (EIKo 8351/17, *Romeo Castaño vs. Belgia*, 11.06.2019).

16. KrMS sätestab, et kui isiku väljaandmist taotlevas riigis võib väljaandmistootluse aluseks oleva kuriteo eest mõista karistuseks surmanuhtluse, võib isiku välja anda üksnes tingimusel, et taotleva riigi pädeva asutuse kinnituse kohaselt ei mõisteta talle surmanuhtlust või ei viida seda täide, kui surmanuhtlus on mõistetud enne väljaandmistootluse esitamist (vt ka RKEKO 29.01.2010, 3-3-1-72-09).

17. VRKS kohaselt ei saadeta üldjuhul pagulast välja ega tagasi riiki, kus tema elu on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Sama seaduse kohaselt tunnustatakse täiendava kaitse saajana pagu-laseks mittekvalifitseeruvat isikut, kelle tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle kaasa tuua tõsise ohu (nt surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise või tema elu ohtu sattumise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu).

18. Juhtudel, kus väljasaatmine kujutab ohtu isiku elule ja tervisele arstiabi puudulikkuse tõttu vastuvõtvast riigis, võib samuti kerkida küsimus väljasaatva riigi kohustusest isiku elu kaitsta. EIK on niisugustel juhtudel pidanud EIÕK art-te 2 ja 3 alusel esitatud kaebusi lahutamatuks seotud olevateks, kuid pigem eelistanud selliseid asju käsitleda art 3 (piinamise ja ebainimiliku kohtlemise keeld) valguses. Nii või teisiti on väljasaatva riigi arsti-, sotsiaal- või abi ärajäämisest tulenev vastutus väga piiratud (vt nt EIKo 30240/96, *D. vs. Ühendkuningriik*, 02.05.1997 ning EIKo 17868/03, *Ndangoya vs. Rootsi*, 22.06.2004).

19. Paragrahv 16 ei välista absoluutselt elu võtmist. Sellele viitab § 16 kolmas lause, mis keelab meelevaldse elu võtmise.

20. Elu võtmine võib osutada õiguspäraseks juhul, kui tegemist on mingi muu olulise õigushüve kaitsega. Nii võib jõu kasutamine (mis võib viia selle isiku elu võtmiseni, kelle vastu jõudu kasutatakse) olla õigustatud ja õiguspärane teiste inimeste kaitseks õigusvastase vägivalda eest, seaduslikul vahistamisel või seaduslikult kinni peetud isiku põgenemise vältimiseks, samuti rahutuste või mässu mahasurumisel (vt EIÕK art 2 lg 2). Elu võtmine ei tohi aga ka neil juhtudel olla omaette eesmärgiks. Elu võtmine võib olla vaid teise õigushüve kaitsega kaasnev kahetsusväärne tagajärg.

21. Potentsiaalselt surmava jõu kasutamine ülalviidatud eesmärkidel on lubatav vaid juhtudel, mil see on „absoluutselt vajalik”. Absoluutne vajadus kasutada jõudu tähendab, et rakendada tuleb rangemat proportsionaalsuse testi võrreldes nende põhiõigustega, mille piirang peab olema lihtsalt „vajalik demokraatlikus ühiskonnas” (EIKo 18984/91, *McCann jt vs. Ühendkuningriik*, 27.09.1995 ning EIKo 23458/02, *Giuliani ja Gaggio vs. Itaalia*, 24.03.2011). Sellist absoluutset vajadust ei ole näiteks juhul, kui põgenik ei kujuta ümbritsevate inimeste elule ega tervisele ohtu ja kui teda ei kahtlustata vägivaldse kuriteo toimepanemises – isegi kui surmava jõu kasutamata jätmise tõttu põgeniku kinnipidamine luhtuks (EIKo 43577/98 ja 43579/98, *Nachova jt vs. Bulgaaria*, 06.07.2005). Jõu kasutamine peab olema seadusega lubatud ning piisavalt reguleeritud; omavoli ja jõu kuritarvitamise ning isegi välditavate õnnetusjuhtumite ärahoidmiseks peab olema loodud küllaldaste ja tõhusate abinõude süsteem. Eelõelduga seonduvalt ei uuri EIK mitte ainult nende võimuesindajate tegevust, kes vahetult jõudu rakendasid, vaid võtab vaatluse alla kogu situatsiooni laiemalt, sh jõu kasutamise planeerimise ja selle kontrolli (EIKo 50385/99, *Makaratzis vs. Kreeka*, 20.12.2004; EIKo 23458/02, *Giuliani ja Gaggio vs. Itaalia*, 24.03.2011 ning EIKo 26562/07 jt, *Tagayeva jt vs. Venemaa*, 13.04.2017), samuti jõu kasutamisele järgnenud päästeoperatsiooni (EIKo 18299/03 ja 27311/03, *Finogenov jt vs. Venemaa*, 20.12.2011).

22. EIK on analüüsinud asju EIÕK art 2 aspektist – ja leidnud selle artikli rikkumisi – ka juhtudel, kui potentsiaalselt surmava jõu kasutamine konkreetset juhul ei viinud ohvri surmani. Sealjuures võetakse arvesse muu hulgas seda, mil määral ja millist jõudu kasutati ning milline oli jõu kasutamise eesmärk (EIKo 50385/99, *Makaratzis vs. Kreeka*, 20.12.2004; vt ka EIKo 49382/06, *Sašo Gorgiev vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*, 19.04.2012).

23. Elule potentsiaalselt ohtliku jõu kasutamist reguleerivad näiteks KorS, PPVS, APoS, KKS, KaLS, JAS, RSVS, RiPS, TS, TurvaS, VangS ning VSS. RelvS reguleerib relvade kui ühtede enim levinud ohtliku jõu kasutamist võimaldavate vahendite käitlemist.

24. Elule ohtliku jõu kasutamist võib teatud tingimustel õigustada ka hädakaitse (vt nt RKKKo 15.10.2015, 3-1-1-65-15; RKKKo 04.05.2011, 3-1-1-26-11; RKKKo 21.02.2011, 3-1-1-108-10; RKKKo 20.06.2008, 3-1-1-34-08; RKKKo 04.02.2005, 3-1-1-111-04; RKKKo 25.03.2004, 3-1-1-17-04; RKKKo 21.01.2002, 3-1-1-124-01).

25. Veidi lihtsustatud oleks seisukoht, et õigus elule algab sünniga ning lõpeb surmaga. Elu ei teki hetkeliselt sünnimomendil; elu tekkimist võib vaadelda pigem protsessina. Seega kaitseb § 16 ka veel sündimata elu – loodet. Ühest ja väljakujunenud seisukohta ei ole küsimuses, kas lootel on ka subjektiivne õigus elule või kaitseb loodet ainult objektiivne õigus (vt ka RKTkm 11.05.2011, 3-2-1-31-11, p 11, kus Riigikohus viitab sündimata lapse kui inimelu kandja õigusele elule § 16 mõttes). Ka EIK ei ole võtnud selget ja ühest seisukohta, kas ja mil määral EIÖK art 2 pakutav kaitse laieneb lootele, jättes selle küsimuse riikide otsustada (vt nt EIKo 6339/05, *Evans vs. Ühendkuningriik*, 10.04.2007; EIKo 53924/00, *Vo vs. Prantsusmaa*, 08.07.2004 ning EIKo 50490/99, *Boso vs. Itaalia*, 05.09.2002).

26. Loote kaitse puhul võib tekkida kollisioon ema õigusega enesemääratlemisele. Riik – vähemalt ilmalik riik – ei saa ema mõõdapääsmatult ja sunniviisiliselt kohustada sünnitama. Riigikohus on sedastanud, et raseduse katkestamine on lubatud niivõrd, kui võrd naise õigus vabale eneseteostusele, sh enesemääramisõigus, § 19 tähenduses kaalub üles sündimata lapse kui inimelu kandja õiguse elule § 16 mõttes (RKTkm 11.05.2011, 3-2-1-31-11, p 11). Selge on, et tulevane elu ei ole kaitstud samal määral juba sündinud inimese eluga. Raseduse katkestamist reguleerib RKSS. Selle seaduse kohaselt võib üldjuhul naise soovil tema raseduse katkestada, kui rasedus on kestnud vähem kui 12 nädalat. Teatud tingimustel võib katkestada ka kauem kui 12 ning vähem kui 22 nädalat kestnud raseduse. Raseduse ebaseaduslik (sh hilinenud) katkestamine on kriminaalkorras karistatav.

27. Nii nagu elu algus ei ole ka elu lõpp – surm – alati momentaanne. Ka surm on pigem protsess. Tänapäeva meditsiin on võimeline inimorganismi teatud funktsioone (nt hingamist, südametegevust) pikaajaliselt kunstlikult alal hoidma. Õiguslikus mõttes peetakse surmaks enamasti ajusurma, st olukorda, kus aju on pöördumatult kahjustatud ning seetõttu oma tegevuse lõpetanud (vt ka SPTS).

28. Vaieldav on küsimus, kas isiku surmale kaasaaitamine – ja millisel määral kaasaaitamine – on §-ga 16 keelatud ja kriminaalõigusega karistatav. Lubatavaks peetakse passiivset eutanaasiat, st loobumist terminaalses seisundis haige ravist (vt ka EIKo 46043/14, *Lambert jt vs. Prantsusmaa*, 05.06.2015, kus arstide poolt pärast täielikult halvatud patsiendi lähedastega konsulteerimist tehtud otsust lõpetada patsiendi elu toetav ravi – eristades seda siiski eutanaasiast – ei loetud riigi kaitsekohustuse rikkumiseks; elu toetava ravi lõpetamise kohta vt ka EIKo 39793/17, *Gard jt vs. Ühendkuningriik*, 27.06.2017). Aktiivset eutanaasiat peetakse enamikus riikides, sh Eestis, kuriteoks.

29. EIK on leidnud, et EIÕK art-st 2 ei tulene õigus surra kolmanda isiku või avaliku võimu kandja kaasabil (EIKo 2346/02, *Pretty vs. Ühendkuningriik*, 29.04.2002; vt ka EIKo 31322/07, *Haas vs. Šveits*, 20.01.2011, kus käsitleti EIÕK art 8 valguses küsimust elu lõpetamiseks kasutatava medikamendi kättesaadavusest).

30. Keelatud ega karistatav ei ole enesetapp – § 16 ei kohusta inimest elama. Riigil on siiski õigus sekkuda, kaitsmaks inimese elu inimese enda eest: § 20 lg 2 p 5 kohaselt võib vaimuhaigelt võtta vabaduse, kui ta on endale ohtlik. Samuti on vanglavõimudel kohustus astuda oma pädevuse piires mõistlikke samme kaitsmaks suitsidaalsete kalduvustega kinnipeetava elu, kui võimudele on teada või peaks teada olema, et tema elu on tegelikus ja vahetus ohus (EIKo 27229/95, *Keenan vs. Ühendkuningriik*, 03.04.2001 ning EIKo 49790/99, *Trubnikov vs. Venemaa*, 05.07.2005; vaimuhaige enesetapu kohta haiglas vt EIKo 78103/14, *Fernandes de Oliveira vs. Portugal*, 31.01.2019 ning EIKo 1967/14, *Hiller vs. Austria*, 22.11.2016). Ka tuleb positiivseid ennetusabinõusid rakendada psüühiliste probleemidega ajateenija enesetapu vältimiseks sõjaväes (EIKo 28809/05, *Lütfi Demirci jt vs. Türgi*, 02.03.2010). Samas ei leidnud EIK rikkumist asjas, kus kinnipeetav, kellele oli tagatud kohane arstiabi, suri näljastreigi tagajärjel (EIKo 1639/03, *Horoz vs. Türgi*, 31.03.2009; vt ka EIKo 73175/10, *Rappaz vs. Šveits*, 26.03.2013, kus otsust näljastreiki pidavat vangki sundtoita, selle asemel et teda vabastada, ei peetud isiku õigust elule rikkuvaks).

PARAGRAHV 17

Kellegi au ega head nime ei tohi teotada.

1. **Au ja hea nime kaitse kui põhiõiguse kujunemine põhiseaduses.** Eesti Vabariigi esimene, 1920. a põhiseadus PS §-ga 17 kattuvat või analoogset normi ei sisaldanud (RT, 09.08.1920, 113/114, 243). Ka Eesti Vabariigi 1938. a PS ei sedasta iseseisva normina au ja hea nime kaitset, kuid 1938. a PS § 15 sätestab esmakordselt Eesti põhiseaduses väljendusvabaduse piirangu: „kodaniku hea nime kaitseks“ (RT, 03.09.1937, 71, 590). Eesti Vabariigi 1992. a PS J. Adamsi töögrupi eelnõu au ning hea nime kaitset eraldiseisvas normis ei nimetanud (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1169–1182), samas tulenes J. Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõust: „§ 20. Seadus kaitseb igaühe au ja väärikust.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1143). Kuigi Põhiseaduse Assamblee istungil kritiseeriti ettepanekut lisada iseseisva normina põhiseadusse ka au kaitse (vt V. Rumeseni sõnavõttu Põhiseaduse Assamblee 3. istungil), jõudis au ja hea nime kaitse iseseisva normina ka kehtivasse põhiseadusesse. Eesti Vabariigi 1992. a PS sätestab esmakordselt põhiseaduse eraldiseisvas normis au ja hea nime kaitse. Erinevalt 1938. a PS-st ei sisalda PS § 17 enam piirangut, et põhiseaduse kaitse laieneb ainult Eesti Vabariigi kodanike hea nime kaitsele.

2. **Au ja hea nime kaitse rahvusvahelises õiguses.** Rahvusvaheline õigus on PS § 17 tõlgendamisel oluline ning seega tuleb § 17 mõtestamisel tähelepanu pöörata ka Eesti jaoks relevantsetele rahvusvahelise õiguse normidele, mis au ja hea nime kaitse sätestavad.

EIÖK eraldiseisva artiklina au ja hea nime kaitset välja ei too, kuid EIÖK art 10 sätestab selgelt, et väljendusvabadust võib piirata ka teiste „maine või õiguste kaitseks“. EIK märgib juba oma esimeses au teotamise lahendis, et väljendusvabaduse õigust tuleb tasakaalustada maine kaitse õiguse suhtes (EIÖK art 10.2) (vt EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986). Hilisemas praktikas rõhutab EIK täiendavalt, et maine kaitse kuulub ka EIÖK art 8 kohaldamisalasse (EIKo 53984/00, *Radio France jt vs. Prantsusmaa*, 30.03.2004; EIKo 64915/01, *Chauvy vs. Prantsusmaa*, 29.09.2004; EIKo 12148/03, *Sanchez Cardenas vs. Norra*, 04.01.2008). EIK on lisaks oma praktikas selgitanud, et maine kaitse on üks tsiviilõiguseid, mida kaitstakse EIÖK art 6.1 järgi. Nimelt sätestab EIÖK art 6.1: „Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus.“ (vt EIKo 31382/96, *Kurzac vs. Poola*, 22.05.2001). Niisamuti sedastab ka Eesti jaoks siduva ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 19 lg 3 p a, et väljendusvabadust võib piirata teiste maine kaitseks ning art 17 lg-s 1 märgitakse, et aule ja reputatsioonile ei tohi meelevaldselt või ebaseaduslikult kallale kippuda. Au ja hea nime teotamise keelab art-s 12 ka ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. EL põhiõiguste harta otsesõnu au ja hea nime kaitset ei maini, kuid art-d 7 ja 8 sätestavad vastavalt era- ja perekonnaelu austamise ning isikuandmete kaitse normid, millel on samuti oluline puutumus au ja hea nime kaitsega.

3. PS § 17 kui reservatsioonita põhiõigus. Au ja hea nime kaitse paragrahv on sõnastatud ilma reservatsioonideta, kuid see ei tähenda, et §-s 17 sätestatud põhiõigus oleks absoluutne. Arvestada tuleb, et PS § 19 lg 2 järgi peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Ka ilma piiriklauslita põhiõigusi võib piirata, kui piirang toetub kolmanda isiku kollektiivsele põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele (RKHKo 31.05.2007, 3-3-1-20-07) (vt ka II ptk sissejuhatuses kom-m-d). Riigikohus on sama mõtte sõnastanud järgmiselt: „Sättes ei ole öeldud, millisel põhjusel tohib seadusandja seda põhiõigust piirata. See tähendab, et tegemist on ilma seadusereservatsioonita põhiõigusega, mida saab riivata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.“ (RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11).

4. Au ja hea nime esemeline kaitseala. Au ja hea nime kaitse on ühelt poolt tõrjepõhiõigus, kuid kommenteeritaval paragrahvil on ka soorituspõhiõiguslik iseloom ehk seadusandjale on suunatud kohustus reguleerida au ja hea nime kaitset.

Riigikohus on mõiste „au ja hea nimi“ sisustamisel märkinud järgmist: „Mõiste „au ja hea nimi“ väljendab ühiskonna positiivset hinnangut inimesele kui isiksusele ning inimese enda suhtumist iseendasse (enesehinnang). Üldjuhul hindab ühiskond isiksust tema tegude alusel. Inimese enesehinnang põhineb tema kujutlusel iseenda väärtusest ja väärikusest.“ (RKTKo 30.10.1997, 3-2-1-123-97).

Au teotamine võib aset leida nii laia avalikkuse ees kui ka üksikute isikute vahel, st nii, et selle tunnistajaks on vaid üks kolmas isik peale au teotaja ja isiku, kelle au teotati. Samas on hea nime ehk maine riive eelduseks head nime teotava teo tegemine üldsust kaasaval viisil laia avalikkuse ees, näiteks meedias. Seega ei loeta hea nime teotamiseks

vaid ühele kolmandale isikutele tehtud avaldust (vt R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p-de 1, 3, 5 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017 ja EIKo 39311/05, *Karakó vs. Ungari*, 28.07.2009).

Riigikohus on rõhutanud: „Au ja head nime kahjustav on mis tahes viisil ja vormis levitav teave.“ (RKTKo 29.03.2017, 3-2-1-153-16). Au ja head nime teotav võib olla ka isiku panemine alandavasse olukorda ning isiku väärikustunde alandamine või kahjustamine (vt R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p 4 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Seega au ja hea nime teotamise eelduseks ei ole vaid kirjaliku avalduse tegemine traditsioonilises või sotsiaalmeedias. Au ja hea nime teotamine võib toimuda ka suulise avaldusega, video, foto, joonistuse või ka teoga, näiteks teise isiku peale sülitamise või ka mõne ähvardava žestiga (vt nt EIKo 68354/01, *Vereinigung Bildender Künstler vs. Austria*, 25.04.2007). Au teotavaks ei loeta tegelikkusele vastavate väidete avaldamist. Küll aga võib selliste väidete esitamise viis või kontekst olla isiku au ja head nime kahjustav (vt ka RKTKo 25.09.2013, 3-2-1-80-13).

Au ja hea nime kaitse on osa ka inimväärikuse kaitsest, mida nimetab PS § 10 ning inimväärikus on omakorda üks põhiseaduse aluspõhimõtteid (RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11). Au mõiste on eelkõige seotud sellega, kuidas teised isikud meid väliselt tajuvad, ja väärikuse mõiste on otseselt seotud isiku sisemise väärikusega (vt ka EIKo 39311/05, *Karakó vs. Ungari*, 28.07.2009). Kui teotatakse inimese au ja head nime, siis enamasti alandatakse sellega ka inimese väärikust. Seega leiavad au teotamine ja väärikuse alandamine aset samal ajal. See aga ei tähenda, et rünne inimese väärikusele ning au ja hea nime teotamine leiab alati aset samaaegselt. Au ja hea nime teotamise eelduseks on selle teo teatav avalikkus. Samas saab isiku väärikust kahjustada ka olukorras, kus see ei toimu avalikkuse või kolmanda isiku ees. Juhul kui väärikust alandav tegu (näiteks näkku sülitamine või muu alandav tegu) pannakse toime privaatse kahe isiku vahel, siis ei ole tegemist au või hea nime teotamisega, kuid tegemist on isiku väärikuse alandamisega. Isik võib oma au ja hea nime ebaväärikalt käitudes maha mängida, näiteks võib kuritegelikku ühendusse kuulumise eest süüdimõistetud isikut nimetada avalikult kuritegeliku grupeeringu liikmeks. Inimväärikus on seevastu igal inimesel tema inimeseks olemise tõttu ning see ei ole sõltuv tema ebaväärikast käitumisest (vt ka PS § 10 komm-d).

5. Riigi positiivne kohustus kaitsta isiku au ja head nime. PS § 17 sõnastusest ja mõttest tuleneb riigi positiivne kohustus hoolitseda selle eest, et isikutel oleks tõhusad ja efektiivsed kaitseabinõud au ja maine kaitsmiseks. Riigil on positiivne kohustus kaitsta isiku au ja head nime ning tagada inimõiguste jõustamine oma jurisdiktsiooni all. Positiivne kohustus tähendab kohustust kehtestada vajalikud normid nii era- kui ka avalikele isikutele ja institutsioonidele (sh kohtutele), mis tagaks põhiõiguse kaitse; samuti peavad riigid looma sõltumatut õiguskaitseüsteemi (vt nt EIKo 71463/01, *Šilih vs. Sloveenia*, 09.04.2009; EIKo 32967/96, *Calvelli ja Ciglio vs. Itaalia*, 17.01.2002). Kui riik on näinud ette piisavad tagatised ning täitnud muus osas enda positiivsed kohustused, ei saa pidada riiki rikkumise eest vastutavaks. PS § 17 osas on riigi keskseteks positiivseteks kohustusteks tagada isikute võimalus pöörduda oma õiguse kaitsmiseks kohtusse (PS § 15); võimalus kasutada kõiki ausa õigusemõistmise garantiisid ning saada õigusrikkumise tuvastamisel kompensatsiooni (PS § 25).

Isikul peab olema võimalik kaitsta oma au ja head nime nii avaliku võimu eest avaliku õiguse sfääris (vertikaalne mõju) kui ka eraõiguslikus sfääris eraõiguslike rünnete eest (horisontaalne mõju).

6. Õigustatud isikud (isikuline kaitseala). Paragrahvi 17 näol on tegemist subjektiivse igaühe õigusega, st paragrahvist ei tulene, et normi kaitseala laieneks vaid paragrahvis märgitud isikutele (PS § 9 lg 1). Paragrahv annab kaitse kõigile füüsilistele isikutele, kelle au ja head nime on teotatud.

Eraldi küsimuseks on, kas ja millises ulatuses laieneb au ja hea nime kaitse ka juriidilistele isikutele. PS § 9 lg 2 järgi laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Au teotamine on omane ainult füüsilisele isikule, st inimesele. Hea nime, s.o maine kaitse laieneb lisaks füüsilisele isikule ka juriidilisele isikule, näiteks äriühingule või ka muule õiguse alusel loodud subjektile (vt ka R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p-de 1, 3 ja 4 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017; juriidilise isiku õiguskaitsevahendite osas vt täpsemalt § 17 komm 14).

Erandlikult on Eesti seadusandja otsustanud, et avalikus õiguses on ametiühingul, mille õigusi rikuti, ametiühingute seaduse § 26 järgi õigus nõuda rikkumise lõpetamist, kohustuse täitmist ning tekitatud varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist.

7. Au ja hea nime teotamine ja objektiivse mõistliku isiku arusaam. Kuigi iga isik tunnetab oma au, head nime ja minapilti subjektiivselt, siis vaidluse korral au ja hea nime teotamise üle lähtub kohus objektiivse mõistliku isiku arusaamast ning arvamusest. Avaldatud hinnanguid või faktiväiteid tuleb võtta sellisena, nagu need on, st kohus peab vaidluse korral tuvastama, mida isik mõistliku isiku arusaama järgi üldsusele avaldas. See, mida avaldaja ise avaldatuga silmas pidas, ei ole relevantne (RKTKo 31.05.2006, 3-2-1-161-05; RKTKo 10.06.2009, 3-2-1-43-09; RKTKo 15.04.2015, 3-2-1-24-15). EIK on avaldatu tõlgendamisel lähtunud „keskmise lugeja“ testist (EIKo 5266/03, *Nikowitz ja Verlagsgruppe News GMBH vs. Austria*, 22.05.2007), mis tähendab, et konkreetse väljenduse hindajaks tuleb mõelda kujuteldav keskmiste võimetega adressaat (vt ka § 10 komm). EIK on täiendavalt rõhutanud, et avaldatud vaidlusaluse väite õiguslikul tõlgendamisel, mh kvalifitseerimisel faktiväiteks või väärtushinnanguks, ei saa kohus lähtuda hageja subjektiivsest arusaamast, vaid lähtuda tuleb avaldatu objektiivsest tähendusest (EIKo 49330/07, *Alfantakis vs. Kreeka*, 28.06.2010; väärtushinnangu ja faktiväite vahetegemise osas vt PS § 17 komm 14). Seega ei pruugi isiku subjektiivne avalduse tõlgendus või ka enese puudutatuna tundmine endast kujutada au teotamist PS § 17 mõttes.

8. Riive teatav raskusaste ehk teotamise nõue. Rünne inimese maine vastu peab olema teatava raskusastmega selleks, et see langeks au teotamise keelu kaitsealasse (vt nt RKTKo 11.04.2004, 3-2-1-11-04; EIKo 28070/06, *A. vs. Norra*, 09.04.2009 ja EIKo 39954/08, *Axel Springer AG vs. Saksamaa*, 07.02.2012). Teotamist tuleb lugeda tugevamaks ründeks kui lihtsalt haavamist või solvamist, mis ei too kaasa õigusnõudeid. Seetõttu on oluline tuvastada au ja hea nime teotamise pahatahtlikkus ehk teadlik ja sihipärane soov kellegi au ja

head nime kahjustada. Au või hea nime teotamine peab ületama teatud künnise ehk esiteks peab see olema kantud tahtlusest, s.o soovist teist isikut kahjustada, ning teiseks peab sellel olema häbistav, alandav või naeruväärstav viis. Väidet ei saa lugeda au teotavaks üksnes põhjusel, et see on negatiivse tähendusega. Au teotamise ründe raskusastme hindamisel tuleb arvesse võtta avaldatu konteksti, ulatust ja ühiskondlikku tähtsust (vt R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p-de 7 ja 12 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017; RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16; EIKo 23118/93, *Nilsen ja Johnsen vs. Norra*, 25.11.1999; EIKo 28114/95, *Dalban vs. Rumeenia*, 28.09.1999; EIKo 2034/07, *Otegi Mondragon vs. Hispaania*, 15.03.2011 ja EIKo 27520/07, *Altug Taner Akcam vs. Türgi*, 25.01.2012).

Ka Riigikohus on märkinud: „Faktiväiteid ja hinnanguid, mis riivavad isiku au tühisel määral, ei ole mõistlik ega põhjendatud lugeda au teotamiseks.“ (RKTKo 11.02.2004, 3-2-1-11-04) ning lugenud au teotavaks väite, „mille vulgaarne, inimväärikust alandav ja inimest mõnitav tähendus on mõistlikule lugejale ilmne“ (RKTKo 10.06.2009, 3-2-1-43-09). PS § 17 ei keela teravalt väljendatud objektiivset ning heas usus tehtud kriitikat. Avaldused võivad olla tehtud ka viisil, mis isegi ründavad, šokeerivad ja häirivad (vt ka EIKo 5493/72, *Handyside vs. Ühendkuningriik*, 07.12.1976; EIKo 72713/01, *Ukrainian Media Group vs. Ukraina*, 12.10.2005). Väljendusvabaduse kaitse all on ka väljendusviis ja -vorm (EIKo 11662/85, *Oberschlick vs. Austria*, 23.05.1991).

9. Avaldatu kontekst ja eesmärk au ja hea nime teotamise riive korral. Kontekstil on au teotamise vaidlustes väljenduse hindamisel suur mõju, st arvesse tuleb võtta, kellele oli hinnatav väljendus suunatud, millist kanalit selle levitamiseks kasutati ning millisel eesmärgil väljendus tehti. Erilist tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, kas väljendus on tehtud poliitilisel, ärilisel, teaduslikul või kunstilisel eesmärgil.

Poliitilise debati vabadus on demokraatliku ühiskonna tuumikkontseptsioon ning selle piiramiseks peaks demokraatlikus ühiskonnas olema eriliselt oluline vajadus (EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986). Parlamendiliikmeid ei saa võtta vastutusele parlamendis või selle organites öeldud au ja head nime riivavate poliitiliste avalduste eest (vt ka § 62 komm-d). Veelgi enam, PS § 62 kommentaari autorid on küsitavaks pidanud, kas PS §-s 62 sisalduv väljend „poliitiliste“ piirab Riigikogu liikme vastutamatus selliselt, et mõne Riigikogu istungil tehtud avalduse eest, mis kvalifitseeritakse mittepoliitiliseks, saab rahvaesindaja vastu esitada näiteks kahju hüvitamise nõude (vt ka § 62 komm-d ja R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p 6 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Oluline on samas silmas pidada, et ka poliitilise debati käigus avaldatu ei ole absoluutse kaitse all ning vastuvõetav ega kaitse all ei ole näiteks vihakõne või üleskutsed vägivalle (vt vihakõne osas ka PS § 17 komm-d 10 ja 15).

Õigus suhtuda poliitiku tegevusse kriitiliselt on demokraatlikus riigis sõna-, mõtte- ja ajakirjandusvabaduse üks põhilisi garantiisid. Poliitiku puhul võib hinnang olla põhjendamatult eelkõige juhul, kui vaatluse all on tema eraelu või on tegu avaldusega, mille ainsaks eesmärgiks on solvata. Võrreldes eraisikuga peab poliitikule olema eriti kõrge taluvuspiir (vt RKTKo 07.05.1998, 3-2-1-61-98; RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97; EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986; EIKo 32131/08 ja 41617/08, *Tuşalp vs. Türgi*, 21.05.2012 ja EIKo 57829/00, *Vides Aizsardzibas Klubs vs. Läti*, 27.08.2004). EIK kohtuasjas *Tuşalp vs. Türgi*

avaldas ajakirjanik kaks kriitilist artiklit peaministri Recep Tayyip Erdoğan'i kohta ning riigisestest kohtute hinnangul väljus avaldaja lubatava kriitika piiridest sellega, et kirjutas poliitiku agressiivsest käitumisest teatud sündmuste kontekstis. EIK sedastas, et artiklid olid avalikkust huvitaval teemal ning peaministril peab olema eriti kõrge kriitikataluvus ning seda isegi provokatiivsete ja solvavate hinnangute suhtes. EIK tuvastas sõnavabaduse riive, sest art 10 (s.o väljendusvabadus) piiridest väljaspool on sellistel juhtumitel väited vaid siis, kui nende ainus eesmärk on kedagi solvata (EIKo 32131/08 ja 41617/08, *Tuşalp vs. Türki*, 21.05.2012).

Riigikohus on omalt poolt seoses avaliku elu tegelasega märkinud, et „avaliku elu tegelased on suurema avalikkuse tähelepanu all ning peavad seetõttu arvestama ka suurema kriitikaga“ (RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05 ja RKTko 26.06.2013, 3-2-1-18-13). Siiski ei ole kõrgem kriitikataluvuse kohustus vaid avaliku elu tegelasest poliitikul. Asjas *Von Hannover vs. Saksamaa* defineerib oma kokkulangevas arvamuses kohtunik Cabral Barreto avaliku elu tegelase mõiste kui isiku rolli ametikohal, millega see isik teostab avalikku võimu ja/või rolli, kus isik kasutab avalikke vahendeid. Avaliku elu tegelase rollis laiemalt on ka iga selline isik, kellel on avalikus elus roll – olgu selleks valdkonnaks poliitika, majandus, kunst, sport, sotsiaal- või muu sfäär (vt PM/Resolution 1165 (1998) ja EIKo 59320/00, *Von Hannover vs. Saksamaa*, 24.09.2004).

EIK on oma lahendites rõhutanud, et kõrgema kriitikatalumise kohustusega on ka isikud, kes on ennast avaliku huvi keskmesse ise asetanud. EIK on näiteks asjas *Bodrožić vs. Serbia* märkinud, et olukorras, kus hageja kirjutas raamatu, mis puudutas avalikkusele huvipakkuvat teemat, ning osales ka televisioonisaates, asetas hageja ennast ise teadlikult olukorda, kus teda võidakse kritiseerida. Seega oli hageja ka kohustatud taluma suuremas ulatuses kriitikat, kui oleks kohustatud taluma samas olukorras erasik, kes ei ole end ise avalikkuse huviorbiiti asetanud (vt EIKo 32550/05, *Bodrožić vs. Serbia*, 10.12.2009; vt ka sarnaseid lahendeid EIKo 23118/93, *Nilsen ja Johnsen vs. Norra*, 25.11.1999; EIKo 26958/95, *Jerusalem vs. Austria*, 27.05.2001; EIKo 29372/02, *Karman vs. Venemaa*, 14.03.2007). Suurem talumiskohustus on ka näiteks suurtel rahvusvahelistel ettevõtetel (vt EIKo 68416/01, *Steel ja Morris vs. Ühendkuningriik*, 15.05.2005). Samas ei saa unustada, et enese avalikkuse huviorbiiti asetamine või avaliku elu tegelase rolli täitmine ei kohusta isikut taluma igasuguseid avaldusi, st ka avaliku elu tegelase rollis oleval isikul on võimalik oma au ja head nime kaitsta (EIKo 59320/00, *Von Hannover vs. Saksamaa*, 24.09.2004).

10. Au ja hea nime teotamine ja karistusõigus. Au ja hea nime karistusõiguslik kaitse Eestis puudub ning au ja hea nime kaitseks tuleb pöörduda eelkõige võlaõiguse normide poole. Solvamise ning laimamise eest nägi kriminaalvastutuse ette kriminaalkoodeks (RT 1992, 20, 288), mis kaotas kehtivuse aastal 2002, kui jõustus KarS (RT I 2001, 61, 364). Küll aga sisaldab karistusõigus siiani teatud erisätteid, mis au ja hea nime teotamisega seonduvad. KarS § 149 keelab surnu mälestuse teotamise; § 247 rahvusvaheliselt kaitstud isiku laimamise ja solvamise; § 275 võimuesindaja solvamise; § 275¹ võimuesindaja laimamise; § 305 kohtu solvamise ning § 305¹ keelab kohtu laimamise (vt ka § 45 komm-d).

KarS § 151 kriminaliseerib vaenu õhutamise (vihakõne), mis hõlmab ka rünnakuid isikute grupi või ühiskonnakihtide vastu. Vihakõnet on pea võimatu ammendavalt defineerida ning seega ka selle üldtunnustatud definitsioon puudub. EIK on selgitanud, et EIÕK art-st 17

tulenevalt ei kuulu konventsioonis väljendatud ja sellega tagatud väärtustega vastuolus olevad avaldused (milleks võib olla ka vihakõne) art 10 (väljendusvabadus) kaitse alla. Näitena taolistest avaldustest on holokausti eitavad, natsismipoliitikat õigustavad, kõiki moslemeid terrorismiga seostavad või juute Venemaal kurjuse allikana kujutavad avaldused (EIKo 7485/03, *Witzsch vs. Saksamaa*, 13.12.2005; EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015, vt ka § 45 komm-d).

PS § 22 kommentaari järgi ei laiene valitseva arusaama kohaselt süütuse presumptsiooni toime eraisikute käitumisele. Ometi tuleb olukorras, kus isiku kohta ei ole jõustunud süüdimõistvat kohtuotsust, avalduste tegemisel au teotavate väidete avaldamise vältimiseks ka eraisikutel (s.o eelkõige meedial) olla oma avaldustes heauskne ja hoolas (vt § 22 komm-d; riigi poolt au teotavate väidete avaldamise ning süütuse presumptsiooni rikkumise osas vt ka RKKHo 12.06.2012, 3-3-1-3-12). Ajakirjandusel ei ole keelatud kajastada süüte uurimise, kahtlustuse või süüdistuse esitamist ja kohtuasja käiku ning seega ei ole korrektse uurimise või kohtuasja kajastamise näol tegemist au või hea nime teotamisega (vt selle kohta nt EIKo 60798/10 ja 65599/10, *M.L. ja W.W. vs. Saksamaa*, 28.09.2018).

11. Väljendusvabadus ning au ja maine kaitse. Kõige enam kohtume praktikas kahe põhiõiguse, PS § 17 au ja hea nime ning § 45 väljendusvabaduse kokkupõrkega. Kohtul tuleb igas kaasuses tasakaalustamise testi abil jõuda otsuseni, milline on põhiõiguste vaheline õiglane tasakaal, arvestades, et kaks nimetatud õigust ei ole hierarhilises suhtes ning neil on vaikumisi võrdne kaal (RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05; EIKo 2872/02, *K.U. vs. Soome*, 02.12.2008; EIKo 28274/08, *Heinisch vs. Saksamaa*, 21.10.2011; EIKo 29369/10, *Morice vs. Prantsusmaa*, 23.04.2015). Kohus lähtub väljendusvabaduse vaidlustes sellest, et au teotamise kaitse kõrval on oluline ka väljendusvabaduse kaitse, kuivõrd just väljendusvabadus on demokraatliku ühiskonna üks fundamentaalseid alustalasid (vt EIKo 5493/72, *Handyside vs. Ühendkuningriik*, 07.12.1976 ja § 45 komm-d).

12. Ajakirjandus ning au ja maine kaitse. Au teotamise vaidluses arvestab kohus sellega, et ajakirjanduse väljendusvabadusel on eriline kaitse, kuivõrd ajakirjandusel lasub kohustus edastada avaliku elu küsimustes ning kooskõlas oma kohustustega informatsiooni ja arvamusi (vt RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05; RKTkm 08.02.2017, 3-2-1-147-16; EIKo 11798/85, *Castells vs. Hispaania*, 23.04.1992; EIKo 15890/89, *Jersild vs. Taani*, 23.09.1994; EIKo 25716/94, *Janowski vs. Poola*, 21.01.1999; EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015). Avalik elu ja avalik huvi ei ole samastatavad pelgalt ajakirjaniku või ka sisu tarbija uudishimuga (EIKo 59320/00, *Von Hannover vs. Saksamaa*, 24.09.2004).

EIK nimetab ajakirjandust demokraatliku ühiskonna valvekoeraks (vt nt EIKo 33846/07, *Wegrzynowski ja Smolczewski vs. Poola*, 16.10.2013). Ajakirjandusvabadus hõlmab ka võimalikku liialdustesse kaldumist või isegi provokatsiooni (vt EIKo 15974/90, *Prager ja Oberschlick vs. Austria*, 26.04.1995; EIKo 21980/93, *Bladet Tromsø ja Stensaas vs. Norra*, 20.05.1999; EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015). EIK on veel seoses ajakirjaniku erilise kaitsega leidnud, et „ajakirjaniku karistamine teise isiku poolt intervjuu käigus tehtud avalduste levitamisele kaasa aitamise eest takistaks oluliselt ajakirjanduse panust avalikku huvi pakkuvate teemade arutamisse ning seda ei tohiks sätestada, välja arvatud juhul, kui selleks on erilisel kaalukad põhjused” (vt EIKo 15890/89, *Jersild vs. Taani*, 23.09.1994; EIKo

38432/97, *Thoma vs. Luksemburg*, 29.06.2001; EIKo 26547/07, *Print Zeitungsverlag GmbH vs. Austria*, 10.01.2014; EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015).

Ajakirjandusel omakorda on kohustus käituda heas usus ning jälgida ajakirjanduseetika nõudeid (vt EIKo 21980/93, *Bladet Tromsø ja Stensaas vs. Norra*, 20.05.1999; EIKo 5126/05, *Yordanova ja Toshev vs. Bulgaaria*, 02.01.2013; EIKo 48876/08, *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, 22.04.2013). Eesti ajakirjanike seas on kõige laialdasemalt kasutusel Eesti Meediaettevõtete Liidu vastu võetud Eesti ajakirjanduseetika koodeks (vt rohkem Eesti ajakirjanduseetika koodeks, 29.01.1998). Eesti Meediaettevõtete Liidu juures tegutseb ka pressinõukogu, mis teatud ulatuses võimaldab vaidlusi ajakirjandusega lahendada kohtuväliselt.

Seoses ajakirjaniku ning laiemalt meedia mõiste arenguga soovib Euroopa Nõukogu liikmesriikidel kasutusele võtta uue, laiaulatusliku meedia mõiste, mis hõlmaks kõiki asjaosalisi, kes loovad ja levitavad potentsiaalselt suurele arvule inimestele mõeldud sisu ja rakendusi (Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2011)7). Ka EIK on omalt poolt selgitanud, et teatud juhul, lisaks nn traditsioonilisele ajakirjanikule, kelle kirjutisel on toimetuse järelevalve, võib art 10 alusel varem ajakirjanikule omane kaitse laieneda ka teistele nn valvekoera funktsiooni täitvatele isikutele, nagu näiteks blogipidajad või muud populaarsed sotsiaalmeedia kasutajad (vt EIKo 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari*, 08.11.2016, vt ka PS § 45 komm-d).

13. Nõude õiguslik alus, au ja hea nime teotamine väärtushinnangu ja faktiväitega.

Au ja hea nime kaitse toimub üldjuhul tsiiviilkorras ja see tähendab, et relevantset on VÕS normid, mis näevad ette lepinguvälised õiguskaitsevahendid isiklike õiguste rikkumise korral.

Nii VÕS-st, Riigikohtu praktikast kui ka EIK praktikast tuleneb, et au teotamine on võimalik nii faktiväidete kui ka väärtushinnangutega (vt RKTko 19.02.2008, 3-2-1-145-07; RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10 ja EIKo 29369/10, *Morice vs. Prantsusmaa*, 23.04.2015). Faktiväidete ja väärtushinnangute oluline vahet teha. Nimelt olenevalt sellest, kas avaldatud on faktiväide või väärtushinnang, erinevad vaidlusaluse väite õigusvastasuse tuvastamise eeldused, tõendamiskoormis ning ka rakendatavad õiguskaitsevahendid (vt RKTko 19.02.2008, 3-2-1-145-07; RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10; EIKo 11662/85, *Oberschlick vs. Austria*, 23.05.1991; EIKo 5380/07, *Karsai vs. Ungari*, 01.03.2010; EIKo 34690/05, *Sofranschi vs. Moldova*, 21.03.2011; EIKo 29369/10, *Morice vs. Prantsusmaa*, 23.04.2015).

Faktiväite ja väärtushinnangu tõendamiskoormis erineb, kuivõrd väärtushinnangut on võimalik ainult põhjendada ega saa tõendada selle sisu tõesust või väärust. Tõendada saab ainult faktiväiteid (vt nt RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10; EIKo 19983/92, *De Haes ja Gijssels vs. Belgia*, 24.02.1997). Väärtushinnangud on subjektiivsed isiku arusaamad. Väärtushinnang loetakse põhjendatuks, kui see ei ole pelgalt spekulatiivne, vaid sellise hinnangu andmiseks on olemas üldine (objektiivne) faktiline baas, mille põhjal eri inimesed võivad teha ka erinevaid järeldusi (vt rohkem EIKo 19983/92, *De Haes ja Gijssels vs. Belgia*, 24.02.1997). Esineb erinevusi ka faktiväite ja väärtushinnangu õigusvastasuse tuvastamisel. Faktiväite avaldamist ei loeta õigusvastaseks, kui avaldaja on avaldatut piisava põhjalikkusega kontrollinud (VÕS § 1047 lg 3). Väärtushinnangu õigusvastasuse kontroll aga ei käi VÕS § 1047, vaid § 1046 lg-te 1 ja 2 järgi. Lisaks on vahetegemine faktiväite ja väärtushinnangu vahel

oluline ka õiguskaitselahendite valikul, sest nagu on juba 1997. aastal kinnitanud Riigikohus, väärtushinnangu ümberlükkamist Eesti õigus ei võimalda. Ümber saab lükata vaid ebaõigeid faktiväiteid (vt nt RKEKo 01.12.1997, 3-2-1-99-97). Ümberlükkamist on võimalik nõuda samal viisil ja samas kohas ümberlükkava avalduse tegemiseks kohustamisega (vt nt RKTko 13.04.2007, 3-2-1-5-07).

Negatiivsete väidete tõendamiskoormis on avaldajal (kostjal) (vt ka RKTko 09.01.2013, 3-2-1-166-12). Kui aga kohtusse pöördunud isik nõuab neutraalse väite osas õiguskaitselahendite (näiteks VÕS § 1047 lg 4 ümberlükkamise nõude) rakendamist, s.o väite osas, mis tema mainet pealtnäha kahjustada ei saaks, on tõendamiskoormis kohtusse pöördunud isikul (hagejal) (vt ka RKTko 31.05.2006, 3-2-1-161-05).

14. Tõhus õiguskaitsese au ja hea nime teotamise korral. Riigil on kohustus läbi viia hoolikas, põhjalik ja tõhus inimõiguste rikkumise uurimine. Vastavad menetlused peavad võimaldama pädeval organil otsustada rikkumist käsitleva kaebuse sisu üle ja tuvastada rikkumine, sanktsioneerida ning tagada tehtud otsuste täitmine. Tõhusad õiguskaitselahendid peaksid olema kättesaadavad, teadaolevad, taskukohased ja suutma pakkuda asjakohast kaitset (vt EIKo 5947/72 jt, *Silver jt vs. Ühendkuningriik*, 25.03.1983; EIKo 22729/93, *Kaya vs. Türgi*, 19.02.1998).

VÕS võimaldab nõuda ebaõigete väidete ümberlükkamist (VÕS § 1047 lg 4); õigusvastase tegevuse lõpetamist (§ 1055) ning varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist.

Au ja hea nime teotamine võib isikutele tekitada kannatusi, mh hingelisi üleelamisi, elumõnude kaotust, ebaeeldivustunnet, häiritust ja stressi, sundida muutma elukorraldust. Kompenseerimine toimub põhiliselt kahel viisil: rahalise hüvitusena ja/või teoga, s.o avaliku vabatahtliku vabandamise või au ja head nime teotava informatsiooni avaliku ümberlükkamisega. Rahaline hüvitis võib olla ka kokkuleppeline ning kui pooled ei jõua kokkuleppele, siis on kompensatsioon kohtu määrata. Rahaline kompensatsioon jaguneb omakorda varaliseks ja mittevaraliseks kahju hüvitiseks (vt R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p 13 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017).

Juhul kui isikule on põhjustatud varalist kahju, näiteks on tekkinud kohtueelsed õigusabikulud, siis saab isik nõuda varalise kahju hüvitamist. Lisaks võib varalise kahju nõue tekkida sellest, et isiku väärikus ja maine kahjustub sedavõrd, et ta vajab selle tulemusena (haigla)ravi või on teatud aja töövõimetu, jääb ilma mõnest lepingust põhjusel, et tema maine on avalikult ja ebaõiglaselt ning alusetult seatud kahtluse alla või on ta usaldusväärsuse kaotamise või olulise kahjustumise tõttu kaotanud töö, sissetuleku või kliente. Varalise kahju tekkimist tuleb hagejal tõendada (RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09).

Au või hea nime teotamise tuvastamisel eeldatakse mittevaralise kahju teket (RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11; RKHKo 17.06.2016, 3-3-1-54-15; RKHKo 05.03.2014, 3-3-1-10-14). Riigikohus on mittevaralise kahju hüvitise suuruse väljamõistmise juures märkinud: „Mittevaralise (moraalse) kahju eest rahalise hüvitise väljamõistmisel peab kohus, sõltumata poolte taotlustest, arvestama rikkumise laadi ja raskust, rikkuja süüd ning selle astet, poolte majanduslikku olukorda, kannatanu enda osa kahju tekkimises jt asjaolusid, millega arvestamata jätmine võiks kaasa tuua ebaõiglase hüvitise määramise.“ (RKTko 27.09.2005, 3-2-1-81-05; vt ka RKTko 26.11.2010, 3-2-1-83-10). Arvestada tuleb kahju hüvitise suuruse väljamõistmisel

ka ühiskonna üldise heaolu tasemega (RKTKo 22.10.2008, 3-2-1-85-08). EIK on omakorda rõhutanud, et välja mõistetav kahjuhüvitis peab olema proportsionaalne ja mõistiikus suhtes kantud kahjuga mainele ning kahjude väljamõistmisel tuleb kaaluda mõlema poole õigusi ning arvestada rikkumise raskusega (vt EIKo 18139/91, *Tolstoy Miloslavsky vs. Ühendkuningriik*, 13.07.1995; EIKo 28199/15, *Independent Newspapers (Ireland) Limited vs. Iirimaa*, 15.09.2017). Mittevaralise ja varalise kahju vaheteo osas on Riigikohus rõhutanud, et õigusrikkumise tulemusel tekkinud majanduslikud probleemid eraelus ja äritegevuses võivad tuua kaasa varalise kahju hüvitise, mitte aga mittevaralise kahju hüvitise. Nimetatud varalise kahju suuruse peab tõendama hüvitust nõudev isik (RKTKo 25.05.2005, 3-2-1-51-05).

Erinevalt füüsilisest isikust juriidilisel isikul mittevaralise kahju hüvitamise nõue puudub (vt ka § 17 komm 6). Kohtupraktikas on Riigikohus leidnud, et juriidilisel isikul ei saa tekkida au teotamisest moraalselt kahju, kuivõrd juriidilisele isikule ei ole omane moraal: „[–] juriidiline isik [võib] nõuda küll au teotamisega tekitatud varalise kahju hüvitamist, mitte aga moraalselt kahju hüvitamist. Kolleegium leiab, et niisugune käsitlus ei ole vastuolus põhiseadusega, kuna juriidilisele isikule ei ole omane moraal, seega ei saa ta ka nõuda moraalselt kahju hüvitamist.“ (RKTKo 27.03.1997, 3-2-1-35-97). Autorite hinnangul ei ole Riigikohtu seisukoht päris täpne, kuivõrd Riigikohus on jätnud tegemata vaheteo au kaitse ning hea nime kaitse vahel. Kommentaari autorid küll nõustuvad, et juriidiline isik ei saa nõuda mittevaralise kahju hüvitamist, kuid oluline on välja tuua, et igal juhul on au teotamine omane ainult füüsilisele isikule, st inimesele. Samas hea nime, s.o maine kaitse laieneb lisaks füüsilisele isikule ka juriidilisele isikule (vt ka R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p-de 1, 3 ja 4 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Kokkuvõttes jõuavad autorid Riigikohtuga samale järeldusele. Kuigi juriidilise isiku hea nimi on kaitstud, siis arvestades, et mittevaralise kahju hüvitamise nõude eesmärk on eelkõige leevendada isiku hingelisi kannatusi, valu ning elumõnude kaotamist, ei ole juriidilisel isikul, kellel puudub hing ning võime tunda valu, õigust nõuda hea nime kahjustamise eest mittevaralist kahju.

Juriidilisel isikul on võimalik nõuda hea nime ehk maine kahjustamisest tekkinud varalise kahju hüvitamist ja kasutada muid õiguskaitselahendeid, näiteks VÕS § 1047 lg-st 4 tulenevat andmete ümberlükkamise nõuet. Äriühingu mainekahjustusest tuleneva varalise kahju hüvitamist on tunnustanud ka EIK (vt EIKo 68416/01, *Steel ja Morris vs. Ühendkuningriik*, 15.05.2005; vt ka R. Maruste. Põhiseaduse § 17 p 13 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017).

Autorite hinnangul olukorras, kus juriidilise isiku kohta on avaldatud vaid ebakohaseid ja õigusvastaseid väärtushinnanguid ning varalist kahju juriidilisel isikul tekkinud ei ole, tuleb kaaluda võimalust anda juriidilisele isikule tuvastusnõude esitamise õigus väärtushinnangute ebakohasuse ja õigusvastasuse tuvastamiseks. Vastasel juhul, kui juriidilisel isikul ei ole võimalik esitada ei kahju hüvitamise ega ka ebaõigete väidete ümberlükkamise nõuet, siis võib ainsaks võimalikuks õiguskaitselahendiks olla väärtushinnangute õigusvastasuse tuvastamise nõue, mille vastu tuleb märgitud olukorras juriidilise isiku huvi jaatada. Seda ka põhjusel, et olukorras, kus (juriidiline) isik jäetakse täielikult ilma võimalusest oma õigusi kaitsta, on küsimus riigi positiivse kohustuse rikkumises tagada efektiivne võimalus oma õiguste kaitseks (vt ka § 17 komm 5).

EIK art 6 (õiglane kohtupidamine) lahendis *Comingersoll S.A. vs. Portugal* ei ole iseeneest täielikult eitanud, et mõnes liikmesriigis ja teatud erandlikul juhul võib juriidilise isiku

mittevaralise kahju hüvitis olla võimalik. EIK rõhutas, et riikidel on kohustus tagada muu hulgas art-s 6 tagatud õiguste efektiivne kaitse ning üks võimalusi võib olla ka mittevaralise kahju hüvitis (EIKo 35382/97, *Comingersoll S.A. vs. Portugal*, 06.04.2000). See aga ei tähenda, et EIK oleks leidnud, et riikidel oleks kohustus tagada mittevaralise kahju hüvitis nõudeõigus ka juriidilistele isikutele. Vastupidi – EIK leidis, et riikidel ei ole kohustust, ent on õigus otsustada, milliseid õiguskaitsevahendeid ja millises ulatuses juriidilistele isikutele maine kaitse vaidlustes võimaldada (vt EIKo 68416/01, *Steel ja Morris vs. Ühendkuningriik*, 15.05.2005).

Vabandamiseks kohustamist Eesti seadused ei võimalda. Riigikohus on selgitanud, et puudub õiguslik alus vabandamise nõudmiseks ja veelgi enam: „See ei ole aga ainuke põhjus, miks vabandamist õiguskaitsevahendina ei ole sätestatud seadusega. Oluline on silmas pidada, et kuigi nii õiguslikule kui ka moraalsele kohustusele on omane normatiivsus, ei saa neid samastada täitmise tagamise aspektist. Vabandamine on moraalne kohustus, mille täitmist tagab üldjuhul tava või avalik arvamus, õigusliku kohustuse täitmine on aga tagatud riigi sunnijõuga.“ (RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05). Küll aga tuleb üldjuhul kohtutel kahju tekitaja vabandamist arvesse võtta mittevaralise kahju rahalise hüvitise suuruse määramisel (vt RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05). Samas on olukord teine avalikus õiguses (ehk vertikaalsuhtes), kus kohtud on vabandamist kui õiguskaitsevahendit riigivastutuse regulatsioonis jaatanud. Nimelt paneb RVastS § 11 lg 2 avaliku võimu kandjale kohustuse rakendada kahju tekitamise tagajärgede kõrvaldamisel kõiki õiguspäraseid abinõusid. Üheks selliseks abinõuks on Riigikohus pidanud ka vabandamist (RKHko 10.06.2005, 3-3-1-30-05). EIK ei ole vabandamiseks kohustamise nõuet ka eraisikutevahelises suhtes (horisontaalsuhe) täielikult välistanud, kuid on leidnud, et nõude võimalikkus oleneb riigi õigusruumi eripäradest ning olukorras, kus õiguskaitsevahendi kasutamine on korrektselt argumenteeritud, võib mõnel juhul olla tegemist ka liikmesriigi kohtu diskretsiooniotsusega (vt EIKo 1758/02, *Kazakov vs. Venemaa*, 05.06.2009; EIKo 33014/05, *Pravoye Delo toimetus ja Shtekel vs. Ukraina*, 05.08.2011).

Televisioonis või raadios au ja hea nime ehk mainet kahjustavate väidete avaldamise korral sätestab MeeTS § 20 õiguskaitsevahendina lisaks ka vastulause esitamise õiguse. MeeTS § 20 lg 1 järgi on igal füüsilisel või juriidilisel isikul (sõltumata tema kodakondsusest või asukohast), kelle seaduslikke õigusi, eriti mainet, on televisiooni- või raadioteenuses kahjustatud ebaõigete faktide esitamisega, õigus esitada vastulause või taotleda muude võrdväärsete ja õigusaktidega kooskõlas olevate vahendite rakendamist. MeeTS § 20 lg 2 teine lause täpsustab, et vastulause esitamise soovist tuleb televisiooni- või raadioteenuse osutajale kirjalikult teatada 20 päeva jooksul pärast taotluse põhjustanud saate edastamist.

Kuigi au ja hea nime kaitse toimub tsiviilkorras, st eelkõige VÕS sätete alusel, ei tohi VÕS või ka muude seaduste kohaldamisel unustada PS §-s 11 sätestatud põhiõiguslikku vastasuunaliste õiguste kaalumise testi (vt täpsemalt PS § 11 komm-d ja RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09).

15. Au ja hea nime kaitse seos uute tehnoloogiatega. Au teotamise vaidluses avaldatule õigusliku hinnangu andmisel tuleb arvesse võtta ka konkreetset digikeskkonda, kus avaldus on tehtud. Nii on EIK näiteks märkinud, et arvesse tuleb võtta suhtlemisstiili eripära, sest teatud internetiportaalides ongi lodevam kõnepruuk tavapärane ning seetõttu ei saa seda

suhtlusstiili lugeda kellegi õigusi rikkuvaks (EIKo 22947/13, *Magyar Tartalomszolgálatók Egyesülete ja Index.hu Zrt vs. Ungari*, 02.05.2016; EIKo 3877/14, *Tamiz vs. Ühendkuningriik*, 19.09.2017).

Omajagu küsimusi au teotamise vaidlustes internetis on tekitanud ka vastutus hüperlingi taga oleva sisu osas. Asjas *Magyar Jeti Zrt vs. Ungari* leidis EIK, et vääri oli ilma igasuguse kaalumisetä panna vastutust hüperlingi taga olevate laimavate avalduste eest hüperlingi postitajale. Seda muu hulgas põhjusel, et lingi postitajal ei ole enamasti kontrolli lingi taga oleva sisu üle ning arvestades, et kogu interneti toimimise mehhanism on üles ehitatud paljuski just hüperlinkidele. Seetõttu tooks hüperlingi postitajale vastutuse omistamine kaasa muret tekitavalt negatiivse mõju väljendusvabadusele internetis (EIKo 11257/16, *Magyar Jeti Zrt vs. Ungari*, 04.03.2019).

Internetiteenuse vahendaja vastutuse (näiteks internetiportaalide vastutuse) kohta vihakõne ning au ja hea nime teotava kolmanda isiku sisu osas vt PS § 45 komm-d. Vahendajate vastutuse osas on EIK teinud praeguseks juba mitmeid lahendeid, leides peaaugjalikult, et olukorras, kus portaalil on kasutusel ebakohasest materjalist teavitamise ja kõrvaldamise süsteem ning kui portaal reageerib teavitustele kiiresti, siis ei vastuta internetiteenuse vahendaja kasutajate loodud sisu eest enamasti ka juhul, kui sisu on solvav. Erandiks on EIK praktikas eelkõige juhud, kui kolmandate isikute kommentaarid vmt sisaldavad vihakõnet ja ähvardamist vägivallaga. Sellises olukorras tuleb portaalidel võtta ise meetmeid selgelt õigusvastase sisu viivitamatuks kõrvaldamiseks ja seda isegi olukorras, kus väidetav ohver või kolmandad isikud pole sellest sisust portaali teavitanud (vt EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015; EIKo 22947/13, *Magyar Tartalomszolgálatók Egyesülete ja Index.hu Zrt vs. Ungari*, 02.05.2016; EIKo 74742/14, *Pihl vs. Rootsi*, 07.02.2017; EIKo 3877/14, *Tamiz vs. Ühendkuningriik*, 19.09.2017; EIKo 43624/14, *Høiness vs. Norra*, 19.03.2019).

PARAGRAHV 18

Kedagi ei tohi piinata, julmalt või väärikust alandavalt kohelda ega karistada. Kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele.

1. PS § 18 esimeses lauses sisalduv väärikohetlemise erivormide keeld ja selle ulatus on suures osas kindlaks määratud rahvusvaheliste lepingutega ja neid tõlgendavate organite poolt. Piinamise või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise keeld on absoluutne inimõigus, mis tähendab, et sellest keelust ei tohi riik teha erandeid ega kalduda kõrvale ka hädaolukorras (derogatsiooni keeld). Tegemist on *ius cogens*-normi ehk vastuvaidlematu rahvusvahelise õiguse imperatiivnormiga. Selliste normide hulka kuuluvad ka nt orjapidamise keeld, riikidevahelise jõu kasutamise keeld, rassilise diskrimineerimise keeld ja genotsiidi keeld. Piinamise ja alaväärsuse kohtlemise keeld on leitav kõikidest olulistest 20. sajandil koostatud inimõigusi kaitsvatest rahvusvahelistest ja regionaalsetest kokkulepetest. Näiteks nüüdseks tavaõiguseks kujunenud 1948. aastal vastu võetud ÜRO inimõiguste deklaratsiooni art 5 kohaselt ei tohi kellegi suhtes rakendada piinamist või julma, ebainimlikku, tema väärikust alandavat kohtlemist või karistust. Peaaegu identne säte sisaldub ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (inglisekeelne lühend ICCPR) art-s 7 (vastu võetud 1966. aastal). 1984. aastal võeti vastu ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või

inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon (inglisekeelne lühend UNCAT). 1991. aastal vastu võetud ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 37(a) paneb riikidele kohustuse kindlustada, et ükski laps ei satuks piinamise või mõne muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistuse ohvriks (vt nt ÜRO lapse õiguste komitee, *I.A.M. vs. Taani*, 25.01.2018; *D.D. vs. Hispaania*, 01.02.2019). ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIÕK, vastu võetud 2006. aastal) art 15 lg 2 kohaselt peavad riigid rakendada kõiki tõhusaid seadusandlikke, halduslikke, kohtulikke ja muid meetmeid, et teiste inimestega võrdsel alusel vältida puuetega inimeste suhtes piinamise või julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise rakendamist. Nii inimõiguste ülddeklaratsioon kui ka nimetatud ÜRO konventsioonid on Eestile õiguslikult siduvad (vt ka § 18 komm 41). Piinamise ja alaväärse kohtlemise keeld sisaldub ka Euroopa, Aafrika (Aafrika inimõiguste harta art 5) ja Ameerika (Ameerika inimõiguste konventsiooni art 5) regionaalsetes inimõiguste kaitse dokumentides. EIÕK art 3 sätestab, et kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada ning samuti sisaldub vastav keeld Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-s 4.

2. 1920. a ja 1938. a Eesti PS-d ei sisaldanud piinamise ja väärikust alandava kohtlemise või karistamise keeldu. Vastav säte jõudis põhiseaduse põhiõiguste ja -vabaduste kataloogi 1991. aastal, kui Põhiseaduse Assamblee koostas kehtiva põhiseaduse teksti. Põhiseaduse Assamblee töödokumentidest nähtub, kuidas nt J. Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu projektis oli julm ja inimväärikust alandav kohtlemine seotud just karistamise keeluga (J. Adamsi eelnõu § 13: „Karistus ei tohi olla julm ega inimväärikust alandav.“). Põhiseaduse Assamblee eelnõu (15.11.1991) teksti oli assamblee teinud muudatuse ning § 13 lg 2 ütleb: „Kedagi ei või piinata, julmalt või väärikust alandavalt kohelda või karistada“. Põhiseadusliku Assamblee eelnõu 13.12.1991 muudatus tõstis sätte eraldi, § 16 sõnastab: „Kedagi ei tohi piinata ega julmalt või väärikust alandavalt kohelda või karistada. Kedagi ei tohi tema nõusolekuta allutada meditsiinilistele või teaduslikele katsetele.“ Assamblee istungite stenogrammides leiab viiteid Euroopa inimõiguste konventsioonile kui inspiratsiooni- allikale.

3. Riigikohus on lähtunud PS § 18 esimese lause mõtestamisel EIÕK art-st 3 (RKHko 13.11.2009, 3-3-1-63-09, p 21). EIÕK art 3 keelab piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise, ent selle täpse sisu avab EIK praktika. 1998. aastal tegevuse lõpetanud Euroopa Inimõiguste Komisjon tõi EIÕK art 3 kolmetasandilisuse välja esmakordselt 1969. aasta nn Kreeka otsuses (vt Yearbook of the European Convention on Human Rights, vol. 12, 1969). Sestsaadik astmestab EIK väärkohtlemise erivorme hierarhiliselt nende intensiivsuse järgi: piinamine, ebainimlik ja alandav kohtlemine (nt EIKo 5310/71, *lirimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978, p 167). Kuigi terminoloogiliselt esineb nii rahvusvaheliste dokumentide kui PS ja EIÕK võrdluses erinevusi (UNCAT-s *julm*, *ebainimlik* või EIÕK-s *ebainimlik* või PS-s *julm*), ei ole kindlalt teada nende erinevuste põhjusi. Seetõttu tuleb eri määratlusi mõista teineteist täiendavana ja/või sünonüümidena. Piinamise kui kõige raskema väärkohtlemise liigi sisustamisel toetub EIK UNCAT art 1 definitsioonile (nt EIKo 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*, 28.07.1999, p-d 97 ja 100; EIKo 21986/93, *Salman vs. Türgi*, 27.06.2000, p 114; EIKo 20869/92, *Dikme vs. Türgi*, 11.07.2000, p 96). UNCAT art 1 järgi on piinamisel

neli tunnust: tugeva füüsilise või vaimse valu või kannatuste tekitamine, tahtlus, teatud kindel eesmärk, seotus avaliku võimuga. UNCAT art 1 kohaselt ei hõlma piinamise mõiste seaduslike karistuste kohaldamisest tulenevat, nendele karistustele omast või nendega juhuslikult kaasnevat valu või kannatust.

4. Valu ja kannatuste tekitamist tuleb mõista laialt. See hõlmab nii tegevust, nt jõhkrat peksmist, erilisel viisil (nn Palestiina) ohjeldamist, jalalabade pihta löömist (*falaka*), juustest lohistamist, kannatanu peale urineerimist, seksuaalaktiks sundimist, elektrišoki kasutamist, vägistamist jmt (nt EIKo 21987/93, *Aksoy vs. Türgi*, 18.12.1996, p 64; EIKo 23178/94, *Aydin vs. Türgi*, 25.09.1997, p 86; EIKo 839/02, *Maslova ja Nalbandov vs. Venemaa*, 24.01.2008, p-d 106–108), kui ka tegevusetust, nt joogi ja söögita jätmist, meditsiiniabita jätmist jmt (nt EIKo 22277/93, *Ilhan vs. Türgi*, 27.06.2000, p 86). Valu või kannatused võivad seisneda ka selles, et inimest üksnes ähvardatakse tema või tema lähedase piinamise või surmaga (nt EIKo 7511/76 ja 7743/76, *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik*, 25.02.1982, p 26; EIKo 22978/05, *Gäfgen vs. Saksamaa*, 01.06.2010, p-d 26 ja 108; EIKo 59261/00, *Menesheva vs. Venemaa*, 09.03.2007, p 14), inimene näeb lähedase piinamist või hukkamist pealt (nt EIKo 28005/08, *Salakhov ja Islyamova vs. Ukraina*, 14.03.2013, p 204; EIKo 57941/00, 58699/00 ja 60403/00, *Musayev jt vs. Venemaa*, 26.07.2008, p 169; EIKo 23445/03, *Esmukhambetov jt vs. Venemaa*, 29.03.2011, p 190), elab teadmatuses enda pealesunnitult kadunud lähedase saatusest (nt EIKo 16064/90 jt, *Varnava jt vs. Türgi*, 18.09.2009, p 201), kannatab väljasaatmisel ähvardava hukkamise tõttu nn surmatee sündroomi all (nt EIKo 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriik*, 07.07.1989, p 111), kogeb sensoorset üle- või alakoormust (nt EIKo 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978, p 96) või desorientatsiooni (nn *incommunicado*-kinnipidamine, EIKo 39630/09, *El-Masri vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*, 13.12.2012, p-d 203–204) jmt. ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise eriraportöör on vaimse valu või kannatuste alaliigina välja toonud „küberpiinamise“, st kübertehnoloogiate vahendusel inimese hirmutamist, ahistamist, jälgimist, avalikku häbistamist ja laimamist, teabe omastamist, kustutamist või manipuleerimist jmt (UN Doc. A/HRC/43/49). Selget piiri füüsilise ja vaimse valu või kannatuste vahele pole võimalik tõmmata. Samuti ei saa füüsilist ja vaimset valu või kannatust järjestada tähtsuse alusel. Füüsilise valu ja kannatustega kaasneb vaimne valu ja kannatused. Samamoodi mõjutavad psüühilised üleelamised keha funktsioone ning võivad sõltuvalt intensiivsusest ja kestusest põhjustada inimesele korvamatut füüsilist kahju (nt kardiovaskulaarseid haigusi).

5. Füüsilise või vaimse valu või kannatuste tugevuse hindamine (*threshold of gravity*) hõlmab nii objektiivset elementi, nt milles piinamine seisnes, mis olukorras piinamine aset leidis, kui pikalt kestis jms (nt EIKo 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriik*, 07.07.1989, p 100), kui subjektiivset elementi, nt kannatanu sugu, vanust, tervislikku seisundit, usulist ja etnilist kuuluvust jms (nt EIKo 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978, p 162). *Tegu*, kui see on toime pandud kannatanute suhtes, kes on oma positsioonilt eriti haavatavad (nt lapsed, naised, puuetega inimesed jt), võib saavutada asjaolude kogumis väärkohtlemise kõrgema tõsidusastme (nt EIKo 36934/08, *I. C. vs. Rumeenia*, 24.05.2016, p 55; EIKo 34015/07, *Zherdev vs. Ukraina*, 27.04.2017, p 91). Ka on EIK rõhutanud, et EIÕK art 3 tuleb tõlgendada dünaamiliselt tänapäeva tingimusi silmas pidades (nt EIKo 5856/72, *Tyrer vs.*

Ühendkuningriik, 25.04.1978, p 31). Nii võib varem vähem intensiivse väärkohtlemisena või sootuks EIÕK art 3 kaitsealast väljaspool hinnatud *tegu* olla tulevikus hõlmatud EIÕK art-ga 3 või omandada väärkohtlemise astmestikul raskema vormi (nt EIKo 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*, 28.07.1999, p 101; EIKo 65436/01, *Hénaf vs. Prantsusmaa*, 27.11.2003, p 55).

6. Valu ja kannatuste tugevuse kõrval on piinamise tuvastamise oluline komponent tahtlus ja eesmärk, nt soov saada informatsiooni või ülestunnistust või saavutada süü omaksvõttu või karistada (nt EIKo 5310/71, *lirimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978, p 167; EIKo 77617/01, *Mikheyev vs. Venemaa*, 26.01.2006, p 135). Inimese füüsilise ja vaimse vastupanu murdmise eesmärk võib samuti seisneda hirmutamises, kättemaksus ning viha väljaelamises nende poolt, kellel on isiku üle võim (nt EIKo 35746/11, *Saribekyan ja Balyan vs. Aserbaidžaan*, 30.01.2020, p 87). UNCAT art 1 järgi on piinamise eesmärk ühtlasi mis tahes põhjusel diskrimineerimine. See võib hõlmata sunniviisilisi katseid inimese isiksust n-õ parandada, kontrollida inimese käitumist või valikuid, nt laps- ja korraldatud abielusid, sunniviisilisi aborte, sundsteriliseerimist, psühhiaatrilist sekkumist, teisitimõttelejate ümberõpetamist, sundi muuta soolist või seksuaalset identiteeti. Piinamise diskrimineerimisel rajanev eesmärk võib teatud kontekstis esineda ka laste, eakate või puuetega inimeste tõsises hooletusse jätmises (UN Doc. A/74/148, UN Doc. A/63/175) jmt.

7. UNCAT art 1 kohaselt on piinamisel vertikaalmõju, mis väljendub toimepanija seotuses avaliku võimuga. See võib olla ametiisik ise, kes täidab ametiülesandeid, või inimest väärkoheldakse ametiisiku kihutusel või väljendatud või vaikival nõusolekul. ÜRO eriraportöör on toonud välja, et piinamise tuvastamisel on üks võtmeelement vägivalda toimepanija võimupositsioon kannatanu suhtes (kannatanu *powerlessness*) (UN Doc. E/CN.4/2006/6, p 39). Kui väärkohtlemine leiab aset horisontaalselt (väärkohtlemine isikute vahel), on see riigile omistatav olukordades, kus riik on jätnud täitmata või ei täitnud piisavalt enda nn positiivset kohustust isikutevaheline vägivald ära hoida. Need on olukorrad, kus vägivald on toime pandud kinnises asutuses (nt kinnipeetavate vahel) või mis tahes kohas, kus inimesi hoitakse faktiliselt kinni (nt hooldekodu, eraldusruum lasteasutuses jms). Samuti on riik rikkunud nn positiivset kohustust, kui isikutevahelisest vägivaldast on ametivõime (nt politseid) teavitatud ning palutud abi, kuid sellele on jäetud reageerimata, viibitud tegutsemisega või ei tehtud mõistlikke pingutusi, mida saanuks eeldada konkreetse olukorra lahendamisel. EIÕK art 3 horisontaalmõju tuvastamisel ning riigi positiivse kohustuse rikkumise kindlaks tegemisel rakendab EIK nn *Osmani testi* (EIKo 23452/94, *Osman vs. Ühendkuningriik*, 28.10.1998, p 116; EIKo 29392/95, *Z. jt vs. Ühendkuningriik*, 10.05.2001, p 73). EIÕK art 3 rikkumisega võib olla tegu ka siis, kui riigi seadusandlus ei kaitse piisavalt inimest horisontaalse väärkohtlemise eest (EIKo 25599/94, *A. vs. Ühendkuningriik*, 23.09.1998, p 24). Küll aga ei tuletanud EIK riigi positiivset kohustust olukorras, kus paranemislootuseta kaebaja taotles tema abikaasa vastutusele mittevõtmist, kui too assisteerib teda piinarikkast eksisteerimisest pääsemiseks enesetapu täideviimisega. Ka ei leidnud EIK, et EIÕK art 3 kohustab riiki seadustama mis tahes vormis enesetapu lubatavuse (EIKo 2346/02, *Pretty vs. Ühendkuningriik*, 29.04.2002, p 56) (vt riigi positiivse kohustuse kohta ka § 18 komm-d 13 ja 42).

8. UNCAT art 16 kohustab riiki hoidma ära muud julma, ebainimlikku või inimväarikust alandavat kohtlemist ja karistamist, mida ei hõlma UNCAT art-s 1 sisalduv piinamise määratlus (vt terminoloogiast komm 3). Ranget piiri julma/ebainimliku või alandava kohtlemise vahele tõmmata ei ole võimalik. Piinamine on alati julm/ebainimlik ja alandav kohtlemine. Küll aga ei pruugi väärkohtlemise alaliigid saavutada piinamise tuvastamiseks vajalikku läve tõsist/raskusastet (*threshold of gravity*, vt ka komm 5). Kui väärkohtlemisel puudub tahtluse ja eesmärgipärasuse tunnus, ei ole üldjuhul tegu piinamisega (nt EIKo 50222/99, *Krastanov vs. Bulgaaria*, 30.09.2004, p 53). Üldiselt on iseloomulik, et julm/ebainimlik ja alandav kohtlemine on isiksuse tahet ja väarikust tugevalt riivav, põhjendamatu isiksust ning tema väarikust kahjustav ning teda alandav (nt EIKo 5310/71, *Irimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978, p 167). Kas tegemist on julma/ebainimliku või alandava kohtlemisega, sõltub paljude asjaolude koostoisest: väärkohtlemise olemusest, karmusest, kestusest ning teistest juhtumi asjaoludest (nt EIKo 5856/72, *Tyrer vs. Ühendkuningriik*, 25.04.1978, p-d 30 ja 35). Kohtlemine võib olla inimväarikust alandav sõltumata toimepanija kavatsusest inimest alandada (nt EIKo 28524/95, *Peers vs. Kreeka*, 19.04.2001, p-d 74–75; EIKo 47095/99, *Kalashnikov vs. Venemaa*, 15.07.2002, p 101). Subjektiivse elemendi hindamisel on muu hulgas oluline, kuidas inimene ise tegu tajus (EIKo 39084/97, *Yankov vs. Bulgaaria*, 11.12.2003, p 117; EIKo 20972/92, *Raninen vs. Soome*, 16.12.1997, p 55). Tõsiduse madalama läve tõttu võib inimväarikust alandav kohtlemine hõlmata kõiksugu teemasid – alates kinnipeetava kinnipidamisrežiimist, hooldekodu elutingimustest, alaealiste kohtlemisest kriminaalmenetluses, riigist väljasaatmisest kuni inimese sunniviisiliselt kiilakaks ajamiseni.

9. UNCAT art-te 1 ja 16 ning EIÕK art 3 hõlmatud juhtumid puudutavad üldjuhul inimese kohtlemist. Ent teatud juhtudel võib ka inimese karistamine olla julm/ebainimlik või alandav. Kohtuotsusega määratud, sh väga raske karistus, ei ole üldjuhul *per se* inimväarikust alandav. Karistusmäärade osas on riikidel lai kaalutusõigus (nt EIKo 24724/94, *T. vs. Ühendkuningriik*, 16.12.1999, p 117). Küll aga tuleb EIÕK art 3 kõne alla juhtudel, kui karistus on ilmselgelt ebaproportsionaalne. Ka on EIK rõhutanud riikide karistuspoliitika keskse eesmärgina inimese taasühiskonnastamist. Nii asus EIK seisukohale, et uluaegne vanglakaristus on EIÕK art-ga 3 kooskõlas üksnes siis, kui inimesel on võimalus vabaneda ning taotleda karistuse ümbervaatamist (EIKo 66069/09, 130/10 ja 3896/10, *Vinter jt vs. Ühendkuningriik*, 09.07.2013, p-d 83, 102 ja 109). Seadusega lubatud või ametivõimude rakendatud nn institutsionaalne kehaline karistamine (nt vitsahoopide palja ihu vastu andmine) on EIK hinnangul alandav ning vastuolus EIÕK art-ga 3 (EIKo 5856/72, *Tyrer vs. Ühendkuningriik*, 25.04.1978, p-d 30–35).

10. PS § 18 sõnakasutus „kedagi“ osutab ühemõtteliselt, et sätte isikulises kaitsealas on kõik inimesed sünnist surmani, st füüsilised isikud, seda sõltumata nende kodakondsusest, vanusest, vaimsest tervisest, hoiakutest, varasemast elukäigust ja tegudest või rahvusest. Tegemist on niisiis kõigi ja igaühe õigustega (vt ka PS § 9 komm-d). Inimesed on selle sätte isikulises kaitsealas ka siis, kui nende teovõime on mis tahes põhjusel piiratud, samuti kui nad ei viibi Eestis õiguspäraselt või kui nad on toime pannud väga raske õigusvastase teo (nt kuriteo). Keeld inimest piinata või inimväarikust alandavalt kohelda või karistada kehtib nii väikelaste, ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste, sügavate ja tõsiste psüühika-

häiretega inimeste kui ka kõige võikamaid kuritegusid sooritanud inimeste puhul. Pigem võib inimese kõrge vanus, vilets kehaline või vaimne tervis või hoopis lapseealisus tähendada seda, et tema puhul on lävend (vt ka § 18 komm-d 5 ja 7), millest alates saab rääkida PS § 18 esimese lause rikkumisest, konkreetsel juhul madalam. Vt nt EIKo 42110/17, *Jeret vs. Eesti*, 09.06.2020, p-d 54, 65–67, kus EIK mõõnis, et käeraudade kasutamine kinnipeetava suhtes ei ole iseenesest välistatud, ent inimese hoidmine nelja päeva vältel haiglas pärast infarkti käeraudades, kuigi tema juures olid samal ajal kogu aeg valves kaks vanglaametnikku, oli tema terviseseisundit arvestades ülemäärane ja kujutas endast EIÕK art 3 rikkumist. PS § 18 esimeses lauses sätestatud põhiõiguste laienemisest juriidilistele isikutele PS § 9 lg 2 mõttes ilmselt rääkida ei saa. PS § 18 sõnastus küll ei piira isikulist kaitseala pelgalt füüsiliste isikutega, ent kõrvutades sätte sisu juriidiliste isikute olemuse, üldiste eesmärkide ja sättes kirjeldatud õiguste olemusega, on selge, et need omavahel ei sobitu. Piinamine ja inimväärkuse alandamine on mõeldav ennekõike inimeste, st füüsiliste isikute puhul. Valu ja kannatusi juriidilised isikud kui õiguskorraga loodud abstraktsed õigussubjektid kogeda ei saa. Rikkuda ei saa piinamise või väärkohtlemisega ka juriidilise isiku kehalist ja vaimset terviklikkust ning heaolu, tema isiksust või loomupärast väärkust. Võimalus, et piinamine ja väärkohtlemine on midagi, mida saavad kogeda ennekõike inimesed, st füüsilised isikud, on tuletatav UNCAT art-st 1.

11. PS § 18 esimese lause esemelist kaitseala saab mõtestada tegevuste kaudu, mis sätte kaitseala riivavad. Nagu käesoleva paragrahvi komm-s viidatud, tähendab piinamine valu ja kannatuste tekitamist (vt ka § 18 komm-d 5 ja 6). Julm/ebainimlik ja alandav kohtlemine on selline kohtlemine, mis isiksuse tahet ja väärkust tugevalt riivab, isiksust ning tema väärkust põhjendamatult kahjustab ning teda alandab (nt EIKo 5310/71, *lirimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978, p 167). Inimväärkust alandab selline kohtlemine, mis tekitab hirmu, alaväärsustunnet või ahastust ja murendab inimese moraali ja füüsilist vastupanu või sunnib inimest käituma oma tahte vastaselt. Alandav kohtlemine mõjutab inimese isiksust ja näitab lugupidamise puudumist tema isiksuse suhtes. (vt W. A. Schabas. *The European Convention on Human Rights: A Commentary*. Oxford 2015, lk 180–181). Inimväärkusele kui ühele põhiseaduse aluspõhimõttele osutab ka PS § 10 (vt ka PS § 10 komm-d). Riigikohus on inimväärkust sisustanud kompleksse põhiõigusena, mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, õigus informatsioonilisele enesemääramisele, õigus kehalisele puutumatussele (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, I). Seega hõlmab PS § 18 esimese lause esemeline kaitseala inimese kehalist ja vaimset terviklikkust, puutumatus ning heaolu, tema isiksust, loomupärast väärkust ja vaba tahet oma elu üle ise otsustada.

12. Piinamise, julma/ebainimliku või väärkust alandava kohtlemise või karistamise keelu rikkumise tuvastamisega on seega tihtipeale puutumuses ka teiste õiguste riived: nt õigus elule (PS § 16, EIÕK art 2), isikupuutumatussele (PS § 20, EIÕK art 5), perekonna- ja eraelu puutumatussele (PS § 26, EIÕK art 8), väljendusvabadusele (PS § 45, EIÕK art 10), usuvabadusele (PS § 40, EIÕK art 9), õiglasele ja tõhusale menetlusele (PS §-d 13–15, EIÕK art-d 6 ja 13), võrdsele kohtlemisele (PS § 12, EIÕK art 14). Olukordades, kus *tegu* ei saavuta EIÕK

art 3 vastuolu tuvastamiseks piisavat tõsiduse astet, võib see siiski rikkuda teisi EIÕK artikleid (nt EIÕK art 8).

13. PS § 18 esimene lause, EIÕK art 3 ja UNCAT art 4 panevad osalisriikidele lisaks kohustusele hoiduda inimeste väärkohtlemisest veel rea kohustusi. Sellest üksnes ei piisa, et riigivõim ja selle esindajad inimesi ei piina ega kohtle neid väärikut alandavalt. Viimasega on täidetud vaid riigi nn negatiivne kohustus ehk kohustus hoiduda ise inimeste põhiõiguste rikkumisest. Lisaks sellele on riigil nn positiivne kohustus – riik peab vastava põhiõiguse tagamiseks ka aktiivselt tegutsema. EIK on lähisuhtevägivalda puudutavas lahendis (EIKo 34168/11, *Munteanu vs. Moldova*, 26.05.2020, p-d 61–62) nentunud, et kui kohus tuvastab, et inimese kohtlemise intensiivsus ületab EIÕK art 3 rakendamise läve, siis peab kohus hindama, kas riigivõim on täitnud oma positiivse kohustuse EIÕK art 1 ja art 3 koostoimes, kindlustamaks, et riigivõimu jurisdiktsiooni alla kuuluvad inimesed on kaitstud kõikvõimaliku väärkohtlemise, sh ka eraisikute põhjustatud väärkohtlemise eest (vt ka § 18 komm-d 7 ja 42). Sellised omavahel seotud positiivsed kohustused on: luua ja rakendada küllaldane õiguslik raamistik, mis pakub kaitset eraisiku põhjustatud väärkohtlemise eest, võtta mõistlikke meetmeid, mille rakendamine on põhjendatud, kui tegelik ja vahetu väärkohtlemise risk on ametivõimudele teada või pidanuks olema teada, ja viia läbi tõhus uurimine, kui on esitatud kaebus väärkohtlemise kohta. Õiguslik raamistik võib tähendada nt seda, et teatud teod (nt vägistamine) on kriminaliseeritud (vt nt EIKo 41990/18, *Y. vs. Bulgaaria*, 20.02.2020, p 80). Need kohustused ei puuduta mitte ainult karistusõigussüsteemi, vaid ka nt laste kaitseks loodud sotsiaalsüsteemi (vt nt EIK suurkoja otsus 29392/95, *Z. jt vs. Ühendkuningriik*, 10.05.2001). Kui tuvastatakse, et nt riigivõimu esindaja on inimest piinanud või inimväarikust alandavalt kohelnud, siis on tegemist nn sisulise rikkumisega. Riigil ka kohustus tõhusalt uurida väärkohtlemise juhtumeid, kui selle kohta esitatakse kaebus. Tegemist on nn protseduurilise kohustusega väärkohtlemise väiteid tõhusalt uurida ja kui seda nõuet ei täideta, võib tulemuseks olla nn protseduuriline rikkumine. Kui isik esitab avalduse, et politsei või mõne muu taolise riigivõimu organi võimuses on teda piinatud või inimväarikust alandavalt koheldud, peab EIK praktika kohaselt sellele kaebusele järgnema ametlik uurimine. Sellise uurimise olemuslik eesmärk on tagada riigisisese väärkohtlemist keelava õiguse tõhus rakendamine juhul, kui asjaga on seotud riigivõimu teostajad või see toimub nende vastutusallas. Uurimine on tõhus, kui seda viivad läbi need, kes ei sõltu isikutest, kelle tegevust uuritakse, ehk tagatud peab olema lisaks formaalsele ka faktiline sõltumatus. Tõhusa uurimisega peab olema võimalik väärkohtlemise eest vastutavad isikud leida ja neid karistada. Uurimise eesmärk ei ole jõuda kindlale tulemusele, vaid et asja uuritaks igakülgelt ja tehtaks kõik võimalik tuvastamaks, mis tegelikult juhtus. Uurimine ei tohi asjata venida ja väärkohtlemise ohvril peab olema võimalik uurimises tõhusalt osaleda (vt EIK suurkoja otsus 10865/09 jt, *Mocanu jt vs. Bulgaaria*, 17.09.2014, p-d 317–325). UNCAT art 4 kohaselt peab osalisriik sätestama kõik piinamiseks peetavad teod kuritegudena vastavalt oma kriminaalseadusandlusele ja kindlustama, et selliste kuritegude puhul oleks ette nähtud karistused, mille juures võetakse arvesse nende raskusastet. Säte nõuab, et piinamine oleks riigisisises õiguses sobivate karistustega sanktsioneeritud kuritegu, ent ei eelda sama julma või inimväarikust alandava kohtlemise suhtes. Mõistet „piinamine“ peab seejuures käsitlema samamoodi kui UNCAT art 1 (vt ka § 18 komm 3). Ehkki otsesõnu seda konventsiooniga ei nõuta, on soovitatav, et osalisriigid liidaks

UNCAT art-s 1 oleva piinamise definitsiooni täies ulatuses riigisisesse karistusseadustikku. Samuti peab ÜRO piinamisvastane komitee sobivaks karistuseks piinamise eest vähemalt viie aasta pikkust vanglakaristust (M. Nowak, E. McArthur. *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*. Oxford, 2008, lk 229–230). Seda kohustust täidab KarS-s § 290¹, millega on piinamine kriminaliseeritud ja selle eest võib karistada ühe- kuni seitsmeaastase vangistusega või kvalifitseeritud koosseisu puhul kahe- kuni kümneaastase vangistusega. ÜRO piinamisvastane komitee kritiseeris piinamist kriminaliseeriva sätte varasemat redaktsiooni, kuna komitee hinnangul ei sisaldanud KarS piinamise mõiste UNCAT art-s 1 sätestatud olulisi elemente (nt hingelist valu).

14. Riigivõim peab hoolitsema, et inimesi ei piinataks ega koheldaks inimväärikust alandavalt. Täitevõim peab oma tööd tehes pöörama tähelepanu piinamise ja väärkohtlemise ennetamisele ning avastamisele (nt vanglad karistusi täide viies, aga ka järelevalveasutused ja -ametid). Õiguskaitseüsteem peab ära hoidma väärkohtlemise nt kriminaalmenetluses (mh hinnates, kas inimese pikka aega vahi all pidamine ei kujuta juba tema väärkohtlemist), tagama väärkohtlemise juhtumite tõhusa uurimise ning nende eest karistamise. Lisaks sellele on kinnipidamiskohtades piinamise ja inimväärikust alandava kohtlemise ärahoidmiseks loodud mitmete rahvusvahelise õiguse instrumentide koosmõjus sõltumatutest järelevalvajatest koosnev järelevalvemehhanismide paneel. Kinnipidamiskohana ei tule nende järelevalvemehhanismide töö kontekstis mõista mitte ainult karistusasutust (nt vanglat), vaid kõiki kohti, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus, kas avalikku võimu teostava asutuse korralduse alusel, sellise asutuse toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul. Nii sisustab kinnipidamiskoha mõistet UNCAT fakultatiivse protokoll (OPCAT) art 4. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni (ECPT) art 2 käsitleb kinnipidamiskohti lakoonilisemalt, öeldes et need on kohad, kus võimude korraldusel peetakse kinni vabaduse kaotanud isikuid. Mõistet „kinnipidamiskoht“ tuleb väärkohtlemise tõhusa ennetamise huvides nende järelevalvemehhanismide töös tõlgendada laiendavalt, st käsitleda kinnipidamiskohana nt OPCAT mõistes ka kohti, kus viibivatelt inimestelt on võetud vabadus, ja tegu on olukorraga, kus riik kas täidab või võib eeldada, et ta täidab regulatiivset funktsiooni – st on kehtestanud või peaks kehtestama teatud reeglid (vt *Compilation of SPT Advice in response to NPMs requests*). Seega tuleb inimeste väärkohtlemise vältimiseks pidada kinnipidamiskohtadeks ka nn piiripealseid kohti. Viimastena võivad kõne alla tulla hooldekodud, kus õiguslikult inimese liikumisvabadust piirata ei tohi, ent praktikas seda siiski tehakse. Samuti kohad, kus inimese liikumisvabadus ei ole tavaolukorras piiratud, ent kus on võimalik see teatud asjaoludel mõneks ajaks olulisel määral ära võtta nt eraldusruumi paigutamisega. Need järelevalvemehhanismid lähtuvad tõdemusest, et parim viis vältida kinnipidamiskohtades piinamist ja väärkohtlemist on sõltumatute organisatsioonide regulaarsed külaskäigud (kontrollkäigud) kinnipidamiskohtadesse. Sellise lähenemise pakkus 1976. aastal välja Jean-Jacques Gautier, tuginedes Rahvusvahelise Punase Risti Komitee (ICRC) visiitidele sõjavangide hoidmiseks kasutatavatesse kinnipidamiskohtadesse ja visiitide järel tehtud soovitudele, millega tehti ettepanekuid kinnipidamistingimuste parandamiseks. Gautier leidis, et ICRC kontrollkäigud on piinamise ja väärkohtlemise tõrjumisel äärmiselt tõhusad. ICRC mandaat kontrollkäikude tegemiseks oli siiski äärmiselt piiratud ja Gautier tegi ettepaneku, et sellised kontrollkäigud peaksid toimuma

kõigisse kinnipidamiskohtadesse nagu vanglad, psühhiaatria haiglad ja politseijaoskonnad (A. Cassese. *A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture – The American Journal of International Law*, 1989, Vol. 83, No. 1, lk 128–153; Association for the Prevention of Torture. *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual (revised edition)*. Genf 2010, lk 16). Gautier' ideed ei olnud paraku võimalik UNCAT loomisel konventsiooni lülitada ning see jäi ÜRO tasandil oma aega ootama, et kehtestataks UNCAT lisaprotokoll OPCAT. Seevastu viis Euroopa Nõukogu Gautier' mõtte ellu regionaalsel tasandil ning Euroopa Nõukogu võttis 26.06.1987 vastu ECPT (Association for the Prevention of Torture. *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual (revised edition)*. Genf, 2010, lk 17). ECPT-ga asutati piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT), mille ülesanne on ECPT art 1 kohaselt külastusi tehes uurida vabaduse kaotanud isikute kohtlemist, et vajaduse korral tugevdada selliste inimeste kaitset piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise vastu. Eesti liitus ECPT-ga 1996. aastal. CPT on Eesti kinnipidamiskohti külastanud seni kuus korda: esimene visiit toimus 1997. aastal ja seni viimane külastus 2017. aastal. Gautier' soov luua ülemaailmne sõltumatute organisatsioonide kontrollkäikude abil kinnipidamiskohtades väärkohtlemist ennetav süsteem viidi viimaks ellu, kui ÜRO Peaassamblee võttis 18.12.2002 vastu OPCAT, mis jõustus 22.06.2006 (Association for the Prevention of Torture. *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual (revised edition)*. Genf 2010, lk 17). Eesti ratifitseeris OPCAT 2006. aastal. OPCAT-ga nähti ette sõltumatute rahvusvaheliste ja riigisiseste organisatsioonide korrapärased külastused kinnipidamiskohtadesse, ennetamaks piinamist ning muud julma, ebainimlikku või inimväärlikust alandavat kohtlemist ja karistamist. Selleks on vastavalt OPCAT art-tele 2 ja 3 loodud kahetasandiline süsteem, mis koosneb ÜRO piinamisvastasele komiteele alluvast piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise alamkomiteest (SPT) ja igas osalisriigis loodud või nimetatud vähemalt ühest külastusi tegevast riigisisestest institutsioonist ehk riigi enda ennetusasutusest. Alates 18.02.2007 on OPCAT art-s 3 sätestatud riigi ennetusasutuseks ÕKS § 1 lg 7 järgi Eestis õiguskantsler. Ennetusasutusele on kaebused ja pöördumised infoallikaks kontrollkäikude ettevalmistamisel ja läbiviimisel. Ennetusasutuse ülesanne on hinnata olukorda kinnipidamiskohas laiemalt kui ühe inimese pöördumises vahendatud probleemi kaudu. Ennetusasutus teeb regulaarseid kontrollkäike kinnipidamiskohtadesse ja edastab riigivõimule oma soovitusel, kuidas kinnipidamiskohas saaks parandada vabaduse kaotanud isikute kohtlemist ja kinnipidamistingimusi ning ennetada piinamist ning väärkohtlemist (OPCAT art 19). Üldistatult öeldes on nii riigi ennetusasutuse, SPT kui ka CPT töö põhi-olemus sama – teha kontrollkäike kinnipidamiskohtadesse ja esitada riigile oma tähelepanekud, kuidas neis kinnipidamiskohtades saaks inimesi paremini kohelda ja vältida nende piinamist ning väärkohtlemist. Selleks on neil institutsioonidel õigus saada piiramatut juurdepääs teabele riigi kinnipidamiskohtade ja neis olevate inimeste ning nende kohtlemise ja kinnipidamistingimuste kohta, samuti õigus piiramatule juurdepääsule kõigisse kinnipidamiskohtadesse ning nende hoonetesse ja rajatistesse ning võimalus vestelda tunnistajate juuresolekuta isiklikult või vajaduse korral tõlgi abil vabaduse kaotanud isikutega ning teiste isikutega, kes võivad anda asjakohast teavet. Samuti on neil institutsioonidel vabadus valida külastatavaid kohti ning isikuid, kellega vestelda. Need õigused näevad ette ECPT art 8 ja

OPCAT art-d 14, 20. Riigisiseses õiguses täpsustab õiguskantsleri volitusi riigi ennetusasutusena tegutsedes ÕKS § 27. Selle sätte järgi on õiguskantsleril õigus teha kontrollkäiku, saada vaba juurdepääs kinnipidamiskoha dokumentidele jm andmetele. Samuti on õiguskantsleril õigus saada ligipääs kinnipidamiskoha hoonetesse ja territooriumile ning vestelda iga kinnipidamiskohas viibiva inimese ja kinnipidamiskoha töötajaga ilma teiste juuresolekuta. Õiguskantsleril on õigus kontrollkäike teha ette teatamata ja enamasti õiguskantsler seda võimalust ka kasutab. Samuti võib õiguskantsler kaasata kontrollkäikudele erialaasjatundjaid ja eksperte (nt tervishoiutöötaja). Nii riigi ennetusasutus, CPT kui ka SPT saavad kontrollkäigu järel teha riigile soovitusi ja ettepanekuid kinnipidamistingimuste parandamiseks ja väärkohtlemise ennetamiseks. Lisaks sellele on riigi ennetusasutusel OPCAT art 19 kohaselt õigus teha riigivõimule õigusaktide ja nende eelnõude kohta ettepanekuid ja tähelepanekuid. Õiguskantsler esitab soovitusel ja ettepanekud riigivõimule kontrollkäigu kokkuvõttena, mille saab kinnipidamiskohale. Rõhutada tuleb, et CPT ei ole SPT ega riigi ennetusasutustega formaalselt seotud. CPT on loodud omaette rahvusvahelise lepingu alusel ja tegutseb ECPT-ga liitunud riikides. SPT tegutseb ÜRO vastava konventsiooni alusel ja üle maailma riikides, mis on liitunud OPCAT-ga. Riigi ennetusasutus tegutseb riigi territooriumil. OPCAT näeb küll ette tiheda koostöö ja infovahetuse SPT ja riigi ennetusasutuse vahel, ent kontrollkäike teevad mõlemad siiski iseseisvalt. Praktilises igapäevatöös on CPT kui aastatepikkuse kogemustepagasiga organisatsiooni seisukohad autoriteetsed ning nendega arvestavad Euroopa riikide ennetusasutused ja CPT hinnanguid kasutab tihtipeale oma lahendites ka EIK. Selline kolmiküsteem on kasutusel pea kõigis Euroopa riikides, tagamaks inimeste ulatusliku kaitse piinamise ja väärkohtlemise eest kinnipidamiskohtades.

15. Kinnipeetavate (alljärgnevalt tähistamas nii süüdimõistetuid kui vahistatuid) kontekstis on EIK järjepidevalt rõhutanud, kuidas selleks, et kannatused ja alandus kuuluks EIÕK art 3 kohaldamisalasse, peavad need igal juhul olema suuremad kinnipidamisega seotud paratamatust kannatusest ja alandusest. Riik peab tagama, et inimese kinnipidamine toimuks inimväärkust austavates tingimustes, et meetme rakendamise viis ega meetod ei põhjustaks talle kannatusi ega raskusi, mis ületaks kinnipidamisega kaasnevat vältimatut kannatust, ja et vangistuse praktilisi nõudeid arvestades oleks inimese tervislik seisund ja heaolu piisavalt tagatud (nt EIKo 30210/96, *Kudla vs. Poola*, 26.10.2000, p 94; EIK suurkoja otsus 5826/03, *Idalov vs. Venemaa*, 22.05.2012, p 93). EIK toetub kinnipidamistingimuste ja kinnipeetavate kohtlemise hindamisel tihti CPT standarditele ja soovitudele. Samuti viitab EIK aina enam Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusele Rec(2006)2 Euroopa vanglareeglistiku kohta (nn Euroopa vanglareeglistik). CPT standardite ja soovitude aluseks on omakorda ÜRO kinnipeetavate õigusi käsitlevad dokumendid ning ÜRO organite (nt SPT, eriraportööri) aruanded ja juhised: nt ÜRO kinnipeetavate kohtlemise standard-miinumumreeglid (nn Mandela reeglid), ÜRO eeskiri naissoost kinnipeetavate kohtlemise ja naissoost kurjategijatele määratavate mittevabaduskaotuslike karistuste kohta (nn Bangkoki reeglid), ÜRO reeglid kinnipidamiskohas viibivate alaealiste kaitse kohta (nn Havanna reeglid), ÜRO piinamise ja muu julma, ebainimliku ja alandava kohtlemise ja karistamise efektiivse uurimise ja dokumenteerimise käsiraamat (nn Istanbuli protokoll) jmt. Kuigi viidatud rahvusvahelistel dokumentidel ja eksperthinnangutel on soovituslik iseloom, tuleb neid käsitada eesmärkide ja põhimõtetenähtena, mis annavad sisu riikidele järgimiseks kohustuslikele lepingutele ning neis sisalduvatele nõuetele.

16. EIK ulatuslik kohtupraktika vanglatingimuste osas hõlmab EIÕK art 3 rikkumise tuvastamist asjades, mis on puudutanud ebapiisavat isiklikku kambri ruumi ja ülerahvastatust (nt EIKo 64812/01, *Alver vs. Eesti*, 08.11.2005, p 52; EIKo 429/12, *Tunis vs. Eesti*, 19.12.2013, p 46; EIKo 47095/99, *Kalashnikov vs. Venemaa*, 15.07.2002, p 102); sobimatuid sanitaartingimusi (nt EIKo 42525/07 ja 60800/08, *Ananyev jt vs. Venemaa*, 10.01.2012, p 156); ebapiisavat toitu (nt EIKo 56660/12, *Korneykova ja Korneykov vs. Ukraina*, 24.03.2016, p-d 141–144) ja sundtoitmist (EIKo 12066/02, *Ciorap vs. Moldova*, 19.06.2007, p-d 69–70), ebapiisavat arstiabi (nt EIKo 44369/02, *Wenerski vs. Poola*, 20.01.2009, p-d 56–65; EIKo 82284/17, *Jeanty vs. Belgia*, 31.03.2020, p 119); ebapiisavaid võimalusi väljaspool kambrit viibimiseks (nt EIKo 14057/17, *Sukachov vs. Venemaa*, 30.01.2020, p-d 27–33); jõu, erivahendi ja ohjeldusmeetme kasutamist (nt EIKo 66393/10, *Tali vs. Eesti*, 13.02.2014, p-d 59 ja 78; EIKo 42110/17, *Jeret vs. Eesti*, 09.06.2020, p 67), läbiotsimiste teostust (nt EIKo 44558/98, *Valašinas vs. Leedu*, 24.07.2001, p 117; EIKo 12350/04, *Wainwright vs. Ühendkuningriik*, 26.09.2006, p 42) jmt.

17. Kinnipeetava kambri põrandapinna suurus alla 3 m² on tugev eeldus EIÕK art 3 rikkumiseks, kui asjas ei esine kinnipeetava olukorda oluliselt leevendavaid tingimusi, mis ruumikitsuskust kompenseeriks. Nendeks tingimusteks on näiteks lai liikumisvabadus väljaspool kambrit, loomuliku valguse ja värske õhu piisavus, kinnipidamise lühiajalisus (nt EIKo 7334/13, *Muršić vs. Horvaatia*, 20.10.2016, p 135). Vahemikus 3–4 m² kambripinna piisavuse hindamisel kaalub EIK lisaks muid kinnipidamistingimusi: nt värskes õhus viibimise ja treenimise võimalusi, juurdepääsu loomulikule valgusele, ventilatsiooni olemasolu, kambri õhutemperatuuri, võimalust kasutada privaatselt hügieenisõlme jmt (nt EIKo 55352/12, *Aden Ahmed vs. Malta*, 23.07.2013, p 88). Kuid ka üle 4 m² kambripind ei ole *per se* kooskõlas EIÕK art-ga 3 ning võib olla inimväärikust alandav, kui sellega kaasnevad muud puudused: nt teatud perioodil värskes õhus viibimise võimaluse täielik puudumine, piiratud pesemisvõimalused, kambri väliste tegevuste ebapiisavus (nt EIKo 72710/11, *Yarashonen vs. Türgi*, 24.06.2014, p 78; EIKo 10662/06, *Enache vs. Rumeenia*, 01.04.2014, p-d 56–57) jmt.

18. EIÕK art-ga 3 on vastuolus kambri olmetingimused, mis ei taga piisavalt loomulikku valgust, ventilatsiooni, on katkendliku vee- ja elektrivarustusega, ei ole nõuetekohase siseõhu temperatuuriga, kus hügieenisõlm asub vahetus läheduses toidulauaga ning kuhu on leidnud tee rotid, hiired ja putukad jmt (nt EIKo 14437/05, *Modarca vs. Moldova*, 10.05.2007, p-d 65–68; EIKo 61467/12 jt, *Rezmiveş jt vs. Rumeenia*, 25.04.2017, p 108; EIKo 5774/10 ja 5985/10, *Mandić ja Jović vs. Sloveenia*, 20.10.2011, p 78; vrd nt TrtRnKo 30.11.2017, 3-16-1540, p 9; TrtHko 29.11.2016, 3-16-1674, p-d 7–7.1; TrtHko 09.08.2019, 3-18-2396; TrtHkm 12.03.2020, 3-19-1789; TlnRnKo 17.01.2019, 3-16-2031). Õiguskantsler käsitles kinnipeetavate kambrite korrashoiu ja puhtuse nõuet nt 17.12.2019 Viru Vangla soovitusel nr 7-4/191561/1906265. Õiguskantsler leidis, et jälgimiskambrite ehituslik lahendus, kus külmaveekraan asus põranda sisse ehitatud WC-potita tualetist mõnekümne sentimeetri kaugusel, ei olnud piisavalt hügieeniline ega sobinud joogivee võtmiseks. Kraanist valgus ja pritsis vett kambri põrandale ning magamisasemele. Kambrites polnud piisavalt loomulikku valgust ning kinnipeetavate asjade hoidmiseks puudus vastav koht.

19. EIK hinnata on olnud kinnipeetavate hügieeni järgimise võimaluste piisavus ning kohasus. EIÕK art 3 rikkumisega oli näiteks tegu, kui kinnipeetaval puudus juurdepääs hügieenisõlmele, hügieenisõlm oli ülejäänud kambrist eraldamata ja pesemiseks eraldatud aeg oli liiga napp (EIKo 42525/07 ja 60800/08, *Ananyev jt vs. Venemaa*, 10.01.2012, p-d 156–158; vrd nt TlnRnKo 17.01.2019, 3-16-2031, p 12). Õiguskantsler on kinnipeetavate hügieeni eest hoolitsemise võimalusi käsitletud põhjalikult mitmes menetluses (nt 7-4/120885/1300283; 7-4/121256/1304151; 7-4/120512/1203375) ja korduvalt ka eri vanglate kontrollkäikude kokkuvõtetes (nt Harku Vangla 2010. a kontrollkäigu kokkuvõte; Tallinna Vangla 2011. a kontrollkäigu kokkuvõte; Viru Vangla 2014. a kontrollkäigu kokkuvõte; Tallinna Vangla 2017. a kontrollkäigu kokkuvõte). Õiguskantsler on mh juhtinud tähelepanu naissoost kinnipeetavate vajadustest tingitud hügieenivahendite tasuta kättesaadavusele ja piisavusele. Niisamuti on õiguskantsler palunud tagada vangla pesuruumides kinnipeetavate privaatsus dušikohtade eraldamisega kas kardina või muu sobiva vahendiga.

20. EIK hinnangul on EIÕK art-ga 3 kooskõlas kinnipeetavate värskes õhus viibimiseks mõeldud paik, mis pakub kinnipeetavale võimalust ennast aktiivselt liigutada ja treenida. Jalutusboksis peab olema võimalus puhkamiseks ning kaitse ilmastiku eest (nt EIKo 62936/00, *Moiseyev vs. Venemaa*, 09.10.2008, p 125; EIKo 5774/10 ja 5985/10, *Mandić ja Jović vs. Sloveenia*, 20.10.2011, p 78; vrd nt RKHko 08.12.2016, 3-3-1-55-16). Ka CPT hinnangul ei tähenda õigus värskes õhus viibida üksnes võimalust nn betoonkastis jalutada, vaid see sisaldab endas õigust treenida, näha taevast ja horisonti (nt CPT 2016. a soovitus Rootsile). Sestap on CPT soovitanud paigaldada kinnipeetavate jalutusboksidesse horisontaalvaadet võimaldavad aknad (nt CPT 2019. a soovitus Tšehhile). Õiguskantsler on lisaks leidnud, et jalutusboksides vahendite puudumine, mis võimaldaksid kinnipeetaval vajadusel vanglaametnikele endast tõhusalt märku anda, ohustab vangla julgeolekut ja iseäranis kinnipeetavate enda ning teiste elu ja tervist (nt Viru Vangla 2014. a kontrollkäigu kokkuvõte).

21. EIÕK art 3 on rikutud, kui kinnipeetava suhtes rakendatud jõu, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise vajadus ei tulenenud kinnipeetava käitumisest (nt EIKo 42110/17, *Jeret vs. Eesti*, 09.06.2020, p 67). EIK on märkinud, et pipragaasi ei tohi kasutada kunagi kinnipeetava vastu, kes on juba kontrolli alla saanud (nt EIKo 66393/10, *Tali vs. Eesti*, 13.02.2014, p-d 59 ja 78). EIK on seisukohal, et ohjeldusmeetmeid ei tohi kunagi kohaldada karistusena, vaid pigem enesevigastamise või teistele isikutele või vangla julgeolekule tõsise ohu vältimiseks. EIK arvates esineb harva vajadus kinnipeetava rahustusvoodisse paigutamise järele ilma meditsiiniliste näidustusteta. Ka tuleb rahustusvoodisse fikseerimist ja selle jätkamist üksikasjalikult põhjendada (EIKo 16563/08 jt, *Julin vs. Eesti*, 29.05.2012, p 127). Õiguskantsleri hinnangul võimaldab hoolikas dokumenteerimine tuvastada vahetu sunni kasutamist tinginud olukorra, sellega seotud isikud, kinni peetavale isikule kaasnenud tervisekahjustused ja seeläbi hilisemalt tõhusalt kontrollida meetme rakendamise põhjendatust (nt Tallinna Vangla 2017. a kontrollkäigu kokkuvõte; Tartu Vangla 2017. a kontrollkäigu kokkuvõte; Viru Vangla 2014. a kontrollkäigu kokkuvõte).

22. EIK on rõhutanud EIÕK art 3 valguses ka alaealiste kinnipeetavate eraldi hoidmise põhimõtte järgimise olulisust ning leidnud, et alaealise kaebaja kinnipidamine täiskasvanute

vanglas on rahvusvaheliste lepingutega vastuolus. EIK tuvastas, et alaealise psühholoogilise iseloomuga probleemid said alguse täiskasvanute vanglasse paigutamisest ning et tema psühholoogiline seis halvenes vanglas viibimise ajal. Viie aasta jooksul, mil alaealine kaebaja oli täiskasvanute vanglas veetnud, sooritas ta korduvaid enesetapukatseid (EIKo 70337/01, *Güveç vs. Türki*, 20.01.2009, p-d 88–89). Õiguskantsler käsitles põhjalikult alaealiste vajadustele vastavaid kinnipidamistingimusi 14.11.2014 soovitusel Justiitsministeeriumile nr 7-7/141329/1404720, samuti Viru Vangla 2011. a ja 2014. a kontrollkäigu kokkuvõtetes. Õiguskantsler on seisukohal, et alaealiste kinnipidamiseks tuleb luua eraldiseisev/eraldisseisvad asutus(ed), mille füüsiline keskkond ja kinnipidamisrežiim teenib rehabiliteerivaid eesmärke. Olukorras, kus alaealised on paigutatud täiskasvanutega samasse vanglasse, tuleb tagada nende maksimaalne turvalisus, füüsiline ja vaimne heaolu. Sama lähenemist toetab ka CPT järjepidev praktika (nt CPT 2017. a soovitus Ühendkuningriigile).

23. EIK mitmete kohtuasjade läbivaks teemaks on olnud ka puuetega kinnipeetavate kinnipidamistingimused. EIK on käsitlenud EIÕK art 3 rikkumisena näiteks olukordi, kus kinnipeetavatel oli liikumispuude tõttu piiratud juurdepääs vangla eri osadele (nt meditsiiniblokki, raamatukokku, jõusaali, kokkusaamiste tuppa jne) ja kui isik ei saanud iseseisvalt (st ilma kõrvalise abita) vanglas ringi liikuda (nt EIKo 6253/03, *Vincent vs. Prantsusmaa*, 24.10.2006, p-d 101–102; EIKo 48977/09, *Arutyunyan vs. Venemaa*, 10.01.2012, p 81; EIKo 6087/03, *Grimailovs vs. Läti*, 25.06.2013, p-d 153 ja 162). Ka on EIK mitmel korral tuvastanud EIÕK art 3 rikkumise, kui liikumispuudega kinnipeetav on paigutatud talle kohandamata kambrisse või jäetud igapäevatoimingutes (nt tualeti kasutamise, pesemise, söömise, riietamise jms) sõltuvusse kaaskinnipeetavate abist (nt EIKo 45705/07, *D. G. vs. Poola*, 12.02.2013, p 155 ja p 177; EIKo 46857/06, *Engel vs. Ungari*, 20.05.2010, p-d 27 ja 30; EIKo 10401/12, *Helhal vs. Prantsusmaa*, 19.02.2015, p-d 49–53). Ka CPT on heitnud nt 2016. a soovitusel Kosovole ja 2017. a soovitusel Ühendkuningriigile ette ratastoolis kinnipeetavate piiratud liikumisvõimalusi. Õiguskantsler analüüsis puuetega kinnipeetavate kinnipidamistingimusi 14.11.2014 soovitusel Justiitsministeeriumile nr 7-7/141329/1404720 ja tegi etteheiteid Tallinna Vanglale 2017. a kontrollkäigu kokkuvõttes.

24. EIK on olnud seisukohal, et üksikvangistus ei tähenda automaatselt EIÕK art 3 rikkumist (nt EIK suurkoja otsus 59450/00, *Ramirez Sanchez vs. Prantsusmaa*, 04.07.2006; EIKo 69332/01, *Rohde vs. Taani*, 21.07.2005). Küll aga on EIK tõdenud, et üksikvangistus on üks tõsisemaid vanglas kohaldatavaid meetmeid. Üksikvangistus ilma sobiva füüsilise ja vaimse stimuleerimiseta kahjustab pikemas perspektiivis kinnipeetava vaimset tervist ja sotsiaalseid võimeid (nt EIKo 31535/09, *Gorbulya vs. Venemaa*, 06.03.2014, p 78; EIKo 13579/09, *Razvyakin vs. Venemaa*, 03.07.2012, p 104; EIKo 30042/08, *Csüllög vs. Ungari*, 07.06.2011, p 30). Niisamuti on EIK mõõnnud, et pelgalt (rahumeelselt) vangla korraldustele allumatus või vanglakeskkonnaga kohanematus ei ole tõsiduseastmelt sellised rikkumised, millele tuleks reageerida üksikvangistusega (nt EIKo 11082/06 ja 13772/05, *Khodorkovskiy ja Lebedev vs. Venemaa*, 25.07.2013, p 470). EIK on viimastel aastatel vaagunud üksikvangistuse küsimusi, arvestades seejuures ulatuslikult CPT seisukohti (nt EIKo 44095/14, *A. L. (X. W.) vs. Venemaa*, 29.10.2015, p 55). CPT hinnangul laieneb üksikvangistuse definitsioon ka olukordadele, kus kinnipeetav viibib eraldatuna vangla populatsioonist koos ühe või kahe kinnipeetavaga

(st ollakse kahekesi või kolmekesi kambris). Karistusena üksikvangistuse määramisel on CPT osutanud, et selle kohaldamisel ei tohiks maksimaalne karistus ületada 14 päeva üksikvangistust ühe rikkumise eest ja soovitatavalt isegi vähem. Üksikvangistust karistusena võib CPT hinnangul kohaldada vaid kõige tõsisematel juhtudel ja viimase abinõuna. Mida pikem on üksikvangistus, seda kaalukamad peavad olema selle meetme kohaldamise põhjused ja seda enam peab tagama, et sellega saavutatakse soovitud eesmärk (vt CPT/Inf(2011)). Ka on õiguskantsler kritiseerinud kinnipeetavate kartserikaristuste maksimaalset pikkust ning leidnud, et see ületab kehtivas õiguses rahvusvaheliste kinnipidamisstandardite, EIK väljendatud põhimõtete ja rahvusvaheliste ekspertide, sh CPT väljendatud seisukohatades põhjendatud määra mitmekordselt. Samuti ei ole lubatud mitme kuni 14-päevase kartserikaristuse järjestikku kandmine (6-1/161019/1604041; vrd TrtRnKo 21.05.2019, 3-18-327; RKHKo 15.04.2020, 3-18-360/41). Õiguskantsler on samuti juhtinud tähelepanu, et üksikvangistuse määratlus ei sõlitu konkreetsest juriidilisest konstruktsioonist, vaid tuleneb faktilisest olukorrast, milles inimene on (nt 7-4/200674/2003054; 2020. a Tallinna Vangla kontrollkäigu kokkuvõtte).

25. EIÖK art-ga 3 ei olnud kooskõlas vastassoo juuresolekul täieliku lahtiriietamisega läbiotsimine, mille käigus katsuti palja käega kinnipeetava genitaale (nt EIKo 44558/98, *Valašinas vs. Leedu*, 24.07.2001, p 117). EIK on samuti rõhutanud lahti riietamisega läbiotsimise protseduuri delikaatsust ning möönnud, et see võib olla väljast tulnud inimesele potentsiaalselt alandav. EIK hinnangul peab vangla kaaluma niivõrd ulatusliku läbiotsimise vajalikkust igal üksikjuhul ning tagama igal läbiotsimise hetkel inimese inimväärikuse austamise. Seejuures rõhutab EIK, et lahti riietamisega läbiotsimine tuleb läbi viia nii, et läbiotsitav oleks korraga maksimaalselt poolenisti riieteta (nt EIKo 12350/04, *Wainwright vs. Ühendkuningriik*, 26.09.2006, p-d 44–48; vrd nt TrtRnKo 09.05.2019, 3-17-1236, p-d 11–12; TlnRnKo 21.04.2016, 3-15-566, p 10). Sama leidis CPT 2019. a soovituses Eestile, märkides et läbiotsitav peab saama katta ülakeha enne alakeha paljastamist ja vastupidi. Õiguskantsler on palunud vanglatel lahti riietamisega läbiotsimisele eelistada alternatiivseid läbiotsimisevahendeid ja -meetodeid (kompamisega läbiotsimist, inimeste ja asjade uurimiseks skännerite kasutamist jmt) ning otsida kokkusaajad läbi lahti riietamisega üksnes siis, kui see on vältimatult vajalik (nt 2016. a Tartu Vangla kontrollkäigu kokkuvõtte lisas). Kokkusaamistele tulnud lähedaste ja laste igakordne täieliku lahtiriietamisega läbiotsimine ei ole õiguskantsleri hinnangul lubatav. Inimese, iseäranis lapse õigusi sedavõrd piiravat meedet tuleb iga kord põhjendada konkreetsete asjaoludega (nt 7-4/191395/1905411; 7-7/191450/2000290). Ka on õiguskantsler leidnud, et avavanglate kinnipeetavate täieliku lahtiriietamisega läbiotsimise otsus peab põhinema ohuhinnangul, mille alus on konkreetse kinnipeetava käitumine (2020. a avavanglate kontrollkäikude kokkuvõtte).

26. Kinnipeetavate õiguste tagamisel on õiguskantsler pidanud oluliseks ka kinnipeetavate võimalusi suhtlemiseks enda lähedaste ja eelkõige lastega. Õiguskantsleri hinnangul ei ole vanglate suletud osakondades ühel korral nädalas helistamine kokku kuni kümme minutit piisav (nt 2014. a Viru Vangla kontrollkäigu kokkuvõtte, 2017. a Tallinna kontrollkäigu kokkuvõtte). Ka on õiguskantsler seisukohal, et kinnipeetavate lühiajalisi kokkusaamisi oma perekonnaliikmetega ja eelkõige lastega tuleb üldjuhul korraldada ilma eraldamiseta.

Seejuures tuleb arvestada kokkusaamisele (sh pikaajalisele) tulnud laste vajadustega (nt 7-4/191395/1905411; 7-7/191450/2000290; vt ka TlnRnKo 30.04.2019, 3-18-1408, p-d 9–13).

27. Mida vahetum on riigi võim temaga kokku puutuva inimese üle ehk mida enam sõltub inimese otsene vaimne ja füüsiline heaolu riigi võimuorganite tegevusest või tegevusetusest, seda soodsam võib olla pinnas inimese lubamatuks kohtlemiseks riigivõimu esindajate poolt. Üks kokkupuutepunkt inimese ja riigivõimu vahelises suhtes on politsei tegevus selle eri aspektides: korrakaitsete (nt kainenema toimetamine, avaliku korra tagamine) või süüteomenetluslike (nt kahtlustatavana kinnipidamine, tõendite kogumine) ülesannete täitmisel, politseiasutustes kinnipidamisel (nt 48 tundi enne eeluurimiskohtuniku juurde toimetamist, aresti või eelvangistuse kandmine, varjupaigataotlejatest või väljasaadetavatest välismaalaste kinnipidamine), välismaalaste väljasaatmisel (nt maismaad või õhuteid mööda transportides) jne. Politseil on oma ülesannete täitmisel lubatud kasutada KorS-s sätestatud alustel ja korras vahetut sundi: füüsilist jõudu, erivahendeid (nt käe- ja jalarauad, sidumisvahendid, teenistusloom) ja relvi (nt tuli-, gaasi- või elektrišokirelv). Sundi tohib siiski kasutada vaid äärmuslikel juhtudel ning järgides rangelt proportsionaalsuse, otstarbekuse ning inimväärikuse tagamise põhimõtteid. Vahetut sundi ei ole lubatud kohaldada ütluse, arvamuse või seletuse saamiseks. KrMS § 9 lg 3 sätestab uurimisasutuse kohustuse kohelda menetlusosalist tema au teotamata ja tema inimväärikust alandamata ning keelab menetlusosalise piinamise või muul viisil julmalt või ebainimlikult kohtlemise. Igasugune jõu kasutamine vabaduse kaotanud või üldse korrakaitseorganite võimu alla sattunud inimese suhtes – kui see ei tulenenud vahetult inimese enda käitumisest – alandab inimväärikust ning on iseeneest EIÖK art 3 rikkumine (EIK suurkoja otsus 23380/09, *Bouyid vs. Belgia*, 28.09.2015, p 88). Kui inimene satub politsei võimu alla heas tervislikus seisundis, kuid on vabastamisel vigastatud, tuleb riigil esitada vigastuste tekkimise kohta usutatav selgitus. Vastasel juhul tekib selge väärkohtlemise kahtlus (EIKo 22978/05, *Gäfgen vs. Saksamaa*, 01.06.2010, p 92). Politsei peab olema suuteline vahetu sunni kasutamist ja selle ulatuse vajalikkust põhjendada. Seega on korrakaitseorganitel äärmiselt oluline vahetu sunni rakendamine piisava täpsusega dokumenteerida: toimunu tõhusaks jäädvustamiseks ei pruugi fotograferimisest või ka toimunust oluliselt hiljem kirjutatud ettekannetest, õienditest või raportitest piisata (vt õiguskantsleri 2014. a soovitus).

28. Väärkohtlemine võib politsei tegevusega seonduvalt avalduda nii piinamises, ebainimlikus ehk julmas või inimväärikust alandavas kohtlemises. Väga tõsiseid ning julmi kannatusi põhjustava tahtliku ebainimliku kohtlemise ehk piinamisega on nt tegemist, kui politseiametnikud võtavad kinnipeetu (siin ja edaspidi tähistab politsei võimu all olevat kinni peetud inimest) alasti ning riputavad ta selja taha kinni seotud kätest üles (EIKo 21987/93, *Aksoy vs. Türgi*, 18.12.1996). Ebainimlik kohtlemine kujutab endast aga intensiivsete füüsiliste või mentaalsete kannatuste põhjustamist. Seda nt olukorras, kus ette planeeritud politseioperatsioonis tekitatakse vastuhakkavale narkootikumide veos kahtlustatavale isikule tõsine lõuavigastus (EIKo 29462/95, *Rehbock vs. Sloveenia*, 28.11.2000) või kui politseiametnikud on ülekuulamiste käigus põhjustanud inimesele näovigastusi ning kehale marrastusi (EIKo 4722/09, *Turbylev vs. Venemaa*, 06.10.2015). Julm kohtlemine võib avalduda ka võõrutus-

nähtudega kinnipeetute ülekuulamises, eesmärgiga saada kätte ametivõimudele sobiv ülestunnistus (Open Society Justice Initiative käsiraamat eelvangistuse kohta, lk 80). EIK on tuvastanud Eesti korrakaitseametnike ülemäärase jõu kasutamise 2007. aastal Tallinnas toimunud massiliste korratuste käigus, kuivõrd ühe kaebaja suhtes kasutati kolme politseiametniku poolt jõudu veel pärast tema mahasurumist ning kaebaja sai käemurru (EIKo 10195/08, *Korobov jt vs. Eesti*, 28.03.2013, p 107; vrd olukorraga, kus kaebajapoolne rünne jätkub veel pärast inimese suhtes füüsilise jõu kasutamist – õiguskantsleri 2014. a seisu-koht). Eesti kohtupraktikas on peetud ülemäärase jõu kasutamiseks olukorda, kus PPA kiirreageerijad purustasid peatunud sõiduki juhipoolese ukse klaasi, avasid seejärel ukse, võtsid isikul kätest kinni, tõmbasid ta autost välja, surusid maha ning paigaldasid käerauad, mille tagajärjel põhjustati inimesele küünarvarre hulgimurrud (TrtRnKo 31.05.2016, 3-14-53017). Ligi kahetunnist viivitust raviautusse viimisel ei pidanud kohus siiski piisavaks, et piinamise või inimväärikuse alandamise koosseis oleks täidetud. Politseioperatsioonide puhul eeldab kinnipeetute protesti mahasurumiseks proportsionaalse sekkumisviisi valik mh info liikumist ning ohjeldusmeetmeid ei tohi valimatult kasutada kõigi, sh intsidendis mitteosalenud inimeste suhtes (vt õiguskantsleri 2016. a ülevaade, jaotis „Kinnipidamiskeskus“). Lisaks füüsilisele väärkohtlemisele võib kriminaalmenetluse ja politseiasutuses kinnipidamise vältel, peatamiste ja läbiotsimiste käigus ning ka jälitustegevuse raames esineda psühholoogilist väärkohtlemist. Ka menetluslikult olulise informatsiooni kättesaamiseks tehtud ähvardused käituda kinni peetud inimese suhtes EIÕK art-ga 3 keelatud viisil, kui säärane ähvardus tundub piisavalt realistlik ja vahetu, võib olla vähemalt ebainimlik kohtlemine (EIKo 22978/05, *Gäfgen vs. Saksamaa*, 01.06.2010, p 91).

29. Politseiasutustes kinnipidamise puhul on inimesel kolm põhilist kaitsemeedet väärkohtlemise vastu: õigus teavitada oma olukorrast lähedast või kolmandat isikut, õigus võtta kohe ühendust advokaadiga (hoolimata menetlusseisundist ning etteheidetava teo raskusest) ning õigus pöörduda esimesel võimalusel (enda valitud) arsti poole. Nendest viimane on oluline ka politsei seisukohast, kuivõrd kinnipeetu terviseseisundi põhjalik dokumenteerimine kinnipidamiskohta saabudes võib aidata lahendada tulevikus tekkida võivaid vaidlusi väärkohtlemise kaebuste korral – kui kinnipeetu terviseseisundit õigeaegselt ei kontrollita, võib riik jääda vastutavaks EIÕK art 3 rikkumise eest (EIKo 27763/05, *Lipencov vs. Moldova*, 25.01.2011; vrd EIKo 37871/08, *Ertuş vs. Türgi*, 05.11.2013). Ka CPT on Eestile oma 2019. a raportis heitnud ette just suutmatust tagada kõigile politsei poolt kinni peetud inimestele õigust pöörduda viivitamatult arsti poole. Samuti ei ole CPT hinnangul alati järgitud meditsiinilise konfidentsiaalsuse nõuet, kuivõrd politseiametnikud vahendavad vajalike ravimite kättesaamist ning viibivad sageli kinnipeetute arstivisiitide juures. Lisaks nimetatud kaitsemeetmetele tuleb kinnipeetut alati teavitada tema õigustest, tagada talle võimalused võtta ja hoida advokaadi ning meedikuga ühendust, ülekuulamised tuleb talletada ning vältida nende läbiviimist heidutavates tingimustes, kinnipeetu dokumente tuleb hoida ühes kohas, kinnipidamise jätkumisel tuleb taotleda kohtult luba, kinnipidamisasutuse personal peab olema eraldiseisev muudest menetlusosakondadest ning oluline on ka sõltumatute järelevalvemehhanismide olemasolu (CPT 1992., 2002., 2011. ja 2018. a üldraportid).

30. Kuigi CPT ei ole Eestisse tehtud viimaste külastuste raames tuvastanud kaebusi selle kohta, et politseiametnikud oleksid kinni peetud isikuid füüsiliselt väärkohelnud, on CPT pidanud mitme arestimaja kinnipidamistingimusi ebainimlikuks ja alandavaks. Kehvad tingimused võivad avalduda nii lagunevas hoones, ruumide väiksuses ja nende räpasuses, puhta joogivee ja värskes õhus viibimise võimaluste puudumises, kambri hügieeninurga eraldamata jätmises ülejäänud kambrist jne. Pärnu ja Valga arestimaja kehvadele tingimustele on aastate jooksul pidevalt tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler ning seased olud on andnud alust hüvitiste väljamõistmisele riigisiseste kohtute poolt (nt TlnRnKo 15.12.2017, 3-16-1335; TrtRnKo 08.05.2018, 3-17-265; TrtHKo 30.01.2020, 3-19-1270). Seejuures võib isegi väga lühiajaline viibimine (48 h) politsei kinnipidamisasutuses rikkuda väärkohtlemise keeldu, kui kinnipidamistingimused on erakordselt kehvad: nt tagatakse kinni peetud inimesele neerukividest põhjustatud valude korral arstiabi alles 12 tunni möödudes, tema kambritemperatuur on liiga madal (14°C) ning inimesele ei anta voodiriideid (EIKo 52100/08, *Brega vs. Moldova*, 20.04.2010). Eesti politsei kinnipidamiskohtadesse tehtud õiguskantsleri kontrollkäikude järgselt on muret tekitavana toodud välja järgmisi aspekte: kambritesse pääseb vähe loomulikku valgust, hügieeninurgas puudub privaatsus, keeruline on pidada isiklikku hügieeni ning suhelda segamatult lähedaste ja advokaadiga, kõiki kinnipeetuid jälgitakse valimatult 24/7 videoalvega, ravimeid käideldakse nõuetevastaselt, kinnipeetutel ei ole võimalik viibida värskes õhus, dokumente pole täidetud nõuetekohaselt jne.

31. Kuigi riikidel on õigus pidada kinni riiki sisenenud välismaalasi (EIK suurkoja otsus 13229/03, *Saadi vs. Ühendkuningriik*, 29.01.2008, p 64), tuleb seda teha nende põhiõigusi arvestaval moel. Seejuures on nt Riigikohus haldusasjas 3-3-1-6-06 (09.05.2006) märkinud, et kaua aega Eestis elanud määratlemata kodakondsusega isiku väljasaatmiskeskusse paigutamise õiguspärasus ja kooskõla inimväärikusega on problemaatiline. Välismaalaste kinnipidamiskoha elutingimused ei tohiks meenutada vanglat. Mõistagi tuleb vältida ülerahvastatust. Arvestades välismaalaste erinevaid taustu, peaks nii kinnipidamiskoha valvpersonalil kui ka meditsiinitöötajatel olema spetsiaalne ettevalmistus. Vajadusel peab keskus tagama professionaalse tõlke, et vahendada välismaalase ning personali vahelist suhtlust, seejuures ei tohiks konfidentsiaalset suhtlust arstiga vahendada ei keskuse personal ega teised kinni peetud välismaalased (vt õiguskantsleri 2019. a kontrollkäik). Mõtestatud huvitegevused, hariduse omandamine ning välismaailmaga suhtlemisvõimaluste loomine on kinni peetud välismaalaste vaimse tervise seisukohast kindlasti abiks. Seda, et ka kinni peetud välismaalasel on samamoodi nagu vabaduses viibival inimesel võrdne õigus vajalikule terviseabile ning ravimitele, on rõhutanud õiguskantsler 2020. aastal. Kohane ning toetav keskkond on oluline ka menetluslikel põhjustel. Näiteks ei pruugi eeskätt piinamise ohvriks langenud ning varjupaigataotluses soolisele diskrimineerimisele viidanud välismaalane olla ilma sobiva keskkonnata valmis ega võimeline avalikustama tagakiusamise tegelikku ulatust (ÜRO Pagulasameti käsiraamat, lk 87 jj). Sageli võib puudus olla nii eriväljaõppega meedikutest kui ka teraapiate võimaldamiseks vajalikest elutingimustest (EL Põhiõiguste Ameti 2017. a raport, lk 12 jj). Lühiajaliselt piiril kinni peetud välismaalastele tuleb samuti tagada elementaarsed kinnipidamistingimused, nagu magamisase, võimalus viibida värskes õhus, vajadusel toitlustamine jne (vt õiguskantsleri 2019. a kontrollkäik Tallinna lennujaama). Samas ei pruugi välismaalaste ligi nädal aega kestev laeval kinni hoidmine olla lubamatu, kui neile on

mh tagatud magamisvõimalused, arstiabi, soe vesi, elekter, toitlustamine ning soojad joogid (EIKo suurkoja otsus 16483/12, *Khlaifia vs. Itaalia*, 15.12.2016).

32. Teatud inimrühmad võivad oma vanuse, soo, tervises seisundi, rassi, rahvuse, seksuaalse identiteedi vm aspekti tõttu olla politsei võimu all viibides eriti haavatavad võimaliku väärkohtlemise suhtes ning EIK peab seda riikide käitumist EIÕK valguses hinnates oluliseks. Nii on EIK tuvastanud EIÕK art 3 sisulise rikkumise sõltumata kohtu poolt tuvastatud politseipoolsest füüsilisest väärkohtlemisest olukorras, kus alaealine tunnistas end röövis süüdi ilma kaitsja juuresolekuta ning riigisisese oli juba tema vanuse tõttu tuvastatud tema kinnipidamise ebaseaduslikkus (EIKo 29175/04, *Dushka vs. Ukraina*, 03.02.2011). Alaealise erilist haavatavust ning ametnike kohustust käituda igas olukorras professionaalselt on EIK rõhutanud ka siis, kui politsei andis jõuga ja sülitades vastu hakanud alaealisele kõrvakiilu (EIKo 10465/17, *A. P. vs. Slovakkia*, 28.01.2020). Alaealiste eriline haavatavus tuleb esile välismaalastest laste kinnipidamisel, kuivõrd sageli ei vasta kinnipidamistingimused nende vajadustele: puudu on sobiv mööbel, vähe eakohaseid ajaveetmisvõimalusi, raskused beebitoidu muretsemisel jne (EIKo 39472/07 ja 39474/07, *Popov vs. Prantsusmaa*, 19.01.2012; EIKo 11593/12, *A. B. jt vs. Prantsusmaa*, 12.07.2016; EIKo 8138/16, *S. F. jt vs. Bulgaaria*, 07.12.2017). Õiguskirjanduses on rõhutatud sedagi, et kinni peetud välismaalaste peres ei pruugi täiskasvanud suuta oma keerulise psühholoogilise seisukorra tõttu olla lastele toeks. Sellisel juhul tuleb riigil osutada erilist tähelepanu, et alaealised ei satuks lubamatu kohtlemise osaliseks. Erakordselt taunimisväärne on ka nt rasedate välismaalaste kinnipidamine ebainimlikes tingimustes (EIKo 14902/10, *Mahmundi jt vs. Kreeka*, 31.07.2012). Seevastu ohtlikes tingimustes Vahemerd ületanud migrante ei ole EIK pidanud eriliselt haavatavateks, kui tegemist pole asüülitootlejatega, eakate või alaealiste või päritolumaal traumaatilisi läbielamisi kannatanud välismaalastega (EIKo suurkoja otsus 16483/12, *Khlaifia vs. Itaalia*, 15.12.2016). Kuigi riikidel on rahvusvahelises õigusruumis tunnustatud õigus kontrollida välismaalaste riiki sisenemist, seal elamist ja ka riigist väljasaatmist, võib kommenteeritava paragrahvi valguses olla mõnel juhul välismaalase riigist väljasaatmine probleemne. Nimelt võidakse väärkohtlemise keelu vastu eksida juhul, kui sihtkohariigis ootaks väljasaadetavat ees lubamatu kohtlemine: piinamine, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus (vt ka EL põhiõiguste harta art 19 lg 2). See kehtib ka nende inimeste suhtes, kes on pannud toime või keda kahtlustatakse raske kuriteo toimepanemises (nt EIKo 33809/08, *Labsi vs. Slovakkia*, 15.05.2012; EIKo 5115/18, *M. A. jt vs. Bulgaaria*, 20.02.2020; Euroopa vahistamismääruse täitmise kontekstis vt nt EKO liidetud kohtuasjades C-404/15 ja C-659/15 PPU, 05.04.2016, p 88). Väärkohtlemise risk sihtkohariigis peab olema reaalne ning see peab olema piisavalt tõsine, et ulatuda EIÕK art 3 kohaldamisalasse (EIK suurkoja otsus 47287/15, *Ilias ja Ahmed vs. Ungari*, 21.11.2019, p-d 126–127). Mõistagi laieneb väljasaatmise keeld ka sellistele juhtumitele, kus väljasaatmisega rikutaks EIÕK art-ga 2 tagatud õigust elule. Arvestades kõnealuse keelu ning õiguse absoluutset iseloomu, puuduvad tagasisaatmist õigustavad erandid (EIKo 36417/16, *X. vs. Rootsi*, 09.01.2018, p 46). Sihtkohariigiks võib olla nii mõni teine, problemaatiliste kinnipidamistingimustega EL liikmesriik (nn Dublini määruse kohtuasjad, nt EIK suurkoja otsus 30696/09, *M. S. S. vs. Belgia ja Kreeka*, 21.01.2011; EIK suurkoja otsus 29217/12, *Tarakhel vs. Šveits*, 04.11.2014) või relvakonfliktist haaratud humanitaarkriisis nn kolmas riik (EIKo 40081/14, 40088/14 ja 40127/14, *L. M. jt vs. Venemaa*, 15.10.2015).

Eriti taunimisvääreks on peetud viieaastase saatjata alaealise välismaalase väljasaatmist: riigi suutmatust tagada nõuetekohast ettevalmistust, järelevalvet ning kaitsemehhanisme demonstreeris EIK hinnangul totaalset ebainimlikkust sedavõrd haavatavas olukorras oleva välismaalase lapse suhtes (EIKo 13178/03, *Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga vs. Belgia*, 12.10.2006). Väärkohtlemisega võib olla tegemist ka näiteks juhul, kui riigivõim keeldub piiril varjupaigataotlust vastu võtmast (EIKo 59793/17, *M. A. jt vs. Leedu*, 11.12.2018) või kui asüülitaoitlejaid ei lasta riiki sisse või viiakse naaberriiki tagasi ilma menetluseta. Välismaalase väljasaatmine võib viia erandkorras väärkohtlemiseni ka siis, kui päritoluriik ei pruugi olla suuteline tagama väljasaadetava tervises seisundile vajalikku ravi ning inimese seisund võib seetõttu väga tõenäoliselt kiiresti ning pöördumatult halveneda, mis põhjustaks omakorda suuri kannatusi või vähendaks oluliselt väljasaadetava oodatavat eluiga (EIK suurkoja otsus 41738/10, *Paposhvili vs. Belgia*, 13.12.2016). Väljasaatmisega rikutakse kommenteeritava paragrahviga sätestatud keeldu ka juhul, kui sihtkohariigis mõistetak inimesele eluaegne vanglakaristus, mille osas puudub igasugune leevendav meede, nagu õigus taotleda ennetähtaegset vabastamist vms (EIKo 140/10, *Trabelsi vs. Belgia*, 04.09.2014). Vt lisaks nt ÜRO lapse õiguste komitee, *I. A. M. vs. Taani*, 25.01.2018; *D. D. vs. Hispaania*, 01.02.2019; ÜRO piinamisvastase komitee *Sylvie Bakatu-Bia vs. Rootsi* (CAT/C/46/D/379/2009, 03.06.2011) ja *F. B. vs. Holland* (CAT/C/56/D/613/2014, 20.11.2015). Sageli on väljasaatmise vaidlustes arutelu all ka õigus isikuvabadusele ja -puutumatusel (PS § 20, EIÕK art 5) ning era- ja perekonnaelu austamisele (PS § 26, EIÕK art 8).

33. Piinamise ja alavääre kohtlemise keeld on asjasse puutuv ka sotsiaal- ja tervishoiuasutuste kontekstis. Sotsiaal- ja tervishoiuasutustes viibivad inimesed võivad sageli oma tervisliku seisundi ja/või kõrge ea tõttu olla eriliselt haavatavas olukorras. Võimalus ise endaga toimuva üle otsustada võib olla piiratud (nt tahte vastasel ravil või hooldusel viibides). Suure abivajaduse tõttu võib asutuses viibiv inimene olla väga sõltuv töötajatest, tunda end allutatuna ning tervisliku seisundi tõttu ei pruugi inimene olla ka võimeline oma tahet üksikasjalikult väljendama. Sotsiaal- ja tervishoiuasutustes viibivatel inimestel on oma elamistingimusi ja seda, kuidas neid koheldakse, mõjutada keeruline, mistõttu vajavad nende õigused erilist kaitset ja kohaldub kõrgendatud hoolsuskohustus (vt RKKKo 10.10.2019, 1-17-7111/81). Väärkohtlemise risk asutusse paigutamisel tõuseb isegi siis, kui keegi otseselt ei soovi patsiente/kliente väärkohelda. EIK on rõhutanud psüühikahäiretega inimeste erilist kaitset seisundit ning osutanud, et arvestada tuleb nende eripärast tuleneva haavatavusega ning sellega, et nad ei ole alati võimelised andma selgelt märku, kuidas neile pakutav teenus ja kohtlemine mõjub (EIKo 28300/06, *Musial vs. Poola*, 20.01.2009). Kõrgendatud hoolsuskohustus tingib vajaduse astuda asutustes viibivate inimeste kaitseks ka ennetavaid samme. Kaitseks piinamise, julma või väarikust alandava kohtlemise eest tuleb jälgida, et tingimused sotsiaal- ja tervishoiuasutustes oleksid inimväärsed ning vastaksid neis viibivate inimeste vajadustele. PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse põhimõtte järgi ei tohi sundida inimest viibima väarikust alandavates tingimustes. EIK on inimväärikust alandavaid viibimistingimusi sotsiaal- ja tervishoiuasutustes käsitlenud EIÕK art 3 (piinamise keelamine) valguses (EIK suurkoja otsus 36760/06, *Stanev vs. Bulgaaria*, 17.01.2012; EIKo 25820/07, *Stankov vs. Bulgaaria*, 17.03.2015; EIKo 34602/16, *Strazimiri vs. Albaania*, 21.01.2020). Kohus on hinnanud, et kogumis ning kumulatiivselt võivad ebainimliku ja alandava kohtlemiseni viia pidevalt

halvnevad olmetingimused, ebahügieenilised ja halvas seisukorras hügieeniruumid, ebapiisav hoone kütmine, valgustamine ja ventileerimine, niiskus, puudused toitlustamisel, liialt harv pesemise võimaldamine ning asjaolu, inimestele ei antud pärast rõivaste pesu samu rõivaid tagasi. Seejuures ei ole kohus pidanud põhjendatuks mitteinimväärsete elutingimuste õigustamist rahapuudusega. Pikaajaline viibimine ebarahuldavates tingimustes võib põhjustada kannatusi, kuid väärkohtlemiseks peetakse seda, kui elamistingimused on arvestatavas osas inimväärikust alandavad. Kohus ei ole pidanud väärkohtlemiseks üle-rahvastatud magamistuba (16 m² suurune magamistuba neljale inimesele), sest inimesel oli võimalik ringi liikuda nii hoolekandeesutuse siseruumides kui ka värskes õhus (EIK suurkoja otsus 36760/06, *Stanev vs. Bulgaaria*, 17.01.2012). Inimväärsete elamistingimuste hindamisel tuleb arvestada mitmete asjaolude kumulatiivset toimet – kas kannatused kuhjuvad sedavõrd, et ületavad minimaalset tõsidusastet. Olulise asjaoluna, mis mõjutab inimväärsed elamistingimusi, on kohtupraktikas välja toodud ka privaatsuse puudumine intiimsete toimingute tegemisel (EIKo 47095/99, *Kalashnikov vs. Venemaa*, 15.07.2002). Eriti muret tekitav on olukord siis, kui hügieeniruumid kasutavad samaaegselt nii mehed kui ka naised. CPT on psühhiaatriahaiglate puhul märkinud, et naissoost patsiendid võivad olla eriti haavatavad ning neile tuleb mh tagada kaitstud ja privaatsust võimaldavad tualett- ja pesemisruumid (CPT/Inf (2009) 1). Privaatsuse puudumist on kritiseerinud ka õiguskantsler oma kontrollkäikudel. Korduvalt on ta osutanud sellele, et asutuses elavatel inimestel puudub võimalus privaatset tualett- ja pesemisruume kasutada, sest hügieeniruumi ust lukustada ei saa (nt Ahtme haigla 2019. a kontrollkäigu kokkuvõte, Kuressaare haigla 2016. a kontrollkäigu kokkuvõte, Valkla Kodu 2019. a kontrollkäigu kokkuvõte). Nii on asutuses viibiv inimene sunnitud pidevalt arvestama sellega, et igaüks võib igal hetkel takistamatult tualetti või pesemisruumi siseneda. Ka on mitmel juhul olnud võimatu privaatset tualetti kasutada seetõttu, et tualettruumi on paigutatud mitu WC-potti kõrvuti, ilma vahesirmi või eraldava kardinata (nt Aa Hooldekodu 2019. a kontrollkäigu kokkuvõte, Oru Hooldekodu 2016. a kontrollkäigu kokkuvõte, Tammiste Hooldekodu 2020. aasta kontrollkäigu kokkuvõte). Hoolekandeesutustes ei ole sageli potitooli kasutajatele võimaldatud privaatsust pakkuvat sirmi (nt Lustivere Hooldekodu 2018. a kontrollkäigu kokkuvõte). Õiguskantsler on ka osutanud, et tualetile juurdepääsu puudumine (sh eraldusruumis ämbri tualetina kasutamine) võib viidata ebainimlikule või alandavale kohtlemisele (vt Valkla Kodu 2017. a kontrollkäigu kokkuvõte). Kui haiglas või hoolekandeesutuses viibivad inimesed kaotavad usu, et hooldus-, tualeti-, hügieenitoimingutel privaatsuse puudumise tõttu ei vääri nad austavat kohtlemist, siis on selline tagajärg vastuolus inimväärikuse põhimõttega.

34. Erilist tähelepanu vajab see, et sotsiaal- ja tervishoiuasutuste tingimused vastaksid neis viibivate inimeste vajadustele. PIÕK art 1 rõhutab inimväärikuse põhimõtet ning art 15 keelab väärikust alandava kohtlemise. Inimväärsete tingimuste tagamiseks tuleb põhjalikult hinnata sotsiaal- või tervishoiuasutuses viibiva inimese tervislikku seisundit, abivajadust ning pakkuda erivajadusi arvestavat hooldust ja meditsiinilist abi. Erivajadusi mittearvestavad tingimused võivad viia väärikust alandava kohtlemiseni. EIK on erivajadustega abitud alaealist puudutanud asjas osutanud EIÕK art 3 rikkumisele, sest arvestamata jäeti, kas asutus vastab hoolealuse vajadustele (EIKo 38067/15, *L. R. vs. Põhja-Makedoonia*, 23.01.2020). Vähese teadlikkuse ja personalipuuduse tõttu kasutati ebakohaseid hooldusvõtteid (ohutuse tagamiseks seoti laps

voodi külge) ning hoolimatuse tõttu sai ta ebapiisavat hooldust ja ravi. Sobimatute tingimuste ja vajaliku hoolduse puudumise tõttu pidi ta kogema ebainimlikku ja alandavat kohtlemist. Kohtupraktikas on asutuse tingimusi hinnatud ebasobivaks ka sellisel puhul, kus ratastoolikasutaja erivajaduste järgi jäeti keskkonna kohandused tegemata ning oma põhivajaduste (näiteks tualeti kasutamine, duši all käimine või söögi saamine) rahuldamiseks oli liikumispuudega inimene sunnitud kasutama teiste asutuses viibijate abi (EIKo 35888/11, *Vagapov vs. Ukraina*, 19.03.2020). Erivajadustega inimeste puhul tuleb teenuse osutamise tingimusi (nii keskkonna kohandamist kui ka erivajadusi arvestavat kohtlemist, hooldust ja meditsiinilise abi osutamist) eriti põhjalikult ja tähelepanelikult silmas pidada (vt ka EIKo 28300/06, *Musiat vs. Poola*, 20.01.2009). Õiguskantsler on kontrollkäikudel tähendanud, et keskkonna kohanduste tegemata jätmine võib hõlpsasti kaasa tuua ka olukorra, kus inimeste liikumisvabadust piiratakse ilma õigusliku aluseta (nt *Kose Kodu* 2018. a kontrollkäigu kokkuvõte, vt ka õiguskantsleri 2016. a kiri nr 7-7/161162/1604229 dementsuse diagnoosiga inimeste probleemidest). Elutingimused peavad aitama teenust parandada, mitte tekitama inimeses hirmu, alaväärsust või rahutust. Sobivaks keskkonnaks loetakse niisuguseid tingimusi, mis loovad positiivse, terapeutilise õhkkonna: tagavad igale inimesele piisava ruumi, valguse, sobiva temperatuuri ja ventilatsiooni ning asutuse rahuldava üldseisukorra (vt CPT/Inf (2009) 3, p 108 ja CPT/Inf (98) 12-part, al p 32). Arvestada tuleb sedagi, kuidas on inimesel võimalik oma päeva sisustada, kuna ka see avaldab mõju inimväärikusele. Näiteks on EIK pidanud muude tingimuste kõrval ebapiisavaks, kui inimene sai viibida iga päev värskes õhus vaevalt ühe tunni ning kasutada raamatukogu ja vaba aja ruumi 2–3 korda nädalas umbes kaks tundi korraga, kus tal oli võimalik vaadata telerit, lugeda ja lauamänge mängida (EIKo 28300/06, *Musiat vs. Poola*, 20.01.2009). Asjas *Stanev vs. Bulgaaria* (17.01.2012) heitis EIK ette seda, et patsientidele ei pakutud teraapiat või aktiveerivaid tegevusi. CPT on seisukohal, et terapeutilised ja arendavad tegevused peavad olema tagatud kõigile hoolekandeesutuse elanikele. Inimestele peab tegevust pakkuma nende eripära ja abivajadust arvestades ning vajaduse korral tuleb suurendada klientidega tegelevate terapeutide hulka (CPT/Inf (2013) 20). Lisaks on CPT märkinud, et aktiivsesse tegevusse peab kaasama võimalikult palju kliente ning eriti oluline on arendada nende klientide oskusi, kes võiksid suunduda kergemale teenusele (CPT/Inf (2008) 29). Ka õiguskantslerile on kontrollkäikudel silma jäänud, et sageli ei pakuta hoolekandeesutuste elanikele mõtestatud tegevusi ega terviseseisundi säilitamiseks vajalikke teraapiaid (nt *Võisiku Kodu* 2018. a kontrollkäigu kokkuvõte, *Sillamäe Kodu* 2019. a kontrollkäigu kokkuvõte, vt ka õiguskantsleri 2017. a ringkiri üldhooldusteenuse osutajatele). Kui erivajadustega inimene on sunnitud viibima tingimustes, mille puhul ei ole arvestatud tema tervisliku seisundiga, võib see tekitada temas kergesti alaväärsustunnet ja jõuetust. Sobimatutes tingimustes hoidmine võib seega kaasa tuua tema tervise halvenemise, sh põhjustada stressi ja rahutust. Stress ja rahutu olek võivad omakorda kaasa tuua aga vajaduse ohjeldusmeetmete rakendamiseks, mille kasutamist asutused peaksid ennetama. Seega on sobilikud viibimistingimused hädavajalikud nii inimväärse kohtlemise tagamiseks kui ka inimese suhtes piiravamate meetmete rakendamise vajaduse vältimiseks.

35. Ebaõiglast kohtlemist võib sotsiaal- või tervishoiuasutuses viibiv inimene tajuda eriti teravalt olukordades, kus ta endaga toimuva üle ise otsustada ei saa ning tema suhtes kasutatakse ohjeldusmeetmeid. Iga selline olukord aga ei ole käsitatav väärkohtlemisena.

PS § 28 lg 1 alusel on lubatud kohases menetluses tahte vastaselt ravida nakkushaiget või psüühikahäirega inimest (vt ka PsAS § 11 ja NETS § 4) ning PS § 20 lg 2 p 5 lubab piirata endale või teistele ohtliku psüühikahäirega inimese liikumisvabadust (vt ka SHS § 105 ja 107). Inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni (nn Oviedo konventsioon) art-te 7 ja 26 järgi võib psüühikahäirega inimest teatud tingimustel tahte vastaselt ravida. Lubatav on see siis, kui ravitakse just seda psüühikahäiret, mis põhjustab tõsist ohtu inimese enda tervisele, ja ravi on nii tema enda kui ka teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Lisaks peab inimese õiguste kaitseks olema seadusega ette nähtud kohane järelevalve-, kontrolli- ja kaebamismenetluse võimalus. Neile tingimustele vastavad menetlused on ette nähtud nii NETS § 4 alusel nakkushaige ravimisel kui ka PsAS § 11 alusel psühhiaatrilise abi osutamisel, kuid muude meditsiinitoimingute ajal inimese ohjeldamist kehtiv õigus ei luba. Õiguskantsleri kontrollkäikudel on selliseid ohjeldamise juhte siiski täheldatud (vt õiguskantsleri 2018. a kontrollkäigu kokkuvõte). Tervishoiuteenuse osutamisel on ohjeldamine selgelt ja ühemõtteliselt lubatud vaid PsAS alusel. Kui inimest on tarvis meditsiinilistel põhjustel tema tahte vastaselt ohjeldada, tuleb selleks luua täiendav põhiseadusega kooskõlas olev lahendus. EIK ei ole näinud väärkohtlemist olukorras, kus psühhiaatria haiglas tahtest olenematul ravil viibinud patsienti ohjeldati, sundtoideti ja talle manustati tahte vastaselt meditsiinipersonali otsusel ravimeid meditsiiniteaduse tunnustatud ravijuhistele tuginedes (EIKo 10533/83, *Herczegfalvy vs. Austria*, 24.09.1992). Kohus osutas ka, et üldjuhtumil ei saa terapeutiliselt vajalik abinõu olla ebainimlik või alandav. Kohus on pidanud meditsiiniliselt põhjendatud juhtudel aktsepteeritavaks sunniviisiliselt ravimite manustamist ka teistes kohtuasjades ning ei ole näinud väärkohtlemist ka siis, kui patsient osutas soovimatutele kõrvalmõjudele (EIKo 14659/02, *Wilkinson vs. Ühendkuningriik*, 28.02.2006; EIKo 18835/91, *Grare vs. Prantsusmaa*, 02.12.1992). Samas olukorras, kus patsiendi suhtes rakendati mehaanilist ohjeldamist (rihmadega) ilma, et oleks proovitud teisi võimalusi patsiendi rahustamiseks, ning kus haigla personal ignoreeris ohjeldatud patsiendi kaebust seljavalu osas, tuvastas EIK konventsiooni art 3 rikkumise (EIKo 75450/12, *M. S. vs. Horvaatia* (No.2), 19.05.2015).

36. Kuigi nii EIÕK kui ka Oviedo konventsioon ei välista teatud tingimustel ja kohases menetluses psüühikahäirega inimese vabaduse piiramist ja tema tahte vastast ravi, on ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee selles küsimuses teistsugusel seisukohal. Komitee on PIÕK art-te 14 ja 15 valguses kritiseerinud psüühikahäirega inimeste tahtevastast hooldusse paigutamist ning ravi (ja ravimise eesmärgil vabaduse piiramist), samuti ohjeldusmeetmete kasutamist (vt nt Austria 30.09.2013 raport, Taani 30.10.2014 raport, Leedu 11.05.2016 raport, Slovakkia 17.05.2016 raport, Bulgaaria 22.10.2018 raport, Poola 29.10.2018 raport). ÜRO eriraportöör piinamise ning muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise alal on 2013. aastal avaldatud raportis (UN.Doc.A/HRC/22/53) nõudnud absoluutset keeldu ohjeldusmeetme kohaldamisele psühhiaatria haiglates ja sotsiaalhoolekandeesustustes, kuivõrd ebaterve psüühikaga inimeste ohjeldamine ka lühikese perioodi vältel võib viidata piinamisele ja väärkohtlemisele. Eriraportööri ettepanekule keelata täielikult vaimuhaigete inimeste ohjeldamine on rahvusvahelisel tasandil siiski toodud mitmeid vastuargumente. Ameerika ja Maaailma Psühhiaatrite Assotsiatsioon on oma ühises vastuses raportile nentunud, et eraldamine ning pikaajaline ohjeldamine on problemaatilised ning sellega võib kaasneda väärkohtlemine. Siiski ei nõustuta ohjeldusmeetmete täieliku keelustamisega,

kuivõrd psühhoois patsientide puhul, kes üritavad end või teisi tõsiselt vigastada, võib ohjeldamine olla ainuke võimalus nii patsiendi enda kui teiste inimeste elu ja tervise kaitsmiseks. Lühiajaline ja humaanne ohjeldamine võib psühhiaatrie hinnangul olla elupäästev (Torture in Healthcare Settings: Reflections on the Special Rapporteur on Torture's 2013 Thematic Report, lk 143).

37. Riigikohus on oma lahendites märkinud, et isiku kinnisesse asutusse paigutamisel peab kohus otsustama ka tahtevastaselt kohaldatava ravi üle, st kohtulikule kontrollile on allutatud nii liikumisvabaduse piiramise kui ka tahtevastase ravi heakskiitmine (vt RKTkm 19.12.2018, 2-18-11917/26). Kohus ei pea määrama ravi liiki ja ulatust kindlaks detailselt, kuid kohtulahendist peab inimesele olema vähemasti arusaadav, kas talle võib (ja millisel viisil) tahtevastaselt ravimeid manustada (vt RKTkm 19.02.2014, 3-2-1-155-13). Tahtevastase ravi osutamise viisi täpsustamist kohtulahendi resolutsioonis on Riigikohus lubatavaks pidanud (vt RKTkm 24.04.2019, 2-18-5670/52). Kui Riigikohus on leidnud, et ravi üle otsustamine hõlmab ka isiku ravimitega ohjeldamist (vt PsAS §-d 14–14⁴ ja RKTkm 19.12.2018, 2-18-11917/26, p 19), siis CPT hinnangul ei kuulu ohjeldamine terapeutiliste meetodite hulka, vaid on ohutuse tagamiseks mõeldud meede (vt CPT/Inf(2017)6, p 1.5). CPT on rõhutanud, et ohjeldusmeetme kasutamine peaks olema viimane võimalik vahend patsiendi käitumise kontrollimiseks ning ohjeldamine ei tohiks mingil juhul kanda karistamise eesmärki. Ohjeldamise eesmärk peaks olema vältida vigastuste teket või vähendada akuutset ärevusseisundit või vägivalla riski. Kindlasti ei ole ohjeldusmeetmete kasutamine lubatud personali mugavuse eesmärgil ning meetmete kasutamist ei saa õigustada personali vähesusega (CPT/Inf (2006) 35, p 43). Patsiendi suhtes ohjeldusmeetmete rakendamise üle peab arst iga juhtumi puhul eraldi otsustama ja otsust põhjendama. Vältida tuleb blanketset volitust patsiendi ohjeldamiseks, kuna siis võidakse ohjeldusmeetmeid rakendada liiga kergekäeliselt (CPT/Inf (2006) 35, p 44). Psüühikahäirega isiku sundtoitmist on Riigikohus pidanud isiku tahte vastase ravi (ja tervishoiuteenuse) mõistega hõlmatuks (RKTkm 19.02.2014, 3-2-1-155-13, p 61). Ohjeldusmeetmete rakendamine on tõsine põhiõiguste riive, mis peab olema (ka kohtulikult) kontrollitav. Sestap peab dokumenteerimine olema sedavõrd põhjalik, et tagantjärele saaks välja selgitada ohjeldusmeetme kasutamise tinginud asjaolud ja põhjendused ning hinnata, kas konkreetse meetme kasutamine oli proportsionaalne. Ohjeldusmeetme rakendamise õigustatuse hindamiseks ei ole piisav, kui inimese seisundit on kirjeldatud napilt iseloomustavate sõnadega nagu „rahutu“ või „agressiivne“, sest see ei anna teavet juhtunu asjaolude kohta ega kirjelda, milles ohtlikkus seisnes. Näiteks on Riigikohus vanglas kohaldatavate ohjeldusmeetmete kohta märkinud, et märkus „rahutu“ ohjeldusmeetme kasutamise aktis ei taga mitte ühelgi juhul kaalutusõiguse õiguspärasuse kontrolli mis tahes menetlusstaadiumis (RKHko 19.06.2012, 3-3-1-18-12, p 15). Ka CPT rõhutab vajadust dokumenteerida ohjeldamist õigustavaid asjaolud piisavalt põhjalikult (CPT/Inf (2016) 21, p 188). Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu ohjeldusmeetmete kasutamise dokumenteerimise puudustele (nt Ahtme Haigla 2019. a kontrollkäigu kokkuvõte, Lõuna-Eesti Haigla 2016. a kontrollkäigu kokkuvõte, Wismari Haigla 2015. a ja 2017. a kokkuvõte, Valkla Kodu 2017. a kokkuvõte). Ka on õiguskantsler osutanud, et ohjeldusmeetmeid võib kasutada vaid siis, kui see on vältimatult vajalik (inimest ei tohi eraldusruumi viia selleks, et teda korrale kutsuda ebasobiva käitumise eest, vt Valkla Kodu 2019. a kontrollkäigu kokkuvõte). Ohjeldusmeetmete rakendamist kontrollides

on õiguskantsler kritiseerinud mehaaniliselt ohjeldatud patsiendile mähkmete kasutamise peale sundimist (nt Ahtme Haigla 2019. a kontrollkäigu kokkuvõte). Psühhiaatria haiglas pidi inimene mehaanilise ohjeldamise ajal kandma mähkmeid ka siis, kui ta ise või personali toel oleks olnud võimeline tualetti kasutama. Õiguskantsleri hinnangul oli selline mähkmete pealesundimine inimväärikust alandav ning leidis, et kui patsiendi seisund vähegi võimaldab, tuleks mähkmete kasutamise peale sundimise asemel aidata tal tualetti kasutada. Ka CPT on märkinud, et ohjeldatud patsient peab saama tualetis käia, ning mähkmete kasutamist ei saa õigustada näiteks sellega, et pole töötajaid, kes inimest tualetis abistaks (CPT/Inf (2018) 44). Ebainimliku ja alandava kohtlemiseni võib viia aga see, kui sotsiaal- või tervishoiuasutuses viibiv inimene ei saa oma tervislikule seisundile vastavat ravi. Nõnda on kohus leidnud, et ebapiisava psühhiaatrilise abi, teraapiate vähesuse (*therapeutic abandonment*) ja individuaalse raviplaani puudumise tõttu on inimest hoitud ebakohastes tingimustes, ning tuvastanud art 3 rikkumise (EIKo 34602/16, *Strazimiri vs. Albaania*, 21.01.2020). Veel on kohus osutanud, et iga patsiendi ainulaadsusest hoolimata peab asjakohane ravi üldjuhul hõlmama endas nii haiguse sümptomite kiiret leevendamist kui ka ulatusliku teraapia strateegiat, mis aitab ennetada patsiendi tervise halvenemist (EIK suurkoja otsus 47152/06, *Blokhin vs. Venemaa*, 23.05.2016). EIK on tuvastanud art 3 rikkumise ka olukorras, kus sundrivil (kuriteo toimepanemise tagajärjel) viibivale patsiendile ei tagatud meditsiinilist abi ning psühhoterapiat temale arusaadavas keeles (EIK suurkoja otsus 18052/11, *Rooman vs. Belgia*, 31.01.2019). Kuigi tervislikule seisundile vastava meditsiinilise abi osutamata jätmine võib viia väärkohtlemiseni, ei tähenda see, et inimesel oleks õigus nõuda enda soovile vastavat ravi. Nii ei ole kohtu hinnangul tegu väärkohtlemisega olukorras, kus raskelt haigele inimesele ei võimaldata katsetamisjärgus ravimit ning seda ka juhul, kui teistes riikides on lubatud ravimit kasutada (EIKo 47039/11 ja 358/12, *Hristozov jt vs. Bulgaaria*, 13.11.2012).

38. ÜRO eriraportöör piinamise ning muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise alal avaldas 2016. aastal raporti, kus tõi välja, et rahvusvaheline piinamise ja alaväärse kohtlemise eest kaitsev inimõiguste raamistik ei võta alati arvesse soolise võrdõiguslikkuse dimensiooni ehk seda, kuidas soopõhised stereotüübid/hoiakud ning sotsiaalselele normidele/soorollidele mittevastamine mõjutavad eriti naiste ja tüdrukute õiguste kaitset. Kontekstis, kus soolise ja seksuaalse identiteedi ning soorollidega seotud kahjulikud stereotüübid/hoiakud on iseenesest mõistetavad, võib väärkohtlemine olla sageli normaliseeritud nii õiguskaitse süsteemides kui ka ühiskonnas laiemalt: nt lähisuhtevägivalda all kannatavat naist ei aidata, kuna see on „peresisene“ privaatsfääri kuuluv probleem; sünnitusabi kontekstis alaväärset kohtlemist kogev sünnitaja peab sellega leppima, kuna see „käib naiseks olemise juurde“; seksuaalteenuseid pakkuv naine on „ise süüdi“, kui tema vastu kasutatakse seksuaalvägivalda jne. Ka viitab ÜRO eriraportöör interseksionaalsusele ehk tunnuste lõimumisele: sageli on eriti haavatavad LGBT+ kogukonda kuuluvad inimesed, puuetega naised ja tüdrukud, naissoost migrandid, naissoost kinnipeetavad, kuna nende gruppide puhul mõjuvad korruga mitu eri stereotüüpi/hoiakut, mis põhjustavad väärkohtlemise normaliseerimist. ÜRO konventsioonis naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (inglisekeelne lühend CEDAW, vastu võetud 1979. a) ei viidata piinamise või alaväärse kohtlemise keelule, kuid mitmed hilisemad inimõiguste konsensusdokumendid ja rahvus-

vaheliste konventsioonide täitmist seiravate komiteede seisukohad loovad seoses diskrimineerimise ja alaväärse kohtlemise vahel. Näiteks CEDAW täitmist seirava komitee üldsoovituse nr 35 (General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35) kohaselt võib soopõhine naistevastane vägivald rikkuda teatud juhtudel alaväärse kohtlemise või piinamise keeldu, kaasa arvatud vägistamise, lähisuhtevägivalla või kahjustavate praktikate puhul. Samuti paneb CEDAW art 5 riikidele kohustuse võidelda eelarvamuste ja stereotüüpide vastu (vt ka võrdluseks Istanbuli konventsiooni art-d 12, 13 ja PIÕK art 8).

39. ÜRO eriraportöör piinamise ning muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise alal selgitab samuti oma 2019. a raportis, kuidas lähisuhtevägivald alavääristab või rikub inimese füüsilist, psüühilist ja/või emotsionaalset terviklikkust ning vägivalla toimepanija on võimupositsioonis. Sellises kontekstis on valu või kannatuste põhjustamine ohvrile tahtlik ja sageli süsteemne, seega rikub lähisuhtevägivald alaväärse kohtlemise või piinamise keeldu ning lisaks individuaalsele kriminaalvastutusele lasub riigil vastutus lähisuhtevägivalda ära hoida ning sellele asjakohaselt reageerida (Relevance of the prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment to the context of domestic violence, A/74/148). CEDAW komitee on lähisuhtevägivalda ja soolist diskrimineerimist analüüsinud nt kaasustes *X. ja Y. vs. Gruusia* (CEDAW/C/61/D/24/2009, 13.07.2015) ja *S.T. vs. Venemaa* (CEDAW/C/72/D/65/2014, 25.02.2019). EIK on samuti leidnud lähisuhtevägivalda puudutavates kaasustes art 3 rikkumise. Olulise doktriini muutuse EIK praktikasse tõi Nahide Opuze kaasus (vt EIKo 33401/02, *Opuz vs. Türgi*, 09.06.2009). Avaldaja ja tema ema kannatasid aastaid Opuze abikaasa H. O. vägivalla all, kuid Türgi õiguskaitsesüsteem ei reageerinud sellele täie tõsidusega ning 2002. aastal tulistas H. O. Opuze ema ja naine suri. EIK leidis, et Türgi ei kaitsnud avaldajat ning tema ema ebainimliku ja alandava kohtlemise eest ega ka viimase elu (art-te 2 ja 3 rikkumine). *Opuz* on oluline kohtulahend kolmel põhjusel. Esiteks leidis EIK esmakordselt, et tegemist oli just soopõhise vägivallaga ning seega soolise diskrimineerimise ühe vormiga, tuvastades EIÕK art-te 2 ja 3 rikkumise koosmõjus konventsiooni art-ga 14 (diskrimineerimise keeld). Teiseks kinnitas EIK riikide positiivset kohustust võtta kasutusele vastavaid meetmeid ja kaitsta lähisuhtevägivalla ohvreid art-te 2, 3 ja 8 rikkumiste eest ka siis, kui vägivalla toimepanijaks on eraisik, mitte riik. Ning kolmandaks kinnitas EIK, et lähisuhtevägivald vastab art 3 rakendamiseks vajalikule raskusastmele. Üldiselt on EIK jäänud sellele lähenemisele truuks. Vt nt EIKo 49645/09, *Bälşan vs. Rumeenia*, 23.05.2017, kus EIK leidis, et vägivald, mida Bälşani abikaasa tema vastu kasutas, vastas art 3 nõutavale raskusastmele ja kuigi Rumeenia võimud olid vägivallast teadlikud, ei kaitsnud nad Bälşani. EIK viitas, kuidas Rumeenia võimude arvamuste kohaselt oli Bälşan ise süüdi vägivalla esile kutsumises ning koduvägivald polnud piisavalt tõsine, et kuuluda karistusõiguse kohaldamisalasse. EIK osundas, et ehkki kaebaja kurtis menetluste käigus jätkuva vägivalla üle, ei võtnud võimud kasutusele mingeid meetmeid kaebaja kaitseks. EIK leidis, et Bälşani vastu kasutatud vägivald oli soopõhine vägivald, mis on üks diskrimineerimise vorm. Seega tuvastas EIK EIÕK art 3 rikkumise koosmõjus konventsiooni art-ga 14 (diskrimineerimise keeld). Vt lisaks EIKo 33234/07, *Valiuliené vs. Leedu*, 26.03.2013; EIKo 41261/17, *Volodina vs. Venemaa*, 09.07.2019; EIKo 34168/11, *Munteanu vs. Moldova*, 26.05.2020.

40. ÜRO inimõiguste komitee viimase aja praktikast leiab näiteid, kus piinamise ja alaväärse kohtlemise keelu puhul on arvesse võetud soolise võrdõiguslikkuse dimensiooni. Näiteks kaasustes *Mellet vs. Iirimaa* (CCPR/C/116/D/2324/2013, 31.03.2016) ja *Whelan vs. Iirimaa* (CCPR/C/119/D/2425/2014, 17.03.2017) leidis komitee, et Iirimaa riigisisene regulatsioon, mis ei taga naiste juurdepääsu turvalisele ja legaalsele raseduse katkestamisele, rikub ICCPR art 7 (piinamise ja julma, ebainimliku, väarikust alandava käitumise keeld). Ka ÜRO piinamisvastase komitee praktika on võtnud arvesse soopõhise vägivalda dimensiooni. Näiteks kaasuses *Sylvie Bakatu-Bia vs. Rootsi* (CAT/C/46/D/379/2009, 03.06.2011) leidis komitee, et Rootsi rikuks UNCAT art 3, kui ei rahuldaks Sylvie Bakatu-Bia asüülitaotlust, kuna mh ähvardaks teda Kongo Vabariigis seksuaalvägivald. Kaasuses *F. B. vs. Holland* (CAT/C/56/D/613/2014, 20.11.2015) leidis komitee, et Holland rikuks UNCAT artiklit 3, kui ei rahuldaks F. B. asüülitaotlust ja saadaks ta tagasi Guineasse, kuna seal on naiste suguelundite moonutamise (FGM ehk *female genital mutilation*) praktika väga levinud. Ka Eestile siduv naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioon ehk nn Istanbuli konventsiooni art 61 viitab riikide kohustusele tagada, et kaitset vajavaid naistevastase vägivalda ohvreid ei saadetak, sõltumata nende staatusest või elukohast, ühelgi tingimusel tagasi mis tahes riiki, kus nende elu võib olla ohus või kus neid võidakse piinata või ebainimlikult või inimväärlikust alandavalt kohelda või karistada. Samuti toob Istanbuli konventsioon eraldi välja osalisriigi kohustuse kriminaliseerida psüühiline vägivald (art 33), jälitamine (art 34, vt võrdluseks KarS § 157³), seksuaalvägivald (art 36, vt võrdluseks KarS 7. jagu), sundabielu (art 37), naiste suguelundite moonutamine (art 38, vt võrdluseks KarS § 1181), sundabort ja sundsteriliseerimine (art 39, vt võrdluseks KarS § 125). EIK on aborti puudutavates kaasustes viidanud ebainimlikule kohtlemisele lahendites EIKo 27617/04, *R. R. vs. Poola*, 26.05.2011 ning EIKo 57375/08, *P. ja S. vs. Poola*, 30.10.2012, kuid oluline on märkida, et erinevalt ÜRO inimõiguste komiteest ei toonud EIK välja aborti ja soolise võrdõiguslikkuse seost. EIK on leidnud art 3 rikkumise ka roma vähemusse kuuluvate naiste sundsteriliseerimise kaasustes (vt nt EIKo 15966/04, *I. G. jt vs. Slovakkia*, 13.11.2012; EIKo 18968/07, *V. C. vs. Slovakkia*, 08.11.2011; EIKo 29518/10, *N. B. vs. Slovakkia*, 12.06.2012), sünnitusabi puudutavas lahendis EIKo 56660/12, *Korneykova ja Korneykov vs. Ukraina*, 24.03.2016, kus ametivõimud kasutasid julgeoleku tagamiseks sünnitaval naisel käeraudu lisaks valvuritele, ning nn süütuse testimist puudutavates otsustes, kus politsei poolt kinni peetud naised pidid läbima sunniviisilise günekoloogilise läbivaatuse (nt EIKo 36369/06, *Yazgül Yılmaz vs. Türgi*, 01.02.2011). Märkimisväärsed on ÜRO naistevastase vägivalda, selle põhjuste ja tagajärgede eriraportööri 2019. a ülevaade inimõiguste ja sünnitusabi teemal, kus tuuakse välja väärkohtlemise näited sünnitusabi kontekstis (A human rights-based approach to mistreatment and violence against women in reproductive health services with a focus on childbirth and obstetric violence, A/74/137) ning CEDAW komitee seisukoht asjas *S. F. M. vs. Hispaania* (CEDAW/C/75/D/138/2018, 28.02.2020), kus esmakordselt viidatakse riigi kohustusele ennetada ja ära hoida sünnitusabi kontekstis aset leidvat vägivalda.

41. Inimõiguste kaitse süsteemi üks alustala on väärkoheldud inimese õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. PS § 14 sätestab riigi kohustuse tagada põhiõigusi ning sellest tuleneb ka õigusriigi põhimõttest juurdub üldine põhiõigus menetlusele. Riigikohtu hinnangul on menetluslike põhiõiguste eesmärk mh tagada põhiõiguste tõhus kaitse (RKÜKo 22.03.2011,

3-3-1-85-09, p 75). Asjakohased on siinkohal nii PS § 15 esimeses lauses sätestatud igaühe õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka PS §-st 25 tulenev igaühe õigus talle õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on toodud nt EIÕK art-s 13, ICCPR art 2 p-s 3, EL põhiõiguste harta art-s 47 ja UNCAT art-s 14. Kommenteeritava paragrahviiga seotud juhtumite puhul on oluline, et riigil on alati kohustus viia väärkohtlemise juhtumite uurimiseks läbi tõhus uurimine, mis võib olla tsiviilõiguslik (nt meditsiinilist hooletust puudutavate kaebuste korral) või – nagu jõustruktuuride puhul üldiselt nõutav – kriminaalõiguslikus vormis (vt ka § 18 komm-d 12 ja 13). Ametlik kaebus ei ole menetluse alustamiseks vajalik ning riigil tuleb väärkohtlemisest teada saades tegutseda ka omaalgatuslikult (EIK suurkoja otsus 41720/13, *Nicolae Virgiliu Tănase vs. Rumeenia*, 25.06.2019, p 115). Tõhus uurimine peab suutma mh selgitada välja väärkohtlemise eest vastutavad isikud ning neid vajadusel karistada (EIK suurkoja otsus 22277/93, *Ilhan vs. Türgi*, 27.06.2000, p 97). Paraku ei ole politsei sisekontroll just ülemäärase jõu kasutamist või võimude rünnakuid puudutavatele kaebustele reageerides sageli piisavalt läbipaistev ning kaebajatele ei ole tagatud kiire juurdepääs sõltumatule uurimisorganile (CPT 2019. a raport Ühendkuningriigi kohta). Ka Eesti suhtes on EIK tuvastanud EIÕK art 3 uurimiskohustuse rikkumise põhjusel, et riigisisesed ametivõimud ei uurinud tõhusalt asjaolusid, mis ümbritsesid politsei väidetavat jõu kasutamist kaebaja vastu: riik ei täitnud töendamiskohustust ega näidanud, et jõu kasutamine oli hädavajalik ega olnud ülemäärane, samuti ei esitanud riik rahuldavat ja veenvat selgitust kaebaja vigastuste võimaliku tekke kohta (EIKo 64418/10, *Mihhailov vs. Eesti*, 30.08.2016, p 132). Kui politsei on siiski väidetavat väärkohtlemist kinnipidamiskohas igakülgset uurinud ning uurimise tulemuse ning seda toetavate materjalide põhjal on võimalik veenduda, et ette heidetud käitumist tegelikult aset ei leidnud, ei ole õiguskantsler rikkumist tuvastanud (õiguskantsleri 2015. a seisukoht). Selgete menetlusreeglite ning süsteemi puudumist kaebuste lahendamisel on täheldatud sageli ka vanglate puhul (nt CPT 2020. a raport Kreeka kohta). Kaebemehhanismid peavad olema seadusandluses reguleeritud ning kinni peetud inimestele praktikas kättesaadavad, kaebuse esitamine ei tohiks eeldada õiguslaseid teadmisi, vajadusel tuleb kinni peetud inimesele tagada kirjarabeid ning ka tuge, järgida tuleb konfidentsiaalsuse ja turvalisuse nõudeid (tagaküsimine peab olema välistatud) ning kaebemehhanismid peavad võimaldama tõhusalt ehk kohe, põhjalikult ja kiiresti selgitada välja toimunu asjaolud ning vastutavad isikud (CPT 2017. a üldaruanne). Kaebuste esitamise süsteemi paremaks korraldamiseks on õiguskantsler teinud tähelepanekuid ka psühhiaatrilist ravi osutavate asutuste puhul (vt nt õiguskantsleri 2020. a kontrollkäigu kokkuvõte). Mõistagi on kaebuse esitamise eelduseks, et väidetavad väärkohtlejad oleksid identifitseeritavad (vt õiguskantsleri 2007. a seisukoht massiliste korratuste kohta, lk 185 jj). Tõhusa uurimise läbiviimise kohustus on osa piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise keelust, kuid tõhusate õiguskaitsevahendite nõue läheb sellest kaugemale (EIKo 46454/11, *Abu Zubaydah vs. Leedu*, 31.05.2018, p 674). EN inimõiguste volinik on pidanud nt politsei kaebesüsteemi üheks peamiseks eesmärgiks lihtsustada inimese juurdepääsu EIÕK artikliga 13 sätestatud tõhusale õiguskaitsevahendile (EN inimõiguste voliniku 2009. a arvamus, p 22). Õiguskaitsevahend peab suutma sisuliselt adresseerida õiguste rikkumist ning tagama ka kohase hüvitise (EIKo 49773/15, *S. A. vs. Holland*, 02.06.2020, p 75). Ebakohastes kinnipidamistingimustes hoitava isiku jaoks on kõige olulisem õiguskaitsevahend, mis suudab kestva rikkumise kiiresti lõpetada (EIKo 23226/16 jt,

Nikitin jt vs. Eesti, 29.01.2019, p 124). Nimelt on ennetav õiguskaitsevahend tõhus vaid siis, kui see pakub kohest abi lubamatutes tingimustes viibivale kaebajale (EIKo 49268/10, *Longin vs. Horvaatia*, 06.11.2012, p 41). Samuti on kehvades kinnipidamistingimustes või kohtlemises seisneva väärkohtlemise puhul oluline, et õiguskaitsevahend oleks inimesele vahetult kättesaadav. Selliseks õiguskaitsevahendiks ei saa EIK hinnangul Eesti õigussüsteemis pidada lahendust, kus kehtiva õiguse alusel saab kinnipeetava ümberpaigutamise taotluse esitada vaid vangla direktor ja otsuse teeb Justiitsministeerium (EIKo 23226/16 jt, *Nikitin jt vs. Eesti*, 29.01.2019, p 127). Disiplinaarkaristusena kartserisse paigutamist peab kinnipeetaval olema võimalik kohtus sisuliselt vaidlustada enne, kui ta kartserikaristuse ära kannab (EIKo 19606/08, *Payet vs. Prantsusmaa*, 20.01.2011). Kui väljasaatmisega kaasneks sihtkohariigi piinamise oht, peab õiguskaitsevahendil olema riigi tegevust automaatselt peatav toime (EIKo 54381/08 jt, *Tsvetkova jt vs. Venemaa*, 10.04.2018, p 195).

42. Väärkoheldud inimene on õigustatud taotlema kompensatsiooni, mis võib EIK jaoks seisneda nii rahalises hüvitisel kui ka nt määratud karistuse selgel ja mõõdetaval viisil vähendamises. Eesti õiguses sätestatud võimalus esitada ebakohaste kinnipidamistingimuste tõttu kannatatud mittevaralise kahju eest kahjunõue on EIK hinnangul vastanud tõhusa õiguskaitsevahendi nõuetele ka siis, kui kaebajate taotlused on riigisiseses kohtumenetluses rahuldatud vaid osaliselt (EIKo 23226/16 jt, *Nikitin jt vs. Eesti*, 29.01.2019, p 216). Sellegipoolest võivad riigisisest määratavad liiga väikesed kahjuhüvitised olla tõhusa õiguskaitsevahendi kriteeriumide mõistes ebapiisavad (EIKo 62798/09, *Artur Ivanov vs. Venemaa*, 05.06.2018, p 31). Üks ühele võrdlus riigisiseste kohtute ja EIK pakutavate hüvitiste vahel ei ole siiski asjakohane, kuna arvestada tuleb konkreetse riigi elustandardit ja üldist sisetulekutaset, samuti on riigisiseses süsteemis hüvitis inimesele lähemal ja kättesaadavam kui EIK-le kaebuse esitamine (EIKo 42119/04, *Firstov vs. Venemaa*, 20.02.2014, p 31). Seejuures on EIK pidanud mõistlikuks ja proportsionaalseks riigisisese kohtu poolt välja mõistetud hüvitiist, mis vastab ligikaudu 30%-le sarnastes asjades EIK poolt välja mõistetud hüvitisel (EIKo 41743/17, *Shmelev jt vs. Venemaa*, 17.03.2020, p 92). ÜRO piinamisvastase komitee hinnangul hõlmab vastavas konventsioonis sätestatud piinamise ohvri kannatuste heastamise kohustus seda, et ohvrile oleksid tagatud nii tõhusad õiguskaitsevahendid ja õigus saada hüvitiist, endise olukorra taastamist ning rehabilitatsiooni (CAT 2012. a üldkommentaari nr 3, p 2). ÜRO inimõiguste komitee on mh pidanud oluliseks avalikku uurimismenetlust asjaolude väljaselgitamiseks, vastutavate isikute kohtu ette toomist, kompensatsiooni, seadusandluse muutmist, arstiabi ning -ravi tagamist (D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, 3. ed, Oxford: Oxford University Press 2015, lk 198 jj).

43. Eesti kinnipidamiskohas viibival inimesel on oma õiguste kaitseks võimalik (vangla kontekstis kohustuslik) kasutada vaidemenetluse mehhanisme ning seejärel pöörduda kaebusega halduskohtusse. Muu hulgas on halduskohtul võimalik kaebaja põhjendatud taotluse alusel või omal algatusel teha igas menetlusstaadiumis, sh vaidemenetluse ajal, määrus kaebaja õiguste esialgse kaitse kohta, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Analoogne võimalus on ka EIK-l, kes saab ajutiste meetmete võtmise raames kohustada konventsiooni osalisriiki võtma viivitamatult meetmeid, et vältida vahetu riski korral kaebajale parandamatu kahju tekitamise

võimaluse eskaleerumist: peamiselt kehtestatakse ajutisi meetmeid väljasaatmiste või väljaandmiste ning ka kehva tervisega seotud kinnipidamistingimuste kaebuste korral. RVastS võimaldab väärkohtlemise korral nõuda nii mittevaralise (süüliselt väärkuse alandamine või tervise kahjustamine) kui ka varalise kahju (kehavigastuse tekitamise või tervise kahjustamisega tekitatud ravikulud või töövõimetuse tõttu saamata jäänud tulu) hüvitamist. Seejuures ei arvestata RVastS § 9 lg 3 järgi mittevaralise kahju hüvitamisel kahju tekitamise süülisust, kui hüvitamist taotletakse EIK otsuse alusel, millega on tuvastatud avaliku võimu kandja poolt EIÕK või selle protokollrikkumine. Samamoodi ei ole kahju tekitaja süü mittevaralise kahju hüvitamise eelduseks juhul, kui menetlusõiguse rikkumisega on isikut piinatud või teda on ebainimilikult või alandavalt koheldud (SKHS § 11 lg 2). Arvestada tasub ka Riigikohtu seisukohaga, et Eesti õigustraditsiooni kohaselt on avaliku võimu kandja tekitatud mittevaralise kahju rahaline hüvitamine erandlik ja piiratud ning on ette nähtud vaid kõige olulisemate põhiõiguste tõsiste riiivete korral (RKHKo 09.12.2015, 3-3-1-42-15, p 29). Eesti kohtupraktikas on mittevaralise kahju hüvitised olnud nt 158 päeva jooksul värskes õhus viibimise võimaluse puudumise korral 1000 eurot (TlnRnKo 15.12.2017, 3-16-1335), 36 päeva jooksul sisuliselt siseruumiks muudetud jalutusboksi kasutamise tõttu 80 eurot (TlnRnKo 18.09.2017, 3-16-611; vt ka RKHKo 08.12.2016, 3-3-1-55-16, p 19); 482 päeva jooksul katkematu ja peaaegu katkematu kartseriaristuse õigusvastase täideviimise eest 1500 eurot (RKHKo 15.04.2020, 3-18-360/41, p 18); arestimajas 24 päeva inimväärkust alandavates kinnipidamistingimustes viibimise tõttu 300 eurot (TrtRnKo 08.05.2018, 3-17-265). Viidatud lahendi p-s 14 selgitas ringkonnakohus, et hüvitise suuruse määramisel on asjakohane arvestada nii riigisisest kohtupraktikat analoogsetes vaidlustes kui ka asjaolu, et mittevaralise kahju hüvitiseks määratud summa on kohane arvestades riigi olusid, s.o ühiskonna jõukuse taset, võrreldavust ja õiglustunnet ühiskonna vähemkindlustatud gruppide sissetulekute suhtes. Politsei poolt isiku kinnipidamisel temale tekitatud tervisekahju – küünarvarre hulgimurrud – puhul on peetud sobivaks mittevaralise kahju hüvitiseks nt 500 eurot (TrtRnKo 31.05.2016, 3-14-53017). Väärkuse alandamiseks, millega kaasneks rahaline hüvitis, ei ole peetud nt paavsti näha soovinud kinnipeetavale lühiajalise väljasõidu keelamist (TlnHKm 12.03.2019, 3-18-1939) või kinnipeetava ühel päeval lõunasöögist ilma jätmist (TrtHKm 24.01.2019, 3-19-127).

44. Kui väärkohtlemist kaebav inimene leiab, et riigisisese õiguskaitsevahendid ei ole tema õiguste rikkumist tõhusalt korvanud või kui tal ei ole olnud neid temast sõltumatutel põhjustel võimalik kasutada, on tal pärast riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamist (teatud juhtudel ka mitte ammendamist) võimalik pöörduda kaebusega rahvusvaheliste kehandite poole. Riigisiseste mehhanismide läbimist ei pea ootama nt juhul, kui kaitsevahendite rakendamine on õigustamatult veninud või ei ole tõenäoline, et need annaksid tõhusat abi rikkumise ohvriks langenud isikule (UNCAT art 21 p 1 alapunkt c). Ammendatavad õiguskaitsevahendid peavad seonduma väidetava rikkumisega, olema kättesaadavad ning piisavad (EIKo 55089/13, *Dorneanu vs. Rumeenia*, 28.11.2017, p 59). Samuti peavad nad olema praktikas toimivad ning pakkuma mõistlikke eduväljavaateid (EIKo 18255/10 jt, *Tomov jt vs. Venemaa*, 09.04.2019, p 151). Kui õiguskaitsevahend ei ole selgelt kasutu, ei õigusta pelgalt kahtlused selle edukuses vahendi ammendamata jätmist (EIK suurkoja otsus 10865/09, 45886/07 ja 32431/08, *Mocanu jt vs. Rumeenia*, 17.09.2014). Rahvusvaheliste järelevalveorganite pädevus on õiguste rikkumise tuvastamise korral erinev: EIK saab

näiteks nn individuaalmeetmete raames määrata konkreetsele kaebajale kahjuhüvitise või nõuda riigilt endise olukorra taastamist ja nn üldmeetmete raames nõuda riigilt seadusandluse muutmist või kinnipidamistingimuste parendamist. Jõustunud otsused on riigile siduvad ning nende täitmist kontrollib EN ministrite komitee. Seevastu samuti väärkohtlemise kaebusi lahendavate ÜRO kehandite (ÜRO piinamisvastane komitee, inimõiguste komitee, puuetega inimeste õiguste komitee jt) soovitusi ei ole riigid kohustatud täitma, kuid riikidel on raporteerimiskohustus selle kohta, kuidas heastamisvahendit on rakendatud. Alandavate kinnipidamistingimuste tõttu talutud kannatuste eest on EIK enamasti määratud rahalisi hüvitisi, samas kui kinnipidamistingimuste vaidlustamiseks tõhusa õiguskaitselahendi puudumise tuvastamise korral peab EIK üldjuhul rikkumise tuvastamist piisavaks hüvitiseks (vt Riigikohtu 2016. aasta ülevaade, p 2). Hüvitise summad varieeruvad, ulatudes tuhandest kuni mitmekümne tuhande euroni. Eesti suhtes tuvastatud vangla kinnipidamistingimusi või ülemäärase sunni kasutamist puudutavate rikkumiste korral on hüvitiste summad jäänud üldjuhul paarist tuhandest kuni 10 000 euroni (nt EIKo 16563/08 jt, *Julin vs. Eesti*, 29.05.2012; EIKo 429/12, *Tunis vs. Eesti*, 19.12.2013; EIKo 66393/10, *Tali vs. Eesti*, 13.02.2014; EIKo 23226/16 jt, *Nikitin jt vs. Eesti*, 29.01.2019; EIKo 42110/17, *Jeret vs. Eesti*, 09.06.2020), politsei väärkohtlemisega seondult 3000–14 000 eurot (nt EIKo 10195/08, *Korobov jt vs. Eesti*, 28.03.2013; EIKo 64418/10, *Mihhailov vs. Eesti*, 30.08.2016). EIK määratud hüvitiste eesmärk ei ole riiki karistada.

45. PS § 18 teine lause ütleb, et kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele. Seega teise lause esemeline kaitseala on kitsam esimeses lauses väljendatud absoluutsest piinamise keelust. Meditsiini- ja teaduskatsed on lubatud, kui neisse kaasatud inimesed on vabad oma valikus katses osaleda. Seega normiga kaitstav põhiväärtus on inimese õigus ise otsustada endaga toimuva üle. Kaitsega on hõlmatud kõik inimesed ehk tegemist on igaühe õigusega. Normil on tihe seos teiste põhiseaduses sätestatud õigustega, sest PS § 18 teise lause eesmärk on muu hulgas kaitsta uuringus osaleva inimese tervist (PS § 28), isikupuutumatus (PS § 20), eraelu (PS § 26) ning inimväärikust (PS § 10). EIK on teadusuuringute osalemisega seotud kaasuseid analüüsinud EIÕK art 8 (õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu) valguses (vt nt EIK suurkoja otsus 46470/11, *Parillo vs. Itaalia*, 27.08.2015 (teadusuuringute võimalikkus *in vitro* loote peal), EIK suurkoja otsus 41723/06, *Gillberg vs. Rootsi*, 03.04.2012 (uuringu korraldaja keeldus jagamast uuringu dokumente muude uuringute teostamiseks)). Rahvusvahelisel tasandil on oluliseks õiguslikult siduvaks dokumendiks, mis reguleerib bioloogia ning meditsiinivaldkonna uuringuid, inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon (nn Oviedo konventsioon, ETS No.164). Konventsiooni on 2002. aastal ka Eesti ratifitseerinud. Euroopa Liidu tasandil reguleerib ravimite kliiniliste uuringute korraldamist Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 536/2014 ning uuringus osalejate isikuandmete kaitset Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus).

46. Mõistele (biomeditsiiniline) teadusuuring annab hea sisu Oviedo konventsiooni biomeditsiiniliste teadusuuringute lisaprotokoll (CETS No. 195). Eesti ei ole küll vastavat protokollit ratifitseerinud, kuid teadusuuringu üldise mõiste piiritlemiseks ja tõlgendamiseks võib seda siinkohal kasutada. Lisaprotokollis on biomeditsiiniline teadusuuring defineeritud

sekkumisena inimese füüsilisse või vaimsesse sfääri (lisaprotokolli art 2). Erialakirjanduses on rõhutatud, et lisaprotokolli eesmärk on kaitsta (meditsiinilises) uuringus osalejaid uuringu esimeses staadiumis, st kaitsta neid sekkumisega seotud riskide eest, mis hõlmavad nii puudutamist, keemiliste, psüühiliste või psühholoogiliste muudatuste esilekutsumist kui ka inimeste mõjutamise eest mingil muul viisil (A. Nõmper. J. Sootak. Meditsiiniõigus. Juura 2007, lk 157). Põhiseaduses on mainitud nii meditsiini- kui ka üldisemad teaduskatsed. Samane lähenemine on ka UNESCO bioeetika ja inimõiguste ülddeklaratsioonis (Universal Declaration on Bioethics and Human Rights), kus deklaratsiooni kohaldamisala piiritlevas art-s 1 on mainitud nii meditsiiniuuringud kui ka uuringud tehnoloogia valdkonnas. PS § 18 teise lause eesmärgiks on seega pakkuda kaitset inimestele, kes osalevad nii meditsiini-valdkonna uuringutes (nt ravimiuuringud) kui ka muude teadusvaldkondade uuringutes, kus uuringu käigus mõjutatakse kaitsealuse inimese füüsilist või vaimset seisundit. Erialakirjanduses on märgitud, et uuringu käigus kogutud materjali (nt koeproovid) korduvuurimine ei ole käsitletav inimese allutamisenähtuse teaduskatsele (A. Nõmper. J. Sootak. Meditsiiniõigus. Juura 2007, lk 157) (vahetut sekkumist inimese kehasse enam ei toimu). Sellises olukorras pakub inimesele kaitset PS § 26 (eraelu puutumatus). On mõistetav, et meditsiini- ja teadus-uuringud inimestel on vajalikud, sest ilma nendeta on võimatu lõplikult veenduda uue ravimi või seadme ohutuses inimesele. Nii Maailma Arstide Liidu Helsinki deklaratsioonis (sissejuhatuses p-d 5 ja 6) kui ka UNESCO bioeetika ja inimõiguste ülddeklaratsioonis (art 2(d)) tunnustatakse inimestel teostatavate teadusuuringute olulisust ja vajalikkust. Raviameti avaldatud statistiliste andmete kohaselt esitati Eestis 2019. aastal 65 taotlust ravimi kliinilisteks uuringuteks. Seega ei ole teadusuuring midagi erakordset, vaid neisse on kaasatud palju inimesi, kelle õigused vajavad erilist kaitset. Meditsiini- ja teadusuuringute põhieesmärk on avastada ja arendada inimestele vajalikke ravimeid ning tehnoloogiaid. Samas on selle taga ka ravimi- ja seadmete tootjate majanduslik huvi saada suuremat kasumit paremini toimiva või täiesti uue ravimi või seadme müügist. Samuti on ilmne, et katsealuste inimeste grupp võtab enda peale potentsiaalse riski teiste inimeste (ühiskonna) hüvanguks. Seega kerkivad inimeste kaasamisel tehtavate uuringute puhul esile eetika küsimused (vt täpsemalt nt A. Soosaar. Meditsiinieetika. Tartu Ülikooli Kirjastus 2016, IV ptk, lk 260 jj). Üldlevinud mõiste, mis on võetud kasutusse märgistamiseks väärtuste ja huvide konfliktidest tingitud probleeme meditsiini- ja teadusuuringutes, on bioeetika (*bioethics*). Kuigi mainitud mõiste on meditsiini ja teadusmaailma tulnud suhteliselt hiljuti (1970. aastatel) ning selle täpse sisustamise üle käivad veel teoreetilised vaidlused, on terminit „bioeetika“ kasutatud paljudes rahvusvahelistes soovitusliku ning ka õiguslikult siduva sisuga dokumentides, mis käsitlevad inimeste osalusel tehtavaid teaduskatseid. Oviedo konventsiooni art-s 16 on katsealuse isiku kaitseks loetletud tingimused, millele peab vastama inimesel teostatav uuring. Muu hulgas on nõutud, et mitme eriala asjatundjad oleks hinnanud uuringu eetilist külge ning uuringukava oleks kinnitanud pädev instants (Oviedo konventsiooni art 16(iii)). Konventsiooni seletuskirja kohaselt peab uuringu eetilise poolele hinnangu andmisel lähtuma Oviedo konventsiooni art-s 2 sätestatud põhimõttest, et inimese huvid ja heaolu kaaluvad üle puhtühiskondlikest ning -teaduslikest huvidest. Uuringu eetilise hinnangu näiteks nõutav Euroopa Liidu teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi HORIZON2020 kaudu rahastuse saamiseks. Eestis tehtavate ravimiuuringuteks on vaja saada kliiniliste uuringute meditsiinieetika komitee kooskõlastust (RavS § 92)

47. Põhiseadus ütleb, et kedagi ei tohi allutada meditsiini- ega teaduskatsetele tema tahte vastaselt. Seega on oluline inimese tahe, soov katses osaleda. Selles peegeldub tänapäeva tervishoiuteenuse osutamise aluspõhimõtte, milleks on patsiendi autonoomia tunnistamine. See tähendab, et patsiendil on õigus teada, kuidas teda ravitakse, mis on ravi võimalikud kõrvaltoimed ning meditsiiniline sekkumine saab toimuda ainult patsiendi nõusolekul. Sellest põhimõttest on arenenud mõiste „informeeritud nõusolek“ (*informed consent*, mõnes allikas tõlgitud ka kui „teadev nõusolek“), mis hõlmab seega nii patsiendi soovi meditsiini abil haigusseisundile leevendust saada kui ka arusaama võimalikest riskidest, mida raviprotsess endas kätkeb. Informeeritud nõusoleku kontseptsioon ja mõiste on kantud üle ka teadusuuringute regulatsiooni (Oviedo konventsiooni art-d 5 ja 16(v)). Seega arvestades patsiendi autonoomia austamise põhimõtte olulisust meditsiinivaldkonnas ning sellele põhimõttele õigusliku tähenduse andmist informeeritud nõusoleku mõiste kaudu, tuleks ka põhiseadusega paika pandud vaba tahte eeldust meditsiini- ja teaduskatsetes osalemiseks tõlgendada kui informeeritud nõusoleku andmist. See tähendab, et teadusuuringu tegijal lasub kohustus selgitada katses osalejatele, kuidas katset tehakse, mis kasu ja ohud sellega võivad kaasneda, ning katsealusel on õigus langetada saadud informatsioonil põhinev otsus uuringus osalemise kohta. Kommenteeritav lause kaitseb igaüht just katsete ja teadusuuringute eest, keelates nende tegemist katsealuse informeeritud nõusolekuta. Mõnedes olukordades on lubatud tervise (PS § 28) ning elu (PS § 16) kaitse eesmärgil ravida inimest, kes ise ei ole nõus meditsiinilise sekkumisega. Näiteks on seaduses sätestatud eeldustel ning kindlat menetluskorda järgides lubatud ravida psühhiaatria patsienti (PsAS § 11) või nakkushaiguse kandjat (NETS § 4), kes ise ravile nõusolekut ei anna. Kas patsiendi nõusolekuta tervishoiuteenuse osutamise puhul oleks mõeldav ka üldtunnustamata ravimeetodit kasutada, on küsitav. Olukorras, kus tavapäraselt kasutatav ravi ei too soovitud tulemust, on inimese tervise ja elu päästmiseks võimalik kaaluda ka üldtunnustamata ravi rakendamist (vt ka Helsinki deklaratsioon, p 37). Samas ei ole sellisel juhul tegemist meditsiinkatse või -uuringu tegemisega, vaid ennekõike arstide püüdega päästa konkreetse patsiendi tervis või elu. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 536/2014 art 35 lubab teatud tingimustel teostada kliinilist uuringut inimese nõusolekuta erakorralise abi olukorras, kus esineb teaduslikult tõestatud eeldus, et uuringus osalemine võib päästa inimese elu. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (REC(2004)10), mis käsitleb vaimse häirega inimeste õiguste kaitset, on öeldud, et ravimeetodid, mis tekitab püsivat muutust patsiendi füüsilises seisundis (nt ajulõikus), ei või sunni viisilisel ravil viibiva patsiendi suhtes rakendada (soovituse art 28 lg 2). Inimese informeeritud nõusolek osaleda katses peab olema vabatahtlik. Nõusolekut uuringuks osalemiseks ei saa lugeda vabatahtlikult antuks, kui uuringu korraldaja kasutab nõusoleku saamiseks potentsiaalse katsealuse inimese nõrgemat positsiooni. Näiteks lubab ravimifirma rahalist hüvitist raskes majanduslikus olukorras inimestele, meelitamaks neid uut ravimit enda peal katsetama. Selliselt leitud katsealune võib vaatamata riskidele langetada otsuse, mida ta ei oleks majanduslikult paremini kindlustatuna teinud. Tasu maksmine teadusuuringus osalemise eest ei ole keelatud, kui uuringu korraldaja ei tohi sihilikult ahvatleda rahalise hüvitisega vaesuses elavaid inimesi katsetama enda peal uusi ravimeid või seadmeid. Näited katsealuste haavatava positsiooni ärakasutamise kohta nii rahvusvahelisel kui ka üksikisiku tasandil on leitavad UNESCO rahvusvahelise bioetika komitee (International Bioethics Committee of UNESCO (IBC)) aruannetes. IBC toob oma 2013. a aruandes mh välja, kuidas

sõjatagajärgedest räsitud riigile pakutakse teise riigi poolt n-õ annetusena ravimeid haigestunud elanikkonna jaoks, kuid vastutasuks soovib annetaja riik teavet ravimite mõju kohta. Samast aruandest pärineb näide vaesuses elavast paljulapselisest emast, keda värvatakse osalema ravimiuuringus ning vastutasuks pakutakse tasuta vajalikku ravi tema raskelt haigele lapsele. Mõistagi ei saa sellistel asjaoludel antud nõusolekut osaleda teadusuuringus lugeda vabatahtlikuks, sest katsealune sisuliselt nõustub teatud isikliku hüve saamisega, mitte otsestelt uuringus osalemisega. IBC rõhutab oma 2008. aasta aruandes, et uuringu teostaja peab võtma kasutusele abinõud, mis välistaksid potentsiaalsetele katsealustele isikutele osalemiseks mõju avaldamist. Seega tavapärastelt peaks hoiduma kaasamast uuringusse nt kinnipeetavaid või kaitsevæeteenistuses viibijaid. Samas nt Oviedo konventsiooni biomeditsiinilisi uuringuid käsitleva lisaprotokollis art 20 võimaldab teatud tingimustel kaasata uuringutesse ka inimesi, kelle vabadus on piiratud. Näiteks on Tartu Ülikooli arstiteaduskonnas 2019. aastal kaitsitud doktoritöö tuberkuloosi ravimise teemal, mille aluseks olevaid uuringuid tegi doktorant Aserbaidžaani Vabariigi vanglates (E. Gurbanova. Specific characteristics of tuberculosis in low default, but high multidrug-resistance prison setting. Tartu Ülikool. Kopsukliinik, juhendaja: Alan Altraja, Kai Blöndal. Tartu Ülikooli Kirjastus 2019). Uuringuks andis heakskiidu Aserbaidžaani Bioetika Komitee, kuid Oviedo konventsiooniga kommentaari kirjutamise hetkel ei olnud Aserbaidžaan liitunud. CPT on oma kolmanda aastaaruande p-s 48 öelnud, et üldiselt toetab teadusuuringuid kinnipidamisasutustes, kui need on suunatud spetsiifiliste kinnipidamisasutustes esinevate probleemide lahendamisele (CPT/Inf (93) 12). Kui selliseid uuringuid tehakse, siis oluline on jälgida, et kinnipeetavatele ei avaldataks uuringus osalemiseks survet. CPT on pärast 2004. aastal Austriasse tehtud visiiti avaldatud raporti p-s 95 rõhutanud, et kinnipidamisasutuses viibivate alaealiste kaasamisel tehtavad uuringud peavad nõusoleku küsimuses vastama rahvusvahelistele standarditele ning nõusoleku andmisesse peab kaasama alaealise vanema või eestkostja (CPT/Inf (2005) 13). Teadusuuringutesse võib kaasata alaealisi ning piiratud teovõimega täiskasvanuid, kes ei ole iseseisvalt võimelised kaaluma kõiki katsetega seonduvaid riske ning seega andma katses osalemiseks informeeritud nõusolekut. Sellele uuringus osalejate kategoriale laienevad erikaitsemeetmed, mis on loetletud Oviedo konventsiooni art-s 17. Konventsiooni seletuskirjas on öeldud, et katsealustena tuleb eelistada nõusoleku andmiseks võimelisi inimesi. Inimeste kaasamine, kes ei ole võimelised uuringu tarbeks informeeritud nõusolekut andma, on vastuvõetav, kui nendeta on võimatu teadusuuringut korraldada (nt vaid imikutel esinevate haiguse või eakaid tabava ning kognitiivset võimet halvava Alzheimeri tõvega seotud uuringud). Kui inimene ei ole võimeline informeeritud nõusolekut andma, tuleb siiski uuringu korraldamisel arvestada tema soovidega. Piiratud teovõimega inimene võib igal hetkel uuringus osalemisest loobuda, ka siis, kui tema eestkostja on uuringuga nõus (Oviedo konventsiooni art 17(v), vt ka PIÕK art 3(a), art 12). Laste puhul tuleb hinnata uuringus osaleva lapse küpsust ning võimet oma soovi avaldada (vt ka lapse õiguste konventsiooni art 12). Puudega inimesele, kes vajab otsuse langetamiseks tuge, peab sellist tuge võimaldama (PIÕK art 12, vt ka juhendmaterjali toetatud nõusoleku andmise kohta (European Network of National Human Rights Institutions. Implementing supported decision-making for people with disabilities)). CPT on Serbia kohta 2009. a avaldatud raporti p-s 139 märkinud, et psühhiaatriline patsient, kes on võimeline andma informeeritud nõusoleku tavapäraseks raviks, ei pruugi olla samal ajal võimeline kaaluma meditsiiniuuringuga

seotud ohte (CPT/Inf (2009) 1). Seega tuleb patsiendi võimet anda informeeritud nõusolek uuringus osalemiseks hinnata ravimiseks antud nõusolekust eraldi.

48. Sajandivahetusel toimus teaduses tormiline geneetika areng – sai võimalikuks inimese genoomi järjestamine. Eestis asutati Eesti Geenivaramu SA, kuhu koondati geenidoonorite tervise ja sugupuu andmed. Teaduslik murrang tõstatab aga uusi eetika- ning tundlike andmete kaitsmisega seotud küsimusi (vt ka A. Tikk. Mõnda bioetika arengust Eestis. – Eesti Arst 2012, 91(3), lk 155–159). Ka rahvusvaheliselt on nii tunnustatud geeniuuringute vajalikkust ja olulisust kui ka väljendatud muret andmete kasutamise ja säilitamise pärast (nt vt UNESCO inimeste geneetiliste andmete küsimust käsitlev deklaratsioon (International Declaration on Human Genetic Data). Oviedo konventsioon käsitleb inimgenoomiga tehtavaid uuringuid üldisest teadusuuringutest eraldi peatükis (inimgenoomile on pühendatud konventsiooni IV ptk (art-d 11–14) ning teadusuuringutele V ptk). Inimgenoomi uuringuga ei kaasne sarnaseid terviseriske nagu näiteks katsealuste puhul, kelle peal testitakse uusi ravimeid. Geeniproovi võtmisel võib ilmselt rääkida füüsilisest sekkumisest inimese kehasse, mis langeb Oviedo konventsiooni V ptk kaitse alla. Oviedo konventsiooni IV ptk pakub kaitset olukorras, kus uuritakse inimeselt juba võetud geneetilist materjali ning sellega ei kaasne inimese otsest mõjutamist kas vaimselt või füüsiliselt. Suuniseid inimeselt eraldatud bioloogilise materjali uuringu eesmärgil säilitamise korral annab näiteks Euroopa Nõukogu soovitus nn biopankade kohta (nr Rec(2006)4) ning IBC raport inimgenoomi ja inimõiguste kohta (Report of the IBC on Updating Its Reflection on the Human Genome and Human Rights). IBC raporti p-s 74 on öeldud, et geenidoonori nõusolek panustada biopanka peab tähendama ka nõustumist sellega, et tehnoloogia arenguga võib kaasneda geneetiliste andmete korduvuurimine, mida on doonoriks andmise hetkel võimatu täpselt ette näha. Korduvuuringute võimalikkust peab geenidoonorile selgitama. Eestis hindab geeniuuringute ning geenivaramu töötlemise eetilist külge Eesti bioetika ja inimuuringu nõukogu (sotsiaalministri 24.09.2019 määrus nr 60).

49. Üldlevinud on tänapäeval loote või tulevaste lapsevanemate geeniuuringud, millega on võimalik tuvastada võimalikke geneetilisi haigusi või muid geenirikkega seotud terviseriske. EIK on öelnud, et riik peab tagama selles valdkonnas selge regulatsiooni ning võimaldama juurdepääsu vajalikele rasedusele eelnevatele ning raseduse kestel tehtavatele uuringutele (vt nt EIKo 54270/10, *Costa ja Pavan vs. Itaalia*, 28.08.2012, geneetilist haigust kandvate vanemate soov teha enne rasedust *in vitro* embrüo uuringuid vältimaks haigestunud lapse sündimist; EIKo 27617/04, *R. R. vs. Poola*, 26.05.2011, takistused vajaliku geeniuuringu teostamiseks, mis viisid raskelt haige lapse sünnini). Samuti saab geeniuuringuid kasutada isaduse tuvastamiseks. Asjas *Misfud vs. Malta* (29.01.2019) sedastas EIK, et avaldajale pandud kohustus läbida isaduse tuvastamise eesmärgil geneetiline test ei rikkunud tema puhul EIÕK art 8. *In vitro* (katseklaasis) loote peal tehtavate teadusuuringute probleematika on põhjalikult käsitletud EIK suurkoja otsuses 46470/11, *Parillo vs. Itaalia*, 27.08.2015. *In vitro*-uurimised on Oviedo konventsiooni kohaselt võimalikud, kuid on keelatud luua inimloodet vaid uurimise eesmärgil (konventsiooni art 18). Lubamatu on diskrimineerida kedagi geneetilise analüüsi tulemuse alusel (Oviedo konventsiooni art 11). IBC raporti p-s 72 on öeldud, et ei tohi võimaldada geneetilise informatsiooni väärkasutamist tööandjate või kindlustusfirmade poolt.

Euroopa Komisjoni eetika ja uute tehnoloogiate töörühm on arvamisel, et tööandja seadusega nõutud kohustus tagada töökohal ohutus ning vähendada terviseriske on valdavalt täidetav ka ilma selleta, et töövõtjad peaksid läbima riskide kaardistamiseks geneetilise testi (The European Group on Ethics in Science and New Technologies to the European Commission (EGE) Opinion n°18, 28.07.2003, Ethical aspects of genetic testing in the workplace).

50. Oviedo konventsioon näeb ette inimese õiguse saada õiglast hüvitist temale konventsiooni nõuete rikkumise tagajärjel tekitatud põhjendamatu kahju eest (konventsiooni art 24). Riik peab seadustes sätestama sekkumisega tekitatud kahju nõudmise alused ja menetluskorra. Eestis on meditsiinilise või teadusuuringute tegemine inimese informeeritud nõusolekuta kriminaalkorras karistatav (KarS § 138; vt nt TrtMKo 08.12.2011, 1-11-13408/1).

PARAGRAHV 19

Igäühel on õigus vabale eneseteostusele.

Igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.

1. Põhiseaduse Assamblees töö aluseks võetud J. Adamsi töögrupi eelnõus sisaldus eneseteostusvabaduse säte kujul „§ 9. [1] Igal inimesel on õigus vabale eneseteostusele niivõrd, kui ta ei riku teiste õigusi, põhiseaduslikku korda ja üldtunnustatud kõlblusnorme. [2] Igäüks peab õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama teiste inimeste õigusi ja vabadusi“. Paragrahvi lg 1 oli ligikaudne tõlge Saksamaa Liitvabariigi 1949. aasta põhiseaduse art 2 lg-st 1 („Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt“).

Paragrahvi lg 2 oli identne J. Raidla töögrupi väljatöötatud eelnõu §-ga 12, mis omakorda sarnanes Prantsuse 1789. a inimese ja kodaniku õiguste deklaratsioonis sisalduva üldpõhimõttega: „§ 4. Vabadus seisneb selles, et tohib teha kõike, mis ei too kahju kellelegi teisele. Ühelegi inimesele ei tohi tema loomulike õiguste teostamisele seada muid piire kui selliseid, mida seavad ühiskonna teiste liikmete samade õiguste teostamine. Taolisi piire võib kehtestada vaid seadustega.“ (J. Adamsi tõlge, kättesaadav <https://www.humanrightsestonia.ee/esimene-inimese-ja-kodanikuõiguste-deklaratsioon/>).

Assamblee menetluse käigus esmalt teine lõige kui esimest dubleeriv kustutati ning detsembris 1991 saadeti rahvaarutelule ja ekspertidele üksnes algversiooni esimesest lõikest koosnev paragrahv (§ 11). Jaanuari keskpaigast veebruari alguseni 1992. a töötas eelnõu kallal Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkond ühes õiguseksperditidega. Selle töö käigus muutus eelnõu 2. ptk oluliselt. Peatüki algusesse lisandus uusi üldsätteid, kommenteeritav paragrahv tõsteti põhiõiguste kataloogi elu kaitse (§ 16), au ja hea nime kaitse (§ 17) ning piinamise keelu (§ 18) järele. Paragrahvis taastati teine lõige, teise lõike lõppu lisati seaduste järgimise kohustus. Esimesest lõikest kustutati piirangut sisaldav teine pool põhjendusega, et „üldtunnustatud kõlblusnormid“ võimaldavad liiga palju tõlgendusi. Redaktsioonitoimkonna väljatöötatud sõnastuses jõudis paragrahv PS-i.

2. Varasemates Eesti PS-des analoogne säte puudus. Samuti ei esine sarnast sätet rahvusvahelistes inimõigusdokumentides.

Eneseteostusvabadus (lõige 1)

3. Õigus vabale eneseteostusele konkretiseerib inimväärikuse kaitse põhimõtet (vt ka § 10 komm-d). Inimväärikuse kaitset on Riigikohus nimetanud PS üheks aluspõhimõtteks, mis koos sotsiaaliigi põhimõttega moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14). Inimväärikuse kaitse eesmärk on vältida inimese muutumist riigivõimu objektiks või instrumendiks (vt M. Mahlmann. Human dignity and autonomy in modern constitutional orders. – The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. M Rosenfeld, A. Sajó (toim). Oxford University Press 2012, lk 378–379; vrd RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 64; RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 39).

Inimväärikuse mõistet kasutatakse paljudes konstitutsioonides ja rahvusvahelistes inimõigusdokumentides (ÜRO harta preambulis, inimõiguste ülddeklaratsiooni preambulis ja art-s 1, 1966. a inimõiguspaktide preambulis, EL põhiõiguste harta art-s 1 jne), ometi pole sellele sisu üheselt defineeritav.

Inimväärikus on igal inimesel tema inimeseks olemise tõttu, see omadus on kaasa sündinud ja võõrandamatu. Religioossele algupärale vaatamata puudub inimväärikuse õiguskaitset tänapäeval aksioloogiline mõõde (R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 347). Inimväärikuse kaitset põhjendatakse privaatautonomia põhimõttega (ingl *personal autonomy*; eestikeelses kirjanduses kasutatud ka terminit „personaalautonomia“) (M. Mahlmann. Human dignity and autonomy in modern constitutional orders. – The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. M Rosenfeld, A. Sajó (toim). Oxford University Press 2012, lk 372), olgugi et privaatautonomia ei tarvitse olla ainus ega isegi peamine inimväärikuse õigustus. Kui nõustuda, et objektiivsed mõõdupuud inimväärikusega kaitstavate õigushüvede määramiseks puuduvad, tähendab see, et iga inimene otsustab ise, mis on tema jaoks väärtuslik ning riik peab tagama nende väärtuste õiguskaitse (vt U. Lõhmus. Inim- ja põhiõiguste inflatsioonist. – Õigusriik ja inimese õigused. Ilmamaa 2018, lk 52–54). Selline järeldus ei ole probleemitu, sest triviaalsed kaebused võivad riikliku õiguskaitseüsteemi üle koormata ja olulisemad õigused jääda piisava kaitseta.

Teine viis inimväärikust määratleda on teha seda konkreetsete õiguste loetelu kaudu, mille rikkumisel saab väita, et rikutud on inimväärikuse põhimõtet. Riigikohus on inimväärikust nimetanud kompleksseks põhiõiguseks, „mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigus, õigus kehalisele puutumatusel“ (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I). Selline lähenemine ei ole samuti päris rahuldav, sest inimväärikuse elemente ei ole võimalik ammendavalt loetleda. Sel põhjusel on ka Riigikohtu loetelu avatud. Praktikas jääb suures ulatuses kohtute otsustada, millised inimväärikuse ilmingud väärivad õiguskaitset ja millised mitte.

4. Vaba eneseteostus kui inimväärikuse väljendus hõlmab sisuliselt kogu mõeldavat inimtegevuse spektrit. Eneseteostusvabaduse elementideks on (vt nt R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 347–348; T. Annus. Riigiõigus. 2. tr. Juura 2006, lk 255–256):

- vaba enesemääramine;
- vaba eneseväljendus ja enesekujutamine ning
- tegutsemisvabadus ehk vabadus teha või tegemata jätta seda, mida isik soovib.

5. Paljudel juhtudel on vaba eneseteostus seotud muude põhiõigustega. Eneseväljendus ja enesekujutamine võib langeda ka näiteks sõnavabaduse (§ 45) või teadus- ja kunstivabaduse (§ 38) kaitsealasse. Tegutsemisvabadus võib olla kaetud näiteks tegevusala, elukutse ja töökoha valiku vabaduse (§ 29 lg 1; vt RKTkm 04.10.2017, 2-16-14071/38, p 12), sunniviisilise töö keelu (§ 29 lg 2), ettevõtlusvabaduse (§ 31), liikumisvabaduse (§ 35) või muude vabadustega.

Tegutsemisvabaduse ja ka enesemääramisõiguse (RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3) erijuhuks on lepinguvabadus. Lepinguvabaduse (nagu üldiselt eneseteostusvabaduse ja muude vabaduspõhiõiguste) aluseks on privaatautonomia põhimõte (RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 41; RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 21). Lepinguvabadus hõlmab vabadust otsustada, kas ja kellega leping sõlmida (RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3), vabadust kokku leppida tehingu tingimustes (vt RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56; RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 21) ning vabadust astuda olemasolevast lepingulisest suhtest välja, kui selle jätkamine ei ole enam võimalik (RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p 28). Lepinguvabadus võib kattuda näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32; vt RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56), tegevusala, elukutse ja töökoha valiku vabaduse (§ 29 lg 1), ühinemisvabaduse (§ 48) või muude vabadustega.

Riigikohus on lugenud enesemääramisõigust osaks õigusest vabale eneseteostusele näiteks seoses naise õigusega otsustada raseduse katkestamise üle (RKTkm 11.05.2011, 3-2-1-31-11, p 11) ja lapse õigusega teada oma päritolu ja oma vanemaid (RKTkm 14.03.2012, 3-2-1-6-12, p 21). Eneseteostusvabaduse ja enesemääramisõiguse seotust on Riigikohus sedastanud ka eraviisilist jälitustegevust (RKKKo 23.12.2004, 3-1-1-124-04, p 17) ja ahistavat jälitamist (RKKKm 17.05.2019, 1-18-9343/20, p 13) puudutavates kohtuasjades.

Enesemääramisõiguski võib kuuluda mitme põhiõiguse kaitsealasse. Seksuaalset enesemääramisõigust kaitseb isikuvabadus ja -puutumatus (§ 20; RKHKo 27.02.2014, 3-3-1-1-14, p 19), kehaline enesemääramisõigus võib langeda § 20 kõrval veel §-de 16 ja 28 kaitsealasse (RKKKo 30.05.2000, 3-1-1-63-00, p 7.2). PS §-ga 26 kaitstud eraelu sfääri kuuluvad muu hulgas isiku õigus informatsioonilisele enesemääramisele ning õigus oma sõnale ja pildile (RKTKo 26.06.2013, 3-2-1-18-13, p 14). Eelmainitud kohtuasjades ei tuginenud Riigikohus PS § 19 lg-le 1. Teisalt käsitles Riigikohus nii eraelu puutumatus (§ 26) kui ka vaba eneseteostuse (§ 19 lg 1) riivena isiku kujutamist videoreportaazis (RKTKo 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11) ning vestluse salajast pealtkuulamist ja salvestamist (RKKKo 21.03.2003, 3-1-1-25-03, p 8.2). Õigus vabale eneseteostusele ning eriti sellega kaitstud enesemääramis- ja enesekujutamisõigus (st õigus oma kujutisele nii pildis kui ka liikivas pildis) on erilistest põhiõigustest kõige tihedamalt seotud eraelu puutumatus (§-d 17, 26, 42 jt). Nende põhiõiguste orgaanilist seost tõendab seegi, et EIK kaitseb eneseteostusvabadust eraelu puutumatus (EIÕK art 8) laiendava tõlgendamise teel.

6. Kui isiku enesemääramise otsus, väljendusakt, tegu või tegevusest hoidumine langeb eneseteostusvabaduse kõrval veel mõne vabaduspõhiõiguse kaitsealasse, tuleb olukord lahendada *lex specialis derogat legi generali*-põhimõttel ning õigus vabale eneseteostusele taandub muu, põhiõiguste kataloogis sisalduva spetsiifilisema vabaduspõhiõiguse ees. Paragrahvi 19 lg 1 subsidiaarsus ja üldnormi seisund tuleneb tema abstraktsemast kaitsealast ning paigutusest põhiõiguste kataloogi alguses. Riigikohus on nentunud, et „PS § 19 lõikest 1 tuleneb üldine vabaduspõhiõigus, mille riive vastavust põhiseadusele ei ole vajalik kontrollida, kui vaidlusalune säte riivab mõnd spetsiifilist põhiõigust“ (RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16). Selles asjas vaagis Riigikohus eraelu puutumatus (§ 26) riivet seoses vanglasse saadetud kirjast keelatud dokumentide äravõtmisega. Õigus vabale eneseteostusele ei ole üld- ja erinormi vahekorras võrdsuspõhiõigustega (§ 12, § 27 lg 2 jm) ning võimalik on korraga mõlema põhiõiguse rikkumine.

Kuivõrd eraelu puutumatus (§ 26 jt) on vaba eneseteostuse suhtes erinorm, pole päris täpne Riigikohtu väljendatud seisukoht, et PS § 19 lg-ga 1 tagatud üldine vabaduspõhiõigus on üks eraelu spetsiifilisi tahke kaitsvatest põhiõigustest (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 95; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 40). Õigus vabale eneseteostusele kaitseb pigem kõiki neid eraelu tahke, mis mingil põhjusel jäävad välja üldise eraelu kaitse (§ 26), kodu puutumatus (§ 33), südametunnistuse, usu- ja mõttevabaduse (§ 40), isiku veendumuste kohta andmete kogumise keelu (§ 42), sõnumi saladuse (§ 43) või muude spetsiifilisemate põhiõiguste kaitsealast. Siin lõigus viidatud kahes kohtuasjas oli küsimus isikuandmete varjatud töötlemise põhiseaduspärasuses ning mõlemal juhul piirdus Riigikohus üksnes § 26 riive kontrollimisega.

Subsidiaarsuse põhimõtte tähendab seda, et kui põhiõigust riivav norm, otsustus või toiming kuulub täielikult mõne erilise vabaduspõhiõiguse kaitsealasse ja viimase rikkumist ei tuvastata, siis eneseteostusvabaduse riivet täiendavalt ei kontrollita. Põhiõiguste tõhusa kaitse huvides ei tohiks kohtud subsidiaarsuse põhimõtet kergekäeliselt rakendada ja peaksid igal juhul kontrollima vähemalt kaitsealade kattuvust. Eneseteostusvabaduse riive kontrollimata jätmine ei tähenda siiski alati, et § 19 lg 1 ja mõni muu põhiõigus on üld- ja erinormi vahekorras. Näiteks võib tehnoarajatise talumiskohustus riivata nii lepinguvabadust (§ 19 lg 1), ettevõtlusvabadust (§ 31) kui ka omandipõhiõigust (§ 32) ja menetlusökonoomia põhimõttest tulenevalt piisab, kui kohus tuvastab neist vaid ühe rikkumise (vt RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 21). Eneseteostusvabaduse subsidiaarsus avaldub põhiõiguste tegeliku kattuvuse olukorras ega ole asjakohane, kui kohus kasutab PS sätteid üksnes muude õigusaktide tõlgendusargumendina.

7. Abstraktsusele ja subsidiaarsusele vaatamata on eneseteostusvabadusel praktiline väärtus. Kohtud rakendavad § 19 lg 1 peamiselt põhiseaduslikkuse järelevalve raames, kuid kasutavad ka muude õigusaktide tõlgendamisel. Lisaks eespool toodud näidetele on Riigikohus § 19 lg 1 kaitsealasse kuuluvaks eneseteostuseks lugenud:

- tähtsate eluliste otsuste iseseisvat vastuvõtmist ja iseseisvat õiguskäibes osalemist (RKTkm 09.11.2011, 3-2-1-87-11, p 19);
- elukorralduse ja ajakasutuse üle otsustamist (RKKKo 28.12.2009, 3-1-1-100-09, p 20);
- suhtlusringkonna, suhtluskanalite ja suhtluse sisu üle otsustamist (RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 30);

- isiku nime muutmist (RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 15);
- hariduse omandamist (RKHK 05.03.2009, 3-3-1-97-08, p 14; ka RKHCo 04.03.2013, 3-3-1-68-12, p-d 15–16);
- relvaga jahipidamist, laskespordiga tegelemist või enese ja vara relvaga kaitsmist (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26/13, p 41; RKPJKo 23.05.2013, 3-4-1-12-13, p 28; RKPJKo 26.04.2011, 3-4-1-2-11, p 38; RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 44; RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p-d 22 ja 24; RKÜKo 25.02.2004, 3-3-1-60-03, p 17; RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 13; RKPJKo 06.10.2000, 3-4-1-9-00, p 12);
- mootorsõiduki juhtimist (RKTKm 09.11.2017, 2-16-12071/44, p 12; RKTKm 04.10.2017, 2-16-14071/38, p 13; RKHCo 09.06.2006, 3-3-1-20-06, p 15; RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 72; RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 33); ja
- tubakatoodete suitsetamist või muul viisil kasutamist (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 51).

8. Eelneva põhjal võib tõdeda, et kommenteeritav säte on kõikehõlmav subjektiiv-õiguslik vabaduse garantii. Paragrahvi 19 lg 1 tagab põhiõiguste lünkadeta kaitse ja ühtlasi võimaldab PS preambuli ja muude sätete (nt § 10) vaimus põhiõigusi kohtunikuõigusena edasi arendada. Laia kaitseala tõttu on Riigikohus korduvalt nimetanud õigust vabale eneseteostusele üldiseks vabaduspõhiõiguseks (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 95; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 40; RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 40; RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3; RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16; RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 21).

Õigust vabale eneseteostusele on nimetatud veel üldiseks isikuõiguseks (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 49), üldiseks isiksusõiguseks (T. Annus. Riigiõigus. 2. tr. Juura 2006, lk 256; M. Ernits. PS § 19 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017, lk 263) või üldiseks isiksuspõhiõiguseks (RKTKo 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11). Saksa õigusteooria eeskujul on eristatud § 19 lg-st 1 tulenevat üldist isikuõigust (sks *allgemeines Persönlichkeitsrecht*) ja üldist vabaduspõhiõigust (R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 49–54; T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Juura 2001, lk 191–192). Kommenteeritavast sättest erisisuliste põhiõiguste tuletamise vajadus on küsitav. Eneseteostusvabadus on kõikehõlmav vabaduspõhiõigus ega jäta lünki, mida tuleks täita veel laiema kaitsealaga normiga. Eristuse aluseks olev Saksamaa eeskujunorm on teistsuguse struktuuriga, paikneb põhiõiguste peatüki üldosas inimväärikuse kaitsenormi (art 1 lg 1) ja rahvusvaheliste inimõiguste tunnustusnormi (art 1 lg 2) järel ning Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduses puudub PS §-ga 10 analoogne norm. Üldist vabaduspõhiõigust, üldist isiksuspõhiõigust ja õigust vabale eneseteostusele ei erista ka Riigikohus oma praktikas.

9. Õigus vabale eneseteostusele on igapäevane õigus. See laieneb kõigile füüsilistele isikutele, sõltumata kodakondsusest.

10. Juriidilistele isikutele laienevad põhiõigused niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkidega ja vastavate põhiõiguste olemusega (PS § 9 lg 2). Juriidiline isik on abstraktsioon ega saa evida inimväärikust või muid inimlikke omadusi. Küsimusele, kas juriidilistel isikutel saab olla õigust vabale eneseteostusele, tuleb vastata siiski jaatavalt.

Eneseteostusvabaduse kandjateks on vähemalt juriidilised isikud, mille eesmärk on füüsilisest isikust liikmete või omanike õiguste ja vabaduste tagamine. Riigikohus on korduvalt tunnistanud lepinguvabaduse laienemist eraõiguslikele juriidilistele isikutele, nentides, et näiteks erakondadele seatud lepinguvabaduse piirangud piiravad nende enesemääramisõigust (RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3), samuti et äriühingute lepinguvabadust võib riivata tehnorajatise talumiskohustus (RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 21) või ravimitele juurdehindluse piirmäärade kehtestamine (RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56).

11. Õigust vabale eneseteostusele riivab iga negatiivne mõjutus riigivõimu poolt. Riive võib avalduda nii õigusaktis kui ka toimingus (sh toimingust keeldumises). Näiteks on Riigikohus nentinud, et relvaluba ei ole mitte õigus, vaid piirang ning loa taotlemise kohustus piirab õigust vabale eneseteostusele. Riik võib keelduda relvaloa andmisest üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja tingimustel, mis peavad olema PS-ga kooskõlas (RKPJKo 26.04.2011, 3-4-1-2-11, p 43). Sama põhimõtte peaks laienema kõigile riiklikele tegevuslubadele.

Riigivõimu sekkumine vaba eneseteostuse õigusesse ei tähenda automaatselt PS rikku mist. Õigust vabale eneseteostusele nagu teisigi põhiõigusi tohib piirata kooskõlas PS-ga. Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piirata vate õiguste ja vabaduste olemust (§ 11). Põhiõiguse iga riive peab vastama PS kõigile normidele, olema nii formaalselt kui ka materiaalselt PS-ga kooskõlas (vt nt RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 42; RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p-d 12 ja 14). Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja PS § 3 lg 1 esimeses lauses ja §-s 11 sätestatud seaduse-reservatsiooni põhimõtetele (vt nt RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p-d 18–19). Materiaalne kooskõla PS-ga tähendab, et põhiõiguse riivel peab olema PS-ga kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Riive mõõdukuse ehk proportsionaalsuse üle kitsamas tähenduses otsustamiseks kaalub kohus ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (vt nt RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 52). Eneseteostusvabaduse piirangud peavad olema kooskõlas § 19 lg-st 2 tulenevate tingimustega (vt allpool komm 14 jj).

12. Eneseteostusvabadust tohib erakorraliselt piirata erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras (PS § 130; ErSS § 4 lg 1 p 1). Ka erakorralised piirangud peavad olema kooskõlas PS §-ga 11, olema proportsionaalsed tõrjutava ohuga riigi julgeolekule või avalikule korrale ning vastama seaduslikkuse põhimõttele (vrd nt ENPA resolutsioon 2209 (2018)).

Lõige 2 kui lõike 1 piiriklausel

13. Esmalt kerkib küsimus, kas § 19 lg-d 1 ja 2 moodustavad ühe normi või on tegemist iseseisvate normidega. Nii nagu rahvusvahelistes inimõiguskonventsioonides (nt EIÕK) sisalduvad ka paljudes PS II ptk paragrahvides vabaduspõhiõiguse kaitseala kirjelduse järel järgmises lauses või järgmises lõikes vabaduse piiramise alused (nn piiriklauslid). Kommenteeritava paragrahvi teine lause on aga sõnastatud kohustusena. Isegi kui näha lõikes iseseisvat põhikohustust (vt allpool komm-d 17–21), on lõigete seostamine ajaloolistel põhjustel õige.

PS eelnõu algversioonis paragrahvi lg 1 teises pooles sisaldunud piiriklausel kustutati, sest seda peeti lg 2 dubleerivaks (vt komm 1).

14. Normitehnilisele kohmakusele vaatamata tuleb § 19 lg 2 (või osa sellest) pidada lg 1 eriliseks piiriklauslikuks. Riigikohus on nentunud lepinguvabaduse küsimuse käsitlemisel, et PS § 19 tagab igaühele vaba eneseteostuse õiguse tingimusel, et austatakse ja arvestatakse kolmandate isikute õigusi, põhiseaduslikku korda ning häid kombeid (RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3). Torkab silma Riigikohtu sõnastuse sarnasus Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 2 lg-ga 1 (erisusega, et üldtunnustatud kõlblusnormide asemel kasutab Riigikohus tsiviilõigusest pärit terminit „head kombed“).

15. Ajalooliste tõlgendusargumentide kõrval räägib § 19 lõigete sidumise kasuks veel asjaolu, et vastasel juhul oleks õigus vabale eneseteostusele reservatsioonita põhiõigus, mida tohib piirata ainult väga olulisel põhjusel – piiramise õigustusena saab arvestada vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 28; RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 3). Eneseteostusvabadusele sellise kaitse andmine poleks loogiline, sest kui erilised vabaduspõhiõigused on piiratatavad, siis peab piiratav olema ka üldine vabaduspõhiõigus (vt T. Annus. Riigiõigus. 2. tr. Juura 2006, lk 256).

16. Kui kommenteeritavale lõikele omistada piiriklausli tähendus, võib seda pidada nii lihtsaks kui ka kvalifitseeritud piiriklauslikuks. Lõike lõpus sisalduv fraas „ning järgima seadust“ toimib seadusereservatsioonina ning tähendab, et õigust vabale eneseteostusele saab piirata üksnes seadusega. Lõikes sisalduv austamis- ja arvestamiskohustus võib sarnaselt mitmete muude põhiõigustega (nt §-d 26, 33, 34, § 44 lg 3, § 45 lg 1) osutada teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitsele kui piirangu ainsale legitiimsele eesmärgile. Viimasel juhul ei oleks üldist vabadus- ja isikuõigust võimalik piirata kollektiivsete ehk ühiskondlike hüvede kasuks.

Nii kitsas tõlgendus ei ole siiski õige. Riigikohus on § 19 lg 1 nimetanud lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks ning nõustunud, et seda võib piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 53; RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p 28; RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11). Juba enne nimetatud otsuseid oli Riigikohus teiste isikute elu ja tervise kaitse kõrval tunnustanud eneseteostusvabaduse riive õigustusena ka kollektiivseid hüvesid, näiteks õiguskorra kaitset sõiduki juhtimisõiguse piiramisel (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 72) ning riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitset välismaalaste relva omamise õiguse piiramisel (RKÜKo 25.02.2004, 3-3-1-60-03, p 21). Veel on Riigikohus aktsepteerinud eneseteostusvabaduse piiramise legitiimse eesmärgina riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitset kuriteo või väärteote eest karistatud isiku relvaloole kehtetuks tunnistamisel või isikule relvaloole väljastamisest keeldumisel (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26/13, p 42; RKPJKo 23.05.2013, 3-4-1-12-13, p 26; RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 49) ning riigi sisemise rahu ja avaliku korra kaitset vanglas tubakatoodete keelamisel (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p-d 53 ja 61).

Üldine austamis- ja arvestamiskohustus (lõike 2 esimene pool)

17. Paragrahvi 19 lg 2 sätestab üldise austamis- ja arvestamiskohustuse. Riigikohus on tuletanud sellest fraasist ühiskonda kooshoidva solidaarsuspõhimõtte. Eelkõige väljend „austama“ võimaldab Riigikohtu arvates järeldada, et „ka eraisikud ei saa oma hüvede kaitsel jätta teiste isikute õigustega meelevaldselt ja mõõdotundetult arvestamata“ (RKKKo 04.02.2005, 3-1-1-111-04, p 15).

18. Üldisest austamis- ja arvestamiskohustusest koos kaitsepõhiõigusega (§ 13 lg 1) tuleneb põhiõiguste kolmikmõju (sks *drittwirkung*) ehk põhiõiguste horisontaalne toime (vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 84–86; V. Šipilov. Põhiõiguste kolmikmõju ja Euroopa Liidu õiguse horisontaalne kohaldatavus. Justiitsministeeriumi 2010. a teadustööde konkursi võidutöö; M. Ernits. PS § 19 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017, lk 269–271). Traditsiooniliselt on PS-s sisalduvate põhiõiguste kandjad ehk õigustatud subjektid eraisikud (§ 9) ning avaliku võimu kandjad on põhiõiguste adressaadid ehk kohustatud isikud (§ 14). Kolmikmõju tähendab, et eraisikule kuuluva põhiõiguse teostamise võimalust ja ulatust mõjutab teisele eraisikule kuuluv põhiõigus. Kolmikmõju ilmneb näiteks ajakirjaniku ja tema uudisloos kajastatud isiku õiguste kollisioonis. Ajakirjanikul on õigus tugineda sõnavabadusele (§ 45) ja kajastatud isikul perekonna- ja eraelu puutumatusale (§ 26) ning samal ajal on mõlemal § 19 lg-st 2 tulenev kohustus austada ja arvestada teise põhiõigust. Riigil on § 13 lg-st 1 tulenev kohustus see kollisioon lahendada. Mitmed kolmikmõju näited Riigikohtu praktikast puudutavadki sõnavabadust. Neis oli sõnavabadus sattunud konfliktliki teiste isikute õigusega aule ja heale nimele (§ 17) (RKTKo 10.06.2009, 3-2-1-43-09, p 15; RKEKo 01.12.1997, 3-2-1-99-97; RKTKo 30.10.1997, 3-2-1-123-97) või õigusega perekonna- ja eraelu puutumatusale (§ 26) (RKTKo 26.06.2013, 3-2-1-18-13, p 14; RKTKo 05.12.2002, 3-2-1-138-02, p 9).

Kolmikmõju ei avaldu ainult eraõiguses. Riigikohus on seletanud, et väheohtlike õigustavastaste rünnete puhul peaks hädakaitstes tegutsev isik rünnet vältima või piirduma üksnes mõõdukate ja ründajat säästvate kaitsevahenditega; nende võimaluste puudumisel lasub rünnataval teatud juhtudel isegi kohustus taluda väheväärtusliku hüve kahjustamist, kui ainuke sobiv kaitseabinõu tooks ründaja hüvedele võrreldes kaitstava hüvega kaasa silmatorkavalt ebaproportsionaalse kahju (nt ei tohi omanik tulistada saagiga põgenevat õunavarast isegi siis, kui see oleks ainus võimalus varastatud puuvilja tagasisaamiseks) (RKKKo 04.02.2005, 3-1-1-111-04, p 15). Veel on Riigikohus osutanud videolaenutusettevõtja kohustusele austada laenutatud teoste autorite autoriõigust ja sellega arvestada (RKKKo 25.08.1998, 3-1-1-86-98). Mitmes haldusasjas on Riigikohus leidnud, et riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve (nt tuleb ehitusloa andmisel kaaluda, ega naaberkinnistu varjamine ei kahjusta naabrite õigusi päevalgusele, väljavaatele jne) (RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 16; RKHKO 26.11.2002, 3-3-1-64-02, p 16).

Kolmikmõjus on nähtud ohtu, et põhiõiguste järgil rakendamisel ruttavad põhiõigused õigussuhtesse sekkuma ja ei arvestata isikute privaatautonomiaga (nt kui isik soovib sõlmida endale kahjuliku lepingu või sooritada eutanaasia) ning et abstraktseid põhiõigusi

vahetult rakendavad kohtud võivad ignoreerida seadusandlike lahendusi ja see rikub võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet (vt V. Šipilov. Põhiõiguste kolmikmõju ja Euroopa Liidu õiguse horisontaalne kohaldatavus. Justiitsministeeriumi 2010. a teadustööde konkursi võidutöö).

Põhiõiguste vahetu rakendamine muudes kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjades on siiski erandlik ning kolmikmõju avaldub valdavalt muude õigusaktide põhiseaduspärasel tõlgendamises. Üldine austamis- ja arvestamiskohustus nagu teisedki põhikohustused nõuab seadusega täpsustamist ega ole vahetult rakendatav. Iga põhikohustus tähendab teiste isikute vabaduspõhiõiguste piirangut. Põhiõiguste piirangud peavad olema õigusliku tagajärje ettenägemiseks piisavalt selged (õigusselguse põhimõte; vt RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31). Sel põhjusel on põhiõiguste kolmikmõju erasisikute omavaheleliste suhetele üldjuhul kaudne.

Riigikohus on nentunud, et üksikisikute kollideerivate õiguste tasakaalustaja roll on esmajoones avalikul võimul (RKKKo 04.02.2005, 3-1-1-111-04, p 15). Tasakaalustamine avaldub nii seadusloomes kui ka seaduste rakendamisel. Eraõiguses avalduvad põhiõigused näiteks imperatiivsetes õigusnormides, hea usu ja heade kommete põhimõtetes ning muudes tsiviilõiguse üldklauslites, mille rakendamisel peab tsiviilkohus kaaluma poolte õigusi (vt D. Belling. Põhiõiguste tähendus eraõigusele. – Juridica 2004, nr 1, lk 6). Haldusõiguses nõuab kolmikmõju haldusakti andmisel või toimingu tegemisel adressaatide ja kolmandate isikute põrkuvate õiguste kaalumist.

19. Üldise austamis- ja arvestamiskohustuse subjektid on nii füüsilised kui ka juriidilised isikud.

Üldine kohustus järgida seadust (lõike 2 teine pool)

20. Paragrahvi 19 lg 2 lõpuffraas „ning järgima seadust“ sätestab üldise kohustuse tegutseda kooskõlas seadusega. Seaduskuulekuse kohustuse sätestavad Eesti kodanikele veel § 54 ning Eestis viibivatele teiste riikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele § 55.

Riigikohus on § 19 lg-st 2 tulenevat seaduste järgimise põhikohustust seostanud näiteks kohustusega maksta õiguspäraselt kehtestatud avalike teenuste tasusid (RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 51). Riigikohtu kasutatud sõna „õiguspäraselt“ meenutab, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes põhiseadusega formaalselt ja materiaalselt kooskõlalised seadused.

21. Üldise seaduste järgimise kohustuse subjektid on nii füüsilised kui ka juriidilised isikud.

Lõige 2 kui üldine piiriklausel

22. Põhiõiguste realiseerimisvõimalused kestavad piiramatult seni, kuni ei takistata mingite teiste põhiõiguste realiseerimist. Põhiõiguste konkurents toob kaasa põhiõiguste piiramise vajaduse (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p 1). Üldist austamis- ja arvestamiskohustust sisaldavat § 19 lg 2 võib sel põhjusel pidada ka kõigi põhiõiguste üldiseks piiriklauslik (vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 erivaljaanne, lk 37). Riigikohus

on sedastanud, et mis tahes põhiõiguse kasutamisele seab piirid PS § 19 lg 2 sellega, et kohustab austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust (RKTKo 10.06.2009, 3-2-1-43-09, p 15; RKEKo 01.12.1997, 3-2-1-99-97).

Üldise piiriklausli praktiline tähtsus on siiski väike, sest põhiõiguste riive materiaalse põhi-seaduspärasuse tuvastamisel rakendatakse eriliste põhiõiguste piiriklausleid. Üldine piiri-klausel taandub viimaste ees üld- ja erinormi suhte põhimõttel (*lex specialis derogat legi priori*) (vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 49).

Autor avaldab tänu Kaisa Saarmannile abi eest kommentaaride ettevalmistamisel.

PARAGRAHV 20

Igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatussele.

Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras:

- 1) süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks;
- 2) kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks;
- 3) kuriteo või haldusõiguserikkumise ärahoidmiseks, sellises õiguserikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorgani ette või tema pakkumineku vältimiseks;
- 4) alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigiorgani ette, et otsustada sellise järelevalve sisseseadmine;
- 5) nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik;
- 6) ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks.

Kellelki ei tohi võtta vabadust üksnes sel põhjusel, et ta ei ole suuteline täitma mingit lepingulist kohustust.

Õigus vabadusele ja isikupuutumatussele

1. PS § 20 lg 1 kohaselt on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatussele. Kuigi pealt-näha oleks selles sättes antud justkui kaks õigust – üks vabadusele ja teine isikupuutumatu-sele –, on sätet üldiselt mõistetud ühtse õigusena, mille eesmärk on kaitsta inimese füüsilist vabadust (vt nt RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 48).

2. Kui arvestada, et PS § 20 lg-te 1 ja 2 lätteks tuleb pidada EIÕK art 5 lg 1 (vt selle kinnitu-seks nt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 1023), siis võiks sättes seista ingliskeelse *surety* ja prantsuskeelse *sûreté* vastena „isikupuutumatus“ asemel „turvalisus“. „Isikupuutumatus“, millele EL põhiõiguste harta art-s 3 vastavad *right to integrity of the person* ja *droit à l'intégrité de la personne*, on PS § 20 lg-sse 1 arvatavasti sattunud EIÕK venekeelse tõlke vahendusel, liikudes PS tekstist omakorda edasi EIÕK uuendatud tõlkesse. Vahe ei pruugi olla pelgalt sõnastuslik (ammendavat käsitlust nende mõistete ja nende taga seisvate õiguste kohta vt U. Lõhmus. Kas õigus isikupuutumatussele on põhiõigus? – Juridica 2018, nr 2, lk 136–145). Isikupuutumatusse ja füüsilise vabaduse erinevust saab mõista vangistuse

näitel. Kuigi vangistuse korral on inimeselt võetud tema füüsiline vabadus liikuda oma kehas vabalt soovitud kohta ja vältida ka teatud kohtades viibimist (PS § 20 lg 2 p 1 eesmärgil), on tal endiselt säilinud õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusel.

3. Iseenesest ei ole mõeldamatu asuda PS § 20 lg-s 1 kasutatud „isikupuutumatust“ kohaldama eraldiseisvat õigust andvana. Ei ole kohtupraktikat, mis seda välistaks (pigem vastupidi, vt nt RKKKo 30.05.2000, 3-1-1-63-00, p 7.2; RKKKo 25.05.2004, 3-1-1-38-04, p 10; RKKKo 19.05.2005, 3-1-1-43-05, p 7 või menetlusosaliste seisukohti RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p-d 17.2, 20.1). Siiski oleks eraldiseisva põhiõiguse tuletamine üldiselt füüsilist vabadust kaitsvast paragrahvist kummuline, samuti ei paista selleks olevat teravat vajadust, kuivõrd selle õiguse võimalikku kaitsealasse kuuluvad kehaline ja vaimne puutumatus leiavad kaitset ka muude põhiõiguste kaudu (nt üldjuhul õigus eraelu puutumatusel (PS § 26), aga ka õigus elule (§ 16), piinamiskeeld ja keeld allutada isikuid nõusolekuta teaduslik-meditsiinilistele katsetele (§ 18), viimases astmes ehk ka § 19).

4. Kokkuvõttes annab PS § 20 lg-s 1 sätestatud õigus vabadusele ja isikupuutumatusel õiguse vabalt liikuda soovitud kohta ja vältida soovimatutes kohtades viibimist, ilma et avaliku võimu organid kohustaksid isikut viibima nimetamisväärse aja vältel kindlas kohas, keelates mujale liikumise. Säte kaitseb füüsilist (kehalist/ruumilist) vabadust ja isikupuutumatust (turvalisust) ega hõlma vaimset, majanduslikku, keskkonnaga seotud, sotsiaalset või muud liiki vabadust. PS § 20 lg 1 keelab võimuorganitel isikutelt vabaduse võtmise, välja arvatud kindlalt piiritletud eesmärkidel ja tingimustel, mis tulenevad § 20 lg-st 2 (ja osalt ka §-dest 21 ja 11). Teisisõnu, vabaduse võtmine saab toimuda ainult §-s 20 esitatud erandlike aluste esinemisel. Riigikohus on lisaks sedastanud, et PS § 20 lg 2 ei tohi tõlgendada laiendavalt põhiõiguse kandja kahjuks. PS § 20 lg-s 2 sätestatud vabaduse võtmise aluste erinevate tõlgenduste seast tuleb valida see, mis võimaldab kõige väiksemat vabadusse sekkumist (vt RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 79).

5. Koostoides PS §-dega 13 ja 14 tuleneb § 20 lg-st 1 ka riigi kohustus tagada selles sättes antud õiguse kasutamine, võttes meetmeid nii võimuorganite kui ka eraisikute võimalikele õigusvastastele isikuvabaduse riivetele reageerimiseks (vt ka EIKo 39630/09, *El-Masri vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*, 13.12.2012, § 239). Seda tehes on kriminaliseeritud teatud vabadusvastased teod, mille toimepanemisel toimub loodetavasti ka tõhus menetlus.

6. Õigust vabadusele ja isikupuutumatusel on rikutud, kui isikult on võetud vabadus vastuolus PS § 20 lg-s 2 sätestatud tingimustega (seadusliku aluseta, seaduses sätestatud menetluskorda rikkudes, PS-s loetletud eesmärkidega kokkusobimatul põhjusel) või ebaproportsionaalselt pikaks ajaks. Mõistagi peavad seaduslikud alused ja menetluskord samuti olema PS-ga kooskõlas selleks, et nende alusel saaks põhiseaduspäraselt vabaduse võtta.

7. Kui PS § 20 sätestab lg-s 1 õiguse vabadusele ja isikupuutumatusel ning lg-s 2 sellesse õigusesse sekkumise alused, siis PS § 21 sätestab osaliselt vabaduse võtmisega kaasevad menetluslikud tagatised. Menetluslikud tagatised üldisemalt on tuletatavad ka PS §-de 13, 14 ja 15 koosmõjust. Igal juhul tagab PS § 15 vabaduse võtmise puhuks kohtutee kasutamise

võimaluse, § 25 aga (põhi)õigusvastase vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise (vt ka selle rakendamiseks kehtestatud SKHS; vt ka PS §-de 13, 14, 15 ja 25 kohta kriminaalmenetluse kontekstis RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p-d 72–76). Tõhus ja õiglane menetlus aga tähendab kõige üldisemalt menetlust, mis põhimõtteliselt saab viia vabaduse taastamiseni mõistliku (lühikese) aja jooksul, tagab osalemis-, ärakuulamis- ja vaidlustamisvõimaluse koos võimalustega esitada tõendeid vabastamise kasuks ja kommenteerida vabaduse võtmise poolt esitatud tõendeid.

8. Liikumisvabadusse sekkumisega seonduvad teisedki PS sätted (nt § 29 lg 2; §-d 34, 35, 36; koolikohustus § 37 lg 1 teises lauses; riigikaitsekohustus §-s 124).

9. PS §-d 20 (ja § 21) ning EIÕK asjakohaste sätete tihedate seoste taustal tuleb tähele panna, et riik peab kaitsma põhiõigusi vähemalt konventsiooniga tagatud tasemel. PS ja muude seaduste vastavate sätete kohaldamisel tuleks arvestada EIÕK ja EIK praktikat, kuigi kaitsetaseme ekvivalentsust ei pea tingimata tagama PS kaudu, vaid võib tagada ka lihtseaduste või konventsiooni vahetu kohaldamise teel. PS ja selle kohaldamise praktika ei pea ka piirduma konventsiooniga seatud kaitsetasemega. PS võib tagada põhiõigustele ja vabadustele ka tugevama kaitse kui konventsioon (vt RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 78).

Vabaduse võtmine

10. Kuna PS § 20 pakub kaitset vabaduse võtmise korral, siis on selle sätte kesksemaid küsimusi, kuidas eristada vabaduse võtmist leebematest liikumisvabaduse piirangutest. Viimased langevad eelkõige PS §-de 34 ja 35 kohaldamisalasse (või kaasnevad nt üldkohustusliku tööga PS § 29 lg 2 mõttes, teatud juhtudel ka muude põhiõiguste ja vabaduste piirangutega; EIÕK mõistes on tegemist suuresti protokollri nr 4 art 2 kohaldamisalaga). Seega millal on füüsilisse vabadusse sekkunud määral, et tegemist on vabaduse võtmisega, mis üldjuhul on keelatud ja võib toimuda üksnes PS § 20 lg-s 2 (ja osaliselt §-s 21) sätestatud tingimustel?

11. Vabaduse võtmise ja piiramise vahe seisneb eelkõige vabadusse sekkumise, liikumisvabaduse kitsendamise intensiivsuses, mida tuleb seadusandjal või õiguse rakendajatel hinnata lähtuvalt konkreetsetest elulistest asjaoludest, arvestades konkreetse inimese olukorda, füüsilisse vabadusse sekkumise kestust, mõju, viisi ja muid asjaolusid. EIK on leidnud, et tegemaks kindlaks, kas kelleltki on art 5 tähenduses vabadus võetud, tuleb esmalt vaadata isiku konkreetset olukorda ja võtta arvesse mitmeid asjaolusid, näiteks kõnealuse meetme liiki, kestust, mõju ja kohaldamisviisi, kusjuures vahetegu vabaduse võtmise ja liikumisvabaduse piiramise vahel sõltub kohaldatava meetme määra ja intensiivsusest, mitte olemusest või sisust (vt EIKo (suurkoda) 43395/09, *De Tommaso vs. Itaalia*, 23.02.2017, p 80 ja EIKo 16483/12, *Khlaifia jt vs. Itaalia*, 15.12.2016, p 64).

12. Vabaduse võtmise tavalised juhud on võimuorganite poolt mingit sorti kinnipidamine, vahi all pidamine ja vangistus, mida rakendatakse kindlas menetluskorras. Nendega seotud vaidlused on aga ilmselt keskendunud lihtõiguse tasemele, niisamuti nagu tavapäraste

piirangujuhtude puhul, mis vabaduse võtmiseni ei küündi (nt tavapärase turvakontroll KorS § 47 alusel). Vahetult põhiõigustega seondult põhjustavad vaidlusi kõikvõimalikud piiri-pealsed juhtumid, mis just piiripealsuse tõttu on jõudnud ka EIK ette (vt nt käsiraamatut art 5 kohaldamise kohta, p-d 1–22). Näiteks leidis EIK, et isiku kohustamine viibima ligikaudu kuus tundi oma õigusbüroo läbiotsimise juures ei olnud vabaduse võtmine, vaid läbiotsimise kui menetlustoimingu olemusest tulenev liikumisvabaduse piirang (EIKo 40797/17, *Saar vs. Eesti*, 05.12.2019).

13. Vabaduse võtmisega ei ole tegemist, kui isikult on juba vabadus võetud mõnel PS § 20 lg-s 2 sätestatud eesmärgil ning seejärel muudetakse tema vabadusekaotuse režiimi range-maks. Küll aga võib vabaduse võtmise teatud rangusega režiim tuua kaasa EIÖK art-s 3 keelatud ebainimliku või alandava kohtlemise (vt nt üksikvangistuses pidamise kohta EIÖK art 3 kontekstis EIKo 31535/09, *Gorbulya vs. Venemaa*, 06.03.2014; EIKo 13579/09, *Razvyazkin vs. Venemaa*, 03.07.2012; EIKo 30042/08, *Csüllög vs. Ungari*, 07.06.2011; EIKo 24407/04, *Onoufriou vs. Küpros*, 07.01.2010; Eesti kontekstis seondult pikaajaliste kartserikaristus-tega PS § 18 lg 1 võimaliku rikkumisega vt nt RKHKo 10.10.2017, 3-15-3133/29, p 18, samuti RKHKo 04.06.2018, 3-15-2943/85, p-d 15–19 ja RKHKo 15.04.2020, 3-18-360/41).

Seaduses sätestatud juhud ja kord

14. Paragrahvi lg-s 2 antud tingimus „ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras“ annab vabaduse võtmise lubatud erandeile seaduse tasemel kaitse ehk teisisõnu peavad vabaduse võtmise võimalused ja kord olema sätestatud seaduses. Riigikohus on seda tõlgendanud selliselt, et ainuüksi PS § 20 lg 2 mõnele punktile viidates ei ole lubatud isikult vabadust võtta (RKKKm 21.06.2006, 3-1-1-59-06, p 7). Õiguste ja vabaduste olulisuse ja prima võimaliku kaitse seisukohalt tuleb seda normi tõlgendada kitsendavalt: iga vabaduse võtmine, millel puudub õiguslik alus seaduse tasemel õigusakti näol, on põhiseadusvastane.

15. Seaduses peavad olema sätestatud nii vabaduse võtmise materiaalõiguslikud alused kui ka menetlus. Et seadusliku aluse nõue oleks asjakohaselt täidetud, peab seadus vastama talle esitatavatele põhiseaduslikele nõuetele. Vabaduspõhiõiguse riive saab olla PS-ga koos-kõlas üksnes juhul, kui menetlus, mis viis vabaduse võtmiseni, oli kooskõlas §-dest 14 ja 15 tuleneva õigusega tõhusale ja õiglasemale menetlusele oma õiguste kaitseks (vt seoses vaba-duse võtmisega PS § 20 lg 2 p 1 alusel RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p-d 49–51).

16. Vabaduse võtmine peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonutada füüsilise vabaduse olemust (§ 11). Isegi kui vabaduse võtmine toimub seaduslikul alusel ja seaduses ette nähtud korras ning see alus ja kord on kooskõlas põhiseadusega, võib vaba-duse võtmine siiski olla põhiseadusvastane oma ebaproportsionaalsuse tõttu (vt nt seoses vabaduse võtmisega vangistuse vormis § 20 lg 2 p 1 alusel RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p-d 38–39; vahi all pidamisega seoses RKKKm 07.02.2019, 1-16-2411/677). Vabaduse võtmise kohaldajail tuleb alati hinnata selle põhjendatust, kestust ja mõjusid ning kaaluda, kas konkreetses olukorras on selle eesmärgi võimalik saavutada ka vähem riivavate meetmetega. Vabaduse võtmise üksikjuhu proportsionaalsuse hindamine toimub konkreetselt vabaduse

võtmist või selle põhjendatuse kontrolli võimaldavas menetluses. Enamasti ei kasutata selleks sõnaselgelt proportsionaalsuse testi kriteeriume. Proportsionaalsuse peab üldjuhul tagama lihtseadustes ja kohtupraktikas kujundatud tingimuste järgimine. Konkreetsetes asjas ei vaidlustata seega mitte vabaduse võtmise ebaproportsionaalsust, vaid vastuolu seadusest ja kohtupraktikast tulenevaga. Keeld moonutada füüsilise vabaduse olemust on olukorras, kus see vabadus on isikult täielikult ära võetud, üsna piiratud rolliga. Eelkõige võib see tähendada, et säiliks põhimõtteline vabaduse taastamise võimalus. Vabaduse võtmine peab olema kindlalt piiritletud erand füüsilisest vabadusest. Sellega seondub näiteks ka eluaegse vangistuse korral vabanemise võimalus, kui möödunud on kindel aeg ja täidetud muud tingimused (KarS § 77).

Vabaduse võtmine PS § 20 lg 2 p 1 eesmärkidel

17. PS § 20 lg 2 p 1 sätestab, et vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks. See säte õigustab vabaduse võtmist üksnes kohtu poolt kohtuotsusega mõistetud vabadusekaotusliku karistuse täideviimiseks. Niisugune karistus riivab § 20 lg-s 1 tagatud põhiõigust füüsilisele vabadusele (vt nt RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 38). Samalaadse reservatsiooni üldise vabadusõiguse piiramiseks näeb ette ka EIÕK art 5 lg 1 p a, mis võimaldab võtta vabaduse seaduses kindlaksmääratud korras seaduslikuks kinnipidamiseks pädeva kohtu süüdimõistva otsuse alusel.

Paragrahvi 20 lg-sse 2 kätketud seaduslikkuse nõue („vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras“) tähendab selle lõike p 1 kontekstis seda, et karistamine vabadusekaotusega peab põhinema seaduses sätestatud materiaaloõiguse normil (ehk vastutusele võtmise ja karistamise aluseks oleval karistussätel) ning toimuma seaduses ette nähtud menetlusõiguse norme järgides. Vabaduspõhiõiguse riive saab olla PS-ga kooskõlas üksnes juhul, kui menetlus, mis viis kohtuotsuseni ja selle alusel vabaduse võtmiseni, oli PS-ga kooskõlas (RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 49). Seaduslikkuse põhimõtte tagab § 20 lg 2 p 1 mõistes kaitse riigi poolt meelevaldse vangistamise vastu.

18. Vabadusekaotusliku karistuse saab mõista üksnes kuriteo või väärteo toimepanemise eest (vt ka RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p-d 81 ja 83). Vabadusekaotuslikuks karistuseks on kuriteo eest vangistus (KarS § 45) ja väärteo eest arest (KarS § 48). Vangistuse ja aresti täideviimise tingimused on sätestatud VangS-s (vastavalt VangS 2. ja 4. ptk). Vangistuse saab mõista kohus kuriteo eest 30 päevast kuni 20 aastani või eluaegsena (KarS § 45 lg 1). Kui isik oli kuriteo toimepanemise ajal noorem kui 18-aastane, ei või talle mõista vangistust üle 10 aasta ega eluaegset vangistust (KarS § 45 lg 2). Aresti saab mõista kuni 30 päevaks ja alaealisele kuni 10 päevaks (KarS § 48). Vabadusekaotusliku karistusena võib PS § 20 lg 2 p 1 mõistes käsitada sisuliselt ka süüdimõistva kohtuotsusega vangistuse asendamist elektroonilise valvega (KarS § 69¹). Ka süüdimõistva kohtuotsusega mõistetud rahalise ja varalise karistuse asendamine vangistusega (vastavalt KarS §-d 70 ja 71) või rahatrahvi asendamine arestiga (KarS § 72) paigutuks PS § 20 lg 2 p 1 alla.

19. PS § 20 lg 2 p 1 võimaldab vabaduse võtta üksnes kohtu otsustuse alusel. Kuna vabaduse võtmise üle võib selle sätte mõistes otsustada ainult kohus, ei ole võimalik selle alusel

õigustada näiteks prokuratuuri või uurimisasutuse otsustusi kellelki vabaduse võtmise kohta. Küsitavam on kaitseväelase suhtes kohaldatav distsiplinaararest (KVTS § 171), mida ei määra küll kohus (KVTS § 171 lg 3), kuid mis allub halduskohtulikule kontrollile (KVTS § 173). Seda on siiski raskevõitu paigutada PS § 20 lg 2 p 1 sõnastuse alla, kuna niisuguse aresti puhul pole tegu kohtu poolt määratud aresti täitmisega. On lahtine, kas selline vabaduse võtmine võiks olla õigustatav PS § 124 alusel.

20. Kohtuna, kelle otsustuse alusel võib vabaduse võtta, tuleb PS XIII ptk tähenduses mõista kohut, milles on tagatud PS §-dest 14 ja 15 tulenev õigus tõhusale menetlusele koos kõigi kriminaalmenetluslike lisatagatistega. Ka EIK on EIÕK art 5 lg 1 p a sõnade „pädev kohus“ kohta asunud seisukohale, et kohtuna võib selle sätte tähenduses käsitada organit, mis on sõltumatu täidesaatvast võimust ja lahendatava asja pooltest ning millele on tagatud vabaduse võtmisega seotud asjade menetlusele omased põhilised tagatised (nt asja üle otsustaja sõltumatus) (vt EIKo 2832/66, 2835/66 ja 2899/66, *De Wilde, Ooms ja Versyp vs. Belgia*, 18.06.1971, p 76 jj).

21. Vabaduse saab võtta ainult siis, kui kohus on isiku süüdi tunnistanud. See tähendab, et kohus on tõsikindlalt tuvastanud isiku käitumises konkreetse kuriteo või väärtete (vt ka RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p-d 82 ja 83). PS § 20 lg 2 p 1 lauseosa „süüdimõistva kohtuotsuse [...] täitmiseks“ välistab vabaduse võtmise üksnes isiku ohtlikkuse tõttu. Ainult vormilisest seosest kuriteo toimepanemise ja süüdimõistmisega ei piisa selle normi tingimuste täitmiseks (RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 84). Seetõttu ei võimalda säte preventiivset vabaduse võtmist ega õigusta ühtlasi karistusjärgset kinnipidamist. Karistusjärgse kinnipidamise instituut oli ajavahemikul 24.07.2009–15.07.2013 ette nähtud KarS §-s 87², kuid Riigikohus tunnistas selle PS-ga vastuolus olevaks (RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10), andes seega isikuvabadusele EIÕK-st tugevama kaitse.

22. Inimõiguste kohtu arusaama kohaselt peab isikult vabaduse võtmine EIÕK art 5 lg 1 p 1 järgi johtuma tema süüditunnistamisest, järgnema sellele ja ka sõltuma sellest. Süüdimõistmise ja vabaduse võtmise vahel peab esinema piisav põhjuslik seos. Selline seos muutub ajapikku aga nõrgemaks ja võib ka katkeda, kui uus otsustus isiku vabastamata jätmise või vabaduse võtmise kohta ei sobi kokku algse (süüdimõistva) otsuse eesmärgiga või tugineb hinnangule, mis oli seda eesmärki silmas pidades põhjendamatu (vt nt EIKo 19359/04, *M. vs. Saksamaa*, 17.12.2009, p 88 ja EIKo 42750/09, *Del Rio Prada vs. Hispaania*, 21.10.2013, p 124). Näide süüdimõistmise ja vabaduse võtmise seose võimaliku katkemise kohta ongi preventiivne vabadusekaotus.

23. Küsitav on see, kas PS § 20 lg 2 p 1 haarab enda alla kinnipeetavale vangistuse täideviimisel distsiplinaarkaristusena kohaldatavat kartserisse paigutamist kuni 45 ööpäevaks (VangS § 63 lg 1 p 4), mille üle otsustab vanglateenistus (VangS § 64 lg 1). Kui leida, et vangistuse täideviimisel kohaldatavad abinõud on hõlmatud süüdimõistva kohtuotsuse täitmisega ja sellega piisavalt seotud, siis tuleks vastata püstitatud küsimusele jaatavalt. Riigikohus on varasemas praktikas väljendanud seisukohta, et kartserisse paigutamine 45 ööpäevaks on raskusastmelt võrreldav kriminaalkaristusega ja kui kinnipeetav paneb toime

kuriteotunnustega teo, ei ole „vangla administratsioon õigustatud kohaldama kinnipeetavale [...] distsiplinaarkaristust, mis oma raskuselt on võrreldav kriminaalkaristusega, kuna see välis- taks sama teo eest isiku hilisema karistamise kriminaalkorras ja tähendaks seega haldusorga- nite-poolset sekkumist õigusemõistmisesse“ (RKKKo 20.09.2002, 3-1-1-88-02, p-d 7.5 ja 9).

24. Riigikohtu sõnusti on PS § 20 lg 2 p 1 tähenduses süüdimõistva kohtuotsuse täitmise eesmärgist kantud vangistuse kandmata osa täitmisele pööramine, kui vangistusest tingimisi enne tähtaega vabastatud isik ei järgi kontrollnõudeid või talle määratud kohustusi või ei täida näiteks elektroonilise valve tingimusi (RKKKm 11.03.2015, 3-1-1-9-15, p-d 26 ja 27).

25. Alus vabadusekaotusliku karistuse mõistmiseks peab olema ette nähtud konkreetses karistussättes, mis sisaldab karistatava teo kirjeldust (kuritegu või väärtegu) ja sanktsioonina vangistust või aresti. Kuriteod on kirja pandud KarS eriosasse (KarS § 88 jj) ning väärteod kas KarS eriosasse või mõnesse muusse seadusesse (nt LS). Seaduses sätestatud kord vabadusekaotusliku karistuse mõistmiseks on kuriteo korral KrMS-s ja väärteo korral VTMS-s või KrMS-s (vt ka VTMS § 2). Asjasse puutuvate materiaal- ja menetlusõiguse normide kohal- damine peab olema kooskõlas muu hulgas PS §-des 21–23, EIÕK art-tes 6 ja 7 ning EL põhi- õiguste harta art-tes 47–50 sätestatuga. Näiteks peab süüdimõistmise ja karistamise aluseks olev karistusõigusnorm kehtima teo toimepanemise ajal (vt PS § 23 lg 1, EIÕK art 7 lg 1 ja EL põhiõiguste harta art 49 lg 1). Ka peab menetlus, mille korras isik süüdi mõistetakse ja karis- tatakse, olema õiglane (vt nt EIÕK art 6 ja EL põhiõiguste harta art 47). Samuti ei tohi kedagi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõis- tetud lõplikult süüdi või õigeks (nn *ne bis in idem*-põhimõte: PS § 23 lg 3 ja EL põhiõiguste harta art 50).

26. PS § 20 lg 2 p 1 kaitsealasse langeb ka vabadusekaotusliku karistuse proportsionaal- suse küsimus (PS § 11 ja EL põhiõiguste harta art 49 lg 3). Meelevaldse vabaduse võtmi- sega on hõlmatud ilmselgelt ülemäärase kestusega vangistuse mõistmine. Süüdimõistva kohtuotsuse alusel vabaduse võtmine on põhiseaduspärane siis, kui see on ühest küljest toimunud seaduses ettenähtud menetluskorras, kuid teiselt poolt on endaga kaasa toonud isikule sellise vabadusekaotusliku karistuse kohaldamise, mis on proportsionaalne toime- pandud süüteo raskusega ja sellest tuleneva isiku süü suurusega (vt RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 39 ja ka RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 57). Üldjuhul võib eeldada, et konkreetse teo eest vabadusekaotuslikku karistust ette nägev karistusvahemik on piisavalt avar, et võimaldada üksikjuhul mõista proportsionaalne karistus. Sellisel mõistetud karistuse proportsionaalsust hinnatakse konkreetse asja raames. Karistusmäära enese proporsio- naalsuse kontroll on võimalik, kui konkreetses asjas ei võimalda vahemik proportsionaalse karistuse mõistmist (vt RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03; RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 1; RKPJKo 07.09.2020, 5-20-5/10). Seejuures tuleb aga arvestada seadusandja avara otsustusruumiga karistuste kujundamisel (RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 41).

27. PS § 20 lg 2 p 1 ei hõlma vabaduse võtmist eelvangistuse raames. Eelvangistuse alla paigutuvad isiku kahtlustatavana kinnipidamine (KrMS § 217) ja vahistamine (KrMS § 130 jj), sh väljaandmis- (KrMS § 447) ja loovutamishahistus (KrMS § 499). Erandina on Riigikohus

paigutanud PS § 20 lg 2 p 1 alla isiku vahi all pidamise süüdimõistva kohtuotsuse täitmise tagamiseks, lugedes selle iseseisvaks vahistamisaluseks (vt RKKKm 28.11.2012, 3-1-1-94-12, p 14 ja RKKKm 14.10.2003, 3-1-1-121-03, p 9, vt ka KrMS § 130 lg 4¹). Lisaks juba loetletule ei hõlma kommenteeritav sätte näiteks isiku kinnipidamist väärteomenetluses (VTMS § 44 jj) ega elukohast lahkumise keeldu (KrMS § 128) kui kriminaalmenetluse kohtueelses menetluses (ehk eeluurimisel) kohaldatavat tõkendit. Neil juhtudel tagavad kaitse riigi meelevaldse vabaduse võtmise eest PS § 20 lg 2 p-d 3 või 6 (vt nt RKKKm 19.12.2013, 3-1-1-101-13, p 10).

28. Alus vabadusekaotusliku karistuse mõistmise korral vabaduse võtmiseks tekib üldjuhul kohtuotsuse jõustumisel. Kohtuotsus aresti mõistmise kohta jõustub selle tegemisest (VTMS § 199 lg 3). Kohtuotsus vangistuse mõistmise kohta jõustub siis, kui selle peale ei saa enam kaevata (KrMS § 408 lg 2). Kui isik on näiteks maakohtus süüdi mõistetud ja teda on karistatud vangistusega, langeb see ikkagi PS § 20 lg 2 p 1 kohaldamisalasse, sõltumata sellest, kas kohtuotsus kaevatakse apellatsiooni korras edasi või mitte (st kas kohtuotsus jõustub juba maakohtu menetlusega või mitte). Juhul kui ringkonnakohus näiteks tühistab maakohtu otsuse (nt KrMS §-d 338 ja 339), ei pruugi see tähendada siiski seda, et apellatsioonimenetluse tulemusel oleks isiku kinnipidamine tingimata ebaseaduslik. See sõltub igal konkreetsel juhul sellest, millisel alusel ja põhjusel ringkonnakohus maakohtu otsuse ümber otsustab (nt tõendite (osaline) ümberhindamine või õiguse teisiti tõlgendamine ei pruugi tingida järeltust, et isikult vabaduse võtmine oli ebaseaduslik). Kommenteeritava sätte kohaldatavust ei mõjuta see, kas vangistuse täitmisele pööramine on täitmiskohtuniku määrusega edasi lükatud (KrMS § 415).

29. Vabaduse võtmine lõpeb süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu mõistetud aresti täitmiseks karistuse ärakandmisega või lõpetatakse seaduses sätestatud juhtudel varem (kuriteo korral karistuse kandmisest ennetähtaegne vabastamine). Vabaduse võtmine võib lõppeda varem näiteks ka juhul, kui isik kannab temale mõistetud vangistust ja sellel ajal muutub seadus ning uus seadus välistab tema toime pandud teo karistatavuse, sellise teo eest karistamise vangistusega või lühendab vangistust määrani, mis on tal juba kantud (vt KarS § 5 lg 2 ja PS § 23 lg 2). See ei hõlma aga kohtupraktikas hiljem tehtavat muutust karistusseaduse tõlgendamisel (vt RKKKo 15.12.2017, 1-16-5213/61, p 14).

30. PS § 20 lg 2 p 1 kontekstis sätestab kahju hüvitamise alused eeskätt SKHS, aga osaliselt ka RVastS (nt kui kahju tekitab kohus, vt SKHS § 7 lg 3). Põhiseaduslik alus selleks tuleneb PS §-st 25, mis näeb ette igaühe õiguse talle õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamiseks. See sätte sisaldab muu hulgas õigust nõuda avaliku võimu kandja tekitatud kahju hüvitamist (vt nt RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 54).

Vabaduse võtmine PS § 20 lg 2 p 2 eesmärkidel

31. PS § 20 lg 2 p 2 kohaselt võib vabaduse võtta esiteks kohtu korralduse täitmata jätmise korral ja teiseks seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks.

Erandi esimene pool käsitleb juhtusid, kus kohus on varem juba teinud isikut kohustava otsuse ning viimane ei ole seda täitnud, mistõttu on vajalik karmima abinõu rakendamine.

Kuigi põhimõtteliselt õigustatav PS § 20 lg 2 alusel, on siiski mõnevõrra vaieldav, kas KarS §-des 70–72 ette nähtud karistuste asendamine vabadusekaotusliku karistusega või ka vangistuse täitmisele pööramine on õigustatav p 1 või 2 alusel (vt probleemi kohta RKÜKo 03.07.2012, 3-1-1-18-12, p 37).

Vabadust ei saa võtta siis, kui keegi ei ole suuteline täitma oma tsiviilõiguslikke lepingulisi kohustusi vajalike vahendite puudumise tõttu (vt § 20 lg 3 komm) isegi siis, kui selle kohta on olemas vastav isikut kohustav kohtuotsus. See on üldprintsip, mis ei tähenda siiski seda, et kui tegu on näiteks kuritegeliku varade omastamise või raiskamisega ning sellega seonduva lepinguliste kohustuste (kuritegeliku) täitmata jätmisega, siis on isiku vabadusekaotuslik vastutus ja vabaduse võtmine välistatud. See on võimalik, kuid sel juhul kriminaalõiguslikul alusel ja kriminaalmenetluses.

32. Erandi teise poole sisustamine on raskem. Esimene tingimus on, et tegemist on „seadusega sätestatud kohustusega“, mis eeldab kohustuse sisaldumist seadusjõulises aktis. EIK praktika peab silmas mitte ainult formaalset seadust, vaid õigust laiemalt, s.o üldnorme, mis on üldkohustuslikud ja avalikult kättesaadavad. Teiseks on see abinõu kohustuse täitmise tagamiseks, mitte karistuseks kohustuse täitmata jätmise eest. Selline kohustus võib senise EIK kohtupraktika põhjal näiteks olla üldise sõjaväekohustuse või seda asendava tsiviilteenistuse täitmise tagamine (EIKo 12750/02, *Johansen vs. Norra*, 10.10.2002); isiku kindlakstegemine või tollikontrollile (läbivaatusele) allutamine; kohustus elada teatud piirkonnas või keeld teatud piirkonda siseneda.

Kinnipidamiseks peab olema konkreetne isikuline põhjus, s.o mitte üldine põhjus, näiteks avaliku korra tagamine, kuriteo ärahoidmine vms. Engeli asjas määras EIK, et „sõnad „seaduses ettenähtud kohustuse täitmise tagamiseks“ puudutavad ainult juhtumeid, mille puhul seadus lubab inimese kinnipidamist, et sundida teda täitma konkreetset ja kindlaksmääratud kohustust, mida ta seni ei ole täitnud“ (EIKo 5100/71 jt, *Engel jt vs. Madalmaad*, 08.06.1976).

Kinnipidamise PS-ga kooskõla hindamisel tuleb arvestada kohustuse iseloomu ning seda, kas selle rakendamiseks (tagamiseks kinnipidamise teel) on kohene vajadus ja kas taotletavat eesmärki on võimalik saavutada ka muul viisil. Vasileva kaebuses Taani vastu (EIKo 52792/99, *Vasileva vs. Taani*, 25.09.2003) leidis EIK, et 65-aastase naise kinnipidamisel üle 24 tunni politseiasutuses pärast vaidlust bussikontrolöri sõidupileti kehtivuse asjus ei leitud kohast tasakaalu vajaduste vahel tagada seadusjärgse kohustuse täitmine ja austada isikuvabadust. EIK aktsepteeris, et politsei toimis Taani seaduse kohaselt, sest naine ei öelnud oma nime ja aadressi, nagu Taani seadus nõuab, ning kui ta seda tegi, siis ta vabastati kohe. Seega oli kinnipidamisel seaduslik alus olemas. Kuid hinnates rakendatud meetme proportsionaalsust sündmuse asjaolude valguses, leidis EIK, et kohustuse iseloomu ja eesmärki, kinnipeetud isiku iseärasusi ja kinnipidamise asjaolusid ning kinnipidamise kestust arvestades ei leidnud võimud õiglast tasakaalu kohustuse täitmise kindlustamise ja isikuvabaduse tagamise vahel, mis tõi kogumis kaasa EIÕK rikkumise. Juhul kui tegu on põhjendatud kahtlusega kuriteo toimepanemises, ei rakendata mitte kommenteeritavat punkti, vaid järgmist – p 3.

EIK on leidnud, et isiku kinnipidamine võib olla õigusvastane, kui selle nähtav eesmärk erineb selle tegelikust eesmärgist (EIKo 5829/04, *Khodorkovskiy vs. Venemaa*, 31.05.2011).

Seega ei saa selle sätte alusel kinni pidada isikuid, kelle kinnipidamise tegelik eesmärk on tema kahtlustatavana toimetamine pädeva riigiorjani ette konventsiooni art 5 lg 1 p c alusel.

Vabaduse võtmine PS § 20 lg 2 p 3 eesmärkidel

33. PS § 20 lg 2 p 3 kohaselt võib vabaduse võtta esiteks kuriteo või haldusõigusrikkumise ärahoidmiseks, teiseks sellises õigusrikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorjani ette ja kolmandaks tema pakkumineku vältimiseks. Terminit „haldusõigusrikkumine“ tuleks pidada ühtelangevaks alates 2001. a kergemate süütegude kohta kasutatava mõistega „väärteod“, mitte aga mõista kui igasugust õigusrikkumist. Selle punkti vasteks EIÖK-s on art 5 lg 1 p c. Nendel kolmel eesmärgil vabaduse võtmise „seaduses sätestatud juhud“ ja „kord“ sisalduvad peamiselt KorS-s (KorS § 46 lg 1 p 1, mis annab võimaluse isiku kinnipidamiseks, kui see on vältimatu vahetult eelseisva kuriteo toimepanemise ärahoidmiseks; samuti), KrMS-s (§ 130 jj, 8. ptk 3. jagu) ja VTMS-s (7. ptk „Isiku kinnipidamine“).

34. Vahistamine on kriminaalmenetluse tagamise vahend (tökend), mis kõige tõsisemalt riivab isikuvabadust (RKÜKo 01.02.2008, 3-3-1-15-07, p 24).

35. Eelvangistus on tundlik ja suurt tähelepanu nõudev ala, sest selle kohaldamine tähendab demokraatliku õigussüsteemi ühe alusprintsipi, süütuse presumptsiooni, samuti üldise vabadusõiguse tõsist riivet. Süütuse presumptsiooni kaitseb nii PS (§ 22 lg 1) kui ka EIÖK (art 6 lg 2). Vabadus võetakse isikult, kelle suhtes pole veel jõustunud süüdimõistev ning vabaduse võtmist ettenägev kohtuotsus. Huvide põrkumine tuleneb samaaegsest avaliku võimu kohustusest tagada igaühe õigused ja vabadused, ühiskonna turvalisus, tabada õigusrikkujad, selgitada välja nende poolt toimepandu, tuua nad kohtu ette, kindlustada õigusemõistmine ning seejuures austada igaühe õigusi ja vabadusi. Sätte võimaldab vabaduse võtta juhul, kui süüteo toimepanek konkreetse isiku poolt ei ole veel tõendatud, kuid selle võimalikkuses on põhjendatud kahtlus (EIKo 12244/86, 12245/86 ja 12383/86, *Fox, Campbell ja Hartley vs. Ühendkuningriik*, 30.08.1990). Seega on võtmeprobleemiks põhjendatud kahtluse õigustatuse ja usaldusvääruse kindlakstegemine ning õiglase tasakaalu leidmine põrkuvate huvide ja õiguste, väärtuste ja ootuste vahel.

36. KrMS näeb tõkendina vahi alla võtmise ette PS mõttes äärmuslikumateks juhtudeks, kus muud võimalust ei ole (*ultima ratio*-põhimõte). KrMS võimaldab ka muid, isiku õigusi ja vabadusi vähem riivavaid kriminaalmenetluse tagamise vahendeid (vt KrMS 4. ptk §-d 128, 141–142, ka § 135).

Vahistamine on kahtlustatavale, süüdistatavale või süüdimõistetule kohaldatav tõkend, mis seisneb isikult kohtumääruse alusel vabaduse võtmises (KrMS § 130 lg 1). KrMS § 130 lg 2 kohaselt võib kahtlustatava või süüdistatava vahistada (st tõkendi kohaldamiseks on alus), kui ta võib kriminaalmenetlusest kõrvale hoiduda või jätkuvalt toime panna kuritegusid ning vahistamine on vältimatult vajalik.

Kohtu alla antud ja vabaduses viibiva süüdistatava võib vahistada maakohtu või ringkonna-kohtu määruse alusel, kui ta ei ole kohtu kutsel ilmunud ja võib kohtumenetlusest jätkuvalt

kõrvale hoiduda (KrMS § 130 lg 4). PS § 20 lg 2 p-st 1 lisandub ka süüdimõistva kohtuotsuse täitmise tagamise eesmärk, mille huvides võib kohus süüdimõistva kohtuotsusega mõistetud vangistuse täitmise tagamiseks vahistada vabaduses viibiva süüdistatava (KrMS § 130 lg 4¹) ja süüdimõistva kohtuotsuse täitmise tagamiseks vabaduses viibiva süüdimõistetut (KrMS § 130 lg 5).

Vahistamise kord on esitatud KrMS §-s 131 (süüdimõistetut puhul §-s 429).

37. Vahistamise aluse olemasolu hindamisel on arvestatavad paljud eri tegurid, sh näiteks kahtlustatava käitumine selle terviklikkuses, tema eelnev elukäik ja isiklikud, perekondlikud ning majanduslikud suhted, aga ka teda vabaduses ümbritsev sotsiaalne keskkond (RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 65).

Vabaduse võtmine on ühe põhilisema vabadusõiguse raske piiramine, mistõttu ei saa seda kohaldada kergekäeliselt ning esmalt tuleb kaaluda, kas on võimalik tõkendi eesmärgke saavutada leebema sekkumise teel. Enne kui (eeluurimis)kohtunik kohaldab prokuröri taotlusel KrMS § 130 lg-te 2, 4, 4¹ või 5 alusel tõkendina vahistamist, tuleb KrMS § 127 lg 1 kohaselt arvestada tõkendi valimisel kriminaalmenetlusest või kohtuotsuse täitmisest kõrvalhoidumise, kuritegude toimepanemise jätkamise või tõendite hävitamise, muutmise ja võltsimise võimalikkust, karistuse raskust, kahtlustatava, süüdistatava või süüdimõistetut isikut, tema tervist, perekonnaseisu ja muid tõkendi kohaldamise seisukohalt tähtsaid asjaolusid ning need ka otsuse põhjendamisel esitada.

38. KrMS-s on ette nähtud võimalus vahistada kohtueelses menetluses esimese astme kuriteos kahtlustatav või süüdistatav kuni kuueks kuuks ning teise astme kuriteos kahtlustatav või süüdistatav kuni neljaks kuuks. Alaealine kahtlustatav või süüdistatav ei või kohtueelses menetluses olla vahistatud üle kahe kuu (KrMS § 131¹ lg 1). Kriminaalasja erilise keerukuse või mahukuse korral või kriminaalmenetluses rahvusvahelise koostööga kaasnevatel erandlikel asjaoludel võib eeluurimiskohtunik riigi peaprokuröri taotlusel pikendada käesoleva paragrahvi lg-s 1 nimetatud vahi all pidamise tähtaega (KrMS § 131¹ lg 2).

Isiku vahistamisel annab eeluurimiskohtunik kahtlustatava või süüdistatava vahi all pidamiseks loa kuni kaheks kuuks. Seda tähtaega võib eeluurimiskohtunik pikendada prokuratuuri põhistatud taotluse alusel korraga kuni kahe kuu võrra, arvestades eespool nimetatud piiranguid vahistamise maksimumtähtaja osas (KrMS § 131¹ lg 4). Vahistamismääruse ja vahistamise pikendamise määruse peale saab esitada määruskaebuse (KrMS § 385 p 5). Kuigi kohtumenetluses maksimaalset vahistamistähtaega ei ole, mis iseenesest võib osutada problemaatiliseks EIK silmis, näeb seadus ette, et kohus kontrollib vahistuse põhjendatust omal algatusel vähemalt ühe korra kuue kuu jooksul, koostades selle kohta kirjaliku määruse (KrMS § 275 lg 2). Omal algatusel kontrollimine kuue kuu tagant on parem kui üldse mitte kontrollimine, kuid intervall selleks näib põhjendamatult suur.

EIK on vahi all pidamise vaidlustamisega seoses leidnud, et vahi all viibimise kaebuse läbivaatamise alles pärast vahi alla võtmiseks määruses antud tähtaja ammendumist rikub art 5 lg 4 (EIKo 277/05, *STS vs. Madalmaad*, 07.06.2011). Kui kohtu arvates on vahi all pidamine muutunud õigustamatuks, tuleb vahi all pidamine lõpetada, vajadusel asendada see mõne muu tõkendiga. Kui vahi all pidamise alus on ära langenud, tuleb isik KrMS § 131 lg 5 kohaselt vabastada.

39. Vahistamist puudutavaid sätteid KrMS-s tuleb lugeda koos PS §-ga 21 ning seal sätestatud garantiidega ning EIÕK art 5 lg-s 3 ettenähtud garantiidega. Viidatud garantiid näevad ette, et vahistatu või kinnipeetu toimetatakse viivitamata kohtuniku või mõne muu seadusjärgse õigusvõimuga ametiisiku ette ning tal on õigus asja kohtulikule arutamisele mõistliku aja jooksul või vabastamisele kuni asja arutamiseni. PS-s selline nõue *expressis verbis* kahjuks puudub. Eelviidatud garantiid sisalduvad KrMS §-s 131, mille kohaselt kahtlustatav või süüdistatav, kelle kohta on koostatud vahistamisaotlus, toimetatakse prokuratuuri korraldusel uurimisasutuse poolt vahistamisaotluse läbivaatamiseks eeluurimiskohtuniku juurde. Vahistamismääruse tegemiseks tutvub kohtunik toimikuga ja küsitleb vahistatavat vahistamisaotluse põhjendatuse selgitamiseks. Kuulatakse ka mõlema poole esindajate arvamust ning kui vahistamiseks puudub alus, vabastatakse isik viivitamata. Seega käib viivitamatuse nõue (õigesti) ainult isiku vabastamise kohta, kuid mitte kohtu ette toomise kohta. Paraku on just see määrava tähtsusega isikuvabaduse tagamisel ning suure hulga EIK-sse esitatud kaebuste sisuks.

Kohtuniku ees olemist ja kohtuniku otsust ei või taandada uurija või prokuröri põhistuse ja ettepanekuga kohtule. See tähendaks kohtu vahetust aktiivsest rollist loobumist, vastutuse üleandmist ja taandamist formaalsuseks ning ei pruugiks seetõttu olla kooskõlas PS ja EIÕK sätete mõttega. Kohus (kohtunik) peab esitatud põhjendused ise vahetult üle kontrollima ja vahistatut küsitama.

40. Vahistamine või kinnipidamine p-s 3 toodud alustel on PS-ga kooskõlas üksnes juhul, kui selle eesmärk on isiku pädeva riigiorгани ehk lõppastmes kohtu ette toomine tema süüüsimuse otsustamiseks. Seega kui isikut kohtu ette ei tooda või puudub kavatsuski seda teha, kuigi vabaduse võtmise muudest seadusjärgsetest alustest ja nõuetest peeti kinni, siis pole selline kinnipidamine kooskõlas EIÕK-ga. Selle põhimõtte fikseeris EIK juba 1961. a *Lawlessi* kaasuses (EIKo 332/57, *Lawless vs. Iirimaa (nr 3)*, 01.07.1961) ning on seda hiljem mitmel korral korratud. Ka PS § 20 lg 2 p 3 seob kinnipidamise isiku toimetamisega pädeva riigiorгани ette ning seda sätet tuleb lugeda koos PS §-ga 21, mis tagab vahistatud isiku menetluslikud õigused (RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10).

41. Vahi alla võtmine ja seal pidamine ei või olla kohustuslik (automaatne) ning see ei või olla üldiselt preventiivne ega karistuslik ehk karistamise eesmärki taotlev. EIK on leidnud, et konventsiooni art 5 lg 1 p c annab riigile õiguse hoida ära konkreetne kuritegu, kui ilmneb selle toimepanemise oht. Konventsiooni art 5 lg 1 p c ei õigusta aga kuritegeliku kalduvuse tõttu ohtliku isiku kinnipidamist ebamäärastel preventiivsetel kaalutlustel. EIK hinnangul oleks vastupidine tõlgendus vastuolus konventsiooni art 5 eesmärgiga hoida ära meelevaldne vabaduse võtmine (EIKo 19359/04, *M. vs. Saksamaa*, 17.12.2009).

Riigikohus on viidanud, et PS § 20 lg 2 p 3 õigustab üksnes isiku kinnipidamist või vahistamist kui akuutset reaktsiooni konkreetse kuriteo toimepanemise ohule. PS § 20 lg 2 p 3 ei anna alust vabaduse võtmiseks ebamäärastel preventiivsetel ega karistuslikel eesmärkidel. Seega ei õigusta PS § 20 lg 2 p 3 lauseosa „kuritegude [...] ärahoidmiseks“ isikuvabaduse võtmist karistusjärgse kinnipidamise vormis. Vastupidine tõlgendus oleks PS § 20 lg 2 p 3 laiendav tõlgendamine ning vastuolus sätte mõttega (RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 89).

42. Vabaduse võtmine peab olema seaduslik ega või olla meelevaldne. Meelevaldsuse kahtlus võib tekkida eelmises lõikes toodud näidete puhul ning iga vahistamis luba andva kohtuniku ülesanne on teha kindlaks muu hulgas ka vabaduse võtmise tegelik eesmärk ja põhjendatus, et mitte lubada meelevaldsust.

Vahi alla võtmine peab olema välistatud, kui isikule süüks arvatav tegu ei näe ette vabadusekaotuslikku karistust. Üksikjuhtumi asjaolude hindamisel, õiguse tõlgendamisel ning põhjendatuse ja otstarbekuse otsuse tegemisel on ametiisikul teatud suvamäär, mis aga igal juhul peab alluma kohtu sisulisele kontrollile. Kohtuliku hindamise ja kontrolli esemeks on nii see, kas asjaomased ametiisikud toimisid seaduslikult, kui ka see, kas nad toimisid heas usus ja mõistliku põhjendatusega. Vabaduse võtmise kohtulikul hindamisel võib nii riigisisene kui ka Strasbourgi kohus anda hinnangu ka vabaduse võtmist reguleerivatele õigusnormidele juhul, kui need on ilmses vastuolus EIÕK nõuetega (EIKo 6301/73, *Winterwerp vs. Madalmaad*, 24.10.1979).

43. Pädeva riigiorgani all tuleb mõista isikut või institutsiooni, mis on sõltumatu täitevvoimust ning pooltest. Selline nõue ei tulene otseselt §-st 20, kuid EIÕK art 5 lg 1 p c, mis lubab vabadust võtta samadel põhjustel vaadeldava sättega, nõuab, et isik toimetataks kohtuvõimu ette (vt EIKo 7710/76, *Schiesser vs. Šveits*, 04.12.1979). Kohtuvõimuna peetakse siin silmas kohut või kohtunikku.

44. Vahi all pidamise pikendamise juhtudel rakendatakse EIÕK art 5 lg 3 ning vabaduse võtmise faktilisi aluseid ja põhjendatud kahtlust (selle õigustatust) peab kohus igal taolisel korral uuesti sisuliselt hindama ja otsustama, sest varasemad põhjendused võivad olla muutunud või ära langenud (vt ka § 21 komm-d). Riigikohus on selgitanud, et isiku vahi all pidamise tähtaega pikendatakse vahi alla võtmist reguleerivate sätete alusel. Mõlema protseduuri raames tuleb kontrollida ühtede ja samade õiguslike aluste olemasolu (vt RKKKM 25.10.2001, 3-1-1-108-01).

45. Üks kommenteeritava sätte keskseid mõisteid on „põhjendatud kahtlus“. Selle mõiste määratles EIKo asjas 12244/86, 12245/86 ja 12383/86, *Fox, Campbell ja Hartley vs. Ühendkuningriik*, 30.08.1990.

W. Kudła asjas märkis EIK, et „tugev põhjendatud kahtlus, et arreteeritud isik on toime pannud kuriteo, on jätkuva vabaduse võtmise õiguspärasuse *conditio sine qua non* ehk vältimatu tingimus, kuid pärast teatud aja möödumist sellest enam ei piisa. Sel juhul peab kohus kontrollima, kas ka muud alused õigustavad edasist kinnipidamist. Kui need alused leitakse olevat „olulised“ ja „piisavad“, tuleb vaadata ka, kas võimud on asja menetlenud „erilise tähelepanuga.“ (EIKo 30210/96, *Kudła vs. Poola*, 26.10.2000).

Põhjendatud kahtlus eeldab faktide või informatsiooni olemasolu, mis võimaldab objektiivsel hindajal arvata, et isik on toime pannud kuriteo ning temalt vabaduse võtmine neis tingimustes on vältimatu. See on fakti ja asjaolude küsimus, mida tuleb hinnata vastavas ajahetkes ja oludes. Subjektiivsest hinnangust, näiteks politsei ametniku siirast siseveendumusest, jääb väheseks. Rakendada tuleb ka objektiivset testi ehk faktilise põhjendava andmestiku olemasolu. EIK leidis näiteks asjas *Labita vs. Itaalia* (EIKo 26772/95, *Labita vs. Itaalia*, 06.04.2000), et teiste tõenditega toetamata kuuldused anonüümselt informatorilt seotuse kohta maffiaga ei kvalifitseeru „põhjendatud kahtluseks“.

Konventsiooni doktriin ei eelda, et andmetel oleks kohtuliku tõendi vorm. Riigikohus on osutanud, et „erikaebust läbivaatav kohus peab sisuliselt kontrollima, kas loa andmisel esines põhjendatud kahtlus – nii kuriteokahtlus kui näiteks pakkumineku kahtlus [---] ning et põhjendatud kahtlus peab tuginema konkreetsele informatsioonile” (RKKKm 11.03.1997, 3-1-1-27-97). Riigikohus on defineerinud põhjendatud kuriteokahtluse mõistet ning selgitanud sellega seonduvat vahistamise kontekstis korduvalt ka hilisemas praktikas (RKKKm 11.12.2006, 3-1-1-103-06).

EIK on vahi all pidamise põhjendatud alustena aktsepteerinud ka tõendite kõrvaldamise (EIKo 2122/64, *Wemhoff vs. Saksamaa*, 27.06.1968), tunnistajate mõjutamise (EIKo 2614/65, *Ringeisen vs. Austria*, 16.07.1971) ja õigusemõistmist kahjustavate kokkulepete ohtu (EIKo 2122/64, *Wemhoff vs. Saksamaa*, 27.06.1968), isiksuse kriminogeenset eripära, inkrimineeritava teo ohtlikkust, sotsiaalset seotust (töö, perekond jmt) jne.

Riigikohus on selgitanud (RKKKm 10.01.2013, 3-1-1-127-12), et EIK praktikas ühe või teise riigi õiguskorras eksisteerivate vahistamisaluste lubatavaks pidamine konventsiooni art 5 lg 1 p c kontekstis ei muuda vastavat vahistamisalust automaatselt ja vahetult Eesti õiguskorra osaks. EIK on küll õigustatud hindama, kas vabaduse võtmisel oli järgitud riigisisest õigust, kuid tema pädevuses ei ole riigisisese õiguse täiendamine uute vahistamisaluste loomise kaudu. Juba oma eesmärgist tulenevalt ei saa konventsiooni art 5 ja selle alusel kujundatud kohtupraktika olla kuriteos kahtlustatava isiku olukorra halvendamise õiguslikuks aluseks.

46. Vabaduse võtmise esimeses staadiumis, s.o kuni kohtu ette viimise ja kohtu poolt vabaduse võtmise otsustamiseni ehk kohtu sanktsioonini, mis PS § 21 lg 2 kohaselt peab toimuma 48 tunni jooksul, võib tõenduslik alus olla nõrgem ja üldisem (nt operatiivinformatsioon jmt). Piisab *prima facie* ja *bona fide* tasemest. Selles staadiumis ausa õigusemõistmise kõikide parameetrite rakendamist (nt kohest kaitse kaasamist, tõlgi kindlustamist jmt) ei nõuta.

Kahtlustatava kohtu ette toomisel rakendatakse aga juba võistleva menetluse põhimõtteid ning kohtule, kinnipeetavale ja tema kaitsjale tuleb teatavaks teha piisav (veenev) hulk fakte ja muud teavet, mis on isikult vabaduse võtmise aluseks. Siiski ei kohusta see staadium veel täies mahus võistlevat menetlust ja kõigi tõendite avalikustamist, küll aga tuleb esitada veenev informatsioon vabaduse võtmise põhjendamiseks. Kooskõlas EL Nõukogu direktiiviga 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (ELT L 142, 01.06.2012), näeb KrMS § 34¹ ette ka selle, et kahtlustataval on õigus taotleda juurdepääsu tõenditele, mis on olulised vahistamisaotluse põhjendatuse arutamiseks ning kinnipidamise ja vahistamise vaidlustamiseks kohtus.

Paljas fakt, et vahistatu või kinnipeetu hiljem, eeluurimise käigus või kohtu hilisema sisulise otsuse (lahendi) põhjal vabaks lastakse, ei muuda vahistamist või kinnipidamist automaatselt ja iseenesest ebaseaduslikuks koos sellega kaasneva retroaktiivse efektiga ja riigi kompensatsioonikohustusega. Juhul kui võimud näitavad veenvalt, et neil oli tollel ajahetkel ja faktilises informatsioonilises situatsioonis põhjendatud kahtlus, siis toimisid nad PS ja EIÕK kohaselt ning riigil pole kompensatsiooni maksmise kohustust, kuigi seda võidakse teha.

47. PS § 22 lg-st 1 ja EIÕK art 6 lg-st 2 tulenev süütuse presumptsiooni nõue laieneb mõistetavalt täiel määral ka vahi all ehk eelvangistuses olijatele ning nende kohtlemisele ehk teisisõnu – ka vahi all olevat kahtlustatavat või süüdistatavat ei tohi käsitada süüdlasena (vt PS § 22 lg 1). Neil lasub üksnes põhjendatud kahtlus.

Vastavalt peavad selle kategooria kinnipeetavatele rakendatavad piirangud olema vähem ranged ja lähtuma teistest alustest kui süüdimõistetutele rakendatavad piirangud. See tähendab muu hulgas ka seda, et vahialuseid ja süüdimõistetuid tuleb hoida lahus. Euroopa Nõukogu soovitus (resolutsioon (65)11) ja EIK praktika põhjal tuleb vahistamist ja kinnipidamist (eelvangistust) käsitada erandliku abinõuna, mida kohaldatakse ainult siis, kui see on vältimatult vajalik ning muul viisil soovitud seaduslikku eesmärki saavutada pole võimalik, ning üksnes nii kaua, kui see on põhjendatud. Sätte toime lõpeb, kui isik mõistetakse esimese astme kohtu poolt kas süüdi või õigeks. Kui tegu on süüdimõistmisega, siis edasise kinnipidamise konstitutsiooniline kaitse toimub kommenteeritava paragrahvi p 1 kohaselt. Juhul kui isik vabastatakse vastutusest tulenevalt tema psüühilisest seisundist ja mõistetakse talle näiteks sundravi, siis rakendatakse p 5.

Vabaduse võtmine PS § 20 lg 2 p 4 eesmärkidel

48. PS § 20 lg 2 p 4 kohaselt võib vabaduse võtta esiteks alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks ja teiseks tema toimetamiseks pädeva riigiorгани ette, et otsustada sellise järelevalve sisseseadmine. Alaealiseks peab ÜRO lapse õiguste konventsioon ja LasteKS („laps“ § 3 lg 2) isikut, kes on vähem kui 18 aastat vana.

49. Nagu teistegi erandite puhul on esimene tingimus seadusliku aluse ja korralduse (menetluse) olemasolu. Vanema või muu seadusliku esindaja nõusolek alaealise vabaduse piiramiseks ei vabasta seadusliku aluse ja korralduse nõude täitmisest. Esiteks sätestab lapse vabaduse piiramise seadusliku aluse ja osaliselt menetluse SHS 7¹. jaos. Vabaduse piiramise sisuline tingimus on tuvastatud oht lapse enda elule, tervisele ja arengule või teiste isikute elule ja tervisele, mida ei ole võimalik kõrvaldada ühegi vähem piirava meetmega, mitte õigusrikkumise toimepanemise fakt nagu kuni 01.01.2018 kehtinud alaealise mõjutusvahendite seaduse järgi. Teiseks annab selleks aluse KarS § 87, mille järgi võib kohus 14–18-aastase süüteo toimepannud alaealise paigutada kinnisesse lasteasutusse, järgides SHS-s sätestatud kinnisesse lasteasutusse paigutamise põhimõtteid (ja relevantsses osas ka KrMS menetlust).

50. PS tekst ei viita, et korraldus mõjutusvahendi rakendamiseks peab tingimata lähtuma kohtult. See võib olla antud ka mõne teise selleks volitatud (haldus)organi või ametiisiku poolt. Seaduslik korraldus tähendab siin õiguslikul alusel oma pädevuse piires ning põhjendatult antud korraldust, mitte üksnes korralduse lähtumist seaduse tasemel õigusaktist.

Vabaduse võtmine PS § 20 lg 2 p 5 eesmärkidel

51. PS § 20 lg 2 p 5 kohaselt võib vabaduse võtta nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik.

Tervishoiu- ja sotsiaalteenuste osutamisel lähtutakse vabatahtlikkuse põhimõttest. Vaid erandjuhtudel saab olla alust kohustada isikut viibima teatud teenuse osutaja juures (nt psühhiaatria- või nakkushaiglas, erihooldekodus).

Eestis reguleerivad psüühikahäirega isiku vabaduse piiramist PsAS ning SHS. Nakkushaige isiku kinnipidamise alused tulenevad NETS-st. NPALS § 11 lg 2 kohaselt toimub

vaimsete häirete tõttu endale või teistele ohtliku narkomaani haiglasse paigutamine tema tahtest olenemata psühhiaatrilist abi reguleerivate õigusaktide kohaselt.

Otsuse isiku nõusolekuta tervishoiu- või hoolekandetasutusse paigutamiseks langetab maakohus TsMS 54. ptk-s sätestatud korras. Psühhiaatrilise sundravi kohaldamise alused süüdimatus seisundis õigusvastase teo toimepanemise eest tulevad KarS-st ning vastav menetlus on sätestatud KrMS 16. ptk-s.

PS-s on üheks isiku vabaduse võtmist õigustavaks eelduseks sätestatud vaimuhaigus. Psüühikahäirega isikult vabaduse võtmist reguleerivates seadustes – PsAS-s ja SHS-s – kasutatakse selles seoses terminit „psüühikahäire“.

PS ja EIÕK teksti võrdlus näitab, et PS on neil alustel kinnipidamise suhtes rangem, pakkudes selles mõttes avaramat kaitset kui EIÕK. Nii isikute ring kui ka kinnipidamise alused on PS-s sätestatud kitsamalt. PS näiteks ei luba hulkurite kinnipidamist. Samas lubab PS sättes nimetatud isikute kinnipidamist üksnes juhul, kui nad on endale või teistele ohtlikud. Konventsiooni tekstis säärast piiravat klauslit ei ole. Nii on EIK väljendanud seisukohta, et isiku vabaduse piiramine saab tulla kõne alla siis, kui see on vajalik kaitsmaks kas kinnipeetava isiku ohutust, tema tervist või avalikku korda (EIKo 26629/95, *Litwa vs. Poola*, 04.04.2000). Samuti on EIK rõhutanud, et isiku vabaduse piiramiseks ei piisa vaid tema psüühikahäire tuvastamisest, vaid vastava häire iseloom peab olema selline, et see õigustaks vabaduse võtmist (EIKo 6301/73, *Winterwerp vs. Madalmaad*, 24.10.1979). *Guzzardi* asjas viitas EIK seoses psüühiliselt haigete, alkohoolikute ja narkosõltlastega, et selle kategooria isikute kinnipidamine võib olla õigustatud „mitte ainult seetõttu, et nad on ajutiselt ohtlikud avalikule turvalisusele, vaid et kinnipidamise võivad tingida ka nende enda huvid“ (EIKo 7367/76, *Guzzardi vs. Itaalia*, 06.11.1980). Nakkushaige isiku kinnipidamise osas on EIK *Enhorn*i asjas (EIKo 56529/00, *Enhorn vs. Rootsi*, 25.01.2005) asunud seisukohale, et selline meede on õigustatud vaid siis, kui nakkushaiguse levikut ei õnnestu takistada muude haigestunud isiku õigusi vähem piiravate meetmetega.

Viimasena väljatoodud põhimõtte kehtib ka psüühikahäiretega isikute puhul, mis tähendab, et isiku kinnipidamine on niivõrd intensiivne meede, et see on õigustatud üksnes juhul, kui on kaalutud teisi leebemaid meetmeid ning leitud, et need ei ole piisavad, kaitsmaks inimest ennast või teisi (EIKo 34806/04, *X. vs. Soome*, 03.07.2012). Alkohooliku kinnipidamist on EIK käsitanud Witold Litwa kaebuses Poola vastu (EIKo 26629/95, *Litwa vs. Poola*, 04.04.2000). EIK rõhutas, et seda terminit ei tule mõista meditsiinilises mõttes, vaid alkohoolikuks konventsiooni tähenduses saab pidada ka isikut, kelle alkoholist tulenev käitumine ohustab avalikku korda või teda ennast.

52. Millist juhtumit käsitada nakkushaigusena, keda ebaterve psüühikaga isikuna, keda alkohooliku või narkomaanina, seda PS ega EIÕK ei täpsusta. Vastavate seisundite tuvastamine toimub kohtus iga isiku puhul individuaalselt. Nakkushaiguste puhul on diagnoos nõutav, sest haigestunu vabadust on lubatud piirata vaid eriti ohtlike nakkushaiguste puhul (NETS § 4 lg 1), milleks praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt on katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos (NETS § 2 lg 3). Mõistele „ebaterve psüühika“ (*unsound mind*, PS-s „vaimuhaige“) on EIK andnud autonoomse tähenduse. *Winterwerp*i asjas (EIKo 6301/73, *Winterwerp vs. Madalmaad*, 24.10.1979) sedastas EIK, et ebaterve psüühika ehk „psüühikahäire“ konstateerimiseks peab olema täidetud kolm tingimust:

- 1) isik peab olema usaldusväärselt näidanud, et ta on ebaterve ehk psüühikahäirega (mis tingib objektiivse meditsiinilise ekspertiisi korraldamise vajaduse);
- 2) vaimse häire iseloom ja sügavus peab olema selline, et see õigustab vabaduse võtmist;
- 3) kinnipidamise jätkumine on õigustatud üksnes niikaua, kuni vaimuhäire kestab.

Samas osutas kohus, et kellegi kinnipidamine lihtsalt sel põhjusel, et tema vaated või käitumine lahknevad ühiskonnas valitsevatest normidest, ei ole EIÕK-ga kooskõlas.

Tugevate ja ilmsete meelehäiretega inimeste puhul ei ole välistatud erakorraline paigutamine raviasutusse või isolatsiooni, mis eeldab aga esimesel võimalusel meditsiinilist konsulteerimist. Psüühiliselt haigete hindamise kriteeriumi tuleb *mutatis mutandis* kohaldada ka teiste selles punktis osutatud isikukategooriate suhtes.

PsAS § 11 lg 3 kohaselt võidakse isiku enda tahtest olenemata anda vältimatut psühhiaatrilist abi ainult järgmiste asjaolude koosesinemise korral:

- 1) isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida;
- 2) haiglaravita jätmise ohustab isiku enda või teiste elu, tervist või julgeolekut ning
- 3) muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane.

Samalaadsetel alustel on lubatud psüühikahäirega isiku paigutamine kinnisesse hoolekandeesutusse (SHS § 105 lg 1). Seoses PsAS § 11 lg 3 p-s 1 mainitud tingimustega on Riigikohus (RKTKm 19.02.2014, 3-2-1-155-13) leidnud, et psüühikahäire raskus ja isiku piiratud võime aru saada oma käitumisest või seda juhtida on iseseisvad tunnused ja need tuleb tuvastada eraldi. Kuiigi otsuse psüühikahäirega isiku kinnipidamiseks teeb kohus, tuginetakse psüühikahäire olemasolu ning selle raskuse tuvastamisel meditsiinieksperdi hinnangule, sest kohtul endal üldjuhul meditsiinilised eriteadmised puuduvad.

EIK on asjas *Varbanov vs. Bulgaaria* (EIKo 31365/96, *Varbanov vs. Bulgaaria*, 05.10.2000) rõhutanud, et erakorralistel juhtudel on võimalik isikut ohtlikkuse põhjendusel paigutada raviasutusse, kuid sellele peab järgnema juhtumi ja isiku asjakohane meditsiiniline hinnang. Samuti rõhutatakse spetsialisti arvamuse tähtsust ka Euroopa Nõukogu soovitusel, märkides, et tahtest olenematu meditsiinilise sekkumise kohaldamist saab läbi viia vaid juhul, kui selle vajadust on hinnanud arst, kellel on nõutav kompetents ja kogemus ning tegevus on kooskõlas siduvate ja usaldusväärsete erialastandarditega.

Riigikohus (RKTKm 19.02.2014, 3-2-1-155-13) on rõhutanud, et kohtu roll ei ole tingimusteta nõustuda talle esitatud avalduses antud seisukohaga psüühikahäire kohta, vaid see tuleb nõuetekohaselt tuvastada. Arstide arvamus isiku psüühika seisundi kohta on kahtlemata äärmiselt oluline, kuid kohtule mittesiduvana on see vaid üks tõenditest, mida kohus peab koos teiste tõenditega kriitiliselt analüüsima.

53. Enim küsimusi tekitab praktikas PS-s sätestatud ohtlikkuse kriteeriumi sisustamine. Psüühikahäire tuvastamine isikul ei tähenda automaatselt seda, et ta võib oma käitumisega ohustada teiste või enda tervist, elu või julgeolekut (PsAS § 11 lg 1 p 2 kriteeriumid). EIK on väljendanud seisukohta, et isikult ei ole lubatud võtta vabadust põhjusel, et ta on teistele ebameeldiv või tülikas, muu hulgas kui ta näeb ümberringi vaid oma õiguste rikkumist ja seda avalduste ja kaebustega ka väljendab, seda isegi siis, kui tegemist võib olla tajuhäirete või muude psüühiliste probleemidega isikutega. Kellegi kinnipidamine ainuüksi põhjusel, et tema

vaated või käitumine lahknevad ühiskonnas valitsevatest normidest, ei ole EIÕK-ga kooskõlas (EIKo 6301/73, *Winterwerp vs. Madalmaad*, 24.10.1979).

Nii EIÕK kui ka Riigikohus on leidnud, et isiku ohtlikkus tuleb konkreetseid asjaolusid arvestades tuvastada (RKTKm 07.05.2014, 3-2-1-33-14). EIK on osutanud EÕIK art 5 lg-s 1 märgitud kinnipidamise seaduslikkuse nõude rikkumisele olukorras, kus sisemaised kohtud jätsid hindamata isiku ohtlikkuse kui seaduses kirjeldatud kinnipidamise eelduse (EIKo 34503/03, *Gajcsi vs. Ungari*, 03.10.2006; EIKo 36760/06, *Stanev vs. Bulgaaria*, 17.01.2012).

Isiku ohtlikkuse sisustamisel on oluline, et psüühikahäirega isik paigutatakse PsAS või SHS sätete alusel kinnisesse asutusse olukorras, kus temast tulenev oht ei ole jõudnud veel realiseeruda. Kui oht realiseerub, võib olla tegemist õigusvastase teo toimepanemisega süüdimatus seisundis ning siis on rakendatav juba KrMS-s ettenähtud kord. Riigikohus on leidnud, et olukorras, kus isikust lähtuv oht põhineb prognoosil, peavad tema vabadusõiguse riieks esinema kaalukad põhjused, mis peavad üles kaaluma isikult vabaduse võtmise (RKKKm 19.12.2012, 3-1-1-121-12).

Ohtlikkuse sellise olemuse kohta, mis õigustaks psüühikahäirega isiku vabaduse võtmist, on Riigikohus leidnud, et ohtlikkus tähendab isiku reaalselt ohtlikkust endale või teistele, eelkõige füüsilist ohtu enda või teiste isikute elule või tervisele (RKTKm 10.10.2007, 3-2-1-81-07, p 11).

Ohtlikkuse realiseerimise tõenäosuse ning ajalise aspekti hindamise osas on Riigikohus öelnud, et isiku ohtlikkust tuleb hinnata pigem kõrgendatud standardite kohaselt ning seda ei saa põhjendada üldise isiku käitumist iseloomustava omadusena, vaid tuleb analüüsida konkreetset juhtumil eraldi ning tuvastada ohtlikkus lähituleviku mõttes väga piiratud ajalise distantsiga (RKTKm 30.04.2013, 3-2-1-44-13, p 14; RKTKm 03.10.2007, 3-2-1-83-07, p 13; RKTKm 07.05.2014, 3-2-1-33-14, p 15). Samuti on Riigikohus ohtlikkuse kaalumisel lähtunud sellest, et isiku ohtlikkus lähitulevikus peab olema pigem kindel kui tõenäoline (RKTKm 07.05.2014, 3-2-1-33-14, p 15).

Arvestades, et Eesti on liitunud nii PIÕK kui ka individuaalkaebuseid lubava fakultatiivprotokolliga, väärib märkimist PIÕK praktika, kes on PIÕK art 14 kontekstis Saksamaale (13.05.2015), Slovakkiale (17.05.2016), Taanile (30.10.2014), Austriale (30.09.2013) ette heitnud psühhosotsiaalse puudega inimeste tahtevastast hospitaliseerimist ja Slovakkiale (17.05.2016) sundravi kohaldamist kuriteo toime pannud psühhosotsiaalse puudega inimese suhtes.

54. Tahtest olenematut ravi võib kohaldada üksnes kohtu määruse alusel. Olukorras, kus tahtest olenematu ravi osutamise alused on täidetud, kuid kohtu määruse saamine ei ole piisavalt kiiresti võimalik, on ravi kohaldamine lubatud ka kohtu määrusteta. Sellise juhtumi puhul langetab patsiendi tahtest olenematu ravi otsuse psühhiaater (PsAS § 11 lg 3) või nakkushaige patsiendi arst (NETS § 5 lg 2).

Arsti otsuse alusel võib tahtest olenematu ravi kesta kuni 48 tundi (PsAS § 11 lg 4, NETS § 5 lg 2). Selle aja jooksul on vajalik saada kohtu nõusolek isiku edasiseks kinnipidamiseks tervishoiuasutuses ning isiku raviks. Vastava ajalise piirangu seadmise eeskujuks on PS § 21 lg 2, mille kohaselt ei tohi kedagi vahi all kinni pidada üle 48 tunni ilma kohtu loata. Loa annab maakohus TsMS 54. ptk-s sätestatud korras.

Esmane otsustaja tahtevastase ravi asjus võib olla ka nn kvaasikohtulik institutsioon, näiteks ravinõukogu vms, tingimusel, et ta vastab sõltumatu kohtu põhitunnustele

ning arvestab otsustamisel ausa õigusemõistmise üldpõhimõtteid. Strasbourgis kohus on olnud küllalt range sellise kogu sõltumatuse hindamisel (EIKo 27154/95, *D. N. vs. Šveits*, 29.03.2001).

Ka vaadeldavatel juhtudel ei tohi vabaduse võtmine olla meelevaldne. See tähendab seda, et kinnipidamine peab olema vältimatult vajalik ning eesmärgikohane, s.o teostatud üksnes neil eesmärkidel, milleks see on ette nähtud (vt ka PS § 11 ja EIÕK art 18).

55. Kommenteeritav PS säte ei kohusta ravima ega anna õigust vastavat ravi nõuda. Kuid kui selle järele on ilmne vajadus ja seda ei tehta, võib esile kerkida ebainimliku kohtlemise küsimus PS § 18 või EIÕK art 3 mõttes. Oluline on ka see, et kommenteeritaval alusel kinni- peetu on haige inimene, patsient või hoolekandeesutuse klient. Seetõttu peavad inimesele säilima teistele vabadele inimestele (patsientidele, klientidele) omased õigused ja vabadused, sh elutingimused niivõrd, kuivõrd seda võimaldab ja vajab tema meditsiiniline seisund.

Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on oma standardites rõhutanud, et psüühikahäirega isikute kinnipidamistingimused peavad arvestama isiku haigusest tulenevate vajadustega ning looma positiivse terapeutilise keskkonna. EIK on *Musiati* lahendis märkinud, et psüühikahäirega inimeste puhul peab arvestama nende eripärast tuleneva haavatavusega ning sellega, et nad ei ole alati võimelised andma selgelt märku, kuidas neile pakutav teenus ja kohtlemine mõjub. Sestap tuleb nende puhul tingimusi, milles neile teenust osutatakse, eriti põhjalikult ja tähelepanelikult silmas pidada (EIKo 24557/94, *Musiati vs. Poola*, 25.03.1999).

56. Vastutajaks neis asjus on avalik võim (riik). Seega kui keegi on paigutatud näiteks ravile eestkostja ettepanekul või nõudmisel, tuleb selgitada, milline on riigi ja milline eraisiku vastutus ning kas PS ja EIÕK garantii sellele juhtumile laieneb. Sama tuleb selgitada ka erameditsiini asutusse paigutamisel. Vastutus laieneb raviasutuse juhtkonnale ka siis, kui ravi toimub eraraviasutuses (vt EIKo 10929/84, *Nielsen vs. Taani*, 28.11.1988).

Vaadeldava kategooria isikutel (sh vaimuhaigel) on nagu teistelgi vabadusest ilmajäänul endal või oma seadusjärgsete esindajate kaudu õigus vaidlustada kohtus vabaduse võtmise põhjendatust ja seaduslikkust esmase kinnipidamise korral ning ka selle jätkuvust. Samuti on oluline, et enne isikult vabaduse võtmist kuulaks kohus isiku ära. Isiku enda ärakuulamist on lubatud ära jätta vaid erandjuhtudel (TsMS § 524).

EIK on tuvastanud EIÕK art 5 lg 1 rikkumise Eesti suhtes, kuna kohus võttis isikult vabaduse tema tahte vastaselt psühhiaatria haiglasse paigutamiseks, kuid kuulas isiku ära alles 15 päeva möödudes ravile paigutamiseks (EIKo 17779/08, *S. vs. Eesti*, 04.10.2011). Riigikohus oli selle rikkumise oma otsuses tuvastanud (RKTkm 10.10.2007, 3-2-1-81-07), kuid ei olnud sellele mingil moel reageerinud (EIKo 17779/08, *S. vs. Eesti*, 04.10.2011).

EIK on märkinud, et juhul, kui isiku vabadus on võetud tema psüühilise häire tõttu, on vajalik luua erilisi menetluslike garantiisid eesmärgiga kaitsta isiku õigusi, kes oma haiguse tõttu ei ole võimeline enda õiguste eest tõhusalt seisma (EIKo 36760/06, *Stanev vs. Bulgaaria*, 17.01.2012; EIKo 62507/12, *Červenka vs. Tšehhi*, 13.10.2016). *Shtukurovi* asjas on EIK sedastanud, et vaidlustusmehhanismi ei saa lugeda isikule kättesaadavaks juhul, kui tema kinnipidamist on õigustatud vaidlustama tema eestkostja (tolle juhtumi puhul ema), kes on tema vabanemise vastu (EIKo 44009/05, *Shtukurov vs. Venemaa*, 27.03.2008).

57. Ei konventsioon ega selle kohaldamispraktika anna mingeid konkreetseid ettekirjutusi kinnipidamise aja (kestuse) kohta. Kinnipidamise kestus sõltub otseselt kinnipeetavate isikute seisundist ning seetõttu on täiesti mõistetav, et neil on õigus oma jätkuvat kinnipidamist perioodiliselt kohtu ees vaidlustada.

Isiku vabaduse piiramise ning ravi kestuse pikendamise üle otsustamisel on EIK rõhutanud sõltumatu arsti hinnangu olulisust. Nii asus EIK asjas *X. vs. Soome* seisukohale, et olukorras, kus ravi jätkuvuse üle otsustavad kaks sama haigla psühhiaatrit ja puudub sõltumatu arsti hinnang, ei ole patsiendile tagatud piisav kaitse otsuse meelevaldsuse eest (EIKo 34806/04, *X. vs. Soome*, 03.07.2012). Ka CPT on rõhutanud, et otsustamisel tahtevastase ravi jätkuvuse üle tuleks kaasata sõltumatu psühhiaater väljastpoolt raviausutust.

Vabaduse võtmine PS § 20 lg 2 p 6 eesmärkidel

58. PS § 20 lg 2 p 6 kohaselt võib vabaduse võtta esiteks ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks, teiseks Eestist väljasaatmiseks ja kolmandaks välisriigile väljaandmiseks. Ei PS ega EIÖK anna õigust asüülikis või õigust elada konkreetse riigi territooriumil, v.a Eesti kodaniku õigus elada Eestis (§ 36 lg 1) ja eestlase õigus asuda elama Eestisse (§ 36 lg 3). Sellele vaatamata annab PS vaadeldav säte ja EIÖK ekvivalentne säte art 5 lg 1 p-s f mõned garantiid juhuks, kui isik on kinni peetud, et otsustada tema vastuvõtmine, väljasaatmine või väljaandmine.

59. Väljaandmist reguleerib KrMS 19. ptk. Eesti on täitva riigina õigustatud isikut välja andma väljaandmistootluse alusel, kui isiku suhtes on taotletavas riigis alustatud kriminaalmenetlust ning koostatud vahistamismäärus või kui jõustunud süüdimõistva kohtuotsusega on mõistetud isikule karistuseks vangistus.

Euroopa vahistamismäärus on EL liikmesriigi pädeva õigusasutuse tehtud taotlus teisele liikmesriigile isiku kinnipidamiseks, vahi alla võtmiseks ning loovutamiseks kriminaalmenetluse jätkamiseks või jõustunud kohtuotsusega mõistetud vangistuse täideviimise eesmärgil. Ka selle täitmise korda Eestis reguleerib KrMS 19. ptk. KrMS võimaldab väljaandmise või loovutamise tagamiseks isiku vahistada või kinni pidada (KrMS §-d 447 ja 499).

Eesti Vabariik on ühinenud väljaandmise Euroopa konventsiooniga. Konventsiooni art 16 kohaselt võidakse edasilükkamatutel asjaoludel taotleda otsitava isiku eelvangistust, mis otsustatakse väljaandva riigi seaduste kohaselt. Valdkonda reguleerib ka kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsiooni lisaprotokoll.

60. Vabaduse võtmine Eestis ebaseaduslikult viibiva isiku väljasaatmise tagamiseks on reguleeritud VSS-ga (§-d 18–26). See kategooria inimesi ei ole kurjategijad. Nende suhtes ei ole Eesti Vabariigi kohtu otsust neid süüdi mõista ja vabadusekaotusliku karistusega karistada. Seepärast peavad selle kategooria inimeste kinnipidamise tingimused olema tunduvalt leebemad. Rahvusvahelise kaitse (sh pagulase staatuse) taotlejal on VRKS § 10 lg 2 p 2 kohaselt õigus Eestis viibida kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni, v.a erandjuhtumitel. Taotleja õigus riiki jääda ei anna siiski õigust saada elamisluba. Vaatamata asjaolule, et rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus Eestis viibida, näeb VRKS kooskõlas EL õigusega ette teatud alused taotlejate kinnipidamiseks (VRKS § 36¹).

61. Sõltuvalt asjaoludest on EIK vahet teinud ühelt poolt kinnipidamise seaduslikkusel ning teiselt poolt väljasaatmise või väljaandmise seaduslikkusel.

Kinnipeetud isikuil on õigus EIÕK art 5 lg 4 järgi vaidlustada oma kinnipidamine kohtus. Kinnipidamist väljasaatmise või väljaandmise alusel saab kasutada üksnes selleks, milleks see ette on nähtud. Isikut ei tohi kinni pidada ebamõistlikult kaua. Kinnipidamine võib kesta või on õigustatud ainult niikaua (niipalju), kui see on vajalik asüüli andmise või väljasaatmise või väljaandmise otsustamiseks. *Quinni* asjas osutas EIK, et kui menetlus väljasaatmise otsustamiseks ei ole läbi viidud kohase tähelepanu ja hoolsusega, kaotab kinnipidamine oma õigustatuse (EIKo 18580/91, *Quinn vs. Prantsusmaa*, 22.03.1995). Millise pikkusega kinnipidamine on põhjendatud ja ajaliselt mõistlik, on fakti ja asjaolude küsimus ning tuleb otsustada iga üksiku juhtumi puhul eraldi (EIKo 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriik*, 15.11.1996).

Mõnel juhul võib isiku tausta uurimine võtta palju aega, ka tuleb asüüli taotluste puhul välja selgitada selle põhjatus ning pärida informatsiooni asjasse puutuvaist või valdkonnaga tegelevaist institutsioonidest, sealhulgas näiteks ÜRO põgenikeorganisatsioonidest vm. Seejuures tuleb teha selget vahet, milline viivitus on riigivõimude ja milline asjasse puutuva isiku põhjustatud. Tuleb silmas pidada, et neil alustel kinnipeetuid tuleb kohelda erinevalt kriminaalmenetluses lõplikult süüdimõistetuid.

62. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel art 15 lg 5 kohaselt peab iga liikmesriik sätestama väljasaatmise eesmärgil toimuva kinnipidamise piiratud kestuse, mis ei tohi ületada kuut kuud. Selle tähtaja pikendamine on lubatud veel kuni 12 kuu võrra, kui hoolimata riigi mõistlikest jõupingutustest on tõenäoline, et väljasaatmise viibimise põhjuseks on väljasaadetava koostöö puudumine või päritoluriigist vajalike dokumentide hankimise viibimine. VSS § 24 lg 1¹ lubab isikut väljasaatmiskeskuses kinni pidada kõige enam 18 kuud. Selle aja hulka ei arvata välismaalase poolt esitatud rahvusvahelise kaitse saamise taotluse menetlemise aega. Kinnipidamine eeldab halduskohtu luba, mis antakse kuni kaheks kuuks ning seejärel vajadusel pikendatakse nelja kuu kaupa. Eelmisega sarnane menetluskord on VRKS-s ette nähtud ka varjupaigataotlejate puhul. Ehkki VRKS ei näe ette varjupaigataotlejate kinnipidamise maksimumkestust, on kohtupraktikas leitud, et üle 18 kuu kestev varjupaigataotleja kinnipidamine on igal juhul ebaproportsionaalne (RKHKM 03.03.2016, 3-3-1-14-16).

63. Varjupaiga andmata jätmise, isiku väljaandmine või väljasaatmine võib osutada komplitseeritumaks ja aeganõudvamaks ka juhul, kui isik väidab, et maal, kuhu teda suunatakse, võidakse teda kohelda EIÕK põhimõtete vastaselt.

Arvesse tulevad tõsisemate rikkumiste võimalus nagu EIÕK art-te 2 (õigus elule), 3 (õigus mitte olla piinatud), 5 ja 6 (õigusriikliku ausa menetluse puudumine) rikkumine. Seda ohtu peab isik tõendama ning kui see tundub taustinformatsiooni ja isiku väidete põhjal tõene, siis peavad riigid väljaandmisest või väljasaatmisest hoiduma, sest selline teguviis ei oleks kooskõlas PS ning EIÕK-ga võetud kohustusega tagada „igaühele, kes on nende jurisdiktsiooni all [...] konventsioonil [...] kindlaksmääratud õigused ja vabadused“. Eesti suhtes on EIK tuvastanud sellel eesmärgil vabaduse võtmisega põhjustatud EIÕK art 5 lg 1 p f rikkumise, kuna isiku kinnipidamine tema väljasaatmiseks ei olnud kogu tema kinnipidamise aja jooksul

põhjendatud, tingituna asjaolust, et teda oli võimatu välja saata ja riik ei olnud tema juhtumit menetlenud nõuetekohase hoolsusega (EIKo 10664/05, *Mikolenko vs. Eesti*, 08.10.2009). Teisel mõneti sarnasel juhtumil EIÕK art 5 lg 1 p f rikkumist aga ei tuvastatud, eeskätt motiivil, et üks aasta ning seitse ja pool kuud kinnipeetud väljasaadetav oleks saanud praktiliselt kohe lõpetada enda kinnipidamise, kui ta oleks allkirjastanud oma kodakondsusriigi passi saamise taotlusvormi, mille alusel kodakondsusriik oli valmis dokumendi väljastama (EIKo 14160/08, *Dolinskiy vs. Eesti*, 02.02.2010). Põhjalikult on EIK praktika valguses analüüsinud väljasaatmist Riigikohus haldusasjas RKHKm 22.03.2016, 3-3-1-11-16.

64. Alaealiste isikute puhul (alla 18-aastased) tuleb riigil kõikide otsuste tegemisel lähtuda lapse parimatest huvidest. Alaealise isiku kinnipidamine PS § 20 lg 2 p 6 alusel saab olla õigustatud vaid erakordsete asjaolude esinemise korral (nt varjupaigataotleja võib kujutada julgeolekuohtu seoste tõttu terrorismiga). Ehkki absoluutset keeldu ei eksisteeri, on alaealise kui haavatavas olukorras oleva isiku (eriti saatjata alaealise) kinnipidamine vangistusele sarnanevates tingimustes harva proportsionaalne abinõu saavutatava eesmärgi suhtes (vt ka CPT standard CPT/Inf/E (2002) 1, p 97).

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 37 lg b sätestab, et lapse kinnipidamine peab olema kooskõlas seadustega ja seda rakendatakse ainult viimase abinõuna ja võimalikult lühiajaliselt. Pelgalt asjaolu, et lapsel puudub seaduslik alus Eestis viibida, ei ole piisav lapse paigutamiseks vangistusega sarnanevatesse tingimustesse. Kaaluda tuleb alternatiive nagu kasuperesse, SOS-lastekülasse jm paigutamine.

Aktsepteeritavaks võib pidada näiteks lühiajalist (loetud päevad või nädalad) kinnipidamist isiku tuvastamise eesmärgil või vahetult eesseisva väljasaatmise tagamiseks. Saatjata alaealisele tuleb viivitamatult määrata (ajutine) eestkostja. Kui kinnipidamist siiski rakendatakse, tuleb kinnipidamiskohas eraldada alaealine võõrastest täiskasvanud kinnipeetavatest, tagatud peab olema võimalus tegelda eakohase tegevusega ning omandada haridust.

Võlavangistuse keeld

65. PS § 20 lg 3 kohaselt ei tohi kelleltki võtta vabadust üksnes sel põhjusel, et ta ei ole suuteline täitma mingit lepingulist kohustust. Samasisuline säte sisaldub ka EIÕK 4. lisaprotokollis art-s 1. See kaitseb vabaduse võtmise eest igasuguste lepinguliste kohustuste täitmata jätmise (sh ka võlgade maksmata jätmise) pärast.

66. Normi rakendusala näib üsna piiratud ning on määratud sõnastusega „üksnes sel põhjusel“. See tähendab, et vabaduse võtmine ei ole välistatud, kui esinevad muud seaduslikud alused (nt lepinguosaline on käitunud kriminaalkorras karistataval viisil). Samuti puudutab see üksnes „lepingulisi“ kohustusi ega keela vabaduse võtmist vahetult õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks (mõistagi PS § 20 lg-s 2 sätestatud eesmärkidel). EIÕK 4. lisaprotokollis seletuskirjas (lk 4) on selgitatud, et muu hulgas ei välista keeld vabaduse võtmist isikult, kes joogi- või toitlustusasutuses laseb end kostitada, olles teadlik, et ta pole suuteline tarbitu eest tasuma.

67. Sättes sisalduva keeluga seondub TMS §-s 62 kehtestatud võimalus kohaldada isiku suhtes sundtoomist kohtusse või vajadusel kuni 30-päevast aresti, kui isik ei esita kohtutäiturile mõjuva põhjuseta oma vara nimekirja või ei anna vannet, et kohtutäiturile esitatud andmed vara kohta on talle teadaolevalt õiged. TMS §-s 62 sätestatu ei ole PS § 20 lg-s 3 sätestatud keeluga vastuolus, kuna TMS §-s 62 sätestatud vabaduse võtmise alus tuleneb PS § 20 lg 2 p-st 2.

PARAGRAHV 21

Igäühele, kellelt on võetud vabadus, teatatakse viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused ning antakse võimalus teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele. Kuriteos kahtlustatavale antakse viivitamatult ka võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga. Kuriteos kahtlustatava õigust teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele võib piirata ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.

Kedagi ei tohi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata. Kohtu otsus teatatakse vahistatule viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil.

1. Kommenteeritav paragrahv on tihedalt seotud PS §-ga 20, mistõttu neid paragrahve tuleb vabaduse võtmise regulatsiooni mõistmise huvides lugeda koos. Paragrahvidest 20 ja 21 tulenevad isikuvabaduse ja -puutumatus ning õiglase (kohtu)menetluse põhimõtted, mis EIOK-s on kaitstud art-tega 5 ja 6 ning ELPH-s art-tega 6, 47 ja 48. Tähele tuleb panna, et kui § 20 ning § 21 lg 1 esimene lause kohalduvad igasuguse vabaduse võtmise korral (mille alused tulenevad §-st 20), siis § 21 lg 1 teine ja kolmas lause ning § 21 lg 2 kohalduvad vabaduse võtmisele kriminaalmenetluses. Lühidalt kokkuvõttes tulenevad kommenteeritavast paragrahvist järgmised õigused. Paragrahvi 21 lg 1 esimene lause sätestab isikule, kellelt ükskõik millisel §-s 20 sätestatud alusel on vabadus võetud, õiguse teada vabaduse võtmise põhjust, tema õigusi ning õiguse teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele. Viimast võib § 21 lg 1 kolmanda lause kohaselt kriminaalmenetluses kahtlustatava puhul teatud juhtudel piirata. Paragrahvi 21 lg 1 teine lause näeb ette isikule, kellelt on kuriteos kahtlustatavana vabadus võetud, õiguse valida endale kaitsja ja temaga kohtuda. Paragrahvi 21 lg 2 näeb ette vahistamise korra kriminaalmenetluses. Vabaduse võtmine kriminaalmenetluses võib KrMS ja KarS järgi toimuda kolmes vormis – kahtlustatava kinnipidamine (KrMS § 217 lg 1 kohaselt isikult vabaduse võtmine kuni 48 tunniks), vahistamine (KrMS § 130 jj, vt selle kohta § 21 lg 2 komm-d allpool) ja vangistus ehk vabaduskaotuslik karistus süüdimõistva kohtuotsuse põhjal (KarS § 45). Ka väärteo toimepanemise kahtlusega isiku võib VTMS § 44 lg 1 alusel kuni 48 tunniks kinni pidada. Kuna § 21 lg 1 esimese lause hõlmab igasugust vabaduse võtmist, st mitte üksnes vabaduse võtmist kriminaalmenetluses, siis see kuulub oma sisult pigem § 20 juurde. Ülejäänud osas on kommenteeritav paragrahv aga kriminaalmenetluses isiku kinnipidamise või vahistamise põhiseaduslik regulatsioon, kuna isikule vangistuse kohaldamise etappi selle paragrahvi reeglistik ei hõlma. Siiski on võimalik § 21 lg 2 tõlgendada ka laiemalt, leides et see kohaldub igasugusele isikult § 20 alusel vabaduse võtmisele (vt § 21 lg 2 komm-d allpool).

2. PS § 21 isikuline kaitseala eristab selgelt kahte isikute gruppi:

- 1) igaüht, kellelt on võetud vabadus, kaasa arvatud kuriteos kahtlustatavad, ehk nn laia gruppi ja
- 2) kuriteos kahtlustatavat, kellelt on võetud vabadus, ehk nn kitsast gruppi.

Informeerimiskohustus ja õigus lähedasi teavitada tuleb lisaks kriminaalmenetlusele tagada ka teiste kinnipidamiste korral (nt VTMS §-d 44 ja 46, KorS § 46 lg-d 2–3). Kuriteos kahtlustataval on võrreldes igaühega lisaõigus viivitamata valida endale kaitsja ja kohtuda temaga (lg 1 ls 2). Samas võib tema vabaduse võtmisest teatamise õigus lähedastele olla piiratud (lg 1 ls 3). Seega annab § 21 kuriteos kahtlustatavale ühelt poolt täiendava õiguse (õiguse kaitsjale), kuid teiselt poolt võimaldab piirata igaühele kehtestatud õigust (õigust informeerida vabaduse võtmisest lähedasi).

3. PS § 21 on reservatsioonita põhiõigus, mida võib piirata üksnes mõne muu põhiõiguse või PS-st tuleneva väärtuse kaitseks (RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10).

4. PS § 130 sätestab: „Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11–18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.“ Loetelu ei hõlma PS § 21, seega võib erakorralise ja sõjaseisukorra ajaks näha ette erisused selles paragrahvis sätestatu suhtes. Seda on seadusandja ka erakorralise seisukorra tarvis teinud (vt ErSS §-d 27–29).

5. Paragrahvi 21 lg 1 esimese lause esimese alternatiivi kohaselt teatatakse igaühele, kellelt on võetud vabadus, viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus. Isikuvabaduse idee on, et vabadus on reegel ning see on tagatud. Vabaduse võtmine on lubatud üksnes juhul, kui see on vältimatult vajalik (*ultima ratio*-põhimõte), seaduses selgelt ette nähtud, põhjendatud ning teostatud kooskõlas kehtiva õigusega. Selleks et igaüks saaks vabadusse sekkumise õigustatust hinnata ning teha vajadusel otsus vabaduse võtmise vaidlustamiseks, peab tal olema adekvaatne informatsioon vabaduse võtmise põhjuste kohta. Ka EIÕK art 5 lg 2 sätestab igale isikule, kellelt on vabadus võetud, õiguse saada viivitamatult teada vabaduse võtmise põhjustest. Vabaduse võtmise põhjuse selgitamise kohustust ei ole siiski rikutud, kui raske psüühikahäirega isiku korral ei ole võimalik isikule arusaadaval viisil seda selgeks teha (RKTKm 10.10.2007, 3-2-1-81-07). Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22.05.2012 direktiivis 2012/13/EL on õigus saada teavet süüdistuse kohta sätestatud art-s 6, kusjuures teabe jagamise kohustuse ulatuse puhul eristatakse isikuid, kellelt on vabadus võetud ja vabaduses viibivaid isikuid ning menetluse eri staadiume. Eesti kriminaalmenetluse seadustikust sellist selget vahetegu ei leia: tulenevalt KrMS § 34 lg 1 p-st 1 on kahtlustataval õigus teada kahtlustuse sisu, KrMS § 35 lg 1 kohaselt laieneb see õigus ka süüdistatavale. KrMS §-des 130–134 sätestatud vahistamise normid eeldavad isikule nii kuriteo faktilise ja õigusliku külje avamist kui ka vahistamise aluste selgitamist. Süüdistusaktis (KrMS § 154) sisalduv teave peab aga kindlasti olema võrreldes eelnevate menetluse staadiumidega põhjalikum.

6. Paragrahvi 21 lg 1 esimese lause teise alternatiivi kohaselt teatatakse igaühele, kellelt on võetud vabadus, viivitatamatult talle arusaadavas keeles ja viisil tema õigused. Sellist eraldi-seisvat kohustust EIÕK ei sätesta, kuid on loogiline, et oma õiguste maksmapanekuks, sealhulgas vabaduse võtmise vaidlustamiseks, peab isikul olema ülevaade sellest, millised õigused tal üldse on (vt EIKo 4268/04, *Panovits vs. Kúpros*, 11.12.2008). Iseenesest ei ole mõistlik nõuda, et isikule tutvustataks absoluutselt kõiki õigusi, mis tal seoses vabaduse võtmisega on. Nii näiteks sätestab direktiivi 2012/13/EL art 3 lg 1 nimekirja õigustest, mille kahtlustatavana kinnipeetule või vahistatule tuleb igal juhul tutvustada. Muus osas on igal liikmesriigi seadusandjal vabad käed sõltuval riigisisese vajadusest. KrMS-s on kahtlustatava õigused sätestatud §-des 34 ja 34¹, mida KrMS § 33 lg 2 kohaselt tuleb kahtlustatavale tutvustada. Nendes paragrahvides sätestatud loetelu kahtlustatava õigustest katab kõik direktiivi art 3 lg-s 1 sätestatud õigused ning sisaldab lisaks veel mitut täiendavat õigust.

7. Paragrahvi 21 lg 1 esimese lause kohaselt tuleb vabaduse võtmise põhjus ja isiku õigused talle teatavaks teha arusaadavas keeles ja viisil. EIK on märkinud, et isikule tuleb öelda lihtsas ja mittetehnilises keeles, mida ta on võimeline mõistma, millised on temalt vabaduse võtmise kõige olulisemad õiguslikud ja faktilised alused, nii et tal oleks võimalik pöörduda kohtusse kinnipidamise seaduslikkuse vaidlustamiseks, kui ta peab seda vajalikuks (EIKo 12244/86, 12245/86 ja 12383/86, *Fox, Campbell ja Hartley vs. Ühendkuningriik*, 30.08.1990). EIK ei ole nõudnud, et informatsioon vabaduse võtmise algstaadiumis tuleks esitada kirjalikult. Küll aga tuleb arvestada, et kriminaalmenetluses vabaduse võtmise korral tuleb isikule anda kirjalik õiguste deklaratsioon, millise kohustuse direktiiv 2012/13/EL selge sõnaga sätestab (vastavalt KrMS § 35¹ lg 2). Sama kehtib ka Euroopa vahistamismääruse asjades (direktiivi 2012/13/EL art 5). Isiku informeerimisel tuleb igal juhul arvesse võtta haavatavasse isikugruppi kuuluvate kahtlustatavate või süüdistatavate erivajadusi (direktiivi 2012/13/EL art 3 lg 2). Kohustuse tutvustada õigusi lihtsas ja arusaadavas keeles sätestab ka KrMS § 35¹ lg 1. Vabaduse võtmise põhjuste suhtes sama nõuet kriminaalmenetluse seadustikust ei leia. Kohustusega anda isikule informatsiooni talle arusaadavas keeles ja viisil on seotud ka isiku õigusega tõlkele, mis on sätestatud KrMS §-s 10. Menetluse varastes staadiumides ei pea võimud andma isikule, kellelt on vabadus võetud, või tema kaitsjale kasutada kogu võimude käsutuses olevat informatsiooni ning seda sisaldavat toimikut (EIKo 10444/83, *Lamy vs. Belgia*, 30.03.1989). Hilisemates menetlusstaadiumides, sealhulgas hiljemalt süüdistuse asjaolude esitamisel kohtule, tuleb direktiivi 2012/13/EL kohaselt isikule anda üksikasjalikku teavet süüdistuse kohta, sealhulgas kuriteo olemuse ja liigi ning süüdistatava kuriteos osalemise laadi kohta (art 6 lg 3). Siin peaks informatsioon olema täielik ja võimaldama süüdistataval täies mahus kasutada oma kaitseõigusi ning esitada võimalikke õigustavaid tõendeid. Hiljemalt selleks ajaks peaks isikule kättesaadavaks tegema ka toimiku (direktiivi 2012/13/EL art 7). Süüdistusaktis, mis koostatakse Eesti kriminaalmenetluses KrMS § 154 järgi, antakse põhjalik ülevaade isikule esitatud süüdistuse faktilisest ja õiguslikust küljest. Süüdistusakti koostamisele eelneb toimiku tutvustamine isikule ja tema kaitsjale (KrMS §-d 224–226).

8. Paragrahvi 21 lg 1 esimese lause kohaselt tuleb vabaduse võtmise põhjus ja isiku õigused isikule teatavaks teha viivitatamatult. Termin „viivitatamatult“ (KrMS kasutab terminit „viivitamata“) tähendus ei ole selge, kuid siin on oluline, et seda tõlgendataks viisil, mis võimaldab

kahtlustatavatel ja süüdistatavatel efektiivselt kasutada oma kaitseõigusi. Ka EIK praktikas puuduvad senini selged juhtnõõrid selle kohta, mida „viivitamatult“ tähendab, kuivõrd EIK on seda mõistet sisustanud alati konkreetse kaasuse asjaoludest lähtudes. KrMS § 33 lg 2 ja § 35¹ lg 1 näevad ette kohustuse kahtlustatavale enne ülekuulamist viivitamata selgitada tema õigusi. Vabaduse võtmise põhjuste kohta samasugust kohustust ei leia: KrMS § 34 lg 1 p 1 kohaselt on kahtlustataval õigus teada kahtlustuse sisu, mis KrMS § 35 lg 1 kohaselt laieneb ka süüdistatavale, kuid ajalist määratlust kumbki säte paika ei pane.

9. Paragrahvi 21 lg 1 esimese lause kolmanda alternatiivi kohaselt antakse igaühele, kellelt on võetud vabadus, võimalus teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele. KrMS § 133 lg 1 kohaselt teatab eeluurimiskohtunik või kohus vahistamisest viivitamata vahistatu lähedastele ning töö- või õppimiskohta. KrMS § 217 lg 10 esimese lause kohaselt antakse kahtlustatavana kinnipeetule võimalus teatada kinnipidamisest oma valikul vähemalt ühele oma lähedasele menetleja kaudu. Alaealise kinnipidamisest tuleb sama lõike teise ja kolmanda lause kohaselt viivitamata teavitada tema seaduslikku esindajat, välja arvatud juhul, kui see ei ole alaealise huvides, sel juhul tuleb teavitada KOV. Kuigi PS § 21 lg 1 esimese lause kolmas alternatiiv ja KrMS § 217 lg 10 esimene lause teavitamise ajalist raami sõnasegelt ei sätesta, nähtub Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22.10.2013 direktiivi 2013/48/EL art 5 lg-st 1, et teavitamine peab toimuma põhjendamatu viivitamiseta (KrMS § 217 lg 10 seab viivitamata teavitamise kohustuse alaealisest kahtlustatava puhul). Lähedaste teavitamise võimaldamise kohustus on ka sellistel vabaduse võtmise juhtudel, mis jäävad väljapoole kriminaalmenetlust (nt KorS § 46 lg 2). Kui igaühe õigust teavitada vabaduse võtmisest oma lähedast kommenteeritava paragrahvi kohaselt piirata ei saa, siis kommenteeritava paragrahvi lg 1 kolmanda lause järgi võib seda piirata kriminaalmenetluses.

10. Paragrahvi 21 lg 1 teine lause sätestab järgmist: „Kuriteos kahtlustatavale antakse viivitamatult ka võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga.“ Sõna „ka“ viitab sellele, et see lause on jätkuks eelmisele lausele ehk see kehtib nende kuriteos kahtlustatavate suhtes, kellelt on võetud vabadus ja kellel seoses sellega on tekkinud PS § 21 lg 1 esimeses lauses nimetatud õigused. See lause on PS ainuke säte, mis käsitleb õigust kaitsjale. PS § 151 lisab, et esinduse ja kaitse korralduse kohtumenetluses sätestab seadus, kuid õigus kaitsjale tuleneb siiski PS §-st 21 (RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10). Riigikohus on viitega EÕIK art 6 lg 3 p-le c leidnud, et PS § 21 lg 1 teine lause ei kohaldu mitte üksnes nendele kahtlustatavatele, kellelt vabadus on võetud, vaid kõigile kahtlustatavatele (RKKKo 06.03.2013, 3-1-1-17-13; RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10; RKKKm 29.01.2002, 3-1-1-3-02). Kõnealustes lahendites ei ole Riigikohus siiski täpsemalt selgitanud, milline on igale kahtlustatavale kohalduva õiguse kaitsjale sisu. Seega saaks Riigikohtu seisukohti ja kommenteeritava lause sõnastust arvesse võttes kommenteeritavast lausest välja lugeda justkui kaks kihti õigusi: kahtlustatavale, kellelt on vabadus võetud, tuleb anda *viivitamatult* võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga; kahtlustatavale, kellelt ei ole vabadust võetud, tuleb anda võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga, seda aga juba seaduses sätestatud juhtudel ja korras (vt ka RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10). Selline tõlgendus kommenteeritavast lausest annab võimaluse põhiseaduslik kaitse anda ka sellistele kaitseõiguse seisukohast olulistele aspektidele nagu kahtlustatavate ja süüdistatavate üldine õigus kaitsjale, õigus tasuta

õigusabile, õigus kaitsjale, kel puudub huvide konflikt jne, mida PS-s otsesõnu ei käsitleta. Samuti oleks selline tõlgendus kooskõlas EIK praktikaga, kuivõrd ka viimasel juhul on kohtueelses menetluses kaitsja (viivitamatu) tagamise kohustus sõltuvuses kahtlustatavalt vabaduse võtmise faktiga (EIKo 36391/02, *Salduz vs. Türgi*, 27.11.2008). Direktiivi 2013/48/EL art 3 lg 2 p-s a on õigust kaitsjale kohtueelses menetluses laiendanud, sätestades, et võimalus kasutada kaitsja abi tuleb tagada põhjendamatu viivitusega, kuid igal juhul enne küsitlemist pädeva asutuse poolt. Kommenteeritava lõike sõnastusest „kuriteos kahtlustatavale“ tuleneb, et viivitamata õigus kaitsjale ei ole PS-s tagatud mitte igale vabadusest ilmajäetule, vaid ainult kuriteos kahtlustatavale (ja süüdistatavale). Muudel puhkudel vabaduse võtmisel (vt PS § 20) võib isik kaitsjat taotleda ja see võidakse talle ka lubada, kuid see pole isiku põhiseaduslik õigus ja võimude põhiseaduslik kohustus ning seda ei tule isikule tagada viivitamatult.

11. Kaitsja võib kriminaalmenetlusest osa võtta hetkest, mil isik saab kahtlustatava menetlusseisundi (KrMS § 45 lg 1). Õigus viivitamatule kaitsele on kohaldatav PS § 21 lg 1 teise lause kohaselt üksnes sellisele kuriteos kahtlustatavale, kellelt on vabadus võetud. Sellest võiks justkui järeldada, et muudel puhkudel kui vabaduse võtmisel võib kahtlustatav kaitsjat taotleda ja menetleja seda lubada, kuid see pole isiku põhiseaduslik õigus ja võimudele viivitamatu tagamise kohustus. Siiski tuleb siinkohal arvestada, et PS § 21 lg 1 teisest lausest saab tuletada ka kahtlustatava üldise õiguse kaitsele, mille täpsema sisu määrab kindlaks KrMS (täpsemalt KrMS §-d 42–48). Kui KrMS-s sätestatud kahtlustatava/süüdistatava õigust kaitsjale on rikutud, võib rikkumine olenevalt asjaoludest osutada niivõrd oluliseks, et sellega on rikutud ka isiku põhiseaduslikku õigust kaitsjale. Arvestades karistuse materiaalse mõiste käsitlemist EIK ja Riigikohtu praktikas (EIKo 5100/71 jt, *Engel jt vs. Holland*, 08.06.1976; RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04), ei ole välistatud, et PS § 21 teise lause kaitsealasse võivad kuuluda ka vääртеomenetluses kinni peetud menetlusalused isikud. Nii on näiteks Riigikohus laiendanud vääртеgedule PS § 23 lg 3 kohaldamisala (vt RKKKo 31.08.2006, 3-1-2-4-06). EIÕK art 6 lg 3 kohaldamist Eesti vääртеomenetluse vähemalt kohtumenetluse staadiumile kinnitas EIK otsuses, kus tuvastas vääртеomenetluses art 6 lg 1 ja lg 3 p c rikkumise (EIKo 73748/13, *Tolmachev vs. Eesti*, 09.07.2015).

12. Paragrahvi 21 lg 1 teine lause on üks väheseid kriminaalmenetluses kaitseõigusi käsitlevaid sätteid. Riigisiselt reguleerib kaitseõigusi kriminaalmenetluses KrMS, rahvusvahelisel EIÕK. EIÕK-s sätestavad kaitseõiguse art 6 lg 3 p-d a, b, c, d ja e, mille kohaselt igal kuriteos süüdistataval on vähemalt järgmised (menetluslikud) kaitseõigused:

- 1) saada kiires korras talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja põhjustest;
- 2) saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks;
- 3) kaitsta end ise või enda poolt valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui õigusemõistmise huvid seda nõuavad ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks;
- 4) küsitleda ise või lasta küsitleda süüdistuse tunnistajaid, saavutada omapoolsete tunnistajate kohalekutsumine ja nende küsitamine süüdistuse tunnistajatega võrdsetel tingimustel;
- 5) kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt.

Eeltoodud õiguste kohaldatavus kohtueelses staadiumis EIK praktikas varieerub. Riigi-kohtu praktikast ei selgu, millised eelnevalt nimetatutest tuleks lugeda PS § 21 lg 1 teise lause alla kuuluvaks. EL on välja andnud kaitseõigusi puudutavad nn teekaardidirektiivid (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivid 2010/64/EL, 2012/13/EL, 2013/48/EL, (EL) 2016/343, (EL) 2016/800, (EL) 2016/1919), mis on Eesti õiguskorda üle võetud KrMS muudatustega. Põhiseaduslikku jõudu neil direktiividel loomulikult ei ole, mistõttu muude kaitseõiguste tõlgendamisel tuleks PS § 21 lg 1 teist lauset lugeda koostoimes EIÕK art 6 lg-ga 3.

13. Paragrahvi 21 lg 1 kolmas lause võimaldab piirata esimeses lauses antud õigust teatada vabaduse võtmisest lähedastele, kuid seda üksnes kuriteos kahtlustatava puhul. Nimelt võib kuriteos kahtlustatava õigust teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele piirata ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning üksnes kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. KrMS § 217 lg 10 neljas lause on kommenteeritavast lausest üldsõnalisem, öeldes, et kui teavitamine kahjustaks kriminaalmenetlust, võib teatamise võimaldamisest või alaealise kinnipidamisest teavitamisest prokuratuuri loal keelduda. Seda sätet tuleb siiski tõlgendada kommenteeritava sätte valguses. Vahistamise korda reguleeriv KrMS § 133 lg 2 vastab kommenteeritavale sättele paremini, öeldes, et vahistamisest teatamisega võib viivitada kuriteo tõkestamise või kriminaalmenetluses tõe selgitamise huvides. Siiski ei anna KrMS täpsemad juhthõõre selle kohta, kui pikalt võib teatamisega viivitada ja kuidas võimude huvid põhjendatud peavad olema. Seega sätestab KrMS küll teavitamise õiguse piiramise alused, kuid nende rakendamise kord on jäetud avamata. Märkimist väärib, et nii kommenteeritav sätte kui ka KrMS annavad riigivõimule teavitamisega viivitamiseks palju vabamad käed kui EL õigus. Nimelt sätestab direktiivi 2013/48/EL art 5 lg 3, et teavitamisega võib viivitada, kui see on juhtumi konkreetsetest asjaoludest tulenevalt põhjendatud ühe järgmise mõjuva põhjusega: a) kiireloomuline vajadus hoida ära tõsisid negatiivseid tagajärgi inimese elule, vabadusele või füüsilisele puutumatusel; b) kiireloomuline vajadus vältida olukorda, kus võiks tekkida märkimisväärne kahju kriminaalmenetlusele. Igal juhul tuleb ka sellisel juhul alaealiselt vabaduse võtmisest põhjendamatu viivitusega teatada laste kaitse või heaolu eest vastutavale asutusele (direktiivi 2013/48/EL art 5 lg 4).

14. Paragrahvi 21 lg 2 näeb ette vabaduse võtmise kohtuliku kontrolli. Sama tagatis on sätestatud EIÕK art 5 lg-tes 3 ja 4. Euroopa põhiõiguste hartas EIÕK-ga sarnaseid täpseid menetluslikke tagatisi sätestatud ei ole, kuid kohtuliku kontrolli kohustuse vabaduse võtmise korral saab tuletada harta art 47 lg-st 1. Kommenteeritav lõige koostoimes EIÕK art-ga 5 käsitleb kahte olukorda:

- 1) vahi alla võtmise seaduslikkuse ja põhjendatuse esmast kontrolli ja otsustamist ning
- 2) vahi all viibimise pikendamist.

Paragrahvi 21 lg 2 esimene lause räägib vahi all pidamisest ja teine lause vahistatust. Tekib küsimus, kas seadusandja on silmas pidanud üksnes vahistamist kui kriminaalmenetluses kohaldatavat tõkendit (KrMS § 130 jj). See on sätte kitsas tõlgendus. Samas pole välistatud, et seda sätet tuleks tõlgendada laiendavalt, haarates selle alla ka teised (s.o muud kui kriminaalmenetluslikud) vabaduse võtmise alused (nt nakkushaige kinnipidamine tema isoleerimiseks). Sellisel juhul tuleks PS § 21 lg 2 lugeda hoopis selliselt,

et kellelki ei tohi vabadust võtta üle 48 tunni ilma kohtu sellekohase loa ning kui kohus on kord sellise loa andnud, siis seda luba tuleb isikule tutvustada viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil. EIÕK art 5 lg 4 annab igale isikule, kellelt on vabadus võetud, õiguse taotleda, et „kohus otsustaks kiires korras tema kinnipidamise seaduslikkuse ning korraldaks tema vabastamise, kui kinnipidamine osutub ebaseaduslikuks“. EIÕK art 5 lg 3 annab kriminaalmenetluses kinnipeetule täiendava garantii, sätestades riigivõimule kohustuse toimetada selline isik viivitamata kohtu ette. Järelikult peab kohtulikku kontrolli EIÕK järgi võimaldama kõigile isikutele, kellelt vabadus on võetud, kuid erinevalt teistest isikutest, kelle vabadus on võetud, peab kriminaalmenetluses kinnipeetud isiku vabaduse võtmise seaduslikkuse ja põhjendatuse kontroll olema automaatne, st see ei tohi sõltuda isiku taotlusest. Kui kommenteeritavat lõiget EIÕK art 5 lg-te 3 ja 4 valguses tõlgendada, tuleks justkui kui asuda seisukohale, et kommenteeritav lõige, nõudes hiljemalt 48. tunnil kohtu automaatset kontrolli, kehtib üksnes kriminaalmenetluses vabaduse võtmise korral. Samas ei ole isikult rohkem kui 48 tunniks vabaduse võtmiseks kohtu loa saamise kohustus Eestis tundmatu ka teistele valdkondadele (vt nt VRKS § 36² ja selle kohta käivat RKKKm 03.02.2015, 3-3-1-56-14, PsAS § 11, VSS § 18, VMS § 283). Väärteomenetluses võib isikut kohtu loa kinni pidada samuti kuni 48 tundi, mille täitumisel tuleb kas isik vabastada või toimetada kohtu ette, juhul kui kohtuväline menetleja taotleb isikule karistusena aresti kohaldamist (VTMS § 44 lg 2 p 3). Riigikohtu praktikas on kommenteeritava lõike kohaldatavus muudele menetlustele kui kriminaalmenetlus siiski veel lahendamata ning nagu käesoleva paragrahvi komm-s 1 märgiti, jääb mulje, et § 21 on kriminaalmenetluses kinnipidamise ja vahistamise korda käsitlev paragrahv, mille lg 1 esimene lause kuulub oma olemuselt pigem § 20 juurde. Kui PS § 21 lg 2 käsitada üksnes kriminaalmenetlust puudutava lõikena, siis igal juhul on muudel juhtudel vabaduse võtmise seaduslikkuse vaidlustamine tagatud PS § 15 lg 1 esimese lausega, mille kohaselt igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

15. Paragrahvi 21 lg 2 esimene lause sätestab, et kedagi ei tohi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loa. Samane tagatis on kirjas ka EIÕK art 5 lg-tes 3 ja 4, kuigi kommenteeritavast lausest märgatavalt üksikasjalikum (v.a kinnipidamise perioodi osas). EIÕK art 5 lg 3, sätestades vabaduse võtmise järgse automaatse kohtuliku kontrolli kohustuse, peab silmas ainult kinnipeetut ja vahistatut kriminaalmenetluses, kuna viitab EIÕK art 5 lg 1 p-le c. Seega on kohustus tuua kinnipeetu või vahistatu kohtu ette põhiõigusjärgne kohustus ega eelda, et kinnipeetu või vahistatu seda ise taotleks. Samasugune automaatne kontroll tuleneb kommenteeritavast lausest, kuivõrd loogiliselt võttes on võimudel pärast 48 tundi võimalik teha üks kahest otsusest: kas isik vabastada, kuna edaspidiseks vabaduse võtmiseks puudub kohtu vastav luba, või vastavat luba kohtult taotleda.

16. Ajapiiri, mille jooksul vahi alla võetud isik tuleb kohtu ette tuua, määrab PS § 21 lg 2 lakooniliselt: isik tuleb kohtu ette tuua 48 tunni jooksul. See on absoluutne reegel (v.a PS § 130 alusel tehtavad erandid). Seega vajadusel tuleb isiku vahi alla võtmiseks kohtu loa andmise küsimust lahendada ka puhkepäevadel ja pühade ajal (RKKKm 17.02.1998, 3-1-1-31-98). Kommenteeritavast sättest ja ka KrMS vahistamise korrast (KrMS § 130 jj) ei selgu siiski seda, kas vahi all pidamine tuleb otsustada 48 tunni sees või peab kohtulik kontroll isiku kinnipidamise seaduslikkuse üle toimuma 48 tunni sees, mille järgselt võib kohus

vahi alla võtmise otsuse langetada ka nt 49. tunnil. KrMS § 217 lg 8 järgi tuleb kinnipeetu toimetamine vahistamise taotluse lahendamiseks eeluurimiskohtuniku juurde korraldada tema kahtlustatavana kinnipidamisest alates 48 tunni jooksul. Siiski ei ole KrMS-s kirjas, et 48 tunni sisse peab jääma ka vahistatismääruse tegemine. EIÕK ei sisalda mingit ajapiiri, mille jooksul isik kohtu ette tuleb tuua, kuid pikemat kui neljapäevast viivitust ei ole enamasti vastuvõetavaks peetud. Samas väärrib märkimist, et ÜRO lapse õiguste komitee on oma 10. üldkommentaari p-s 83 märkinud, et alaealise kinnipidamine peaks kestma mitte üle 24 tunni. Lapse õiguste konventsiooni art 37 p b kohaselt peaks lapselt vabaduse võtmine olema rakendatud ainult viimase abinõuna ja võimalikult lühiajaline. KrMS-s on 48 tunni pikkune ilma kohtu loata kinnipidamise tähtaeg üle korratud § 217 lg-s 1. Kriminaalmenetlusevälise ilma kohtu loata kinnipidamise kohta vt komm 14.

17. Selleks et teha järeldus tingimustest, millele peab vastama vabaduse võtmise kohtulik kontroll, tuleb pöörduda EIÕK art 5 lg 3 poole, mis sätestab järgmist: „Iga lõike 1 punkti c kohaselt vahistatu või kinnipeetu toimetatakse viivitamata kohtuniku või muu seadusjärgse õigusemõistmise pädevusega ametiisiku ette ning tal on õigus kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul või vabastamisele kuni asja arutamiseni.“ Seega, vabaduse võtmise kohtulik kontroll EIÕK art 5 lg 3 järgi tähendab õigust olla isiklikult kohtu ette toodud ning ära kuulatud (vt EIKo 24760/94, *Assenov jt vs. Bulgaaria*, 28.10.1998). Selliselt tuleb mõista ka PS § 21 lg 2 esimeses lauses nõutud kohtulikkude kontrolli. Kohtuliku kontrolli eesmärk on kontrollida vabaduse võtmise seaduslikkust ja põhjendatust, tagada, et vabaduse võtmine kestab nii lühidalt kui vähegi võimalik ehk ulatuses, kus see on vältimatult vajalik, ning hoida ära õiguskaitseorganite võimalikke kuritarvitusi ja väärkohtlemisi või neid õigeaegselt avastada. Isiku isiklik kohalolek annab talle võimaluse esitada kohtule oma selgitused, vastuväited, tõendid ja kaebused. Samuti on kohtul võimalus isikut vahetult küsitledes kontrollida vahistamise seaduslikkust ja põhjendatust ning hinnata isikute kaebuste põhjendatust. PS § 21 lg 2 esimene lause kohaldub ainult neile, kellelt on parasjagu vabadus võetud, ega laiene neile, kes on vabastatud muud liiki tõkendi kohaldamise tõttu või kelle suhtes on kohaldatud muu tõkend kui vabaduse võtmine. Menetluses, mille käigus kohus isiku vabaduse võtmise seaduslikkust kontrollib, peavad olema tagatud menetluslikud garantiid ja relvade võrdsuse põhimõte (EIKo 25116/94, *Schöps vs. Saksamaa*, 13.02.2001). Üheks olulisemaks garantiiks vabaduse võtmise tõhusal vaidlustamisel on isiku juurdepääs informatsioonile selle kohta, miks tema vahistamist taotletakse, sealhulgas juurdepääs toimiku materjalidele. EIK on märkinud, et kahtlustataval on võimatu sisuliselt vaidlustada vahistamise aluseks olevat tõendit seda tõendit teadmata (vt EIKo 1886/06, *Albrechtas vs. Leedu*, 19.01.2016). Siiski, mõnede tõendite avalikustamist võib piirata väga veenvatel põhjustel ja suure avaliku huvi juhtudel tingimuse, et menetluses võetakse kasutusele abinõud, mis tasakaalustavad kaitsesele kehtestatud piiranguid (EIKo 3455/05, *A. jt vs. Ühendkuningriik*, 19.02.2009). Õigust olla informeeritud vahistamise asjaoludest reguleerivad küllaltki üksikasjalikult EL direktiivi 2012/13/EL art-d 6 ja 7, kusjuures pole päris kindel, kas art 7 võimaldab nii nagu EIK praktika puhul juurdepääsu vahistamise aluseks olevatele materjalidele piirata. Eestis reguleerib kahtlustatava õigust tutvuda kriminaaltoimiku materjalidega KrMS § 34¹, mille lg 3 sätestab prokuratuuri õiguse keelduda tõenditele juurdepääsu võimaldamisest, kui see võib oluliselt kahjustada teise isiku õigusi või kui see võib kahjustada kriminaalmenetlust. KrMS § 34¹

Ig 4 võimaldab prokuratuuri vastavasisulise otsuse peale esitada kaebuse kohtule. Riigikohtu kriminaalkolleegium on käsitlenud direktiivi 2012/13/EL art 7, EIK praktika ja KrMS § 34¹ Ig 3 suhestumist 2016. a tehtud lahendis (RKKKm 04.05.2016, 3-1-1-110-15), milles Riigikohus tegi järelduse, et direktiivi art 2012/13/EL art 7 tuleb tõlgendada EIK praktika valguses. Selle järelduse paikapidavust saaks kinnitada üksnes Euroopa Kohus.

18. Isiku kahtlustatavana kinnipidamise alused on sätestatud KrMS §-s 217. Kahtlustatavale kohaldatavad tõkendid ja nende kohaldamise kord on sätestatud KrMS §-s 127 jj. Vahistamise kui tõkendi kohaldamise alused on sätestatud KrMS §-s 130. Võrreldes teiste tõkenditega on vahistamise kohaldamise alused kitsad – kahtlustatava võib prokuratuuri taotlusel ja kohtu loal vabastada üksnes siis, kui ta võib kriminaalmenetlusest kõrvale hoiduda või jätkuvalt toime panna kuritegusid (KrMS § 130 lg 2). Seejuures lisati 01.09.2016 KrMS § 130 lg-sse 2 ka täiendav kriteerium, mis peegeldab *ultima ratio*-põhimõtet – vahistamine peab olema vältimatult vajalik. Selline nõue on vajalik, kuivõrd vahistamise puhul on kriminaalmenetluses tegemist põhiõiguste kõige intensiivsema riivega (RKKKm 07.02.2019, 1-16-2411/677, p 20). Seega kui vahistamise aluseks olevat asjaolu saab mingi teise vähem isiku õigusi riivava tõkendiga vältida (nt kui pakkumineku saab vältida kautsjoniga), tuleb seda tõkendit ka kohaldada (RKKKm 07.02.2019, 1-16-2411/677, p 19). Nii Riigikohtu kriminaal- kui ka halduskolleegium on selgitanud (vastavalt RKKKm 11.09.2006, 3-1-1-103-06, p-d 13–15 ja RKKKo 20.11.2008, 3-3-1-47-08, p 15), et KrMS §-s 130 sätestatud vahistamisaluseid KrMS §-s 127 sätestatud alustega laiendada ei ole lubatud. Sealjuures on Riigikohus eraldi rõhutanud, et kuriteo raskus ei ole iseseisvaks vahistamisaluseks (vastavalt RKKKm 11.09.2006, 3-1-1-103-06, p-d 12 ja 15). EIK on aktsepteerinud nelja gruppi vahi all pidamise õigustust (pakkumineku oht, õigusemõistmise, sh kohtueelse menetluse võimalik takistamine, kuriteo toimepanemise oht ja oht avalikule korrale (EIKo 72508/13, *Merabishvili vs. Gruusia*, 28.11.2017)). KrMS §-s 130 sätestatud vahistamise alused vastavad vaieldamatult EIK praktikale. Tuleb silmas pidada, et EIÕK art 5 lg 1 p c järgi on „põhjendatud kahtlus“ vahistamise seaduslikkuse *conditio sine qua non*. Seega kui põhjendatud kahtlus taandub või kaob, taandub või kaob ka sellekohane seaduslik alus jätkuvaks kinnipidamiseks ning edasine vahi all pidamine muutub ebaseaduslikuks (EIKo 543/03, *McKay vs. Ühendkuningriik*, 03.10.2006). Riigikohus on märkinud, et kuriteokahtlustuse põhjendamisel peab tuginema kriminaaltoimiku konkreetsele materjalile ja vahistusmääruses ei saa piirduda tõdemusega, et toimikumaterjali pinnalt on olemas põhjendatud kuriteokahtlustus või et kohtunik on selles veendunud. Samas ei ole põhjendatud kuriteokahtlustuse tuvastamine süüküsimuse otsustamine, mistõttu ei pea kohus analüüsima tõendite lubatavust sama põhjalikult, nagu see on nõutav kohtuliku arutamise raames süüdistatava süü tõendatust vaagides (vt nt RKKKm 01.02.2012, 3-1-1-105-11, p-d 12 ja 12.1).

19. PS ei reguleeri kohtu loal vahi all pidamise lubatud pikkust. KrMS sätestab, et kohtueelses menetluses võib esimese astme kuriteos kahtlustatava või süüdistatava vahistada kuni kuueks kuuks ning teise astme kuriteos kahtlustatava või süüdistatava kuni neljaks kuuks. Alaealine kahtlustatav või süüdistatav ei või kohtueelses menetluses olla vahistatud üle kahe kuu (KrMS § 131¹ lg 1). Kriminaalasja erilise keerukuse või mahukuse korral või kriminaalmenetluses rahvusvahelise koostöoga kaasnevatel erandlikel asjaoludel võib eeluurimiskohtunik

riigi peaprokuröri taotlusel pikendada KrMS § 131¹ lg-s 1 nimetatud vahi all pidamise tähtsusaega (KrMS § 131¹ lg 2). KrMS kohtumenetluses lubatava vahistamise pikkust ei määratle. Küll aga on Riigikohus märkinud, et vahistuse proportsionaalsust tuleb mõõta ja hinnata ka kohtumenetluse ajal (RKKKm 07.02.2019, 1-16-2411/677, p-d 21–25). EIK on selgitanud, et isiku vahi all hoidmise perioodi põhjendatust tuleb hinnata konkreetse kaasuse põhjal, vastandades isiku huvid avalikele huvidele ning arvestades süütuse presumptsiooniga. See otsus tuleb teha asjaosalistel võimuesindajatel, kes peavad vahi all pidamise otsust alati ka põhjendama. Küsimus vahi all pidamise mõistlikust ajast koosneb inimõiguste kohtu praktika põhjal kahest osast: esiteks, kas vahi all pidamise põhjendused on olulised ja piisavad, et õigustada jätkuvat vahi all pidamist (st olemas peab olema jätkuv kuriteokahtlus ning vahistamise alused); teiseks, kas võimud on (kohtueelse) menetluse läbi viinud kohase tähelepanu ja hoolega. Kui vastused on jaatavad, siis võib vahi all pidamist pidada põhjendatuks, kui aga üks neist vastustest on eitav, kerkib küsimus vahi all viibimise põhjendatusest ja vastavalt ka selle mõistlikust ajast (EIKo 23755/07, *Buzadji vs. Moldova*, 05.07.2016). Periood, mida tuleb eelvangistuses viibimise mõistliku aja hindamisel arvestada, algab isikult tegeliku vabaduse võtmise hetkest (vahistamisest) ning lõpeb kas tema vahi alt vabastamisega või hetkest, kui talle mõistetud vabaduskaotuslik karistus muutub lõplikuks, s.o karistus jõustub. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi käsitluse järgi ei ole vahistus suure tõenäosusega enam proportsionaalne olukorras, kus isik on pidanud vahi all olema kauem, kui temale esitatud kahtlustuses või süüdistuses süüdimõistmise korral saaks talle maksimaalselt karistuseks mõista (RKKKm 07.02.2019, 1-16-2411/677, p 23). Vahistuse proportsionaalsuse hindamisel tuleb lisaks vahistamise aluse kontrollile hinnata ka seda, kuivõrd aktiivselt ja ilma põhjendamatute viivitusteta on riik kriminaalmenetlust toimetanud ning kas kriminaalmenetluse venimist on tinginud süüdistatava ja/või tema kaitsja käitumine (RKKKm 07.02.2019, 1-16-2411/677, p 25). Mitte mingil juhul ei tohi võimud seejuures vahi all pidamise pikendamise otsustes piirduda standardsete ja stereotüüpsete põhjendustega, vaid need tuleb põhistada isikupõhiselt ja vastavalt lahti kirjutada (vt EIKo 24838/94, *Steel jt vs. Ühendkuningriik*, 23.09.1998).

20. Isegi kui vahistamine on õigustatud, ei kao võimude kohustus menetleda kriminaalasja hoolsalt mõistliku aja jooksul, st tarbetute ja põhjendamatute venitusteta. EIK on märkinud, et vahi all viibival süüdistataval on õigus tema asja prioriteetsele ja kiirele menetlemisele (EIKo 2122/64, *Wemhoff vs. Saksamaa*, 27.06.1968). EIK praktikas ei ole mingit tähtsust, kas isik peetakse kinni kohtueelse menetlusega seoses või on see juba lõpule viidud ja isik kohtu alla antud ning on vahi all kohtu ootel. Loeb tegelik vabadusest ilmaolek ja selle kestus enne lõpliku karistuse jõustumist või õigegsmõistmist (vt EIKo 28358/95, *Baranowski vs. Poola*, 28.03.2000). Mõistagi ei ole vahi all viibimise aeg ja mõistlik menetlusaeg omavahel üks ühele vastavuses. Kohtueelse menetluse pikk kestus võib olla põhjendatud näiteks asja keerukusest, paljudest episoodidest, paljudest kahtlustatavatest jms kuid see ei tingi automaatselt pikaajalist vahi all viibimist, kuivõrd kohtul on kohustus regulaarselt kontrollida vahistamisaluse jätkuvat olemasolu ja alternatiivsete tõkendite sobivust. Ja isegi kui põhjendatud kuriteokahtluse ja vahistamisaluste olemasolu tõttu ei saa isikut vahi alt vabastada, ei tähenda see automaatselt seda, et võimud peavad keerukaks osutunud kriminaalasjas kohtueelse menetlusega kuidagi eriliselt kiirustama ning neil on näiteks lubatud teatud menetlustoimingud jätta tegemata või sammud astumata pelgalt selle põhjendusega, et isiku(te)le on kohal-

datud tõkendina vahistamist. See tähendab, et mõistliku aja tingimuse kriteeriume EIÕK art 5 lg-s 3 ja art 6 lg-s 1 tuleb sisustada ja rakendada erinevalt. Erinevalt EIÕK art 6 lg-st 1 täidab lubatav ehk mõistlik aeg vahi all viibimiseks EIÕK art 5 lg 3 järgi isikute põhjendamatu eelvangistuses viibimise aja piiramise eesmärki, mitte aga ei taotle kiiret kohtuistungini jõudmist.

21. PS § 21 lg 2 esimene lause, EIÕK art 5 lg 4 ning PS § 15 lg 1 koostoimes tõlgendamine võimaldab kinnipidamise seaduslikkuse ka uuesti (regulaarselt) läbi vaadata ning annab isikule võimaluse taotleda enda vabastamist juhul, kui kinnipidamine osutub ebaseaduslikuks. Kui 2016. a septembrini nägi KrMS § 137 ette, et selline kohtulik kontroll võis toimuda vahistatu või tema kaitsja taotlusel iga kahe kuu järel (kui isik oli viibinud vahi all enam kui kuus kuud, siis vähemalt kord kuus), siis kehtivas õiguses nihkus koormus kontrolli teostamisel kaitse poolelt süüdistuse poolele. Isiku vahistamisel annab eeluurimiskohtunik kahtlustatava või süüdistatava vahi all pidamiseks loa kuni kaheks kuuks (st tähtaeg võib olla ka nt 10 päeva); seda tähtaega võib eeluurimiskohtunik pikendada prokuratuuri põhjendatud taotluse alusel korraga kuni kahe kuu võrra, arvestades piiranguid vahistamise maksimumtähtaja osas (KrMS § 131¹ lg 4). Seejuures peab eeluurimiskohtunik kontrollima nii põhjendatud kahtluse kui ka vahistamisaluste jätkuvat olemasolu ning vajadusel otsustama isiku õigusi vähem riivava tõkendi kasuks. Vahi alla võtmine võib olla toimunud põhjendatult ja seaduslikult, kuid nii põhjendatud kahtlus kui ka vahistamise alus(ed) võivad aja jooksul ja asjaolude toimel teiseneda või kaduda. Kui kinnipeetu on kohtu ootel, on tal samuti õigus perioodiliselt taotleda enda vabastamist vahi alt ning kohus peab sellised taotlused viivitusega läbi vaatama (vt ka KrMS § 275 lg 2, mis näeb ette, et sõltumata vahistatu taotlusest kontrollib kohus vahistuse põhjendatust omal algatusel vähemalt ühe korra kuue kuu jooksul). Asja arutamisele ilmumise tagatistena võib sellisel juhul vahistamise asemel kasutada nt kautsjonit (KrMS § 135), kuid see võib ka olla muu KrMS §-127 sätestatud tõkend. Oma seisukohti vahistuse põhjendatuse ja seaduslikkuse kontrollimisel peab kohtunik põhjendama sisuliselt ja põhjalikult, mitte formaalselt ja üldsõnaliselt. Vabaduse võtmise põhjendatuse ja seaduslikkuse perioodiline kontroll peab toimuma ka muus kui kriminaalmenetluses vabaduse võtmise korral. Nii on EIK leidnud, et kui isikult on pikemaks ajaks võetud vabadus ja puudub vabaduse võtmise automaatne perioodiline kohtulik revisjon, on isikul igal juhul õigus taotleda mõistlike ajavahemike tagant menetlust kohtus, et välja selgitada kinnipidamise seaduslikust ning seda sõltumata sellest, kas vabaduse võtmise otsustas tsiviil- või kriminaalkohus või mõni muu võimuasutus (EIKo 7215/75, X. vs. *Ühendkuningriik*, 05.11.1981). EIÕK ja selle kohaldamispraktika ei anna mingeid ajapiire (tähtaegu), mille jooksul või järel on õigus kohtulikult kontrollida taotleda. See on riigisisese õiguse ja/või kohtupraktika reguleerida, kuid on selge, et see võimalus peab olema ning selle tähtaeg peab vähemalt eelvangistusega seoses olema lühike. EIÕK art 5 lg 4 ei kohusta riike tagama selles menetluses apellatsioonioigust, kuid kui riigisisene menetlus apellatsiooni lubab, siis peab apellatsioonimenetlus toimuma samade garantiide alusel mis esimeses astmeski.

22. Paragrahvi 21 teine lause on sarnane PS § 21 lg 1 esimese lause esimese alternatiiviga, sätestades, et kohtu otsus teatatakse vahistatule viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil. Riigikohus on sellega seoses märkinud, et vahistamise määrusest teatavaks tegemiseks KrMS § 387 lg 2 mõttes ei saa lugeda üksnes määruse resolutsiooni kuulutamist

kohtuistungil kahtlustatava ja kaitsja juuresolekul, vaid neile tuleb anda võimalus tutvuda ka määruse terviksisuga. See on vajalik kahtlustatava kaitseõiguse tagamiseks, kuna kahtlustatavale tuleb anda reaalne võimalus vahistamist tõhusalt vaidlustada ja end kaitsta (RKKKm 31.03.2017, 3-1-1-8-17, p 8).

23. Juhul kui kinnipidamine ja vahistamine osutub PS-ga vastuolus olevaks, on kohane, et isik vabastatakse kohe ja talle antakse hüvitis ehk kompensatsioon. EIÕK-s näeb kompensatsiooni ette art 5 lg 5, mis sedastab, et igaühel, kes on EIÕK art-ga 5 vastuolus oleva vahistamise ohvriks, on täitmisele kuuluv õigus kompensatsioonile. PS-s vastavat erinormi ei ole, mistõttu tuleb juhinduda §-s 25 sisalduvast üldnormist. Riigikohtu halduskolleegium on sedastanud, et isiku kinnipidamine üle 48 tunni ilma kohtu vastava loata on õigusvastane ning sellega seoses tekib isikul kahju hüvitamise nõudeõigus (RKHKm 28.11.2012, 3-3-1-60-12). Hüvitamise täpsema korra sätestab SKHS, eelkõige § 7.

PARAGRAHV 22

Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.

Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama.

Kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu.

1. PS § 22 kahe esimese lõike eesmärk on süütuse presumptsiooni põhimõtte (edaspidi SP) sätestamine Eesti õigusruumis. Enim levinud arusaama kohaselt formuleeriti SP esmarkordselt Suure Prantsuse revolutsiooni poliitilises manifestis – 26.08.1789. a Asutava Kogu vastuvõetud inimese ja kodaniku õiguste deklaratsiooni art-s 9: „*Tout homme étant présumé innocent jusq’ a ce qui’l ait été déclaré coupable...*”. ÜRO 1948. a inimõiguste deklaratsiooni art-s 11 on märgitud, et „iga inimest, keda süüdistatakse mingis karistatavas teos, käsitatakse süütuna seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud avalikus kohtumenetluses, milles on talle tagatud kõik tema kaitseks vajalikud tingimused”. EIÕK art 6 lg-s 2 aga on kirja pandud, et „igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud”.

2. Meie seadusandja on ka kahtluste süüdistatava kasuks tõlgendamise (*in dubio pro reo*) põhimõtte (edaspidi ID) lugenud SP klassikalise määratlusega sedavõrd lahutamatu seotuks, et on ID paigutanud SP põhimõtet käsitlevasse KrMS § 7 lg-sse 3 („Kriminaalmenetluses kõrvaldamata kahtlus kahtlustatava või süüdistatava süüdiolukus tõlgendatakse tema kasuks.“). Iseenesest ei tähenda oma süütuse tõendamise kohustuse puudumine (PS § 22 lg 2) otseselt ja vahetult, et isiku süü tõendamise kohustus lasub riigil. Kummatigi pole süüteomenetluses alternatiive sellele, et isiku õigusega mitte tõendada süüteomenetluses enda süü puudumist saab korreleeruda vaid riigi kohustus tõendada tema süü olemasolu. ID-põhimõtte ongi juhiseks riigiametnikele kriminaalmenetluses vältimatult ette tulevateks juhtudeks, mil süüdistatava süü tõendamisel tekivad kõrvaldamata kahtlused. Võiks öelda ka nii, et ID-põhimõtte kohustab menetlejaid silmas pidama (taastootma) SP-d kogu süüteomenetluse vältel isiku süüd puudutava iga uue kahtlustuse korral. Erialakirjanduses on ID-põhimõtet

käsitletud ka SP-st täiesti iseseisvana. Näiteks on leitud, et SP toime ulatuvat kriminaalmenetluses kuni kohtuotsuse tegema asumiseni, ID-põhimõtte toime aga olevat suunatud eeskätt just kohtuotsusele enesele. Praktikast on selline piiritlemine siiski üsna küsitava väärusega.

3. Edasises käsitluses lähtume skeemist, mille kohaselt PS § 22 lg-s 1 (KrMS § 7 lg 1) on kajastatud SP materiaalne põhisisu, PS § 22 lg-s 2 (KrMS § 7 lg-s 2) ning KrMS § 7 lg-s 3 aga vastavalt SP esimene ja teine lisalause, mis täiendavad ja selgitavad SP põhisisu menetluslike aspekte.

4. SP kuulub toimeala poolest (kohtu)menetluslike põhiõiguse hulka, mis on sätestatud PS §-des 14, 15, 20–24, 76, 85, 101, 107, 138, 145, 152–153. Need on põhiõigused, mis toimivad (kehtivad) kohtumenetlustes ja millega tuleb riigil (kohtu)menetluste kujundamisel arvestada.

5. Üsna sageli on aga peetud õigeks paigutada SP hoopis avaramasse konteksti. Ühe sedalaadi mõttekäigu kohaselt on SP lihtsalt sellise humanistliku maailmapildi detailiseering, mille kohaselt peaks inimsuhete lähtepunktiks olema suhtluspartneri inimliku headuse eeldamine. Näiteks Saksa õigusajaloolase J. Hruschka hüpoteesi kohaselt võis SP olla inspireeritud 1672. a ilmunud S. Pufendorfi raamatust „De Jure Naturae et Gentium” pärinevast veendumusest, et *quilibet presumitur bonus, donec probetur contrarium* (igaühte loetakse heaks ja väärlikaks, kuni pole tõendatud vastupidist).

6. Enim tuntud on siiski selline laiem kontekst, mida on SP-le pakutud EIK praktikast, kus käsitatakse SP-d ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõtte ühe ilmingu või osisena (vt nt EIKo 6903/75, *Deweer vs. Belgia*, 27.02.1980, p 56). Sama lähenemine peegeldub ka EL õiguses: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 09.03.2016 direktiiv nr 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikult arutamisel, võeti vastu tegevuskava alusel, mille eesmärk oli tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate menetlusõigusi (nõukogu 30.11.2009 resolutsioon tegevuskava kohta). Eesti seadustes ei peetud direktiivist lähtuvalt täiendavate muudatuste tegemist vajalikuks (vt ka M. Kärner, K. Rosin. Teekaardidirektiivid kahtlustatavate ja süüdistatavate õiguste tagajana kriminaalmenetluses. Direktiiv (EL) 2016/343. – *Juridica* 2018, nr 7, lk 497–511).

7. Pelgalt vaid nimetusest lähtuvalt peaks SP olema üks õiguslike presumptsioonide tavalisi alaliike. SP pole siiski tavaline õiguslik presumptsioon. Presumptsioonid, nii nagu ka näiteks fiktsioonid, on õigustehniliste võtetena toimivad normatiivsed eelotsustused, mille ülesanne on õiguse rakendajate tegevuse ühtse lähtepunkti fikseerimine. Mingi asjaolu presumeerimine tähendab teatud väite tõepärasuse eeldamist seni, kuni antud konkreetse kohtuasja puhul pole tõendatud vastupidist. Arvestades, et kohtupraktikas tunnustatakse enamik süüdistatavaid süüdi, peaks presumptsiooni algsest tähendusest lähtuvalt kriminaalmenetluses kehtima hoopis süülisuse presumptsioon. See, et tegelikult tuginetakse tänapäeva demokraatliku riigi kriminaalmenetluses presumptsiooni tavatähendusest lähtuvalt hoopis ebaloogilisele SP-le, lähtub arusaamast, et riigi võimsa karistussüsteemiga ja selle kaudu

kogu riigivõimuaparaadiga üksi silmitsi seisval isikul oleks praktiliselt võimatu tõendada enese süü puudumist. Kokkuvõtvalt tuleb nentida, et SP näol on tegemist loomu poolest erandliku õigusliku presumptsiooniga.

8. Enim levinud arvamuse kohaselt ei ole ka täna SP esemelise kaitseala määratlemisel mingit põhjust ega võimalust algetest piiridest väljuda. (Teoreetiliselt võiks SP kehtida ka deliktiõiguslikes eraõiguslikes suhetes siis, kui nt kannatanu peab tõendama talle tsiviilõiguslikku lepinguväliselt kahju tekitanud isiku süüd.) Eesti kuulub eeskätt VÕS § 1050 lg-s 1 sätestatu kohaselt siiski nende riikide hulka, kus on deliktiõigusliku vastutuse instituudi konstrueerimisel lähtunud kahju tekitaja süü (seega siis mitte tema süütuse) presumptsioonist. Kindel on aga see, et PS §-st 22 ei lähtu nõuet kohaldada SP-d ka süüteomenetlusvälisele alale. Sellise arvamuse kohaselt saab SP toimida üksnes süütegude menetlemisel, st nii kriminaalmenetluses kui ka vääртеomenetluses, ja seda ka juhul, kui vääртеgu menetleb ning selle eest karistuse kohaldamise küsimust ei otsusta mitte kohus, vaid kohtuväline menetleja. Esemelise kaitseala täpsustamisel tuleb ka siin vältimatult arvestada EIK praktikas valitseva nn põnaalse mateeria paradigmaga ehk arusaamaga, et EIÕK art 6 tähenduses võidakse kriminaalsüüdistuseks (ja seega SP esemelise kaitsealaga hõlmatuks) lugeda ka selliseid kohtuasju, mida riigisisesele ei käsitata mitte kriminaal-, vaid distsiplinaarsüüdistus-ajadena (vt nt EIKo 5100/71 jt, *Engel jt vs. Holland*, 08.06.1976). EIÕK mõttes võib tingida kriminaalsüüdistusajana määratlemise üksnes karistuse raskus või õigusrikkumise olemus. Nii on inimõiguste kohus pidanud EIÕK mõttes kriminaalsüüdistuseks sõjaväe distsiplinaar-menetlusi, mille tulemina võib isikut 3–4 kuuks saata karistuseks distsiplinaarväeossa. Samuti on arvatud kriminaalsüüdistuseks tõsiste distsiplinaarüleastumiste menetlemist kinnipidamiskohtades, kui isik võib menetluse tulemina ilma jääda võimalusest, et tema karistusaega märkimisväärselt lühendatakse.

Lõige 1

9. SP materiaalse põhisisu (PS § 22 lg 1) käsitlemist alustagem tõdemusest, et süüteomenetluste algupäraks on enim levinud arusaama kohaselt süüteokahtlus. See tähendab, et põhimõtteliselt võib süüteo asjaolude uurimine toimuda ainult siis ja niivõrd, kui ja kuivõrd võib lugeda põhjendatuks kahtlust, et toime on pandud süütegu. Mingil hetkel jõutakse süüteomenetlemisel üldjuhul ka isikuni, keda on alust selle kahtlusega siduda. Mõistetavalt ei saa midagi ette heita uurijale, kes võtab seaduslikke meetmeid, leidmaks nendele kahtlustele kinnitust ja suurendamaks kahtlust. Õeldut arvestades on vältimatu küsimus, kuhu paigutada kuriteokahtluse olemasolul SP. Kuidas saab menetleja süüteokahtlusest lähtuvalt toimida ja püüelda selle kahtluse tugevdamise suunas, kui ta peab samaaegselt arvestama SP-ga? Sellele küsimusele vastamisel on väidetud, et SP ja süüteokahtlus on omavahel pöördvõrdelises suhtes, kusjuures näiteks kohtuniku siseveendumuse kujunemisprotsessis see suhe pidevalt muutuvat: pöördvõrdeliselt kuriteokahtluse tugevnemisega nõrgeneb SP kuni täieliku lakkamiseni. Selline seisukoht lähtub veendumusest, et suhte mõlemat poolt (seega SP-d ja süüteokahtlust) ei ole praktikas võimalik samaaegselt võrdsest arvestada. Selline seisukoht ei välista teoreetiliselt võimalust, et SP toime võib lakata ka enne süüdimõistvat kohtuotsust siis, kui kuriteokahtlus on uurija jaoks muutunud piisavalt suureks. Siiski ei ole õige näha

kuriteokahtluse ja SP erinevas suunitluses nendevahelist ületamatut vastuolu ja SP põhisisu ei saa ega tohi paigutada süüteokahtlusega pöördvõrdelisse sõltuvusse. Ei ole mingit alust väita, et SP oma kaitseala klassikalistes piirides kuidagi takistaks uurijal, prokuröril või ka kohtul tegutsemast kuriteokahtluse põhjal.

10. Mitmetes EIK lahendites on toonitatud, et SP esemeline kaitseala peab hõlmama süütegude menetlust oma terviklikkuses (EIKo 44418/07, *Poncelet vs. Belgia*, 30.03.2010, § 50; EIKo 8660/79, *Minelli vs. Šveits*, 25.03.1983, § 30; EIKo 14348/02, *Garycki vs. Poola*, 06.02.2007, § 68). Seejuures on silmas peetud, et SP-d ei tule järgida mitte üksnes menettava süüteo faktiliste asjaolude tuvastamisel, vaid näiteks ka kohtukulude väljamõistmisel siis, kui süüteoasjas menetlus lõpetati või isik mõisteti õigeks. EIK praktikas domineeriv arusaam on selline, et menetluse lõpetamise korral ei takista SP põhimõtteliselt teatud teokahtluse püsijäämist ja sellest tulenevalt ka menetluskulude jätmist süüdistatava kanda. Samas on EIK leidnud, et menetluse lõpetamisel menetluskulude jätmine süüdistatava kanda võib osutada SP rikkumiseks siis, kui vastava määruse resolutiivosast lahutamatu põhistava osa tekst sisuliselt läheneb süüdistatava süü tuvastamisele, ilma et tegelikult oleks süü tuvastatud seaduses sätestatud korras (EIKo 9912/82, *Lutz vs. Saksamaa Liitvabariik*, 25.08.1987).

11. SP on esmalt süütegude menettejate – kohtueelse ja kohtuvälise menetteja, prokuröri ja kohtu – vastu suunatud tõrjeõigus, kuid mitte ainult. *Allenet de Ribemont*'i kohtuasjas (EIKo 15175/89, *Allenet de Ribemont vs. Prantsusmaa*, 10.02.1995) tehtud lahendis on aga leitud, et SP riive ei pea lähtuma mitte üksnes kohtu (ja muude menettejate) tegevusest, vaid võib lähtuda ka riigivõimu teistelt esindajailt – näiteks kõrgetelt politseiametnikelt. SP rikkumist on EIK sedastanud olukorras, mil uurija väitis, et isik on toime pannud rasked kuriteod (EIKo 28245/04, *Mokhov vs. Venemaa*, 04.03.2010). Avalikkusel on õigus teada käimasolevast kohtueelsest menetlusest, kuid avalikkust teavitades peavad ametnikud hoolega oma sõnu valima ega tohi ületada piiri, kus faktiline teave asendub veendumuse edastamisega isiku süüdiolukorras (EIKo 16966/06, *Muraverdiyev vs. Aserbaidžaan*, 09.12.2010 ning EIKo 40523/08, *Peša vs. Horvaatia*, 08.04.2010). SP rikkumise (põhjusel, et võidi mõjutada avalikku arvamust) tuvastas EIK olukorras, kus kõrgema astme prokurör õigeksmõistva kohtuotsuse tegemisele järgnenud pressikonverentsil väitis, et õigeksmõistetu on tegelikult süüdi, kuigi möönis, et lõplik otsus jääb kohtule (EIKo 32130/03, *P. Petkov vs. Bulgaaria*, 07.01.2010). Kohtueelse uurimise ajal meedias avaldatud ametiisikute – asja uurimist juhtiv prokurör, peaprokurör ja siseminister – seisukohti puudutavas asjas leidis EIK, et SP riivet ei esinenud peaprokuröri arvamuses, et asi saadetakse 99% tõenäosusega kohtusse (kuna sellega väljendas peaprokurör oma veendumust, et prokuratuuril on piisavalt tõendeid asja kohtuliku arutamise saavutamiseks, kuigi sõnakasutus oleks võinud olla neutraalsem), kuid selge riive kaasnes siseministri seisukohaga ajaleheintervjuus, mille kohaselt avaldajale on võimalik esitada süüdistus vähemalt kahes kuriteos, mis on leidnud tõendamist. Samuti oli rikkumine menetlust juhtiva prokuröri puhul, kes ütles, et avaldaja suhtes ei ole mitte ainult kahtlused kuritegude toimepanemises, vaid ta on need teod ka tegelikult toime pannud (EIKo 20899/03, *G. C. P. vs. Rumeenia*, 20.12.2011). SP riive tuvastati ka juhtumil, kus prokurör lõpetas vaimuliku suhtes kriminaalmenetluse kahe isiku seksuaalses ärakasutamises aegumistähtaaja möödumise tõttu, kuid ei jätnud määruse sõnastuses avalikkusele kahtlust selles,

et tema hinnangul oli kaebaja nendes tegudes süüdi. EIK leidis, et prokurör saanuks piiruda kahtluse väljendamise ja kriminaalmenetluse lõpetamise viis mõjutas negatiivselt kaebaja reputatsiooni (EIKo 60101/09, *Peltreanu-Villeneuve vs. Šveits*, 28.10.2014).

12. Ka Eesti Vabariigi vastu on esitatud kaebusi SP rikkumise küsimuses, kuid seni ei ole EIK ühtegi sellist rikkumist tuvastanud. Kohtuasjas 39820/08 ja 14942/09, *Šuvalov vs. Eesti*, 29.05.2012 leidis EIK, et Riigiprokuratuuri pressiteadete avaldamisega ning riigiprokurööri poolt ajakirjandusele avalduste tegemisega ei rikutud Šuvalovi suhtes SP-d. EIK leidis, et meedia kaudu teavitati avalikkust vaid raskest süüdistusest kohtuniku vastu ning kajastati kriminaalmenetluse seisu. Teises asjas (EIKo 53172/10, *Lähteenmäki vs. Eesti*, 21.06.2016) hinnati väidetavat SP rikkumist juhtumil, kus kaebaja hinnangul pidasid kaebaja kindlustuse vastu esitatud hüvitisenõuet arutanud tsiviilkohtud teda süüdi oleval, kuigi eelnenud kriminaalmenetlus kindlustuspettuses oli lõpetatud KrMS § 202 alusel otstarbekuse kaalutlusel. Sisemaised kohtud viitasid tsiviilmenetluses asjaolule, et hageja suhtes on juba kriminaal korras tuvastatud, et tema autoga juhtunud liiklusõnnetus oli lavastatud ja seega liiklusõnnetust, mille eest tuleks kahju hüvitada, ei ole toimunud. EIK hindas kaebuse vastuvõetavaks art 6 lg 2 alusel, kuna SP eesmärk on (lisaks selle järgimise kohustusele kriminaalmenetluses) tagada, et isikut, kes on kriminaalmenetluses õigeks mõistetud või kelle suhtes kriminaalmenetlus on lõpetatud, ei koheldaks avaliku võimu poolt, nagu ta oleks süüdi mõistetud (vt ka EIKo 25424/09, *Allen vs. Ühendkuningriik*, 12.07.2013). Antud juhul pidid tsiviilasja arutanud kohtud hindama kriminaalmenetluse tulemit, tuvastamaks kaebaja osalust kõnealustes sündmustes. EIK leidis, et kriminaalmenetluse ja tsiviilkohtumenetluse vaheline seos muudab art 6 lg 2 kohaldatavaks ka kõnealusele tsiviilkohtumenetlusele. EIK nõustus, et Eesti tsiviilkohtute kasutatud sõnastus lähtus KrMS § 202 sõnastusest ning sellele Riigikohtu poolt antud tõlgendustest ega viidanud kaebajale kui süüdi olevale isikule. Hinnates seda kriminaalmenetluse lõpetamise määruse ja tsiviilkohtute tõendamiskoorimisega seotud kohustuste valguses, oli kaebajat koheldud kooskõlas art 6 lg-s 2 ette nähtud SP-ga.

13. SP-d rikkuvaks võivad osutada ka kohtuvõimu mingid sammud, mille seos SP-ga on sammu võrra kaudsem. Ilmselt võiks pikkadeks diskussioonideks põhjust anda EIK poolt kohtuasjas 44418/07, *Poncelet vs. Belgia*, 30.03.2010 esitatud seisukoht, et SP rikkumisega on tegemist olukorras, kus ringkonnakohus, lahendades prokurööri apellatsiooni alama astme kohtu poolt menetluse lõpetamise määruse peale SP rikkumise ja aegumise tõttu, tühistab määruse SP rikkumise osas, kuid sellegipoolest välistab edasise menetluse seoses aegumistähtaja ületamisega. Kohtuasjas 14352/04, *Jiga vs. Rumeenia*, 16.03.2010 tehtud otsuses nentis EIK, et SP-d rikkuvaks tuleb tunnistada kohtualuse kohustus kanda kohtuistungil vangla-riietust.

14. Tänapäeval veel valitseva arusaama kohaselt ei laiene SP toime eraisikute käitumisele. Seega ei loeta SP-d üldiselt universaalselt sobivaks vahendiks ühiskonnas viisaka ning üksteisest lugupidava käitumise tagamisel. Siiski on üha enam levimas arusaam, et süüteo menetluste kajastamisel peab SP-ga arvestama ka meedia. Selline arusaam lähtub tõdemusest, et infoühiskonnas saab kellegi käsitlemine kurjategijana enne süüdimõistvat

kohtuotsust aset leida ennekõike meedia vahendusel. Juhul kui meedias vahendatud SP-d rikkuv avaldus ei pärine riigivõimu esindajalt, ei ole riigi vastutus välistatud siis, kui riik ei ole võtnud meetmeid selle ennetamiseks või rikkuja vastutuselevõtmiseks olukorras, kus SP põhimõtte rikkumine lähtub eraisikutelt (ajakirjanikelt). See omakorda saab toimuda seadusandlike sammude kaudu, mis omakorda võivad riivata õigust sõna- ja teabevabadusele (nt sanktsioonid süüteomenetluse andmete avaldamise eest, õiguslikud alused ajakirjanduslike andmete päritolu tuvastamiseks jms). SP tõsisele riivele võib viidata näiteks see, kui juba ainuüksi süüteomenetluse alustamisest tehakse nn meediasündmus, tulenevalt kas või menetlusaluse isiku staatusest (poliitik, tuntud sportlane jne); kui süüteomenetluste kajastamisel tuuakse päevavalgele kahtlustatava minevik, sealhulgas eriti varasemad kahtlustused või süüdimõistmised ja muud taunitavad eluloolised seigad; kui paralleelselt kulgeva (ametliku) süüteomenetlusega käivitatakse ka mitmesugused ajakirjanduslikud nn paralleeluuringud võimaliku eesmärgiga välja selgitada ka kahtlustatava teisi võimalikke taunitavaid käitumisi lisaks juba meedia arvates tuvastatud süüteo (mille selgitamiseks ametlik uurimine alles käib); kahtlustatava ja sündmuskoha detailirohkete fotode avaldamine. Selliste fotode avaldamine võib lisaks SP riivele muuta sisuliselt võimatuks ka mitmesuguste menetlustoimingute läbiviimise. Sõna- ehk väljendusvabaduse piiride ja piiramise kohta vt ka PS § 45 komm-d.

15. Seda, et kohtumenetlusele eelnev meedia vaenulik kampaania süüdistatava vastu või ka lihtsalt avalikkuse teravdatud tähelepanu juhtimine süüdistatavale võib põhimõtteliselt viia SP rikkumisele, rõhutas juba Euroopa Inimõiguste Komisjon kohtuasjas 8603/79 jt, *Crotciani jt vs. Itaalia*, 01.12.1980 tehtud lahendis. EIK-s on küsimus SP riivamisest meedias avaldatu tõttu olnud diskussiooni objektiks korduvalt (sh ka juhtudel, kui vaieldava sõnavõtu taga ei ole otseselt riigi esindaja). Neis lahendites tugineb EIK lisaks EIÕK vastavatele artiklitele ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel liikmesriikidele (Rec(2003)13), mille teemaks on kriminaalmenetlusi puudutava informatsiooni levik meedias. Soovituse teine põhimõte näeb muu hulgas ette, et arvamusi ja informatsiooni käimasolevate kriminaalmenetluste kohta võib meedia kaudu vahendada üksnes nii, et see ei kahjustaks kahtlustatava või süüdistatava õigust SP-le. Otseselt EÕIK art 6 lg-le 2 tugineva kaebusena ei ole EIK sarnast asja siiski menetlenud. Nii näiteks leidis EIK kohtuasjas 28070/06, *A. vs. Norra*, 09.04.2009, kus oli kaebajaks isik, kelle andmeid avaldati ning kes ei olnud rahul laimamisasja tagajärjetusega, et art 6 lg 2 polnud konkreetsel juhul kohaldatav (mh kuna etteheidetatavad väited ei pärinenud riigi esindajalt). EIK hinnangul ei välistanud see siiski SP riive arvesse võtmist art-te 8 ja 10 alusel kaitsvate väärtuste omavahelisel kaalumisel (p-d 46–47). Kohtuasjas 7075/10, *Ageyevy vs. Venemaa*, 18.04.2013 kaebasid avaldajad konventsiooni art-tele 6, 8, 13 ja 14 tuginedes, et riik ei kaitsnud agressiivsete meediärünnakute ohvriks langenute reputatsiooni ja eraelu; EIK võttis kaebuse läbivaatamisele art 8 alusel ning tuvastaski rikku-mise, põhjendades seda muu hulgas sellega, et laimamises süüdistatud ettevõtte väljendusvabaduse kaitseks riigisisese kohtu poolt kasutatud argumendid ei kaalunud veenvalt üles kaebaja õigust reputatsiooni ja SP kaitsele (p-d 201, 230–238).

16. Sageli on SP kaitsevajadus olnud (lisaks art 8 alusel kaitstavale eraelu puutumatusel) EIK kaalukausil kui üks tasakaalustavaid väärtusi EIÕK art-s 10 nimetatud sõna- ja ajakirjandusvabaduse piiramisel. Enamasti on neil kordadel otsustamisel, kas ajakirjaniku või väljaande karistamine kriminaalmenetlusest pärineva või muul moel süütegu puudutava materjali kajastamise järelmina on kooskõlas art-s 10 sätestatuga. EIK on nimetanud neil juhtudel EIÕK art-s 10 tagatud õiguse piiramise legitiimse eesmärgi põhjenduste seas vajadust tagada SP kaitse (EIKo 31457/96, *News Verlags GmbH & Co.KG vs. Austria*, 11.04.2000, p 45; EIKo 1914/02, *Dupuis jt vs. Prantsusmaa*, 07.06.2007, p 32). Konkureerivate huvide kaalumisel tuleb silmas pidada art-s 8 nimetatud privaatsuspõhiõiguse kõrval ka art 6 lg-s 2 garanteeritud SP-d (EIKo 22824/04, *Flux vs. Moldova* (nr 6), 29.07.2008, p 25; EIKo 49017/99, *Pedersen ja Baadsgaard vs. Taani*, 17.12.2004, p-d 78, 80; vt ka EIKo 53886/00, *Tourancheau ja July vs. Prantsusmaa*, 24.11.2005 – art 10 rikkumist ei leitud; EIKo 31457/96, *News Verlags GmbH & Co.KG vs. Austria*, 11.04.2000, p-d 56, 58; EIKo 21980/93, *Bladet Tromsø ja Stensaas vs. Norra*, 20.05.1999, p 65 – rikkumine tuvastati). Kohtuasjas 34000/96, *Du Roy ja Malaurie vs. Prantsusmaa*, 03.01.2001 märkis kohus küll, et „ajakirjanikud, kes vahendavad käimasolevaid kriminaalmenetlusi, peavad tagama, et nad ei astuks üle kohase õigusemõistmise kaitseks seatud piiridest ja austaksid süüdistatava õigust süütuse presumptsioonile“, kuid pidas siiski SP kaitseks seatud absoluutset keeldu kriminaalasjade andmeid meedias vahendada ülemääraseks (p-d 34–37). Kohtuasjas 1914/02, *Dupuis jt vs. Prantsusmaa*, 07.06.2007 kinnitas kohus SP arvestamise vajadust, hindamaks art 10 riive proportsionaalsust, kuid ei pidanud konkreetsel juhul seda piisavalt kaalukaks, arvestades asjaomase isiku avameelitsemist meedias (p-d 37, 44–49). Uudse põhjalikkusega lähenes EIK küsimusele kohtuasjas 56925/08, *Bédat vs. Šveits*, 29.03.2016, kus suurkoda välistas erinevalt kohtukojust art 10 rikkumise. Kaebaja oli ajakirjanik, keda karistati uurimistoimikus sisaldunud teabe lubamatu avaldamise eest seoses sellega, et ta avaldas artikli kriminaalmenetlusest isiku suhtes, kes põhjustas mitme inimese surma ja kehavigastusi. Kohus rõhutas, et EIÕK art-s 10 ja art 6 lg-s 1 tagatud õigused väärivad põhimõtteliselt samaväärset kaitset, kuid kohtumenetluse saladusele on legitiimne anda lisakaitse, arvestades seda, mis on kriminaalkohtumenetluses kaalul nii õigusemõistmise korraldamise kui ka SP aspektist; uurimissaladus on muu hulgas seatud kaitseks tõendite hävitamise ja moondamise eest ning viimast iseäranis süüdistatava SP-d, täpsemini aga tema huve ja inimsuhteid arvesse võttes (p-d 51, 55, 68). Kohtu hinnangul kajastas artikkel süüdistatavat äärmiselt negatiivses valguses ning selle avaldamine kriminaalmenetluse ajal võinuks mingil viisil tahes-tahmata mõjutada menetluse kulgu. Kaebaja vastu läbiviidud kriminaalmenetlus oli kooskõlas riigisisese õigusega ning vajalik täitmaks riigi positiivset kohustust süüdistatava eraelu kaitsel (p-d 73–78). Tähelepanu väärrib ka veidi hilisem samalaadne otsus kohtuasjas 60818/10, *Verlagsgruppe News GmbH vs. Austria*, 25.10.2016. Kohtuasja 3899/08, *Huseynov vs. Aserbaidžaan*, 18.01.2018 keskmes oli eratelevisioonikanalis näidatud salvestis, millelt nähtus muu hulgas, kuidas kaebaja võttis vastu altkäemaksu ning kuidas ta vahistati. EIK tuvastas SP rikkumise, kuigi valitsus ei selgitanud, kuidas sai eratelekanal videosalvestise. EIK eeldas, et salvestise sai meediakanal jõuametkonnalt ning heitis ette, et jõuametkonna suhtumine ei austanud kaebaja SP-d, vaid võimaldas kujundada avalikkuses temast kuvandit kui kurjategijast, ning videosalvestiste telekajastus julgustas avalikkust käsitlema kaebajat kurjategijana enne tema süüdimõistmist kohtus.

17. Riigikohus on *Crotciani jt vs. Itaalia* lahendile viidates leidnud, et Euroopa Inimõiguste Komisjoni omaaegsest seisukohast ei tulene kriminaalasja kohtueelse menetluse kohta ajaleheartikli avaldamise absoluutset keeldu ja puudub alus tunnistada kriminaalasja uurimine ebaobjektiveks ainuüksi seetõttu, et kriminaalasja on eelnevalt käsitletud ajakirjanduses (RKKKo 15.10.1996, 3-1-1-109-96). Ka on Riigikohtu kriminaalkolleegium toonitanud, et ebatäieliku informatsiooni alusel kujunenud arvamused kriminaalasja tõendamisesemesse kuuluvate asjaolude, sh süü kohta on paratamatult erapoolikud ning ebaobjektivead, ning selliste arvamuste tiražeerimine enne kohtulahendi jõustumist, seda enam püüde anda neile mingisugustki õiguslikku tähendust, peegeldab üksnes väljaandjate arusaamu õiguskultuurist. Samas ei saa selliste arvamused avaldamise ilmumist meedias siduda kohtupidamise sõltumatus ja erapooletuse printsiibi rikkumisega, kuna kohtu käsutuses, erinevalt arvamuse avaldajatest, on kriminaalasja uurimise käigus kogutud tõendid, mida kohus hindab mitte oma või kellegi teise subjektiivse arusaama kohaselt, vaid seaduse ja oma siseveendumuse kohaselt (RKKKo 21.10.2011, 3-1-1-74-11, aga vt ka RKKKo 17.06.1997, 3-1-1-70-97). Kohtupraktika on jätkanud sama suunda ka järgnevatel aastatel (vt TrtRnKo 16.12.2013, 2-13-8185). Ka Riigikohtu halduskolleegium (RKHKm 02.11.2016, 3-3-1-33-16) on esiplaanile toonud riigi vastutuse sõnastusvalikute tegemisel (konkreetsel juhul kriminaalmenetluse alustamata jätmise teatise koostamisel, kuna seegi võib riivata SP-d), sest riigi autoriteedi tõttu on tema jagataval teabel avalikkuse silmis suurem tõeväärtus (vt ka RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12) ning avalik võim peab sõnakasutuses olema hoolas ja vältima väärtõlgendusi (vt RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15). Kokkuvõtvalt tuleb praegu nentida, et aktsepteerides ühelt poolt SP toimet ka meedia tegevusele, puudub ühene arusaam selle toime konkreetsest sisust. Ühtede arvates peaks see toime tähendama pressiteadetes kahtlustatavate ja süüdistatavate nimede kasutamise ranget keeldu ja nende teadete sidumist kriminaalmenetluse vastava staadiumiga (st tuleks alati rangelt eristada, kas on tegemist kahtlustatava, süüdistatava või kohtualusega). Teiste arvates aga peaks meedial olema keelatud vaid menetluse vahetu mõjustamine ja kõik muu võiks olla lubatud. Üksmeel puudub ka menetluse vahetu ja vahendatud mõjustamise piiritlemise küsimuses. Tuleb lisada, et isik, keda on meedias kajastatud SP-d arvestamata, võib kasutada ka tsiviilõiguslikke kaitsevahendeid, kui ta leiab, et tema au ja väärikust on sellise kajastamisega kahjustatud. Samuti, kuigi erinevalt mitmetest Euroopa riikidest ei ole Eestis kriminaalmenetluse andmete avaldamine eraldiseisev kuritegu, näeb KarS § 157¹ ette süüteo vastutuse eriliiki isikuandmete, samuti enne kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise andmete ebaseadusliku avaldamise või neile ebaseadusliku juurdepääsu võimaldamise eest. EIK seisukohti süüteo vastutuse kohta selles küsimuses vt ülalviidatud lahendist EIKo 56925/08, *Bédat vs. Šveits*, 29.03.2016. SP selle aspektiga on kaudselt seotud ka ajakirjanduse juurdepääs kriminaalasja materjalidele, millest lähemalt vt PS § 24 komm-d 30 ja 31.

18. Kontinentaalses õigussüsteemis valitseva ja EIK poolt aktsepteeritava arvamuse kohaselt ei hõlma SP põhisisu esemeline kaitseala keeldu esitada kohtuasja arutavale kohtule andmeid kohtualuse varasemate süüdimõistmistest kohta. Samas on SP kui ausa kohtumenetluse tagamise vahendist lähtuvalt raske mõista, kas ja kuidas tagatakse aus kohtumenetlus sellega, kui mingi väidetavalt toimepandanud kuriteo asjaolusid selgitama asudes (või ka nt

kohtus kriminaalasja arutama asudes) räägitakse kõigepealt sellest, milliseid kuritegusid on kohtualune eelnevalt toime pannud. Kohtupraktikas ei ole seni lõpuni läbi vaieldud SP tähendust olukorras, kus rahapesu süüdistusasjas jaatatakse eelkuritegude toimepanemist, ilma et neis kuritegudes oleks esitatud isikule süüdistust ja toimunud kohtu alla andmist (RKKKo 22.06.2015, 3-1-1-94-14 ja eriarvamus sellele). Viidatud lahendis on peetud võimalikuks rahapesu eelkuriteo osas tuginemist varasemale süüdi tunnistavale kohtuotsusele (p 170), kuid seda ei saa laiendada õigeksmõistvale lahendile (RKKKm 17.11.2017, 1-17-4924/15, p 39).

19. Süütegude menetlemisel on üldtunnustatult vajalik kasutada mitmesuguseid sunnivahendeid. Enim levinuks võib lugeda arusaama, et kuigi sunnivahendite kasutamisega seondud ei kuulu vahetult SP põhisisu esemelise kaitseala klassikalistesse piiridesse, tuleb kõnealuste vahendite kohaldamisel muu hulgas arvestada ka SP kui ausa kohtumenetluse osisega. Seega on põhjust SP proportsionaalseteks riiveteks lugeda vaid sunnivahendite kasutamist, mis ei muutu omaette (inimese kiusamise) eesmärgiks, vaid mida kasutatakse üksnes niivõrd, kui võrd see on hädavajalik kriminaalmenetluse eesmärgi saavutamiseks. Teisisõnu: kriminaalmenetluslikke sunnivahendeid ei tohi kasutada mitte selle tõttu, et tegemist on süüte toimepanijaga, vaid selleks, et selgitada välja, kas ka tegelikult on sellise isikuga tegu. Võimalikest sunnivahenditest on kõige enam ja kõige sagedamini nähtud SP rikkujana (eeluurimis)vahistust ja sageli ongi EIK poole pöördumisel korraga viidatud nii EIÕK art 5 p 3 kui ka art 6 lg 2 rikkumisele. EIK praktikas ei ole siiski peetud võimalikuks SP-st tuletda vahi all pidamise maksimaalset või ka optimaalset tähtaega, kuigi erialakirjanduses on sellelaadseid ettepanekuid tehtud. Samuti ei ole EIK praktikas aktsepteeritud ettepanekuid, et SP-d rikub isiku vahi alla võtmine kuritegude jätkuva toimepanemise või ka üksnes kuriteo ohtlikkuse tõttu (otsesõnu viimati nimetatud alusel on kooskõlas PS §-s 20 sätestatuga Eestis siiski vahi alla võtmine välistatud). Selle põhimõttega kooskõlas on reegel, mille kohaselt õigeksmõistev kohtuotsus pööratakse kohe täitmisele ja vahi all viibinud kohtualune vabastatakse kohe kohtuistungil saalis vahi alt (KrMS § 412). Arvestades selle probleemi aktuaalsust ka EIK praktikas, tuleb rõhutada, et kohtualune tuleb viivitamata vahi alt vabastada isegi juhul, kui prokurör kavatseb õigeksmõistva kohtuotsuse vaidlustada.

20. Levinud ettekujutuse kohaselt nähakse SP-s füüsiliste isikute kaitsjat. Tegelikult on SP näol siiski tegemist n-õ kõigi ja igaühe põhiõigusega. Arvestades seda, et KarS-s sätestatakse ka juriidilise isiku kriminaalvastutuse võimalus, hõlmab SP isikuline kaitseala PS § 9 lg-st 2 tulenevalt ka juriidilisi isikuid, kelle süüteasja menetletakse. Direktiivis nr 2016/343 on peetud vajalikuks mõõnda, et arvestades liikmesriikide õiguse ning liikmesriikide ja liidu kohtupraktika seisuga, on juriidiliste isikute SP-d käsitleva õigusakti väljatöötamine liidu tasandil enneaegne, mistõttu direktiivi juriidilistele isikutele ei kohaldata. Siiski toonitatakse samas, et SP kohaldamist juriidilistele isikutele ei tohiks piirata, arvestades EIK ja Euroopa Kohtu tõlgendusi.

21. Õigus mitte olla käsitatud kuriteos süüdiolavana enne, kui on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus, on nullreservatsiooniga ehk ilma piiriklauslita põhiõigus. Siiski tuleb PS § 19 lg 2 kohaselt sellegi õiguse kasutamisel silmas pidada kohustust austada ja arvestada teiste

inimeste õigusi ja vabadusi. Riigikohus on PS tõlgendades väljendanud seisukohta, et ka reservatsioonita põhiõigust on äärmisel juhul võimalik piirata, kui piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele (vt nt RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 28; vt ka RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 28; RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 23). Siiski tuleks eelmainitud võimalust SP puhul pidada pelgalt teoreetiliseks. On raske, kui mitte võimatu välja mõelda või õigustada põhjusi, millest saaks lähtuda kellegi käsitlemine kuriteos süüdiolavana enne tema suhtes süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist. Seda võimatust tunnistab ka asjaolu, et PS § 22 lg-s 1 nimetatud põhiõigust ei tohi seadusandja otsusel piirata ka sõjaseisukorra ega erakorralise seisukorra ajal (RiKS § 19 lg 2, ErSS § 4 lg 3).

Lõige 2

22. PS § 22 lg-s 2 (KrMS § 7 lg-s 2) sisalduva SP esimese lisalause mõttest lähtuvalt lasub süüdistatava süü tõendamise kohustus riigil. Seda arvestades on mõistetavalt oluline küsimus sellest, kas ja kuivõrd võib tõendamist reguleerivate menetlusnormide rikkumine olla käsitletav SP rikkumisena. EIK on oma seisukohta selles küsimuses väljendanud nt kohtuasjas 10862/84, *Schenk vs. Šveits*, 12.07.1988 tehtud lahendis. P. S. tunnistati süüdi oma naise tapmisele kihutamises, tuginedes ka tema ja tapjaks värvatud isiku telefonikõne salajasele salvestisele. EIK-le esitatud kaebuses väitis P. S. muu hulgas, et kuna tema süüditunnistamisel tugineti ebaseaduslikult kogutud tõendile, siis on aset leidnud SP rikkumine. EIK otsuses märgiti, et EIÕK art 6 garanteerib õiguse ausale kohtumenetlusele, kuid ei sätesta tõendite lubatavuse tingimusi, sest see kuulub riigisisese õiguse pädevusse. Seega ei saa kohus põhimõtteliselt ja *in abstracto* välistada ebaseaduslikult kogutud tõendi lubatavust. Kohus peab hindama vaid seda, kas kohtumenetlus asjas oli tervikuna aus. Seejärel sedastas kohus, et kõnealusel kohtumenetluses oli tagatud kaitseõigus, pidades oluliseks ka seda, et süüdimõistev kohtuotsus ei rajanenud mitte üksnes kõnealusel salvestisel, vaid ka teistel tõenditel, sealhulgas tapjaks värvatud isiku ütlustel. EIÕK art 6 p 2 väidatava rikkumise analüüsi kokku võttes leidis kohus, et kriminaalasja materjalides ei viita miski sellele, et P. S. oleks enne süüdimõistvat kohtuotsust käsitatud süüdlasena. Ebaseaduslikult saadud salvestise võtmine kriminaalasja materjalide juurde ei anna iseenesest veel alust rääkida SP rikkumisest. Kohtu eelkirjeldatud seisukohast tulenevalt saab SP rikkumise tuvastamiseks riigisiselt tugineda ebaseaduslikult kogutud tõendile üksnes siis, kui vastava tõendi kasutamise keeld on kriminaalmenetluse seadustikus otsesõnu kirjas. Eesti KrMS § 126¹ lg-s 4 sisaldub otsene keeld kasutada tõendamisel jälitustoimingute vahendusel saadud tõendeid, kui jälitustoimingu loa taotlemisel või andmisel või jälitustoimingu tegemisel ei järgitud seaduse nõudeid.

23. Ka lg-s 2 nimetatud õiguse suhtes ei nähta PS tekstis ette mingeid spetsiaalseid reservatsioone. Siiski, muu hulgas ka EIK praktikast lähtuvalt tuleks seda SP lisalausest käsitada tavalise seadusereservatsioonita põhiõigusena, mille piirangu põhjustena võivad kõne alla tulla teiste isikute põhiõigused või muud põhiseaduslikud normid, mis kaitsevad kollektiivseid hüvesid. EIK (ja komisjoni) praktikas on nimelt asutud seisukohale, et riigisiseses õiguses võib sisalduda mõistlikesse piiridesse jäävaid õiguslikke või ka faktipresumptioone,

mis teatud juhtudel panevad tõendamiskoormise süüdistatavale ja mis on käsitatavad SP lubatava piiranguna. Nii on komisjoni praktikas 5124/71, (X. vs. *Ühendkuningriik*, 1972) loetud EIÕK art 6 lg-ga 2 kooskõlas olevaks Suurbritannia õiguses sisalduv säte, mille kohaselt prostituudiga koos elava mehe suhtes võib teatud tingimustel eeldada, et ta elatub prostitutsioonist saadud tulust (seega peab mees sutenööruse süüdistusest vabanemiseks tegelikult tõendama, et tema tuluallikad on teised). Suurbritannia õiguse kõnealust presumptsiooni ei loetud inimõigusi rikkuvaks põhjendusega, et see oli ümberlükatav ja mõistlik. Sarnaselt eelkirjeldatuga on Strasbourgi kohtu praktikas (EIKo 10519/83, *Salabiaku vs. Prantsusmaa*, 07.10.1988) peetud EIÕK art 6 lg-ga 2 kooskõlas olevaks Prantsuse tolliseaduse sätet, mille kohaselt riigi tollipiiri ületamisel salakaubaga vahele jäänud isiku puhul presumeeritakse, et ta oli teadlik keelatud ainete olemasolust, ja vabanemaks süüdistusest peab isik tõendama vastupidist. Samuti aktsepteeritakse üldiselt seda, et alibi esitamisel peab süüdistatav tõendama, et ta viibis kuriteo toimepanemise ajal mujal ega saanud seega viibida kuriteo toimepanemise kohas. Kirjeldatud piiranguid aktsepteeritakse omakorda väga piiratud – üksnes SP ühte elementi, PS § 22 lg-s 2 sätestatud tõendamiskoormist puutavas osas.

24. Ka Riigikohtu praktikas on asutud seisukohale, et teatud menetlussituatsioonides, mis on kujunenud süüdistatava või kohtualuse poolt oma kaitsefunktsiooni aktiivsel teostamisel, võib vältimatult tekkida vajadus piiratud ulatuses piirata PS § 23 lg-s 2 sätestatud. Kui end aktiivselt kaitsev süüdistatav jätab esitamata oma väidete õigsust kinnitavad tõendid ega loo reaalselt võimalust nende väidete kontrollimiseks, pole alust rääkida süüdistusversiooni suhtes tekkinud kahtlustest, mida tuleks tõlgendada süüdistatava kasuks (RKKKo 18.12.2007, 3-1-1-85-07, p 9.1; RKKKo 24.10.2005, 3-1-1-104-05, p 6.3; RKKKo 14.12.1999, 3-1-1-112-99, p 2; RKKKo 07.05.2009, 3-1-1-21-09; RKKKo 20.01.2014, 3-1-1-133-13, p 23; RKKKo 06.10.2016, 3-1-1-58-16, p 42; RKKKo 03.04.2020, 1-18-2232/179, p-d 66–67). Kõrvaldamata kahtlus isiku süüküsimuse lahendamisel ei tähenda ka seda, et olukorras, kus muud tõendid kaitseversiooni vähimalgi määral ei toeta, tuleks kohtul võtta süüküsimuse käsitlemisel aluseks süüdistatava jaoks soodsaim versioon. ID-põhimõtte rakendamiseks peab kaitseversioon olemuslikult haakuma kriminaalasjas kinnitust leidnud tõendikogumiga. Kui see nii ei ole, on ainetu rääkida ka isiku süüküsimust puudutavast kõrvaldamata kahtlusest KrMS § 7 lg 3 mõttes (vt RKKKo 27.06.2015, 3-1-1-49-16, p 21; RKKKo 13.10.2015, 3-1-1-77-15, p-d 18–19; RKKKo 07.11.2019, 1-18-86/128, p 58).

25. Kohtualuse kohustust tõendada teatud asjaolusid on peetud aktsepteeritavaks ka juhul, kui asutuse juht on andnud korralduse tasuda arved, millele pole lisatud tehtud tööde ja kulutatud materjali loetelu. Sel juhul läheb maksete ja tehtud tööde vastavuse tõendamiskoormis üle isikule, kes oma ametikohustusi nõuetekohaselt ei täitnud (RKKKo 25.01.2000, 3-1-1-9-00). Tõendamiskoormist ümberpöörav PS § 22 lg-s 2 sätestatu riive ei saa olla siiski menetleja suvaotsuse tulemiks, vaid see on lubatav üksnes juhtudel, kui süüdistatava mingit väidet on kas ülimalt raske või suisa võimatu kontrollida. Tavaolukorras peab menetleja olema see, kes kogub tõendeid mis tahes tõendamiseseme asjaolude kohta. (Vt ka nt RKKKo 20.11.2006, 3-1-1-90-06.)

26. Riigikohus (RKKKo 04.05.2011, 3-1-1-12-11, p 25.3) on asunud seisukohale, et EL õigusest, konkreetsemalt määruse nr 1/2003 art-st 2 ja KonkS § 6 lg-st 2 ei saa tuleneda tõendamiskoormise (seega KrMS § 7 lg-s 2 sätestatu) ümberpööramise kohustust. Riigikohtu käsitletavas otsuses märgitu kohaselt „asjaolu, et nii KonkS § 6 lg 1 kui ka ELTL art 101 lg 3 on asjasse puutuvad muudegi õigusharude jaoks peale karistusõiguse, tuleb silmas pidada ka KonkS § 6 lg 2 ja määruse nr 1/2003 art 2 tõlgendamisel. Nimelt ei toimu paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides kartellikokkulepete keelustamine karistusõiguse abil. Et Eestis on olukord teistsugune, võivad nimetatud konkurentsõiguslikku tõendamist reguleerivad sätted kriminaalmenetluslike üldiste tõendamispõhimõtete tõttu kehtida täies mahus vaid karistusõigusest väljapoole jäävate õigusharude puhul. Põhiseaduse § 22 lg 2 ja KrMS § 7 lg 2 kohaselt ei ole keegi kohustatud kriminaalmenetluses tõendama oma süütust. Seega peab isiku süü kriminaalmenetluses tõendama süüdistusfunktsiooni kandev prokuratuur, kes on tulenevalt KrMS § 211 lg-st 2 kohustatud välja selgitama ka süüdistatavat õigustavad asjaolud. Muu hulgas peab prokuratuur vastavate asjaolude ilmnemisel analüüsima ka õigusvastasust välistavate asjaolude esinemist”.

27. Spetsiifilised SP-ga seonduvad probleemid kerkivad esile nn paralleelmenetluste puhul – olukordades, kus isiku suhtes on olulisel määral kattuvatel asjaoludel samaaegselt või ka teineteisele järgnevalt kulgemas kriminaalmenetlus ja mingi muu menetlus (distsiplinaar-, haldus- või tsiviilkohtumenetlus). Menetluste paralleelsus iseenesest võib küll tähendada näiteks topeltkaristamise keelu põhimõtte riivet, mitte aga SP riivet (vt nt ka EIKo 9143/08, *Šikić vs. Horvaatia*, 15.07.2010; EIKo 45028/07, *Kemal Coşkun vs. Türgi*, 01.04.2017). Küll aga võib paralleelmenetluste korral SP riive ja rikkumisega tegemist olla näiteks siis, kui kriminaalmenetlusele hakatakse üle kandma teistele menetlustele omaseid ja üldjuhul menetlusalist isikut kriminaalmenetlusega võrreldes enam koormavaid tõendamisstandardeid. Kohtuasjas 60392/08, *Seven vs. Türgi*, 23.01.2018, kus vägistamisega seoses viidi läbi nii kriminaal- kui ka distsiplinaarmenetlus, toonitas EIK SP rikkumist tuvastades, et kriminaalõigusliku süü tuvastamine peab jääma üksnes kriminaalmenetluse raamidesse.

28. Kriminaalmenetluse eripära haldus- ja halduskohtumenetlusega võrreldes ei piirdu üksnes avaramate tõendusteabe kogumise võimalustega (RKKKo 22.10.2007, 3-1-1-57-07). Kriminaalmenetluses on isikule tagatud mitmed menetluslike garantiidena käsitatavad põhiõigused, mida haldus- ega halduskohtumenetluses pole ette nähtud. Oluline koht selliste kriminaalmenetluslike garantiide hulgas on KrMS § 7 lg-s 2 (PS § 22 lg-s 2) sätestatud ja SP ühe elemendina käsitataval põhimõttel, mille kohaselt ei pea isik kriminaalmenetluses tõendama oma süü puudumist. Samuti on isikul kriminaalmenetluses PS § 22 lg 3 järgi õigus keelduda ütluste andmisest enda või oma lähedaste vastu. Maksukuritegude uurimisel tuleb maksumenetluses kogutud tõendeid uurida ja hinnata kriminaalmenetlusliku tõendamise üldisi reegleid järgides (vt RKÜKo 17.02.2004, 3-1-1-120-03, p-d 16 ja 17). Kuna maksumenetluslik ja kriminaalmenetluslik tõendamiskoormis on erinevad, pole välistatud, et teatud juhtudel, kui maksumenetluses on võimalik hindamise teel määrata isiku poolt alusetult deklareerimata jäetud tasumisele kuuluv maksusumma, pole siiski võimalik isikut maksuhaldurile valeandmete esitamises kriminaalkorras süüdi tunnistada. Erinevalt maksukohustuslasest maksumenetluses ei ole kahtlustatav või süüdistatav kriminaalmenetluses tulenevalt

KrMS § 7 lg-st 2 kohustatud esitama tõendeid selle kohta, et kulutused on tehtud varem maksustatud või mittemaksustatavate tulude või saadud laenude arvel. Kriminaalmenetluses ei saa ainuüksi selle põhjal, et füüsiline isik pole esitanud veenvaid tõendeid mingitel aastatel tehtud kulutuste katteallikate kohta, järeldada, et kõnealused kulutused on tehtud tulumak-suga maksustatavate sissetulekute arvel. Samuti ei saa üksnes asjaolust, et füüsiline isik tegi teatud aastatel kulutusi, mis ületasid tema deklareeritud tulu, järeldada, et nende kulude katteks kasutatud tulu – ja seega ka kohustus taoline tulu deklareerida – tekkis kulutuste tegemisega samade aastate lõikes (RKKKo 22.10.2007, 3-1-1-57-07, p-d 10–11).

29. PS § 22 lg-s 2 sätestatu riivevõimalust tunnistades tuleb mõnda, et maksukuri-tegude menetlemisel on teatud ulatuses arvestatav maksumenetluslik põhimõte, mille koha-selt loob maksukohustuslase pahauskne käitumine talle kõrgendatud tõendamiskoormise maksukohustust vähendavate asjaolude tõendamisel (RKKKo 04.06.2007, 3-1-1-11-07). Erinevalt maksukohustuslasest maksumenetluses ei lasu süüdistataval kriminaalmenetluses kaasaaitamiskohustust (RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-47-07; RKKKo 22.10.2007, 3-1-1-57-07). See aga ei tähenda seda, et kriminaalmenetluses tuleks absoluutselt kõik kahtlused tõlgen-dada süüdistatava kasuks ning et eranditult kõikidel juhtudel oleks välistatud süüdistatava kohustus oma kaitseargumente tõendada. Maksuõigus nõuab tehingute kohta käivate raamatupidamise algdokumentide säilitamist. Säilitamiskohustust rikkunud süüdistatav, kes väidab, et tehingud on vaatamata dokumentide puudumisele aset leidnud, ei saa maksu-süüteo menetlemisel nõuda väidetavate tehingute arvestamist, ilma et ta looks menetlejale võimalust kontrollida tehingute toimumist.

30. KrMS § 7 lg-s 3 sisalduva ID-põhimõtte (vt ka eelnevalt p-s 2 märgitud) selgituseks tuleb kõigepealt toonitada, et kõnealuse põhimõtte kaitsealasse jäävad vaid süüdistatava süüdiolukut puudutavad kahtlused, mitte aga näiteks muud võimalikud kriminaalmenetluses esile kerkida võivad kahtlused (kohtuniku taandumisaluse olemasolu, tunnistaja immuuniteedi olemasolu, §-s 8 sätestatud selgituskohustuse tegelikku täidetust puudutavad kahtlused jne). Nii on näiteks karistusõiguses sätestatud ümberpööratud tõendamiskoormis laiendatud konfiskeerimise korral: KarS § 83² lg 1 teise lause järgi peab vara legaalselt päritolu tõendama süüdistatav (vt ka RKKKo 09.03.2016, 3-1-1-6-16, p 19; RKKKo 15.03.2011, 3-1-1-4-11, p 11), kuid laiendatud konfiskeerimise eelduseks on omakorda isiku süüdimõistmine. Riigi-kohtul on tulnud vastata küsimusele, kas süüdistatava süüditunnistamise välistab ka kõrval-damata kahtlus küsimuses, kas süüdistatav andis kriminaalasjas valeütlusi. Seisukoht oli eitav, kuna KrMS § 7 lg-s 3 sätestatud ID-põhimõtte kohaselt tõlgendatakse kriminaalmenet-luses kõrvaldamata kahtlus kahtlustatava või süüdistatava süüdiolukus tema kasuks (RKKKo 13.01.2014, 3-1-1-130-13, p 8). Erialakirjanduses ja teiste riikide kohtupraktikas tulebki enim levinuks lugeda arusaama, et menetlusõigusliku sisuga küsimuste ja seega ka menetlus-õiguse rikkumiste tuvastamisel ei lähtuta ID-põhimõttest. See tähendab põhimõtteliselt seda, et näiteks ebaseadusliku ülekuulamise meetodi (piinamise) tõendamiskohustus lasub ülekuu-lataval (süüdistataval). Siiski on üha enam levimas ka arvamus, et selline seisukoht ei arvesta kriminaalmenetluse tegelikkusega ega taga selle õigusriikkust ning teatud juhtudel peaks süüdistatava piisavalt detailsed väited võimaldama rääkida menetlusõiguse sellise rikkumise kahtlusest, mis tulekski tõlgendada rikkumiseks (StPO. Kommentar. 2011, lk 605, änr 52).

Piisavalt täpseid kriteeriume on siin aga pakkuda keeruline ja seetõttu võib arvata, et õiguspraktikas saab vaevalt oodata revolutsiooni, mis sunniks tõlgendama kahtlustatava kasuks ka selliseid menetluslikke kahtlusi.

31. Kohtupraktikas on tulnud lahendada ka küsimus, kuidas sobitub ID-põhimõttega kriminaalmenetluse alustamisel kohaldatav ja KrMS §-s 6 fikseeritud kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõte. Riigikohus on asunud seisukohale, et kui kohtuotsuse tegemisel tuleb ID-põhimõttest lähtudes tõlgendada kahtlused süüdistatava kasuks, siis KrMS §-s 6 sätestatu nõuab, et kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel tuleb lähtuda *in dubio pro duriore*-põhimõttest, tõlgendades iga kuriteokahtluse kriminaalmenetluse alustamise kasuks (RKKKo 22.09.2010, 3-1-1-60-10, p-d 9–11). Kuna aga juba ainuüksi kriminaalmenetluse alustamisega võidakse ühiskonnas valitsevate hoiakute tõttu isikuid stigmatiseerida, tuleb taunida kriminaalmenetluse alustamist olukorras, kus puudub üldse kuriteokahtlus või on see pelgalt teoreetiline. Tuleb siiski silmas pidada, et võimalus mitte järgida kriminaalmenetluse alustamisel ID-põhimõtet ei anna mingil juhul alust SP eiramiseks selleski menetlusfaasis. Vastupidi, niivõrd ebamääraste kahtluste faasis nagu kriminaalmenetluse alustamisel tuleb SP tagamist (näiteks riigi suhtluses meediaga) eriti piinliku täpsusega jälgida.

32. ID-põhimõtte puhul tuleb silmas pidada, et süüdistatava kasuks ei tule tõlgendada mitte igasugust tema süüdi oleku suhtes tekkivat kahtlust, vaid üksnes kõrvaldamata kahtlust (kahtlust, mida ei õnnestu kriminaalmenetluslike vahenditega kõrvaldada). Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktika selles küsimuses on mitmekesine. ID-põhimõtte võib tingida näiteks süüdistatava õigeksmõistmise olukorras, kus ei õnnestu kindlaks teha, millise süüdistuses kirjeldatud teoga süüdistatav kuriteo toime pani. Isik tuleb mõista õigeks juhul, kui välistada pole võimalik seda, et süüdistatav rikkus õigushüve teoga, mille osas on jõustunud õigeksmõistev kohtuotsus (RKKKo 13.01.2014, 3-1-1-130-13, p 8). Teisal rõhutas Riigikohus (RKKKo 07.05.2009, 3-1-1-15-09), et süüteo menetluse raames peavad süüteo faktilised asjaolud olema tuvastatud tõsikindlalt, mitte aga hüpoteetiliselt. Kui aja jooksul on muutunud sündmuskoha olustik ning ei ole võimalik läbi viia sündmuskoha vaatlust, mistõttu ei suudeta kõrvaldada kahtlusi, et isik pani tahtlikult toime puude ebaseadusliku raie, tuleb neid kahtlusi käsitleda süüdistatava kasuks tõlgendatavate kõrvaldamata kahtlustena KrMS § 7 lg 3 mõttes (RKKKo 07.05.2009, 3-1-1-15-09). Mõistes isiku õigeks kanepi ebaseaduslikus kasvatamises, mõõnis Riigikohus näiteks, et on võimalik, et kanepitaim sisaldas tetrahüdrokannabinooli vähem kui 0,2%. Kuna aga kanepitaimede tetrahüdrokannabinooli sisaldust ei olnud kriminaalasja menetlemisel tuvastatud ja kuna kriminaalasja materjalidest nähtuvalt ei ole kanepitaimede enam kriminaalasjale lisatud asitõendite hulgas, siis puudus võimalus selle asjaolu tuvastamiseks. Esile tõusnud kõrvaldamata kahtlus tuli kooskõlas KrMS § 7 lg-ga 3 tõlgendada süüdistatava kasuks (RKKKo 31.08.2005, 3-1-1-73-05). Riigikohus on analüüsinud ID-kontekstis ka tõenäosuslikkus vormis antud DNA-eksperdi arvamust, rõhutades, et DNA-eksperdi arvamus ilma tõenäosuse määrata ei kinnita süüdistuse väiteid ega lükka neid ka ümber. Olukorras, kus võrdsel määral on võimalikud kaks vastupidist versiooni, on kohtu jaoks tegemist KrMS § 7 lg 3 mõttes kahtlusega, mis tuleb juhul, kui selle kõrvaldamiseks ei astuta täiendavaid tõendamisalaseid samme, tõlgendada süüdistatava kasuks. Täiendavate tõendamisalaste sammudena (nt täiendav ekspertiis) on sellisel juhul käsitatavad

DNA-ekspertide tõepära suhet määravad arvutused, millest nähtub, mitu korda on üks hüpotees teisest tõepärasem ja millised võimaldavad kõnealuse kahtluse kõrvaldada (RKKKo 17.11.2014, 3-1-1-29-14, p 12). Hinnates väärteo toimepannud isiku kinnipidamise asjaolusid, leidis Riigikohus, et kui joobes isiku kinni pidanud tunnistajal ei ole täit kindlust kinni peetava isiku joobe täpses määras, tuleb tõlgendada joovet puudutavad kahtlused kinnipidaja kasuks ja tunnistajal võib asjaolusid kogumis hinnates olla õigus joobes isik kinni pidada KrMS § 217 lg 4 alusel, sõltumata sellest, et väärteomenetluses sellist õigust ei ole (RKKKo 19.11.2019, 4-19-841/33, p-d 8–9). Riigikohus on nentunud ka, et juhu, kui tapmine pannakse toime ruumis, kus peale tapetu viibisid surma põhjustamise hetkel veel vaid kaks inimest, kellest kummagi süü kohta pole kriminaalmenetluse käigus õnnestunud koguda ümberlökamatuid otseseid tõendeid, ei ole võimalik aset leidnud kuriteosündmuse asjaolusid kohtuotsuses rekonstrueerida ilma mõlemat ruumis viibinud isikut võrdsele vaatluse alla võtmata (RKKKo 19.06.2008, 3-1-1-33-08). Otsustamisel, kas teo pani toime süüdistatav, tuleb sellises situatsioonis muu hulgas lähtuda välistamise meetodist – kohtuotsuse põhjendustes peavad kajastuma ka argumendid selle kohta, mille alusel kohus leiab, et tegu ei saanud toime panna teine samas ruumis viibinud isik. Kui ka kaudsete tõendite kogumi tervikhinnangu tulemina pole õnnestunud kõrvaldada kahtlusi süüdistatava süü, tuleb pöörduda ID-põhimõtte poole; kahtluste püsijäämise tõenäosus on suurem siis, kui tõendite kogum hõlmab eranditult vaid kaudseid tõendeid (vt ka RKKKo 07.05.2007, 3-1-1-12-07; RKKKo 11.05.2012, 3-1-1-24-12, p 8).

33. Süüdistatava kasuks tuleks tõlgendada vaid selline kõrvaldamata kahtlus süüdistusversiooni paikapidavuses, mis on konkreetseid asjaolusid arvestades eluliselt usutav (vt nt RKKKo 09.03.2010, 3-1-1-8-10; RKKKo 12.04.2010, 3-1-1-15-10; RKKKo 08.06.2011, 3-1-1-38-11). Selline seisukoht peaks põhimõtteliselt välistama isikute õigeks mõistmise ilmselgelt ebareaalsete kaitseversioonide põhjal. Eluline usutavus on küll üks tõendi usaldusväärsuse hindamise kriteeriume, aga mitte iseseisev tõend KrMS § 63 lg 1 tähenduses. Samas ei tõsta kaitseversiooni eluliselt ebausutavaks kuulutamine automaatselt mingil määral süüdistusversiooni usutavust ega kaota üldist riigi tõendamiskohustust. Nii on Riigikohus leidnud narkootilise või psühhotroopse aine käitlemise asjas, et kohus läks vastuollu SP põhimõttega ja rikkus oluliselt kriminaalmenetlusõigust, kui ta tugines kaitsevaidete elulisele ebausutavusele olukorras, kus kohtuvälise menetleja poolt kogutud tõendid ei kinnitanud süüte toimepanemist, pöörates nii tõendamiskoormise ümber ja lugedes süüteo koosseisu tõendatuks seetõttu, et süüdistatav ei suutnud veenvalt tõendada, et ta omandas ravimi seaduslikult (RKKKo 04.10.2013, 3-1-1-72-13, p 14). Vastukaaluks juhtumil, kus väärteo asjaolusid tervikpildis vaadates puudusid usutavad viited võimalusele, et narkootiline aine võis sattuda inimese organismi muul viisil kui isiku eelneva teadliku tarvitamise tulemusel, pidas Riigikohus võimalikuks tõsikindlalt järeldada, et inimene tarvitas kanepit (RKKKo 27.04.2020, 4-19-447/47, p-d 9–15, ja eriarvamus sellele).

34. ID-põhimõttel on määrav tähtsus olukordades, kus süüdistuse etteheide tugineb sisuliselt ühele tõendile. Sellistel puhkudel peab eriti põhjalikult vaagima kõiki selle ühe süüdistatava tõendi uurimisel tõstatatud kahtlusi ja need veenvalt kummutama. Erilise tähenduse omandab siin ka KrMS § 61 lg-s 2 sätestatud printsiip, mille kohaselt ei ole ühelgi tõendil ette kindlaksmääratud jõudu. Nii on Riigikohus leidnud (RKKKo 19.10.2004, 3-1-1-94-04),

et situatsioonides, kus on ainult n-õ sõna sõna vastu, peab kohus erilise tähelepanelikkusega arvestama kõigi asjaoludega, mis oma olemuselt on kaasuse lahendamisel asjakohased ning mis võivad mõjutada tõendite hindamist, kusjuures otsusest peab sõnaselgelt tulenema, et kohus on neid asjaolusid ka arvestanud. Kaaluda tuleb kõiki asjaolusid, motive, eesmärke, mis räägivad nii süüteo toimepanemise poolt kui ka vastu ning anda neile üldhinnang e teisi-sõnu – hinnata argumente kogumis. Üksik tõend tuleb koos teiste teada olevate asjaoludega paigutada n-õ üldhinnangusse ning alles kogu tõendusliku baasi alusel saab otsustada selle üle, kas isik on süüdi või mitte. Vaid ühe tõendi põhjal kuriteo faktiliste asjaolude tuvastamise põhjendamine peab olema selline, et siseveendumuse kujunemine oleks lugejale eriti selgesti jälgitav ja kõik selle ühe süüstava tõendi hindamisel tekkinud kahtlused veenvalt kummutatud (nt RKKKo 18.02.2011, 3-1-1-109-10).

35. ID-põhimõte on tihedas seoses ka KrMS §-s 14 sätestatud kohtumenetluse võistlevuse printsiibiga, mille kohaselt täidavad kohtumenetluses süüdistus- ja kaitsefunktsioone ning kriminaalasja lahendamise funktsioone eri menetlussubjektid. Kui tõendite uurimisel tekivad põhjendatud kahtlused ning neid ei õnnestu kõrvaldada teiste kriminaalasjas sisalduvate tõenditega, tuleb ID-põhimõttel langetada otsus süüdistatava kasuks, mitte aga teha süüdistatavale kahjulikku otsust vahetult uurimata vastuoluliste või puudulike tõendite alusel (RKKKo 12.12.2012, 3-1-1-113-12, p 7.3; RKKKo 18.12.2006, 3-1-1-82-06, p 11). Tulenevalt KrMS §-dest 7 ja 14 ei või kohus asuda süüdistaja rolli ega täita süüdistust kinnitavate tõendite vähesusest tulenevat tühimikku enda siseveendumusega, vaid sel juhul tuleb kõrvaldamata kahtlused tõlgendada süüdistatava kasuks. Vastava PS § 22 ja KrMS § 7 rikkumise on Riigikohus hinnanud kriminaalmenetlusõiguse oluliseks rikkumiseks (vt nt RKKKo 16.03.2015, 3-1-1-10-15, p 15; RKKKo 01.07.2011, 3-1-1-10-11, p 26; RKKKo 05.12.2013, 3-1-1-114-13, p 10).

Lõige 3

36. PS § 22 lg-s 3 sätestatu kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu. Tulenevalt põhiõiguse ladinakeelsest tähistusest (*nemo tenetur se ipsum accusare*) kasutatakse selle tähistamiseks edaspidi lühendit NT. Vahel tavatsetakse kõnealust põhiõigust nimetada ka enese mittesüüstamise privileegiks. KPÕRP art 14 lg 3 p-s g sätestatu kohaselt on igaühel õigus mis tahes temale esitatud kriminaalsüüdistuse arutamisel mitte olla sunnitud andma ütlusi iseenda vastu või tunnistama end süüdi. EIÕK-s NT otsesõnu ei sisaldu, kuid EIK praktika on selle tuletanud EIÕK art 6 lg-test 1 ja 2 (vt nt EIKo 18731/91, *Murray vs. Ühendkuningriik* 08.02.1996; EIKo 34720/97, *Heaney ja McGuinness vs. Iirimaa*, 21.12.2000). Direktiiv nr 2016/343 käsitab seevastu nii õigust vaikida kui ka õigust ennast mitte süüstada sõnaselgelt SP oluliste aspektidena (põhjenduspunktid 24–32).

37. KrMS-s sisalduvad NT elemente § 34 lg 1 p 1 (mille kohaselt on kahtlustataval õigus teada kahtlustuse sisu ja anda selle kohta ütlusi või keelduda ütluste andmisest), § 66 lg 3 (milles sätestatakse tunnistajana ütluste andmisest keeldumise üldklausel), § 71 (milles piiritletakse nende lähedaste isikute ring, kelle kohta ütluste andmisest on tunnistaja õigustatud keelduma ning sätestatakse otseselt ka isiku õigus keelduda tunnistajana andmast selliseid

ütlusi, mis võiksid olla teda ennast süüstavad) ja § 287¹ lg 5 (mille kohaselt tunnistajat, kes on kaastäideviijana või osavõtjana samas kuriteos süüdi või õigeks mõistetud, ei hoiatata kriminaalkaristuse eest ja talle selgitatakse õigust ütluste andmisest keelduda).

38. NT kujunes välja Inglismaal 17. sajandil, kandus tavaõiguse retseptiooniga Ameerikasse ja on tänaseks tuntud Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni viienda parandusena. Mandri-Euroopas pikka aega valitsenud inkvisitsioonilisele kriminaalmenetlusele oli NT võõras. Menetluse eesmärgiks oli kuulutatud nn materiaalne tõde ja selle poole kohustati riiklikult püüdma ka süüdistatavat. Süüdistatav oli selles menetluses õigusteta objekt, kes pidi kaasa aitama enese süü tuvastamisele, kelle ütlusi loeti tähtsaimaks tõendiks ja keda sunniti ütluste andmisele piinamise ning hiljem nn kuulekus- ja valetamistrahvide vahendusel. Ka valgustusajastu saabumine ei muutnud NT-d kontinentaalse kriminaalmenetluse iseseisvaks põhimõtteks. Kohtuniku ja süüdistaja menetluslike rollide eristumisega nn süüdistusprotsessi väljakujunemisel kaasnes ka Mandri-Euroopas arusaam sellest, et süüdistatavale tuleb tagada spetsiifilised õigused ja teda ei saa kohustada olema endavastaseks tõendiks.

39. Nii nagu SP paigutub ka NT toimeala poolest kohtumenetluslike põhiõiguse hulka. Konkreetsemalt aga hõlmab NT isikuline kaitseala kahte liiki kriminaalmenetluse ja vääртеomenetluse subjekte. Esiteks hõlmab NT füüsilisi isikuid, kelle süüteoasja menetletakse, seega nii kahtlustatavat ja süüdistatavat kriminaalmenetluses kui ka menetlusalust isikut vääртеomenetluses. Just neid isikuid ei või kõnealuse põhiõiguse kohaselt sundida end süüdi tunnistama. Niivõrd, kuivõrd NT on käsitatav kahtlustatava ja süüdistatava või menetlusaluse isiku õigusena, on see lahutamatu seotud ka SP-ga: oma süütuse tõendamise kohustuse puudumine peab põhimõtteliselt kahtlemata sisaldama ka vaikimise võimalust. Teiseks hõlmab NT nii kriminaalmenetluse kui ka vääртеomenetluse tunnistajaid, keelates neid sundida andma tunnistusi (menetlusõiguslikult on siin õigem rääkida ütlustest) enese ja oma lähedaste vastu.

40. PS kommentaaride esimeses väljaandes on toleaegele arusaamale tuginevalt väidetud, et olemusest (esemelisest kaitsealast) tulenevalt ei hõlma NT isikuline kaitseala juriidilisi isikuid, sest juriidiline isik ei saa põhimõtteliselt ütlusi anda. Tänapäeval on põhjust seada selle väite paikapidavus kahtluse alla. Kui lähtuda KrMS §-s 36 sätestatust, et juriidilisest isikust kahtlustatav või süüdistatav osaleb kriminaalmenetluses oma juhatuse või seda asendava organi liikme või pankrotihalduri kaudu, kellel on kõik kahtlustatava või süüdistatava õigused, sealhulgas õigus anda juriidilise isiku nimel ütlusi, siis tuleb loogiliselt järeldada, et sellisele ütluste andjale laieneb ka NT kaitseala. Siinjuures tuleks arvestada ka seda, et ilmselt oleks praktiliselt üsna keerukas sama füüsilise isiku puhul ühes menetlusesituatsioonis jaatada ja teises eitada NT toimet, kui see isik oleks tulenevalt KarS § 14 lg 2 võimalusest sätestatud samaaegselt nii kahtlustatava füüsilise isikuna kui ka juriidilise isiku juhatuse liikmena. Euroopa Kohtu praktikas ei kohaldata juriidilistele isikutele NT-põhimõtet küll süüstavate dokumentide väljaandmise osas, küll aga on seda arvestatud süüstavate ütluste andmise osas (EKo C-374/87, *Orkem vs. Euroopa Komisjon*, 18.10.1989, p-d 34–35).

41. EIK praktikas ei mõelda sunni all mitte üksnes sunnivahendeid kitsalt EIÕK art 3 mõttes, vaid igasugust vahetut või vahendatud survet ülekuulatavale, mis võiks kaasa tuua enese või

enda lähedase süüditunnistamise. Seega loetakse sunniks kõnealuses mõttes ka igat liiki ähvardamist näiteks rahatrahvi ja muude faktiliste või õiguslike järelmittega, sealhulgas ka kolmandate isikute suhtes, samuti ähvardamist kasutada ütluste andmisest keeldumisel vägivalda või psühhofarmakone. Erialakirjanduses vaieldakse siiski selle üle, kus täpselt paikneb piir (veel) lubatud ja (juba) keelatud ülekuulamise meetodite vahel; selle vahel, kus lõpeb n-õ uurimiskavalus ja algab NT rikkumisena kvalifitseeritav ülekuulatava tahtevabaduse ebaseaduslik mõjutamine. Ühe võimaliku arusaama kohaselt on NT-põhimõtet rikkuva ebaseadusliku ülekuulamise meetodiga tegemist siis, kui ülekuulatava tahtevabadust muudetakse nii, et ütluse taga ei ole ütluse andja isiksust ja ütluse sisuks olevat edastatakse automaatselt. Ka üks tõsisemaid (kuid kaugeltki mitte ainus) vastuargumente polügraafi (valedetektor) kasutamisele ülekuulamisel on tuletatav sellest kriteeriumist lähtuvalt: kuna polügraafi kasutamisel registreeritakse vahetult siiski vaid füsioloogilisi reaktsioone, ei saa siin tõsiselt rääkida n-õ ütlustetagusest isiksusest. Ka Riigikohtu kriminaalkolleegium on leidnud, et polügraafitesti kasutamise tulem ei ole KrMK § 48 lg-s 2 (KrMS § 63 lg-s 1) loetletud lubatav tõendivorm (RKKKo 18.10.2001, 3-1-1-87-01). Keeld sundida ütluste andmisele iseenda ja oma lähedaste vastu NT siseelemendina ei tähenda seda, et selle põhiõiguse isikulise kaitsealaga otseselt hõlmamata ülekuulamise puhul (seega siis, kui ei anta ütlusi enda vastu) oleks ütluste andmisele sundimine piiramatult lubatud. KrMS § 64 lg-s 1 sätestatu kohaselt on lubatud tõendeid koguda vaid viisil, mis ei riiva kogumises osaleja (see on menetlusalune isik) au ja väärikust, ei ohusta tema elu või tervist ega tekita põhjendamatult varalist kahju. Keelatud on tõendeid koguda piinates või isiku kallal muul viisil vägivalda kasutades või tema mäluvõimet mõjutavaid vahendeid ja inimväärikust alandavaid viise kasutades. Ka käsitab KarS § 290¹ alates 2015. a esimese astme kuriteona ametiisiku poolt toimepandavat piinamist, mis võib seisneda mh ilma seadusliku aluseta teadvalt suure või järjepideva hingelise valu põhjustamises ütluse saamise eesmärgil. Samas on seaduslike vahenditega võimalik kõiki NT isikulise kaitsealaga hõlmamata isikuid sundida ütluste andmisele. Seaduslikuks vahendiks on siin eeskätt ja põhiliselt kriminaalkaristuse ähvardus: vastavalt KarS §-dele 318 ja 320 on kriminaalkorras karistatav selle kannatanu või tunnustaja tegevus, kes vaatamata sellekohasele eelnevale hoiatusele on keeldunud ütluste andmisest või on andnud teadvalt valeütlusi.

42. NT-st lähtuv sundimiskeeld hõlmab otseselt uurimistoiminguid, mille raames antakse ütlusi (ülekuulamine, vastastamine, äratundmiseks esitamine, ütluste seostamine olustikuga). See ei välista veel iseenesest kriminaalmenetluse kaasatud isikute suhtes absoluutselt igasuguse sunni kohaldamist. Kõigepealt ei saa kõnealusele põhiõigusele tuginevalt jääda kriminaalmenetluse raames menetleja (kriminaalmenetluses uurija, prokuröri või kohtu) kutsel lihtsalt ilmumata. Menetleja kutsel ilmumata jäämise tagajärjed on ette nähtud KrMS §-s 138. Kui aga kahtlustatava, süüdistatava või kohtualuse ilmumata jäämine on käsitatav kriminaalmenetlusest kõrvalehoidumisena, võidakse tema suhtes kohaldada tõkendina vahi all pidamist. Samuti ei saa kõnealusele põhiõigusele tuginevalt keelata enese suhtes seaduslike menetlustoiminguid, mis ei seondu ütluste andmisega (läbiotsimist, isiku läbivaatust, võrdlusmaterjali võtmist, uurimiseksperimenti, ekspertiisi jt). Erialakirjanduses on domineeriv arusaam, et süüdistatava kohustus alluda mis tahes menetlustoimingutele tähendab üksnes passiivset allumiskohustust. Seega ei peeta lubatavaks sundida süüdistatavat äratundmiseks

esitamise raames äratundmist väidetavalt kergendavaid grimasse tegema või demonstree- rima enese spetsiifilist (näiteks lonkavat) kõnnakut. Piiritlemisraskused küsimusele vasta- misel, kas tegemist on NT riive (ja rikkumisega) võivad praktikas tekkida aga siis, kui näiteks igati seadusliku läbiotsimise tulemina leitakse süüdistatava päevik, milles ta on detailselt kirjeldatud oma kuriteo toimepanemist. Pole alust arvata, et EIK enda nn tervikhinnangu- lise lähenemisega tunnistaks (NT rikkumise kaudu) ausat kohtumenetlust rikkuvaks sellist süüdistatavat süüdi tunnistanud kohtuotsuse, milles tugineti olulisel määral just päevikus märgitule, kuigi nenditi, et süüdistatav keeldus ütlusi andmast ja end süüdi tunnistamast. EIK praktikas on piir lubatud ja lubamatu sunni vahele uurimistoimingu eseme lõikes tõmmatud printsibi abil, mille kohaselt ei laiene enese mittesüüstamise privileeg sellise materjali kasu- tamisele kriminaalmenetluses, mis on kahtlustatavalt saadud küll sunniga, kuid mis eksisteerib kahtlustatava tahtest sõltumatult, nagu näiteks läbiotsimisel saadud dokumendid või DNA-tes- tiks võetud proovid (EIKo 19187/91, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, 17.12.1996, p 69; EIKo 54810/00, *Jalloh vs. Saksamaa*, 11.07.2006, p-d 100–117; jälitustoimingutega saadud salves- tiste kohta vt võrdluseks p 50). Samuti ei ole SP-ga vastuolus sõidukijuhtide allutamine alko- testimisele (EIKo 43486/98, *Tirado Ortiz ja Lozano Martin vs. Hispaania*, 15.06.1999). Ka on EIK näiteks leidnud, et karistusahvardusega kohustus teha politseile teatavaks sõidukit juhtinud isiku andmed ei ole vastuolus põhimõttega, mis keelab sundimast isikut avaldama ennast või lähedasi süüstavaid andmeid (EIKo 15809/02 ja 25624/02, *O'Halloran ja Francis vs. Ühend- kuningriik*, 29.06.2007). EIK on NT-põhimõtte sidunud ka dokumentide karistusahvardusel väljaandmisega (EIKo 10828/84, *Funke vs. Prantsusmaa*, 25.02.1993, § 44; vt ka komm p 58).

43. NT esemelise kaitseala piiritlemine eeldab seaduse tasandil kahtlemata ka selle täpsus- tamist, keda lugeda lähedaseks. Eesti seadusandja sellealast õiguspoliitilist valikut kajastab KrMS § 71 lg 1 tekst. Kohtupraktikas on enim vaidlusi põhjustanud KrMS § 71 lg 1 p-s 5 ette- nähtud tunnistaja õigus keelduda ütluste andmisest kahtlustatava vastu mitte üksnes tema abikaasana, vaid ka püsivas kooselus oleva isikuna. Vaidluste põhjuseks on mõistetavalt kooselu püsivuse määratlematus.

44. Kuna NT on ütluste andmisega seonduv põhiõigus, saab ka valitseva kohtupraktika kohaselt selle esemelise kaitseala toimest tegelikult rääkida alles siis, kui isikut on enne ütluste andmisele asumist (üldjuhul enne sisulisele ülekuulamisele asumist) kõnealusest põhiõigusest teavitatud. Kui teavitamiskohustus on jäänud täitmata, tuleb seda käsitada kriminaalmenetluse seaduse olulise rikkumisena ja saadud ütlusi ei saa lugeda lubatavateks tõenditeks (vt RKKKo 20.03.2002, 3-1-1-25-02). Riigikohtu selles kohtuotsuses on märgitud, et kriminaalasja menetlemisel on lubamatu suhtuda menetlusosaliste õiguste selgitamisse formaalselt. Õiguste selgitamine tunnistajale tähendab vastavate menetlusõiguse sätete suulist avaldamist ning nende sätete sisu lahtimõtestamist uurija poolt. Õiguste selgitamiseks ei saa lugeda üksnes allkirja võtmist menetlusseaduse paragrahvide loetelule ega ka mitte ülekuulatavale võimaluse andmist lugeda iseseisvalt vastavaid paragrahve.

45. Siinkohal on oluline märkida, et NT kehtib mõistagi ka siis, kui isik, kes ütlusi annab, on alaealine. KrMS ei näe alaealise puhul ette erisusi KrMS § 71 kohaldamisel, s.o ütluste andmisest keeldumisel isiklikel põhjustel. Riigikohtu praktikas on peetud alaealise ütluste

andja teavitamata jätmist õigusest keelduda ütluste andmisest oma isa vastu oluliseks kriminaalmenetlusõiguse rikkumiseks, mistõttu selliselt saadud tõend ei ole seaduslik tõend (RKKKo 23.10.2015, 3-1-1-73-15, p-d 18–20).

46. Lähtudes KrMS § 68 lg-tes 1 ja 2 sätestatust, on põhjust eristada ülekuulamiste kahte etappi: esimese raames tuvastatakse üksnes ülekuulatava isikusamasus ja selgitatakse talle tema õigusi ning alles teine etapp hõlmab sisulist ülekuulamist. Sellisest piiritlemisest lähtuvalt on valitsemas arusaam, et NT esemeline kaitseala hõlmab üksnes teist etappi ja et enne seda on isik kohustatud kaasa aitama enese isikusamasuse tuvastamisele ega tohi siin keelduda ütluste andmisest. Praktilist tähtsust sellisel piiritlemisel siiski ei ole, sest eelnimetatud isikusamasuse tuvastamisele kaasaaitamise kohustus ei ole õiguslikult tagatud: kedagi ei saa Eestis õiguslikule vastutusele võtta üksnes selle eest, et ta ei aita süüteomenetlustes kaasa enese isikusamasuse tuvastamisele.

47. Mõistetavalt ei muuda NT-põhimõtte menetlejate tööd kergemaks, pigem vastupidi. Seetõttu ei tohiks olla üllatav, et nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas diskuteeritakse selle üle, kas kohus võib otseselt sellisest vaikimisest lähtuvalt teha kohtualuse olukorda halvendavaid järeldusi. Erialakirjanduses valdavalt eitatakse sellist võimalust. Õigustatud on ilmselt ka küsimus, kuidas saab vaikimise põhjal teha järeldusi, kui vaikimise motiivid võivad olla erinevad. EIK poolt *Murray* kohtuasjas (EIKo 18731/91, *Murray vs. Ühendkuningriik* 08.02.1996) tehtud otsuses asuti seisukohale, et süüdistatava vaikimise (ütluste andmisest keeldumise) tõlgendamine tema kahjuks ei ole käsitatav EIÕK art 6 rikkumisena, kuid vaikimisprivileeg ei välista, et kui olukord eeldab selgelt süüdistatava selgitusi, võetakse vaikimine arvesse tõendite veenvuse hindamisel. Ka mitmetes hilisemates lahendites on kohus jäänud põhimõtteliselt samale seisukohale. Kindel on siiski see, et KarS § 58 kohaselt ei saa süüdistatava vaikimine olla tema karistust raskendavaks asjaoluks.

48. Erialakirjanduses võrdlemisi üksmeelse arvamuse kohaselt puudub sellel tunnistajal, kes on loobunud kõnealuse põhiõiguse kasutamisest ja on nõustunud andma ütlusi oma lähedase vastu, n-õ valetamise õigus. Seda mõtet on püütud edastada ka KrMS § 66 lg-s 3 teises lauses („Ütlusi andes on tunnistaja kohustatud rääkima tõtt.“). Seega põhimõtteliselt tuleb kõnealuse põhiõiguse kasutamisest loobunud tunnistajat ka hoiatada kriminaalvastutusest ütluste andmisest keeldumise ja teadvalt valeütluste andmise eest. Vaieldud on erialakirjanduses aga selle üle, kas ka süüdistataval, kes ei keeldu ütluste andmisest enese vastu, on valetamise õigus. Väga tõsimeelselt viimasesse vaidlusesse suhtuda siiski ei saa, sest mis tahes õiguslikke järelemeid kohtualuse valetamisega siduda ei saa.

49. NT on PS § 22 lg-s 3 kirjas seadusereservatsioonita põhiõigusena. On raske ette kujutada juhtu, kus NT riivet (nii nagu SP riivetki) võiks õigustada mingi teise põhiõiguse või PS printsibi tagamise vajadusega. Tegelikult on selline riive siiski paraku täiesti võimalik. Ei saa nimelt jätta märkamata, et nüüdisaegses kriminaalmenetluses peetakse vältimatult vajalikuks mõningaid regulatsioone, mille puhul NT riive eitamine oleks silmakirjalik.

50. Tänapäevaks on muutunud domineerivaks arusaam, et eeskätt organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus eeldab üha aktiivsemat jälitustegevust. KrMS 3¹. ptk-s sätestatu kohaselt võib kriminaalmenetluses tõendiks olla muu hulgas ka jälitustegevuse (nt telefonikõne salajase pealtkuulamise) tulemina vormistatud jälitustoimingu protokoll, millele võidakse lisada ka salajase pealtkuulamise salvestis. Kuna selline salajane salvestis võib sisaldada ka süüdistatava juttu (sisuliselt ütlusi), siis on põhjust väita, et jälitustegevuse vahendusel tõendite kogumine võib NT-põhimõtet riivata. Kui pelgalt varjatud pealtkuulamise puhul võib vastuks viidata EIK praktikast tuttavale põhimõttele (vt komm 42), et kahtlustatava tahtest sõltumata eksisteeriva tõendusmaterjali kogumisele enese mittesüüstamise privileeg ei laiene, siis teistsugune on olukord näiteks politseiagendi puhul (KrMS § 126⁹). Politseiagent kogub tõendeid muudetud identiteeti kasutades ning võib seega n-ö riigi agendina suunata kahtlustatava andma sellist informatsiooni, mida see muidu kui politseiagendi õhutusel riigile ei annaks. Seadus näeb ette, et politseiagendi ütlusi tõendina kasutades järgitakse KrMS-s tunnistaja kohta käivaid sätteid. Samane olukord esineb siis, kui kuulatakse salaja pealt kahtlustatava vestlusi sellise vestluse läbiviimiseks politseiasutuse poolt instrueeritud salajase kaastöötajaga. Kohtuasjas 48539/99, *Allan vs. Ühendkuningriik*, 05.11.2002 (p-d 42–53) tuvastas EIK vastuolu EIÕK art-s 6 sisalduva NT-põhimõttega olukorras, kus kohtus kasutati süüstava tõendina politsei informaatori vahendusel kaebajalt tema tahet eirates saadud teavet. Nimetatud asjas pandi politsei kauaaegne kaastöötaja H. samasse arestikambrisse vahistatud kaebajaga (kes oli ülekuulamistel kasutanud õigust ütlusi mitte anda) kindla eesmärgiga saada kaebajalt teavet, mis teda kuriteos inkrimineeriks. Kahtlustatava ülestunnistused H-le, mis olid määravaks tõendiks süüdimõistmisel, ei olnud kohtu hinnangul spontaansed ega vabatahtlikud, vaid H. intensiivse ja suunava küsitlemise tulemus. Vestlus oli funktsionaalselt võrreldav ülekuulamisega, aga samas puudusid politseilise ülekuulamise puhul nõutavad garantiid (nt kaitsja juuresolek ja õigustest teavitamine). Kohus täheldas psühholoogilist survet, mis mõjutas kaebaja poolt H-le avaldatu vabatahtlikkust. Kohus ei tuvastanud aga EIK art 6 rikkumist mõneti samasel juhtumil kohtuasjas 4378/02, *Bykov vs. Venemaa*, 10.03.2009 muu hulgas põhjusel, et pealtkuulatava vestluse osapool viibis vabaduses ja tal oli seega täielik voli määrata, kas ja kellega ta suhtleb, isegi kui tegemist on politsei informaatoriga (vt ka EIKo 5935/02, *Heglas vs. Tšehhi Vabariik*, 01.03.2007).

51. Jälitustoimingute põhimõttelist lubatavust või täpsemalt öeldes vältimatust tõendite kogumisel on aktsepteeritud EIK poolt *Klassi jt* kohtuasjas (EIKo 5029/71, *Klass jt vs. Saksamaa*, 06.09.1978) tehtud otsuses. Selles nenditakse, et erinevalt isikute salajase jälgimise loomulikkusest politseiriigis on selline tegevus EIÕK järgi talutav üksnes siis, kui see on riigi demokraatlike institutsioonide kaitseks hädavajalik. EIK praktika kohaselt on liikmesriikidel jälitustegevuse konkreetsete tingimuste kehtestamisel teatud valikuvabadus, kuid see ei tähenda piiramatut valikuvabadust kohaldada oma jurisdiktsiooni piires isikute varjatud jälgimist. Kõigepealt on vastavalt KarS §-dele 137 ja 315 ebaseaduslik jälitustegevus kuritegu. KrMS 3¹. ptk-s on kehtestatud võrdlemisi ulatuslik garantiisüsteem, mis põhimõtteliselt peaks vältima jälitustegevust, mis ei ole riigi demokraatlike institutsioonide kaitseks hädavajalik. Samas tuleb tunnistada, et jälitustegevuse varjatusest tingitult on kõnealuse garantiisüsteemi piisavus ja tõhusus olnud kestvalt ja ilmselt ka jääb kestvalt nii õiguslikuks kui ka poliitiliseks diskussiooniteemaks.

52. Vastavalt KrMS §-dele 205 ja 205¹ võib Riigiprokuratuur kriminaalmenetluse kahtlustatava või süüdistatava suhtes tema nõusolekul lõpetada, kui see isik on vastavalt kas oluliselt kaasa aidanud avaliku menetlushuvi seisukohalt tähtsa kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele ja kui ilma selleta oleks selle kuriteo avastamine ja tõendite esitamine olnud välistatud või oluliselt raskendatud (KrMS § 205) või kui isik on esimesena esitanud KonkS-s sätestatud leebuse kohaldamise tingimusi täitva leebuse kohaldamise taotluse (KrMS § 205¹). Selline kaasaaitamine tõendamiseseme asjaolude selgitamisele seisneb lõppkokkuvõttes sisuliselt alati ütluste andmises. Kahtlemata ei ole kõnealune regulatsioon käsitatav ütluste andmisele otsese ja vahetu sunniga, kuid samas oleks kindlasti silmakirjalik väita, et sellisel regulatsioonil ei ole mingit puutumust NT-põhimõttega.

53. Mingil määral on NT riivega kahtlemata tegemist ka nn kärbitud menetluste (seega KrMS 9. ptk-s sätestatud lihtmenetluste, samuti VTMS 10. ptk 2. jaos sätestatud kiirmenetluse) puhul. Lõppkokkuvõttes pakub riik kõigis nendes kärbitud lihtmenetlustes oma süüd vähemalt mingil viisil tunnistavale isikule teatud soodustusi (kiiremat menetlust, teatud kuritegude menetlemata jätmist, normiga võrreldes kergemat karistust jne). Igasuguste kärbitud menetluste juurutamine peegeldab tänapäeva süüteomenetluse ühte vältimatut arengutendentsi. Ilmselt oleks raske üheselt eitada seda, et nendele menetlustele omased teatud võiduvõimalused võivad kallutada süüdistatavaid või menetlusluseid isikuid nende menetlustega nõustumise ja selle kaudu vältimatult ka enese süü tunnistamise suunas. Teisalt on kärbitud menetlused põhimõtteliselt kahtlemata kohased ja proportsionaalsed alternatiivid üha pikemat aega vältavatele n-ö tavalistele süüteomenetlustele. Need erimenetlused on vajalikud alternatiivid ka ühiskondliku julgeoleku tagamise seisukohalt, sest vaid neid kasutades on riiklike ressursside nappust arvestades võimalik adekvaatselt reageerida süütegude kasvule. Nimetatud, aga ka teised kärbitud menetluste pooltargumendid ei saa teatud juhtudel ilmselt välistada vajadust kaaluda, kas mingi kärbitud menetluse valikut (või vastava pakkumisega nõustumist) on põhjust lugeda NT ebaproportsionaalseks riiveks. Riigikohus (RKKKm 13.06.2007, 3-1-1-16-07) on leidnud, et üld- ja lihtmenetlusi ei saa siiski käsitada võrdsete alternatiividena ning nn ettevaatusprintsipiist lähtuvalt tuleks viimased jätta kohaldamata siis, kui see võiks kuidagi riivata teiste süüdistatavate õigust täiemahuliste garantiidega üldmenetlusele. Seetõttu leidis Riigikohus samas, et kui mitme süüdistatavaga kriminaalasjas üks süüdistatav ei nõustu vastavalt kas lühi- või kokkuleppemenetlusega, peaks sellele üldjuhul järgnema kõigile selles kriminaalasjas süüdistatavatele maksimaalselt võimalike kriminaalmenetluslike garantiide tagamine, st kogu kriminaalasja lahendamine üldmenetluses. Kehtiv KrMS § 216 lg 2 p 1 võimaldab otsesõnu eraldada eraldi menetluseks kriminaalasja ühe kaassüüdistatava suhtes, kes erandina teistest kaassüüdistatavatest soovib enda kriminaalasja menetlemist lihtmenetluses. Garantiina näeb KrMS § 366 p 9 teistmisalusena ette kohtuotsuse jõustumise, millega süüdistatav mõistetakse õigeaks kuriteos, milles kaastäideviija või osavõõtja on lihtmenetluses süüdi tunnistatud.

54. NT riive kontekstis tuleb esile ka küsimus, kas ja kuivõrd on selle põhimõttega kooskõlas isiku poolt varasemates menetluslikes situatsioonides kas ennast või enda lähedast süüstavate ütluste avaldamine (st ülekuulamisprotokollides fikseeritu ettelugemine) kohtus juhul, kui see isik ei ole eri põhjustel kohtusse ilmunud või on ilmunud, kuid keeldub nüüd

kohtus ütluste andmisest. Esmalt tuleb märkida, et EIK praktikas aktsepteeritakse põhimõtteliselt võimalust, et isiku vahetu kohtuliku ülekuulamise asemel avaldatakse kohtuistungil enne kohtulikku arutamist antud ütlused. Ausa kohtumenetluse põhimõttega kooskõlas olevaks peetakse sellist võimalust siis, kui see on sisemaise menetlusõiguse kohaselt lubatav ja kui süüdistatava vastu ütlusi andnud isikut on süüdistataval (või erandjuhtudel vähemalt tema kaitsjal) olnud võimalus küsitleda. Küsimus sellest, kas ja kuivõrd meie seaduste kohaselt on nn immuniteediõigusega isikute poolt varem antud ütluste kohtus avaldamine kooskõlas PS § 22 lg-s 3 sätestatud NT-põhimõttega, väärib ilmselt eraldi käsitlemist.

55. KrMS §-s 71 nimetatud tunnistaja immuniteediõigusega isik peab arvestama sellega, et tal tuleb teha lõplik otsus ütluste andmise või sellest keeldumise kohta juba kohtueelses menetluses. Kui ta jätab kohtueelses menetluses mingil põhjusel enese mittesüüstamise privileegi kasutamata ja annab ütlusi, ei saa ta hiljem kohtus ütluste andmisest keeldumise korral enam arvestada sellega, et kohus jätab tema varem antud ütlused tõendina vastu võtmata. Kirjeldatud viisil on seadusandja 01.09.2011 kehtestanud enese mittesüüstamise privileegile kui põhiõigusele täiendavad piirangud (vt RKKKo 13.06.2013, 3-1-1-64-13, p 8; RKKKo 11.03.2013, 3-1-1-24-13, p-d 8.1 ja 14.3). Nende täiendavate piirangute põhiseaduspärasuse tagamiseks on seadusandja täiendanud KrMS § 291 lg-tega 2 ja 3, mis näevad ette lisatingimused enese mittesüüstamise privileegi omanud isiku varasemate ütluste vastuvõtmiseks tõendina, juhul kui need ei ole deponeeritud (vt RKKKo 11.03.2013, 3-1-1-24-13, p-d 8.1 ja 14.3). KrMS § 291 lg-s 3 sisalduvaid tingimusi on Riigikohtu praktikas korduvalt selgitatud (nt RKKKo 18.02.2013, 3-1-1-89-12; RKKKo 13.06.2013, 3-1-1-64-13).

56. Võrreldes tunnistajaga on võimalused avaldada kohtueelses menetluses süüdistatava poolt antud ütlusi märkimisväärselt vabamad. Seetõttu on ka võimalus riivata NT-põhimõtet oluliselt suurem. KrMS § 294 p-des 1 ja 2 sätestatu kohaselt lubatakse kohtumenetluse poole taotlusel avaldada kohtus süüdistatava kohtueelses menetluses antud ütlusi siis, kui ta keeldub kohtus ütluste andmisest või kui kohtulik arutamine toimub ilma tema osavõtuta. Ilmselt on seadusandja siinjuures soovinud tugineda tõe tuvastamise vajadusele (kui väärtusele). Selle alates 01.09.2011 kehtiva regulatsiooni puhul ei jää märkamatuks angloameerika õiguse mõjud (kuulduste keelu reegel ja selle erandid, mille kohaselt lihtsustatult öeldes on tõendina lubatavad ka need vahendatud ütlused, mille sisuks on algse isikulise tõendiallika enda huvide vastased väited, nn *declarations against interest*). Samast põhimõttest kantuna on seadusesse lisatud näiteks normid, mille kohaselt tunnistaja ütlus tõendamiseseme nende asjaolude kohta, millest ta on saanud teadlikuks teise isiku vahendusel, võib olla tõendiks, kui tunnistaja ütluste sisuks on teiselt isikult kuuldu, milles sisaldub kuriteo toimepanemise omaksvõtt või mis oli muul viisil ilmselgelt vastuolus rääkija huvidega, või tunnistaja ütluste sisuks on ühiselt toimepandud kuriteo asjaolud (KrMS § 66 lg 2¹ p-d 3 ja 4). Tõe tuvastamise vajadust üle tähtsustades võib NT-põhimõte paraku jääda hoopis märkamatuks. Ilmselt just sel põhjusel on Riigikohus asunud seisukohale, et kui süüdistatav keeldub ütluste andmisest, kuid väljendab samas, et ta nõustub andma ütlusi alles pärast tunnistajate riskküsitlust, puudub tema varem antud ütluste avaldamiseks KrMS § 294 p 1 kohaselt alus (RKKKo 25.11.2016, 3-1-1-95-16, p-d 14–19).

57. Eelmises punktis käsitletud NT laia kohaldamisala kärbib kohtupraktikas valitsev arusaam, et NT-põhimõtet on rikutud siis, kui isik on süüdi tunnistatud, tuginedes muu hulgas ka tema enda poolt kohtueelses menetluses varem tunnistaja rollis antud ütlustele (vt RKKKo 25.11.1997, 3-1-1-105-97). Kõnealust seisukohta on omakorda mõnevõrra korrigeeritud (RKKKo 23.11.1999, 3-1-1-105-99) ning leitud, et kuigi süüdistatava poolt varem tunnistajana antud ütlused ei saa ise olla vahetult tõendina kasutatavad (st et neile ei või kohtuotsuses tugineda), võib kohus kohtualuse ütluste hindamisel arvestada ka kohtualuse enese poolt nimetatavaid motiive selle kohta, miks ta hiljem süüdistatavana ülekuulamisel on muutnud varem tunnistajana antud ütlusi.

58. Niinimetatud varasemaid ütlusi, mille kohtus avaldamist kaaludes tuleb tegeleda NT riive lubatavuse problemaatikaga, ei pruugita anda mitte üksnes süüteomenetluste varasemates staadiumides, vaid ka teist liiki kohtumenetlustes. Eesti oludes (kuid teadaolevalt ka paljudes teistes riikides) on eriti aktuaalne küsimus, kas ja kuivõrd tohib süüteomenetlustes avaldada isiku poolt varem maksumenetluses nn kaasaaitamiskohustuse kehtimise tingimustes antud ütlusi. Riigikohtu kriminaalkolleegium (RKKKo 22.10.2007, 3-1-1-57-07) pidas MKS § 56 kasutamist tõendina kriminaalmenetluses isiku vastu olevaks selges vastuolus PS § 22 lg-st 3 ja KrMS § 34 lg 1 p-st 1 tuleneva süüdistatava õigusega mitte olla sunnitud aitama kaasa enda (või oma lähedaste) poolt toime pandud kuriteo tõendamisele. MKS § 56 lg 1 sätestab, et maksukohustuslane on kohustatud maksuhaldurile teatama kõik talle teadaolevad asjaolud, mis on või võivad olla olulised maksustamise seisukohast. Samuti näeb MKS § 60 lg 1 esimene lause ette, et maksuhalduril on õigus saada maksumenetluses oluliste asjaolude väljaselgitamiseks maksukohustuslaselt või tema esindajalt suulist või kirjalikku teavet. EIK leidis kohtuasjas 19187/91, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, 17.12.1996 muu hulgas, et õigus ennast mitte süüstada ei piirdu keeluga avaldada üksnes selliseid sundkorras saadud ütlusi, mis on õigusrikkumist jaatavad või otseselt isikut süüstavad. EIK hinnangul rikub art 6 lg 1 nõudeid ka see, kui teises menetluses sundkorras saadud ütlusi, mis on küll esmapilgul õigusrikkumist eitavad, kasutatakse kriminaalmenetluses selleks, et vaidlustada või seada kahtluse alla süüdistatava teisi ütlusi või muid tema poolt esitatud tõendeid või õhnestada muul viisil süüdistatava usaldusväärsus. Selles kriminaalasjas ei olnud Riigikohtul kahtlust, et prokuröri taotlus avaldada maksumenetluses antud seletused teenis eesmärki nõrgendada kaitsepositsiooni. Seega rikuti maksumenetluses kaasaaitamiskohustuse raames antud seletuste avaldamisega maakohus isiku õigust mitte anda ennast süüstavaid ütlusi.

59. Nii-õelda karistamist enese mittesüüstamise privileegi kasutamise eest on Riigikohtu kriminaalkolleegium käsitlenud korduvalt. Riigikohus on nentinud (RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07), et PS § 22 lg-s 3 ja EIÕK art 6 lg-s 1 sätestatud enese mittesüüstamise privileegist tulenevalt on välistatud isiku karistamine selle eest, et ta esitab ametivõimudele ebaõigeid andmeid eesmärgiga mitte paljastada enda toime pandud kuritegu – seda küll tingimusel, et valetõendite esitamisega ei kaasne aktiivne tegevus teise isiku alusetuks süüstamiseks. Kui ametiisik ei põhjasta järelevalvekohustuse väidetava rikkumisega täiendavat kahjulikku tagajärge lisaks sellele, mis oli juba tekkinud tema poolt toime pandud teise süüteo tõttu, välistab NT ametiisiku vastutuse KarS § 291¹ lg 1 järgi selle eest, et ta jättis järelevalvekohustust rikkudes tegemata toimingud, mis viinuksid suure tõenäosusega tema poolt varem toime

pandud süüteo ilmsikstulekuni (RKKKo 02.11.2010, 3-1-1-85-10). Teisalt aga ei ole käsitatav karistusena enese mittesüüstamise privileegi kasutamise eest see, kui maksuhaldur nõuab alustatud maksmenetluses vastava äriühingu raamatupidamisdokumentide esitamist, välis- tamata samas võimalust, et neid dokumente kasutatakse tõendina ka kriminaalmenetluses juhatare liikme või tema lähedaste vastu. Riigikohtu hinnangul võinuks see argument olla teatud tingimustel asjasse puutuv, kui isikut oleks karistatud selle eest, et ta jättis maksu- halduri nõutud dokumendid esitamata või esitas need ebaõigetena, kuid tema tunnistati süüdi maksudeklaratsioonis valeandmete esitamise eest (RKKKo 22.02.2016, 3-1-1-109-15, p-d 143–144, kuid vt ka RKKKo 01.06.2005, 3-1-1-39-05, p-d 10–18; RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 29; RKKKo 02.11.2010, 3-1-1-85-10, p 21). Samuti ei välistaks NT-privileegile tuginemise õigus menetlusaluse isiku vastutust LS § 236 lg-s 1 sätestatud väärteo (liiklus- õnnetuse sündmuskohalt lahkumise) toimepanemise eest (RKKKo 08.11.2017, 4-16-6037/46, p-d 15–23).

PARAGRAHV 23

Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal.

Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õigu- serikkumise toimepanemise ajal. Kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toime- panemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust.

Kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vasta- valt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks.

1. PS § 23 esimeses lõikes ja teise lõike esimeses lauses sisaldub õigusriikliku karistus- õiguse (kõige laiemas mõttes) olulisim põhimõte, mille tuntud ladinakeelne tähistus on *nullum crimen, nulla poena, sine lege scripta, stricta, praevia* (isiku tegu ei saa lugeda süüteoks ja teda ei tohi selle eest karistada, kui seda tegu ei olnud tunnustatud süüteoks kirjaliku, (täpselt) määratletud ja enne teo toimepanemist jõustunud seadusega). Praktikas piirdatakse tavaliselt viitega printsipi kärbitud variandile – *nulla poena sine lege* (pole karistust ilma seadu- seta, edaspidi NP-põhimõte). Erinevalt ladinakeelsest formulatsioonist ei nõuta kommentee- ritavas paragrahvis otsesõnu karistusseaduse kirjalikkust ega ka kuriteo(koosseisu) täpselt määratletust (definiitivsust). Seaduste kirjalikkuse nõue tuleneb PS § 3 lg 2 teisest lausest, määratletuse nõue aga PS § 13 lg-s 2 sätestatust. Riigikohtu üldkogu on karistusjärgse kinnipidamise põhiseadusvastaseks tunnistamise asjas viidanud ka karistusnormi määratle- tuspõhimõttele (*nulla poena sine lege certa*) kui kommenteeritavast paragrahvist tulenevale nõudele (RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 50; vt ka nt RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p 872 ja RKKKo 20.04.2018, 4-17-4621/22, p 14). Seda lähenemist võib põhjendada NP-põhi- mõtte kõigi aspektide tiheda seotuse ja karistusõigusele kohalduva erinormi tervikliku käsit- luse vajaduse kaudu. NP-põhimõte on kajastatud ka KarS §-des 2 (karistamise alus) ja 5 (karistusseaduse ajaline kehtivus), mis laienevad kõigile süütegudele, s.o kuritegudele ja väärtegudele. Materiaalses mõttes karistuse kohta kommenteeritava paragrahvi lg-s 3 sisal- duva põhimõtte puhul vt ka komm 39.

2. NP-põhimõtte sisaldub ka EIÕK art 7 lg-s 1 ning ELPH (edaspidi harta) art-s 49. Mõlema nimetatud sätte kohaselt võib tegu olla (erinevalt PS § 23 lg-st 1) tunnistatud süüteoaks lisaks riigisisesele õigusele ka rahvusvahelise õiguse normide alusel. Ajendatuna Nürnbergi protsesside ideoloogiast on EIÕK art 7 lg-s 2 ja harta art 49 lg-s 2 sätestatud, et kui mingi tegu oli selle toimepanemise ajal käsitatav kuriteona tsiviliseeritud rahvaste poolt tunnistatud õiguse üldpõhimõtete alusel, ei saa NP-põhimõtte olla selle isiku süüditunnistamise ja karistamise takistuseks. PS § 3 lg 1 teise lause kohaselt on EIÕK art 7 lg-s 2 sätestatud erand aksepteeritav ka Eesti õiguses. Tänapäeval üldtunnustatud arusaama kohaselt puudutab see erand vaid rahuvastaseid kuritegusid, sõjakuritegusid ja kuritegusid inimsuse vastu. Seega ei saa EIÕK art 7 lg-st 2 tulenevalt omistada rahvusvahelise õiguse vahendusel tagasiulatuvat jõudu sellistele kuriteokoosseisudele, mis ei ole hõlmatavad nende kolme kuriteoliigiga. KarS § 5 lg 4 sätestab, et süüteod inimsuse vastu ja sõjasüüteod on karistatavad, sõltumata teo toimepanemise ajast. Käsitledes isiku süüditunnistamist rahvusvahelise õiguse alusel, on EIK suurkoda kohtuasjas 36376/04, *Kononov vs. Läti*, 17.05.2010 tehtud otsuses mõõnnud, et rahvusvahelise õiguse allikad polnud NSV Liidus ega Läti NSV-s avaldatud ega kättesaadavad, kuid see polnud määrav, sest 1944. aastaks olid rahvusvaheline õigus ja tavad piisavad selleks, et sätestada individuaalne vastutus sõjakuritegude eest. Seega võib öelda, et EIK peab selle otsusega lubatavaks, et inimsusevastase kuriteo mõiste on määratletud inimliku arusaama tasandil ning selle formaalne määratlemine avaldatud õigusallikas ei ole määrav. EIK suurkoja 20.10.2015 otsusega asjas 35343/05, *Vasiliauskas vs. Leedu* leiti aga hääletaga 9 : 8, et kuigi genotsiidid oli 1953. aastaks kuriteona määratletud (ÜRO 1951. a genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon), ei hõlmanud rahvusvaheline õigus teo toimepanemise ajal genotsiidina tegevust poliitiliste grupeeriingute (nt partisanid) vastu. Hiljem 12.03.2019 otsuses 28859/16, *Drélingas vs. Leedu* EIK rikkumist ei leidnud, kuna Leedu kohtud tuvastasid, et kaebaja oli teadlik partisanide kuulumisest konkreetsesse rahvuslikku ja etnilisse gruppi ning tegu vastas genotsiidikuriteole. EIK suurkoda asus asjas 2312/08 ja 34179/08, *Maktouf ja Damjanović vs. Bosnia ja Hertsegoviina*, 18.07.2013 seisukohale, et 1992–1995 sõja ajal toime pandud sõjakuriteo eest süüdi mõistetud kaebajate suhtes oleks tulnud kohaldada tegude toimepanemise ajal kehtinud kriminaalseadust, mitte süüdimõistmise ajal kehtinud rangemat karistust ettenäinud 2003. a jõustunud seadust. EIK eristas selles asjas sõjakuritegusid inimsusevastastest kuritegudest: sõjakuriteod olid Bosnias ja Hertsegoviinas karistatavad ka 1976. a koodeksi alusel, erinevalt inimsusevastastest kuritegudest, mis kriminaliseeriti alles 2003. a, ent mis oleksid igal juhul olnud karistatavad rahvusvahelise õiguse alusel. Riigikohtu praktikas on inimsusevastaste kuritegude probleemikat käsitletud RKKK otsustes 05.03.2000, 3-1-1-31-00 ja 18.12.2003, 3-1-1-140-03. Vt ka EIKo vastuvõetavuse otsused EIKo 23052/04, *Kislõi ja Kolk vs. Eesti*, 17.01.2006 ja EIKo 14685/02, *Penart vs. Eesti*, 24.01.2006.

3. NP-põhimõtte välistab kõigepealt süüditunnistamise üksnes tavaõiguse või nn kohtunikuõiguse alusel (nn kodifitseerimisnõue) ja eeldab, et kedagi saab süüteo süüdi tunnistada vaid parlamendi poolt vastuvõetud seaduse alusel (*nullum crimen sine lege scripta*). Seaduslikkuse põhimõtte tähendab loomulikult ka seda, et mis tahes eriosa normi sanktsioonis ettenähtud karistuse kohaldamine tuleb kõne alla vaid juhul, kui süüdistatav on pannud toime sama normi dispoitsioonis kirjeldatud kuriteo (RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 25). Selle põhimõtte

esemeline kaitseala hõlmab eeskätt karistusõiguse eriosa norme (konkreetsed süüteo-koosseise), kuid ka karistusõiguse üldosas sisalduvaid norme, mille alusel määratakse kindlaks teo karistatavus (nt kuriteost osavõtt, tahtlus, õigusvastasust välistavad asjaolud). Karistusõiguses tuntakse ka blanketseid kuriteo-koosseise, mille eesmärk on vältida mujal õigusaktides reguleeritu ümberkirjutamist karistusseadusesse (nt liiklussüütegude puhul liiklusohutusnõuete või sõiduki käitusnõuete rikkumine). Karistusseaduse blanketti sisustav norm on blanketse süüteo-koosseisu lahutamatu ja täisväärtuslik osa, millest tulenevatele koosseisutunnustele laienevad kõik KarS üldosa sätted ja põhimõtted (vt RKKKo 05.05.2006, 3-1-1-21-06, p 10.4, aga ka RKKKo 08.10.2015, 3-1-1-60-15, p 7.2). Riigikohus on juhtinud tähelepanu kommenteeritava paragrahvi esimeses lõikes väljendatud NP-põhimõttele ka karistusnormi puudumise põhiseaduspärasust kontrollides (RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-7-17, p 23).

4. Määratletuspõhimõttest (*nullum crimen sine lege certa*) tulenevalt on vajalik süüteo-koosseisu tunnuste tõlgendamine viisil, mis võimaldab igaühel ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada (nt RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 48 jj; RKKKo 16.12.2013, 3-1-1-113-13, p 24.2). Blanketsed karistusnormid iseenesest ei ole vastuolus määratletuspõhimõttega (nt RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 36). Riigikohus ei ole näinud vastuolu määratletuspõhimõttega narkootilise ja psühhotroopse aine suure ja väikese koguse sisustamises sõltuvalt sellest, millisele hulgale inimestele sellest ainest narkojoobe tekitamiseks piisab. Õigusnormi adressaadi jaoks on õigusaktides küllaldase selgusega sätestatud see karistatavuspiir, millest alates on tegemist suure kogusega KarS § 184 mõttes (RKKKo 01.11.2014, 3-1-1-89-13, p 10; RKKKo 03.03.2014, 3-1-1-100-13, p 10). Karistusnormi määratletuse nõue on täidetud, kui isik saab vastava sätte sõnastusest ja vajadusel kohtute tõlgendamise abil aru, milliste tegude ja tegevusetuse tulemusel võetakse ta kriminaalvastutusele (EIKo 45771/99, *Veeber vs. Eesti* (nr 2), 21.01.2003, p 30). Nimetatud põhjustel tuleb iseäranis karistusõigusnormi sisu selgitamisel esmajoones tugineda selle grammatilisele tõlgendamisele (RKKKo 30.04.2012, 3-1-1-23-12, p 8.2; RKKKo 23.11.2012, 3-1-1-103-12, p 9). Seevastu menetlusõiguses võivad normi sisu selgitamisel grammatilise tõlgendamise kõrval abistavaks osutada ka teised tõlgendamismeetodid (nt isikuvastase süüteo mõiste sisustamisest ajutise lähenemiskeelu kohaldamisel RKKKm 17.05.2019, 1-18-9343/20, p 10 jj). Määratletuspõhimõttest tuleneb keeld arendada karistusseaduse regulatsiooni edasi väljapoole seaduses endas selgelt ette antud karistatavuspiire (RKKKo 20.04.2018, 4-17-4621/22, p 14). Määratletuspõhimõtet ei riku aga iseenesest isiku karistamine vähese tähtsusega rikkumise eest, kui tegemist on just sellise rikkumisega, mida norm on mõeldud ära hoidma (RKKKo 19.02.2016, 3-1-1-5-16, p 7). Teisalt jälle ei õigusta ainuüksi kaitstava õigushüve (nt lapse õigused) kaalukus kuriteo-koosseisude ülemäära laia tõlgendamist, kuna see võib rikkuda määratletuspõhimõtet (RKKKo 09.11.2018, 1-17-6580/138, p 11). Ka EL õigusakti (nt direktiivi) toime ei tohi viia riigisisese karistusõiguse tõlgendamisel selleni, et luuakse riigisisest seadusest sõltumata karistusõiguslik vastutus või seda vastutust karmistatakse (RKKKo 30.11.2014, 3-1-1-40-14, p 86). Kui EL õiguse (raamotsuse) valguses tuleb tõlgendada aga menetlusõigust, siis on tõlgendamise piiriks seaduse sõnastus ning selle ühildatavus seadusandja tahtega, samuti tuleb silmas pidada süüdistatava põhi- ja inimõigusi EIÕK art 6 tähenduses (RKKKm 07.03.2007, 3-1-1-125-06, p 9).

5. NP esemeline kaitseala ei välista seda, et karistusõiguse kohaldamisel tuginetakse muu hulgas nii karistusõiguse dogmaatikas kui ka kohtupraktikas tõlgendamise tulemina väljakujunenud mõisteaparaadile ja reeglitele – seega millelegi sellisele, mida karistusseaduse tekst otsesõnu ei sisalda. Karistusnormi sõnastamine viisil, mis vajab tõlgendamist, ei tähenda seega tingimata selle põhiseadusvastasust (RKKKo 09.11.2017, 1-16-5792/101, p 12). Ka EIK on järjepidevalt kinnitanud, et EIÕK art-ga 7 on kooskõlas ka karistusseaduse järkjärguline tõlgendamine kohtupraktika kaudu, sest tahes-tahtmata sisaldavad õigusnormid nt määratlemata õigusmõisteid ning kohtupraktika ülesanne ongi norme tõlgendada (nt viidatud EIKo 35343/05, *Vasiliauskas vs. Leedu*, 20.10.2015, p 155). Karistusõiguse pidev areng tähendab ühtlasi seda, et kohtute tõlgendused õigusnormi täpsustamiseks ei riku isiku õigust õiguslikule ettenähtavusele (samas). Riigikohtu praktikas on korduvalt käsitletud õigusdogmaatikas aset leidnud võimalike muutuste mõju (tuvastamata seejuures raskendava karistusseaduse tagasiulatava kohaldamise keelu rikkumist) (RKKKo 04.05.2006, 3-1-1-5-06, p 14; RKKKo 15.12.2017, 1-16-5213/61, p 14).

6. NP-põhimõttest tulenev karistusseaduse tõlgendamise põhireegel keelab siiski analoogia (*nulla poena sine lege stricta*) kasutamise kõigi teo karistatavust määravate tunnuste puhul, samuti karistuste ja muude karistusõiguslike mõjutusvahendite karmistamisel. Karistusõigusnormi sisu avamine ei tohi viia normi piiridest väljumiseni ega nende juhtumite hõlmamiseni karistusnormiga, mida seadusandja pole soovinud karistatavaks kuulutada (RKKKo 30.04.2012, 3-1-1-23-12, p 8.2). Ka KarS § 2 lg 4 keelab otsesõnu teo tunnistamise süüteoks seaduse analoogia põhjal. Kui kohus sedastab süüteoasja arutamise tulemina lünga karistusõiguses, peab ta kohtualuse õigeks mõistma (nt RKKKo 05.03.2018, 4-17-3766/25, p-d 16–17; RKKKo 09.11.2018, 1-17-6580/138, p-d 17–19). Riigikohtu üldkogu välistas 11.12.1996 otsuses 3-1-1-117-96 isiku süüditunnistamise ja karistamise kurjategija kinnipidamise piiride ületamise eest analoogia põhjal hädakaitse piiride ületamisega. Samal ajal ei keela NP-põhimõttest tulenev karistusseaduse tõlgendamise põhireegel kohtualuse olukorda kergendava analoogia (s.o analoogia *in bonam partem*) kohaldamist. Seda arvestades ongi Riigikohus märkinud, et tulenevalt PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttest ei tule kriminaalseaduse kergendavat analoogiat kohaldades arvestada eelvangistuses viibitud aega mitte üksnes kohtu poolt karistusena mõistetava vabadusekaotuse hulka, vaid ka mis tahes muu karistuse hulka (RKKKo 07.12.1999, 3-1-1-83-99). Kehtivas KarS §-s 68 on see seisukoht ka seadustatud.

7. NP esemelise kaitseala viimane ja ehk olulisim element on raskendava karistusseaduse tagasiulatava jõu keeld (TJK): uut raskendavat karistusseaduse sätet ei kohaldata teo suhtes, mille toimepanemise ajal raskendav säte veel ei kehtinud. Vastavalt KarS §-s 10 sätestatule on tegu toime pandud ajal, mil isik tegutses või oli õiguslikult kohustatud tegutsema, ning tagajärje saabumise aega seejuures ei arvestata.

8. Sarnaselt analoogia kohaldamise keeluga hõlmab ka TJK ühelt poolt kõiki teo karistatavust määravaid tunnuseid ja teiselt poolt karistusi ning teisi karistusõiguslikke mõjutusvahendeid. EIK on asunud seisukohale (EIKo 17440/90, *Welch vs. Ühendkuningriik*, 09.02.1995), et ka narkootiliste ainete kaubitsemise eest süüditunnistamisele ja karistamisele järgnenud

vara konfiskeerimine eraldi kohtu korralduse alusel kujutas endast EIÖK art 7 lg-s 1 sätestatu rikkumist, sest see konfiskeerimine on sisuliselt käsitatav kriminaalkaristusena ja konfiskeerimist võimaldav õigusakt võeti vastu pärast asjasse puutuva kuriteo toimepanemist. Eestis 2015. a jõustunud KarS muudatustega ühendati seni eraldi kuritegudena kriminaliseeritud pistise ja altkäemaksu koosseisud (KarS §-d 294–298). Sellest tulenevalt selgitas Riigikohus, et kui isiku poolt toimepandu kvalifitseerus toimepanemise ajal kuriteona, mis ei võimaldanud laiendatud konfiskeerimist (nt pistis), kuid kohtuotsuse tegemise ajal on karistatav mõne teise eriosa paragrahvi järgi, mis sellist konfiskeerimist võimaldab (nt altkäemaks), tuleb lähtuda raskema seaduse tagasiulatava kohaldamise keelust ning laiendatud konfiskeerimine on välistatud (RKKKm 03.11.2015, 3-1-1-85-15, p 15). Riigikohtu üldkogu 02.06.2008 otsuses 3-4-1-19-07 (p 20) leitakse aga, et karistuse mõiste PS § 23 lg 2 teise lause tähenduses tähendab ka selliseid isiku süüdimõistmisest tulenevaid negatiivseid karistusõiguslikke järelemeid, mida ei ole formaalses karistusõiguses karistusena sätestatud, näiteks isiku karistusandmete kajastamist karistusregistris.

9. Riigikohtu praktikas loetakse NP-põhimõtte kontekstis raskendavaks karistusseaduseks ka seda õigusakti, mis ise eraldivõetult ei oleks käsitatav karistusseadusena, kuid millele viidatakse karistusseaduse blanketse normis ja millest vahetult lähtub süüdistatava olukorra raskendamine. Nimelt ei tohi õiguskindluse aspektist olla vahet sellel, millisest õigusaktist lõppkokkuvõttes lähtub süüdistatava olukorra hilisem kriminaalõiguslik raskendamine (vt RKKKo 05.05.2006, 3-1-1-21-06 ja RKKKo 31.03.2008, 3-1-1-4-08).

10. Erialakirjanduses valitseva arusaama kohaselt ei hõlma TJK menetlusõiguslikke sätteid. Kuna samas peetakse ka süütegude aegumist olemuslikult ja toimelt eeskätt menetlusõiguslikuks, siis on paljudes riikides lubatud kohaldada isiku suhtes süüteo toimepanemise ajaga võrreldes uut ja sisuliselt tema olukorda raskendavat (pikemat) aegumistähtaega. Täiendava põhjendusena tavatsetakse seejuures märkida, et ei ole olemas põhiõigust enda toimepandud süüteo aegumisele. Eesti kohtupraktikas on siiski mindud teist teed. Ilmselt formaalselt paljuski seetõttu, et aegumise instituut paikneb KarS 6. peatükis, on ka seda ilma pikemate diskussioonideta peetud NP-põhimõtte esemelisse kaitsealasse kuuluvaks karistusõiguse instituudiks ning seetõttu ka raskendavat aegumistähtaega kohaldava seaduse tagasiulatavat toimet välistatuks (vt nt RKKKm 28.03.2001, 3-1-1-31-01; RKKKm 16.05.2008, 3-1-1-20-08, p 10; RKKKo 08.02.2018, 1-17-4243/30, p 11). Riigikohtu 16.02.2017 määruses 3-1-1-92-16 asus kriminaalkolleegium seisukohale, et kohtuotsuse täitmise aegumise arvestamisel tuleb lähtuda mitte süüteo toimepanemise ajal, vaid kohtuotsuse jõustumise hetkel kehtinud seadusest. Nimelt seob KarS § 82 otsuse täitmise aegumise tähtaja kulgemise alguse kohtuotsuse jõustumise hetkega ja seega saab isikul alles otsuse jõustudes tekkida ootus kohtuotsuse täitmise lõpptähtpäeva osas (mida hilisem ebasoodsam seadus riivaks).

11. KarS eriosa täiendamine uue paragrahvi ei tähenda alati mingi teo esmakordset kriminaliseerimist. Seadusandja võib lülitada KarS-i uusi paragrahve ka olemasolevaid paragrahve osadeks jagades, eesmärgiga diferentseerida kriminaalvastutust (RKKKo 06.01.1999, 3-1-1-2-99). Riigikohus asus osutatud otsuses seisukohale, et kuigi arvutikelmus on Eestis iseseisev kuritegu alates 12.03.1997, ei välista see asjaolu, et enne nimetatud kuupäeva

arvuti vahendusel toimepandud kelmust ei saaks kvalifitseerida tavalise kelmusena. Süüdistatavat ei saa õigeks mõista pelgalt põhjusel, et kuriteokoosseis on tunnustatud kehtetuks, kui süüteo koosseisu kehtetuks tunnustamise järel esineb muu süüteo koosseis, millele tegu pärast algse koosseisu kehtetuks tunnustamist vastab (RKKKo 24.09.2007, 3-1-1-36-07, p 7; RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-62-14, p 10). Kui teo toimepanemise ajal karistati suures koguses narkootilise aine ebaseadusliku üle riigipiiri toimetamise eest KarS § 392 (keelatud ja eriluba nõudva kauba ebaseaduslik sisse- ja väljavedu) järgi, siis pärast 01.01.2015 seadusemuudatust on sama tegu jätkuvalt karistatav, kuid KarS § 184 (narkootilise ja psühhotroopse aine ebaseaduslik käitlemine) järgi (RKKKo 08.10.2015, 3-1-1-60-15, p 7.2). Riigikohus ei ole tuvastanud isiku olukorda raskendava seaduse TJK eiramist süstemaatilise rikkumise tunnust sisaldavate süütegude puhul (KarS § 199 lg 2 p 9: süstemaatiline vargus ja § 423¹: sõiduki süstemaatiline juhtimine juhtimisõiguseta isiku poolt), kui süstemaatilisust sisustav viimane osategu on toime pandud pärast vastava süüteo koosseisu kehtestamist (RKKKo 20.04.2009, 3-1-1-87-08, p 12; RKKKo 22.10.2015, 3-1-1-74-15, p 12). Vt ka jätkuva kuriteo eest karistamise kohta, kui seadus muutub pärast teo toimepanemise alustamist: abikaasa väärkohtlemisele 2000–2006 kohaldati 2004. a jõustunud seadust (EIKo 59552/08, *Rohlina vs. Tšehhi Vabariik*, 27.01.2015).

12. TJK toime laieneb ka nn vahepealsele kergendavale karistusseadusele – seega juhtudele, kui tegu oli kuriteona karistatav toimepanemise hetkel ja on seda ka kohtuotsuse tegemise ajal, kuid ei olnud karistatav mingil ajaperioodil pärast teo toimepanemist ja enne kohtuotsuse tegemist. Asjaolu, et nn vahepealne kergendav karistusseadus ei ole pelgalt teoreetiline probleem, nähtub Riigikohtu 14.01.2005 otsusest 3-1-1-130-04.

13. NP-põhimõtte isikuline kaitseala laieneb kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele, keda süüdistatakse süüteo toimepanemises.

14. Nii nagu PS §-s 22 sätestatud põhiõiguste puhul ei sisalda PS ka NP-põhimõtte suhtes seadusereservatsiooni. Seega peaks ka siin riive olema õigustatud üksnes siis, kui see on formaalselt ja materiaalselt PS-ga kooskõlas, kui riive aluseks on mingi teine põhiõigus või PS printsiip ja kui see riive on proportsionaalne. Kahtlemata tuleb käsitletava põhimõtte lubatavaks riiveks lugeda EIÕK art 7 lg-s 2 sätestatud (vt eespool komm 2). Põhimõtteliselt võiks viimati nimetatud sätet pidada ka omalaadseks seadusereservatsiooniks.

15. NP-põhimõtte loogiliseks jätkuks on PS § 23 lg 2 teises lauses sätestatud kergendava karistusseaduse tagasiulatuva jõu (TJ) põhimõte. Kuigi PS kõnealusel sättes räägitakse otsesõnu vaid kergema karistuse kohaldamise kohustusest, tuleb seda sätet siiski tõlgendada laiendavalt. Seetõttu sätestabki KarS § 5 lg 2 üldjuhul, et tagasiulatuv jõud on seadusel, mis välistab teo karistatavuse kriminaalkorras, kergendab karistust või muul viisil leevendab isiku olukorda (kohaldamisala kitsenduste kohta vt komm 20). Kergemat karistust sätestava seadusena tuleb mõista ka seadust, mis välistab üldse teo karistatavuse või asendab kriminaalkaristuse väärteokaristusega (RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 20; vt ka RKKKo 08.05.2015, 3-1-1-30-15, p 7).

16. Riigikohus on leidnud, et isikut ei saa karistada selliste maksudokumentide maksuhaldurile esitamata jätmise eest, mille esitamise kohustus on pärast teo toimepanemist (teo toimepanemisele järgnevate maksustamisperioodide osas) kaotatud (RKKKo 18.06.2004, 3-1-1-39-04, p 14). Sisustades unimaguna, kanepi ja kokapõõsa ebaseadusliku kasvatamise koosseisus mõistet „ebaseaduslik kasvatamine”, tuleb arvestada ka pärast teo toimepanemist jõustunud kanepi käitlemise reeglistiku muudatust, mis laiendab kanepi loata kasvatamise õigust ja kujutab endast seetõttu kergemat karistusseadust (RKKKo 31.08.2005, 3-1-1-73-05, p 14). Kui pärast teo toimepanemist muutub seadus, mis kohustab ametiisikut korraldama ehitustööde riigihanget varasemast kõrgema tellimuse kogumaksumuse puhul, tuleb riigihanke korraldamata jätmise hindamisel lähtuda uuest piirmäärast (RKKKo 05.05.2006, 3-1-1-21-06, p-d 10.1 ja 10.2). Samas ei ole olukorras, kus karistusõiguslikud mõisted „oluline kahju” ja „suur kahju” nõudsid sisustamist teo toimepanemise hetkel kehtinud miinimumpalgast lähtuvalt, käsitatud palga alammäära muutmist Vabariigi Valitsuse poolt isiku olukorda kergendava karistusseadusena, kuna tegemist on pelgalt kahju suuruse rahalise väljenduse korrigeerimisega vastavalt ajas muutunud majandusnäitajatele, mis jätab olulise ja suure kahjumäära reaalkaalu samaks (RKKKo 31.03.2008, 3-1-1-4-08, p-d 20 ja 21). Alates 01.01.2015 ei ole kahju määratlus karistusõiguses enam palga alammääraga seotud (KarS § 12¹). Kuna suure varalise kahju ja ulatuse piirmäära tõus ei põhine pärast muudatust enam konkreetsetel majandusnäitajatel, vaid seadusandja õiguspoliitilisel otsustusel, on tegu kergema karistusseadusega KarS § 5 lg-s 2 nimetatud juhtudel (RKKKo 17.06.2015, 3-1-1-54-15, p 41).

17. TJ-põhimõtte nii esemeline kui ka isikuline kaitseala oli pikalt Eesti juristkonna hulgas vaidlusobjektiks. Põhiküsimus seisneb selles, kas kõnealune põhimõtte toimib üksnes korraliste kohtumenetluste raames kuni kohtuotsuse jõustumiseni või laieneb see ka kohtuotsuse jõustumise järgsele perioodile, seega ka süüdimõistetule, ning kas selle põhimõtte toime saab olla enne ja pärast kohtuotsuse jõustumist erineva mahuga. Riigikohtu üldkogu 17.03.2003 otsuses 3-1-3-10-02 (vt ka eriarvamused) võeti seisukoht, et PS § 23 lg 2 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et selle kaitseala laieneb ka karistuse kandmise ajale. Viidatud kohtuotsuses märgiti, et nende karistust kandvate isikute, kellele KrK järgi mõistetud vabaduskaotuse tähtaeg ületab KarS eriosa vastavas paragrahvis sätestatud vangistuse tähtaega, PS § 23 lg 2 teises lauses ja § 12 lg 1 esimeses lauses ettenähtud õiguste piiramine ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele (PS § 11 lg 2). TJ kaitseala ei laiene kohtuotsuse jõustumise ja karistuse kandmise perioodile mitte üksnes vabaduskaotuslike karistuste puhul, vaid hõlmab näiteks ka juhtimisõiguse äravõtmist kui lisakaristust haldusõigusrikkumiste (väärtegude) eest. Viidatud säte ei erista karistuste liike ega seda, et mõne teise põhiõiguse intensiivne ja kauakestev riive võib olla isikule koormavam kui lühiajaline vabaduse võtmine (RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 26). Pärast karistuse ärakandmist ning karistusandmete karistusregistrist kustutamist jõustuval kergemal karistusseadusel seega TJ ei ole (RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 22; vt ka eriarvamused). TJ kaitseala küsimuses senise kohtupraktika jätkumisel ei ole välistatud, et mingil ajal kerkib Riigikohtus esile küsimus selle kohta, miks ei hõlma TJ kaitseala karistuse ärakandnud isikuid.

18. TJ-põhimõtte ei sisalda seadusereservatsiooni. Riigikohtu üldkogu on pidanud TJ-põhimõtet piiratavaks sarnaselt NP-põhimõttega, arvestades teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi ning õigustades seda selliste põhiseaduslike väärtustega nagu ühiskonna õiglustunne, õiguskaitseüsteemi efektiivne toimimine, karistusotsuse seadusjärgsus, õiguskindlus ja õigusrahu (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 28 ja RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 29). Küsimuses, kas viia süüdimõistetud kantav karistus kooskõlla uue leebema karistusseadusega, st kas lugeda aktsepteeritavaks TJ riivet, puudub kohtul endal kaalumisevõimalus, ilma et eelnevalt oleks seadusandja otsustanud seaduse vastuvõtmisega, millistel juhtudel, milliste teiste põhiseaduslike väärtuste huvides ning millises ulatuses on kõnealuse põhiõiguse riive lubatav (RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 28). Seda, millistel juhtudel ja millises ulatuses saab seadusandja piirata PS § 12 lg 1 esimesest lausest ja § 23 lg 2 teisest lausest tulenevat süüdimõistetud õigust leebema seaduse tagasiulatavale kohaldamisele, tuleb lahendada süüdimõistetud põhiõiguste riive intensiivsuse ja seda riivet õigustavate väärtuste omavahelise kaalumise teel (samas p-d 23–24).

19. Riigikohtu senine praktika võimaldab teha mitu TJ esemelist kaitseala puudutavat olulist järeldust. Mis tahes karistusõiguslike muudatuste puhul peab seadusandja arvestama sellega, et eranditult kõigil süüdistatavatel ja süüdimõistetutel tekib võrdne subjektiivne õigus enda suhtes kergendava karistusseaduse kohaldamiseks. Kui seadusandja soovib mingis osas piirata TJ toimet süüdimõistetute suhtes, peab ta sellise võimaluse seaduses otseselt ette nägema. Kohtute, sh lõppkokkuvõttes Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevuses on hinnata, kas seadusandja tegevus TJ riive sätestamisel on olnud proportsionaalne.

20. 01.01.2015 jõustunud ulatuslike KarS muudatuste tegemisel üritas seadusandja neile küsimustele ka vastata. Esiteks kitsendati KarS § 5 lg 2 sellisel, et TJ on kohaldatav vaid isiku suhtes, keda ei ole selle teo eest jõustunud otsusega karistatud. Erandina nimetatud üldreeglit sätestati, et seadusel, mis välistab teo karistatavuse, karistamise vangistusega või lühendab vangistust, on tagasiulatav jõud ka isiku suhtes, kes kannab temale jõustunud otsusega mõistetud vangistust või kellele jõustunud otsusega mõistetud vangistus pööratakse täitmisele. Viimasel juhul vähendatakse karistust uues seaduses samasuguse teo eest ette nähtud karistuse ülemmääraneni, või kui tegu ei ole enam kuriteona karistatav, vabastatakse isik vangistusest. KarS § 5 lg 2 teises lauses toodud piiratud TJ rakendamise kohta olukorras, kus enne 01.01.2015 süüdimõistetud isik ei ole järginud katseaja või üldkasuliku töö tegemise nõudeid, vt nt RKKKm 11.03.2015, 3-1-1-8-15, p 14 ja RKKKm 16.03.2015, 3-1-1-19-15, p 22. Samuti lisati samade muudatusega menetluslikud rakendussätted (KrMS § 431) TJ kohaldamiseks. Muudatused panevad vastutuse vanglale, milles kannab karistust KarS § 5 lg-s 2 nimetatud isik. Vangla peab teavitama kinnipeetavat seaduse tagasiulatavast mõjust 15 päeva jooksul kergendava seaduse jõustumisest arvates ning esitama täitmiskohtunikule andmed isiku vabastamise otsustamiseks.

21. Karistusõiguse kohaldamispraktikas on PS § 23 nii lg-tes 1 kui ka 2 (vastavalt KarS § 2 lg-s 1 ja §-s 5) sätestatule vastavuse kontrollimist põhjust käsitada ühe tervikliku protsessina, mis peab aset leidma (korduma) süüteo menetluse igas staadiumis uuesti. Riigikohus

on jätkuvalt väljendanud arusaama, et isiku süüditunnistamine on võimalik üksnes juhul, kui tema tegu oli kuriteona karistatav nii toimepanemise ajal kui ka igal ajahetkel arvates teo toimepanemisest kuni kohtuotsuse tegemiseni (RKKKo 31.03.2008, 3-1-1-4-08, p 23; RKKKo 08.10.2015, 3-1-1-60-15, p 7). Isiku süüditunnistamine ja karistamine on välistatud nii siis, kui kohus leiab, et tegu ei vasta toimepanemise ajal kehtinud kuriteokoosseisule, kui ka juhul, kui teo karistatavus on ära langenud hiljem. Seetõttu ei saa olla kahtlust, et pärast teo toimepanemise ajal kehtinud kuriteokoosseisu kehtetuks tunnistamist või muutmist kuulub kriminaalmenetluse õiguslikku esemesse ka küsimus sellest, kas, ja kui, siis millise sätte järgi on tegu karistatav uue karistusseaduse järgi (vt ülal komm 11, aga ka EIKo 45771/99, *Veeber vs. Eesti* (nr 2), 21.01.2003, p 33 ja RKÜKo 06.01.2004, 3-1-3-13-03, p 34). Riigikohus on leidnud, et ehkki süüdistuse tekstis ei pea tingimata kajastuma teo kvalifikatsioon pärast selle toimepanemist jõustunud karistusseaduse järgi, on kaitseõiguse tagamiseks vajalik, et süüdistataval oleks kohane võimalus esitada vastuväiteid nii sellele, et tema tegu oli kuriteona karistatav toimepanemise ajal, kui ka sellele, et tegu on jätkuvalt karistatav asendunud või muutunud karistusseaduse järgi (vt RKKKo 24.10.2005, 3-1-1-83-05, p-d 11, 13 ning RKKKm 23.12.2005, 3-1-1-139-05, p 25).

22. PS § 23 lg-s 2 sätestatu on printsibiina absoluutselt siduv ka kokkuleppemenetluses nii kohtuasja lahendavale kui ka kaebust läbivaatavale kohtule. Kui uus karistusõiguse norm, millel võib olla tagasiulatav jõud, jõustub kokkuleppemenetluses kohtuliku arutamise ajal, tuleks kohtul küsida kohtumenetluse pooltelt arvamust kõnealuse seadusemuudatuse tähenduse kohta arutatavas kohtuasjas. Kui pooled jõuavad nimetatud küsimuses kokkuleppele ja sellega nõustub ka kohus, on kokkuleppest lähtuvalt võimalikud kõik KrMS § 248 lg-s 1 loetletud kohtulahendid, sealhulgas ka isiku süüditunnistamine. Kui pooled aga kõnealuse seadusemuudatuse osas kokkulepet ei saavuta, ei saa kohus kokkuleppemenetluse raames viimati nimetatud lahendit teha (RKKKo 04.10.2007, 3-1-1-52-07, p 8). Kokkuleppemenetluse kohta olukorras, kus menetluse kestel muutuvad karistuse asendamist puudutavad sätted, vt RKKKm 04.03.2015, 3-1-1-13-15, p-d 13–14.

23. PS § 23 lg-s 3 sätestatud nn topeltkaristamise keelu põhimõtte (edaspidi ladinakeelset nimetusest *ne bis in idem* lähtuvalt lühendina NB) tähistab õigusriikliku õigusemõistmise kahe olulise põhimõtte – õiguskindluse ja n-õ materiaalse õigluse – konfliktisituatsiooniesimese põhimõtte kasuks tehtavat valikut. Selle printsibi kohaselt on olukorras, kui kellegi teole on ühiskonna konfliktisituatsioonide lõplikuks lahendamiseks pädeva kohtusüsteemi poolt tehtud ja seadusjõustunud kohtuotsusega kord juba õiguslik hinnang antud, õigusrahu huvides teo hilisem õiguslikult relevantne ümberhindamine keelatud isegi siis, kui varasem hinnang osutub õiguslikult valeks (RKKKo 19.06.2015, 3-1-1-56-15, p 6). Sellest keelust tuleneva põhiõigusega tagatakse isiku võimalus teada, millised on need riikliku sunni iseloomuga järeلمid, mida võidakse kohaldada tema toimepandud süüteo tuvastamise korral. Samuti tagatakse selle põhiõiguse abil õigusrahu ja välistatakse võimalus, et pärast isiku kohta tehtud jõustunud karistamisotsust võidakse teda üllatada sooviga hakata kaaluma täiendavat karistamist sama teo eest (RKÜKo 25.10.2004, 3-4-1-10-04, p 14).

24. EIÕK põhitekstis kõnealust põhimõtet ei sisaldu, küll aga EIÕK 7. lisaprotokolli art 4 lg-s 1. Lisaprotokolli selle artikli teises lõikes on sätestatud, et see põhimõte ei takista menetluse taasalustamist juhtudel, kui selline taasalustamise võimalus on riigisiseses seaduses ette nähtud ja „kui on tõendeid uutest või äsjailmnenud faktidest või kui varasemas menetluses on olnud puudujääk, mis võis asja lahendit mõjustada”.

25. PS § 23 lg-s 3 sätestatud keeld saab mõistetavalt laieneda vaid Eesti kohtutele. Seega ei välistaks meie PS kõnealune säte (ega ka mitte EIÕK 7. lisaprotokolli art 4 lg 1) põhimõtteliselt mingis välisriigis karistatud isiku teistkordset karistamist Eesti kohtute poolt. Sellise tõdemuse täpsustamiseks ja ilmselt ka korrigeerimiseks tuleb siiski silmas pidada järgnevat.

26. ELPH art-s 50 (mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeld) sätestatu kohaselt ei tohi kedagi uuesti kohtu alla anda ega karistada kuriteo eest, milles ta on liidu territooriumil seaduse järgi juba lõplikult õigeks või süüdi mõistetud. Tõsi, harta art 52 lg-s 1 sätestatud õiguste ja vabaduste piiramise üldklausli tingimustel on võimalik NB-põhimõtet kitsendada ka EL territooriumil. Harta seletuskirjas märgitust lähtuvalt on nimetatud üldklausliga kooskõlas Schengeni rakenduskonventsiooni art-test 54–58, Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni art-st 7 ja EL ametnike korrupsioonivastase võitluse konventsiooni art-st 10 lähtuvad NB-piirangud. Samuti ollakse harta seletuskirjas seisukohal, et piirangute üldklausel ei välista EL liikmesriikidel kasutada EIÕK 7. lisaprotokolli art 4 lg-s 2 sätestatud võimalusi ning et vastavalt art-le 50 ei kohaldata NB-põhimõtet mitte ainult ühe liikmesriigi jurisdiktsioonis, vaid ka mitme liikmesriigi jurisdiktsioonide vahel (arvestades siiski harta kohaldamisalaga).

27. Tegelikult on Eesti riik karistusõigusliku seadusandja kujul olnud veelgi suuremeelsem. Nimelt on KarS § 2 lg-s 3 sätestatud, et sama süüteo eest ei või kedagi karistada mitu korda, sõltumata sellest, kas karistus on mõistetud Eestis või mõnes teises riigis. Seega on KarS-s NB toimet PS §-s 23 lg-s 3 sätestatuga võrreldes oluliselt laiendatud. KarS § 2 lg 3 komm-de kohaselt on Eesti riik võtnud sellega endale riigisiselt oma karistusvõimu piirates kohustuse mitte karistada isikut Eesti karistusõiguse järgi ka siis, kui topeltkaristamine ei ole rahvusvahelise karistusõiguse järgi välistatud. Seni ei ole Eesti riigi poolt kõnealuse kohustuse võtmises põhiseadusvastasust nähtud. Riigikohtu 2015. a otsuses (RKKKo 22.06.2015, 3-1-1-94-14, p 167) käsitleti mh olukorda, kus toimus paralleelne kriminaalmenetlus Eestis ja USA-s ning Riigikohtu otsuse tegemise ajaks olid mõned süüdistatavad USA-s süüdi tunnistanud. Riigikohus märkis, et nende süüdistatavate puhul, keda ei olnud USA-s süüdi tunnistanud, ei saanuks KarS § 2 lg 3 rikkumisest rääkida juba varasema süüditunnistava kohtuotsuse puudumise tõttu. NB-põhimõtte rikkumist ei leitud ühegi süüdistatava suhtes aga seetõttu, et eri riikides menetleti erinevaid kuritegusid: USA-s arvutikuritegusid ja Eestis rahapesu ning kuritegeliku ühenduse süütegusid.

28. Niinimetatud korduvkaristamise keeldu tunnustavad ka rahvusvahelised kriminaal-koostööalased konventsioonid. Näiteks vastavalt kriminaalmenetluse ülevõtmise Euroopa konventsiooni (RT II 1997, 8/9, 37) art 35 lg-le 1 tuleb NB-printsiipi arvestada ka kriminaalmenetluse ülevõtmist taotlenud riigil.

29. NB-põhimõte on olulisel kohal ka EL kriminaalkoostööd puudutavates õigusinstrumentides. EL Nõukogu 13. juuni 2002. a raamotsuse 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (ELT L 190, 18.07.2002) art 4; EL Nõukogu raamotsus 2009/829/JSK EL liikmesriikides vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta järelevalvemeetmete rakendamise otsuste kui kohtuelse kinnipidamisega seotud alternatiivse võimaluse suhtes (ELT L 294, 11.11.2009) art 15 lg 1 p c. Otsesemalt seostub NB-printsiip aga EL Nõukogu 30. novembri 2009. a raamotsusega 2009/948/JSK kohtualluvuskonfliktide vältimise ja lahendamise kohta kriminaalmenetluses (ELT L 328, 15.12.2009). Raamotsuse eesmärk on soodustada koostööd mitme kriminaalmenetlust toimetava liikmesriigi pädevate asutuste vahel ja vältida olukordi, mille puhul erinevates liikmesriikides toimetatakse samu tegusid käsitlevat paralleelset kriminaalmenetlust sama isiku suhtes, mis võib kaasa tuua kohtuotsuse langetamise kahes või enamas liikmesriigis ning kujutada endast seetõttu NB-põhimõtte rikkumist (art 1 lg 2 p a). Kõik nimetatud raamotsused on võetud üle KrMS 19. ptk muudatustega.

30. NB-põhimõte on kohtuotsuse seadusjõudu vääristav ja selle kaudu ka kohtuvõimu legitimeeriv printsiip (RKKKo 19.06.2015, 3-1-1-56-15, p 7). Kohtuotsuse formaalne seadusjõud tähendab esiteks seda, et seadusjõustunud kohtuotsus ei ole sama süüteomenetluse raames enam vaidlustatav; teiseks, et see kohtuotsus on täidetav ja et seda peabki täitma asuma, ning kolmandaks, et on loodud eeldused kohtuotsuse materiaalseks seadusjõustumiseks. Kohtuotsuse materiaalsel seadusjõudu aga võibki põhijoontes samastada NB-põhimõttega. Kohtuotsuse materiaalse seadusjõu olemuse üle peetavate vaidluste keskmes on küsimus sellest, kuidas ja miks kujundab seadusjõustunud kohtuotsus õigusliku olustiku ümber selliselt, et ollakse valmis tunnistama ka sisuliselt täiesti vale kohtuotsuse täitmise vajalikkust. Puhtalt vaid kriminaalteaduslikud teooriad ei ole suutnud nendele küsimustele anda piisavalt rahuldavaid vastuseid. Riigiõiguse, s.o põhiõiguste tagamise tasandil on vastamine siiski lihtsam: õigusrahu saavutamine ei ole põhimõtteliselt millegi poolest halvem või väiksem põhiõigus kui n-ö materiaalse õigluse tagamine. Sellise põhimõttelise võrdsuse juures on konfliktisituatsioonides üldjuhul ratsionaalne eelistada õiguskindlust. Kirjeldatud lähenemise põhjendamiseks võib aga küsida ka seda, kellel ja millisel alusel siis peaks ühiskonnas olema õigus väita, et seadusjõustunud kohtuotsus ei ole õige ega õiglane ja seetõttu tuleks hakata asja uuesti lahendama.

31. Põhiõiguste süstemaatikas kuulub NB riigi vastu suunatud nn kaitseõiguste hulka ja menetlusõiguses ning süüteomenetluse praktikas toimib see põhimõte süüteomenetlust välistava asjaoluna. Seetõttu on selles printsiibis nähtud ka omalaadset sanktsioneerivat (manitsevat) funktsiooni: risk, et kuriteo esialgne pinnapealne uurimine võib välistada hilisema täiendava uurimise, peaks süüte menetlejaid stimuleerima kohesele hoolikale faktiliste asjaolude uurimisele ja õiguslikule hindamisele (RKKKo 19.06.2015, 3-1-1-56-15, p 7; vt ka näide allpool p-s 38).

32. NB esemelise kaitseala täpsustamisel on keskne probleem selles, kuidas põhiõiguse kontekstis sisustada teo mõistet. Inim- ja põhiõiguste kaitsmise tasandil tavatsetakse sageli rõhutada muudest õigusharudest sõltumatut mõistekasutust – ikka isiku õiguste efektiivsema kaitse huvides.

33. Angloameerikalikes riikides (eeskätt USA-s) on NB kontekstis teo mõiste sisustamise põhiline lähtepunkt karistusõiguslik teo mõiste. Algselt (USA Ülemkohtu 1934. a kujundatud Blockburgeri testist lähtudes) ei nähtud seal mingit NB-põhimõtte (*double jeopardy clause*) rikkumist selles, kui isik, kes oli eelnevalt õigeks mõistetud § X järgi, tunnistati hiljem süüdi § Y järgi, kuigi faktiliste asjaolude kogum (ehk siis tegu tavatähenduses) oli mõlemal juhul täpselt sama. Sellise arusaama puhul keelab NB isiku teistkordse süüditunnistamise kitsalt vaid sama karistusõigusliku kvalifikatsiooni alusel („sama paragrahvi järgi”). Erialakirjanduses on väidetud, et Blockburgeri test on loogilises kooskõlas sealse kriminaalmenetluse ideoloogiaga (sh oportunisteedipõhimõttest lähtuv prokuröride avar kaalutusõigus selekteerida faktilisi asjaolusid ja otsustada, milliste süütegude osas süüdistus esitada ning kohtu range seotus vaid süüdistuses sisalduva teoga). Tänapäevaks ei läheneta siiski enam ka USA-s NB kontekstis teo mõistele puhtalt vaid karistusõiguslikult. Niinimetatud Grady reegli kohaselt on NB-põhimõttest lähtuvalt isiku süüditunnistamine § Y järgi välistatud siis, kui ta on varem süüdi tunnistatud § X järgi ja nende kahe süüteo faktilised asjaolud on olulises osas samad. Organiseeritud kuritegevuse kontekstis väärib märkimist kohtuasi *Ameerika Ühendriigid vs. Felix*, 503 U.S. 378 (1992), kus ülemkohus asus seisukohale, et kuritegu ning selle toimepanemiseks sõlmitud kuritegelik kokkulepe (*conspiracy*) ei ole topeltkaristamise keelu mõttes üks ja sama (kuri)tegu.

34. Üldjuhul teistsugusele ideoloogiale tugineb aga Mandri-Euroopa kriminaalmenetlus. Siin peab prokurör legaliteediprintsiibile (KrMS § 6) tuginevalt alustama kriminaalmenetlust ja esitama süüdistuse tuvastatud faktiliste asjaolude põhjal eranditult kõigi asjakohaste karistusseaduse paragrahvide järgi (vt nt RKKKm 21.05.2020, 1-20-79/9, p-d 26–28). Legaliteedipõhimõtte autoriteet teeb psühholoogiliselt mõistetavaks sellise arusaama NB-põhimõttest, et kui mõni neist mõeldavatest kuritegudest jääb süüdistusest ja hiljem ka süüdimõistvast kohtuotsusest välja, siis ei hakata hiljem nende väljajäänute juurde tagasi tulema. Kuid süüdistatavate leebemat kohtlemist NB kontekstis näib soosivat ka Mandri-Euroopa kohtute pädevuse eripära: kui kohus on ise ja omal initsiatiivil pädev hindama süüdistuses sisalduvaid asjaolusid igast õiguslikust aspektist (KrMS § 268 lg 6), siis on põhjust lugeda ka süüdistus n-õ ära kasutatuks oluliselt laiemas ulatuses, kui see sisaldus süüdistusaktis. Näiteks Saksamaal räägitakse kriminaalmenetluse õpikutes NB kontekstis nn menetluslikust teomõistest. Menetluslik teomõiste hõlmab kõiki süüdistatavale etteheidetavaid tegusid ja piiritleb samas, millises ulatuses on selle isiku suhtes kriminaalmenetlus lubatud, samuti määrab selline teomõiste ära kohtuliku arutamise piirid. Kui karistusõiguslik tegu tähendab ühte kindlat delikti (vargus KarS § 199 mõttes, tapmine KarS § 113 mõttes jne) ja seega konkreetset õiguslikku kvalifikatsiooni ning juriidilise mõisteaparatuuri kasutamist, siis menetluslik teomõiste on nn loomulikust elukäsitlusest lähtuvalt ja argikeelt kasutades ajaliselt ja ruumiliselt piiritletud konkreetne ajalooline juhtum. Saksamaa kriminaalmenetluse praktikas on siiski tulnud seda lihtsat reeglit täpsustada eeskätt abikriteeriumide lisamisega otsustamiseks, milliseid tegusid siis ikka tuleb loomuliku elukäsitluse kohaselt lugeda üheks teoks. Neile abikriteeriumidele tuginevalt on näiteks võimalik mingit tegu NB kohaldamisalast välja arvata (ja järelikult isikut selle teo eest süüdi tunnistada) viitega selle teo toimepanemise aja, koha, ründeobjekti või ka ründe suuna spetsiifikale. Riigikohtu praktikas räägitakse ka teoühtsusest, mille kohaselt on ühe teoga teoühtsuse mõttes tegemist siis,

kui mitu olemuselt sarnast käitumisakti on kantud ühisest tahtlusest ja nad on ajalis-ruumilise läheduse tõttu sellisel määral seotud, et kogu käitumine on kolmandale isikule objektiivselt vaadeldav ühtse, kokkukuuluva teona. Teisiti väljendatuna tähendab see, et õiguslikus mõttes on ühe teoga tegemist siis, kui koosseisu realiseerimisele suunatud osateod kujutavad endast objektiivse kõrvaltvaataja jaoks loomuliku elukäsitluse järgi ühtset käitumist (RKKKo 01.04.2004, 3-1-1-4-04, p 8.3; RKKKo 21.10.2004, 3-1-1-99-04, p 10.4; RKKKo 21.02.2008, 3-1-1-1-08, p 5; RKKKo 30.04.2008, 3-1-1-15-08, p 15; RKKKo 19.06.2015, 3-1-1-56-15, p 9).

35. Analüüsidest teo mõiste sisustamist EIK praktikas, on RKKKo 18.01.2010, 3-1-1-57-09 p-s 17 nenditud, et see praktika on olnud heitlik ja ajas muutuv, kuid kuni 10.02.2009 otsuseni asjas *Sergey Zolotukhin vs. Venemaa* domineeris pigem karistusõiguslik teomõiste. Varasemaid seisukohti revideerides märkis EIK nimetatud otsuses, et EIÖK 7. protokoll art 4 esimest lõiget tuleb mõista selliselt, et see keelab isiku suhtes teistkordse menetluse läbiviimise juhul, kui see menetlus käsitleb samu või sisuliselt samu fakte. NB-põhimõtte rikkumise väite kontrollimiseks tuleb alustada faktide võrdlemisest, sealjuures on tähtsusetu, millised uue süüdistuse osad järgnevas menetluses kinnitust leiavad või tagasi lükatakse. Ainult sellisel juhul on tagatud isiku kaitse mitte ainult uue karistamise, vaid ka uue menetluse eest. Viidatud otsuses nentis Riigikohus, et EIK poolt 2009. a esitatud NB tõlgendus vastab PS § 23 lg 2 sõnastusele. EIK suurkoja 15.11.2016 lahendis 24130/11 ja 29758/11, *A ja B vs. Norra* valis kohus topeltmenetlemise keelule lähenemisel ettevaatlikuma tee, leides maksuasjas, et teatud tingimustel on kriminaalkaristusega paralleelselt kohaldatud halduslikud meetmed lubatavad. Suurkoda nõustus, et maksumenetluses määratud trahv 30% tasumata maksusummalt muutis menetluse kriminaalõiguslikuks ning maksu- ja kriminaalmenetlus toetusid samadele faktilistele asjaoludele. Kõnealusel juhul peeti aga kohaseks reageerida rikkumisele nii maksu- kui ka kriminaalõigusliku menetlusega, sest kummalgi on erinev eesmärk: maksumenetluse puhul maksude õige arvestamise ja tasumise tagamine ning kriminaalmenetluse puhul lisaks heidutusele ka isiku karistamine maksupettuse eest. EIK pidas seda aktsepteeritavaks muu hulgas seetõttu, et ühes menetluses kohaldatud sanktsioon võeti arvesse teises karistuse mõistmisel.

36. Eelmises alapunktis käsitletud Riigikohtu otsusele lisatud konkureerivas arvamuses on püstitatud küsimus Riigikohtu esitatud NB-põhimõtte tõlgenduse kooskõlast eesmärkidega, mida püüti saavutada rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni vastuvõtmisega ning ka KarS §-de 255 ja 256 kehtestamisega. Kui kuritegelikku ühendust juhitakse üksikute kuritegude kaudu, siis ei tohiks nende üksikute kuritegudega seonduvate faktiliste asjaolude kogumi kasutamine KarS §-s 256 ettenähtud kuriteo (kuritegeliku ühenduse juhtimise) sisustamisel olla käsitatav NB-põhimõtte rikkumisena. Igal juhul peaks KarS § 256 olema NB-põhimõtte tõlgendamisel erandi staatuses.

37. Kohtupraktikas on topeltkaristamise ja -menetlemise keeldu puudutatud korduvalt liiklussüütegude kontekstis. Riigikohus on näiteks nentinud, et vaatamata sellele, et KarS § 424 koosseisuliseks teoks on mootorsõiduki juhtimine, s.o vältav tegu, ei tähenda see, et kõik juhtimise ajal toimepandud liiklusrikkumised oleksid selle süüteo koosseisuga hõlmatud

(vt lähemalt RKKKo 16.04.2007, 3-1-1-120-06). KarS § 423¹ järgi süüditunnistamisel tuleb aga tuvastada vähemalt kolm sõiduki juhtimise osategu juhtimisõigusega isiku poolt. Seega annab kohus kriminaalasjas õigusliku hinnangu ka väärteomenetluse esemeks olevate tegude kohta. Kui kolmanda juhtimisõigusega mootorsõiduki juhtimise osateo eest alustatakse kriminaalmenetlust pärast väärteootsuste jõustumist, siis NB-põhimõtet rikutud ei ole. Olukorras, kus isikut ei ole enne süstemaatilise tunnus täitvat vähemalt kolmandat juhtimisõigusega juhtimist (kuritegu) jõustunud otsusega väärtegudes süüdi tunnustatud, neelduvad LS §-le 201 vastavad väärteod kuriteo koosseisus ja nende teoebaõigus ammendub süstemaatilises juhtimisõigusega juhtimises kui põhiteos. Sellisel juhul saab karistuse mõista üksnes kriminaalmenetluses. NB rikkumisega oleks tegu siis, kui pärast kriminaalasja alustamist menetletaks jätkuvalt ka väärteogusid. (RKKKo 22.10.2015, 3-1-1-82-15, p-d 11–13 ja RKKKo 04.03.2020, 4-19-4337/24, p 9)

38. Riigikohtu 19.06.2015 otsuses 3-1-1-56-15 leiti NB-põhimõtte rikkumine, kuna suures koguses marihuaana ja GHB ebaseaduslikus omandamises ja valdamises süüdistatavat isikut oli väärteo korras karistatud samal ajavahemikul (2–3 tunni jooksul) keelatud aine väikeses koguses tarvitamise eest. Kohtud tuvastasid, et süüdistatav omandas ja valdas keelatud ainet tarvitamise eesmärgil. Seetõttu oli ajalis-ruumiliselt seotud karistamisväärseks teoks ehk õiguslikus (NB-põhimõtte valguses) mõttes üheks teoks suure ainekoguse ebaseaduslik käitlemine. Riigikohus selgitas, et teoühtsuse korral neeldub mingi koguse aine äratarvitamine omandatud või valduses oleva suure ainekoguse käitlemises. Seega olukorras, kus (väärteo)menetlejal on teada, et isik on tarvitanud narkootilist ainet ja tema juurest äravõetud narkootilise aine kogus on suur, tuleb alustada kriminaalmenetlust, sest ilmnenu on kahtlus suure koguse aine ebaseaduslikus käitlemises (KarS § 184 järgi). Nii käitudes välditakse NB rikkumist. Seoses välisriigis õigeksmõistmisega on Riigikohus hinnanud Eestis rahapesu süüdistuse esitamise võimalikkust ja leidnud, et kuigi laenu andmise nõuete rikkumise ja hilisema vara kuritegeliku päritolu varjamise vahel on teatud ajalis-ruumiline seos, siis on need teod esemeliselt niivõrd erinevad, et neid ei saa ka õiguslikus mõttes käsitada sama teona (RKKKm 12.10.2018, 1-17-5176/37, p-d 19–23).

39. Üks ja sama tegelikkuses aset leidnud tegu võib, sõltuvalt erinevate õigusharude normidega ette nähtud koosseisudest, olla samaaegselt kvalifitseeritav erinevate õigusrikkumistena (nt RKKKo 20.12.2006, 3-3-1-79-06, p-d 20–21 ja RKKKo 06.03.2013, 3-1-1-15-13, p-d 12–13). Riigiõiguslikus kirjanduses valitseva arusaama kohaselt ei peaks NB-põhimõtte puudutama karistusõiguse ja distsiplinaarõiguse vahelisi suhteid, sest tegemist on olemuslikult erinevate õigusvaldkondadega. Siiski võrdsustatakse EIK praktikas teatud raskemaid distsiplinaarkaristusi sisuliselt kriminaalkaristustega (vt PS § 22 lg 1 komm-d) ja paigutatakse need ühiselt nn põnaalse mateeria raamidesse. Ka erialakirjanduses on nenditud, et õigusriiklikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest tulenevalt ei peaks karistatav siiski selle all kannatama, et „tegemist on olemuslikult erinevate õigusvaldkondadega”. Siit lähtub arusaam, et juhul, kui isiku suhtes on juba kohaldatud karistusõiguslikke meetmeid, tuleks põhjalikult kaaluda distsiplinaarkaristuse otstarbekust, ning teiselt poolt tuleks isiku karistusõiguslikul kohtlemisel arvestada tema eelnevat distsiplinaarkaristust sama teo eest. Kohtupraktikas on NB-keelu rikkumist jaatatud näiteks siis, kui isikut on varem sama teo eest karistatud

väärteomenetluses või distsiplinaarkorras või kui isiku suhtes on rahatrahvi tasumata jätmise eest kohaldatud asendusaresti ja rahatrahvi tasumata jätmise eest kaalutakse uuesti asendusaresti kohaldamist (RKKKo 20.03.2017, 3-1-2-1-17, p 20 koos edasiste viidetega). Distsiplinaarkorras karistamine ei välista siiski automaatselt seoses sama teoga süüteomenetluse läbiviimist, vaid võrrelda tuleb ka sanktsioone (nt RKKKo 09.04.2012, 3-1-1-20-12, p 13 ja RKKKo 01.10.2014, 3-1-1-41-14, p-d 5.2, 7.1 ja 10).

40. NB-põhimõte kaitseb kõiki seadusjõustunud kohtuotsusega mõistetud karistusi – nii põhikiu ka lisakaristusi. Riigikohtu 31.08.2006 otsuses 3-1-2-4-06 (p 6) on märgitud, et teo teist korda menetlemine ja isiku karistamine on välistatud, sõltumata sellest, kas esimene karistusotsus on täitmisele pööratud või kas see kajastub karistusregistris. Riigikohtu üldkogu 25.10.2004 otsuse 3-4-1-10-04 kohaselt hõlmab kõnealuse põhiõiguse esemeline kaitseala ka muid karistusõiguslikke mõjutusvahendeid, mis ei ole küll formaalselt karistused (toona ei olnud juhtimisõiguse äravõtmine lisakaristus vs. kehtiv KarS § 50), kuid mida on olemusest lähtuvalt alust käsitada materiaalses mõttes karistusena. Samas on selles kohtuotsuses asutud seisukohale, et topeltkaristamisega ei ole tegemist olukorras, kus liiklusalase väärteo eest karistamise ja teiselt poolt alles karistusotsuse jõustumise järgse juhtimisõiguse äravõtmise (kui materiaalses mõttes karistuse) vahel on küll teatud ajaline distants, kuid kus isik on eelnevalt teadlik sellest, et juhtimisõiguse äravõtmine järgneb karistusotsuse jõustumisele vääramatult ilma selleks uut kohtumenetlust käivitamata. Et süüdimõistmise kõigi järelmite määratlemine materiaalses mõttes karistusena ei ole alati lihtne, kinnitab ka EIK praktika. Näiteks leidis EIK asjas 12096/14 ja 39335/16, *Rola vs. Slovenia* 04.06.2019 hääletage 4 : 3, et likvideerija ja pankrotihalduri kutsetunnistuse tühistamine kuriteos süüdimõistmise automaatse järelmina haldusmenetluses ei ole karistus EIÕK art 7 mõttes. Võimaliku NB rikkumise kohta vangistuse asenduskaristuse (üldkasulik töö) nõuete rikkumise tõttu karistuse täitmisele pööramisel, kui asenduskaristus on täidetud vt RKKKo 20.03.2017, 3-1-2-1-17, p-d 20–21. Samas ei ole Riigikohus lugenud NB-ga vastuolus olevaks vangistust kandvate isikute kandideerimiskeeldu (RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 22).

41. PS ei sisalda NB-põhimõtte suhtes seadusereservatsiooni. Seega peaks ka siin riive olema õigustatud üksnes siis, kui see on formaalselt ja materiaalselt PS-ga kooskõlas, kui riive aluseks on mingi teine põhiõigus või PS printsiip ja kui riive on proportsionaalne.

42. Üldtunnustatult legitimeerivad NB-põhimõtte riivet seaduses täpselt loetletud nn uued ilmnenud asjaolud (teistmisalused), mis võimaldavad teistmismenetluse vahendusel tühistada seadusjõustunud kohtuotsust. Ka EIÕK 7. lisaprotokollis art 4 lg-s 1 räägitakse teistmismenetlusest kõnealuse põhiõiguse lubatava riivena. Teistmisalused Eesti süüteomenetlustes on sätestatud KrMS §-s 366 ja VTMS §-s 180. Nii nagu enamikus teisteski riikides, loetakse ka Eestis seadusjõustunud kohtuotsust õiglustunnet häirivalt valeks, kui pärast kohtuotsuse seadusjõustumist ilmneb, et see rajaneb tunnistaja valeütlusel või pani kohtunik otsuse tegemisel toime kuriteo, aga ka juhul, kui kohtuotsuse tegemisel tugineti seadusele, mis tunnistati hiljem põhiseadusvastaseks, või kohtuotsuses tapetuna käsitletud isik on tegelikult elus jne. Samuti võib teistmise aluseks olla süüteoasjas tehtud kohtuotsuse või -määruse peale

EIK-le esitatud individuaalkaebuse rahuldamine EIÕK või selle protokollrikkumise tõttu, kui rikkumine võis mõjutada asja otsustamist ja seda ei ole võimalik kõrvaldada või sellega tekitatud kahju hüvitada muul viisil kui teistmise kaudu.

43. KrMS-s on NB-põhimõtte aktualiseerunud § 199 lg 1 p-s 5 ühe kriminaalmenetlust välistava asjaoluna. Selle sätte kohaselt on kriminaalmenetlust välistavaks asjaoluks jõustunud kohtulahendi kõrval ka KrMS § 200 alusel kriminaalmenetluse lõpetamise määrus. Kriminaalmenetluse lõpetamine sel alusel on siiski vaid relatiivne kriminaalmenetlust välistav asjaolu. Kohtumenetluses § 199 lg 1 p-des 2–5 loetletud alustel tehtud kriminaalmenetluse lõpetamise määrus on KrMS § 385 p 7 kohaselt määruskaebe korras vaidlustatav. Kui lõpetamist ei ole määruskaebe korras vaidlustatud või kui selline määruskaebus on jäetud rahuldamata, on tegemist peaaegu sama tugeva kohtulahendiga nagu seadusjõustunud kohtuotsus. Sel viisil kriminaalmenetluse lõpetamise järgselt võib kriminaalmenetluse jätkamine kõne alla tulla vaid teistmisenetluses KrMS §-s 366 loetletud uute asjaolude ilmnemisel. Küll aga, kooskõlas KarS § 81 lg 7 p-ga 2, ei ole põhimõtteliselt välistatud, et sellisele kriminaalmenetluse lõpetamise määruse tegemisele järgneb väärtemenetluse jätkamine või selle alustamine. Kohtueelses menetluses tehtud kriminaalmenetluse lõpetamise määruse vaidlustamist reguleerivad KrMS §-d 207 ja 208, samuti on võimalik lõpetamise määrust muuta kõrgemalseisval prokuröriil (KrMS § 216 lg 6). Kriminaalmenetlust välistavaks asjaoluks saab KrMS § 199 lg 1 p 5 kohaselt olla vaid tühistamata kriminaalmenetluse lõpetamise määrus (RKKKm 23.09.2008, 3-1-1-41-08, p 12). Samas, ajendatuna kohtualluvuskonfliktide vältimise raamotsuse (2009/948/JSK) ülevõtmisest, on alates 2016. a kriminaalmenetluse lõpetamise aluseks ka see, kui kriminaalmenetlused on otsustatud koondada rahvusvahelise koostöö sätete alusel teise riiki (KrMS § 199 lg 1 p 8). Sel juhul on eesmärk välistada topeltmenetlemine juba enne teises asjas lõpliku lahendini jõudmist. Topeltmenetlemise keelu tagamise eesmärki kannab endas ka kohtu kohustus mõista süüdistatav sõnaselgelt õigeks nendes süüdistuspunktides, milles süüdistusest kohtumenetluses loobuti, kuna süüdistusest loobumine ei asenda kohtu õigeks- või süüdimõistvat otsust PS § 23 lg 3 mõttes (KrMS § 301; RKKKm 02.05.2014, 3-1-1-21-14, p-d 10–11; RKKKm 18.10.2018, 1-15-3555/141, p 23).

44. PS § 23 viimase kommentaarina võiks märkida seda, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve alases praktikas on muu hulgas tekkinud ka küsimus, millistest PS paragrahvist tuleks otsida legitiimsiooni riigi karistusvõimule. Kuigi lõpliku ja ammendava vastuse andmine sellele küsimusele võtab ilmselt veel aega, on põhjust arvata, et PS kõnealusest paragrahvist nendes otsingutes päris mööda minna ei saa. Nii näiteks on Riigikohtu üldkogu 12.06.2008 otsuses 3-1-1-37-07 (p 22) muu hulgas märgitud, et riigi õigus otsustada, millised teod tunnistada kuritegudeks ning näha nende tegude eest ette karistused, tuleneb eeskätt PS § 23 esimesest ja teisest lõikest. Seevastu konkreetne kaitsekohustus õigushüve kaitseks karistusnormi loomise teel võib olla tuletatav mõnest teisest PS sättest, sh arvestades EIK praktikaga art-te 2 ja 3 kaitseala puudutavalt (RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-7-17, p 23 koos edasise viitega).

PARAGRAHV 24

Kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse.

Igäühel on õigus olla oma kohtuasja arutamise juures.

Kohtuistungid on avalikud. Kohus võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras oma istungi või osa sellest kuulutada kinniseks riigi- või ärisaladuse, kõlbluse või inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks või kui seda nõuavad alaealise, kannatanu või õigusemõistmise huvid.

Kohtuotsus kuulutatakse avalikult, välja arvatud juhud, kui alaealise, abielupoole või kannatanu huvid nõuavad teisiti.

Igäühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

1. Kommenteeritava paragrahvi esemelise kaitseala piiritlemisel tuleb kõigepealt arvestada sellega, et käsitletavad põhimõtted puudutavad üksnes riiklikku kohtusüsteemi ega laiene näiteks menetlustele vahekohtus.

Kohtualluvuse muutmatus

2. Paragrahvi esimeses lõikes sätestatakse kohtualluvuse muutmise keeld. Ka KS § 4 näeb ette, et kohtualluvus sätestatakse seadusega ning kohtuasja võib anda ühe kohtu alluvusest üle teisele kohtule üksnes seaduses sätestatud alustel ja korras. Kohtuasja alluvus on küsimus sellest, milline konkreetne kohus on pädev vastavat kohtuasja lahendama. TsMS § 69 lg 1 defineerib kohtualluvust kui isiku õigust ja kohustust kasutada oma menetlusõigusi kindlas kohtus. Põhiõigus seadusega määratud kohtualluvusele peab kindlustama kohtuasjade jaotamise kohtute vahel ette kindlaks määratud objektiivsete kriteeriumide alusel, hoides seeläbi ära asjade kohtutevahelist meelevaldset jagamist. Vältides kohtuasjade *ad hoc*-jagamist kohtute vahel, peab kohtualluvuse regulatsioon kindlustama õigusemõistmise sõltumatuse ja muu hulgas garanteerima, et asja arutava kohtu kindlaksmääramine ei oleks kantud soovist saada konkreetne kohtulahend. Kohtualluvuse määramine seaduslikul teel peab justitshaldustasandil tagama kohtu suurust arvestava kohtunikevahelise tööjaotuse ja seeläbi kohtusüsteemi tõhusa toimimise ning teiselt poolt isikute optimaalse juurdepääsu õigusemõistmisele (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 40).

3. Seadusega määratud kohtualluvuse põhimõte on käsitav PS § 15 esimeses lauses sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse loogilise jätkuna. Seotus PS § 148 lg-s 2 sätestatuga seisneb aga selles, et see põhimõte kehtib ka loodavates erikohtutes. Õigust kohtualluvuse muutmatusele tagab täiendavalt PS § 148 lg-st 3 tulenev keeld moodustada erakorralisi kohtuid. Samas on seadusega määratud kohtualluvus käsitav EIÕK art 6 lg-s 1 sätestatud ausa kohtumenetluse põhimõtte edasiarendusena, sest seadusega määratud kohtualluvusega tagatakse kohtuvõimuseselt kohtuliku arutamise sõltumatus ja erapooletus.

4. Seadusega määratud kohtualluvuse puhul on tegemist kõigi ja igaühe õigusega, mis laieneb kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kelle suhtes leiab aset kohtumenetlus.

5. Seadusega määratud kohtualluvuse kui põhiõiguse puhul on rõhk seadusega määratud kohtualluvuse muutmise keelul ilma isiku nõusolekuta. Samas mingi kohtuasja tegeliku kohtualluvuse kindlaksmääramine on pigem kohtukorralduse kui põhiõiguste kaitse valdkonda kuuluv küsimus: kohtualluvuse õigusliku regulatsiooniga riiklikul tasandil peaks ühelt poolt tagama kohtute võimalikult võrdse töökoormuse ja teiselt poolt isikute optimaalse juurdepääsu õigusemõistmisele.

6. Seadustes on eri liiki kohtuasjadega seoses sätestatud üsna mitmeid kohtualluvuse kindlaksmääramise kriteeriume. Need sisalduvad esmajoones kohtumenetluse seadustikes, kuid välistatud ei ole ka nende paiknemine muudes seadustes. Kuivõrd tegemist on aga PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses kohtumenetlust reguleerivate sätetega (RKPJKo 29.09.1999, 3-4-1-3-99, p 16), saab neid kehtestada siiski üksnes Riigikogu koosseisu hääلteenamusega vastuvõetud seadusega (RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 29). Kohtualluvuse määramisel ja kohtute paiknemise üle otsustamisel on seadusandjal lai otsustusruum. Kohtualluvus on tihedalt seotud kohtute paiknemise ja tööjaotuse küsimustega, mille lahendamine on suuresti seadusandja õiguspoliitiline otsustus. Kohtute paiknemine ja omavaheline tööjaotus on omakorda seotud kohtusüsteemi rahastamise ja riigieelarvega. Nii üldreegli kehtestamisel kui ka erandite ettenägemisel on seadusandja õigustatud arvesse võtma erinevaid aspekte – lisaks kohtute kaugusele menetlusosalistest kohtute töö tõhusust lähtuvalt kohtute suuruselt, elanike arvu kohtu piirkonnas, õigusabi kättesaadavust kohtu lähedal, kohtunike värbamise võimalusi ja muid asjakohaseid kaalutlusi (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 58). Piiriülestes vaidlustes võivad kohtualluvuse määramise kriteeriumid tuleneda ka rahvusvahelistest lepingutest ja EL õigusest (nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2012 määrus (EÜ) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades ehk nn Brüsseli I uuesti sõnastatud määrus). Kohtualluvus PS § 24 lg 1 kontekstis hõlmab ka küsimuse üld- ja erikohtute pädevuse jaotusest. Asja lahendamiseks pädeva kohtu leidmiseks tuleb esmalt välja selgitada, millist liiki kohtuasjaga on tegemist, ning seejärel tuvastada, millisele konkreetsele kohtuasutusele asi allub.

7. Kohtualluvuse määramise reeglid on menetlusliigiti küllaltki erinevad ning menetlusseadustikud (KrMS §-d 24–28, VTMS § 14, HKMS §-d 7–9, TsMS §-d 69–121') sisaldavad üldiste põhimõtete kõrval hulgaliselt erandeid ja mitmeid valikuvõimalusi. Tsiivilasjades võib teatud tingimustel kohtualluvus olla määratud ka poolte kokkuleppel (TsMS §-d 71, 104–106). Üldjuhul piirdub valikuvabadus siiski vaid esialgse võimalusega määrata, millisesse kohtusse pöörduda, ning hilisemas menetluses asja alluvust enam muuta ei saa, olenemata menetlusosaliste soovist või asjaolude muutmise. Erandina annab TsMS § 107 pooltele võimaluse taotleda esimese astme kohtult asja üleandmist teisele esimese astme kohtule, kuid seda üksnes enne asja sisulist läbivaatamist. Kohtupädevust ja kohtualluvust kontrollitakse enne asja menetlusse võtmist ning kui kohus teeb kindlaks, et asi ei ole tema pädevuses või ei allu temale, siis annab ta asja määruusega üle pädevale kohtule. Kohtutevahelised pädevusvaidlused lahendatakse Riigikohtu erikogus (TsMS § 711), kuid konkreetse menetlusliigi

raames ei ole alluvusvaidlused kohtute vahel üldjuhul lubatud, vaid ühest kohtust teise antud asja peab lahendama kohus, kellele asi üle anti (TsMS § 76, HKMS § 10). Erandiks on kriminaalasjad, mille puhul määrab vaidluse korral alluvuse Riigikohtu esimees (KrMS § 28 lg 3). 30.06.2020 jõustunud KS § 45¹ võimaldab suunata üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratavaid kohtuasju teise sama astme kohtusse kohtualluvust muutmata. Sisuliselt kaasatakse seeläbi alluvusjärgse kohtu koosseisu teise kohtu kohtunik, kes peab asja lahendama alluvusjärgse kohtu kohtunikuna. Seetõttu asja arutamise koht ei muutu ja menetlusosaliste huve ei kahjustata.

8. Ehkki menetlusseadustike kohtualluvust käsitlevad sätted annavad kriteeriumid üksnes pädeva kohtuasutuse väljaseelgitamiseks ja PS § 24 lg 1 sõnastusest ei tulene samuti nõuet kaugemale ulatava regulatsiooni sisseseadmiseks, on PS § 24 lg 1 kontekstis võimalik kohtuna käsitada ka konkreetset asja lahendavat kohtukoosseisu, sest vastasel korral oleks võimalik piirangu eesmärkidest teatud kohtukorralduslike muudatustega (nt kohtute ühendamisega) mööda hiilida. PS § 24 lg-s 1 sätestatud põhiõigust aitab täiendavalt tagada KS § 37 lg 2 p-st 2 tulenev kohtuasjade juhusliku jagamise printsiip. KS § 37 kohaselt nähakse kohtunike tööjaotus esimese ja teise astme kohtutes ette kohtu üldkogu poolt igaks kalendriaastaks kinnitatavas tööjaotusplaanis ning seadusest tulenevad muu hulgas tingimused, et tööjaotusplaani järgi tuleb kohtunike vahel jaotada kõik kohtusse läbivaatamiseks saabuvad asjad ja asjad tuleb jaotada tööjaotusplaanis määratud alustel, lähtudes juhuslikkuse põhimõttest. Tööjaotusplaanis tuleb lisaks reguleerida kohtu koosseisude moodustamise ja kohtunike asendamise kord ning üldkogu võib tööaasta kestel tööjaotusplaani muuta üksnes mõjuval põhjusel. Tööjaotusplaani koostamisel tuleb täiendavalt arvestada kohtute haldamise nõukoja kinnitatud põhimõtetega, kuid kohtuasjade jagamise kriteeriumid peavad siiski olema paindlikud, arvestamaks menetlusliigi ja kohtu eripäradega (sh kohtumajade paiknemine). Väga oluline on ka KS § 37 lg-s 5 sisalduv tingimus, et tööjaotusplaaniga võib igaüks tutvuda kohtu kantseleis. Kohtuasjade juhuslik jagamine välistab justiitsametnike võimaluse anda mingi kindel kohtuasi arutamiseks konkreetsele kohtunikule või kohtukoosseisule. Praktikas toimub kohtuasjade jagamine üldjuhul kohtute infosüsteemi sisestatud reeglite abil automatiseeritult. Riigikohtu menetlusele ei ole seadusandja samas mingil põhjusel kohtuasjade juhusliku jagamise põhimõtet laiendanud.

9. Seadusega määratud kohtualluvuse esemeline kaitseala hõlmab kahtlemata eeskätt kohtuliku arutamise ning kohtukaebe staadiume. PS § 24 lg-s 1 sätestatu eesmärki arvestades tuleb seda kaitseala laiendada ka kriminaalasjade kohtueelses menetluses eeluurimis-kohtuniku lubade andmisele menetlustoiminguteks, eriti aga jälitustoiminguteks (vt KrMS § 24 lg 4), samuti kriminaalmenetlusalase rahvusvahelise koostöö raames tehtavatele kohtutoimingutele (vt KrMS § 24 lg 5 ning §-d 446, 481, 489²⁵, 498, 508², 508²⁶, 508⁴², 508⁶⁰ ja 508⁷²) ning kohtu toimingutele kohtulahendi täitmisel (KrMS § 22, TMS § 11).

10. Seadusega määratud kohtualluvuse riivega ei ole tegemist siis, kui seaduses sätestatud alustel kohtunik kas taandub ise kohtuasja lahendamisest või kui ta samal alusel taandatakse. Taandamise (taandumise) vahendusel ei toimu mitte seadusega määratud kohtualluvuse muutmise, vaid seaduses nõutava erapooletu kohtuniku tagamine. Küll aga tuleks ka

uus kohtunik või kohtukoosseis määrata eelnevalt tööjaotusplaanis kokkulepitud objektiivsete kriteeriumide alusel ehk juhuslikkuse põhimõtet järgides.

Juuresoleku õigus

11. PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõigus olla oma kohtuasja arutamise juures ehk juuresoleku õigus on PS § 15 lg-s 1 sätestatu loogilise jätkuna ausa õigusemõistmise oluline põhimõte. Juuresoleku õiguse ajaloolisi juuri on nähtud Rooma õigusele, aga ka kanoonilisele menetlusõigusele omases põhimõttes, et kohtus tuleb ära kuulata mõlemad vaidlevad pooled (*audiatur et altera pars*). Selle õigusega tagatakse, et isik, kelle kohtuasja menetletakse (st kelle suhtes peaks asjas tehtav kohtuotsus olema siduv), ei ole mitte õigusemõistmise objekt, vaid subjekt koos kõigi sellest tulenevate õigustega. Selleks et isik poleks mitte õigusemõistmise objekt, vaid subjekt, peab tal olema võimalus tutvuda kohtutoimikuga, vastaspoole seisukohtade ja tõenditega ning esitada omapoolseid tõendeid ja argumente (RKHKm 22.09.2015, 3-3-1-40-15, p 14; RKKKo 23.05.2008, 3-1-1-18-08, p 14.1). See hõlmab ka õigust, et kohus peab isiku seisukohta asja lahendamisel arvestama ja sellega mittedõustumist põhistama. Seega tuleneb PS § 24 lg-st 2 ka ärakuulamisõigus (RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 24). Juuresoleku õigust käsitleb ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 09.03.2016 direktiiv (EL) nr 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikul arutelul. Direktiivi art 8 näeb ette juhud, mil kohtulik arutamine ilma süüdistatava osavõtuta (*in absentia*) on lubatav.

12. PS § 24 lg-s 2 ette nähtud põhiõigus olla oma kohtuasja arutamise juures on seaduse-reservatsioonita põhiõigus (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 39), mis tähendab, et selle riive saab olla õigustatud üksnes teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks (nt RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 30). Riigil on sättest tulenev kohustus tagada igaühele tegelik (st mitte pelgalt illusoorne) võimalus osaleda oma kohtuasja arutamisel, kuid sellest ei tulene, et asja arutamine ilma isiku osavõtuta poleks üldse võimalik (nt RKKKo 06.03.2013, 3-1-1-17-13). Õigus osaleda oma asja arutamisel ei ole siiski absoluutne ja seda on võimalik piirata seaduses ettenähtud juhtudel ja alustel, eeskätt juhul, kui isik on ise põhjastanud olukorra, kus ta ei saa või ei soovi osaleda asja arutamisel (menetlusest kõrvalehoidumine või kohtuistungis korra rikkumine). Piiramise üks legitiimseid eesmärgi võib olla näiteks vajadus tagada kohtumenetluse normaalne funktsioneerimine, kindlustamaks asja arutamine mõistliku aja jooksul (RKKKm 30.03.2016, 3-1-1-24-16, p 6).

13. PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõigust riivavad kõik normid, millega õiguslikult või faktiliselt raskendatakse isiku võimalust olla oma kohtuasja arutamise juures (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 37). Sellisteks õiguslikeks piiranguteks võivad olla näiteks isiku nõusolekuta läbiviidav kirjalik menetlus või lihtmenetlus, isiku eemaldamine menetlustoimingult või toimikuga tutvumise õiguse piiramine (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 48), üksnes advokaadi vahendusel menetlustoimingute tegemise võimaldamine. Faktilised piirangud võivad omakorda seisneda näiteks kohtuistungis pidamises kaugemal kui isikule lähimas kohtumajas (RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 37) või kohtuistungis osavõtmise võimaldamises üksnes videokonverentsi vahendusel.

14. Asja arutamisenä PS § 24 lg 2 tähenduses tuleb mõista eelkõige suulises, kuid ka kirjalikus vormis toimuvat osalemist kohtumenetluses. Juuresoleku õiguse üheks olulisemaks aspektiks on õigus olla kohtu poolt ära kuulatud ning tavapäraselt eeldab selle õiguse tagamine asja arutamist suulises menetluses (nt RKKKm 21.04.2011, 3-1-1-17-11, p 6.2). Seega on praktikas üha levinum kirjalik menetlus olemuslikult siiski PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõiguse riive, kuid menetlusökonoomia kui põhiseaduslikku järku õigusväärtuse (nt RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 33) tagamiseks on see sageli siiski õigustatud piirang, pidades silmas ka seaduses sätestatud menetluslikke garantiisid (sh edasikaebamise võimalust). Kui menetlusosaline soovib kohtuistungit korraldamist, kuid kohus ei pea seda vajalikuks ja määrab asja läbivaatamiseks kirjalikus menetluses, tuleb kohtul sellist otsustust põhjalikult motiveerida ning kaaluda samas võimalusi tagada isiku õigus suulisele ärakuulamisele näiteks mõne tehnilise lahenduse abil (EIKo 64160/11, *Pönkä vs. Eesti*, 08.11.2016, p-d 37, 39). EIK on leidnud, et kohtumenetlusest osavõtu võimaldamine videosilla vahendusel ei ole iseenesest vastuolus õiglase ja avaliku arutelu põhimõttega, kuid menetlusosalisele peab olema seejuures tagatud võimalus jälgida kohtuistungit käiku ning olla ära kuulatud ilma tehniliste takistusteta, samuti peab olema ette nähtud tõhus ja konfidentsiaalne suhtlemisvõimalus advokaadiga (nt EIKo 21272/03, *Sakhnovskiy vs. Venemaa*, 02.11.2010, p-d 98, 104). 2020. a kevadel aset leidnud koroonaviiruse SARS-CoV-2 pandeemia sundis nii Eestis kui ka mujal maailmas leidma kompromisse, tagamaks ka eriolukorra ajal õigusemõistmise toimimine, kuid tegemata järeleandmisi põhiõiguste kaitse tasemes (vt nt CEPEJ 10.06.2020 deklaratsioon koroonaviiruse SARS-CoV-2 pandeemiaga seotud väljakutsete kohta). Eeldatavasti hakatakse kriisi mõjul tulevikus senisest enam juurutama istungite pidamisel IT-lahendusi, kuid tuleb jälgida, et õigused efektiivsele kaitsele, esindussuhte konfidentsiaalsusele jne oleksid garanteeritud. IT-lahenduste juurutamisel peab jälgima, et haavatavate isikurühmade reaalsed võimalused õiguskaitset saada ei halveneks.

15. Riigikohus on varasemas praktikas leidnud, et PS § 24 lg 2 esimene kaitseala ei laiene kassatsioonimenetlusele (RKKKo 24.09.2001, 3-1-3-11-01, p 8.8). Apellatsioonimenetluse puhul on samuti märgitud, et kuigi see kuulub ilmselgelt PS § 24 lg 2 kaitsealasse, ei ole isiku vahetu osavõtt enda kriminaalasja arutamisest appellatsioonimenetluses siiski sama oluline kui esimese astme kohtumenetluses ning ausa ja õiglase kohtumenetluse tagamiseks on piisav, kui poolel on appellatsioonimenetluses võimalik taotleda kohtuistungit pidamist ja sellest soovi korral vahetult osa võtta, kusjuures taotlus asja suulises menetluses läbivaatamiseks on kohtule siduv (RKKKo 06.06.2016, 3-1-1-44-16, p-d 12–13; EIKo 22574/08, *Kashlev vs. Eesti*, 26.04.2016, p-d 43–51).

16. Riigikohtu varasemas praktikas on PS § 24 lg 2 kaitsealast väljastatud ka erinevate kohtulubade andmine, kus ei toimu süüküsimuse sisulist otsustamist või vaidluse lahendamist (nt vara arestimine – RKKKm 09.01.2002, 3-1-1-121-01, p 6.8). Vahistatu õigust olla kohtu poolt ära kuulatud on käsitletud vabadusõiguse kaitsealale kohaldatavate nõuete raamistikus, seostamata seda PS § 24 lg-st 2 tuleneva õigusega (RKKKm 19.01.2006, 3-1-1-150-05, p-d 8–9). Hilisemates seisukohtades on Riigikohus asja arutamist sisustanud siiski oluliselt avaramalt (nt konfiskeerimine või arestimine – RKPJKm 18.12.2015, 3-4-1-27-15, p 36; RKÜKm 30.04.2013, 3-1-2-3-12, p-d 58–60; RKKKo 22.05.2012, 3-1-1-53-12, p 13). Tuleb

siiski osutada, et viimati nimetatud lahendites on olnud vaidluse all menetluse kaasamine ehk juuresolek laiemas mõttes, mitte kitsalt küsimus asja suulisest arutamisest ja isiku vahetust osavõtust.

17. Juuresoleku õiguse isikuline kaitseala hõlmab kõiki isikuid (sealhulgas juriidilisi isikuid), keda kohtulik arutamine puudutab: seega mitte üksnes kohtumenetluse pooli, vaid ka kolmandaid isikuid. Juriidilise isiku õigust olla oma asja arutamise juures saab realiseerida üksnes tema seaduslik esindaja, osaledes ise kohtumenetluses või leides juriidilisele isikule lepingulise esindaja (RKTKm 06.01.2005, 3-2-1-155-04, p 12). Füüsilise isiku puhul eeldab juuresoleku õiguse isiklik realiseerimine isikul kohtumenetlusteovõime olemasolu (TsMS §-d 202–204, HKMS §-d 25–26), selle puudumisel osaleb ta menetluses seadusliku esindaja kaudu. KrMS sama selgelt kohtumenetlusteovõimega seonduvat ei reguleeri. Füüsilisest isikust kannatanu, tsiviilkostja ja kolmas isik võivad kriminaalmenetluses osaleda isiklikult või esindaja kaudu (KrMS § 41 lg 1). Arvestades, et süüteo menetlus eeldab üldjuhul isiku süüvõimelisust, osaleb ka kahtlustatav, süüdistatav või (VTMS kohaselt) menetlusalune isik menetluses isiklikult. Erandiks on psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetlus (KrMS 16. ptk). Nii näeb KrMS § 400 lg 4 ette, et kohus võib jätta isiku, kelle suhtes psühhiaatrilise meetme kohaldamist kaalutakse, kohtuistungile kutsumata, kui isiku vaimne seisund ei võimalda tal kohtuistungil osaleda. Värskeemas kohtupraktikas on siiski toonitatud, et vaimse häirega isikule tuleks ärakuulamisõigus tagada võrdselt teiste süüdistatavatega ning sundravimenetlusele allutatud isiku võib kohtuistungile kutsumata jätta üksnes erandjuhul (RKKKm 19.10.2017, 1-16-7389/30, p-d 23–27). Ehkki kohtumenetluse keerukust arvestades eeldab juuresoleku õiguse tõhus kasutamine sageli ka lepingulise või volitatud esindaja (nt advokaadi) osavõttu, ei ole siiski alust lugeda PS § 24 lg-s 2 sätestatuga hõlmatuks õigust osaleda kohtuistungil või kohtumenetluses koos advokaadiga.

18. Juuresoleku õigus ei tähenda riigi kohustust tagada iga hinna eest isiku isiklikku osavõttu tema kohtuasja arutamisest siis, kui ta ise on mingil viisil muutnud enese osavõtu tagamise kas võimatuks või kohtuvõimu normaalset funktsioneerimist takistavaks. Sellistel juhtudel ei saa kohtulikku arutamist ilma isiku osavõtuta pidada juuresoleku õiguse ülemääraseks riiveks. Juhtumid, mil kriminaalasja võidakse arutada ilma süüdistatava osavõtuta esimese astme kohtus ja ringkonnakohtus, on sätestatud vastavalt KrMS § 269 lg-s 2 ja § 334 lg-s 1 (vt lisaks § 69¹ lg 4). Süüdistatava isiklikku osavõttu ei pea tagama ka korraldava sisuga istungite puhul (KrMS §-d 259 ja 276¹). Neil juhtudel peab PS § 24 lg-s 2 nimetatud õiguse riive mõõdukuse tagama kaitsja kohustuslik osalus. Ka TsMS § 407 annab teatud tingimustel võimaluse tagaseljaotsuse tegemiseks. Kui aga puuduvad seaduses ettenähtud alused, mis võimaldavad arutada asja kohtuistungil ilma mõne menetlusosalise osavõtuta, siis on asja arutamine isiku osavõtuta kõigis menetlusliikides loetud menetlusõiguse normi oluliseks rikkumiseks, mille puhul tuleb madalama astme kohtu otsus igal juhul tühistada ja saata asi samale kohtule uueks läbivaatamiseks (vt KrMS § 339 lg 1 p 2 ja § 341 lg 1, TsMS § 656 lg 1 p 2 ja § 669 lg 1 p 2, HKMS § 199 lg 1 p 2 ja § 230 lg 2).

Kohtumenetluse avalikkus

19. PS § 24 lg-tes 3 ja 4 sätestatud kohtumenetluse avalikkuse ja kohtulahendi kuulutamise avalikkuse põhimõtted on käsitatavad kohtumenetluse organisatsiooniliste põhimõttena, mille põhieesmärk on tagada kohtumenetluste läbipaistvus ja selle kaudu aidata kaasa kohtuvõimu legitimeerimisele. Kuna kohtulahendi kuulutamine on tegelikult kohtumenetluse üks osa, siis ei oleks iseenesest raske kohtulahendite kuulutamise avalikkust lihtsalt tuletda kohtumenetluse avalikkusest ja seetõttu võiks nende kahe põhimõtte eristamine näida küsitav. Eristamine on siiski vajalik seetõttu, et kummagi põhimõttega seostatava põhiõiguse tarbeks on PS-s sätestatud erinevad põhiõiguse lubatava piirangu (riive) tingimused. EIÕK art 6 lg-s 1 nii selget eristust ei tehta. Konventsioon näeb ette igaühe õiguse oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral avalikule asja arutamisele ning kohtuotsuse avalikule kuulutamisele, lisades, et ajakirjanikke ja üldsust võidakse siiski demokraatlikus ühiskonnas eemaldada kas kogu või osast protsessist kõlbluse, avaliku korra või riigi julgeoleku huvides või kui seda nõuavad alaealise huvid või osapoolte eraelu kaitse, või erilistel asjaoludel, kus avalikkus võib kahjustada õigusemõistmise huve, ulatuses, mis on kohtu arvates vältimatult vajalik.

20. Kohtumenetluse avalikkuse põhimõtte on seatud teenima kohtumenetlustesse kaasatud isikute (eeskätt menetlusosaliste) huvisid. Selle esmane eesmärk (subjektiivne kaitse-eesmärk) on menetlusosaliste kaitsmine nii üldisemalt igasuguste alusetute menetluslike sunnivahendite ja muude põhiõiguste riivete kui ka konkreetsemalt omavoliliste, meelevaldsete ja ebaseaduslike kohtulahendite eest. Kohtumenetluse avalikkuse põhimõttes tuleb näha ka objektiivset kaitse-eesmärki, mis võib olla menetlusosaliste huvidest lahutatav (nt kindlustada usaldust õigusemõistmise suhtes) või neile suisa vastanduv, vältides mõnele menetlusosalisele õigusvastaste privileegide andmist ja tagades õiguse ühetaolise kohaldamise kõigi isikute suhtes. Seega lähtub põhiõigusest kohtumenetluse avalikkusele muu hulgas menetlusosaliste (ja ehk ka teiste menetlusse kaasatud isikute) subjektiivne õigus nõuda, et avalikkuse esindajad saaksid jälgida istungisaalis kohtuistungit ja võiksid seda ka talletada. Avalikkuse esindajaile annab see küll võimaluse vahetult jälgida kohtuistungit, kuid neil ei teki sellest veel subjektiivset kohtukaabeõigust vaidlustada kohtumenetluse avalikkuse mittekohast tagamist või sootuks tagamata jätmist. Seda põhjusel, et PS § 15 lg-st 1 tulenev kohtutee garantii ei laiene üldjuhul populaarkaebustele.

21. Enim levinud arusaama kohaselt tähendab kohtumenetluse avalikkuse nõue nn saaliavalikkust ehk vahetut avalikkust. KrMS § 266 lg 4 ja TsMS § 44 kohaselt on kohtul õigus piirata istungisaalis viibijate hulka, kui istungisaal on ületäitunud. PS § 24 lg-le 3 tuginevalt ei saa taotleda, et publiku või meedia huvist tingitult tuleks kohtuistung viia üle spordihalli või kanda seda üle televisioonis. Samas ei saa kohtuistungit avalikkuse põhimõtet lugeda järgituks siis, kui kohtusaalist on just pealtvaatajate arvu vähendamiseks osa toole välja viidud või kui kohtusaali üks istungi ajaks lukustatakse. Kõnealuse põhimõtte rikkumiseks on erialakirjanduses loetud sedagi, kui kohtuistungit toimumise ajast või kohast teavitatakse vaid teatud väljavalitud isikuid ning kui istungile ei lubata hilinejaid või istungisaalist mõneks ajaks lahkunuid (kui nad ei häiri kohtuistungit). Üldjuhul – kui kohtuistung leiab aset selleks

ettenähtud majas (kohtumajas) – on kohtuistungil avalikkuse põhimõtte tagatuseks nõutav (ja samas piisav), kui kohtusaali uksele või selle vahetusse lähedusse paigutatud teadetahtvilt on võimalik leida vastavaks päevaks kavandatud kohtuistungite ajakava. Arvestades nüüdisaegse ühiskonna digitaalseid arenguid ja inimeste tavapäraseid infotarbimise viise, on Eesti seadusandja pidanud piisavaks kohustust avaldada andmed kohtuistungil aja kohta kohtu veebilehel (KrMS § 169¹, TsMS § 343 lg 3 ning HKMS § 127 lg 7).

22. Menetluslikult on võimalik eristada esiteks kohtuasjas terviklahendi saavutamisele suunatud kohtuistungit ja teiseks sellist kohtuistungit, mille raames lahendatakse kas menetluslikku üksikküsimust (nt määruskaebust) või korraldusliku iseloomuga küsimust (nt kohtu alla andmine). Avalikkuse põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab esimest liiki kohtuistungeid. Ilmselt oleks teoreetiliselt keerukas põhjendada avalikkuse esindajate osavõtu keeldu teist liiki kohtuistungitest, kui nad seda ilmtingimata taotleavad. Samas ei oleks ilmselt põhjust avalikkuse teavitamata jätmist neist teist liiki kohtuistungitest lugeda avalikkuse põhimõtte rikkumiseks seetõttu, et nendel istungitel ei lahendata kohtuasja sisuliselt, ei tegelda probleemidega, mis PS § 24 lg 3 mõtte kohaselt nõuaks avalikku kohtuistungit.

23. Eesti seadusandja on kohtumenetluste kujundamisel mõistnud PS § 24 lg-s 3 sätestatud mõnevõrra teistmoodi, kui seda võimaldaks vaid puhtalt grammatiline tõlgendamine, ja on sätestanud kohtulikku arutamiseks rohkelt kirjaliku menetluse võimalusi. Kui kohtuasja ei lahendatagi kohtuistungil suuliselt, vaid kirjalikus menetluses, ei saa kohtuistungil avalikkust tavamõttes tagada. EIK praktikas on leitud, et kuigi suuline ja avalik kohtuistung on üks ausa õigusemõistmise aluseid ning eriti oluline kriminaalasjades, ei ole see siiski absoluutne (st ka mitte kriminaalasjades) ning avalikust kohtuistungist võib ka loobuda, kui arutatavate küsimuste iseloom seda ei nõua (menetlusosalisel peaks siiski olema võimalus kohtuistungil pidamist taotleda). Muu hulgas on EIK pidanud teatud asjades võimalikuks põhjendada suulisest menetlusest loobumist nii majanduslike kui ka õigusemõistmise tõhususe tagamise argumentidega, eelkõige vajadusega tagada kohtuasjade menetlemine mõistliku aja jooksul (nt EIKo 73053/01, *Jussila vs. Soome*, 23.11.2006, p-d 40–43). Arvestades küll, et ka lühi- ja kokkuleppemenetluses on kohtumenetluse avalikkus olulisel määral piiratud, on Eestis kriminaalasjades esimese astme kohtus puhtakujuline kirjalik menetlus ette nähtud üksnes käskmenetluses. Kõigi menetlusliikide puhul on apellatsiooniasemes ette nähtud, et ringkonnakohus võib vaadata asja läbi kirjalikus menetluses, kui mõni menetlusosaline ei ole taotlenud kohtuistungil korraldamist ja seda ei pea vajalikuks ka ringkonnakohus ise (KrMS § 331 lg 1², TsMS § 647, HKMS § 182 lg 1 p 9 ja § 189 lg 1 p 5). Kassatsiooniasemes omakorda ei ole Riigikohus enam seotud ka menetlusosaliste taotlustega ning määrab asja läbivaatamiseks kohtuistungil üksnes juhul, kui peab seda ise vajalikuks (KrMS § 352 lg-d 2 ja 3, TsMS § 685, HKMS § 223 lg 1).

24. Kohtuistungil avalikkuse põhimõtte tähtsust kinnitab asjaolu, et PS tekstis on peetud vajalikuks loetleda otseselt need väärtused, mille kaitsmiseks võib kohus kuulutada kohtuistungil või selle osa kinniseks: riigi- või ärisaladuse kaitseks, kõlbluse või inimeste perekonnaja eraelu kaitseks, alaealise või kannatanu huvides ning õigusemõistmise huvides. Peale selle on peetud vajalikuks PS § 24 lg-sse 3 lisada ka seadusereservatsioon: ülalloetletud

väärtuste kaitseks lubatakse kohtul kuulutada kohtuistungit kinniseks vaid „seaduses sätestatud juhtudel ja korras“. See tähendab, et tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigustega. Seadustes toodud menetluse avalikkuse piiramise aluste loetelud kattuvad suurel määral PS § 24 lg-s 3 sisalduva väärtuste loeteluga, olles vaid mõnevõrra rohkem lahti kirjutatud (KrMS § 12 lg 1, TsMS § 38 lg 1). Oluline on rõhutada, et kõigil PS-s nimetatud juhtudel kohus üksnes võib kuulutada kohtuistungit kinniseks, kuid iseenesest ei pea ta seda tegema, ning alati tuleks kohtuistungit avalikkust piirata üksnes minimaalselt vajalikus ulatuses. Tegemist on kohtu kaalutusotsustusega, mis vormistatakse üldjuhul avalikult teatavaks tehtava määrusega (võib ka kohtuistungit protokollit kantava määrusega), mis ei ole määruskaebe korras vaidlustatav. EIK on korduvalt selgitanud, et salajaste tõendite olemasolu kohtuasjas ei too iseenesest kaasa vajadust viia kogu menetlus läbi kinnisena (nt EIKo 81518/12 jt, *Bibin jt vs. Aserbaidžaan*, 30.01.2020, p 48). Menetluse avalikkuse piiramist on siiski võimalik vaidlustada apellatsioon- või kassatsioonkaebuses, kusjuures kohtuistungit põhjendamatu kinniseks kuulutamine on kahtlemata käsitatav ausa kohtumenetluse põhimõtte rikkumisena KrMS § 339 lg 1 p 12 ning TsMS § 656 lg 1 p 1 ja § 669 lg 1 p 1 mõttes. Menetluse avalikkuse põhimõtte rikkumine on asja uueks läbivaatamiseks saatmise imperatiivseks aluseks siiski vaid kriminaal- ja tsiviilasjades (vt KrMS § 339 lg 1 p 12 ja § 341 lg 3, TsMS § 656 lg 1 p 1 ja § 669 lg 1 p 1). Haldusasjades tuleks seda lugeda küll menetlusõiguse normide oluliseks rikkumisest, kuid mitte selliseks, mida ei oleks vähemalt apellatsioonimenetluses ringkonnakohtul endal võimalik kõrvaldada (vt HKMS § 199 lg 3 ja § 230 lg 3). Kohtu kaalutusruum kohtuistungit avalikkuse piiramise aluste puhul võib ilmselt küll olla erinev, kuid samas loodetavasti siiski puhtast suvaotsusest lähtuvat kohtuistungit avalikkuse piiramist välistav.

25. Riigi- või ärisaladuse kaitsmise vajaduse kõrval nimetab KrMS § 12 lg 1 kohtuistungit kinniseks kuulutamise alusena ka salastatud välisteabe kaitsmise vajadust. Esmapilgul võib see tunduda PS § 24 lg 3 tekstist lähtuvalt küsitav. Siiski on seegi (ka EIÕK art 6 lg-s 1 nimetatud) kaitsevajadus seostatav riigi julgeoleku kui põhiseaduslikku järku õigusväärtusega, mis võib anda legitiimse aluse PS § 24 lg-s 3 sätestatud üldpõhimõttest irdumiseks. Selgemini väljendub see TsMS § 38 lg 1 p-s 1, mis näebki analoogse alusena ette riigi julgeoleku või avaliku korra tagamise, „eelkõige riigisaladuse või salastatud välisteabe hoidmiseks või asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitseks“. Arvestades kohtumenetluse võistlevuse põhimõtet, võib kriminaalmenetluses eeldada, et riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitseks kohtuistungit kinniseks kuulutamisel lähtub kohus eeskätt prokuröri või menetlusosalise taotlusest. Riigisaladust või salastatud välisteavet kaitsta sooviv kohtuistungit kinniseks muutmise taotlus peab täpselt tuginema RSVS-s sätestatule. Samas tuleb arvestada, et ka kohtunik on riigisaladusele juurdepääsu õigusega isik ja võib seetõttu vastutada RSVS 4. ptk-s sätestatud alustel ja korras riigisaladuse kaitse nõuete rikkumise eest. Välistamiseks sellist vastutust, peaks kohtunik vastava kahtluse tekkimisel ka ise tõstatama küsimuse, kas kohtuistungit ei tuleks riigisaladuse kaitsmise huvides kuulutada kinniseks.

26. Veelgi vähem aktiivselt kui riigisaladuse puhul peaks kohus ise ja ilma vastava taotluse ta kuulutama istungi kinniseks ärisaladuse kaitsmiseks (KrMS § 12 lg 1 p 1, TsMS § 38 lg 1 p-d 6 ja 7). Varasemas kohtupraktikas on ärisaladuseks peetud asjaolusid, mis on seotud

ettevõtlusega, mida teab piiratud ring isikuid ja mille saladuses hoidmise tahe peab ettevõtjal olema kas dokumenteeritud või vähemalt selgelt äratuntav (vt RKTKo 09.12.2008, 3-2-1-103-08, p 20; RKKKo 08.06.2009, 3-1-1-46-09, p 10.2). Nüüdseks on ärisaladuse mõiste defineeritud 17.12.2018 jõustunud EKTÄKS § 5 lg-s 2, mille kohaselt saab teave olla ärisaladus vaid siis, kui see ei ole üldteada ega kergesti kättesaadav, sellel on oma salajasuse tõttu kaubanduslik väärtus ning teabe üle seaduslikku kontrolli omav isik on võtnud vajalikke meetmeid selle salajas hoidmiseks. Seega juhtudel, mil on taotletud kohtuistungki kinniseks kuulutamist ärisaladuse kaitseks, peaks kohus esiteks hindama, kas teave üldse vastab ärisaladuse tunnustele. Kinnine kohtuistung võiks ärisaladuse kaitseks olla näidustatud näiteks siis, kui menetletava kuriteoga on ärisaladust kahjustatud ja menetluse avalikkus võiks seda kahju veelgi suurendada, samuti juhtudel, mil näiteks intellektuaalse omandi õiguse väga spetsiifilise rikkumise asjaolude detailne analüüs avalikl kohtuistungil võiks tekitada sedalaadi kuritegude jälgendamise ohu. TsMS § 38 lg 1 p 6 näeb lisaks ärisaladusele ette ka võimaluse kuulutada kohtuistung kinniseks või „muu sellesarnase saladuse hoidmiseks, kui huvi asja avaliku arutelu vastu ei ole saladuse kaitse huvist suurem“. Viidatud lisaklauslit saab mõista üksnes nii, et mainitud „muu saladus“ peab olema seotud mõne muu põhiõiguse või muu põhiseadusliku järku õigusväärtusega. Vastasel korral ei ole sel võimalik osutada PS § 24 lg-s 3 nimetatud väärtuse suhtes ülekaalukaks. Lisaks toob TsMS § 38 lg 1 p 8 eraldi esile sõnumisaladuse kui iseseisva (kuigi PS §-s 24 nimetatuna) põhiõiguse, mis samuti võib kohtuistungki avalikkuse üles kaaluda.

27. Kohtuistungki avalikkuse piiramisel kõlbluse või perekonna- või eraelu kaitseks või lapse või kannatanu huvides (KrMS § 12 lg 1 p-d 2 ja 3, TsMS § 38 lg 1 p-d 3–5) võib kohtuaktiivsus olla vägagi põhjendatud. Kohtu initsiatiivi kohtuistungki kinniseks kuulutamisel perekonna- või eraelu kaitseks ei saa aga õigeks pidada juhul, kui konkreetne isik, kelle õigusi sel viisil püütakse kaitsta, soovib kohtuistungki avalikkust. Kõlbluse kaitsesse puutuvalt oleks vist raske eitada, et tänapäeva liberaalsetes tingimustes on siiski keeruline endale ette kujutada kriminaalasja, millest avalikl kohtuistungil rääkimine võiks ühiskonna kõlblust kahjustada. Kõlbluse kaitse eesmärgil võib kohtuistungite kinnisust pidada põhjendatuks näiteks siis, kui kohtuistungil on vaja avaldada laste seksuaalse väärkohtlemise üksikasju.

28. Ilmselt põhjendatult kuulutatakse kohtupraktikas kohtuistung kõige sagedamini kinniseks just alaealise huvides (TsMS § 38 lg 1 p 4 nimetab eraldi lapsendamissaladuse kaitset). Kriminaalasjades, kus alaealist süüdistatakse kuriteo toimepanemises koos täisealisega, võib mõistlikku tasakaalu kohtuliku arutamise avalikkuse ja alaealise huvide kaitsmise vahel muu hulgas aidata saavutada ka KrMS § 216 lg-st 5 lähtuv võimalus eraldada alaealise kriminaalasi eraldi menetluseks ja siis kaaluda vaid selle asja arutamist kinnisel kohtuistungil. Arvestada tuleb ka lapse õiguste konventsiooni art 40 lg 2 p b alapunktiga vii, mille kohaselt tuleb austada iga kriminaalseaduse rikkumises kahtlustatava või süüdistatava lapse privaatsust kogu menetluse vältel, ja lapse õiguste komitee 10. üldkommentaari p-ga 65, mille kohaselt tuleks näha ette, et alaealisi puudutavad kohtuistungid on üldjuhul kinnised ning erandid sellest peavad olema sõnaselgelt sätestatud.

29. Nii TsMS kui ka KrMS nimetavad kohtuistungiga avalikkuse piiramise alusena sõnaselgelt ka õigusemõistmise huve. TsMS § 38 lg 2 kitsendab alust mõnevõrra, nähes ette, et kohtuistungiga võib kuulutada kinniseks kas siis, kui on tegu „objektiivse õigusemõistmise ilmse ohustamisega“ või kui kinnises menetluses on oluliselt suurem võimalus veenda pooli lõpetama menetlus kompromissiga või neid muul viisil lepitada. KrMS § 12 lg 1 p 4 põhiseaduslikku alust küll ei kitsenda, kuid täpsustab, et õigusemõistmise huvi kohtuistungiga kinniseks kuulutamisel võib seisneda ka kohtu, kohtumenetluse poole ja tunnistaja julgeoleku tagamise vajaduses. Tuleb mõelda, et kinnise kohtuistungiga taotlustesse õigusemõistmise väidetavates huvides kõigil muudel julgeoleku tagamisega mitteseotud kaalutlustel tulekski suhtuda kriitiliselt põhjusel, et üldiselt on ja peaks olema õigusemõistmise huvides just nimelt avalik kohtuistung. Ka suurt nakkusohtu (nt pandeemia kontekstis) võib näha teatud juhtudel põhjusena kuulutada kohtuistung õigusemõistmise huvides kinniseks, kuid sellesse tuleks suhtuda ettevaatlikult. Tänapäeva tehnilised võimalused ei õigusta kergekäelist menetluse avalikkuse põhimõtte ohverdamist, kui on võimalik avalikkuse juurdepääsu mingil moel tagada (nt ülekannet kohtusaali ekraanile või istungi salvestise järelvaatamise võimalus, arvestades infoturbe vajadusi). Avalikkuse suurt tähelepanu pälvivas kohtuasjas võib kohtu ja menetlusosaliste nõusolekul olla õigustatud kohtuistungist ka otseülekande tegemine. IT-lahenduste läbimõeldud juurutamine koos tasakaalustavate meetmetega võib tublisti parandada õigusemõistmise kättesaadavust, efektiivsust ja avalikkust.

30. Õigus avalikule kohtumenetlusele peaks tagama ka avalikkusele võimaluse kohtuprotsessi jälgida. Seetõttu kerkib PS § 24 lg 3 kontekstis kohtuistungiga kinniseks kuulutamise kõrval ka küsimus istungil toimuva reprodutseerimisest. Avalikule kohtuistungil on istungisaalis viibijal lubatud teha kirjalikke märkmeid, kuid kohtu loal võib kohtuistungiga talletamiseks kasutada ka muid vahendeid (KrMS § 13, TsMS § 42). Seega on võimalik kohtuistungit selle toimumise ajal näiteks videosalvestada. Menetlusseadused lubavad kohtul kohustada saalisviibijaid teatud juhul saladuses hoidma asja menetlemisel teatavaks saanud asjaolu ka siis, kui menetlus ei ole kinniseks kuulutatud (KrMS § 12 lg 4¹, TsMS § 41 lg 3, HKMS § 77 lg 2). Riigikohus arutas 2012. a juhtumit, mil ametkondlikus ajalehes avaldati isikuandmeid, mis pärinesid avalikult arutatud kriminaalasja menetlusest. Kohus jõudis järeldusele, et ka isikuandmete korduvaks avalikustamiseks peab olema seaduslik alus. Proportsionaalne eraelu riive ei oleks see, kui hädavajaliku ja mõõduka piiratud avalikustamisega käiks alati kaasas piiramatult võimalus andmeid korduvalt töödelda (RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p-d 20–32). Riigikohtu värskeimas praktikas on samas jaatud ajakirjanduslikul eesmärgil andmeid töötleva isiku õigust vaidlustada kohtuistungiga avalikkuse piiramise määrust (sh kohtutoimiku osas) või saladuse hoidmise kohustust (RKKKm 16.04.2020, 1-19-8262/17; RKKKm 29.05.2020, 1-17-9149/520).

31. Vajadusele arvestada edasisel andmete töötlemisel (sh pärast avalikku kohtuistungit) muude kaalukate väärtuste ja põhiõigustega viitab ka KrMS § 126¹² lg 7. Nimetatud säte näeb ette, et kriminaaltoimiku avalikustamisel vastavalt AvTS-le (s.o ka arhiivimisel pärast kohtulikku arutamist) eemaldatakse neist või kaetakse jälitustoimingutega kogutud materjalides kinni andmed isikute kohta, kes ei olnud selles kriminaalmenetluses süüdistatavad ning kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt riivati ning kelle õigusi

või vabadusi võidakse avalikustamisega oluliselt kahjustada. Samasuguse mõõdukusega tuleks suhtuda ka mis tahes muude kohtuasja materjalide avalikustamisse kriminaalasjas, milles menetlust küll kinniseks ei kuulutatud, kuid milles (kõiki) tõendeid avalikult kohtuistungil üksikasjalikult ei uuritud (eelkõige lihtmenetlused, aga ka nt tõendite kokkuleppeline avaldamata jätmine KrMS § 296 lg 3 kohaselt). KarS § 331⁵ sätestab kriminaalvastutuse kohtu poolt kohaldatud saladuse hoidmise kohustuse rikkumise eest. EIK on kriminaalmenetluse andmete avaldamisega seonduvat arutades leidnud, et kohtumenetluse saladuse eriline kaitstus võib olla õigustatud, arvestades seda, mis on kriminaalkohtumenetluses kaalul nii õigusemõistmise korraldamise kui ka süütuse presumptsiooni aspektist; uurimissaladus on muu hulgas seatud kaitseks tõendite hävitamise ja moondamise eest (nt EIKo 56925/08, *Bédat vs. Šveits*, 29.03.2016, p-d 51, 55, 68; vt täpsemalt PS § 22 komm-d 14–17).

Kohtuotsuse avalik kuulutamine

32. Vastavalt PS § 24 lg-s 4 sätestatule tuleb kohtuotsus kuulutada avalikult, välja arvatud juhud, kus alaealise, abielupole või kannatanu huvid nõuavad teisiti. Kohtuotsuse kuulutamise all mõistetakse klassikalise arusaama kohaselt selle suulist ettelugemist kohtuniku poolt. Siinjuures tuleb siiski arvestada, et PS tasemel kaitsmist vääriv avalikkuse oletatav huvi ühelt poolt kohtumenetluse ja teiselt poolt selle tulemi – kohtuotsuse – vastu on põhimõtteliselt täiesti erinevad. Kohtumenetluse seaduslikkust ja selle kaudu ka hilisema kohtuotsuse legitiimsust saab tagada juba ainuüksi avalikkuse osavõtu võimalikkusega kohtuistungist. Ei avalikkuse osavõtt kohtuotsuse kuulutamisest ega ka sellise osavõtu võimalikkus ei saa enam kohtuotsust mõjutada, sest kuulutatakse valmis kohtuotsus. Teiste sõnadega: kohtuotsuse kuulutamise läbipaistvus ei suurenda ega vähenda kohtuotsuse kvaliteeti. Seetõttu võibki väita, et kohtuotsuse kuulutamise avalikkuse võiks sisuliselt taandada kohtuotsuse avalikkusele teatavaks tegemiseks, ilma et sellise tõlgendusega moonutataks PS kõnealuse sätte olemust. EIK on kohtuotsuste avaliku kuulutamise osas mõnnud, et kuigi konventsiooni tekstist võiks järeldada avaliku ettelugemise kohustust, võivad kooskõla EIÕK art 6 lg-ga 1 tagada ka muud avaldamise viisid. Õigust avalikule kohtuotsusele tuleb vaadata terve artikli kaitseala kontekstis, mistõttu määravaks on see, et aus kohtupidamine oleks tagatud protsessis tervikuna. Nii on EIK leidnud, et EIÕK art 6 lg 1 garantiidele vastab ka see, kui kohtuotsus loetakse suuliselt ette *in camera* ning avalikustatakse vaid selle olulisemaid detaile sisaldav väljavõte (nt EIKo 15924/05, *Welke ja Bialek vs. Poola*, 01.03.2011, p-d 83–84). Eelkirjeldatud arusaamast lähtuvalt on Eesti seadusandja lugenud PS § 24 lg-s 4 sätestatuga kooskõlas olevaks nii klassikalisi kohtuotsuse kuulutamise võimalusi (nt KrMS § 315) kui ka seda, et kohtuotsus võidakse teatavaks teha kohtukantselei kaudu (nt TsMS §-d 452 ja 453, HKMS § 173 lg 1).

33. Kuigi kohtuistungil avalikkuse ja kohtuotsuse kuulutamise avalikkuse puhul on tegemist mõnevõrra erinevate kaitsealadega, ei oleks õige kõnealuseid põhimõtteid ka teineteisele vastandada. Pigem tuleks nende kahe põhimõtte seotust käsitleda selliselt, et kui kohtuistungil avalikkust võib piirata PS § 24 lg-s 3 loetletud väärtuste kaitsmise huvides, siis kohtuotsuse kuulutamise avalikkust vastavalt PS § 24 lg-s 4 sisalduvale lootelule tunduvalt piiratuma hulga väärtuste kaitseks. See tähendab, et kinnisele kohtuistungile võib

põhimõtteliselt järgneda kohtuotsuse avalik teatavaks tegemine. Samas oleks tõenäoliselt raske põhjendada seda, kui avalik kohtuistung lõpeks nii, et sellele ei järgneks kohtuotsuse avalikku kuulutamist.

34. Kohtute haldamise nõukoda (vt KS §-d 40 ja 41) on kinnitanud soovitusel kohtutele meediasuhtluseks, mille p 7.3.1 sätestab, et jõustumata kohtuotsus on avalik. Ajakirjaniku päringu alusel edastatakse otsus ajakirjanikule e-posti, kirja või faksi teel, tuues rõhutatult välja viite, et tegemist on jõustumata otsusega ning märkides ära edasikaebamise tähtaja. Soovitude p 7.3.3 kohaselt kustutatakse jõustumata kohtuotsuste originaalteksti edastamisel meediale sealt eelnevalt menetlusosaliste isikukoodid, elukohad ja sünniajad ning vajadusel muu informatsioon, mis võib kahjustada menetlusosaliste huve. Vaatamata nimetatud soovitusele ei tulene menetlusseadustikest üheselt, et jõustumata kohtuotsuse tervikteksti võiks menetlusosaliste nõusolekuta edastada menetlusväliste isikutele. HKMS annab siinkohal kohtule õiguse kaaluda, kas huvi kohtuotsuse saamiseks on kaalukam kui poole või kolmanda isiku huvi teabe kaitsmiseks (HKMS § 78 ja § 175 lg 2). Halduskohus lahendab küsimuse määrusega, mille saab mh edasi kaevata ka menetlusväline isik (HKMS § 88 lg 5, § 89 lg 5).

35. Kuna kohtuotsuse avalik kuulutamine on sisuliselt võrdsustatud kohtuotsuse kättesaadavusega avalikkusele, siis peaks PS § 24 lg-s 4 loetletud kohtuotsuse avaliku kuulutamise piirangud tähendama võimalust, et kohtuotsuste avalikkusele kättesaadavust võidakse piirata alaealise, abielupoole või kannatanu huvides ka pärast seda, kui kohtuotsus on juba kuulutatud. Seejuures ei pruugi alaealise, abielupoole või kannatanu huvi olla tagatud ainuüksi nime asendamisel nimetähtedega, kui kohtuotsuse kontekst võimaldab jätkuvalt isiku identifitseerimist. PS § 24 lg 4 tekstile tuginedes ei tohiks välistada, et teatud juhtudel peaks kohtul olema õigus piirata kohtuotsuse kättesaadavust ka selliselt, et see oleks kättesaadav üksnes menetlusosalistele. Seadusandja on andmete osalist katmist kohtulahendites üritanud reguleerida viisil, mis arvestaks erinevaid kaitstavaid väärtusi. Nii näeb KrMS § 408¹ ette, et üldjuhul asendatakse alaealise süüdistatava nimi ja isikukood või sünniaeg initsiaalide või tähemärgiga, isikute elukohti ei avalikustata ning teiste isikute (peale süüdistatava) nimed ja muud isikuandmed asendatakse samuti initsiaalide või tähemärgiga. Kui kohtulahendi põhiosa või põhjendav osa sisaldab isikuandmeid, mille suhtes kehtib seadusega ettenähtud juurdepääsupiirang ning kohtulahend võimaldab isiku tuvastamist ka vaatamata sellele, et nimed ja muud isikuandmed on asendatud initsiaalide või tähemärgiga, avalikustab kohus ainult kohtulahendi sissejuhatuse ja resolutiiv- või lõpposa. Selline regulatsioon sisaldub ka TsMS §-s 462 ja HKMS §-s 175. Tuleb mõnda, et PS § 24 lg-s 4 sätestatud reegli ahenemiseks võib erandjuhul anda legitiimse aluse ka mõni selles sättes otseselt nimetatud põhiseaduslikku järku väärtus. Nii võib vajadus kaitsta riigi julgeolekut tingida olukorra, kus riigisaladusena käsitatavat teavet sisaldav kohtulahend kannab ka ise samaväärset juurdepääsupiirangut ning on seetõttu avalikustatav vaid piiratud ulatuses. Sellisel juhul kohaldatakse RSVS, kehtivad kohtumenetluse seadused niisugust olukorda eraldi ei reguleeri.

Edasikaebedõigus

36. PS § 24 lg 5 sätestab igaühe õiguse tema kohta tehtud otsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Üldtunnustatud arusaama kohaselt saab nüüdisaegset demokraatlikku kohtusüsteemi üles ehitada vaid astmelisena, tagades selle kaudu kõrgema astme kohtu kontrolli madalama astme kohtu lahendite üle. Kohtukaebestantside ja -menetluste vajalikkus on tingitud eeskätt sellest, et kohtunik nii nagu iga teinegi inimene võib eksida (vt RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10, p 45). Kuna demokraatlikus ja kohtuvõimu sõltumatust väärtustavas riigis on just kohtu ja ainult kohtu funktsiooniks õigusvaidluste siduvalt lõplik lahendamine, siis peab eeskätt kohtusüsteem ise tagama kohtulahendi õigsuse kontrolli. Seetõttu võib edasikaebedõigust käsitada ka PS § 15 lg-s 1 ja § 24 lg-s 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemina.

37. EIÕK ei sisalda PS § 24 lg-s 5 sätestatuga analoogilist üldist edasikaebedõigust. Küll aga on EIÕK 7. lisaprotokollis art 2 lg-s 1 sätestatud edasikaebedõigus kriminaalasjades. Sama artikli teises lõikes aga nähakse ette, et riigisisese võidakse kriminaalasjades edasikaebedõigus jätta tagamata esiteks vähem tähtsate õigusrikkumiste puhul, teiseks siis, kui riigi kõrgeim kohtuinstants oli toiminud esimese astme kohtuna, ning lõpuks siis, kui isik oli tunnistatud süüdi tema õigeksmõistmist vaidlustanud kaebuse alusel. Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et PS § 24 lg-s 5 sätestatu kohaselt on edasikaebedõiguse esemeline kaitseala tunduvalt laiem võrreldes EIÕK 7. lisaprotokollis art-s 2 sätestatuga.

38. PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebedõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Riigikohus märkis, et PS § 24 lg 5 annab seadusandjale võimaluse seada edasikaebedõigusele seadusega sätestatud korras nii menetluslikke (nt riigilõivu tasumise kohustus, menetlustähtjad ja kaebuse esitamise kord) kui ka materiaalseid piiranguid (nt välistades mingit liiki, eelkõige korralduslike lahendite edasikaevatavuse PS-ga kooskõlas oleval põhjusel). Sättes väljendatud „seaduses sätestatud korda“ ei ole edasikaebedõiguse puhul võimalik eristada seaduses sätestatud „juhtumist“, „alusel“ vms. PS § 24 lg-st 5 ei tulene isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ning seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ja mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebedõigust diferentseerima (vt RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14, p 63; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 38; RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10).

39. Edasikaebedõiguse esemelise kaitseala piiritlemise üks metodoloogiline probleem seondub küsimusega, mida tuleks mõista kohtuotsuse all PS § 24 lg 5 mõttes. Ühelt poolt tuleks siinjuures terminiga „kohtuotsus“ lugeda hõlmatuks kõiki kohtulahendeid, nii kohtuotsuseid kitsamas mõttes kui ka kohtumenetluse üksikküsimuste lahendamisel tehtavaid kohtumäärusi: edasikaebedõiguse kaitsealast ei saa põhimõtteliselt *a priori* jätta välja kõiki kohtumäärusi (vt ka RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14, p-d 61–62). Kuid samas, arvestades kohtumääruste hulka, tähendaks nende edasikaebamise võimaluse tagamine kohtuotsuste edasikaebamisega samas mahus tõenäoliselt olulist takistust õigusemõistmise normaalsele funktsioneerimisele. Seetõttu tuleb lugeda täiesti põhjendatuks kohtumääruste oluliselt piiratumat edasikaebekorda võrreldes kohtuotsuste edasikaebega.

40. Eelnev ei tähenda aga, et ka kõiki mõeldavaid kohtuotsuseid kitsamas mõttes tuleks edasikaebeõiguse esemelise kaitseala piiritlemisel lugeda võrdseks. Esimese astme kohtu otsus ja selle otsuse peale esitatud kaebust lahendanud teise astme kohtu otsus ei ole käsitletava põhiõiguse esemelise kaitseala piiritlemisel võrdsed suurused. Ka erialakirjanduses leitakse, et igal juhul peab isikule olema tagatud edasikaebeõigus tema kohta tehtud esimese kohtuotsuse peale. Edasikaebeõigus kõrgema astme kohtute otsuste peale on aga suuresti riigisisese menetlusõiguse küsimus. PS § 24 lg-s 5 sätestatud võimalus „kaevata kõrgemalseivale kohtule“ tähendab seda, et selle kõrgema kohtu otsus ise ei ole edasikaebeõiguse aspektist teiste kohtuotsustega juba selle poolest võrreldav, et tema suhtes ei ole enam „kõrgemat kohut“.

41. PS § 24 lg-s 5 sätestatu kohaselt peaks kohtuotsuste edasikaebamine toimuma seadusega sätestatud korras. Puuduvad kindlad rahvusvahelised standardid selle kohta, milline täpselt peaks see edasikaebamise kord olema. PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõigepealt kahtlemata kõiki esimese astme kohtu poolt tehtud kohtuotsuseid. Apellatsioonkaebus Eesti kohtumenetlustes on korraline (jõustumata kohtuotsuse peale); täielik (vaidlustada võidakse nii faktiliste asjaolude tuvastatust, teo või suhete materiaalsoõiguslikku kvalifikatsiooni kui ka menetlusnormide järgimist); devolutiivne (kaebus esitatakse vaidlustatud lahendi teinud kohtuga võrreldes kõrgemasse kohtuastmesse); suspensiivne (apellatsioonkaebuse esitamine peatab esimese astme kohtu otsuse jõustumise) ja reformaatorlik (kaebust lahendav kohus ei pea kaebuse rahuldamisel kohtuasja alati obligatoorselt alamastme kohtule tagasi saatma, vaid võib ise teha uue lahendi) kohtukaebus. Apellatsioonkaebeõigus pole siiski piiramatult ning näiteks kriminaalmenetluslikus kokkuleppe- või lühimenetluses on edasikaebavõimalused üldmenetlusega võrreldes kitsamad. Taolised edasikaebeõiguse keelud on seletatavad sellega, et neid menetlusi on võimalik rakendada vaid kohtumenetluste poolte vastastikusel nõusolekul. Apellatsiooniõiguse piiranguid tuleb sel juhul vaadelda osana selle kohaldamiseks antud nõusoleku õiguslikest tagajärgedest, mille tulemusena ei muutu mitte ainult kohtuliku arutamise kord esimese astme kohtus, vaid kitsendatakse ka kohtukaebeõigust (vt RKKKo 12.10.2012, 3-1-1-81-12, p-d 12–15).

42. Edasikaebeõiguse esemeline kaitseala hõlmab põhimõtteliselt ka ringkonnakohtu otsuseid, kuid seda üksnes koostoimes PS § 149 lg 1 kolmandas lauses sätestatuga, et Riigikohus vaatab ringkonnakohtu otsuste peale esitatud kaebusi läbi kassatsiooni korras. Menetlusteoorias üldtunnustatud arusaama kohaselt saab kassatsiooni korras vaidlustada üksnes kohtulahendi õiguslikku külge ja Eesti kohtumenetluste seadustikes ongi kooskõlas PS § 149 lg-ga 2 sätestatud, et kassatsioonimenetluse esemeks saab olla üksnes õiguslike küsimuste lahendamine. Oma nimele vaatamata ei ole Eesti kassatsioonimenetlus olemuselt mitte kassatoorne (nagu seda on nt vastav menetlus Prantsusmaa kõrgeimas kohtus), vaid reformaatorlik: kassatsioonimenetluse tulemina on Riigikohus pädev ka ise uut otsust tegema. Saksamaal nimetatakse meie kassatsioonimenetlusega sarnast kohtukaebemenetlust pigem revisjonimenetluseks. Kuna kassatsioonimenetluse mittetäielikkus tähendab mitteõigusliku kaebuse lahendamise keeldu, siis on Riigikohtus vältimatult vajalik selektsioonimehhanism. KS § 26 lg-st 2 lähtuvalt otsustab Riigikohus tema pädevusse kuuluvate asjade menetluse võtmise kohtumenetluse seadustes sätestatud alusel vähemalt kolmeliikmelises koosseisus, kusjuures asi võetakse menetluse, kui selle menetlemist nõuab vähemalt üks riigikohtunik (vt ka KrMS § 349, TsMS § 679, HKMS § 219).

43. Eesti kohtumenetluse seadustega sätestatu (ja erialakirjanduses võrdlemisi üldtunnustatult aktsepteeritu) kohaselt tuleb edasikaebeõigusega lugeda hõlmatuks ka teistmismenetlust (ehk uuendamismenetlust). Teistmine on pärast kohtuotsuse jõustumist ja kassatsioonitähataja möödumist Riigikohtusse esitatud avalduse alusel küsimuse lahendamine, kas on ilmnenud selline menetlusseaduses loetletud uus asjaolu, mis ei olnud kohtule teada mingi kohtuasja (teistetava kohtuasja) lahendamisel. Jaatava vastuse korral sellele küsimusele tühistab Riigikohus kõik selles asjas tehtud kohtulahendid ja uuendab kohtumenetluse. Teistmismenetluse olemuse kohta tuleks eraldi rõhutada kahte momenti. Esiteks seda, et mingi asjaolu saab tunnistada uueks ja seega teistmisaluseks siis, kui ta ei olnud asja lahendanud kohtule teada. Seega see, kas teadis keegi menetlusosalistest, pole relevantne. Teiseks ei analüüsita teistmismenetluse raames mitte niivõrd seda, kas ja kuidas täpselt on teistetava asja menetlemisel vääralt toimitud, vaid kas pärast kohtuotsuse jõustumist on ilmnenud mingi selline uus ja oluline asjaolu, mis mõjutab ühiskonna õiglustunnet sedavõrd häirivalt, et sunnib kohtuotsuse seadusjõu (ja õigusrahu) põhimõtte taanduma. Põhiõiguste tagamise aspektist tuleb olulisimaks teistmise aluseks pidada seda, kui Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras tunnistanud põhiseadusvastaseks selle õigustloova akti või sätte, millele tugines kohtuotsus või -määrus teistetavas kohtuasjas. PSJKS § 58 lg-st 3 tulenevalt ei pruugi siiski kõik põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtud kohtuotsused olla automaatselt tagasiulatava toimega ja järelikult ka mitte kõnealust teistmisalust kujundavad (vt RKHko 09.06.2020, 3-14-51567/70, p 13; RKÜko 10.03.2008, 3-3-2-1-07, p 20). Teistmismenetluse erakorralisusest tulenevalt tavatsetakse erialakirjanduses lähtuda teistmisaluste ammendatusest ja vältida igati analoogiat kohtuotsuse seadusjõu murdmiseks. Riigikohtu varasemas praktikas on peetud siiski võimalikuks rääkida teistmisaluse olemasolust ka analoogia korras (nt RKÜko 24.04.2000, 3-1-2-1-00; RKKko 19.10.2009, 3-1-2-4-09). Riigikohtu hilisemas praktikas on olukorras, kus teistmisvõimaluse puudumine on hinnatud õiguskindluse põhimõtet rikkuvaks, mindud seaduse selles osas põhiseadusvastaseks tunnistamise teed, luues sellega omakorda uue teistmise aluse (vt RKÜko 10.04.2012, 3-1-2-2-11).

44. Edasikaebeõiguse kaitsealast ei saa päriselt välja jätta ka kohtumenetluse üksikküsimuste lahendamisel tehtavaid kohtumääarusi. Üldtunnustatud seisukoha järgi ei ole edasikaebeõiguse olemusest tulenevalt vajalik ja kohtumääruste hulka arvestades ka mitte võimalik tagada riigis absoluutset määruskaebevõimalust (s.o kohtumääruste edasikaebe võimalust). Põhimõtteliselt on võimalik määruskaebesüsteemi üles ehitada kahte moodi. Esimene võimalus on see, et seaduses loetletakse kohtumäärused, mis on erandkorras iseseisvalt (st lahus kohtuasjast kui tervikust) määruskaebe korras vaidlustatavad. Kõiki ülejäänud kohtumäärusi aga ei võimaldata vaidlustada mitte iseseisvalt, vaid kohtuasja kui terviku suhtes tehtud kohtuotsuse vaidlustamisel näiteks apellatsiooni või kassatsiooni korras. Põhimõtteliselt selline määruskaebesüsteem kehtib tsiviil- ja halduskohtumenetluses (vt TsMS §-d 660 ja 696, HKMS § 203 lg 1 ja § 235 lg 1). Kriminaalmenetluses on aga lähtunud kõigi kohtumääruste edasikaebamise põhimõttelisest võimalikkusest ja seaduses (KrMS § 385) on loetletud need kohtumäärused, mida määruskaebe korras vaidlustada ei saa.

45. Edasikaebeõiguse piirang on menetlusökonoomia saavutamiseks sobiv ja vajalik abinõu, kui pole alternatiive, millega soovitud eesmärki saavutada sama tõhusalt, kuid mis riivaksid menetlusosaliste põhiõigusi vähem intensiivselt. Mõeldukuse hindamisel on oluline eristada võimalust kaevata edasi kõrvalmenetluse tulemus ja võimalust vaidlustada lõplikku lahendit. Esimesel juhul soovitakse vaidlustada menetlusliku abi- või sekundaar-nõude kohta tehtud otsust. Teisel juhul on tegu menetlust lõpetava määruse ehk konkreetse kohtuasja lõpplahendi peale edasikaebeõiguse piiramisega. Nende KrMS §-s 385 loetletud kohtumääruste puhul, mis kujutavad endast kriminaalasjas tehtavat lõplikku lahendit, on kaebeõiguse puudumises proportsionaalsuse hindamisel silmas peetud konkreetse lahendi tegemise konteksti ja kohtukaebeõiguse piiramise eesmärki (vt ka RKKKm 15.03.2006, 3-1-1-18-06, p 7; RKKKm 04.12.2008, 3-1-1-69-08, p 8; RKKKm 23.12.2008, 3-1-1-41-08, p 14; RKKKm 18.02.2010, 3-1-1-117-09, p 10; RKKKm 10.02.2011, 3-1-1-113-10, p 12; RKKKm 20.04.2020, 1-19-7935/31, p-d 13–17). Edasikaebevõimalused on erinevad, sõltuvalt riivete intensiivsusest. Nõnda tagab KrMS § 385 p 5 näiteks täieliku edasikaebejada juhtudel, kui vaidluse all on vahistamise ja vahistamisest keeldumise või kohtu poolt jälitustoiminguks loa andmise määrus. Edasikaebeõiguse põhiseadusliku tagatuse problemaatikat kohtumääruste vaidlustamisel on korduvalt vaetud ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames (RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18 jj; RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10; RKPJKo 22.11.2011, 3-4-1-18-11, p 40 jj; RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15, p 74).

46. Kehtiv õigus ei sätesta otsesõnu võimalust esitada Riigikohtule individuaalset põhiseaduslikkuse järelevalve kaebust. Erandjuhul saab isik – tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 – pöörduda oma põhiõiguste kaitseks siiski otse Riigikohtu poole, kui tal pole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust enda õiguste kohtulikule kaitsele, st kui riik ei ole täitnud kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis oleks õiglane ja tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. Sellist individuaalkaebevõimalust on Riigikohtus jaatanud siiski vaid ühel korral (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 17; vt ka RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-7-17, p-d 19–20; RKPJKm 06.05.2019, 5-19-9/2, p 11).

47. Kooskõlas PS § 3 lg 1 teise lausega tuleb PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse esemelise kaitsealaga lugeda hõlmatuks ilmselt ka EIK poole pöördumise võimalust. Eripära on siin aga selles, et ei vaidlustata enam mitte niivõrd ja esmajoones konkreetset kohtulahendit, vaid EIK hindab EIÕK nõuete täitmist Eesti Vabariigi kui konventsiooni osalisriigi poolt tervikuna.

PARAGRAHV 25

Igaühel on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.

A. Üldised märkused

1. Paragrahv 25 tagab õiguse nõuda õigusvastaselt tekitatud materiaalse (varalise) ja moraalse (mittevaralise) kahju hüvitamist. Tegemist ei ole tõrjeõigusega, mis keelaks kahju tekitamise, vaid sooritusliku sekundaar-nõudega, mis on rakendatav juhul, kui kahju põhjustav

tegu on juba tehtud. Kahju tõrjumisele on suunatud muud põhiõigused, samuti lihtseadusest tulenevad keelunormid. Riigi jt avaliku võimu kandjate poolt tekitatud kahju puhul toimib hüvitis-põhiõigus spetsiifilise korralduspõhiõigusena, täiendades nõnda § 13, § 14 ja § 15 lg-t 1. Erasisikutevahelisi suhteid mõjutab § 25 kaitsepõhiõigusena (vt § 9 komm 19). Paragrahv 25 nõuab, et lisaks õiguste menetluslikele garantiidele näeks seadusandja kannatanule ette ka materiaaõiguslikud alused rikkumise heastamise taotlemiseks. Paragrahv 25 ei sätesta, et kahju peab tingimata hüvitama kahju tekitaja, nt õigusvastase toiminguga teinud ametnik (vt ka komm-d 56–57). Hüvitis-põhiõiguse adressaat on riik, mitte kahju tekitajad.

2. Vahetu tuginemine §-le 25 on selle abstraktsuse tõttu problemaatiline. Paragrahv 25 ei sätesta piisava selgusega, millal on tegu kahjuga, millal on kahju vastutava isiku poolt tekitatud (põhjuslik seos) ning milline (rahaline või naturaalne) ja kui suur peab olema hüvitis. Need küsimused peab vältimatult lahendama seadusandja. Samas moodustavad ajalooliselt välja kujunenud kahju hüvitamise ja õigusriigi printsiibid hüvitis-põhiõiguse tuuma, mida seadusandja ei või jätta meelevaldselt kaitseta. Seega on hüvitisnõuet meelevaldselt kitsalt kujundavate või põhiseadusvastaselt piiravate seaduste, samuti põhiseadusvastase lünga korral § 25 vahetult kohaldatav (vt nt enne PS jõustumist tekitatud kahju kohta RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09; RKTko 22.05.2006, 3-2-1-37-06); õigustloova aktiga enne RVastS jõustumist tekitatud kahju kohta RKHKo 30.11.2004, 3-3-1-64-04; kriitiliselt K. Sein § 128 komm 4.4. – P.Varul Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2006). Paragrahvi 25 vahetut kohaldatavust peeti oluliseks ka PS eelnõu koostamisel. Selleks jäeti eelnõust välja seal algselt sisaldunud klausel hüvitamise viisi ja korra sätestamiseks seadusega (Põhiseaduse Assamblee, lk 985). Ilma kahju hüvitamist välistavat või piiravat seadust või kahju hüvitamist võimaldava seaduse andmata jätmist põhiseadusvastaseks tunnistamata ei ole aga nõuet vahetult § 25 alusel võimalik rahuldada (RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12; RKHKo 22.12.2014, 3-3-1-21-14; RKHKm 04.12.2014, 3-3-1-23-14; RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13). Kui eksisteerib kahju hüvitamist reguleeriv seadus, tuleb hüvitis välja mõista seaduse, mitte § 25 alusel (RKHKo 14.09.2016, 3-3-1-32-16). Konkreetse normikontrolli menetluse algatamiseks on niisugustel juhtudel omakorda vaja esmalt kindlaks teha kahju ja selle tekitamine (RKPJKm 07.10.2015, 3-4-1-22-15).

3. Põhiõiguse kui ennekõike riiki kohustava õigusena on § 25 esemeks iseäranis **riigivastutus** – avaliku võimu kandjate vastutus enda tegevusega kaasnenud õigusrikkumiste, sh sellega põhjustatud kahju eest. Mitme riigi põhiseadused sisaldavad just nimelt garantiisid riigi- või ametnikuvastutuse kohta (nt Austria põhiseaduse art 23 lg 1, Itaalia põhiseaduse art 28, Hispaania põhiseaduse art 106 lg 2, Portugali põhiseaduse art 22, Saksamaa põhiseaduse art 34, Soome põhiseaduse § 118 lg 3). EIÕK art 5 lg 5 näeb ette õigusvastase vahistamise või kinnipidamise ohvrile õiguse kompensatsioonile. EIÕK art-st 13 tuleneb konventsiooni teiste olulisemate artiklite (nt 2, 3 ja 8) rikkumise korral ka õigus kahju hüvitamisele. Ebamõistlikult pika kohtumenetluse (art 6 rikkumine) korral peab art 13 järgi tagama kohase õiguskaitsevahendi, mis võimaldab rikkumise lõpetada, või õiglase hüvitise rikkumise eest (EIKo 50390/99, *McGlinchey vs. Ühendkuningriik*, 29.04.2003; EIKo 30210/96, *Kudła vs. Poola*, 26.10.2000). Seda liikmesriigi kohustust tuleb eristada EIÕK art-st 41, mille alusel EIK ise mõistab konventsiooni rikkumise tuvastamisel liikmesriigilt hüvitise välja (selle kohta

nt EIKo 58858/00, *Guiso-Gallisay vs. Itaalia*, 22.12.2009, p 90 jj). ETL art 340 lg 2 näeb ette ühenduse vastutuse oma institutsioonide või teenistujate poolt nende ülesannete täitmisel tekitatud kahjude eest vastavalt liikmesriikide seaduste ühisele printsiipidele. ELPH art 41 lg 3 tunnustab sellele kohustusele vastavat õigust EL põhiõigusena ning laiendab selle ka liikmesriikide asutustele, kui nad tegutsevad EL õigusega reguleeritud valdkonnas. Liikmesriigi vastutus liidu õiguse rikkumisega kodanikule või ettevõtjale tekitatud kahju eest on ka üks peamisi EL õiguse põhimõtteid (EKO C-6/90 ja 9/90, *Francovich*, 19.11.1991; EKO C-46/93 ja 48/93, *Brasserie du Pecheur*, 05.03.1996; EKO C-178/94 jt, *Dillenkofer*, 08.10.1996; EKO C-224/01, *Köbler*, 30.09.2003), aidates mh kaasa EL õigusaktide korrektsele ülevõtmisele ja rakendamisele (EKO C-387/17, *Fallimento*, 23.01.2019; RKHKo 28.11.2012, 3-3-1-37-12).

4. Kommenteeritavas sättes sisalduv keelend „ükskõik kelle poolt“ vihjab samuti varasematel ajaloo perioodidel tavaks olnud piirangutele, mis välistasid vastutuse valitseja poolt tekitatud kahju eest (*the king can do no wrong*). Need hakkasid Lääne-Euroopas kaduma 19. sajandil koos õigusriigi põhimõtete levikuga. Algselt tekkis võimalus esitada ametniku vastu isiklik tsiviilnõue (nt Saksamaal BGB § 839). See põhines loogikal, et seadust eirates on ametnik tegutsenud väljaspool oma võimuvolitusi (*ultra vires*) ega ole enam kaitstud immuniteediga (*sovereign immunity*). Hiljem asendus ametnikuvastutus põhimõttega, et riik kui algupärane võimu allikas ei vabane vastutusest ametnikele võimu delegerimise korral (riigivastutus). Vastutus ise jäi sellele vaatamata tsiviilõiguslikuks. Eesti varasemates PS-des riigivastutuse garantiid ei olnud, kuigi arutati, kas seda saaks tuletada tõlgenduste teel nt 1920. a PS §-st 16, mis välistas eelloa taotlemise vajaduse riigiametnike kohtulikule vastutusele võtmisel (E. Maddison. Ministrite tsiviilvastutusest. – Eesti Politseileht 1928 nr 51/52, lk 761; vrd PS 1938 § 32 lg 2; Belgia põhiseaduse art 31; Luksemburgi põhiseaduse art 30). 1938. a PS § 45 lg 1 sätestas Vabariigi Presidendi immuniteedi ka „eraõiguse alal toimepandud ametialaste süütegude“ puhul. Eesti NSV tsiviilkoodeksi §-d 450 ja 451 nägid ette riigiorganite tsiviilvastutuse. Põhiseaduse Assamblees sisaldus kahju hüvitamise regulatsioon 15.11.1991 eelnõu § 12 lg-s 2.

5. Tänapäeva õigusriigis on nii seaduste keerukuse, rohkete diskretsioonivolituste, teravate multipolaarsete huvikonfliktide ning asjaolude hindamise ja prognooside raskendatuse tõttu vigaste võimuktide teatav hulk paratamatu. Seadus peab leidma optimaalse tasakaalu riigi reaalsete võimaluste ning kannatanule kahju hüvitamise vajaduse vahel. Riigi raha kergekäeline kulutamine kahjude hüvitamiseks võib takistada muude vähemalt sama oluliste valdkondade finantseerimist. Lisaks on tõdetud, et liiga karm riigi vastutus mõjutab ametnike sõltumatust, sest nad hakkavad oma töös eelistama vähem riskantseid, samas mitte tingimata õigeid otsuseid. RVastS reguleerimisalasse kuulub igasugune **avaliku võimu kandja** tekitatud kahju hüvitamine, kuivõrd eriseadusega ei ole reguleeritud teisiti (RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09). RVastS reguleerimisala on ühest küljest § 25 kohaldamisalast laiem. Ta ei reguleeri ainult kahju hüvitamist, vaid ka muul viisil rikutud õiguste taastamist või heastamist, samuti rikkumise ärahoidmist avalik-õiguslikes suhetes (nt haldusakti tühistamise teel). Paragrahv 25 on nende nõuete puhul asjakohane niivõrd, kuivõrd nende abil on võimalik kahju kõrvaldada. RVastS ei erista avaliku võimu kandja lepingulist vastutust. Avalik-õigusliku lepingu (halduslepingu) rikkumisega tekitatud kahju kuulub hüvitamisele

RVastS kohaselt üldistel alustel. Analoogia alusel võib paralleelselt rakendada VÕS lepingulise vastutuse sätteid (RVastS § 7 lg 4, HMS § 105 lg 1). Riigivastutuse norme on ka eriseadustes (SKHS, ATS § 105, NotS § 14; vt nt RKHKO 19.04.2016, 3-3-1-83-15, p 13). VÕS kahju hüvitamise sätteid on subsidiaarselt kohaldatavad ka avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju puhul, kui RVastS või muu eriseadus ei sätesta teisiti ja see pole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega (RVastS § 7 lg 4; RKHKO 13.01.2016, 3-3-1-76-15). Nii PS § 25 kui ka RVastS laienevad ka EL õiguse rikkumisega tekitatud kahjule. EL õigusaktidega pole liikmesriikide seadusandlikku pädevust selles valdkonnas kitsendatud, kuid seadusandja peab siin arvestama EL õiguse üldpõhimõtete ja RVastS ja EL õiguspõhimõtete vastuolu korral tuleb RVastS norm jätta kohaldamata.

6. Paragrahvi 25 kohaldamisala ei piirdu aga riigivastutusega, vaid see säte laieneb ka **tsiviilõigusliku kahjuvastutuse** kõigile vormidele. Kahju hüvitamist tsiviilõigussuhtes reguleerib praegu üldseadusena VÕS, selle kõrval aga terve ka rida eriseadusi (ÄS, AutÕS § 12 lg 2, § 27⁸ lg 4 ja § 81⁷ lg 1 p 1, KaMS §-d 57 ja 65). VÕS laieneb RVastS asemel ka riigile, omavalitsusüksustele ja muudele avaliku võimu kandjatele, kui nad astuvad teiste isikutega eraõiguslikesse suhetesse (nt lasteaias lapsele tekitatud tervisekahju puhul RKTKO 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13). Võlaõigus eristab kahju hüvitamist lepingulistest ja lepinguvälisest suhetest (deliktiõigus). Paragrahv 25 on asjasse puutuv mõlemal juhul. Ehkki võlaõiguses ei loeta lepingu rikkumist deliktiks, on lepingu rikkumine õigusvastane tegu § 25 mõttes. Kahju hüvitamise nõude kõrval tunneb tsiviilõigus, aga ka riigivastutusõigus veel mitmesuguseid muid nõudeid, nagu alusetu rikastumise tagastamine või hüvitamine, käsundita asjaajamine, valduse tagastamine, asjaõiguslik negatoorhagi jne. Nimetatud nõuded ei kuulu kahju hüvitamise instituudi alla, kuigi kahju võib ka nende nõuete abil olla kõrvaldatav.

B. Esemeline kaitseala

7. Paragrahvi 25 esemeline kaitseala on piiritletud materiaalse ja moraalse kahju, kahju tekitamise, õigusvastasuse ja kahju tekitanud isiku mõistetega.

I. Kahju

8. Hüvitamisnõude esmaseks tingimuseks on kahju tekkimine hüvitise nõudjal. Kahju hüvitamiseks ei anna alust see, et õigusvastaselt käitunud isik on saanud kasu (vrd RKTKO 29.11.2017, 2-14-56641/69, p 20), kui hüvitise nõudja ei ole samal ajal kandnud kahju. Kahju on ühe isiku õigushüve vähenemine teise isiku teo tulemusena. Säärane hüve võib olla elu, tervis, kehaline puutumus, au, väärikus, privaatsus, elukeskkond, vara jne.

9. **Materiaalne ehk varaline kahju** on kaotus varalises sfääris. Selleks on nii vara vähenemine (otsene varaline kahju) kui ka loodetud vara suurenemise ärajäämine (saamata jäänud tulu). Otsene varaline kahju võib seisneda ennekoike varast ilmajäämises või selle hävimises, asja rikkumises või selle väärtuse vähenemises (RKHKO 11.10.2019, 3-15-2232/93, p 8.3), aga ka suurenenud kohustustes ja kuludes, nt kahjustatud sõiduki asemel teise sõiduki rentimise kulud. Saamata jäänud tulu on õiguste rikkumise tõttu teenimata jäänud kasu või

kasu vähenemine (VÕS § 128 lg-d 3 ja 4). Ka mittevahalise õiguse rikkumisega, nt tervise kahjustamisega, võib kaasneda vahaline kahju (ravikulud, töövõimetuse tõttu teenimata jääv palk). Õigusrikkumise läbi kannatanud isiku isiklik ajakulu ja töövaev vahalise kahjuna hüvitatavad ei ole.

10. Vahalise kahju hindamisel rakendatakse nn **diferentsihüpoteesi**. Oluline ei ole vara tegelik vähenemine või juurdekasv ajalises plaanis (enne ja pärast kahju tekitamist), vaid võrrelda tuleb teise isiku teo tulemusena tegelikult eksisteerivat olukorda selle olukorraga, mis eksisteeriks kujuteldavalt siis, kui teine isik ei oleks nõude aluseks olevat tegu teinud (VÕS § 127 lg 1; RKTko 03.01.2020, 2-17-13855/81, p 11). Ka tulevikus suure tõenäosusega tekkiv kahju on kahju § 25 mõttes (VÕS § 127 lg 6). Seega saab kahjunõuet esitada ka enne kahju tekkimist, nt ravi- või asja parandamise kulude eelneva kalkulatsiooni alusel (vrd EIKo 7601/76, 7806/77, *Young jt vs. Ühendkuningriik*, 18.10.1982; RKKKo 25.03.2013, 3-1-1-31-13; RKTko 14.03.2018, 2-14-56622/204, p 16.2; RKTko 13.12.2011, 3-2-1-124-11; RKHKo 11.08.2020, 3-18-830/23, p 15 jj; RKHKm 26.03.2015, 3-3-1-86-14; RKHKm 25.10.2007, 3-3-1-50-07).

11. Diferentsihüpoteesist lähtudes tuleb hüvitatavast **otsesest kahjust** arvestada maha igasugune kasu, mida kahjustatud isik sai kahju tekitamise tõttu, nt asendusasja kasutuseelis, samuti säästetud kulutused, mis poleks suurendanud kannatanu vara (RKTko 03.04.2019, 2-16-3785/114, p 24; RKTko 31.01.2018, 2-14-21710/105, p 45; RKTko 09.12.2015, 3-2-1-138-15; RKTko 02.12.2015, 3-2-1-133-15; RKTko 21.09.2015, 3-2-1-80-15; RKTko 27.10.2014, 3-2-1-90-14; RKTko 30.04.2014, 3-2-1-20-14; RKHKo 11.08.2020, 3-18-830/23, p 17; RKHKo 02.04.2019, 3-16-1048/38, p 17; RKHKo 30.11.2004, 3-3-1-64-04; RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11). See peab välistama kannatanu rikastumise kahju hüvitamise tagajärjel. Töövigastusega kaasnevast hüvitisest tuleb nt maha arvata töövõimetuspension, mitte vanaduspension (RKTko 20.12.2017, 2-15-10683/64, p 22). Kasu mahaarvamine ei kujuta endast hüvitispõhiõiguse riivet. Erandiks on laekumised, mille mahaarvamine moonutaks kahju hüvitamise õigust (nt vabatahtlike annetused kannatanu abistamiseks). **Asja** hüvitamisel on kahjuks uue asja soetamise kulud. Kui see on võimatu, tuleb hüvitada asja väärtus (VÕS § 132 lg-d 1 ja 2). Asja väärtuseks loetakse üldjuhul selle turuväärtus (TsÜS § 65). Asja kahjustamisel on kahjuks ennekõike asja parandamise mõistlikud kulud ja võimalik väärtuse vähenemine (VÕS § 132 lg 3; RKTko 12.06.2019, 2-17-11269/54, p 12.1). Hüvitise väljamõistmine ei eelda, et asja parandamine oleks juba toimunud (RKTko 16.05.2018, 2-16-8344/41, p 12). Valduse rikkumise korral tuleb hüvitada kasutusõiguse väärtus, mis valdajal oleks olnud, kui tema valdust ei oleks rikutud (RKKKo 21.01.2013, 3-1-1-117-12; RKTko 16.06.2016, 3-2-1-180-15; RKTko 07.05.2014, 3-2-1-25-14; RKTko 03.04.2013, 3-2-1-19-13). **Saamata jäänud tulu** arutamiseks tuleb tulust, mis tõenäoliselt õigusrikkumiseta oleks saadud, maha arvata tulu saamiseks vajalikud kulutused, mis jäid kandmata (RKTko 09.12.2015, 3-2-1-138-15; RKTko 30.11.2005, 3-2-1-123-05; RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15; RKHKo 04.04.2006, 3-3-1-13-06), asendustehingu (VÕS § 135 lg 1) puhul tuleb arvestada lepingutingimuste erinevusi (RKTko 06.12.2019, 2-17-12910/70, p 12).

12. Erilaadse varalise kahju hüvitisena on käsitatav **viivis**. Muu hulgas kompenseerib viivis inflatsioonikadusid. Viivisenõude rahuldamine ei eelda maksimisega viivitamisest tingitud tegeliku kahju tõendamist. Viivist on võimalik nõuda koos rahalise kahju põhiosa hüvitamisega või ka eraldi, kui kahju seisnebki rahalise nõude hilinenud tasumises (VÕS § 113, avalik-õiguslikes suhetes koostoimes RVastS § 7 lg-tega 1 ja 4; RKTko 01.06.2016, 3-2-1-34-16; RKHko 03.04.2020, 3-17-98/49, p-d 27–31; RKHko 27.11.2014, 3-3-1-66-14; RKHko 08.05.2014, 3-3-1-9-14). Kui isik leiab, et tema kantud kahju suurus ületab viivise, võib ta nõuda viivist ületava kahju hüvitamist üldises korras, tõendades kahju tegeliku suurust ja põhjuslikku seost (RKHko 03.04.2020, 3-17-98/49, p 33). Viivist võib ka vähendada, lähtudes VÕS § 127 lg 1 eesmärgist asetada kannatanu olukorda, milles ta oleks ilma kahju põhjustanud sündmuseta (seoses lepingu lõpetamisega RKHko 14.06.2019, 3-13-481/183, p-d 46–48).

13. Moraalse (ehk mittevaralise) kahju all peetakse silmas ennekõike mittevaralise, erandina ka varalise õigushüve rikkumisega kaasnevaid negatiivseid psühholoogilisi mõjusid – füüsilist või hingelist valu või kannatust. Hingelised kannatused võivad olla näiteks alandustunne, solvumine, hirm, nõrdimus, mure ja kaotusvalu, samuti märkimisväärsed olmelised ebamugavused (VÕS § 128 lg 5; RKÜko 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 130; RKHko 06.06.2002, 3-3-1-27-02). Siiski ei tähenda igasugune valu või kannatus moraalset kahju. Valu või kannatus peab esinema teatud intensiivsusega, st rikkumise raskus peab valuraha maksimist õigustama (RKKko 12.11.2019, 1-18-7833/63, p 24; RKTko 19.03.2012, 3-2-1-4-12; RKHko 18.06.2020, 3-16-1903/69, p-d 26 ja 30; RKHko 17.06.2016, 3-3-1-54-15, p 21). Selline intensiivsus, mis toob kaasa moraalset kahju, jääb enamasti kohtu hinnata. Mittevaralise kahju hüvitise väljamõistmiseks võib anda alust ka haigusesse nakatumine, ilma et sellega kaasneksid vahetud muudatused või kahjustused isiku organismis või otsene valu (RKTko 10.05.2017, 3-2-1-37-17, p 14). Isikuõiguste rikkumisel, nt isikuandmete lubamatul avaldamisel võib kahju hüvitamise kohustuse korral hüvitise suuruse määramisel arvestada vajadust mõjutada kahju tekitajat hoiduma edasisest kahju tekitamisest (RKTko 04.10.2017, 2-15-16007/50, p 18).

14. Keskkonnakahju ei kujuta endast ei varalist ega mittevaralist kahju ega kuulu sellisena PS § 25 toimealasse. Paragrahv 53 eristab keskkonnakahju kahju iseseisva liigina. Vahetult keskkonnale põhjustatud kahju kuulub heastamisele KeVS või eriseaduste (nt LKS § 77, MaaPS § 93, KPS § 73) alusel loomulikus või riigieelarvesse kantava rahalise hüvitisena (RKTko 15.02.2017, 3-2-1-158-16; RKKko 13.11.2014, 3-1-1-67-14, p 58). Keskkonna saastamisel ilma loata nõuab saastetasu seadus vastutavalt isikult kõrgendatud saastetasu. Otsene keskkonnakahju võib puudutatud isikule täiendavalt kaasa tuua vara rikkumise (nt viljasaagi kõlbmatuks muutumise) või väärtuse vähenemise (nt elamukrundi hinna lange-mise) või lisakulud kahjuliku keskkonnamõju leevendamiseks või kõrvaldamiseks. Sellised kulud võivad olla hüvitatavad varalise kahjuna üldistel alustel. Õigusvastane keskkonnamõju võib põhjustada ka mittevaraliste õiguste kahjustamist ning see omakorda nii varalist kui mittevaralist kahju (õhusaastest tingitud ravikulud, füüsilised kannatused seoses haisu levitamise-ga).

II. Kahju tekitamine

15. Paragrahv 25 annab õiguse nõuda kahju hüvitamist üksnes juhul, kui see on **põhjuslikus seoses** teoga, mille eest isik vastutab. Põhjuslikku seost on võimalik hinnata kas ainult faktiliselt või täiendavalt ka normatiivselt. Faktiline põhjuslik seos esineb juhul, kui ilma ajaliselt eelneva sündmuseta poleks hilisemat sündmust toimunud (*conditio sine qua non* test; RKTko 02.11.2016, 3-2-1-101-16, p 18; RKTko 08.06.2016, 3-2-1-42-16, p 19). Tegevusetusega tekitatud kahju puhul kontrollitakse asendamisemeetodi abil, kas kahjulik tagajärg oleks tekkinud ka siis, kui vastutav isik oleks käitunud kannatanu poolt soovitud viisil (RKTko 20.06.2018, 2-14-50307/132, p 18.2; RKTko 08.06.2016, 3-2-1-42-16; RKHKo 05.12.2017, 3-14-52324/185, p 20.1; RKHKo 04.04.2006, 3-3-1-13-06; saamata jäänud tulu puhul RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15). Kahju ei pea faktilise seose tuvastamiseks olema teo vahetu tagajärg, vaid need võivad omavahel olla põhjuste ahelas (RKTko 10.12.2003, 3-2-1-125-03). Kui samasugune kahju oleks kannatanul hiljem tekkinud ka ilma kostja või vastustaja õigusvastase teota, võib hüvitamiskohustus väheneda või ära langeda (RKTko 08.12.2016, 3-2-1-116-16, p 18; RKTko 06.05.2015, 3-2-1-38-15).

16. Kuna faktiliselt võib kausaalne ahel olla lõpmatult pikk, võiks ainult faktilisest põhjuslikust seosest lähtumine tuua kaasa ebaõiglaselt ja ebamõistlikult suure vastutuse. See sunniks isikuid liigsele ettevaatlikkusele, pärssides majanduse arengut, riigivõimu teostamist ja põhiõiguste kasutamist. Neil põhjustel lubab § 25 seadusandjal välistada normatiivselt vastutusest tagajärjed, mis on teoga kauges või raskesti ettenähtavas seoses (vt ka nt RKHKo 09.03.2010, 3-3-1-94-09). Põhjusliku seose normatiivsel piiramisel on siiski alati tegu § 25 riivega. Seadusandja ei või ka teo kaugemaid tagajärgi kergekääliselt hüvitamiskohustuse alt vabastada. Kehtiv õigus näeb üldise põhjusliku seose normatiivse piiranguna ette rikutud **kohustuse eesmärgi** arvestamise reegli (VÕS § 127 lg 2; RKTko 06.06.2018, 2-16-14655/24, p 15; RKTko 06.06.2018, 2-15-4981/106, p 14; RKTko 21.11.2018, 2-16-19282/35, p 13; RKTko 20.03.2019, 2-16-6563/81, p 36; RKTko 31.01.2018, 2-14-21710/105, p 45; RKTko 17.06.2015, 3-2-1-88-15; RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15; RKHKo 03.03.2014, 3-3-1-64-13; vrd K. Sein, § 127 p 4.10 – P. Varul jt, Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2016). Liiga kaugeks on loetud rahalise seisundi halvenemise tagajärjel suurenenud intressikulu (RKKKm 13.06.2016, 3-1-1-34-16; RKTko 07.12.2011, 3-2-1-106-11; RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15; vrd aga RKKKm 13.06.2016, 3-1-1-34-16). Niinimetatud puhtmajandusliku kahju hüvitamise võib seadusandja üldjuhul välistada nii riigivastutuse kui võlaõigusliku vastutuse puhul (RKTko 06.05.2015, 3-2-1-36-15; RKTko 31.03.2010, 3-2-1-7-10; RKHKo 27.10.2011, 3-3-1-53-11; RKHKo 03.03.2014, 3-3-1-64-13). Lepingulist kohustust rikkunud pool peab hüvitama kahju vaid ulatuses, mida ta nägi ette või pidi ette nägema oma rikkumise võimaliku tagajärjena lepingu sõlmimise ajal, v.a juhul, kui kahju tekitati tahtlikult või raske hooletuse tõttu (VÕS § 127 lg 3; RKTko 14.10.2014, 3-2-1-84-14; RKTko 13.02.2014, 3-2-1-178-13). Lepingu üles öelnud isik ei pea hüvitama kulusid, mille põhjustas teise poole ekslik hinnang ülesütlemisavalduse kehtivusele (RKHKo 14.06.2019, 3-13-481/183, p 42). Delikti korral arvestatakse kahju ettenähtavust süü ja rikutud kohustuse eesmärgi hindamisel (RKTko 26.09.2006, 3-2-1-53-06), RVastS § 13 lg 1 p 1 järgi on kahju ettenägematus hüvitise vähendamise alus.

17. Üldjuhul peab kahju tekkimist ja suurust ning põhjuslikku seost kohustatud subjekti teo ja kahju vahel nii era- kui ka avalik-õiguslikes suhetes **tõendama** kannatanu (deliktliku vastutuse kohta RKTko 25.04.2007, 3-2-1-30-07; saamata jäänud tulu kohta RKTko 06.06.2018, 2-15-4981/106, p 16; RKTko 14.04.2014, 3-2-1-26-14; vrd RKHKo 15.03.2016, 3-3-1-82-15; vrd aga ravivea kohta RKTko 31.10.2018, 2-15-8533/125, p 15). Range tõendamiskoormis võiks aga teatud juhtudel hüvitamis põhiõigust moonutada. 31.12.2010 jõustunud VÕS § 134 muudatustest tulenevalt ei nõuta nn isikuõiguste (vabadus, kehaline puutumus ja tervis, au) rikkumise korral enam valu või kannatuste tuvastamist lisaks õiguse rikkumisele. Nende õiguste rikkumise korral eeldatakse mittevaralise kahju tekkimist (RKÜko 11.12.2012, 3-3-1-75-11, p 22; RKTko 27.02.2019, 2-17-12477/109, p-d 14–15; RKHKo 17.03.2017, 3-3-1-89-16, p 18; RKHKo 17.06.2016, 3-3-1-54-15; RKHKo 05.03.2014, 3-3-1-10-14).

18. Juhul kui kahju tekitamine on tõendatud, ent kahju täpse suuruse kindlakstegemine on võimatu või ebamõistlikult keeruline, võimaldavad VÕS § 127 lg 6 ja TsMS § 233 lg 1 määrata hüvitise kohtu poolt. Näiteks on saamata jäänud tulu või tulevikus tekkivat kahju sageli võimalik hinnata vaid ligilähedaselt (vt ka RKHKo 16.04.2004, 3-3-1-60-04; RKTko 16.05.2018, 2-16-8344/41, p 12; RKTko 01.06.2016, 3-2-1-34-16; RKTko 08.04.2015, 3-2-1-174-14; RKTko 21.05.2002, 3-2-1-56-02). Kohtupraktika on kohati läinud kaugemalegi. Riigivastutusesajades on kahju väljamõistmist peetud võimalikuks ka juhul, kui kahju tekkimine kindlal isikul ei ole tõendatud, ent isik kuulub selgelt piiritletud gruppi, kellest mõni isik kindlasti kahju kandis (nt omandireformi käigus korteri erastamise õigusest ilmajäämisel olukorras, kus ei ole võimalik kindlaks teha, millisel isikul täpselt oleks majas korteri erastamise võimalus tekkinud, RKHKo 24.05.2007, 3-3-1-10-07; RKHKo 08.11.2002, 3-3-1-53-02).

19. Kahju suuruse tõendamisel on oluline kahju kindlaksmääramise ajahetk, sest kahju suurus võib aja jooksul muutuda, nt kahjustatud asja turuväärtus võib aja jooksul nii suureneda kui väheneda. Üldjuhul määratakse kahju suurus kindlaks hüvitisnõude kohta kohtuotsuse tegemise hetke seisuga. Seega on kannatanul kohtumenetluse ajal võimalik nõutava hüvitise summat suurendada, ilma et seda loetaks kaebuse või hagi muutmiseks (HKMS § 49 lg 3 p 2, § 158 lg 2 ls 1; TsMS § 376 lg 5 p 2; RKHKo 24.05.2007, 3-3-1-10-07; RKHKo 22.06.2004, 3-3-1-27-04).

20. Riigivastutuse valdkonnas võib põhjusliku seose kindlakstegemine olla raskendatud, kui haldusorgan tegutses **kaalutusõiguse** alusel, kuid tegi menetlus- või kaalutusvea. Üldjuhul peab siis vastustaja tõendama, et vea puudumisel oleks haldusorgani tegevuse tagajärjed isiku jaoks sama koormavad. Soodustava haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumise või tegevusetuse korral on kaalutusõiguse puhul tõendamiskoormus RVastS § 7 lg-st 2 tulenevalt vastupidine. Sellistel juhtudel saab kohus tuvastada põhjusliku seose kahju ja vea vahel üksnes siis, kui kaalutusõigus oli vähenenud sellisel määral, et haldusorganil ei olnud võimalik teha teistsuguse sisuga otsust (RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11).

III. Õigusvastasus

21. Nii varaline kui mittevaraline kahju võivad tekkida ka õiguspäraste toimingute tagajärjel. Selline kahju § 25 kaitsealasse ei kuulu, küll aga võib selle hüvitamine olla nõutav mõnest teisest põhiõigusest tulenevalt (RKHKo 22.12.2014, 3-3-1-21-14; RKHKo 08.05.2014, 3-3-1-9-14). Näiteks hüvitise omandi õiguspärase äravõtmise eest näeb otsesõnu ette § 32 lg 1 teine lause. Nõue õigusvastase sundvõõrandamise tõttu tekkinud kahju eest langeb seevastu nii § 32 lg 1 teise lause kui § 25 kaitsealasse. Õiguspäraselt võidakse aga vara kahjustada ka muul viisil kui omandi äravõtmisega. Näiteks võib kinnistu väärtus väheneda seoses kaevanduse või lennuvälja rajamisega uue planeeringu tulemusena. On olukordi, kus muidu põhjendatud tegevuse mõjude talumise kohustus ei oleks puudutatud isiku seisukohast ilma õiglase hüvitiseta proportsionaalne (vt tehnoarajatiste talumise kohustuste kohta RKÜKo 30.08.2011, 3-3-1-15-10, p-d 49–50; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11; RKTko 11.03.2015, 3-2-1-87-14). Ka võrdsuspõhimõttega (PS § 12 lg 1 ls 1) oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned isikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09). Sellest lähtub ka RVastS § 16, nähes ette õiguspärase haldusmeetmega tekitatud kahju kompenseerimise õiglasel (mitte tingimata täies) ulatuses, kui meede on isiku jaoks erakordselt piirav. RVastS § 16 ei kohaldata, kui hüvitamine on ette nähtud eriseadusega (vt nt HMS § 67 lg 3, § 102 lg 3 ls 2; KAHOS; RKHKo 14.06.2019, 3-13-481/183, p 37; nn usalduskahju kohta RKTko 04.03.2015, 3-2-1-168-14; RKHKo 19.12.2019, 3-15-241/62, p 29; RKHKo 08.05.2014, 3-3-1-9-14).

22. Õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamiseks peab olema tegemist olukorraga, kus riigi tegevus on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu, kuid tegevuse erakordselt kahjulikud tagajärjed tekivad juhuslikult kannatanud isikul. Riive erakordsus eeldab RVastS § 16 kohaldamisel lisaks intensiivsusele seda, et isikul puudub riigi sekkumise vajadusega selline seos, mis õigustaks sekkumise tõttu tekkinud kahju jätmist isiku kanda (ärikeeluga seoses RKHKo 28.03.2016, 3-3-1-70-15). PS ei nõua, et riik hüvitaks mistahes eluriski seoses avaliku võimu teostamisega.

23. Suures osas tuleb õiguspärase kahju hüvitamiseks lugeda ka riigi poolt **kriminaalmenetluses** õiguste piiramisega tekitatud kahjude hüvitamine (EIÕK art 5 lg 5, SKHS § 5 lg 1 p-d 1–5, KarS § 85 lg 2 ls 2; RKÜKo 30.04.2013, 3-1-2-3-12, p 71). See, et kuriteos kahtlustatud vahi alla võetud või ametikohalt kõrvaldatud isik jääb hiljem süüdi mõistmata, ei tähenda iseenesest, et riik oleks isikut koheldes tegutsenud õigusvastaselt § 25 mõttes (teistsugusel seisukohal RKHKm 11.07.2007, 3-3-1-15-07; RKTko 12.03.1998, 3-2-1-32-98, vastuoluliselt RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09). Riik on õigustatud teatud tingimustel isikuid kinni pidama ka enne nende süüdimõistmist (§ 20 lg 2 p-d 2 ja 3). Kriminaalmenetluse toimingute õiguspärasus ei saa seejuures sõltuda tulevikus toimuvatest sündmustest (süüdi- või õigeksmõistmine). Kriminaalmenetluse toimingute õiguspärasust tuleb üldjuhul hinnata süüteo menetluses (piiritlemise kohta RKHKm 07.10.2020, 3-19-1565/14; RKHKm 02.11.2016, 3-3-1-33-16, p 12). Kui isikule on edasikaebeõigus tagatud, tuleb kahju hüvitamise asjades lähtuda süüteo menetluses toimingu õiguspärasusele antud hinnangust (vrd

kriminaalmenetluse toimingute kohta RKKKm 13.06.2016, 3-1-1-34-16). Õigeksmõistetud isikule on tema vabaduse piiramisega tekitatud kannatuste hüvitamine õiglane, kuid nõue ei saa tuleneda §-st 25, vaid põhiõigustest, mida kriminaalmenetluses piirati (nt PS § 20 lg-st 1). Ebamõistliku menetlusajaga tekitatud kahju (SKHS § 5 lg 1 p 6) on samuti PS § 25 kaitsealas.

24. Kuna **avaliku võimu kandja** tegevuse õiguspärasust tuleb hinnata spetsiifiliste riigi- ja haldusõiguslike põhimõtete alusel, tuleb olla ettevaatlik selle suhtes eraõigusliku teo õigusvastasuse sätete kohaldamisel (seoses halduslepingu lõpetamisega RKKKo 14.06.2019, 3-13-481/183, p-d 28 jj; au ja väärikut riivavate toimingutega seoses RKKKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12). Õigusvastasusel ja õiguste rikkumisel § 25 ja RVastS § 7 lg 1 tähenduses on iseseisev, võlaõigusest sõltumatu tähendus (vt aga RKKKo 08.06.2006, 3-3-1-18-06; RKKKo 04.04.2006, 3-3-1-13-06; RKKKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12). Avaliku võimu kandja tegevuse õiguspärasuse hindamine allub seaduslikkuse, seaduse reservatsiooni, proportsionaalsuse jm põhiseaduslikele põhimõtetele. Õigusvastane on nii sisuliselt kui ka menetluslikult või vormiliselt vigane võimuakt (HMS § 54 haldusaktide ja HMS § 107 toimingu õiguspärasuse kohta). Siiski ei pruugi iga formaalne viga tuua kaasa kahju hüvitamise kohustust, sest kui formaalne viga ei toonud kaasa sisult väära toimingu tegemist, puudub toimingu ja kahju vahel põhjuslik seos (vt ka eespool kaalutlusvigade kohta, p 19). Avaliku võimu kandja tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamist võib nõuda üksnes juhul, kui haldusakt jäi õigeaegselt andmata või toiming õigeaegselt tegemata (RVastS § 7 lg 2). Olukorras, kus koolis viibimise ajal on kahjustatud õpilase turvalisust või tervist, tuleb eeldada, et koolipidaja on rikkunud kõrgendatud hoolsuskohustust (PGS § 44). Siiski on koolipidajal võimalik eeldus kummutada, tõendades, et oli tehtud kõik vajalik kahju ärahoidmiseks (RKKKo 05.12.2017, 3-14-52324/185, p 17 jj). Muu hulgas on õigusvastane põhiseadusvastase normi alusel antud või tehtud üksikakt või toiming või sellest tingitud tegevusetus (RKKKo 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 22). EL õiguse või ratifitseeritud välislepingu rikkumine toob samuti kaasa õigusvastasuse § 25 mõttes. EL õigusele tuginemise tingimuste kohta vt RKKKo 26.02.2015, 3-3-1-80-14; RKKKo 28.11.2012, 3-3-1-37-12. Ratifitseeritud välislepingule saab kahjuvaidluses tugineda juhul, kui sellega korraldatakse riigisiseseid suhteid ja seda pole vaja konkreitseerida Eesti õigusega (RKKKo 09.12.2015, 3-3-1-42-15).

25. Eraisiku teo õiguspärasuse hindamiseks ei piisa vaid tõdemusest, et ühtegi otsest keelunormi ei ole rikutud. Paragrahvi 25 valguses on ka ühe eraisiku poolt teise eraisiku põhiõiguste kahjustamine õigusvastane, kui selleks puudub õiguslik alus või see ei ole proportsionaalne. Seda täpsustab VÕS § 1045 jj. Kahju tekitamine ei ole vaatamata õigustesse sekkumisele õigusvastane, kui see toimub seaduse alusel, kui kannatanu nõustub kahju tekitamisega või kui kahju tekitamist õigustab hädakaitse- või hädaseisund või omaabi.

26. Paragrahv 25 ei nõua õigusvastase kahju hüvitamist juhul, kui kahju tekitamise õigusvastasusega samaaegselt ei rikutud kahjustatud isiku õigusi (vt RKKKo 23.03.2020, 3-16-1634/24, p 20 täiendavate viidetega).

27. Ka RVastS § 7 lg 1 sätestab vastutuse eeldusena kannatanu **õiguste rikkumise**. Subjektiivse õiguse tuvastamiseks tuleb kohtupraktika kohaselt hinnata, kas rikutud norm

kaitseb vähemalt muu hulgas kannatanu huve, mida haldusorgani tegevus kahjustas (vt RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01; RKHKo 23.03.2020, 3-16-1634/24, p-d 20 jj; RKHKo 26.04.2012, 3-3-1-17-12). Oluline pole üksnes seadusandja tahe eri huvide kaitsmisel, vaid ka huvi enda kaalukus. Seaduste ja määruste kõrval võib subjektiivne avalik õigus tuleneda ka haldusaktist ja halduslepingust, samuti välislepingust. Omandipõhiõigusest ja ehitusloast tulenevat kinnistuomaniku õigust ehitada võib rikkuda nt ehitamise keelamise ettekirjutus. Sellega seoses võib tulu saamata jääda ka ehitusettevõtjal, kuid tema õigusi ettekirjutus ei riku ja vaatamata võimalikule õigusvastasusele ei ole tal ettekirjutuse teinud ametiasutuse vastu kahjunõuet.

28. Tsiviilõiguslik deliktivastutuse üldkoosseis (VÕS § 1043) ega kahju hüvitamise üldsätted subjektiivsete õiguste rikkumise klauslit otsesõnu ei nimeta. Samas on teo õigusvastasus VÕS § 1045 lg-s 1 defineeritud just mitmesuguste subjektiivsete õiguste, sh põhiõiguste rikkumise kaudu. Samuti ei loeta kahju tekitamist õigusvastaseks või välistatakse selle hüvitamine, kui rikutud normi või lepingu eesmärk ei olnud sellise kahju vältimine (VÕS § 127 lg 3, § 1045 lg 3; vt RKTko 13.11.2020, 2-15-505/180, p-d 16, 20.1.3; RKTko 26.09.2006, 3-2-1-53-06; vt ka RKTko 13.06.2005, 3-2-1-64-05 nn puhtmajandusliku kahju kohta). Lepingu rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist ei ole võimalik nõuda kolmandatel isikutel, v.a juhul, kui leping sõlmiti kolmanda isiku huvide kaitseks (VÕS § 81 lg 2).

29. Lisaks on seadusandja piiranud riigivastutust mittevaralise kahju hüvitamisel, sätestades kvalifitseeritud õiguste kataloogi, mille rikkumine on hüvitise nõudmise eelduseks (RVastS § 9 lg 1, VÕS 133 lg-d 1–4). Selline õiguste eristamine on PS § 25 riive. Põhiseaduslikkuse järelevalve korras on Riigikohus sellele enne SKHS jõustumist lisanud õiguse kohtueelsele kriminaalmenetlusele mõistliku aja jooksul (RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09).

IV. Kahju tekitanud isik

30. Paragrahv 25 nõuab ainult sellise kahju hüvitamist, mille tekitamine on omistatav mõnele isikule. Paragrahv 25 ei hõlma loodusjõudude või vabas looduses elavate loomade poolt tekitatud kahju, kuigi seadus võib näha ette ka selliste kahjude hüvitamise riigi poolt (vt nt looduskahju kohta LKS § 61; RKTko 14.02.2018, 2-16-13427/34, p 11). Kodulooma poolt tekitatud kahju on käsitatav looma pidaja tekitatud kahjuna ja langeb seetõttu § 25 kaitsealasse. Ohtliku asja, sh ehitise ja tehnilise seadme, sh seadmes kasutatava arvuti-programmi tekitatud kahju eest vastutab reeglina asja valitsenud isik (VÕS § 1056 jj; RKTko 04.12.2019, 2-18-5278/51), puudustega toote korral teatud tingimustel ka tootja (VÕS § 1061 jj).

31. Kommenteeritav paragrahv näeb ette riigi kõigi funktsioonide, muu hulgas seadusandliku ja kohtuvõimu teostamisel ning süüteo menetluse läbiviimisel tekitatud kahju hüvitamise. Ka neil juhtudel on vastutuse piiramisel tegemist hüvitispõhiõiguse riivega. Kritiseerida tuleb Riigikohtu seisukohta, et RVastS § 7 alusel saab kahju hüvitada vaid juhul, kui see on tekitatud haldusakti või haldustoiminguga (RKÜKo 31.08.2011, 3-3-1-35-10). Säärast eeldust RVastS § 7 lg 1 ei sisalda ning selle kitsendav tõlgendamine on vastuolus PS §-ga 25 ja RVastS § 1 lg-s 1 määratletud eesmärgiga.

32. Paragrahv 25 ei kohusta Eesti riiki hüvitama teiste riikide, sh teiste EL liikmesriikide ega EL organi poolt tekitatud kahju. Ka ei kuulu § 25 kaitsealasse NSV Liidu ega muude kunagiste okupatsioonivõimude poolt tekitatud kahju (nt õigusvastaselt võõrandatud vara). Küll aga vastutavad Eesti võimud, kui nad tegutsevad kahju tekitamisel EL organite või teiste riikide otsuste alusel. Hüvitamiskaebuse eduväljavaated sõltuvad neil juhtudel Eestile jäetud otsustamisruumist.

C. Isikuline kaitseala

33. Paragrahv 25 sätestab hüvitamisepõhiõiguse igapäevase õigusena. Ühegi isikute grupi, nt riigis viibivate välismaalaste õigust kahju hüvitamisele ei saa täielikult välistada (§ 9 lg 1). Küll aga ei tähenda § 25, et konkreetsel juhul tekitatud kahju eest võiks hüvitist nõuda ükskõik kes. „Igaühe“ all mõistetakse §-s 25 vaid isikut, kellele on kahju tekitatud.

34. Varalise kahju puhul on hüvitispõhiõiguse kandjaks nii inimesed kui ka juriidilised isikud. Kuna juriidilisel isikul endal ei saa tekkida füüsilist ega hingelist valu ega kannatusi, ei laiene §-s 25 sätestatud mittevaralise kahju hüvitamise põhiõigus § 9 lg 2 kohaselt juriidilistele isikutele. Kuna riik ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud ei ole põhiõiguse kandjad, ei ole nende kahjunõuded §-ga 25 kaitstud. Küll aga võib nt KOVü-le kahju tekitamine tuua kaasa hüvitisnõude põhiseaduslikust omavalitsusgarantiist (§ 154) lähtuvalt (vt RKPJKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07).

D. Riive

35. Hüvitispõhiõiguse riivega on tegemist, kui eespool käsitletud § 25 koosseisu elementide esinemise korral välistatakse kahju hüvitamine või raskendatakse seda või kui hüvitamine ei toimu täies ulatuses või viisil, mis kõige tulemuslikumalt tagaks õigusrikkumise tagajärgede kõrvaldamise (vrd RKÜKo 02.05.2017, 3-2-1-134-16, p 41). Õigusakt, millega keeldutakse kompensatsiooni maksmisest muul õiguslikul alusel, kuid millega säilitatakse kahju hüvitamise nõudeõigus, ei riiva § 25 (RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 67; vt ka RKÜKo 30.04.2013, 3-1-2-3-12, p 63 jj). Riive on ka õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise aluseid ja korda reguleeriva seaduse kehtestamata jätmine (RKÜKo 31.08.2011, 3-3-1-35-10).

36. Paragrahvi 25 riivamisel tuleb järgida kõiki tavapäraseid riivele esitatavaid nõudeid (§ 3 lg 1, § 11). Tegemist on lihtreservatsiooniga põhiõigusega (RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12). Ehkki § 25 ise ei sisalda sõnaselget viidet hüvitispõhiõiguse piiramise võimaluse kohta, on see tuletatav sätte tõlgendamise teel. Paragrahv 25 ei ole rakendatav, ilma et seadusandja ei täpsustaks, millal on tegemist kahjuga ja mida pidada kahju tekitamiseks. Piiranguteta hüvitispõhiõigus sekkuks ebaproportsionaalselt kahju tekitaja põhiõigustesse ja võiks riigi viia finantskriisi. Riigi rahanduslike huvide kaitsmine on § 25 piiramisel eesmärgina legitiimne (RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09).

37. Üldised piirangud vaadeldava põhiõiguse puhul on süü, süüvõime ja kahju ettenähtavuse arvestamine, hüvitise vähendamise võimalus ja kannatanu osalusest tulenev piirang kahju hüvitamiseks. Ulatuslikult on nii era- kui avalik-õiguslikes suhetes piiratud mittevaralise

kahju hüvitamine.

38. Üldjuhul peab kahju tekitaja eraõigusliku delikti korral kahju hüvitama üksnes siis, kui ta on kahju tekitamises **süüdi** (VÕS § 1043). Kostja süüd eeldatakse (VÕS § 1050 lg 1; RKTko 31.05.2007, 3-2-1-54-07; ravivea puhul RKTko 31.10.2018, 2-15-8533/125, p 17). Seadusega võidakse kehtestada vastutus ja kahju hüvitamise kohustus ka süü puudumisel (nt riskivastutus suurema ohu allikaga tekitatud kahju eest – VÕS § 1056 lg 1 ls 1). Lisaks süü puudumisele on lepinguline vastutus tulenevalt VÕS § 127 lg-st 3 piiratud või koguni välistatud kahju vähese ettenähtavuse korral (komm 16; RKTko 13.02.2014, 3-2-1-178-13; RKTko 26.09.2006, 3-2-1-53-06). Üldklauslina võimaldab VÕS § 140 lg 1 vastutust piirata ka kõigil muudel juhtudel, kus totalitaarparatsioon oleks äärmiselt ebaõiglane või muudel põhjustel vastuvõetamatu (nt RKTko 08.04.2015, 3-2-1-1-15).

39. Riigivastutus on üldjuhul **mittesüüline**. Süü on riigivastutuse eeldus mittevaralise kahju puhul. Saamata jäänud tulu hüvitamisel vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest ametiisiku süü puudumise tõendamisel (RVastS § 9 lg 1, § 13 lg 2). Avaliku võimu kandja süüna on praktikas käsitatud ametniku süüd, välistamata samas avaliku võimu kandja süülist vastutust n-õ organisatsioonilise süü eest. Selle puhul võetakse arvesse süüd avaliku võimu kandja mistahes otsustustasandil (RKTko 14.06.2016, 3-2-1-40-16; RKHKo 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 33; RKHKo 05.12.2017, 3-14-52324/185, p 18.2; RKHKo 03.11.2015, 3-3-1-36-15; RKHKo 11.12.2014, 3-3-1-64-14). Ka kõigil muudel riigivastutuse juhtudel võidakse hüvitist vähendada või kaebus üldse rahuldamata jätta kahju ärahoidmise objektiivsete takistuste, sh kahju vähese ettenähtavuse korral (RVastS § 13 lg-d 1 ja 3). Hüvitist võib mh vähendada, kui riik pidi langetama keerulisi poliitilisi otsustusi, mis raskendasid kahju ärahoidmist. Neil juhtudel ei ole olulised konkreetse ametiisiku haridus, võimed, teadmised jms, vaid avaliku võimu kandja võimalused tervikuna õiguste rikkumise ärahoidmisel. Selline hüvitise piirang on kannatanu jaoks leebem, sest avaliku võimu kandja ei vabane vastutusest nt ainuüksi seetõttu, et konkreetsel asutusel puudus õiguspäraseks käitumiseks vajalik informatsioon. Seadus lubab põhjendatult muidki erandeid totalitaarparatsiooni põhimõttest (vrd komm 38). Põhiseadusvastane seadus ei ole haldusorgani vastutust piiravaks või välistavaks asjaoluks RVastS § 13 mõttes (RKHKo 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 34).

40. Kannatanu kaassüü arvestamine hüvitise piiramisel ja kalkuleerimisel ei riiva § 25, sest kahju tekkimisele kaasa aidates sekkub kannatanu põhjusliku seose ahelasse. VÕS § 139 lg 1 on kohaldatav nii era- kui avalik-õiguslikes (RVastS § 13 lg 1 p 4) suhetes. Hüvitist võib selle kohaselt vähendada sõltuvalt asjaoludest ka nullini (vrd RKTko 18.12.2019, 2-17-15364/59, p 15; RKTko 07.03.2018, 2-13-11524/221, p 14; RKTko 08.11.2017, 2-11-58942/229, p 34; RKTko 26.11.2015, 3-2-1-64-15; RKTko 19.03.2013, 3-2-1-7-13 – kannatanu kaassüü kohta liikluses, mh riskivastutuse korral; vt ka RKTko 10.06.2015, 3-2-1-48-15; RKTko 11.12.2013, 3-2-1-129-13; RKHKo 15.03.2016, 3-3-1-82-15; RKHKo 15.04.2008, 3-3-1-6-08). Mitte igasugune kahju ärahoidmise võimalus ei ole siiski kaassüü. Isiku kohustus vältida endale kahju tekkimist ning kahju tekkimisele mitte kaasa aidata ei tähenda seda, et isik peaks selleks loobuma oma teistest samaväärselt kaitstud seaduslikest õigustest (RKHKo 19.10.2006, 3-3-1-50-06). RVastS § 7 lg 1 sätestab kahju hüvitamise eeldusena võimatuse kõrvaldada kahju haldusakti või toiminguga vaidlustamise teel. Samuti

on hüvitis välistatud juhul, kui kannatanu on jätnud taolise võimaluse kasutamata. Analogia korras on piirangut kohaldatud ka RVastS § 7 lg-s 1 sätestamata õiguskaitsevahendite kasutamata jätmisel (RKÜKo 30.04.2013, 3-1-2-3-12, p 73). Nende piirangute näol on tegemist hüvitis põhiõiguse riivega (RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09). Kohtupraktika on § 25 valguses õigustatult nn primaarõuete kasutamise kohustust relativeerinud. Kahjunõue võib olla välistatud ja vastutus piiratud siis, kui haldusakti vaidlustamine oleks kahju ära hoidnud, kõrvaldanud või vähendanud ning kahju ärahoidmise, kõrvaldamise või vähendamise võimalikkus pidi kannatanu jaoks olema arusaadav ja haldusakti vaidlustamata jätmiseks ei olnud mõjuvaid põhjusi (RKHKo 04.06.2018, 3-15-2943/85, p 14; RKHKo 09.12.2015, 3-3-1-42-15; RKHKo 19.06.2012, 3-3-1-18-12; RKHKo 21.04.2010, 3-3-1-14-10; RKTko 24.12.2002, 3-2-1-153-02). Haldusakti vaidlustamata jätmist ei saa isikule ette heita, kui haldusakt tugines põhiseadusvastasele seadusele (RKHKo 30.11.2004, 3-3-1-64-04). Haldusakti kehtivus iseenesest sellega tekitatud kahju hüvitamist ei välista (RKHKo 23.03.2020, 3-16-1634/24, p 21).

41. Riivatud õiguste suletud loetelu kehtestamine mittevaralise kahju hüvitamisel on põhimõtteliselt põhiseaduspärane (RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13). RVastS § 9 hõlmab õigusi, mille rikkumise puhul tuleb eeldada mittevaralise kahju tekkimist ning mille rikkumine on sageli pöördumatu (perekonnaelu kohta RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13). Eraõiguslikes suhtes on mittevaralise kahju hüvitamine oluliselt piiratud lepingu rikkumisel (VÕS § 134; RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14).

42. Hüvitis põhiõigust riivavad sellised materiaal- ja protsessiõiguslikud takistused nõude esitamisel nagu aegumine, kohustuslik kohtueelne menetlus, kaebetähtajad ja riigilõiv. Aegumine, riigivastutuse puhul ka kaebetähtajad on hädavajalikud õiguskindluse saavutamiseks, et hüvitisnõuetega seotud riskid ei jääks kahju tekitajat kummitama aastakümneteks ja et kannatanu ei laseks kahjul lõpmatult suurened. Riigilõiv peab katma osaliselt nõude läbivaatamise kulud, teisalt aga vältima läbimõttematute kahjunõuete esitamist. Proportsionaalsuse tagamiseks peab seadus võimaldama mõjuvatel põhjustel kaebetähtaja ennistamist ja riigilõivust vabastamist (määratud kaitsja vea kohta hüvitisnõude RKKKm 13.11.2020, 1-20-2611/12).

III. Erijuhtumid

43. Traditsiooniliselt on riigi vastutus olnud välistatud või oluliselt piiratud seadusandliku ja kohtuvõimu poolt tekitatud kahju hüvitamisel. Seejuures on peetud vajalikuks kaitsta seadusandja poliitilist mänguruumi ning kohtute sõltumatust. Riigil tekkiv vastutus võib nii seadusandjat kui kohtuid kammitseda riskantsete otsuste tegemisel. Arvestades õigustloovate aktide adressaatide suurt hulka, ohustaks seadusandja range vastutus tavapärasest enam riigi finantsstabiilsust ja parlamendi eelarvepädevust (RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12; RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13). Kohtu puhul võib vaidlus kahju üle kahjustada kohtuotsuse seadusjõudu ja sellega õigusrahu – kahjuvaidluse raames hakataks uuesti arutama, millise otsuse oleks kohus pidanud tegema. Täna riigivastutusõiguse arengut iseloomustab siiski seadusandja ja kohtu privileegide kahanemine. See toimub iseäranis EL õiguse mõjul. Põhimõtteliselt vastutab liikmesriik nii seadusandja kui kohtuvõimu poolt EL õiguse rikkumise korral. Eesti-sisest õigust on püütud nende arengutega osaliselt ühtlustada ka suhete puhul,

mis EL õigusega reguleeritud ei ole. EL õiguse rikkumisel võib riigivastutus olla kannatanu sõbralikum kui riigisisese õiguse rikkumisel. Euroopa Kohtu praktika annab nõudele piisava aluse, seda ei ole tingimata tarvis liikmesriigi seadusega dubleerida.

44. Õigustloova akti andja vastutus on ette nähtud otsekohaldatava kõrgemal seisva normi olulisel rikkumisel, kui isik kuulub normi läbi eriliselt kannatanud isikute rühma (RVastS § 14; RKPJKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07). Nõude aluseks võib olla nii seadus kui täitevvõimu üldakt, samuti nende õigeaegne andmata jätmine (RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12). Kui kohus rahuldab õigustloova akti andja või tema tegevusetuse peale esitatud hüvitamiskaebuse põhi-seadusvastasuse tõttu, tuleb algselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus (RKHKo 07.06.2019, 3-16-1191/66, p 9.4). Otsekohaldatavuse ja olulise rikkumise nõuded kehtivad nii EL, välislepingute kui ka riigisisese õiguse rikkumisel. RVastS §-s 14 on otsekohaldatavusel autonoomne tähendus, seda ei tohi samastada EL õigusakti vahetu kohaldatavuse ega vahetu õigusmõjuga. Rikutud norm on RVastS § 14 kontekstis otsekohaldatav, kui ta on selge, täpne ja tingimusteta. Rikutud normi alusel peab olema võimalik teha kindlaks kahju tekkimine, kahju ulatus võib jääda ebatäpseks. Kui kõrgemalseisev norm annab vastustajale ulatusliku kaalutlusruumi, nõuab rakendamisel keerukate analüüside või poliitiliste valikute tegemist või on normi rakendamiseks määratlemata hulk võimalikke alternatiive, ei ole norm otsekohaldatav RVastS § 14 lg 1 mõttes (EKo C-278/05, *Robins*, 25.01.2007; RKHKo 29.09.2016, 3-3-1-9-16; RKHKo 26.02.2015, 3-3-1-80-14; RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13; RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12). Rikkumise olulisus kattub osaliselt otsekohaldatavuse nõudega. Lisaks rikutud normi selgusele ja normiandja otsustamisruumi ulatusele hinnatakse siin riivatud õiguse olulisust ja riive intensiivsust, avaliku võimu kandja tahtlust, tegutsemise kiirust, rikkumise vabandatavust ja reguleeritavate õigussuhete keerukust (EKo C-46/93 ja 48/93, *Brasserie du Pecheur*, 05.03.1996; RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13; RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12; RKHKo 28.11.2012, 3-3-1-37-12). Eriliselt kannatanud isikute rühma kindlakstegemisel tuleb esiteks kontrollida, kas rikutud norm kaitses vähemalt muu hulgas kannatanu õigusi. Teiseks, kui õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju jaotub terves riigis isikute vahel enam-vähem võrdselt, peab kaebaja põhjendama, mille poolest on tema kannatused teiste isikute omast erilisemad. Eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise kriteerium jäetakse EL õiguse rikkumise asjades kohaldamata (RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12; RKHKo 28.11.2012, 3-3-1-37-12). Kehtiv õigus ei välista õigustloova aktiga tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist. PS ei keela aga niisugust piirangut kehtestada (RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13).

45. Kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamine on Eesti seaduste kohaselt endiselt võimalik vaid juhul, kui kohtunik on toime pannud kuriteo (RVastS § 15 lg 1), kriminaal- ja väärteomenetluses ka süülise menetlusõiguse rikkumise korral (SKHS § 7 lg-d 1 ja 3). Tõkendite kohaldamise ja ebamõistliku menetlusaja hüvitamine on õigeksmõistmise korral ette nähtud sõltumata menetleja süüst (SKHS § 5). Euroopa Kohtu praktika kohaselt on EL õiguse vastase liikmesriigi kõrgeima kohtu lahendiga tekitatud varalise kahju hüvitamist seevastu võimalik nõuda eeldusel, et rikutud normist tulenesid konkreetsed õigused, rikkumine oli piisavalt jäme ning rikkumise ja kahjuliku tagajärje vahel on olemas vahetu põhjuslik seos (EKo C-224/01, *Köbler*, 30.09.2003). Kohtupraktikas on nähtud RVastS §-s 15 lünki ka § 25 valguses. Prob-

leemiks on ennekõike olukorrad, kus lahendi edasikaebamine ei aita kannatanul tulemuslikult kahju ära hoida (nt erihooldekodusse paigutamine – RKHKo 22.12.2014, 3-3-1-21-14; ärikeelu kohta RKHKo 28.03.2016, 3-3-1-70-15).

46. RVastS §-des 14 ja 15 sätestatud piirangud kehtivad vaid juhul, kui kahju tekitati vahetult õigustloova akti või kohtuotsusega. RVastS § 15 lg 1 laiene kohtueelsele kriminaalmenetlusele, ka mitte selle raames tehtud kohtumäärustele (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09; RKKKm 13.06.2016, 3-3-1-34-16). PS või EL õiguse vastase seaduse alusel antud haldusakti või toiminguga tekitatud kahju kuulub hüvitamisele üldistel alustel (RVastS § 14 lg 2; RKHKo 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 20 jj; RKHKo 07.06.2019, 3-16-1191/66, p 9.1; RKHKo 20.02.2020, 3-16-2267/45, p-d 18–19; RKHKo 12.11.2008, 3-3-1-48-08). Ka kahju, mis tegelikult tekitati täitevvõimu poolt ja jäi vigase kohtulahendi tõttu (nt eelotsustuse küsimata jätmise tulemusena) üksnes kõrvaldamata, on sissenõutav ilma RVastS § 15 lg 1 piiranguteta, kui nõude alusena näidatakse ära kahju algselt põhjustanud haldusakt või toiming (vrd EKo C-224/01, *Köbler*, 30.09.2003).

47. Kahjuks § 25 mõttes on ka isiku õiguste kaitseks vajalikud menetluskulud (vt RKÜKo 02.05.2017, 3-2-1-134-16, p 41). VÕS § 128 lg 3 hõlmab otsese varalise kahjuna ka kulusid, mida tehakse kahju hüvitamisega seotud nõuete esitamiseks (RKTko 29.11.2017, 2-14-56641/69, p 22). Kohtus kantud menetluskulu hüvitamine toimub spetsiifilistel tingimustel ja korras. Kuna menetluskulu, iseäranis õigusabikulu väljamõistmine on oluliselt kaugenenum totaalreparatsioonist, piiravad vastavad normid hüvitisõigust, kuid on samas vajalikud, kaitsmaks teisi menetlusosalisi liiga kõrgete majanduslike riskide eest kohtumenetluses (RKTko 01.06.2011, 3-2-1-17-11, p-d 11 ja 14). Hüvitatavad ei ole haldusmenetluse õigusabikulud (RKHKo 13.01.2016, 3-3-1-76-15).

E. Õigusjärelm

I. Hüvitise liik ja ulatus

48. Kuna § 25 peamine eesmärk on rikutud õiguste taastamine, tuleb hüvitisega luua isiku õigushüvedes võimalikult sarnane olukord sellisele olukorrale, mis esineks siis, kui õigusi ei oleks rikutud (VÕS § 127 lg 1; RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09; RKKKo 02.05.2014, 3-1-1-23-14; RKTko 07.12.2005, 3-2-1-149-05).

49. Varalise vastutuse puhul tähendab VÕS § 127 lg-s 1 nimetatud eesmärgi poole püüdlumine kahju täielikku hüvitamist (totaalreparatsioon). Ehkki § 25 täielikku hüvitamist ei maini, tuleneb see sätte eesmärgist ja mõttest. Kahju hüvitamine väiksemas ulatuses kujutab endast riivet (v.a kaassüü puhul, komm 40). Täielikust suurema hüvitise maksmine ei ole § 25 kohaselt keelatud, kuid piirab üldjuhul erasikust kahju hüvitaja muid põhiõigusi (omand, vabadusõigused). Muu hulgas võib hüvitise suuruse määramisel võtta arvesse ebakindlust tekkinud kahju suuruse kindlakstegemisel (RKHKo 23.03.2020, 3-16-1634/24, p-d 30–31). Hüvitis on üldjuhul ühekordne, mõnda liiki kahju puhul, nt töövõime kahjustamisel võivad mõistlikuks osutada perioodilised maksed, kusjuures asjaolude muutumise arvestamiseks võidakse

maksete suurust korrigeerida hilisema kohtuotsusega või indekseerida makseid juba väljamõistmise ajal (VÕS § 136; RKTko 20.12.2017, 2-15-10683/64, p 23; RKTko 25.10.2017, 2-15-12837/48, p 11.2; RKTko 15.03.2017, 3-2-1-161-16, p 10; RKTko 20.04.2016, 3-2-1-15-16). Kulutuste hüvitamise nõuet ei saa siiski rahuldada viisil, et kostjaid kohustatakse hagejale hüvitama kulutused arvete alusel (RKTko 14.03.2018, 2-14-56622/204, p 16.2; RKTko 25.10.2017, 2-15-12837/48, p 12).

50. Paragrahv 25 ei nõua igal juhul rahalise hüvitise maksmist (RKHko 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 34; RKHko 06.06.2002, 3-3-1-27-02). Kui kahju on tulemuslikult kõrvaldatav või heastatav **naturaalrestitutsiooni** teel (nt rikutud asja parandamine rikkuja poolt), ei riiva see hüvitispõhiõigust. Sageli on aga naturaalrestitutsioon võimatu, kannatanule vastuvõetamatu, ebamõistlik või kaheldava tulemuslikkusega. Näiteks ei saa nõuda, et kehavigastuse läbi kannatanu peaks allutama end süüdlase poolt teostatavale ravile. Sellistel juhtudel tuleneb §-st 25 õigus just nimelt rahalisele hüvitisele, mida kannatanu ise korraldab soovi korral ja soovitud viisil olukorra heastamiseks, kui sellega ei ületata mõistlikke kulusid (vrd RKHko 18.04.2006, 3-3-1-12-06).

51. VÕS § 136 lg 5 seab eraõiguslikes suhetes rahalise hüvitise selgelt reeglilik naturaalsest restitutsiooni ees. RVastS § 11 asetab rahalise hüvitise ja naturaalsest restitutsiooni (tagajärgede kõrvaldamise) mõnevõrra teise vahekorda. Avalik-õiguslikes suhetes on kahju sageli kõrvaldatav kahju tekitava haldusakti tühistamise, tagasitaitmise või muu abinõu abil ning see võib olla kasulik ka avalikele huvidele, sest kõrvaldatakse õigusvastane olukord tervikuna (nt õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitise lammutamine). Kannatanu võib tagajärgede kõrvaldamiseks nõuda kõiki õiguspäraseid meetmeid, kui nende läbiviimise kulud ei ületa rahalist hüvitist. Kohus võib heastamiskaebuse rahuldamisel kirjutada asutusele ette konkreetse tegevuse või lasta tagajärgede kõrvaldamise küsimuse otsustada vastustajal kaalutusõiguse alusel (RKHkm 24.04.2018, 3-17-725/33, p 12). Ka kahju tekitanud võimukandja võib omal äranägemisel rahalise hüvitise asemel kõrvaldada tagajärjed faktiliselt, v.a juhud, mil see oleks kannatanule põhjendatult vastuvõetamatu. Tagajärgede kõrvaldamise nõue ei tulene ainuüksi §-st 25, vaid ka kõigist neist põhiõigustest, mida õigusvastane haldusakt või toiming rikkus. Kui põhiõigusi on rikutud, on isikul õigus nõuda rikkumise kõrvaldamist sõltumata varalise või mittevaralise kahju tekkimisest. Seega ei ole varalise või mittevaralise kahju tekkimine tagajärgede kõrvaldamise eelduseks (nii ka E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006, nr 3, lk 167; teistsugusel seisukohal RKHkm 11.10.2006, 3-3-1-71-06).

52. Ka **mittevaraline kahju** võib olla hüvitatav nii rahas kui muul viisil tagajärgede kõrvaldamisega (nt meedias avaldatud valeandmete ümberlükkamise teel – vt RKTko 13.04.2007, 3-2-1-5-07; RKTko 10.10.2007, 3-2-1-53-07; RKTko 19.02.2008, 3-2-1-145-07; RKHkm 07.10.2020, 3-19-1565/14). Nii VÕS kui ka RVastS rõhutavad mittevaralise kahju puhul tagajärgede kõrvaldamise prioriteeti rahalise hüvitise ees. Kuna moraalne kahju ise on mittevaraline, ei saa raha mittevaralist kahju kunagi kõrvaldada (valu ei ole võimalik ära võtta rahaga). Mittevaralise kahju rahaline hüvitis on üksnes kompensatsioon. Seega on valuraha § 25 kohaselt nõutav vaid juhul, kui kehaline või hingeline valu seda õigustab (RKHko 27.06.2017, 3-3-1-9-17,

p 13), ennekõike, kui muul viisil ei ole olulist valu või kannatust võimalik heastada, nt elu või vabaduse võtmisega tekitatud kannatused (EIÕK art 5 lg 5). Vabandamist kui õiguskaitselahendit kehtiv õigus nõuda ei võimalda, kuid vabandamist võidakse arvesse võtta mittevahalise kahju rahas hüvitamise nõude lahendamisel (VÕS § 134 lg 5; RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05). Vähem olulise moraalse kahju puhul võib piisavaks osutada õigusrikkumise omaksvõtt või kohtulik tuvastamine (RKHko 03.11.2015, 3-3-1-36-15; RKHko 12.06.2012, 3-3-1-3-12; RKHko 05.10.2006, 3-3-1-44-06; RKTko 11.02.2004, 3-2-1-11-04). Ebamõistlikult pikka menetlusaega või alusetut vahi all viibimist võib süüteo menetluses kompenseerida karistuse kergendamisega (RKKKm 27.12.2018, 1-17-10573/181, p 40–41).

53. Mittevahalise kahju rahalise hüvitise suuruse määrab kohus kindlaks oma siseveendumuse kohaselt kõiki asjaolusid arvestades. Selleks puuduvad objektiivsed kriteeriumid. Arvesse tuleb võtta õiguse üldpõhimõtteid (sh võrdsus), ühiskonna üldist (sh muutlikku) heaolulaset, kohtupraktikat, rikutud õiguse kaalukust ja n-õ valu suurust, vajadust kallutada kahju tekitajat edasisest kahju tekitamisest hoiduma (RKÜko 15.12.2015, 3-2-1-71-14; RKKko 13.10.2017, 1-16-5540/42, p 31; RKKko 17.12.2012, 3-1-1-116-12; RKTko 01.02.2017, 3-2-1-142-16, p-d 14–15; RKTko 25.09.2013, 3-2-1-80-13; RKTko 20.06.2013, 3-2-1-73-13; RKTko 26.06.2013, 3-2-1-18-13; RKTko 09.04.2008, 3-2-1-19-08; RKHko 15.04.2020, 3-18-360/41, p 14; RKHko 29.03.2017, 3-3-1-86-16, p 9; RKHko 16.03.2017, 3-3-1-83-16, p 24; RKHko 26.03.2014, 3-3-1-7-14; VÕS § 134 lg 6). Arvestada tuleb ka õigusrikkumise ja süü raskust, nt au teotamisel teotamise vormi, ulatust, iseloomu ning ka seda, kas tegu oli avaliku elu tegelasega või mitte (RKTko 17.10.2001, 3-2-1-105-01). Mittevahalise kahju hüvitamine ei sõltu üldjuhul sellest, kas samaaegselt toimub sama teoga tekitatud vahalise kahju hüvitamine (vt siiski VÕS § 130 lg 2).

54. EIÕK rikkumise korral ei pea liikmesriigi kohtud määrama hüvitisi samas suuruses kui seda teeb EIK. Hüvitis ei tohi olla ebamõistlikult madal võrreldes EIK praktikaga, kuid liikmesriigi kohtud võivad arvestada kohalikku õigustraditsiooni ning riigi elatustaset ja üldist sisetulekute taset, samuti riigisisese õiguskaitsse paremat kättesaadavust (EIKo 38967/10, *Mets vs. Eesti*, 07.05.2013; RKHko 19.06.2020, 3-18-562/32, p-d 10–12; RKHko 09.12.2015, 3-3-1-42-15; RKHko 11.12.2014, 3-3-1-64-14).

55. Olukorras, kus isiku õigusi rikkuvat tegu ei ole veel toime pandud, võib isik nõuda kahju tekitamisest hoidumist. Põhiõiguste riive ohu korral ei ole aga riivest hoidumise nõuet põhjust tuletada §-st 25, vaid tõrjenõue tuleneb ohustatavatest põhiõigustest endast, nt vahalise kahju puhul § 32 lg 1 esimesest lausest.

II. Hüvitamiseks kohustatud isik

56. Kahju hüvitamiseks kohustatud isik on § 25 kohaselt üldjuhul kahju tekitaja. Selleks võib olla nii inimene, eraõiguslik juriidiline isik kui ka avalik-õiguslik juriidiline isik. Paragrahv 25 ei nõua siiski, et kahju eest vastutaks alati selle tekitaja, sest § 25 eesmärk ei ole kahju tekitajat karistada. Paragrahviga 25 on kooskõlas ka teise isiku vastutus kahju tekitaja eest. Paragrahvist 25 tulenevalt on koguni nõutav, et spetsiifilistes olukordades, kus kahju vahetu

tekitaja on teise isiku järelevalve all või tegutseb teise isiku või avalikes huvides, läheks vastutus üle teisele isikule (vanema vastutus alaealise eest, tööandja vastutus töötaja eest, avaliku võimu kandja vastutus ametiisiku eest, lasteaia pidaja vastutus lapse tekitatud kahju eest – RKTko 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 19). Sellega motiveeritakse olukorra tegelikkuse kontrollijat pingutama kahju vältimiseks, sh tegema riski vähendamiseks vajalikke investeeringuid. Erinevalt tööandja vastutusest töötaja eest (RKTko 09.04.2008, 3-2-1-19-08) välistab riigivastutus ametniku isikliku vastutuse kannatanu ees, kui seadus ei sätesta teisiti (RVastS § 12 lg 2 Is 2; RKTko 14.06.2016, 3-2-1-40-16). Sellega kaitstakse ametniku kahju tekitamise riski eest. Otsene eraõiguslik vastutus pärsiks riigi toimimist, eriti sisejulgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisel. Küll aga saab kannatanule kahju hüvitanud avaliku võimu kandja ametnikule esitada regressinõude (RVastS § 19 jj, ATS § 80), nagu ka tööandja saab töötaja vastu esitada tagasinõude (VÕS § 69 lg 2). Samuti ei välista riigivastutuslik nõue kannatanu hüvitusnõuet teda rünnanud eraisiku vastu, kui eraisik oli üksnes riigi järelevalve all, mitte ei täitnud riigi ülesannet (RKHko 11.12.2014, 3-3-1-64-14).

57. Kui kahju võisid tekitada mitu isikut, võib kannatanu nõuda hüvitist neilt kõigilt vastavalt iga kostja tõenäolisele osale (VÕS § 138; RKTko 03.05.2016, 3-2-1-20-16 – kutsehaiguse kohta; RKTko 13.04.2016, 3-2-1-181-15; RKTko 08.04.2015, 3-2-1-19-15 – ohtlikult käitunud isikute grupi kohta). RVastS § 12 lg 4 järgi vastutavad kahju ühiselt tekitanud avaliku võimu kandjad või haldusorganid kannatanu ees solidaarselt (RKHko 26.03.2014, 3-3-1-7-14; RKHko 12.06.2013, 3-3-1-80-12).

III. Riigi kaitsekohustus

58. Paragrahv 25 ei pane riigile kohustust üksnes enda poolt tekitatud kahju hüvitamiseks, vaid riik peab seaduste ning õiguskaitseüsteemiga tõhusalt tagama ka teiste isikute poolt kannatanule tekitatud kahju hüvitamise. Kahju reaalseks hüvitamiseks ei piisa vaid kahju tekitaja vastutuse seadusandlikust reguleerimisest, kahju hüvitamise nõude kohtulikust läbi vaatamisest ja kohtuotsuse sundtäitmisest. Need pingutused on viljatud, kui kahju tekitajal puudub vara. Kõrge riskiga valdkondades, nt liikluses, on lahenduseks kahju tekitaja kohustuslik vastutuskindlustus. Oluliste põhiõiguste, nt tervise kahjustamise heastamiseks kannab riik ravikindlustuse näol esmalt kannatanu ravikulud, nõudes need hiljem sisse süüdlaselt. Kaitsekohustuse sisu ja ulatus sõltub kannatanu käsutuses olevatest alternatiivsetest õiguskaitsevahenditest (seoses tööle ennistamise võimaluse välistamisega RKÜko 14.05.2014, 3-2-1-79-13).

IV. Dispositiivsus

59. Paragrahv 25 ei nõua kahju hüvitamist kannatanu tahte vastaselt. Nõudest loobumine on seega põhimõtteliselt võimalik, kuid üksnes piirides, milles kahju tekitaja ei kasuta ära oma ükskõik millist võimupositsiooni. Ka ühepoolset ei saa keegi end kannatanu ees vastutusest vabastada. Lepinguvabaduse ja võlaõiguse dispositiivsuse tõttu võidakse tsiviilõigussuhetes poolte kokkuleppel piirata nii lepingulist kui lepinguvälist vastutust. Säärase kokkuleppe lubatavus on nõrgema poole kaitseks siiski piiratud (VÕS § 42, § 106, § 237 lg 1; RKTko 10.06.2015, 3-2-1-48-15). Kuna RVastS sätted ei ole dispositiivsed, ei saa halduslepinguga ega muul viisil neist kõrvalekaldeid kokku leppida.

PARAGRAHV 26

Igäühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusesele. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

1. Eesti varasemad põhiseadused ei sisaldanud PS §-ga 26 sarnast perekonna- ja eraelu puutumatumist tagavat üldist sätet. Sellist sätet ei olnud ka PS väljatöötamisel aluseks võetud J. Adamsi töögrupi eelnõus ega Põhiseaduse Assamblee 15.11.1991 eelnõus. Privaatsuse kaitset tagav säte lisati Põhiseaduse Assamblee 13.12.1991 eelnõusse suuresti professor I. Rebase ettepanekul (vt H. Runneli sõnavõttu Põhiseaduse Assamblee 13. istungil ja L. Hänni sõnavõttu Põhiseaduse Assamblee 18. istungil). Esialgses sõnastuses andis säte (algselt § 24, hiljem § 25) kõigile õiguse seaduse kaitsele isiklikku või perekonnaellu meelevaldse sekkumise eest. L. Hänni märkis sellega seoses, et „põhiseadusega tehakse seadusandjale ülesandeks kaitsta seaduse jõuga isiklikku ja perekonnaelu“ (Põhiseaduse Assamblee 20. istungil).

2. PS § 26 sõnastamisel on selgeks eeskujuks olnud EIÕK art 8. EIÕK art 8 lg 1 kohaselt on igaühel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust. Isikliku ja perekonnaelu, samuti korteripuutumatus, kirjavahetuse saladuse, au ja reputatsiooni kaitse on sätestatud ka kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-s 17. Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on perekonna- ja eraelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladuse austamine ette nähtud art-s 7. Isikuandmete kaitsele on põhiõiguste hartas pühendatud eraldi art 8.

3. PS § 26 esimene lause piiritleb sätte esemelise kaitseala, sätestades perekonnaelu ja eraelu puutumatusese. Esmalt tuleb selgitada, milliseid õiguslikke positsioone eraelu hõlmab ja PS § 26 kaitseb.

4. Eraelu mõiste arengut on mõjutanud anglosaksi privaatsuse doktriin. 19. sajandi lõpul sõnastati privaatsus kui „õigus olla üksik“. Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioonis nr 428 (1970) määratletakse eraelu kui õigust elada omaenda elu minimaalse sekkumisega. Sellele lisati resolutsiooniga nr 1165 (1998) õigus kontrollida enda kohta käivat informatsiooni. EIK ei ole pidanud võimalikuks ega vajalikuks anda eraelu mõiste ammen-davat definitsiooni (EIKo 13710/88, *Niemietz vs. Saksamaa*, 16.12.1992; EIKo 44599/98, *Bensaid vs. Ühendkuningriik*, 06.02.2001). EIK praktika on eraelu kaitsealasse arvanud füüsilise ja vaimse puutumatusese, soolise identifitseerimise, nime ja soolise sättumuse, seksuaalelu, õiguse identiteedile ja isiksuse arengule ning õiguse luua ja arendada suhteid teiste inimeste ja välismaailmaga (EIKo 44599/98, *Bensaid vs. Ühendkuningriik*, 06.02.2001), eutanaasia (EIKo 2346/02, *Pretty vs. Ühendkuningriik*, 29.04.2002), katseklaasiviljastamise (EIKo 6339/05, *Evans vs. Ühendkuningriik*, 07.03.2006). Eraelu hõlmab EIK käsituses ka professionaalse ja ärilise iseloomuga tegevused (EIKo 13710/88, *Niemietz vs. Saksamaa*, 16.12.1992), samuti võimude poolt isiku kohta avaliku informatsiooni kogumise ja talletamise

teabetoimikutes (EIKo 28341/95, *Rotaru vs. Rumeenia*, 04.05.2000). Nende valdkondade põhjal võib üldistada, et EIÕK art 8 tagab personaalautonoomia, identiteedi, isikupuutumata- tuse, privaatsuse, isiku arengu, isiku identifitseerimise ja isiksuse muude kvaliteetide kaitse.

5. PS § 26 esemelise kaitseala sisustamisel tuleb kõigepealt arvestada, et erinevalt eespool nimetatud rahvusvahelistest aktidest on Eesti PS-s olemas üldisem säte, mis võib rolli mängida eraelu kaitsmisel. Selleks on PS § 19, mille lg 1 tagab õiguse vabale eneseteostu- sele. Teiseks on mitmed eraelu tahud, mis kuuluvad EIÕK art 8 kaitse alla, Eesti PS-s kaitstud spetsiaalsete põhiõigustega (selle kohta täpsemalt allpool p 14).

6. PS § 19 lg 1 käsitatakse üldise vabaduspõhiõigusena, mis kaitseb õiguslikku vabadust teha ja jätta tegemata mida iganes (vt selle kohta PS § 19 komm-d). Lisaks sellele on leitud, et PS § 19 lg-s 1 on tagatud üldine isiksus- või isikupõhiõigus, mis kaitseb isiku integri- teeti kui kitsamat isikufääri ja selle säilimise õiguslikke põhitingimusi. Isikupõhiõiguse kaitse alla on arvatud enesemääramis- ja enesekujutamisoigus (vt M. Ernits. Põhiseaduse § 19 p 3.1.2 (koos alapunktidega) kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud vlj. Juura 2012; samamoodi R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 5–96, p 6.1 (koos alapunktidega)).

7. Riigikohus on oma praktikas enesemääramis- ja enesekujutamisoigusega seotud olukordi käsitlenud sageli seoses mõlema konkureeriva paragrahviaga. Kas riivatud on PS § 19 lg-s 1 tagatud isiksuspõhiõiguse või PS §-ga 26 tagatud eraelu puutumata- tuse esemelist kaitseala, on sõltunud konkreetse juhtumi asjaoludest ja sellest, milline tähendus on antud mõistele „eraelu“. Kohus on leidnud, et nii PS § 19 lg 1 kui ka § 26 kaitsealasse võib kuuluda isiku õigus muuta oma perekonnanime (RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 15; kuna kohtuasjas soovis inimene lisada oma perekonnanimele suguvõsanime, paigutas kohus selle olukorra PS § 26 kaitsealasse), samuti õigus oma kujutisele (RKTKo 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11). Mõlema põhiõiguse kaitseala võib riivata ka isiku salajane pealtkuulamine ja salvestamine (RKKKo 21.03.2003, 3-1-1-25-03, p 8.2; vt ka RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 40 ja RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 95). PS § 19 lg 1 kaitsealasse on Riigikohus paigutanud ka kehalise enesemää- ramise või puutumata- tuse raseduse katkestamise kontekstis (RKTKo 11.05.2011, 3-2-1-31-11, p 11).

8. Isiksuse kaitse on seega olnud PS § 19 lg 1 ja § 26 vahel jagatud, kuid kaitsealade piiritlemine pole üheselt selge. Praktikas võib see kaasa tuua PS § 26 kui sõnastuse poolest spetsiifilisemalt eraelu kaitsva sätte kitsendava tõlgendamise, mõistes eraelu all üksnes isiku erasfääri (nt päeviku märkmed, kirjavahetus, kehasfäär). Arvestades PS § 26 sõnastuslikku sarnasust EIÕK art-ga 8, oleks aga põhjendatud sisustada PS § 26 pigem avara kaitsealaga eraelu garantiina, mis hõlmab ka seni PS § 19 lg-st 1 tuletatud isiksuspõhiõiguse kaitse- valdkonnad (eelkõige enesemääramis- ja enesekujutamisoigus). Sellist lähenemist toetab ka Riigikohtu tõdemus, et esemelisel kaitseb PS § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega (RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16; RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 96). Selline tõlgendus on soovitatav ka seetõttu, et PS § 19 lg 1 ja § 26 piiriklauslid erinevad – PS § 19 lg 1 on lihtsa piiriklausli ehk seadusereservatsiooniga, PS § 26 aga kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigus (vt selle kohta allpool p 27). PS § 26 tagab seega tugevama kaitse,

mistõttu on avarast koosseisuteooriast lähtudes põhjendatud PS §-ga 26 tagatud põhiõiguse esemelist kaitseala laiendavalt tõlgendada. Sellise tõlgenduse puhul kaitseks PS § 26 ulatuslikult kogu isiku integriteeti, tema füüsilist ja vaimset puutumatumust, PS § 19 lg 1 oleks aga üldine vabaduspõhiõigus. Selliselt mõistetuna on PS § 26 inimväärikuse põhimõtte (PS § 10) elementaarsem väljendus ja esimene tagatis.

9. PS § 26 esemelist kaitseala on oluline piiritleda ka § 20 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse kaitsealast. PS § 20 lg 1 on tõlgendatud eelkõige füüsilise vabaduse meelevaldse võtmise eest kaitsva sätena (vt § 20 komm-d). Kuna aga säte nimetab ka isikupuutumatumust, on õiguskirjanduses püstitatud küsimus, kas § 20 lg 1 sisaldab ka põhiõigust isikupuutumatumusele (vt U. Lõhmus. Põhiõigustest kriminaalmenetluses. Juura 2012, lk 190) või on isiku kehalise puutumatumuse ja kehalise enesemääramise küsimused § 26 kaitse all.

10. Põhiseaduse Assamblee stenogrammidest nähtub, et PS § 20 põhikontseptsioon tugineb rahvusvahelistele inimõiguste normidele (L. Hänni sõnavõtt Põhiseaduse Assamblee 30. istungil). Täpsemalt võib § 20 lg 1 sõnastuse eeskujuks pidada EIÕK art 5 ja ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste pakti art 9 esimest lauset. Nimetatud sätete ingliskeelsed tekstid räägivad õigusest vabadusele ja turvalisusele (*liberty and security*), mis eesti keelde on tõlgitud kord õigusena „vabadusele ja isikupuutumatumusele“ (pakti art 9 ls 1), kord aga „isiku vabaduse ja turvalisusena“ (EIÕK art 5). EIK praktikas on turvalisust peetud kaitseks füüsilise vabadusse (vahistamise või kinnipidamise teel) sekkumise eest ning iseseisvat tähendust ei ole sellele omistatud (vt § 20 komm-d). Sellest tulenevalt võiks järeldada, et ka § 20 lg 1 kaitseb üksnes füüsilise vabaduse meelevaldse võtmise eest ega omista isikupuutumatumusele eraldi tähendust.

11. Teisiti kasutab mõistet „isikupuutumatumus“ aga EL põhiõiguste harta art 3 „Õigus isikupuutumatumusele“ (*right to the integrity of the person*), mille lg 1 kohaselt on igaühel õigus kehalisele ja vaimsele puutumatumusele (*physical and mental integrity*). Lõike 2 kohaselt tuleb seejuures meditsiini ja bioloogia valdkonnas eelkõige austada nõuet, et (a) asjaomane isik annaks vaba ja teadliku nõusoleku seaduses ettenähtud korra kohaselt; (b) keeldu eugeenilisteks, eelkõige isiku valikuga seotud toiminguteks; (c) keeldu inimkehast või selle osast kui sellisest rahalise tulu saamiseks ja (d) keeldu inimeste reprodutiivseks kloonimiseks.

12. Kuna § 20 lg 1 sõnastamisel eeskujuks olnud rahvusvahelised normid isikupuutumatumust kehalise puutumatumuse või enesemääramise tähenduses eraldi ei kaitse, võiks § 20 lg 1 tõlgendada pigem füüsilist vabadust kaitsva sätena ning füüsilise puutumatumuse riived, mis ei seisne füüsilise vabaduse võtmises, paigutada § 26 kaitsealasse. Seda tõlgendust tundub toetavat ka süstemaatiline argument. Nimelt on füüsiline vabadus kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigus, mille piiramise tingimused on sätestatud § 20 lg-s 2. Isikupuutumatumusest ja selle piiramise tingimustest § 20 lg 2 aga ei räägi. Kui § 20 lg 1 esemelisse kaitsealasse kuuluks iseseisva põhiõigusena ka isikupuutumatumus, järelduks sellest, et isikupuutumatumus on tagatud ilma piiriklauslita ehk tugevamalt kui isiku füüsiline vabadus. Selline tugevdatud kaitse võib olla õigustatud siis, kui küsimuse all on intensiivsed füüsilise enesemääramise sekkumised (nt õigus teha aborti või keelata aborti tegemine). Kindlasti ei ole see aga põhjendatud kõigil

semantiliselt isikupuutumatus mõiste alla mahtuvatel juhtudel (nt isiku kohustus näidata ette taskutes olevad esemed). Seega jääb küsimuseks, kas paigutada kõik füüsilise puutumatusiga seotud küsimused § 26 kaitsealasse või piiritleda, millised jääksid § 20 lg 1 ja millised § 26 kaitse alla.

13. Kohtupraktikas ja õiguskirjanduses ei ole sellele küsimusele selget vastust antud. Riigikohus on oma praktikas pidanud samaaegselt nii § 20 lg 1 isikupuutumatus kui § 26 eraelu kaitsealasse kuuluvaks seksuaalset enesemääramist (kui KarS 9. ptk 7. jaos „Seksuaalse enesemääramise vastased süüteod“ kaitstavat õigushüve) (RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 17.2). Samuti on isikupuutumatus kaitse alla paigutatud informeerimiskohustus abordi tegemisel ja nõusolek abordi (RKKKo 30.05.2000, 3-1-1-63-00, p 7.2), õigus saada kaitset perevägivalla vastu (RKKKo 25.05.2004, 3-1-1-38-04, p 10), kuid ka isiku kohustamine näidata ette taskus olevad esemed (RKKKo 19.05.2005, 3-1-1-43-05, p 7) (vt § 20 komm-d). Kuna siin välja pakutud käsitluses tõlgendatakse § 26 kui kogu isiku integriteeti ulatuslikult kaitsvat sätet, hõlmab see ka isiku õigust füüsilisele enesemääramisele ja kehalisele puutumatusle.

14. Ka laialt tõlgendades on § 26 esemeline kaitseala kitsam EIÕK art 8 lg-s 1 sätestatust, kuna mõned era- ja perekonnaelu tahud, mis kuuluvad EIÕK art 8 kaitsealasse, on PS-s kaitstud spetsiifiliste põhiõigustega. Au ja head nime kaitseb § 17, kodu puutumatus § 33, sõnumite saladust § 43. Perekonna- ja eraelu üksikud tahud võivad kuuluda ka §-des 27 ja 42, samuti § 44 lg-s 2 sõnastatud põhiõiguste kaitsealasse. PS § 26 kui üldsätet tuleb kohaldada juhul, kui kaitsmist vajav erasfääri kuuluv hüve ei ole PS-s kaitstud mõne erisättega. Kui erisäte on olemas, tuleb kohaldada vastavat erisätet ja § 26 kui üldisem sätte peab taanduma.

15. EIÕK art 8 puhul puudub otsene praktiline vajadus võtta selge seisukoht eraelu ja perekonnaelu mõistete mahu ning seoste kohta. EIÕK art 8 tagab nii eraelu kui perekonnaelu kaitse samas ulatuses. Nii eraelu kui perekonnaelu riive on lubatud EIÕK art 8 lg-s 2 sätestatud põhjustel. Eesti PS-s tingib aga vajaduse eraelu ja perekonnaelu seoseid käsitleda § 27, mis ütleb, et perekond on riigi kaitse all.

16. Riigikohus on leidnud, et kui PS § 26 kohustab riigivõimu mitte sekkuma perekonnaellu, siis § 27 lg 1 puudutab perekonnaelu välist kaitset ja annab isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu (RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 14). Sellest võiks järeldada, et perekonnaelu kaitse on PS §-de 26 ja 27 vahel jagatud: § 26 esimene lause sätestab riigi vastu suunatud tõrjeõiguse perekonnaelu valdkonnas, § 27 lg 1 aga perekonna erilise kaitseõiguse. PS kohaldav kohus peaks vaidluse korral valima, kummast perekonnaelu kaitsvast sättest lähtuda, mis ei pruugi olla kerge ülesanne. Eelnimetatud lahendis mõõnis Riigikohus, et joont positiivse ja negatiivse kohustuse vahele on sageli keeruline tõmmata ning võttis kohtuasja lahendamisel aluseks § 27 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse (RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 14).

17. Kui tõlgendada § 27 lg 1 perekonna erilise kaitseõigusena, ei oleks sellel sätel suurt praktilist tähendust põhjusel, et juba §-st 26 koos § 13 lg 1 esimese lausega tuleneb riigi kohustus kaitsta üksikisiku perekonnaelu kolmandate isikute rünnakute vastu (vt allpool p 19).

Paragrahvi 27 lg 1 rolliks jääks seega perekonna kaitseõigust rõhutada. Küsimus tekib aga sellest, et §-des 26 ja 27 on sätestatud erinevad piiriklauslid. Paragrahv 26 on sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga, § 27 lg 1 aga seadusereservatsioonita (ilma piiriklauslita). Erinevate piiriklauslite tõttu ei ole konkurents § 26 ja § 27 lg 1 vahel üksnes teoreetiline probleem, vaid puudutab põhiõiguste kaitse ulatust.

18. Teine võimalus oleks tõlgendada § 27 lg 1 perekonnaelu kaitsva erisättena, mis tagab perekonnaelu tervikliku kaitse – nii tõrjeõiguse kui ka perekonna erilise kaitseõiguse. Selle tõlgenduse kasuks räägib asjaolu, et ka kaitseõigusena ei ole § 27 lg 1 üksnes riigi objektiivset kohustust sisaldav norm. Kuna perekonna kaitse on üksikisiku huvides, tuleneb § 27 lg-st 1 ka subjektiivne õigus nõuda riigilt oma perekonnaelu kaitset. Ka Riigikohtu halduskolleegium on oma praktikas lähtunud § 27 lg-st 1 kui perekonnaelu kaitsvast üldsättest. Halduskolleegium märkis 1997. a VMS puudutavat kohtuasja läbi vaadates: „Põhiseaduse § 27 kohaselt on perekond riigi kaitse all, kusjuures vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. [...] Seega ei tulene välismaalase õigus elada Eestis üksnes Välismaalaste seadusest, vaid ka Põhiseadusest ning Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist.“ (RKHKm 06.06.1997, 3-3-1-16-97). Halduskolleegium on ka leidnud: „Konventsiooni artikli 8 ja Põhiseaduse § 26 sarnasus ei võimalda aga teha järeldust, et nende sätete kaitseala on identne. Nendes sätetes loetletud võimalikest subjektiivse õiguse piirangutest ja Põhiseaduse § 27 olemasolust tuleneb, et konventsiooni artikli 8 ja Põhiseaduse § 26 kaitsealad on erinevad.“ (RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00). Sellise tõlgenduse puhul oleks § 26 eraelu sfäärile laialdast kaitset pakkuv üldsäte, mis *prima facie* hõlmaks ka perekonnaelu kaitset, kuid perekonnaelu küsimustes § 26 kui üldsäte taanduks ja kohaldada tuleks § 27 lg 1 kui erisätet. Riigikohus on viimatises praktikas tuletanud perekonnapõhiõiguse nii üksnes §-st 26 (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 58; vt ka RKÜKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 43 ja RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 93) kui ka mõlemast kõnealusest sättest (§ 26 ls-st 1 ja § 27 lg-st 1) samaaegselt, nende rolli seejuures täpsemalt määratlemata (RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 47).

19. Paragrahvi 26 esimeses lauses on sätestatud tõrjeõigus, mis annab põhiõiguse kandjale õiguse oodata, et riik ei sekku tema perekonna- ja eraellu ning kohustab riiki sekkumisest hoiduma. Lisaks sellele kohustab § 26 esimene lause riiki kaitsma üksikisiku perekonna- ja eraelu kolmandate isikute rünnete eest. Riigi selline kohustus tuleneb § 13 lg 1 esimeses lauses „Igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele“ sätestatud üldisest kaitseõigusest. Tegetmist on õigusega riigi positiivsele tegevusele. Põhimõtteliselt on kõik, mida § 26 tõrjeõigusena kaitseb riigi eest, kaitstav ka kolmandate isikute rünnete eest. Kaitse ei pruugi aga olla sama tugev, sest ühe isiku kaitse on sageli teise isiku õiguste riive. Kaitseõiguse riive seisneb kaitse tagamata jätmises. Samas on kaitseõiguse teostamisel seadusandjal avar mänguruum, kuna mingi hüve kaitsmiseks on enamasti rohkem kui üks võimalus. Ka EIK on leidnud, et kuigi EIÕK art 8 eesmärk on kaitsta isikuid avaliku võimu omavollilise sekkumise eest, ei tähenda see üksnes riigi kohustust hoiduda sellisest rikkumisest: niisuguse eelkõige negatiivse kohustuse kõrval võivad selles loomupäraselt sisalduda positiivsed kohustused era- või perekonnaelu tegelikuks austamiseks (esmakordselt EIKo 6833/74, *Marckx vs. Belgia*, 13.06.1979; vt ka EIKo 6289/73, *Airey vs. Iirimaa*, 09.10.1979). Paragrahvi 26 esimese lause

kaitseala võib riivata iga sellega kaitstud õigusliku positsiooni ebasoodne mõjutamine riigi poolt, aga ka riigi kaitsekohustuse täitmata jätmine.

20. Eraelu üks vaieldamatult intiimsemaid osasid on seksuaalelu, mille riived võivad seisneda ennast sooliselt erinevalt määratlevate inimeste erinevas kohtlemises (§-ga 12 tagatud võrdsuspõhiõiguse samaaegne riive; vt selle kohta § 12 komm-d). Seksuaalelu puudutav on tihedalt seotud seksuaal- ja reproduktiivõigustega, mis samuti kommenteeritava paragrahvi kaitse alla kuuluvad. Seksuaal- ja reproduktiivõiguste kaitse puhul võivad olla tähtsad peaaegu kõik põhiõigusi kaitsvad sätted (nt §-d 12, 18, 19, 28). Nimelt on seksuaal- ja reproduktiivõigused inimõigused, mis konstrueeritakse juba olemasolevate inimõiguste sootundliku (võttes arvesse interseksionaalsust ehk tunnuste lõimumist – vt § 12 komm-d) tõlgendamise kaudu ja seega ei eksisteeri ammendavat nimekirja kõikidest seksuaal- ja reproduktiivõigustest. Samas kaitsevad seksuaal- ja reproduktiivõigusi kõik inimõigusi sisaldavad konventsioonid ja konstitutsioonid. Seksuaal- ja reproduktiivõigused kaitsevad seksuaal- ja reproduktiivtervisega seonduvat. Maailma Terviseorganisatsiooni definitsiooni järgi on tervis täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund ja mitte lihtsalt haiguse puudumine. Reproduktiivtervise definitsioon, mis võeti vastu juba 1994. aastal ÜRO rahvusvahelisel rahvastiku ja arengu konverentsil Kairos ja mille sisu on hiljem ÜRO konsensusdokumentidega täiendatud, lähtub samuti tervise sotsiaalsest dimensioonist. Reproduktiivtervis tähendab seega, et inimestel on võimalik elada rahuldust pakkuvat ning turvalist seksuaalelu, saada lapsi ja vabalt otsustada, kas, millal ja kui sageli lapsi saada. Muu hulgas peab riik tagama, et kõigil inimestel on juurdepääs reproduktiooni, seksuaalelu ja seksuaalsust puudutavale informatsioonile (nt seksuaalharidus koolides) ning turvalisele ja tõhusale pereplaneerimisele (abort, kontratseptsioon, viljatusravi, rasedusega seotud tervishoid, sünnitusabi jne). Seksuaal- ja reproduktiivõiguste kaitsele on viidanud Eesti kontekstis õiguskantsler, kui pööras tähelepanu eriolukorra ajal sünnitusabis rakendatud piirangutele (vt Sünnitusabi Eesti haiglates eriolukorra ajal, 30.04.2020).

21. Inimõiguste kaitsega tegelevad kohtud ja konventsioonide täitmist seiravad komiteed on samuti aastate jooksul pidanud analüüsima mitmeid küsimusi, mis puudutavad seksuaal- ja reproduktiivõigusi (vt ka § 18 komm-d). Sageli on kohtud või komiteed viidanud eraelu puutumatusel (nt EIK art 8). EIK lahenditest on seksuaal- ja reproduktiivõiguste kontekstis olulised EIKo 5410/03, *Tysiç vs. Poola*, 20.03.2007; EIKo 25579/05, *A., B. ja C. vs. Iirimaa*, 10.12.2010; EIKo 57375/08, *P. ja S. vs. Poola*, 30.10.2012 (abort); EIKo 3690/10, *Annen vs. Saksamaa*, 26.11.2015 (abort ja sõnavabadus); EIKo 67545/09, *Ternovszky vs. Ungari*, 14.12.2010; EIKo 28859/11 ja 28473/12, *Dubská ja Krejzová vs. Tšehhi*, 15.11.2016 (kodusünnituse keelud); EIKo 37873/04, *Kononova vs. Venemaa*, 09.10.2014 (kolmandate isikute viibimine sünnituse juures); EIKo 29518/10, *N. B. vs. Slovakkia*, 12.06.2012; EIKo 15966/04, *I. G. jt vs. Slovakkia*, 13.11.2012; EIKo 18968/07, *V. C. vs. Slovakkia*, 08.11.2011 (roma vähemusse kuuluvate naiste sundsteriliseerimine); EIKo 24209/94, *Y. F. vs. Türgi*, 22.07.2003; EIKo 52515/99, *Juhnke vs. Türgi*, 13.05.2008; EIKo 36396/06, *Yazgül Yilmaz vs. Türgi*, 01.02.2011 (sunnitud günekoloogilised läbivaatused); EIKo 44362/04, *Dickson vs. Ühendkuningriik*, 04.12.2007 (kunstlik viljastamine ja vangid); EIKo 57813/00, *S. H. jt vs. Austria*, 03.11.2011 (munaraku ja embrüo doonorlus); EIKo 54270/10, *Costa ja Pavan vs.*

Itaalia, 28.08.2012 (juurdepääs embrüo geneetilisele analüüsile); EIKo 6339/05, *Evans vs. Ühendkuningriik*, 10.04.2007 (embrüode kasutamine); EIKo 25358/12, *Paradiso ja Campanelli vs. Itaalia*, 27.01.2015; (EIKo 65192/11, *Menesson vs. Prantsusmaa*, 26.06.2014); EIKo 65941/11, *Labassee vs. Prantsusmaa*, 26.06.2014 (asendusemadus). ÜRO Inimõiguste Komitee on käsitlenud aborti kaasustes *K. L. vs. Peruu* (CCPR/C/85/D/1153/2003, 24.10.2005), *Mellet vs. Iirimaa* (CCPR/C/116/D/2324/2013, 31.03.2016) ja *Whelan vs. Iirimaa* (CCPR/C/119/D/2425/2014, 17.03.2017). ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee (CEDAW komitee) praktikast on olulised *A. S. vs. Ungari* (sundsteriliseerimine) (CEDAW 29.08.2006), *L. C. vs. Peruu* (abort) (CEDAW 17.10.2011) ja *Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brasiilia* (emade suremus) (CEDAW 27.09.2011). Viimane kaasus on esimene kord, kui rahvusvaheline inimõiguste kaitsega tegelev institutsioon leiab, et emade suremus on inimõiguste rikkumine. Senisest kohtute ja komiteede praktikast nähtub, et reproduktiivtervise kaitse puhul võivad asjasse puutuvad kaitsavad inimõigused olla olenevalt faktilistest asjaoludest mitmesugused – õigus kehalisele autonoomiale, õigus perekonna- ja eraelu kaitsele, õigus tervisele, piinamise ja alaväärse kohtlemise keeld, diskrimineerimise keeld. Reproduktiivõiguste kaitse puhul on kõige olulisem mõista, kuidas soostereotüübid (nt „iga naise soov on saada emaks ja selle nimel on naine nõus seadma ohtu oma tervise“) mõjutavad reproduktiivtervist reguleerivaid seadusi ning vastavaid praktikaid.

22. Paragrahvi 26 riive on vaieldamatult olemas juhul, kui sekkutakse inimese kehalisse puutumatusesse – nt sundvaksineerimine, tahtest olenematu ravi meetmed, toimingud isiku vaba ja teadliku nõusolekuta meditsiini ja bioloogia valdkonnas. Samuti riivavad seda süüteo- menetluse toimingud, nagu näiteks isiku läbivaatus, võrdlusmaterjali võtmine, sõrmejälgede ja DNA-proovide võtmine (isiku allutamisel süüteomenetluses tõendamistoimingutele vt ka süütuse presumptsiooni kontekstis § 22 komm 42), aga ka ülekuulamine eraelu faktide kohta ja kõigi eelnevate andmete säilitamine. Analoogsed eraeluliste andmete kogumisele ja töötlemisele suunatud toimingud, mille puhul peab silmas pidama § 26 riive proportsionaalsust, on ette nähtud korrakaitsetel eesmärkidel (vt PPVS, KorS, JAS, VangS jne). Ka läbiotsimistoimingu puhul ei või kodu puutumatus põhioiguse (vt § 33 komm-d 9–14) kõrval jätta arvestamata kaasnevat riivet eraelu puutumatusse. Paragrahvi 26 riive mõõdukus on kaalul eeskätt läbiotsimisel otsingute tulemusel äravõetud tõendusmaterjali (nt server, nutiseadmed, päevik, kirjad) töötlemise puhul edasises menetluses. Just eraelu puutumatus tagamisele on suunatud KrMS § 91 lg 10, mis lubab läbiotsimise käigus võtta ära vaid objektid, mis kuuluvad konfiskeerimisele või on ilmselt kriminaalmenetluses tõendiks, kui need avastati ilma otsinguteta selgesti nähtavast kohast või otsitavate objektide leidmiseks ettevõetud mõistlike otsingute käigus. Reegleid, mis piiravad süüteomenetlust teostavaid asutuste aktiivsust n-õ juhuheidude puhul, on sõnastanud ka Riigikohus (RKKKo 06.06.2014, 3-1-1-28-14, p 17; RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 62).

23. Ulatuslikud eraelu riived võivad kaasneda jälitustoimingutega (KrMS ptk 3¹) ning analoogsete toimingutega JAS (vt RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 40), samuti KKS alusel (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 96). KrMS § 126⁵ võimaldab prokuröri loal teist isikut varjatult jälgida, koguda varjatult võrdlusmaterjali, teha esmauuringuid, vaadata asja varjatult läbi ja seda asendada. Kui aga varjatud toimingu sisuks on teabe edastamise jälgimine, siis on

selleks vajalik kohtu luba: KrMS § 126⁷ reguleerib nii üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite kui ka muul viisil edastatava teabe salajast pealtkuulamist ja -vaatamist. Viimati nimetatud toimingu puhul ristub eraelu puutumusega sagedasti ka sõnumisaladuse kaitseala (PS § 43). Kuna sõnumite saladusse sekkumine on PS järgi enam piiratud kui sekkumine perekonna- ja eraellu, siis on Riigikohus korduvalt käsitlenud küsimust kahe kaitseala piiritlemisest. Jälitustoimingute puhul tuleb PS § 26 aspektist hinnata kindlasti näiteks privaatsuse suhtluse jälgimist (vt RKKKo 21.3.2003, 3-1-1-25-03, p 8.2, vt PS § 43 komm 7) ning juurdepääsu kohalejõudnud ja andmekandjale salvestatud sõnumitele (RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p-d 816 ja 817; RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 100; vt ka PS § 43 komm-d 5 ja 6). Eraelu (§ 26) kaitsealasse kuuluvad ka sõnumi metaandmed, millest ei selgu sõnumi sisu (RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-51-14, p 21). Nende andmete kogumise osas on andnud ranged suunised ELK 21.12.2016 liidetud kohtuasjas C-203/15 ja C-698/15 tehtud otsuses, millest lähemalt vt § 43 komm-d 9 ja 10.

24. Informatsiooniline enesemääramine tähendab igaühe õigust ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse, seetõttu on eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks isikuandmete kaitse. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „Eraelu puutumuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“ (RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19.) Andmete, sealhulgas isikuandmete hulk ja neis sisalduv teave üha suureneb ja sekkumine isikuandmete sfääri üha laieneb. 2006. a võttis Euroopa Parlament vastu direktiivi 2006/24/EÜ, mis käsitles elektrooniliste sideteenuste ja sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nendega töödeldud andmete säilitamist. Sellega pandi elektroonilise side teenuste ja sidevõrkude pakkujatele kohustus säilitada andmeid kommunikatsiooni kohta ja teha need kättesaadavaks õiguskaitsesutustele. Euroopa Kohus leidis, et selline kohustus piiras ebaproportsionaalselt EL põhiõiguste harta art-s 7 tagatud õigust eraelule ja art-s 8 tagatud õigust isikuandmete kaitsele (EKO C-293/12 ja C-594/12, 08.04.2014). Kohus oli seisukohal, et direktiiv riivas nimetatud põhiõigusi raskelt, kuid puudusid sätted, mis tagaksid selle, et riive piirduks vältimatult vajalikuga. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2016. a kehtestatud isikuandmete kaitse üldmäärus ((EL) 2016/679, 27.04.2016) lubab isikuandmeid töödelda muu hulgas andmesubjekti nõusolekul. Avalik-õiguslikus suhtes andmete töötlemiseks peab siiski olema ka seadusest tulenev alus, kuna andmesubjekti nõusolek ei muuda olematuks formaalseid nõudeid kõnealuse põhiõiguse riivamiseks.

25. Kui § 26 „eraelu“ hõlmab ka õigust enesekujutamisele, tuleks selle all mõista eelkõige õigust oma kujutisele ja sõnale. Õigus oma kujutisele kaitseb üksikisikut tema näitamise vastu meedias ning õigus sõnale tagab seda, et isikule ei omistataks avaldusi, mida ta pole teinud. Nendega haakuvad avaldatu ümberlõkkamise õigus ja õiendi õigus. Lisaks kuulub siia õigus otsustada ise enda kohta käivate andmete avaldamise üle. Isikul peab olema õigus ise otsustada, kas ja millisel viisil ta tahab end avalikkuse ees kujutada ning kas ja mil määral tohivad kolmandad isikud muuta tema isiksuse avaliku arutelu esemeks. Oma kujutise õigus hõlmab nii kujutise pildis kui ka liikvas pildis (RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11). Õigus sõnale hõlmab nii igat liiki salvestused kui ka kirjalikus vormis edasiantava sõna. Samuti kuulub siia õigus, et isiku kohta ei avaldataks ebaõigeid asjaolusid (vrd RKTko

19.02.2008, 3-2-1-145-07, p 14: „isiku isiklik õigus sellele, et tema kohta ei avaldataks ebaõigeid asjaolusid“). Ebaõigete andmete ümberlükkamise õigus tähendab seda, et väljaanne või ringhäälinguasutus peab avaldatu ümberlükkamiseks võimaldama isikule ümberlütatava teabega võrreldava lehe- või saateruumi (vrd RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05, p 27; RKTko 21.12.2005, 3-2-1-95-05, p 26; RKTko 31.05.2006, 3-2-1-161-05, p 14).

26. Isikulise kaitseala poolest on § 26 kõigi ja igaühe õigus. See tähendab, et § 26 kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut (§ 9 lg 1). Küsimus on, kas see põhiõigus kaitseb ka juriidilist isikut, sest esmapilgul tundub, et eraelu saab olla vaid füüsilisel isikul. Paragrahvi 9 lg 2 järgi laienevad PS õigused, vabadused ja kohustused juriidilisele isikule niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. EIK on leidnud, et arvestades EIÕK ajas muutuvat sisu, on EIÕK art 8 kaitseala mõnel juhul vajalik laiendada ka juriidilistele isikutele (*mutatis mutandis* EIKo 13710/88, *Niemietz vs. Saksamaa*, 16.12.1992, p 30; EIKo 37971/97, *Société Colas Est jt vs. Prantsusmaa*, 16.04.2002, p 41). Samuti on ELK märkinud, et mõistet „eraelu“ tuleks tõlgendada nii, et see hõlmaks füüsiliste ja juriidiliste isikute ameti- või äriala tegevust (EKO C-450/06, *Varek Sa vs. Belgia*, 14.02.2008, p 48). Küsimus juriidiliste isikute eraelu kaitsest saab tekkida siiski alles juhul, kui kaitset vajav õiguslik positsioon jääb välja PS erisätete (nt §-ga 43 tagatud sõnumite saladus) kaitse alt.

27. Paragrahvi 26 teine lause sätestab eraelu piiriklausli. Teise lause kohaselt võib sekkuda perekonna- ja eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Paragrahvi 26 teises lauses on seega sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja § 26 teises lauses kindlaks määratud põhjustel. Üldjuhul peaks kvalifitseeritud seadusereservatsiooni puhul piirangu põhjuste loetelu olema ammendav. Siiski on Riigikohus käsitlenud § 26 riivet õigustava eesmärgina ka § 26 teises lauses nimetatuta piirangu põhjust – PS preambulist tagatud eesti rahvuse ja kultuuri säilimist ning selle kaudu teiste inimeste õigust rahvuslikule identiteedile (RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 18). Selline olukord võib tekkida juhul, kui mõni kaalukas väärtus on piirangute loetelust välja jäänud, mis ammendavusele pretendeeriva kvalifitseeritud seadusereservatsiooni puhul võib juhtuda (kvalifitseeritud seadusereservatsioonidega seotud probleemide kohta vt II ptk sissejuhatus).

28. Paragrahvi 26 teises lauses on eraelu piiriklausel sätestatud kitsamalt kui EIÕK art 8 lg-s 2. EIÕK art 8 lg-s 2 on sätestatud, et ametivõimud ei sekku art 8 lg-s 1 tagatud õiguse kasutamisse muidu kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. EIÕK art 8 lg 2 on sedavõrd avaralt sõnastatud, et võimaldab riivata perekonna- ja eraelu puutumatust peaaegu igal mõeldaval põhjusel.

29. PS ekspertiisikomisjon on leidnud, et § 26 teises lauses ettenähtud piiramisvõimalused on osutunud liiga kitsaks, kuna loetelu ei võimalda eraelu riiveid, mis on vajalikud politsei-

ja korraõiguses ning kriminaalmenetluses (nt kriminaaltäitemenetluses, vangistusest vabanenud isikute resotsialiseerimiseks või riikliku julgeoleku tagamiseks). Ekspertiisikomisjon tegi ettepaneku sätestada § 26 lihtsa seadusereservatsiooniga (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande muudatuseettepanekuid PS § 26 kohta). Ettepanek tundub põhjendatud, eriti juhul, kui tõlgendada § 26 eraelu sfääri kaitsva üldsättena.

PARAGRAHV 27

Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all.

Abikaasad on võrdõiguslikud.

Vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest.

Seadus sätestab vanemate ja laste kaitse.

Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest.

1. Kommenteeritav paragrahv käsitleb küsimusi, mis puudutavad perekonda, abielu, vana- maid ja lapsi.

2. PS § 27 sõnastamisel oli eeskujuks 1938. a PS, mille § 21 kõlas:

„Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning riigielu alusena on riigi kaitse all. Abielu korraldavad seadused tugenevad abikaasade üheõigusluse põhimõttele, kuivõrd see on kokkukõlastatav perekonna ühise hüvega, järelkasvu huvidega ja vastastikuse toetamisega.

Abikaasade varavahekorrad määratakse seadusega, kusjuures seadusjärgne varavahe- kord ei või kitsendada ühe abikaasa varaõiguslikku teovõimet.

Seadusega korraldatakse emade ja laste kaitse. Lasterikkade perekondade eest hoolit- setakse eriti.“

1938. a PS § 28 lg-s 1 oli sätestatud: „Abivajaja eest hoolitsemine lasub eeskätt pere- konna liikmel.“

3. Perekonna, abikaasade, vanemate ja laste õigusi kajastavad sätted sisaldasid juba PS eelnõu ettevalmistamisel aluseks võetud J. Adamsi töögrupi poolt ettevalmistatud eelnõus. Eelnõu § 21 lg 1 kõlas: „Perekond ja abielu on riigi kaitse all. Abikaasad on võrdõiguslikud. Seadus kaitseb emasid ja lapsi.“ Eelnõu § 21 lg 2 ütles: „Laste kasvatamine ja nende hari- duse andmine on vanemate kohus. Riik toetab lasterikkaid perekondi.“ Eelnõu § 27 lg-s 1 oli sätestatud perekonnaliikmete kohustus hoolitseda abivajaja eest.

4. PS § 27 sisaldab viit lõiget, mille sisu ja õiguslikku iseloomu saab tõlgendada mitut moodi. PS § 27 lg-s 1 on sätestatud põhiseaduslik perekonnaõigus, mis hõlmab nii tõrjeõigust, soori- tusõigust (perekonna kaitseõiguse kujul) kui ka perekonna instituudi garantiid. Kuigi PS § 27 lg 2 on esmapilgul eriline võrdsusõigus, on seda võimalik käsitada ka abielu kui õigusinsti- tuudi garantiina. PS § 27 lg 3 paneb vanematele põhiseadusliku kohustuse hoolitseda oma laste eest ja kasvatada neid. Paragrahvi 27 lg-st 4 tuleneb riigi kohustus kaitsta lapsi. PS § 27 lg 5 sätestab põhikohustuse.

5. PS § 27 lg 1 sätestab põhiseadusliku perekonnaõiguse, mida võib käsitada erisättena PS §-ga 26 tagatud eraelu sfääri kaitsva üldsätte suhtes. PS § 27 lg 1 tagab perekonnaelu kaitse ilma seadusereservatsioonita ja on võrreldes PS §-ga 26 põhioiguse kaitse seisukohalt soodsam säte. Teine võimalus oleks tõlgendada PS § 27 lg 1 eelkõige perekonna kaitset tagava sättena (õigus riigi positiivsele tegevusele perekonnaelu kaitseks), kuid jätta perekonnaelu tõrjeõiguslik pool § 26 kaitsealasse (PS §-de 26 ja 27 konkurentsi kohta vt § 26 komm p-d 16–18).

6. Paragrahvi 27 lg 1 tagab perekonda puudutava tõrjeõiguse, mis annab põhioiguse kandjale õiguse oodata, et riik ei sekkuks tema perekonnaellu, ning kohustab riiki hoiduma perekonnaellu sekkumisest. Kaitseala riivena on käsitatav perekonnaelu igasugune ebasoodne mõjutamine. Riigikohus on leidnud, et perekonnaliikmetel on õigustatud ootus, et riik ei tee õigusvastaseid ja ülemääraseid takistusi pereliikmete kooselule (RKHKm 13.10.2005, 3-3-1-45-05, p 16). Teiseks sätestab § 27 lg 1 perekonna ja perekonnaelu erilise kaitseõiguse, mis kohustab riiki kehtestama perekonnaelu kaitseks ning kasutamiseks õigusliku raamistiku ja kohased menetlused. See annab põhioiguse kandjale õiguse oodata riigilt positiivset tegevust, millele vastab põhioiguste adressaadi (seadusandja) kohustus tegutseda (vt ka RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 36).

7. Paragrahvi 27 lg 1 sõnastusest võib jääda mulje, et perekond väärib põhiseaduslikku kaitset üksnes tingimusel ja sedavõrd, kui perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna aluseks. Sellisel juhul oleks perekond üksnes kollektiivne hüve ja § 27 lg-st 1 ei tuleneks subjektiivset õigust riigi kaitsele. Kuivõrd perekond on siiski väärtus, mille kaitse on ka üksikisiku huvides, ei ole põhjendatud § 27 lg-s 1 sisalduvat kaitseõigust tõlgendada sedavõrd kitsalt ja näha selles üksnes kollektiivsete väärtuste kaitset. Pigem tuleneb § 27 lg-st 1 ikkagi ka subjektiivne õigus sellele, et riik tagaks perekonna kaitse. „Paragrahvi 27 lg 1 sõnastusest ei saa järeldada, et perekond on kaitstud vaid niivõrd, kui see tagab rahva püsimise ja kasvamise. See säte tõstab esile perekonna kui erilist kaitset vajava ühiskonna aluse, tagades perekonnale põhiseadusliku kaitse. Kui perekond oleks vaid rahva püsimise ja kasvamise tagatis, siis poleks seda Põhiseaduses vaja eraldi mainida. Paragrahv 27 lg. 1 tõendab, et perekonnal on Põhiseaduse seisukohalt iseseisev väärtus.“ (Vt RKHKO 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 2.)

8. Kolmandaks võib välja tuua, et § 27 lg-s 1 on sätestatud perekonna kui õigusinstituudi garantii. PS kinnitab sellega, et perekond kui õigusinstituut peab olemas olema ja alles jääma. Seadusandja on sellest tulenevalt kohustatud looma eraõiguslikud regulatsioonid, mis võimaldavad ja tagavad perekonna kui õigusinstituudi olemasolu ja säilimise.

9. Isikuliselt kaitsealalt on § 27 lg-s 1 tagatud õigus kõigi ja igaühe õigus. Paragrahvi 27 lg 1 kaitse laieneb nii Eesti kodanikule kui ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikule (§ 9). Selle õiguse kaitseala ei laiene juriidilisele isikule, sest perekonnaelu saab olla vaid füüsilisel isikul.

10. Paragrahvi 27 lg 1 ei sisalda piiranguklauslit. See tähendab, et § 27 lg 1 tagab perekonna ja perekonnaelu kaitse ilma seadusereservatsioonita. Ilma seadusereservatsioonita tagatud põhiõigused ei ole siiski piiramatud, nende piirangu põhjuseks võib olla mõni teine sama kaaluga õigusväärtus. Piirangu põhjustena saab arvesse võtta teiste isikute põhiõigusi ja vabadusi või PS norme, mis kaitsevad kollektiivseid hüvesid (vt RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 15). Nimetatud kohtuasjas käsitles Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium PS § 27 lg-s 1 tagatud perekonna kaitseõiguse piirangu põhjusena VMS-st tulevalt riigi julgeolekut.

11. Kommenteeritava sätte isikuline ja esemeline kaitseala – kellele ja millistele suhetele sätte kaitse laieneb – sõltub perekonna ja perekonnaelu mõiste sisustamisest. Perekonnaelu kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahke, eelkõige õigust elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi. Riigikohus on märkinud, et õigus perekonnaelu puutumatusetele tähendab muu hulgas õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses (RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 43; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 93; RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 58; RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 47). PS-s ega seadustes pole perekonna mõistet sätestatud. Ka EIK pole andnud perekonnaelu ammendavat definitsiooni, vaid määratleb EIÖK art 8 kaitse alla kuuluva perekonnaelu mõistet faktilistest suhetest lähtuvalt. Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 9 ütleb, et õigus abielluda ja õigus luua perekond tagatakse nende õiguste kasutamist reguleerivate riigisest õigusaktide kohaselt.

12. EIK perekonnaelu tõlgendus on avar. EIK praktikas mahub perekonnaelu mõiste alla nii mehe ja naise ametlikult registreerimata kooselu kui ka ebatraditsioonilised perekonnad, nt homo- ja transseksuaalide kooselud ning nende lapsed, kes on sündinud sperma loovutamise ja ühe partneri kunstliku viljastamise või surrogaatema abil. Kohus on märkinud: „Artikli 8 mõiste „perekonnaelu“ ei kätke ainult abielul rajanevat perekondi ning see võib hõlmata ka muid *de facto* suhteid. [...] Otsustades selle üle, kas mingi suhe kujutab endast perekonnaelu, võivad olla asjakohased mitmed tegurid, sealhulgas see, kas paar elab koos, kui pikk on nendevaheline suhe ja kas nad on teineteisele pühendumist väljendanud koos lapsi saades või mis tahes muul moel.“ (EIKo 21830/93, X. Y. ja Z. vs. Ühendkuningriik, 22.04.1997). Samas on EIK kohati piiranud perekonnaelu „tuumperekonna“ mõistega. Nii ei ole EIK perekonnaeluna tunnustanud täiskasvanud lapse ja tema vanema vahelisi suhteid, kui täiendavalt ei ole tõendatud nendevaheline sõltuvussuhe (EIKo 48321/99, *Slivenko* vs. *Läti*, 09.10.2003, p 97; EIKo 5049/12, *Senchishak* vs. *Soome*, 18.11.2014, p-d 54–55). EIK praktika kohaselt ei ole kooselu alati perekonna obligatoorne tunnus, nt kui tegemist on sidemega lapse ja vanema vahel (EIKo 22070/93, *Boughanemi* vs. *Prantsusmaa*, 24.04.1996) või kui isikud on püsivas pühendunud suhtes (EIKo 29381/09 ja 32684/09, *Vallianatos jt* vs. *Kreeka*, 07.11.2013, p-d 49, 73; EIKo 18766/11 ja 36030/11, *Oliari ja teised* vs. *Itaalia*, 21.07.2015, p 169). EIK tunnustab perekonnaeluks art 8 tähenduses ka sidemed lähedaste sugulaste vahel (EIKo 6833/74, *Marckx* vs. *Belgia*, 13.06.1979).

13. Kui varem pidas EIK samasooliste kooselu pigem eraeluna kaitstavaks, siis alates 2010. a on ka samasooliste kooselu EIK praktikas kaitstav perekonnaeluna. EIK ei näinud

põhjust pidada heteropaaride kooselu perekonnaeluks, kuid samasooliste paaride kooselu seevastu pelgalt eraeluks, kuna samasoolised paarid võivad samamoodi elada püsivalt koos stabiilses, pühendunud suhtes (EIKo 30141/04, *Shalk ja Kopf vs. Austria*, 24.06.2010; EIKo 29381/09 ja 32684/09, *Vallianatos jt vs. Kreeka*, 07.11.2013). Nimetatud kohtuasjades hindas EIK EIÕK art 8 koosmõju ebavõrdset kohtlemist keelava art-ga 14. Hiljem on EIK pidanud samasooliste paaride püsivale kooselule piisava õigusliku kaitse tagamata jätmist õiguse perekonnaelule rikkumiseks (EIKo 18766/11 ja 36030/11, *Oliari ja teised vs. Itaalia*, 21.07.2015; EIKo 68453/13, *Pajić vs. Horvaatia*, 23.02.2016; EIKo 51362/09, *Taddeucci ja McCall vs. Itaalia*, 30.06.2016; EIKo 26431/12 jt, *Orlandi jt vs. Itaalia*, 14.12.2017).

14. Paragrahvi 27 lg 1 kaitse alla mahuvad suhted ametlikus abielus oleva mehe ja naise vahel. Arvestades inimestevaheliste suhete mitmekesisust tänapäeva ühiskonnas, ei saa siduda põhiseaduslikku perekonna mõistet üksnes ametliku abieluga (abielu kaitse kohta vt PS § 27 lg 2 komm). Sellist käsitlust toetavad ka geneetilised argumendid. Paragrahvi 27 lg 1 eeskujuks oli 1938. a PS § 21 lg 1. 1938. a PS § 21 lg 2 rääkis abielust ja perekonnast, luues nende vahele selge seose. Kuigi kommenteeritav säte peaaegu sõna-sõnalt kordab 1938. a PS § 21 lg 1, ei võtnud PS § 27 üle sellist seost perekonna ja abielu vahel. Ka Riigikohus on pidanud perekonnaks sellist mehe ja naise perekondlikku kooselu, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud (nii nt RKHKo 19.06.2000, 3-3-1-16-00, p 1; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 93). Samuti on Riigikohus lugenud põhiseaduslikku kaitset väärivaks perekonnaks samast soost inimeste kooselu, kuna „nagu erinevast soost inimesed, võivad ka samast soost püsivas partnerluses elavad inimesed moodustada perekonna põhiseadusliku perekonnapõhiõiguse tähenduses ning põhiseadus kaitseb nende perekonnaelu riigivõimu sekkumise eest“ (RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 52; vt ka nimetatud lahendis viidatud RKHKm 27.06.2017, 3-3-1-19-17, p 16). Seejuures viitas kohus ka inimväärikuse põhimõttele (PS § 10) ja vajadusele kohelda inimesi võrdselt (PS §-ga 12 tagatud võrdsuspõhiõigus).

15. Mitteabielulist kooselu reguleerib 2014. a vastu võetud ja 2016. a jaanuaris jõustunud kooseluseadus. Seaduse eesmärk on reguleerida selliste inimeste õigussuhteid – ja tagada neile piisav õiguslik kaitse –, kes ei ole abielus, kuna ei soovi (heteropaaride kooselud) või ei saa abielluda (samasoolised paarid). Kooselu registreerimiseks tuleb sõlmida kooseluleping, millest tulenevad elukaaslaste vastastikused kohustused. KooS küll jõustus 01.01.2016 (vt RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 32; RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 45), kuid selleks, et perekonnaelu kaitse täielikult realiseeruks, oleks vajalik vastu võtta ka rakendusaktid. Kuna rakendusaktide vastu võtmata jätmine takistab kooselulepingu sõlminud paaridel perekonnaelu elamist, saab seda pidada PS § 27 lg-st 1 tuleneva perekonnaelu kaitsmise kohustuse rikkumiseks. Riigikohus on seni kahel korral leidnud, et samast soost elukaaslaste õigusi rikub see, et seadus ei anna neile erinevast soost elukaaslaste või abikaasadega võrdsed õigusi. Esimesel juhul tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks välismaalaste seaduse osas, milles see ei näinud ette tähtajalise elamisloa andmist Eesti kodaniku samast soost registreeritud elukaaslasel Eestis perekonnaelu elamiseks (vt RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17; inimestele hüvitati ka elamisloa väljastamata jätmisega tekitatud mittevarelaline kahju, vt RKHKo 18.06.2020, 3-16-1903). Teisel juhul tunnistati põhiseadusvastaseks sotsiaalmaksuseadus osas, milles see ei näinud ette sotsiaalmaksu maksmist registreeritud elukaaslasel

eest (võrdsetel alustel abikaasaga) (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13). Oluline on märkida, et kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõus (Riigikogu XIII koosseisu eelnõu nr 114), mille menetlemine Riigikogus 2016. a jaanuaris soiku jäi, olid nimetatud kohtuasjades vaidluse all olnud õigused ette nähtud (vt RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 57; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p-d 8 ja 21).

16. Paragrahvi 27 lg 1 perekonnaelu hõlmab vanemate suhtlemise lapsega ning lapse ja vanemate vastastikuse õiguse teineteise seltsis olla. Sealjuures ei ole oluline, kas laps on sündinud abielust või väljaspool abielu või kas ta on lapsendatud. Samuti võib perekonnaelu olla lapse suhted kasuvanema ja kasuperekonnaga. Riigikohtu praktikast võib järeldada, et perekonna mõiste alla on arvatud ka täiskasvanud isiku abivajav vend ja ema (RKPJKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 64).

17. Oluline on piiritleda PS § 27 lg 1 kaitseala lg 3 omast, mis sõnastuse kohaselt annab vanematele õiguse ja paneb kohustuse kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Allpool on § 27 lg 3 tõlgendatud ainult põhikohustust sisaldava sättena (vt komm-d 31–34). See tähendab, et vanema õigus last kasvatada ja tema eest hoolitseda, sh õigus sellele, et riik ei takistaks tal seda teha, kuuluks PS § 27 lg 1 kaitse alla. Samamoodi tuleks mõista § 27 lg 5, mis paneb perekonnale põhikohustuse hoolitseda oma abivajavate liikmete eest (vt komm 43).

18. Perekonnaelu võib riivata vanema õiguste piiramine ja lapse lahutamine vanemast. ÜRO lapse õiguste konventsioon ei luba eraldada last vanematest vastu nende tahtmist, välja arvatud juhul, kui pädevad ametivõimud otsustavad kooskõlas seadusega, et niisugune eraldamine toimub lapse huvides (art-d 7 ja 9). Inimõiguste kohus on kasutanud kaheosalist testi perekonnaellu sekkumise kontrollimiseks. Esiteks peavad võimud näitama ära „asjakohased ja küllaldased põhjused“, õigustamaks lapse vanematelt äravõtmist ja/või selle olukorra püsijäämise kasuks otsustamist. Teiseks on riigil kohustus kaasata lapse vanemad otsuse tegemisse (EIKo 10465/83, *Olsson vs. Rootsi*, 24.03.1988). Kohustus anda võimalus kõigile huvitatud pooltele osaleda menetluses ja teha teatavaks oma seisukohad tuleneb ka lapse õiguste konventsiooni art-st 9. Konventsiooni art 12 rõhutab, et ka lapsele, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, peab olema tagatud õigus kõikides teda puudutavates küsimustes vabalt väljendada oma vaateid, mida tuleb hinnata vastavalt tema vanusele ja küpsusele.

19. Üldjuhul on vanemal õigus nõuda lapse väljaandmist igalt isikult, kes last vastu vanema tahtmist õigusvastaselt enda juures hoiab (PKS § 126 lg 1). PKS võimaldab piirata vanemate õigusi, kui lapse heaolu on ohus, seejuures ei pea last ähvardav oht olema üksnes füüsiline, vaid ohustatud võib olla ka lapse vaimne ja hingeline heaolu (PKS § 134 lg 1). Lapse võib vanematest eraldada või võtta ära vanema hooldusõiguse lapse suhtes üksnes juhul, kui lapse huvisid ei ole võimalik kaitsta muude vahenditega (PKS § 135 lg-d 1 ja 2). Riigikohus on rõhutanud, et enne hooldusõiguse äravõtmist tuleb kohaldada muid abinõusid ja anda vanemale võimalus näidata, kas ta suudab olukorda muuta ja last ähvardanud ohu kõrvaldada (RKTKo 16.09.2015, 3-2-1-78-15, p 18; RKTKo 16.11.2016, 3-2-1-99-16, p 19).

Lapse vanematest eraldamise korral on võimudel kohustus astuda samme perekonna taasühinemise toetamiseks ja korraldamiseks, kusjuures aja möödudes selline kohustus

intensiivistub. Kuna pereliikmete sidemed nõrgenevad suhtlemispiirangute korral, on üheks perekonna taasühinemise eelduseks regulaarne ja piisavalt tihe suhtlus perest eraldatud lapse ja vanemate vahel (EIKo 37283/13, *Strand Lobben jt vs. Norra*, 10.09.2019; EIKo 29419/17, *Pedersen jt vs. Norra*, 10.03.2020). Kuna peresidemeid on lubatud katkestada ainult väga erandlikel asjaoludel, säilib lapse ja vanema suhtlusõigus üldjuhul ka siis, kui laps on perest eraldatud või vanema hooldusõigus ära võetud.

Lapsel on õigus isiklikult suhelda mõlema vanemaga. Mõlemal vanemal on kohustus ja õigus suhelda lapsega isiklikult (PKS § 143 lg 1). Vanem peab hoiduma tegevusest, mis kahjustab lapse suhet teise vanemaga või raskendab lapse kasvatamist. Sama kehtib, kui last hooldab ja kasvatab muu isik (PKS § 143 lg 2), nt laps kasvab hooldusperes, pere- või asenduskodus.

Last ei saa sundida temast lahus elava vanemaga suhtlema (Vt ka EIKo 31871/96, *Sommerfeld vs. Saksamaa*, 08.07.2003). Küll aga on lapsega koos elaval vanemal või muul last kasvataval isikul kohustus toetada lapse ja lahus elava vanema suhtlust ning motiveerida last teise vanemaga suhtlema.

Riigisisised asutused peavad rakendama lapse ja vanema suhtluse tagamiseks kõiki meetmeid, mis juhtumi asjaolusid arvestades on võimalik (EIKo 19823/92, *Hokkanen vs. Soome*, 23.09.1994; EIKo 878/13, *A. V. vs. Sloveenia*, 09.04.2019; EIKo 23641/17, *Pisicã vs. Moldova*, 29.10.2019). Meetmete valikul tuleb seada esikohale lapse parimad huvid, arvestades seejuures lapse arvamusega.

Lapse ja lahus elava vanema suhtluse tagamiseks vajaliku õigusliku raamistiku või efektiivse menettluse puudumine riivab nii lapse kui ka vanema õigust perekonnaval (EIKo 27148/12, *Ribić vs. Horvaatia*, 02.04.2015; EIKo 29419/17, *Jurišić vs. Horvaatia*, 16.01.2020). Vanema ja lapse suhtlemist reguleeriva kohtulahendi täitmise kord peab olema piisavalt selgelt reguleeritud, et tagada sellise kohtulahendi efektiivne ja kiire täitmine (RKÜKo 17.12.2013, 3-2-1-4-13, p 55).

Riigi kohustus tagada lapse ja vanema suhtlus ei ole siiski absoluutne (EIKo 22731/11, *Fernández Cabanillas vs. Hispaania*, 18.02.2014). Suhtlust ei pruugi olla võimalik tagada isegi siis, kui lapse ja vanema suhtluse toetamiseks on kasutatud kõiki võimalikke meetmeid. EIK ei pidanud vanema perekonnaelu rikkumiseks seda, kui riigisisised ametiasutused arvestasid 13-aastase lapse korduvalt väljendatud soovi mitte suhelda oma vanemaga (EIKo 31871/96, *Sommerfeld vs. Saksamaa*, 08.07.2003).

20. Riigikohus on leidnud, et ametniku ja tema perekonnaliikmete õigust perekonnaval võib kahjustada ametniku nõusolekuta üleviimine teisele teenistuskohale, millega kaasneb elukoha muutus (vt RKPJKo 25.11.1998, 3-4-1-9-98). Vahistatud isiku perekonnaelu puutumatus riivab keeld saada pereliikmega pikaajaliselt kokku (RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 44; 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 93; RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p-d 58–59).

21. Õigust perekonnaval võib riivata välismaalase väljasaatmine riigist. Välismaalastena ei käsitata EL liikmesriigi kodanikke ja nende perekonnaliikmeid vastavalt ELKS-le. Rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt on igal riigil õigus otsustada välismaalaste riiki sisenemine, nende sealviibimine ja riigist väljasaatmine, kuid riik peab arvestama välismaalaste õigust perekonnaval.

22. Riigikohtu halduskolleegium on käsitanud perekonnaelu riivena välismaalastele elamisloa andmata või selle pikendamata jätmist (RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00; RKHKo 12.06.2000, 3-3-1-15-00; RKHKo 19.06.2000, 3-3-1-17-00) ja välismaalasele Eestist lahkumise ettekirjutuse tegemist (RKHKo 19.06.2000, 3-3-1-16-00). Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha järgi võib juba elamisloa andmisest keeldumine, sõltumata sellest, kas keeldumisele järgneb või ei järgne ettekirjutus Eestist lahkumiseks, rikkuda õigust perekonnaelu puutumatusse (RKHKo 22.06.1999, 3-3-1-27-99). Riigikohus on leidnud samas, et olenevalt olukorrast võib elamisloa pikendamisest keeldumine riivata kas õigust perekonnaelule või õigust eraelule (RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-10-03; RKHKo 13.12.2007, 3-3-1-73-07).

23. Kauaaegsete sisserändajate väljasaatmine on EIK praktikas perekonnaelu kaitsva EIÕK art 8 kohaldamisel enim vaidlusi tekitanud. Üldjuhul on kauaaegsete sisserändajate väljasaatmine nende perekonnaelu puutumatusse rikkumine, kuid erandlikel asjaoludel, eriti avaliku korra ja riigi julgeoleku eesmärgil, on väljasaatmine EIK hinnangul õigustatud (EIKo 23078/93, *Bouchelka vs. Prantsusmaa*, 29.01.1997; EIKo 25613/94, *El Boujaidi vs. Prantsusmaa*, 26.09.1997; EIKo 46410/99, *Üner vs. Madalmaad*, 18.10.2006). EIK kaalub, kui tõsised on raskused, mis võivad abikaasal väljasaatmise korral tekkida, kusjuures pelk tõsiasi, et abikaasal võib oma mehe või naisega kaasa minnes raskusi tekkida, ei välista iseenesest väljasaatmist (EIKo 54273/00, *Boultif vs. Šveits*, 02.08.2001). Kohus on osutanud olulist tähendust asjaolule, kas isik on sündinud riigis, kust teda soovitakse välja saata, on sinna saabunud lapseeas või täiskasvanuna ning kui kaua on ta riigis elanud (EIKo 46410/99, *Üner vs. Madalmaad*, 18.10.2006). Kui isik on õiguspäraselt tulnud riiki ja elanud selles riigis lapseeas saati, siis peavad olema väga kaalukad põhjused, et teda võiks riigist välja saata (EIKo 1638/03, *Maslov vs. Austria*, 23.06.2008). EIK on tunnistanud kaebajate perekonnaelu puutumatusse rikkumiseks nende väljasaatmise riigist pärast abielu purunemist (EIKo 10730/84, *Berrehab vs. Madalmaad*, 21.06.1988; EIKo 29192/95, *Ciliz vs. Madalmaad*, 11.07.2000). Mõlemal juhtumil olid abielust sündinud lapsed. Kohtu arvates ohustas esimese juhtumi puhul isiku väljasaatmine isa ja lapse häid suhteid, mistõttu puudus kohane tasakaal kaitstava huvi ja kasutatud vahendi vahel. Teisel juhul märkis kohus, et riigil on ühelt poolt kohustus kindlustada, et perekonnaelu vanemate ja laste vahel jätkuks ka pärast lahutust, ning teiselt poolt kohustus hoiduda sammudest, mis võivad põhjustada perekondlike sidemete katkemise.

24. Paragrahvi 27 lg 2 on käsitatud erilise võrdsusõigusena. Arvestades asjaolu, et PS-s on olemas üldine võrdsusõigus (§ 12), millele § 27 lg 2 midagi täpsustavat ei lisa, ei ole kommenteeritaval sätel võrdsusõigusena praktilist tähendust. Seetõttu tekib küsimus, kas poleks põhjendatud tõlgendada § 27 lg 2 laiemalt kui PS-s abielu tähtsust rõhutavat ja abielu kui õigusinstituuti garanteerivat sätet.

25. Tekkelooliselt võib § 27 lg 2 eeskujuks pidada 1938. a PS § 21 lg 2. Oluline on aga arvestada ka 1938. a PS § 21 lg 3, mis oli eelmise lõikega seotud (vt kommenteeritava paragrahvi komm 2). On märgatav, et 1938. a PS-s oli nimetatud sätetel märksa laiem tähendus kui üksnes abikaasade võrdsuse sätestamine. Võib öelda, et 1938. a PS § 21 lg-d 2 ja 3 sätestasid abielu kui õigusinstituudi garantii ning andsid seadusandjale juhtnööre, kuidas vastav õigusinstituut peaks olema korraldatud.

26. EIÕK art 12 tagab abieluealisele mehele ja naisele õiguse abielluda ja luua perekond kooskõlas selle õiguse kasutamist reguleerivate riigisiseste seadustega (EIKo 10843/84, *Cossey vs. Ühendkuningriik*, 27.09.1990). EIK on rõhutanud, et kuigi üha enam liikmesriike on seadustanud samasooliste abielu, ei anna EIÕK art 12 samasoolistele paaridele õigust abielluda (EIKo 18766/11 ja 36030/11, *Oliari jt vs. Itaalia*, 21.07.2015). Samas ei viita Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 9 abielust rääkides mehele ja naisele. EIK praktikas on vaidlusi tekitanud usuabielude tunnustamine konventsiooniosalistes riikides. Kohus ei pidanud konventsiooni rikkumiseks seda, kui Šveits ei tunnustanud Iraanis alaealisega (14-aastane) sõlmitud usuabielu (EIKo 60119/12, *Z. H. ja R. H. vs. Šveits*, 08.12.2015).

27. EIÕK 7. protokoll (RT II 2010, 14, 55) art 5 täpsustab abikaasade võrdsuse sisu: „Abikaasadel on võrdsed õigused ja kohustused nendevahelistes eraõiguslikes suhetes, samuti nende suhetes lastega, abielu eel, selle ajal ja lahutuse järel. Käesolev artikkel ei takista riike rakendamast abinõusid, mis on vajalikud laste huvides.“ KPÕRP (RT II 1994, 10, 11) lisab abikaasade võrdsuse abielu lahutamise osas (art 23). KPÕRP-s märgitakse, et ühtegi abielu ei tohi sõlmida abiellujate vaba ja täieliku nõusolekuta (art 23). Seejuures on EIK leidnud, et konventsiooni art-st 12 ega ka art-st 8 ei tulene õigust lahutusele (EIKo 1955/10, *Babiarz vs. Poola*, 10.01.2017, p 49).

28. Paragrahvi 27 lg 2 sõnastus ei välista, et abielu võiks PS-s olla laiem kui üksnes mehe ja naise vaheline õigussuhe ehk laieneda ka samasoolistele paaridele. Teisalt ei tähendaks tõlgendus, et PS mõttes on abielu mehe ja naise vahel, seda, et samasooliste paaride õiguste kaitseks abielule sarnase õigusliku raamistiku loomine kahjustaks § 27 lg-s 2 tagatud abielu instituti. Samasoolistele paaridele õiguskaitsse andmine ei saa riivata nende inimeste õigusi, kellel on põhiseaduslik õigus abielluda.

29. Paragrahvi 27 lg 3 ütleb, et vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Eesti Vabariigi 1938. a PS-s sarnase sisuga sätet ei olnud, seetõttu tuleb sätte tekkelugu otsida PS ettevalmistamise materjalidest. J. Adamsi töögrupi koostatud põhiseaduse eelnõu § 21 lg 2 esimene lause ütles: „Laste kasvatamine ja nendele hariduse andmine on vanemate kohus.“ Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna ettepanekul lisati sättesse ka vanemate õigus kasvatada oma lapsi. Selline lisandus pidi garanteerima, et „Eesti Vabariigi seadustega ei saa minna kergekäeliselt vanemlike õiguste äravõtmise teed“ (L. Hänni Põhiseaduse Assamblee 30. istungil).

30. Sätte esialgne sõnastus oli seega suunatud eelkõige vanemliku põhikohustuse sätestamisele. Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna ettepanekul lisati sellele tõrjeõiguslik dimensioon – õigus tõrjuda riigi sekkumist vanemliku põhiõiguse teostamisse. Kuivõrd näha PS § 27 lg-s 1 üldist perekonnaelu kaitsvat sätet, mis hõlmab ka laste ja vanemate vahelisi suhteid ning sätestab tõrjeõiguse riigi sekkumise vastu, tekib küsimus, kas on põhjendatud eraldada üks perekonnaelu tahk PS § 27 lg 3 kaitse alla. Paragrahvi 27 lg 1 on ilma seadusreservatsioonita tagatud põhiõigus. Paragrahvi 27 lg 3 piiramise tingimused on aga ebaselged. Põhiseaduse ekspertiisikomisjon leidis, et § 27 lg 4 sätestab § 27 lg 3 suhtes seadusereservatsiooni (selle kohta vt § 27 lg 4 komm).

31. Pigem võiks § 27 lg 3 näha vanemlikku põhikohustust sisaldava sättena, mis paneb vanematele kohustuse hoolitseda oma laste eest ja kasvatada neid. See põhiseaduslik kohustus teenib eelkõige laste huve, tagades nende õiguse saada oma vanematelt hoolitsust. ÜRO lapse õiguste konventsioon reguleerib vanemate kohustusi peamiselt art-tes 5 ja 18. Artikli 18 järgi peavad lapse parimad huvid (vt laste õiguste kohta komm-d 38–41) olema vanemate tähelepanu keskpunktis. Artiklist 5 tuleneb lapse õiguste realiseerimisel keskse tähendusega „lapse arenevate võimete kontseptsioon“, mis kohustab vanemaid tagama lapsele kohase suunamise ja juhendamise, mis on kooskõlas lapse arenevate võimetega. Vanemad peavad seega kohandama juhendamist vastavalt lapse vanusele – mida vanem ja küpsem on laps, seda suurem on tema võime ise oma elu puudutavaid otsuseid vastu võtta. Näiteks on ÜRO lapse õiguste komitee rõhutanud, et noortel (10–18-aastastel) on õigus saada konfidentsiaalselt meditsiinilist nõustamist ja abi ilma vanema nõusolekuta (ÜRO lapse õiguste komitee üldkommentaar nr 20 (2016)). Vanema põhikohustust konkretiliseerib PKS, sätestades hooldusõiguse piirid. Vanema hooldusõigus hõlmab õigust hoolitseda lapse isiku eest (isikuhoidus) ja õigust hoolitseda lapse vara eest (varahooldus) ning otsustada lapsega seotud asju. Samuti on lapsevanem lapse seaduslik esindaja. Eeltoodust tulenevalt realiseerib lapse õigusi lapse nimel üldjuhul tema vanem. See kehtib ka lapse põhiõiguste kohta – õigus haridusele, tervise kaitsele, sotsiaalsele kaitsele jms kuuluvad küll lapsele endale, kuid neid põhiõigusi realiseerib üldjuhul tema nimel vanem. Samas peab vanem lapse põhiõigusi realiseerides arvestama, et lapse võime ja vajadus iseseisvalt ja vastutusvõimeliselt tegutseda suureneb (PKS § 116 lg 3). Seega nõrgeneb vanema õigus lapse nimel tegutseda lapse kasvades pöördvõrdeliselt lapse enda põhiõigusealisusega. Konkreetset vanust, millest alates laps ise muutub põhiõigusealiseks, ei ole, põhiõigusealisus on iga põhiõiguse puhul erinev ja tuleb välja selgitada kaalumise teel (vt § 9 komm-d). Kuni lapse põhiõigusealisuse (vajaliku küpsuse) saavutamiseni realiseerib lapse põhiõigusi vanem, kes peab seejuures lähtuma lapse parimatest huvidest (vt komm 39).

ÜRO lapse õiguste konventsioon rõhutab vajadust tunnustada põhimõtet, et mõlemad vanemad vastutavad ühiselt lapse üleskasvatamise ja arendamise eest. Vanematel või teatud juhtudel seaduslikel hooldajatel lasub esmane vastutus lapse üleskasvatamise ja arendamise eest (art 18).

32. Paragrahvi 27 lg-s 3 sätestatud põhikohustuse kandjaks on vanemad. Põhikohustuste puhul tuleb silmas pidada, et kohustused piiravad põhiõigusi. Paragrahvi 27 lg-st 3 tulenev põhikohustus piirab põhiõigusi, kõige üldisemalt § 19 lg-s 1 tagatud üldist tegevusvabadust, kuid kohustus hoolitseda lapse ainelise heaolu eest võib piirata ka vanema omandivabadust (§ 32) ja muid põhiõigusi. Kuivõrd põhikohustused piiravad põhiõigusi, ei saa neid realiseerida otse PS alusel, vaid üksnes juhul, kui parlament on põhikohustuse eelnevalt seadusega konkretiseerinud. PS põhikohustused ei kaota ära põhiõiguste piiramisel üldist seadusereservatsiooni ega ka üksikute põhiõiguste konkreetseid seadusereservatsioone.

33. Paragrahvi 27 lg-s 3 nimetatud kohustust tuleb pidada erisätteks § 27 lg-s 5 sätestatud kohustuse suhtes hoolitseda abivajava perekonnaliikme eest (vt komm 43 jj). Paragrahvi 27 lg 3 võiks tõlgendada nii, et see kohustab hoolitsema (sh last ülal pidama) lapse eest kuni lapse täisealiseks saamiseni. Pannes laste eest hoolitsemise kohustuse vanematele, vabaneb riik

teatud piirini laste hoolekandekohustusest. Siin on § 27 kokkupuutepunkt sotsiaalsete põhiõigustega, eelkõige § 28 lg-st 2 tuleneva õigusega riigi abile puuduse korral. Paragrahvi 27 lg 3 ei vabasta riiki § 28 lg-st 2 tulenevast kohustusest hoolitseda puudust kannatavate laste eest (vt ka RKTko 25.04.2018, 2-16-100215, p 16.3.2). Seejuures peab abi olema nii suur, et vanemad saaksid ise oma laste, sh puuetega laste eest hoolitseda ega peaks oma lastest majandusliku kitsikuse tõttu loobuma (EIKo 39948/06, *Saviny vs. Ukraina* 18.12.2008, p 50, milles kohus leidis, et vanematelt ei või last ära võtta vaid põhjusel, et nende majanduslik olukord ei võimalda last kasvatada, vt ka EIK art 8 praktika 2019. a kokkuvõtet, p 322). EIK on arvanud riigi makstavat perehüvitised perekonnaelu kaitsealasse (EIKo 40080/07, *Fawsie vs. Kreeka* 28.10.2010, p 28).

34. Paragrahvi 27 lg 4, mis ütleb, et seadus sätestab vanemate ja laste kaitse, on käsitatud seadusereservatsioonina § 27 lg-s 3 sätestatud õiguste ja kohustuste suhtes (vt põhiseaduse ekspertiisikomisjoni 1998. a lõpparuanne Justiitsministeeriumi kodulehel). Sätet on käsitatud ka perekonna kaitseõigusena (vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001 eriväljaanne).

35. Sätte eeskujuks oli 1938. a PS § 21 lg 4: „Seadusega korraldatakse emade ja laste kaitse.“ Sarnases sõnastuses oli säte ka J. Adamsi töögrupi poolt ette valmistatud põhiseaduse eelnõu § 21 lg 1 kolmandas lauses (Põhiseaduse Assamblee hilisemates eelnõudes vastavalt § 22 lg 1 kolmas lause ja § 25 lg 1 kolmas lause). Emade kaitse asendati hiljem vanemate kaitsega põhjusel, et Põhiseaduse Assamblee liikmetel ja avalikkusel tekkis küsimus, kas isad ei väärigi seaduse kaitset. Eialgu põhjendati üksnes emade kaitset sellega, et kuna säte puudutab eelkõige lastekaitset, siis on emal eriline roll lapsega tiheda seotuse tõttu (vt V. Saatpalu, V. Rumesseni ja H. Runneli mõttevahetust eelnõu § 21 lg 1 kolmanda lause üle Põhiseaduse Assamblee 13. istungil ja L. Hänni sõnavõttu eelnõu § 25 kohta 22. istungil).

36. Geneetilised argumentid räägivad seega pigem selle kasuks, et käsitada § 27 lg 4 erilise kaitseõigusena, mis täiendab ja täpsustab juba § 27 lg-st 1 tulenevat perekonna kaitseõigust ja § 13 lg 1 esimesest lausest tulenevat üldist põhiseaduslikku kaitsekohustust. Paragrahvi 27 lg-st 4 võib kõigepealt tuletada riigi kohustuse kaitsta lapsi. Lisaks sellele võib sättest tuletada ka kohustuse tagada perekonna seesmine kaitse ehk kaitsta perekonnaliikmeid nende omavahelistes suhetes. Paragrahvi 27 lg-st 4 ei tulene üksnes riigi objektiivne kohustus, vaid ka põhiõiguse kandja subjektiivne õigus saada riigilt kaitset. Sellele põhiseaduslikult kaitstud positsioonile saab isik tugineda juhul, kui riik jätab oma kaitsmiskohustuse täitmata.

37. Laste kaitset reguleerivad mitmed rahvusvahelised konventsioonid, millega Eesti on ühinenud: ÜRO lapse õiguste konventsioon (RT II 1996, 16, 56), ILO konventsioon nr 182 „Lapsele sobimatu töö ja muu talle sobimatu tegevuse viivitamatu keelustamine“ (RT II 2001, 20, 109), riikidevahelises lapsendamises laste kaitseks tehtava koostöö konventsioon (RT II 2001, 31, 157). Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 24 sätestab samuti laste põhiõigused – õigus kaitsele ja hoolitsusele; õigus väljendada oma seisukohti, mida võetakse arvesse vastavalt lapse vanusele ja küpsusele; lapse õigus tema parimate huvide esikohale

seadmisele; õigus säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga, kui see ei ole lapse huvidega vastuolus. Kuigi EL ei ole ÜRO lapse õiguste konventsiooniga liitunud, on EL väljendanud tahet olla seotud konventsioonis sätestatud lapse õiguste põhimõtetega (2006. a otsuses asjas C-540/03 *Euroopa Parlament vs. nõukogu* tunnustas EK põhimõtet, et hindamaks EL õiguse vastavust laste põhiõigustele, tuleb lähtuda ÜRO lapse õiguste konventsioonist, mis on liikmesriikidele siduv (p-d 35–37)).

38. Lapse õiguste konventsiooni art 3 lg 1 annab lapsele õiguse, et kõigis teda puudutavates toimingutes või otsustes (nii avalikus kui erasfääris) tuleb esikohale seada lapse parimad huvid. Lapse parimate huvide esikohale seadmine on põhimõte, mida tuleb arvesse võtta kõigi muude lapse õiguste tõlgendamisel. Arvestada tuleb ka õigust võrdsele kohtlemisele (art 2), sünnipärasest õigust elule, ellujäämisele ja arengule (art 6) ning lapse õigust ärakuulamisele (art 12). Lapse õiguste konventsioon ei pea vajalikuks mitte üksnes riigisiseste põhimõtete sõnastamist, vaid ka seadusandlike, administratiivsete, sotsiaalsete ja haridusalaste abinõude rakendamist, et kaitsta last igasuguse füüsilise ja vaimse vägivalla, ülekohtu või kuritarvituse, hooletusse jätmise, hooletu või julma kohtlemise või ekspluateerimise eest, kui laps viibib vanemate, seadusliku hooldaja või mõne teise lapse eest hoolitseva isiku hoole all (art 19).

39. Paragrahvi 27 lg-st 4 tulenevalt peab riik kehtestama laste kaitsmiseks vajaliku menetluse ja korralduse – lastekaitseüsteemi. Seejuures tuleks § 27 lg-s 4 tõlgendada „laste kaitset“ avaralt, st laste õiguste kaitsena, mitte kitsalt laste kaitsena vägivalla ja väärkohtlemise eest. ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 6 lg 2 paneb riigile kohustuse tagada lapse areng võimalikult maksimaalselt. Selle kohustuse täitmine eeldab kõigi ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud õiguste kaitset ja lastekaitseüsteemi olemasolu, mis võimaldab sekkuda, kui lapse õigusi rikutakse ja lapse areng on seeläbi ohus.

40. Lastekaitse korraldus on reguleeritud LasteKS-s, kus on muu hulgas sätestatud riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ülesanded laste õiguste ja heaolu tagamisel. Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutused peavad arendama välja meetmed lapse abivajaduse ennetamiseks ning olemasolevate probleemide vähendamiseks (LasteKS § 6 lg 2). LasteKS lähtub ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhimõtetest.

41. Paragrahvi 27 lg-st 4 tulenev perekonna seesmine kaitse hõlmab riigi kohustuse pakkuda pereliikmetele kaitset perevägivalla eest. Perevägivallaks peetakse nii paarisuhtevägivallada, laste väärkohtlemist, vägivallada vanemate või vanavanemate suhtes, samuti õdede-vendade vahelist vägivallada. 2011. a võttis Euroopa Nõukogu ministrite komitee Istanbulis vastu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni, mida kommentaari kirjutamise ajal ei ole Riigikogu veel ratifitseerinud. Konventsioon kohustab riike looma õigusliku raamistiku perevägivalla vastu võitlemiseks ja eraldama piisavalt raha meetmete elluviimiseks. Perevägivallad on konventsiooni art 3 lg b kohaselt igasugused füüsilise, seksuaalse ja psühholoogilise vägivalla aktid, mis leiavad aset perekonnas või koduseinte vahel või endiste või praeguste abikaasade või partnerite vahel, sõltumata sellest, kas vägivallatseja elab või on elanud koos ohvriga samas elukohas. Kuigi konventsiooni põhiriik

on võitlusel naiste ja tütarlaste vastu suunatud vägivallega, on konventsioon kohaldatav kõigi perevägivalda ohvrite suhtes. Konventsiooni art 26 kohustab andma kaitset ja tuge vägivalda pealtnägijaks olnud lastele.

42. Nii nagu § 27 lg 3 sätestab ka § 27 lg 5 põhikohustuse – kohustuse hoolitseda abivajava perekonnaliikme eest. Säte on peaaegu sõna-sõnalt üle võetud 1938. a PS-st (§ 28 lg 1). Kui käsitada § 27 lg 1 nii nagu eespool välja pakutud, st ulatuslikku kaitset pakkuva põhiseadusliku perekonnaõigusena, tuleneb sellest ka perekonnaliikme õigus hoolitseda abivajaja eest ja oodata, et riik ei takistaks tal seda teha. Sellest käsitusest erinevalt on Riigikohus leidnud, et juhtimisõiguse äravõtmine riivab PS § 27 lg 5, kuna takistab isikul hoolitseda abivajava pereliikme eest (RKPJKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 64).

43. Paragrahvi 27 lg 5 on sõnastatud väga üldiselt. Sätte sõnastus ei täpsusta, kes on § 27 lg 5 tähenduses pereliikmed ehk kes on põhikohustuse kandja ja kelle abistamisele kohustus laieneb. Siit tekib küsimus, kas PS § 27 lg-s 1 silmas peetud perekond ja lg-s 5 nimetatud perekond on kattuvad (vt V. Kõve eriarvamust asjas RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/18), st kas õigusest kellegi eest hoolitseda saab tuletada sama sisuga kohustust. Kuna õigus hoolitseda oma pereliikme eest on sisult tõrjeõigus, siis ei pea PS § 27 lg 1 ja lg 5 mõistete maht kattuma ja lg 5 perekonna mõiste saab mahult olla kitsam. Samuti ei ole täpsustatud, millist hoolitsust on silmas peetud (kas isiklikku või ainelist) ning kus lõpeb pereliikme kohustus ja algab riigi hoolekandekohustus. Sedavõrd laia sõnastuse tõttu on soovitatud kommenteeritavat sätet muuta ja sõnastada kohustuse kujundamiseks seadusereservatsioon (nii nt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses (1997). – Juridica 2001 eriväljaanne, samuti põhiseaduse ekspertiisikomisjoni 1998. a lõpparuanne Justiitsministeeriumi kodulehel).

44. Riigikohus on tõlgendanud PS § 27 lg 5 sättena, mis paneb paika selle, kus lõpeb perekonna ja algab riigi kohustus hoolitseda abivajava isiku eest. Paragrahvi 28 lg 2 annab õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Riigi sotsiaalabi ja selle ulatuse üle otsustamisel tuleb arvestada § 27 lg-ga 5, mis kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. PS-st tuleneb seega, et puudust kannatava isiku nõudeõigus riigi vastu § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudust kannatava perekonnaliikme eest hoolitsema (vt RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 32; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 126). Riigikohtul ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses veel tulnud hinnata, kas pereliikmetele seadustega pandud abistamiskohustuse ulatus on põhiseaduspärane. Ilmselt võib asuda seisukohale, et täiskasvanud pereliikmete abistamise kohustuse ulatus ei pea piirnema abivajava pereliikme esmavajadustega, vaid võib olla laiem tingimusel, et see on abistavale pereliikmele jõukohane, st abistava pereliikme enda inimväarikus on kaitstud ning ta saab ilma ülemääraste takistusteta realiseerida põhiõigusi ja vabadusi ning täita tal lasuvaid muid põhikohustusi, sh hoolitseda oma alaealiste laste eest. Abistamiskohustuse ulatuse sätestamisel tuleb seadusandjal järgida ka võrdse kohtlemise põhimõtet, nt arvestada sellega, et täiskasvanud puudega inimese abivajadus võib olla võrreldes puudeta inimesega kordades väiksem, mistõttu ühele perele langev hoolitsuskoormus võib osutada märkimisväärselt suuremaks pelgalt põhjusel, et abivajaval pereliikmel on puue. Selline

lähenemine ei pruugi olla kooskõlas ka rahvusvahelise õigusega (vt L. Arrak, A. Kivioja. Kes kannab eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud? Kohaliku omavalitsuse ja perekonna kohustused eakale vajalike sotsiaalteenuste rahastamisel. – Juridica 2017, nr 5).

45. Abistamiskohustuse olemasolusse puutuvalt on Riigikohus leidnud, et esmajärjekorras tuleb vanematel hoolitseda oma laste eest (sh katta lapse ülalpidamisega seotud kulud) ning riigi kohustus hoolitseda puudust kannatavate laste eest ei mõjuta vanemate kohustust oma lapsi ülal pidada (RKTKo 25.04.2018, 2-16-100215/85, p 16.3.2). Sellest lahendist võib välja lugeda, et olukorras, kus abistamiskohustusega pereliikmel on alaealisi lapsi, vabaneb pereliige täisealiste abivajajate eest hoolitsemise kohustuse täitmisest osas, milles ta ei ole faktiliselt võimeline täisealistele pereliikmetele perekondlikku hoolitsust tagama. Samuti saab siit tuletada, et olukorras, kus riik annab puudust kannatavale inimesele tema inimväärikuse tagamiseks abi ajal, mil perekond oma hoolitsuskohustust ei täida, ei too see automaatselt kaasa perekonna abistamiskohustusest vabanemist.

46. Hoolitsust § 27 lg 5 tähenduses on Riigikohus sisustanud nii pereliikmele ainulise abi andmisena kui ka isikliku hooldusena (RKÜKo 03.06.2011, 3-3-1-44-11, p 62). Samas on Riigikohus öelnud, et PS § 27 lg-s 5 sätestatud perekonna põhikohustus hoolitseda oma abivajava liikme eest ei ole kõikehõlmav (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 146). Kuna § 27 lg-s 5 sätestatud põhikohustus riivab kohustuse kandja põhiõigusi, on soovitatav seda kohustust kitsalt tõlgendada. Kui seadusandja reguleerib abistamiskohustust, tuleb tal arvestada selle mõju perekonnaliikmete põhiõigustele ja tagada, et abistamiskohustus ei riivaks ülemääraselt kohustuse kandja põhiõigusi. Seega kui § 27 lg 3 puhul on vanema kohustust hoolitseda alaealise lapse eest põhjendatud tõlgendada laiemalt kui üksnes ülalpidamiskohustust, siis ülejäänud pereliikmete puhul ei saa seda nii kindlalt väita. Seejuures tuleb riigil tulenevalt PS § 27 lg-ga 1 tagatud perekonnaautonoomias ja sellest tulenevast tõrjeõigusest austada põhiõigustega kooskõlas olevaid peresiseseid kokkuleppeid selle kohta, kuidas ehk mil viisil hoolitsuskohustust üksteise suhtes täidetakse (vt RKÜKo 03.06.2011, 3-3-1-44-11, p 62; RKPJKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 64).

47. Kuna PS § 27 lg 5 ja PS § 28 lg 2 on omavahel tihedalt seotud, tuleb seadusandjal luua neid sätteid arvestav terviklik abistamissüsteem, et kellegi inimväärikus ei jääks pere ja riigi abistamiskohustuste mittehaakumise tõttu kaitseta. Riigikohus on märkinud, et õiguslikke piiranguid, mis muudavad põhiõiguse riigi abile puuduse korral lünklikuks või teevad abi taotlemise ja saamise ebamõistlikult raskeks, tuleb hinnata kui Eesti Vabariigi põhikorra tuuma puudutavat küsimust (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49). Ka on Riigikohus selgitanud, et põhiõiguste tõhusa kaitse seisukohalt on oluline, et seadusandja kehtestaks piisavalt täpsed reeglid selle kohta, millal tekib avaliku võimu kohustus anda inimesele abi (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 127). PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse realiseerumiseks ja riigi abi puuduse korral tagamiseks tuleb avalikus õiguses abi saamise õigust reguleerides arvestada perekonnaõigust reguleerivates seadustes (eraõiguses) sätestatud (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 46).

PARAGRAHV 28

Igäühel on õigus tervise kaitsele.

Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdsetl Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Riik soodustab vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet.

Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.

Tervisepõhiõigus

1. Igäühe õigus tervise kaitsele on mitmetahuline põhiõigus, mis on tihedalt seotud PS §-s 10 sätestatud õigusega inimväärikusele, PS §-s 16 sätestatud õigusega elule ja PS §-st 26 tuleneva eraelu puutumatusena (nt kehaline ja vaimne puutumatus).

2. Esemeliselt kaitsealalt on hõlmatud nii inimese vaimne kui ka füüsiline tervis ning sotsiaalne heaolu. Tervisepõhiõiguse sisustamisel on abiks Eestile siduv rahvusvaheline õigus: Oviedo konventsioon, EIÕK, PIÕK, MSKÕP, ESH.

3. Riigil tuleb tagada, et terviseteenuste osutamisel võetaks kasutusele sobivad meetmed inimese elu ja tervise kaitseks (EIKo 46043/14, *Lambert jt vs. Prantsusmaa*, 05.06.2015, p 140). Milline abi ja millised abi osutamise meetmed on sobivad, tuleb hinnata abi osutamise aja eksperditeadmise põhjal. Samuti tuleb riigil luua tõhus kontrollimehhanism, mis kindlustab nõuetele vastava terviseabi osutamise. Patsiendile tuleb privaatsuse kaitse kõrval tagada usaldus tervishoiutöötajate ja üldiselt teenuse osutamise vastu, sest vastasel juhul võib inimene jätta teenuse osutamiseks vajaliku info andmata või terviseteenuste kasutamisest loobuda ja nii seada ohtu iseend või nakkushaiguse kandmise korral teisi inimesi. Sestap peab riik pakkuma sobivaid tagatise mh ennetamiseks inimese terviseinfo avalikuks tulekut (EIKo 66490/09, *Mockuté vs. Leedu*, 27.02.2018, p 93). Üksikisiku kaitseks tuleb luua ka tõhus, erapooletu, sõltumatu ja toimiv menetlus patsiendi surma põhjuse tuvastamiseks ja surma põhjustajate vastutusele võtmiseks, sh vajadusel kriminaalvastutuse rakendamiseks (EIKo 3853/14, *A. V. vs. Eesti*, 29.03.2016, p-d 62, 63; EIKo 47848/08, *Centre for Legal Resources Valentin Câmpeanu eest vs. Rumeenia*, 17.07.2014, p-d 132 ja 133; ESH komitee praktika kokkuvõte (2018. a seisuga) art 11 kohta).

4. PS § 26 järgi võib inimest ravida üldjuhul vaid tema tahte alusel: enesemääramisõigus annab õiguse keelduda ravist (nt vereülekandest) isegi juhul, kui see tundub kõrvalseisjale või professionaalile ebaloogilise või vale otsusena või seab ohtu tema enda tervise või elu (vt ka EIKo 2346/02, *Pretty vs. Ühendkuningriik*, 29.04.2002, p-d 62 ja 63). Riigil tuleb tagada inimese vaba ja teavitatud nõusoleku põhine ning inimese seisundile vastav (sobiv) terviseabi (vt ka EIKo 47848/08, *Centre for Legal Resources Valentin Câmpeanu eest vs. Rumeenia*, 17.07.2014, p 130). PIÕK art-te 15, 17 ja 25 järgi peavad ka puuetega inimesed saama vaba ja informeeritud nõusoleku alusel ise otsustada oma terviseküsimumste üle, PIÕK art 12

järgi pole nt eestkostjate langetatud asendusotsused lubatavad. Asendusotsuste asemel võib otsuste langetamisel pakkuda puuetega inimestele tuge.

5. Tahtevastast ravi (inimene pole raviks vabalt ja teavitatult nõusolekut avaldanud) õigustab PS § 28 lg 1 riiki rakendama siis, kui ravimata inimene kujutab teiste inimeste tervisele arvestatavat ohtu. Näiteks võib riigi sekkumine inimese enesemääramisõigusesse ja tahtevastane ravi olla õigustatud mõne nakkushaiguse (leviku) korral. Nimelt kohustab PS § 19 lg 2 igaüht austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi. PS § 13 lg 1 esimene lause sätestab üldise kaitsepõhiõiguse, mis annab õiguse riigi kaitsele kolmandate isikute rünnete eest. PS § 26 lubab riigil eraellu sekkuda tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ning PS § 28 lg 1 sätestab põhiõiguse tervise kaitsele. Seega on riik kohustatud looma õiglase tasakaalu nakkushaige ja veel terve inimese (põhi)õiguste vahel ning arvestatava ohu korral on riigi sekkumine tahtevastase ravi näol lubatav (teatud juhtudel isegi kohustuslik). Tahtevastane ravi on mh lubatav nii inimeselt vabaduse võtmisega (PS § 20 lg 2 p 5) kui ka liikumisvabaduse piirangute kohaldamisega (PS § 34). Kui ravi pole, see on inimesele vastunäidustatud (vt nt EIK lahendit asjas, kus EIK pidas mh oluliseks, et vaktsiini sobivust konkreetsele inimesel oli kontrollitud, EIKo 24429/03, *Solomakhin vs. Ukraina*, 15.03.2012, p 36) või esineb mõni muu kaalukas põhjus inimese tahtevastaselt ravimata jätmiseks, võib põhiõiguste seisukohalt lubatava lahenduse leidmine olla päris keeruline, sest valida on sisuliselt vaid nakkushaigelt inimese vabaduse võtmise ja tema liikumise piiramise vahel määrata ajaks. Muudel juhtudel, mil ravimine on võimalik ja see ei sea nakkushaige inimese elu ja tervist märkimisväärselt ohtu, ei saa inimene aga üldjuhul nõuda riigilt tahtevastase ravi asemel vabadusevõttu või liikumisvabaduse piirangute seadmist.

6. Ka puudega inimestelt lubab PS võtta vabaduse või piirata nende liikumisvabadust, kui haiguse tõttu on inimene endale või teistele ohtlik. Samas PIÕK art 14 ei luba pelgalt sel põhjusel, et inimesel on puue, tema vabadust piirata, samuti välistab PIÕK intellektipuudega inimeste ja psühhosotsiaalse puudega inimeste tahtevastase ravi. Samas inimeselt vabadusevõttu ja tema tahtevastast ravi jaatavad nii EIÕK (vt EIK praktika kokkuvõtet (2018. a seisuga); vt ka PS § 20 komm-d) kui ka Oviedo konventsioon. Seejuures EIK uuema praktika järgi on vaimsete häirete korral vabadusevõtu seaduslikkuse üheks tingimuseks inimesele sobiva ravi pakkumine (EIKo 10211/12 ja 27505/14, *Ilseher vs. Saksamaa*, 04.12.2018, p 168).

7. PS § 28 lg-st 1 tuleneb ka riigi kohustus rakendada positiivseid meetmeid, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu (nt välisõhu kvaliteet, ohutu müratase, toiduohutus, kaitse kiirguse ja asbesti eest). Tuleb võtta meetmeid vältimaks inimeste haigestumist (nt nakkushaigustesse, kutsehaigustesse, depressiooni) ning vigastuste teket (nt toodetud ohtliku mänguasja tõttu) ja surma (nt surmaga lõppeda võivaid liiklusõnnetusi). Tervisliku ja ohutu elukeskkonna tagamiseks võetavad meetmed peavad kajastuma õigusaktides (nt nõuded mänguasjade ohutusele, vee kvaliteedile, reisijateveo ohutusele, jäätmekäitlusele; õigusaktis sätestatud keeld käidelda narkootilisi ja psühhotroopseid aineid ja vastav karistus selle keelu rikkumise eest, kohustus anda toote kohta tõest infot). Kuna kehtestatud nõuetest on kasu vaid siis, kui neid järgitakse, tuleb erilist tähelepanu pöörata riikliku järelevalve

tõhususele. Tööohutuse ja -tervishoiu osas vt PS § 29 lg 4 komm-d. Rahvatervise küsimustele tähelepanu pööramist ja üldiste ennetusmeetmete kasutuselevõttu peetakse oluliseks nii ÜRO, Euroopa Nõukogu kui ka EL tasemel (vt ELTL 168 jj; ESH komitee praktika kokkuvõtte (2018. a seisuga) art 11 kohta; MSKÕP komitee üldkommentaar 14 (2000)). Kohustuslik vaksineerimine, nii nagu iga muu kohustuslik meditsiiniline sekkumine (nt sundtestimine), riivab eraelu puutumatus (EIKo 24429/03, *Solomakhin vs. Ukraina*, 15.03.2012, p 33) ja võib olla õigustatud vajadusega kaitsta rahva tervist (vt nt lahendit kohustusliku tuberkuloosi testimise kohta (EIKo 10435/83, *Acmanne jt vs. Belgia*, 10.12.1984), kui sellega ei kahjustata ülemääraselt inimest, kelle eraellu nii sekkutakse. Vaksineerimiskohustuse sidumisel tagajärgedega (nt lapse haridusasutusse vastuvõtmisest keeldumisega või sotsiaalhüvitiste andmata jätmisega) võivad tekkida ka küsimused teiste põhiõiguste piirangute põhiseaduspärasusest (kommentaaride kirjutamise ajal polnud veel EIK teinud lahendit asjas *Vavřička jt vs. Tšehhi Vabariik*). Vt ka PS § 26 komm-d ja EIK praktika kokkuvõtet seisuga 31.12.2019.

8. Kuigi tervisepõhiõigus on kaalukas põhiõigus, mille realiseeritavus annab eeldused teiste põhiõiguste realiseerimiseks, ei saa sellele põhiõigusele automaatselt omistada suuremat kaalu kui mõnele teisele põhiõigusele (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26/13; RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14; RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13). Näiteks ei saa öelda, et õigus tervise kaitsele kaalub automaatselt üles õiguse tegevusvabadusele, mistõttu ei või kortermaja röödul suitsetada, või igasuguse liikumiskiirangu, kui levimas on mõni nakkushaigus. Tervisepõhiõigust tuleb koos teiste põhiõigustega ja -vabadustega kaaluda.

9. PS § 28 lg 1 sisaldab sotsiaalset põhiõigust tervisteenustele ja asendussissetulekule tervisest põhjustatud sissetulekukaotuse korral. Riigil on kohustus tagada juurdepääs tervisteenustele. Selleks tuleb luua ja hoida toimivana tervishoiusüsteem, mille kaudu inimesele oleksid haiguse või vigastuse korral ilma ebamõistliku viivitusega kättesaadavad kvaliteetsed tervisteenused (MSKÕP järgi nt ka palliatiivravi). Väljastatud ei ole sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu tervisteenuste kättesaadavaks tegemisel osalise rahastamise kohustuse inimesele jätmise, kuid teenuste eest inimeselt võetava tasu suurus peab tagama inimesele teenuse majandusliku kättesaadavuse. Samuti tuleneb PS § 28 lg-st 1 kohustus tagada ravimite kättesaadavus (RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56). PS § 28 lg 1 järgi peab ajutisest töövõimetusel tingitud sissetulekukaotuse puhuks olema inimesele tagatud asendussissetulek (vt ka MSKÕP komitee üldkommentaar 14 (2000); ESH komitee praktika kokkuvõtte (2018. a seisuga) art-te 11, 12 ja 13 kohta).

10. Tervisepõhiõigusega seotud riigi kohustuse ulatuse kindlaksmääramisel tuleb arvestada, et sotsiaalsete põhiõiguste maht sõltub riigi majanduslikust olukorrast ja sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; vt analoogia korras ka EIKo 14462/03, *Pentiacova jt vs. Moldova*, 04.01.2005, p B). Sotsiaalse põhiõiguse kohta vt ka PS § 28 lg 2 komm-d.

Põhiõigus riigi abile tunnustatud sotsiaalsete riskide korral

11. PS § 10 järgi on põhiseaduse aluspõhimõteteks inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtted (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 119; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 14 ja 16), mis Riigikohtu hinnangul moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49). Neist põhimõtetest on tuletatavad sotsiaalsed põhiõigused, sh PS §-s 28 nimetatud õigused (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 119; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 13).

12. PS §-s 28 kaitstud sotsiaalsete riskide korral põhineb abi andmise kohustus PS §-s 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõttel. Põhiseadusega kaitstud juhtumitel on ühiskond otsustanud tagada inimesele sotsiaalse kaitse osalise või täieliku sissetulekukaotuse või teatud kulude tekkimise puhuks ning muu vajaliku abi kaupade ja teenuste näol, mis riigi sekkumisteta oleksid kättesaamatud. Klassikalisteks sotsiaalseteks riskideks peetakse ILO konventsioonis nr 102 nimetatud riske. PS § 28 lg 2 nimetab nelja juhtumit (vanadus, töövõimetus, toitjakaotus, puudus), mille puhul tuleb inimesele abi anda. Riigikohus on PS § 28 lg-ga 2 kaitstavaks pidanud ka töötust (RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51; RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 11) ning kaudselt puuet (RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 28). Seejuures võib puude lugeda kaitstavaks ka PS § 28 lg-ga 4 (vt puude kohta ka RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 34 jj). Kas PS § 28 lg 2 hõlmab hüvitisi, mis on mõeldud toetama lapse ülalpidamise kohustuse täitmist, pole selge (kommentaaride koostamise ajaks polnud Riigikohtu üldkogu veel langetanud otsust asjas 3-18-1672). EIK praktika järgi on nt vanemale võimaldatav lapsehoolduspuhkus ja selle andmisega seonduvad hüvitised kaitstavad art-ga 8 kui perekonnaelu puudutavad küsimused, kuna need edendavad perekonnaelu ja mõjutavad selle korraldust (EIKo 30078/06, *Konstantin Markin vs. Venemaa*, 22.03.2012, p 130; lahtiseks on EIK praktikas jäänud aga, kas nt puuetega laste toetused võiksid kuuluda perekonnaelu kaitsealasse, vt EIKo 11810/03, *Maurice vs. Prantsusmaa*, 06.10.2005, p 120). PS §-s 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõttest on võimalik tuletada ka teisi sotsiaalseid riske, mille korral on avalik võim kohustatud inimest abistama. Seepärast võib PS § 28 lg-s 2 toodud sotsiaalsete riskide loetelu näha avatuna. Mitmed riigid on näiteks hakanud eraldisesisva sotsiaalse riskina tunnustama pikaajalist hooldusvajadust (nt Belgia, Holland, Saksamaa). Ka Euroopa Liit näeb, et pikaajalise hooldusvajaduse korral on isikul õigus heakvaliteedilisele ja taskukohasele hooldusteenusele.

13. PS § 28 lg 2 järgi peab põhiseadusega kaitstud riskide puhul inimesele abi põhiseadusega nõutud kohustuslikkus ulatuses tagama riik. Riigikohus on leidnud, et põhiõiguste realiseerumise ja põhiseaduse põhiprintsiipide elluviimise on kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim, mistõttu põhiseadus ei keela korraldada sotsiaalhoolekannet nii, et ülesannete täitmine on jagatud riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 121). Samas pole PS § 28 mõtte kohaselt aktsepteeritav, et peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles vastutab kohalik omavalitsus, riigi eri piirkondades oluliselt erinev vastavalt sellele, milline on omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus: riik ei või lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus

sõltub ulatuslikult inimese elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslikust suutlikkusest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67). Seega võib küll abi andmise korraldusse kaasata kohalikke omavalitsusi, ent abi põhiseaduspärasuse, sh võrdse kohtlemise eest vastutab Riigikogu (vt ka riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamust asjas 5-18-7/9, 09.12.2019). Samuti ei tulene PS §-st 28 keeldu täita selles ette nähtud ülesannet eraõiguslike isikute kaudu. Eraõiguslike isikute kaasamisel abi andmisele peab avalik võim sättima paika tõhusad kontrollimehhanismid, et eraõiguslik isik ei saaks abiandmisel omavolitseda ja jätta abivajaja sisuliselt abita (nt põhjendamatu keelduda sotsiaalteenust osutamast alkoholihoobes inimesele, kui too vajab abi) või ülemääraselt või volituseta piirata abivajaja muid põhiõigusi (nt isikupuutumatus).

14. Sotsiaalabi andmisel võib riik arvestada PS § 27 lg-st 5 tuleneva perekonna abistamiskohustusega (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 126; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 18). Küll aga ei saa riik seada abi andmise ulatust sõltuvusse sellest, kas inimesel on võimalik taotleda abi heategevusorganisatsioonidelt, sest viimastel puudub abi andmise kohustus, samuti poleks põhiseadusega kooskõlas nõue küsida neilt abi (vrd RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 34). Ka on probleemne riigi kohustuse määratlemisel arvestada KOV-de vabatahtlikult pakutavate toetuste ja teenustega, kuna tulenevalt asjaolust, et kohalik omavalitsus pole kohustatud puuduse korral inimestele abi andma (PS § 28 lg 2 silmis on kohustatud subjektiks riik), on tema vabatahtlikud toetused ja teenused mõeldud mitte riigi kohustuse täiteks, vaid sellele lisaks (vrd RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p-d 34 ja 35, vt ka riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamust asjas 5-18-7/9, 09.12.2019).

15. Kuna riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundab Riigikogu ning sotsiaalsete põhiõiguste maht sõltub muu hulgas riigi majanduslikust olukorrast, määrab sotsiaalsete riskide realiseerumise puhuks kaitse saamise tingimused, ulatuse, korra ning abi liigid kindlaks seadusandja (RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 20; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 127; RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 15 ja 16; RKHko 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14). Rahvusvahelisest õigusest tuleneb kohustus tõsta järk-järgult sotsiaalkaitse taset (ESH art 12 lg 3, MSKÕP art 2 lg 1) ning keeld kergekäeliselt loobuda juba saavutatud sotsiaalkaitse tasemest, sh asendada sotsiaalkindlustussüsteem täielikult sotsiaallabisüsteemiga ehk riigi antava abiga puuduses olevatele inimestele nende viimases hädas. Vaatamata riigi ulatuslikule otsustusõigusele sotsiaalkaitse kujundamisel on sotsiaalsed põhiõigused subjektiivsed ja kohtulikult kaitstavad õigused (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16; RKHko 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14). Piiratud on vaid kohtuliku kontrolli ulatus: sotsiaalsete õiguste järgimise kontrollimisel ei või kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 127; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; RKHko 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14). Sotsiaalpoliitiliseks küsimuseks on kohus pidanud nt pensioni arvutamise aluseid (RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13, p 56), avaliku teenistuse palgakorralduse reformi ja ametipensionisüsteemi kujundamist (RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 58), samuti seda, kas arvestada toimetulekutoetuse määramisel PS § 28 lg 2 kaitsealast välja jäävatel eesmärkidel makstavate sotsiaaltoetustega (RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 29).

16. PS § 28 lg 2 ütleb, et abi saamise õigus ja tingimused tuleb reguleerida seadusega. Seda on vaja teha põhjusel, et eelarvet ning majandus- ja sotsiaalpoliitikat kujundab Riigikogu, samuti seepärast, et PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva olulisuse põhimõtte järgi peab Riigikogu kõik põhiõiguste seisukohalt olulise otsustama ise. PS § 28 lg 2 täpsustab, mis on abistamise seisukohalt olulised küsimused, mille peab reguleerima Riigikogu: abi liik, abi saamise tingimused, ulatus ja kord. Riigikohus on leidnud, et sotsiaalseid õigusi reguleerides peab seadustes olema asjakohane regulatsioon, ülesande täitmiseks piisavalt raha (nt põhiõigused võivad jääda kaitseta, kui sotsiaalteenuste osutamiseks pole jäetud piisavalt raha), korraldatud peab olema järelevalve ning ette nähtud tõhus võimalus õiguste kaitsmiseks (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 121). Näiteks on põhiõiguste tõhusa kaitse seisukohalt oluline, et seadusandja kehtestaks piisavalt täpsed reeglid, kuidas kindlaks määrata inimese rahaline panus valla või linna korraldatava sotsiaalteenuse eest tasumisel ja millal läheb sotsiaalteenuse eest tasumise kohustus üle vallale või linnale (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 127).

17. Eriti tasub tähelepanu pöörata võrdse kohtlemise järgimisele. Riigikohus on oma praktikas abi saamise tingimusi käsitlenud valdavalt võrdse kohtlemise nurga alt, vt võrdse kohtlemise praktika kohta PS § 12 komm-d. Võrdsuspõhiõiguse kohaldamisel sotsiaalsete õiguste kaasustes on Riigikohus pidanud oluliseks eristada, kas tegemist on toetuse või teenusega puudust kannatavatele inimestele või toetuse või teenusega, mida inimene saab põhiseadusest tuleneva kohustuse tõttu nõuda, või on tegu riigi või kohaliku omavalitsuse osutatava vabatahtliku toetuse või teenusega (RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 62; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 68). Riigikohus leiab, et kui tegemist on kohustusliku ülesandega või abiga puudust kannatavatele inimestele, siis tuleb võrdse kohtlemise põhimõtet järgida rangelt. Vabatahtlike ülesannete puhul aktsepteerib Riigikohus suuremal määral erinevat kohtlemist. Riigikohus on abi andmise tingimustega seondult käsitlenud sotsiaalsete põhiõiguste seost veel perekonna abistamiskohustuse (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 18), omandipõhiõiguse (aluselt tööturuteenuse osutamise kulude sissenõudmise näitel: RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 78; sundkindlustusmakse ja saadava vastuhüve näitel: RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16), ettevõtlusvabaduse (apteegiteenuse kättesaadavuse näitel: RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13; RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14) ja lepinguvabadusega (ravimite kättesaadavuse näitel: RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56).

18. Sotsiaalsete õiguste ümberkujundamisel piiravad Riigikogu vaba otsustusõigust õiguspärase ootuse põhimõtte (vt nt RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04) kõrval omandipõhiõigust ja võrdse kohtlemise põhimõtte. Omandipõhiõigusega tuleb arvestada põhjusel, et sotsiaalhüvitised kujutavad endast rahaliselt hinnatavaid õigusi (RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p 34; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 39; RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 54; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 88; RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 37; RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15, p 36). Omandipõhiõiguse küsimus tekib valdavalt koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega, aga ka võrdsuspõhiõiguse järgimise kontekstis (RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p-d 34–35; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 88; RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p-d 54, 57; RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p-d 38, 48, 61). Omandipõhiõiguse on sotsiaalhüvitiste saamise kontekstis õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega

sidunud ka EIK (vt nt EIKo 46470/11, *Parrillo vs. Itaalia*, 27.08.2015, p 213). Õiguspärase ootuse kohta vt pikemalt PS § 10 komm-d.

19. Puutuvalt PS § 28 lg 2 isikulist kaitseala tuleb märkida, et sätte sõnastusest võib aru saada, et abi võiks anda kodakondsusest lähtuvalt. Põhiseaduse Assambleel räägiti sellest sättest pigem võttes, kuidas kohelda teiste riikide inimesi, kes on Eestisse asunud hiljem võrreldes Eesti kodanikega, kes on elanud ja töötanud Eestis ning seetõttu maksnud Eestis makse. Seega on põhiseadusandja eelduslikult siiski sidunud abi andmise Eestis elamise ja töötamise ning ühiskonna liikmesuse sisuliste tingimustega (sotsiaalkindlustusõiguses tuntud ka kui territoriaalsuse ja solidaarsuse põhimõtted). Kuivõrd võib Riigikogu abi andmisel eristada kodanikke ja mittekodanikke, sõltub asjaoludest. Näiteks asjas EIKo 17120/09, *Dhabbi vs. Itaalia*, 08.04.2014 (p-d 46 ja 52) leidis EIK, et pelgalt kodakondsuse alusel inimeste erinevaks kohtlemiseks peavad olema väga kaalukad põhjused, mistõttu on sellised piirangud mõeldavad ennekõike lühiajaliselt või ebaseaduslikult riigis viibijate korral. Kodanike ja mittekodanike võrdsesse kohtlemisse puutuvalt vt ka PS § 12 komm-d. Territoriaalsuse põhimõttest teevad erandi EL ja ESH ning Eestile siduvad kahe- ja mitmepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud. Hüvitiste ekspordikeelu korral võivad tõusetuda küsimused perekonnaelu piirangutest (EIKo 65550/13, *Belli ja Arquier-Martinez vs. Šveits*, 11.12.2018, p 66). EIK on siiski leidnud, et vahet tuleb teha elukohapõhiselt makstavatel hüvitistel ja eelnevate sissemaksete tegemisel põhinevatel hüvitistel ning neist esimeste puhul on solidaarsuse põhimõttest tulevalt hüvitiste teistesse riikidesse ekspordimata jätmine põhjendatud (EIKo 65550/13, *Belli ja Arquier-Martinez vs. Šveits*, 11.12.2018, p 111).

20. PS § 28 järgi on Riigikogu üsna vaba otsustama, millal ja millises mahus võtab ühiskond sotsiaalse riski realiseerumisel tekkida võivad tagajärjed enda kanda (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 15 ja 16; RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14). Riigikogu otsusevabadus on piiratud sotsiaalsete põhiõiguste tuumaga (RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14).

21. Uuema Riigikohtu praktika järgi saab abi ulatuse ebapiisavuse korral vähemasti puuduse juhul rääkida kohe vaid keelatud riivist ehk põhiõiguse rikkumisest, kuna inimväärkuse alandamist ei saa Riigikohtu järgi õigustada, sest selle aktsepteerimine moonutaks vastuolus PS §-ga 11 põhiõiguse sisu (RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 19). Piisav abi ehk kui ulatuslikult peab riik abi andma, peaks olenema sotsiaalsest riskist, kuigi Riigikohtu praktika pinnalt võib teha ka järelduse, et abi suurus võib olla kõikidel juhtudel sama (vt RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 46; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 63; RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p 36; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 55; RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15, p 35; kommentaaride kirjutamise ajal polnud Riigikohtu üldkogu veel langetanud otsust nn kogumispensionide reformi asjas 5-20-3/18). Nii on Riigikohus põhjendanud töötuse riski PS § 28 lg 2 kaitsealasse arvamist sellega, et töö kaotamise tõttu võib inimene sattuda puudusesse (RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51). Kui „vanadus“, „töövõimetus“ ja „toitjakaotus“ oleksid vaid ühed puuduse põhjused, läheb kaotsi mõte, miks põhiseadusandja loetles PS § 28 lg-s 2 sisult erinevaid sotsiaalseid riske ning eristas näiteks töövõimetus puudusest (vt ka RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 19).

22. Kuigi Riigikohus on leidnud, et PS § 28 lg 2 sisaldab vaid õigust saada abi puuduse korral (sotsiaalabi) (nt RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 46; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 63; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 55), tuleb arvestada selles küsimuses Eestile siduva rahvusvahelise õigusega. Sellest tuleneb, et erinevalt puudusest tuleb vanaduse, toitjakaotuse, töövõimetuse, töötuse korral riigil luua toimiv kollektiivselt rahastatav sotsiaalkindlustussüsteem, millega on liidetud oluline osa aktiivsest elanikkonnast. Selle süsteemi kaudu peab riik sissetulekukaotuse korral tagama kindlustushüvitiste saamise (ESH komitee praktika kokkuvõtte art 12 kohta (2018. a seisuga), MSKÕP art 9). Oluline on just kindlustusjuhtumi realiseerumine (nt inimene kaotab töövõime), mitte kas inimesel on piisavalt vara, et riigi abita ära elada. Sissetuleku kaotuse korral tuleb inimesele pakkuda sellist rahalist tuge, et ta oleks kaitstud vaesuse vastu ja säiliks mõistlik proportsioon varasema sissetulekuga (ESH komitee praktika kokkuvõtte art 12 kohta (2018. a seisuga)). Töötuse korral peab hüvitise saamise võimalus olema tagatud mõistliku aja jooksul (ESH komitee praktika kokkuvõtte art 12 kohta (2018. a seisuga)). Vanaduse korral tuleb inimesele tagada ka teenused, milleta oleks tema inimväärikus ohustatud, nt koduteenused (vt ka ESH komitee praktika kokkuvõtet art 14 kohta (2018. a seisuga)), samuti abivahendid. Oluline on, et inimesele on vanaduses tagatud inimväärikus ja iseseisvus ning võimalus osaleda ühiskonna- ja kultuurielus (vt ka EL põhiõiguste harta art 25, mille eeskujuks on olnud ESH art 23). Töötutele tuleb lisaks pakkuda tööturuteenuseid (vt täpsemalt PS § 29 lg 3 komm-d). Töövõimetele peab riik tagama teenused ja abivahendid, mis on vajalikud inimväärikaks eluks.

23. Puuduse korral seisneb PS § 28 lg-s 2 nimetatud põhiõiguse tuum vaid äraelamiseks minimaalselt vajalike vahendite olemasolus (RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 18; RKHKo 01.06.2018, 3-16-1759/39, p 13; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31) ehk põhiseaduslikult nõutud elatusmiinimumi tagatuses (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16). Riigikohus on öelnud, et see, mis on puudus ja millist abi tuleb riigil anda, on Riigikogu määrata (RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 20). Riigikogu otsustusvabadus on avar, ent mitte päris piiramatu: kohus on õigustatud sekkuma, kui lahknevus Riigikogu kehtestatu ja põhiseadusega nõutava vahel on ilmselge, nt puuduse piir on tõmmatud reaalse oludega võrreldes ebaadekvaatselt madalale, abi liigid, ulatus, andmise tingimused või kord tervikuna ilmselgelt ei taga, et konkreetset juhul puudus lakkaks (RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 23). Kohus saab orientiiriks võtta Statistikaametis arvutatava arvestusliku elatusmiinimumi (RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 21). Elatusmiinimumi tagatuse kontrollimisel saab tugineda muu hulgas ESH kontrolliorgani järeldustele (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 50; vt ESH komitee praktika kokkuvõtet art 13 kohta (2018. a seisuga)). Teisalt on Riigikohus eri kontekstides leidnud, et sellised vältimatud kulud on orienteeruvalt kaetud siis, kui inimese käsutuses on suuremad summad. Näiteks ühes menetluskulude kandmist puudutavas lahendis leidis kohus, et inimesele peab elamiseks jääma umbkaudu poole miinimumtöötasu suurune rahasumma (RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 49). Siiski võib öelda, et oluline on, et abi katab inimese esmavajadused ehk vajadused toidule, riietele, hügieenile, tervishoiule, transpordile, eluasemele, ning tagada tuleb, et inimene saaks ilma häbita ja diskrimineerimiseta osaleda aktiivselt igapäevaelus. Seejuures PS §-st 10 tulenevat inimväärikuse põhimõtet silmas pidades ei tohiks inimene puudusesse sattuda ka siis, kui ta peab kandma muid vältimatuid kulusid, nt matuse korraldamise kulusid (vt ka RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 36).

24. Abi liigi üle otsustamisel (nt kas anda inimesele raha, pakkuda teenust või osutada abi kaupade (toidu või küttepuude jne) andmise näol) tuleb Riigikogul silmas pidada sotsiaalse riski sisu ja arvestada inimväärikuse põhimõttega. Rahaline abi on oluline, et säilitada inimese otsustusõigus oma elu korraldamise üle (nt millest toitub, mida selga paneb, kas läheb muuseumisse või kinno, kuidas täidab ühiskonnas valitsevaid viisakusreegleid). Samuti peavad mitmest sotsiaalse riski sisust tulenevalt olema kättesaadavad inimvääreks eluks vajalikud sotsiaalteenused ja abivahendid.

25. Kui inimene on puuduses, sh pole sotsiaalkindlustussüsteemist saadav abi konkreetse inimese jaoks piisav, ja ta ei suuda endale ise piisavalt elatusvahendeid tagada, peab teda üldjuhul esmajärjekorras aitama pere (vt PS § 27 lg 5 komm-d). Kui pere pole võimeline piisaval määral abi andma, tuleb seda teha avalikul võimul (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 126; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 32; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 18). Seega tuleb puuduse korral riigi kohustus tagada puuduses olevale inimesele inimväärne elu kõne alla alles n-õ kolmandas järjekorras (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 18).

26. Abi saamise tingimusi kujundades ei või riik piirata enda kohustusi ja tagada abi saamise võimalust näilikut, jättes tegelikult abi andmata siis, kui inimesel on selleks õigus. Sotsiaalteenused ja abivahendid ei pea kõikidel juhtudel olema võimaldatud tasuta, kuid tasu maksmise reeglistik ei tohi jätta abi kättesaamatuks (vt ka ESH komitee praktika kokkuvõtet art 14 kohta (2018. a seisuga), vt ka PIÕK erisusi). Nii on Riigikohus märkinud, et regulatsioon, mis ei arvesta inimese võimalustega teenuse eest tasuda, võib jätta inimese vajaliku abita (RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p-d 159 ja 259). Näiteks ei saa riik kujundada tingimusi, mille järgi sõltub abi saamine pelgalt pereliikmete olemasolust, mitte nende võimest sotsiaalteenuse eest tasuda. Samuti ei või seada tingimusi vastuolus PS § 27 lg-ga 5, nt sõltuda perekonnaliikmete võimalusest abivajaja eest isiklikult hoolitseda või nõuda ülalpidamiskohustuse täitmist suuremas ulatuses, kui seda saab nõuda pereliige teiselt pereliikmelt PS § 27 lg 5 alusel. Kuna peamine abi andmise eesmärk on tagada, et abivajaja inimväärikust poleks rikutud, tuleb abi tingimuste määramisel tagada, et ajal, mil pereliikmed abivajajat pereliiget vabatahtlikult ei aita, oleks inimesele abi siiski tagatud.

27. Abi andmise kord ehk menetlus abistamise otsuse tegemiseks tuleb vastavalt PS §-le 14 vormida selliselt, et inimene ei peaks abi saamiseks või sellest loobumiseks tegema ülemääraseid pingutusi. Nii on Riigikohus pidanud põhiõigusi liigselt piiravaks regulatsiooni, mille järgi tuli vanematel lahendada täiendava pensioniõigusliku staaži kasutamist puudutav vaidlus alati kohtus (RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 39). Kuivõrd PS §-s 10 nimetatud inimväärikuse põhimõttest ning §-dest 19 ja 26 tulenevalt ei saa riik üldjuhul anda inimesele abi vastu tema enda tahet, seab põhiseadus riigi proaktiivsele abile piirid. Nimetatud põhiseaduse sätetest tuleneb inimese õigus oma elu omal äranägemisel korraldada, sh õigus otsustada, kas ta otsib ja võtab vastu riigi pakutud abi. Riik peab vältima põhjendamatu eraellu sekkumist (nt võimalike abivajajate ringi välja selgitamiseks). Õigust eraellu puutumata tusele sotsiaalteenuste osutamisel rõhutatakse ka rahvusvahelises õiguses (vt ESH komitee praktika kokkuvõtet art 14 kohta (2018. a seisuga)). Üldine põhimõte on, et kui inimene on taotlenud hüvitist ja hüvitise määramise üle otsustamiseks on vaja tema isikuandmeid

(nt terviseandmeid), siis võib neid hüvitise üle otsustaja küsida ja neid võib talle edastada ka ilma inimeselt eraldi nõusolekut küsimata (EIKo 20837/92, *M. S. vs. Roots*, 27.08.1997, p 31 jj). See ei välista riigi käsutuses olevatele andmetele tuginedes abivajadusest sõltumatute rahaliste toetuste automaatset (inimese taotluseta) maksmist, ent selliselt hüvitiste andmise korral tuleb tagada nendest hõlbus ja ülemääraste kuludeta loobumine. Küll aga on abivajaduspõhise abi üle otsustamisel probleemne inimese profileerimine ja loodud profiili alusel algoritmil põhinev automaatne abi andmine, kuna nii lähtutakse abi andmisel stereotüüpidest, mitte inimesest endast. See võib omakorda viia inimese diskrimineerimiseni.

Kohaliku omavalitsuse ja vabatahtlik hoolekanne

28. PS § 28 lg 3 sätestab, et riik soodustab vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet (vt omavalitsusliku ülesande kohta PS § 154 komm-d). Sellest sättest tuleb riigile ühelt poolt kohustus hoiduda sellisele hoolekandele takistuste tegemisest. Teiselt poolt paneb säte riigile tegutsemiskohustuse, et isikud ja kohalikud omavalitsused saaksid ka vabatahtlikult abivajajaid aidata. Muu hulgas hõlmab riigi tegutsemiskohustus ESH art 14 lg-st 2 tulenevat riigi kohustust toetada üksikisikute ning vabatahtlike või muude organisatsioonide osavõttu sotsiaalteenuste loomisest ja pakkumisest.

29. PS § 28 lg 3 kannab endas eesmärki muuta ühiskond sidusamaks, toetada sotsiaalteenuste ja -toetuste arengut ning tagada selliste teenuste ja toetuste olemasolu, mida mõnele isikute grupile võib vaja minna, aga mida üle riigi pole (veel) vaja osutada või milleks riigil raha või ideid napib. Sedakaudu saab pakkuda abivajajatele sotsiaalteenuseid ja -toetusi võimalikult laias spektris, aga ka vähendada riigi kulusid.

30. Vabatahtlikuks hoolekandeks on abivajavale isikule nii PS § 19 alusel tegutsevate üksikisikute kui ka PS § 48 lg 1 alusel loodud isikute ühenduste antav abi. Riik võib sellisele abi osutamisele seada piiranguid, kui need on vajalikud teiste isikute õiguste ja vabaduste tagamiseks. Teatud juhtudel peab riik seda vastavalt PS §-dele 13 ja 19 abivajavate ja kolmandate isikute huvides isegi tegema. Vabatahtliku hoolekande soodustamine võib väljenduda maksuvabastuste ja toetuste andmises, organisatsiooni loomisel tasuta nõustamisteenuse pakkumisest jms. Kohalike omavalitsuste soodustamine seisneb neile mh kindla tulubaasi kindlustamises, et kohalik omavalitsus saaks luua teenuseid ja anda toetusi, mida ta seaduse järgi ei pea kohustuslikus korras inimestele võimaldama.

31. Soodustamisel on riik seotud PS § 12 lg-st 1 tuleneva võrdse kohtlemise ning PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtetega, PS §-s 14 sätestatud põhiõigusega korraldusele ja menetlusele, aga ka PS §-dest 14 ja 28 tuleneva riigi kohustusega tagada riikliku hoolekandesüsteemi olemasolu ja rahastamine.

Lasterikaste perede ja puuetega inimeste õigus erilisele hoolele

32. PS § 28 lg 4 järgi on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja KOV-de erilise hoole all. See tähendab, et nii riik kui ka kohalikud omavalitsused peavad lasterikastele peredele ja puuetega inimestele pöörama oma tegevuses tähelepanu nii õiguse loomisel kui ka rakendamisel. Kõnealune norm lähtub tõsiasjast, et lasterikkus ja puuded põhjustavad üksikisikutele inimväärikuse ning teiste põhiõiguste ja vabaduste realiseerimisel olulisi takistusi. Esiteks võivad need sotsiaalsed riskid sõltuvalt olukorrast põhjustada sellises mahus kulutusi, mida isikud ei pruugi vaesusesse langemata suuta kanda. Teiseks põhjustavad kõnealused sotsiaalsed riskid pahathti teiste põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste realiseerimise faktilisi takistusi (nt isiku liikumispuude võib olla tõttu takistatud PS § 29 lg-s 1 sätestatud elukutse või töökoha valimise õigus).

33. Lubadus hoolitseda lasterikaste perede eest sisaldus ka 1938. a PS §-s 21, mis sätestas perekonnapõhiõiguse. PS ei öelnud siis ega ütle ka 1992. a PS, milline pere on lasterikas. Pere lasterikkus sõltub ühiskonnas parasjagu kehtivast laste arvu tunnetuslikust normist: selle normi ületamisel tuleb peret pidada lasterikkaks. Samas on Riigikohtu halduskolleegium leidnud, et on Riigikogu otsustada, millist peret pidada lasterikkaks (RKHKm 07.04.2020, 3-18-1672/26, p 28). Lasterikkus põhjustab peale laste eest hoolitsemise suurtele kuludele takistusi raha teenimisel, kuna laste eest hoolitsemise tõttu tuleb vanematel pahathti töötamisest osaliselt või täielikult loobuda. Seepärast on lasterikaste perede vaesusesse langemise riski realiseerumine eriti tõenäoline. Vastavalt ESH art-tele 12 ja 16 tuleb riigil muu hulgas lasterikaste perede äärmisesse vaesusesse langemise vältimiseks anda sobiva suurusega lapsetoetusi. Töö- ja pereelu ühitamist käsitleb aga ESH art 27, mis muu hulgas nõuab, et laste eest hoolitsemise kohustusega arvestataks nii tööttingimuste kui ka sotsiaalkindlustussüsteemi kujundamisel, paneb kohustuse tagada lapsehoiuvõimalused jne (vt täpsemalt ESH komitee praktika kokkuvõtet art-te 12, 16 ja 27 kohta (2018. a seisuga)).

34. PS ei ava puude mõistet. Küll aga teeb seda Eestile siduv PIÕK, mille art 1 lg 2 järgi on isik puudega, kui tal on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoides mitmete takistustega tõkestada tema täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel.

35. PS § 28 lg-st 4 tuleneb riigile ja KOV-dele positiivne kohustus kõrvaldada puudest johtuvat faktilist ebavõrdsust moel, mis võimaldab puuetega inimestel realiseerida õigusi teiste inimestega võrdselt. Viimasest tuleneb, et see säte on rakendatav kõikides eluvaldkondades ja küsimustes. Riigi ja KOV-de ülesandeks on teha kindlaks, kuidas neid takistusi kõige tõhusamalt ületada saab ning vastavalt sellele valida meetmed. Nii tuleb mõnel juhul seadusandjal seaduses sätestada avalikku võimu ja eraõiguslikke isikuid siduvaid võrdset juurdepääsu (nt veebilehtedele, ehitistele, töökohtadele, haridusele, vanaduspensionile) tagavaid norme, mõnel teisel juhul erisoodustusi sisaldavaid norme, aga ka tagada toetuste ja teenuste olemasolu. Lisaks vt MSKÕP komitee üldkommentaari 19 (2007), MSKÕP komitee üldkommentaari (1994), LÕK komitee üldkommentaari 9 (2006), PIÕK ja selle järelevalveorgani seisukohti, ESH komitee seisukohti art-te 12, 14 ja 15 kohta ning EIK praktikat. Vt ka PS § 12 komm-d.

36. Puude korral on nii puudega inimesel kui ka tema lähimal perel õigus erikaitsele (vt MSKÕP komitee üldkommentaar 19 (2007), MSKÕP komitee üldkommentaar 5 (1994), LÕK komitee üldkommentaar nr 9 (2006), PIÕK komitee üldkommentaar nr 6 (2018), ESH komitee praktika kokkuvõtet art-te 11–15 kohta).

37. „**Eriline hool**“ PS § 28 lg-s 4 ei õigusta riiki piirama puuetega inimeste õigusi ega muul moel patroniseerima-objektistama, nt seadma eestkostet. Puudega inimese asemel teda puudutavate otsuste vastuvõtmise küsimuse reguleerimisel riivatakse PS § 10, § 19 lg 1 (RKTKm 09.11.2011, 3-2-1-87-11, p-d 19 ja 21) ja § 26 (RKTKm 09.11.2011, 3-2-1-87-11, p 21). PIÕK art 12 järgi ei saa puuetega inimeste üle eestkostet seada (PIÕK komitee üldkommentaar nr 1 (2014)). Selle asemel tuleb ette näha toetatud otsuste süsteem. Eesti on konventsiooniga liitudes teinud sellekohase välistuse. EIK on eestkoste seadmise menetluse kontekstis samuti PIÕK-le viidanud (EIKo 36760/06, *Stanev vs. Bulgaaria*, 17.01.2012, p 244).

PARAGRAHV 29

Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud.

Riik korraldab kutseõpet ja abistab töötajaid töö leidmisel.

Töötingimused on riigi kontrolli all.

Töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine on vaba. Töötajate ja tööandjate ühingud ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela. Streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. Töövaidluste lahendamise korra sätestab seadus.

Tegevusala, elukutse ja töökohta valikuvabadus

Üldist

1. PS § 29 lg-s 1 on sätestatud oluline majanduslik põhiõigus: inimese õigus valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht. Õigus olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil on täiskasvanud inimese ja tema perekonna inimväärse äraelamise eeldus.

2. PS § 29 on mitmetahuline õigus, hõlmates nii isiku õigust, et riik ei sekkuks põhjendamatuult tegevusala, elukutse ja töökohta vaba valiku õigusesse (PS § 29 lg 1), kui ka õigust riigi positiivsele tegevusele selle vabaduse kindlustamisel (PS § 29 lg-d 3 ja 4). PS § 29 on tihedalt seotud PS §-dega 28 ja 31. Nende sätete koostoimest tuleneb, et inimesel peab

olenemata valdkonnast, töövormist või -laadist olema võimalik teenida mõistlikes tingimustes elatist või tegeleda ettevõtlusega. Eesti õiguskord peab soodustama inimeste igakülgset majanduslikku aktiivsust ja iseseisvat äraelamisvõimet. Riik tuleb appi siis, kui inimene mõne tunnustatud sotsiaalse riski tõttu jääb majanduselust välja. Vastupidine pole ühiskonna toimimise seisukohalt jätkusuutlik (vt seonduvalt RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13, p 49).

3. PS § 29 lg-s 1 tagatud õigus valida tegevusala ja elukutset viitavad inimese püsivemale tõisele valikule – nt otsus olla elukutselt keemik, talupidaja või arheoloog; juristi otsus tegutseda ajakirjanduse valdkonnas. „Töökoht“ viitab traditsiooniliselt konkreetsele palgatöökohale ükskõik millise tegevusala ja elukutse raames ning seda nii erasektoris kui riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses (viimaste osas on asjakohane ka PS § 30). Nii on palgatöötaja arheoloog, kes töötab töölepinguga arheoloogiateenuseid pakkuvas äriühingus, kui ka ametnikust jurist Sotsiaalministeeriumis. Palgatöötaja olemuslik tunnus on see, et ta allub töö tegemisel teise isiku juhtimisele ja kontrollile. PS § 29 lg 1 kaitse all on inimese õigus teostada end palgatöötajana.

4. Kuni 2017. a väljaandeni leiti põhiseaduse kommentaarides, et PS § 29 lg-s 1 toodud mõistet „töökoht“ tulebki mõista palgatöötaja keskselt ja teised majandusliku aktiivsuse vormid on hõlmatud PS §-s 31 kaitstud ettevõtlusvabadusega. 2017. a kommentaaris leiti, kuna PS § 29, eriti selle lõiked 3–5 on suunatud igapäevasest tõisest sissetulekust sõltuvate inimeste õiguste reguleerimisele ja kaitsmisele, siis on põhjendatud „töökohta“ käsitleda laiemalt ja lugeda sätte kaitse alla mitte ainult traditsioonilised palgatöötajad, vaid ka igapäevasest sissetulekust sõltuvad iseenda tööandjad ehk isikud, kelle elatusvahendid sõltuvad teistest isikutest sõltumata nende töötamise vormist. Nendeks on isikud, kes teevad mõne muu (õigus)suhte kui traditsioonilise töölepingu alusel tööd (nt isikud, kes teevad tööd platvormi vahendusel mitme teenuse osutamise lepingu alusel eri äriühingutele, inimestele ja riigile) ja on tööülesannete täitmisel ning tööaja määramisel üsna iseseisvad, kuid kes samamoodi kui palgatöötajad sõltuvad igapäevasest (perioodilisest) sissetulekust.

Nii mõnigi kord tegutsevad isikud sel viisil seetõttu, et nende tegevusalal ei ole enam töötamise võimalusi stabiilse palgatöö vormis. Samas ei pruugi neil inimestel olla ei praktilist vajadust, kapitali ega oskusi, mis tagaks neile äraelamise ettevõtlusest saadava passiivse tulu kaudu, pigem on nad sõltuvad igapäevase aktiivse tegevuse tulemusel saadavast sissetulekust. Uued töötamise vormid on järjest enam levinud. Sõltuvalt olukorrast eristab neid traditsioonilisest töösuhtest sageli vaid mõni üksik element, nt see, et inimene töötab määratud ajaks sõlmitud kokkuleppe alusel, lühiajaliselt või on võrreldes palgatöötajaga iseseisvam tööülesannete täitmisel. Nii mõnigi kord aga eristab sellist uudset töötamist traditsioonilisest palgatöötaja töösuhtest siiski üksnes lepingu vorm.

Riigikohus ei ole PS § 29 lg 1 kaitseala määratledes mõtestanud „töökohta“ kutsealast ja elukutsest eraldi. Riigikohtu lahenditest võib järeldada, et PS § 29 lg 1 esimene lause hõlmab kõiki isikuid, kes saavad tõist sissetulekut. Tõise sissetuleku definitsioon on Riigikohtu käsitluses lai: see hõlmab ka tasu saavaid juriidilise isiku organi (juhatuse, nõukogu) liikmeid (vt RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 24; RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12, p 35; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 46). Seejuures on Riigikohus teinud viite, et juriidilise isiku organi liikme tegevus on kaitstav PS § 31 all siis, kui isik on samal ajal ka äriühingu omanik, kuid

olukorras, kus ta on vaid tasu saav juhatuse liige, on tema tegevus kaitstav PS § 29 lg 1 alusel (RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 46).

5. Kokkuvõttes võib öelda, et PS § 29 lg 1 kaitse all on iga tegevus, millega inimene teenib igapäevast elatist, millest tema äraelamine sõltub. Eesti ja Euroopa Liidu tasemel kaardistatakse uudseid töötamise vorme ja kavandatakse regulatsioone, et ka sellistele töö tegijatele oleks tagatud minimaalsed töötingimused ja ka sotsiaalkindlustus (PS § 28 lg-d 1 ja 2), sealjuures Euroopa Liidu tasemel sotsiaalkindlustushüvitiste koordineerimine. Iseenda tööandjate ning palgatöötajate töötingimuste osas vt PS § 29 lg 4 komm.

6. Seadusandjal kui põhiõiguste adreessaadil on palju ülesandeid tagamaks, et isikud saaksid PS § 29 ja selle paragrahviga seotud PS normides (nt PS § 28 lg-d 1 ja 2, § 26, § 37) nimetatud õigusi ellu viia. Need seadusandja kohustused võivad tähendada nii tema hoidumis- kui ka tegutsemiskohustust. PS § 29 sisustamisel on mõistlik arvestada EL ning siduva rahvusvahelise õigusega (vt RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p-d 25 ja 26; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 20; RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02). Arvestada tuleb, et rahvusvaheline õigus on seni keskendunud peamiselt palgatöötajate õigustele ning uudsete töövormide osas on sel tasandil reguleeritud vähe. Eestile siduvatest rahvusvahelise õiguse aktidest on asjakohased eelkõige ESH ning ILO konventsioonid, aga ka PIÕK ja MSKÕP, samuti nende järelevalveorganite seisukohad. Tööga seonduvad õigused on osaliselt kaitstud ka EIÕK-s, nt ametiühingute moodustamise õigus koos kollektiivse läbirääkimise õigusega (EIÕK art 11) ja sunniviisilise töö keeld (EIÕK art 4 lg-d 2 ja 3). PS § 29 kaitsealas olevate küsimuste reguleerimisel tuleb lähtuda tänapäevastest väärtustest ja ühiskonna arengutest.

Siinkohal on huvitav täheldada, et kui varem EIÕK arvestas ILO konventsioone ja ESH ning nende järelevalveorganite seisukohti EIK art-te 4 ja 11 tõlgendamisel (vt nt EIKo 34503/97, *Demir ja Baykara vs. Türgi*, 12.11.2008), siis kohus on jõudnud ka lahenditeni, mis erinevad ILO organite tõlgendusest (vt EIKo 31045/10, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers vs. Ühendkuningriik*, 08.04.2014).

7. PS § 29 lg 1 ei garanteeri õigust olla tööga hõivatud ega tegutseda kindlal tegevusalal-elukutsel. Juba Põhiseaduse Assambleel leiti, et riigi määratud töökohad ei vii elu edasi ning PS kindlustab vaid vabaduse valida elukutse, tegevusala ja töökoht. Nende kõigiga seoses on kaitstud nii esmakordne valik kui ka valiku muutmine – igaühel on õigus valida endale uus tegevusala, elukutse ja konkreetne töövälgund. Kaitstud on nii positiivne vaba valik kui ka negatiivne valik: kedagi ei tohi sundida mingil kindlal tegevusalal, elukutsel või töökohal tegutsema.

8. Tulenevalt EL õigusest ja siduvast rahvusvahelisest õigusest (vt nt ESH art 20, MSKÕP art 7, PIÕK art 27, ILO konventsioon nr 111; ELTL art 18 jj, direktiivid 2000/78/EÜ, 2000/43/EÜ, 2006/54/EL, 2014/54/EL) on seadusandjal kohustus võtta meetmed, mis kõrvaldavad inimeste põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise tegevusala, elukutse ja töökoha valikul. Teisisõnu peab seadusandja kaasa aitama, et inimesed saaksid olla vabalt valitud alal majanduslikult aktiivsed. Üldjuhul tuleb välistada inimese valiku teostamise õiguse takistused, mis on seotud tema soo, vanuse, kodakondsuse, ametiühingulise kuuluvuse, veendumuste,

perekondliku seisu, puude, nahavärvi, rassi, rahvuse, usutunnistuse või seksuaalse sättumusega. Teatud olukordades tuleb võtta kasutusele ka positiivseid erimeetmeid, nt puudega inimeste tööle aitamiseks.

9. Inimese õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö ei ole siiski absoluutne. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Seega võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata inimese valikuõigust. Vahel on seadusandja teiste isikute õiguste ning vabaduste, aga ka isiku enda kaitsmise argumendil kohustatud PS § 29 lg-s 1 toodud õigust piirama. Need kitsendused peavad olema proportsionaalsed (PS § 11; RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12). Ühe suure piirangute grupi moodustavad kitsendused, mis sätestavad haridus- ja kogemusnõuded teatud elukutsetele või töökohtadele tagamaks nende valdkondade esindajatega kokku puutuvate tarbijate, patsientide või klientide ohutuse ja heaolu. Nii on muu hulgas põhjendatud haridus- ja kogemusnõuded kohtunikele ja arstidele. Osal juhtudel, nt teatud töökohtade puhul meditsiini- või haridussektoris, võib olla põhjendatud kehtestada ka piisava eesti keele oskuse nõue: kui inimene ei valda piisavalt eesti keelt, võib piirata tema õigust valida vastav töökoht (vt RKHKo 07.03.2003, 3-3-1-20-03 ja PS § 6 komm-d). Tulenevalt EL õigusest ja siduvast rahvusvahelisest õigusest on seadusandjal kohustus kehtestada nii mõnedki piirangud, nt seonduvalt laste, rasedate ning hiljuti sünnitanutega.

10. Välistatud ei ole ka negatiivse valikuvabaduse proportsionaalne piiramine. Negatiivse töökohavalikuvabaduse rikkumiseks ei saa lugeda juhtumit, kus seadusandja näeb ette, et töötutoetuse maksmine isikule lõpetatakse, kui isik ei ole võtnud teatud perioodi järel vastu tema pädevusele ja tervisele sobivat vaba töökohta (vt ka ESH komitee praktika kokkuvõtte ESH art 12 osas). Inimese valikuvabadus on negatiivselt mõjutatud ka siis, kui ta peab tasuma kindlaksmääratud summa, kui ta lahkub töölt enne kokkuleppelist aega olukorras, kus tööandja on kandnud olulises mahus tema koolitamise kulusid. Üldjuhul on inimene informeeritult nõustunud koolituspakkumist vastu võttes sellise kohustusega, mistõttu ei ole tegemist töökohavalikuvabaduse ebaproportsionaalse piiranguga (vt ka PS § 29 lg 2 komm). EIÕK on sõjaväearsti kaasuses analüüsinud, kas olukord, kus töötamise kohustus on ajaliselt pikk (üle kümne aasta) või hüvitis tööandjale märkimisväärne ning maksmine ei saa toimuda osades, võiks olla teatud tingimustel selline töötamine vaadeldav sunniviisilise töötamisena (vt EIKo 51637/12, *Chitos vs. Kreeka*, 04.06.2015). Sisuliselt on EIK seisukohal, et kui inimene on vabatahtlikult ja informeeritult võtnud endale kohustuse olla teatud kindel aeg pärast koolitust vastava tööandjaga seotud ning temalt nõutav summa ei ole ülemäärane võrreldes sellega, mida ta ise tööandjalt on saanud, siis ei saa sellist töötamise nõuet keelatudena käsitada. Riigikohus on proportsionaalseks pidanud regulatsiooni, mille järgi ressursimahukal koolitusel osalenud kaitseväelane peab töötama pärast säärasel koolitusel osalemist kaks aastat oma töökohal või hüvitama koolituskulu, kui töötaja hüvitatav summa väheneb proportsionaalselt töötatud kuude arvuga (RKPJKo 04.02.2020, 5-19-44/9, p 20).

Sunniviisilise töö keeld

11. PS § 29 lg 2 sätestab sunniviisilise töö keelu – kedagi ei või sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse. Selle sätte sisustamisel on põhjust arvestada EIÕK art 4 lg-d 2 ja 3, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 8 lg 3 ning ILO

konventsioone nr 29, 105 ning ILO konventsiooni nr 29 lisaprotokolli aastast 2014. Vastav keeld on samuti tuletatav ESH art 1 lg-st 2 ja MSKÖP art 6 lg-st 1. Nii EIK kui ESH komitee kasutavad sunniviisilise töö keelu sisustamisel sageli lähtepunktina ILO konventsioone (EIKo 37452/02, *Stummer vs. Austria*, 07.07.2011).

12. ILO konventsiooni nr 29 art 2 lg 1 järgi on sunniviisiline töö igasugune töö või teenistus, mida nõutakse inimeselt ükskõik missuguse karistusega ähvardades ja millega isik ei ole vabatahtlikult nõustunud. Töötamine tähendab nii füüsilist tööd kui vaimset tegevust. Sundimine on aset leidnud, kui isik ei ole töötamiseks kunagi nõusolekut andnud, aga ka siis, kui ta küll millalgi andis nõusoleku, kuid enam ei soovi tööd teha. Karistuse mõiste on lai, hõlmates nii õiguslikus mõttes karistust kui ka nt füüsilise vägivalda või võimudele väljaandmisega ähvardamist (vt lähemalt nt EIKo 31950/06, *Graziani-Weiss vs. Austria*, 18.10.2011; EIKo 67724/09, *C. N. ja V. vs. Prantsusmaa*, 11.10.2012; EIKo 51637/12, *Chitos vs. Kreeka*, 04.06.2015). Sunniviisilise töö probleemistik on taas esile tõusnud rohkem seoses inimkaubanduse ja migrantide arvu suurenemisega. Seepärast võttis ILO 2014. a vastu lisaprotokolli konventsiooni nr 29 juurde. See nõuab riikidelt aktiivset tegutsemist sunniviisilise töö tuvastamisel, inimeste teadlikkuse tõstmisel ja sellise töö kasutajate karistamisel (vt lisaprotokolli art 2). Eesti ratifitseeris lisaprotokolli juunis 2016, vt asjakohaseid arutelumaterjale Riigikogu veebis.

13. Teatud situatsioonides on siiski vajalik ja põhjendatud, et inimene töötab vastu oma tahtmist ja seda ilma oma eelneva nõusolekuta. Nii ILO konventsioon nr 29 kui EIÕK keelavad sunniviisilise töö, kuid toovad ühtlasi loetelu juhtudest, mida ei peeta sunniviisiliseks töötamiseks. EIÕK art 4 lg 3 järgi ei peeta sunniviisiliseks tööks töid, mida harilikult nõutakse EIÕK art 5 alusel kinnipidamisel või selliselt kinnipidamiselt tingimisi vabastamise korral; sõjalist laadi teenistust või kohustusliku sõjaväeteenistuse asendusteenistust süümelistel kaalutlustel riikides, kus seda kasutatakse; teenistust, mida nõutakse elu või ühiskonna heaolu ohustavate eriolukordade või õnnetuste korral; tööd või teenistust tavalise kodanikukohustuse osana. EIK on leidnud, et EIÕK art 4 lg 3 loetelu ei kujuta endast mitte õigustatud erandeid sunniviisilise töö keelu osas, vaid selle kaudu tuleb sisustada art 4 lg-s 2 nimetatud sunniviisilise töö mõistet. Seega on art 4 lg 3 näol tegemist abivahendiga art 4 lg-s 2 sätestatud sunniviisilise töö keelu sisustamiseks (vt EIKo 37452/02, *Stummer vs. Austria*, 07.07.2011). Põhjalikumalt EIÕK art 4 lg-te 2 ja 3 praktika osas saab lugeda art 4 kaasuskokkuvõttest koos edasiste viidetega lahenditele.

14. PS § 29 lg 2 ütleb, et vaba tahte vastaselt võib nõuda töötamist kaitseväeteenistuses või asendusteenistuses, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, samuti süüdimõistetult. Võrreldes PS § 29 lg 2 teksti ILO konventsiooniga nr 29 ja EIÕK art 4 tekstiga on see mõnevõrra kitsam. Muu hulgas ei ütle PS § 29 lg 2 otsesõnu, kas sunniviisiliseks tööks tuleks lugeda töö „tavalise kodanikukohustuse osana“ või töö nt sõja ajal (vrd EIÕK art 4 lg 3, ILO konventsioon nr 29 art 2 (b, d ja e)). Need alused on kirjas PS teistes sätetes – töötamiskohustuse kehtestamiseks sõjaseisukorra ajal annab aluse PS riigikaitse peatükk (vt mh PS § 130). PS § 113 ning § 157 lg 2 volitavad riiki ja kohalikku omavalitsust panema inimestele peale koormisi – mitterahalise iseloomuga tavalise kodaniku

kohustusega seotud ülesandeid. Nii on paljud omavalitsused kehtestanud inimestele heakorratöödel osalemise kohustusi (vt ka RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11 – selles lahendis Riigikohus küll ei analüüsinud heakorratöö kohustust PS § 29 võtmes, vaid §-dega 19 ja 32 seotult). PS lubab seega kehtestada kohustusi n-ö tavalise kodanikukohustuse osana, kuid need kohustused ei või olla ülemäärased (PS § 11). 2017. a jõustus HOS, mis muu hulgas reguleerib töökohustust eriolukorra ajal.

Kutseõpe ja tööturumeetmed

15. PS § 29 lg 3 järgi korraldab riik kutseõpet ja abistab tööotsijaid töö leidmisel. See säte kohustab riiki võtma meetmeid, mis tagaksid võimalikult paljude inimeste majandusliku aktiivsuse, sest inimeste tööine panus aitab ühiskonda edasi viia ning kindlustada selle üksikliikmete võimalusi eneseteostusele ja inimväärsele äraelamisele. EL õigus ning siduv rahvusvaheline õigus näevad samuti ette kohustuse rakendada erinevaid poliitikaid ning üksikmeetmeid tagamaks inimeste kõrget majanduslikku aktiivsust (vt EL lepingu art 3 lg 3, ELTL art 145 jj; ESH art-d 1, 9, 10, 15 (Eesti ei ole ratifitseerinud ESH art 10 lg-d 2 ja 5); MSKÖP art 6; PIÖK art 27; ILO konventsioon nr 122).

16. PS § 29 lg 3 eeldab seadusandja ja täitevvõimu pidevat aktiivset ning erilmelist tegutsemist hoidmaks elanikkonna tõist hõivatust. Sätte sõnastusest tulenevalt võiks riigi kohustused jagada esiteks ülesandeks võtta kasutusele hariduslikud meetmed, kindlustamaks inimeste tõiste oskuste vastavus tööturu ja majanduselu vajadustele, ning teiseks kohustuseks tagada inimestele abistavad teenused uue töö leidmisel. Arvestades tänapäeva majanduselu olemust ning sisustades PS § 29 lg 3 EL ja rahvusvahelise õiguse valguses (vt mh ÜRO majanduslike ja sotsiaalsete õiguste komitee üldkommentaari nr 18; ESH komitee seisukohad art-te 1, 9 ja 10 osas), saab öelda, et riigi kohustused on sellest avaramad.

17. Esmalt on riigil tarvis kujundada ning rakendada üldist majandus- ja tööhõivepoliitikat, mis tagab majanduse sujuva arengu, soodustab inimeste ettevõtlikkust ning tööga hõivatust. Vajalik on pidevalt analüüsida majanduse arengusuundasid ja tööturutrende, hinnata tööandjate vajadusi ja võtta sellest lähtuvaid meetmeid soodustamiseks ettevõtjate tegevust Eestis, nt kindlustamaks pädeva tööjõu olemasolu. Samuti tuleb muude meetmetega toetada inimeste ettevõtlikkust, nt luues vajaliku lihtsa õiguskeskkonna väikeettevõtluse arengu soodustamiseks. Rakendatava majandus- ja tööhõivepoliitika tulemuslikkust on tarvis pidevalt seirata ning vastavalt hindamistulemustele seda kohandada.

18. Tööhõivepoliitikaga tihedalt seotud, osaliselt selle osa, on riigi kohustus kujundada haridus- ja täiskasvanuõppe süsteem, mis tagab majanduskeskkonna vajadustele vastavate ja sellega kohaneda suutvate inimeste olemasolu (vt ka RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 38). Kuigi PS § 29 lg 3 ja üldist haridusõigust sätestava § 37 seos võib esialgu tunduda kaugel, see siiski nii ei ole. Riik peab üldist haridussüsteemi planeerides arvestama majanduse võimalikke arengusuundasid ja tööturu vajadusi: nii on tarvis juba kooliealistele lastele õpetada tarvilikul määral võõrkeeli ning arendada nendes võimet tulla toime pidevalt muutuvate eluliste ülesannete ja olukordadega, et nad täiskasvanuna suudaks probleemideta kohaneda

pidevalt muutuva majanduskeskkonnaga. Kui on ette näha, et tööturg vajab edaspidi rohkem insenere kui sotsiaalteadlasi, on juba põhikoolides tarvis panna suurt rõhku reaalteaduste õpetamisele. Kõrgharidusse ja esmasesse kutseõppesse puutuvalt oleks selle sätte vastane olukord, kus riik soodustaks nende erialade õpetamist, millel pole inimestel perspektiivi tööle saada või kus juba niigi on spetsialistide ülejääk, seevastu aga jätkaks ette valmistamata inimesed erialadele, millel on majanduslik perspektiiv.

19. PS § 29 lg 3 paneb riigile kohustuse kujundada ka tulemuslik täiskasvanute ümber- ja täiendõppesüsteem, mis võimaldab inimestel tööelu jooksul enda kutseoskusi täiendada ning uusi õppida, ja selle abil kohaneda tööturu vajadustega. Ümber- ja täiendõppe ei saa keskenduda seetõttu üksnes töö kaotanud inimestele, vaid laiemalt majanduslikult aktiivsetele inimestele ennetamiseks nende tööturult välja kukkumist ja suurendamiseks kohanemisvõimet. Selle süsteemi kujundamisel ja finantseerimise korraldamisel on seadusandja otsustusulatus avar, kuid kindlasti tuleb tagada, et isikutele oleksid need õppevõimalused kättesaadavad – eksisteeriks vastavad teenused ja inimene saaks neid endale rahaliselt võimaldada. Kui osa õppe korraldamise ja rahastamise kohustusi pannakse tööandjatele, tuleb tagada, et tööandjale oleks see kohustus motiveeriv ja mitte ülemäärane, eriti kui koolitus ei ole otseselt seotud tema vajadustega.

20. PS § 29 lg 3 teine pool kohustab riiki abistama tööotsijaid töö leidmisel. Sätet tuleb tõlgendada tänapäeva majandusolusid ja tööturuolukorda arvestavalt. Nii ei tähenda „tööotsija“ PS § 29 lg 3 kontekstis üksnes töö kaotanud isikut, vaid laiemalt tööealist inimest ehk inimest, kellelt eeldatakse, et ta teenib tööga endale ise elatist. PS § 29 lg 3 tõlgendatuna koostoimes ESH-ga tähendab küll riigi kohustust teha kogu tööealisele elanikkonnale, mitte üksnes töö kaotanutele kättesaadavaks tasuta töövahenduse ja elementaarsed kutsenõustamise teenused, kuid riigi abi ei saa taandada üksnes sellele. PS § 29 lg 3 järgi on riigil tarvis arendada ja muuta tööealisele elanikkonnale kättesaadavaks ka kvaliteetsed muud tööturumeetmed, mis on vajalikud võimalikult paljude inimeste tõise hõivatuse tagamiseks. Muu hulgas on riigil kohustus võtta kasutusele erimeetmed ohustatud gruppide (pikaajalised töötud, vähenenud töövõimega isikud, välismaalased) õppe ja oskuste osas, et nad saaksid siseneda või püsida tööturul. Samamoodi on vajalik tööturutrende järgides reageerida muul viisil: nt hinnates, et järgneva kümnendi jooksul võtavad mõnes sektoris robotid üle palju monotoonseid tööülesandeid nii tehase- kui kontoritöötajate hulgas, on tarvis hakata seetõttu vabanevale tööjõule erinevate teenuste ja ümberõppe abil õpetama juba varakult uusi oskusi.

21. Nii nagu ümber- ja täiendõppesüsteemi kujundamisel on seadusandjal ka tööturumeetmete spetsiifilise süsteemi kujundamisel lai otsustusulatus. Tema otsustada on, millised täpsed tööturuteenused kujundada, kellele ja missugustel tingimustel anda nendele juurdepääs. Nii võib seadusandja otsustada, et töö kaotanud või kindlasti kaotavale isikule (nt asjakohase eelteate saanud isikule) osutatakse laiemal hulgal tasuta teenuseid kui neile, keda tõise tegevuse kadumise oht hetkel ei ähvarda. Diskretsiooniõiguse teostamisel peab aga seadusandja järgima, et võetavad meetmed oleksid nii tööturuteenuste kui ümber- ja täiendõppe, mis vaieldamatult on omavahel tihedalt seotud, osas tulemuslikud ja aitaksid hoida inimeste hõivatust ja seda tõsta, sealhulgas ka ohustatud gruppide osas. PS § 29 lg 3

järgi on riigil seega kohustus tagada tööturumeetmete ning ümber- ja täiendõppesüsteemi olemasolu, kättesaadavus, kvaliteet ning vastavus tööturu osaliste vajadustele. Konkreetseid teenuseid võivad arusaadavalt osutada ka eraõiguslikud isikud.

22. Kui tööealine inimene jääb ajutiselt välja majanduselust ja kaotab sellega elatise teenimise võimaluse, kuid tal on selleks soov ja valmisolek (töötu), siis tuleb isikule sel perioodil tagada üldjuhul asendussissetulek sotsiaalkaitstesüsteemi abil. Tõlgendatuna koostoimes rahvusvahelise õigusega tähendab see kohustust tagada kõrgem sissetulekuabi, kui seda on abi puuduse korral. Näiteks ühes menetluskulude kandmist puudutavas lahendis leidis kohus, et inimesele peab elamiseks jääma umbkaudu poole miinimumtöötasu suurune rahasumma (RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 49). Sissetulekutuge töötuse korral reguleerib täpsemalt PS § 28 lg 2 (vt ka RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16).

Töötingimused ja nende järelevalve

23. PS § 29 lg 1 tagab inimesele võimaluse valida vabalt töökoht, mis laiendatult tähendab inimese õigust otsustada, mis vormis ta töötab – kas töölepingulise töötaja või ametnikuna, kes allub tööandja juhtimisele ja kontrollile (palgatöötaja), või iseseisvalt tegutseva isikuna (iseenda tööandjana). PS § 29 lg 1 teine lause lubab sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS § 29 lg 4 järgi on töötingimused riigi kontrolli all.

24. Olenemata, mis vormis inimene töötab, teenib ta sagedasti endale seekaudu igapäevast elatist. ESH ja MSKÕP rõhutavad, et inimesel on õigus õiglastele töötingimustele. Siinjuures rõhutab MSKÕP järelevalveorgan oma 2016. a üldkommentaaris, et õigus õiglastele töötamise tingimustele peaks olema kõigil, ka neil, kes on iseenda tööandjad (vt majanduslike ja sotsiaalsete õiguste komitee üldkommentaari nr 23 (2016)). EL ja rahvusvaheline õigus sätestavad palju miinimumnõudeid, mis tuleb riikidel tööd tegevate inimeste kaitseks kehtestada. Siinjuures nõuavad need õigusaktid enamasti palgatöötajate kaitsenormide kehtestamist. Töötamise olemuse erinevuse tõttu ei saa palgatöötajate miinimumnõudeid automaatselt laiendada iseseisvalt tööd tegevatele inimestele. Seda isegi siis, kui tundub, et ka juhatuse liige või töövõtulepingu alusel pisitöid tegev isik on teatud situatsioonides tellijaga võrreldes nõrgem lepingupartner. Palgatöötajate kaitsenormid lähtuvad eeldusest, et töötaja allub tööandja juhtimisele ning kontrollile, seega saab tööandja üldjuhul vastutada ka nt töötaja tööohutuse eest, sest tema annab töötajale töövahendid, juhendab, kuidas neid kasutada, ning jälgib, et töötaja sellest kinni peaks. Kui aga töö tellijal puudub nii õiguslik kui faktiline kontroll töö tegija tööaja, aga ka ohutusreeglite järgimise üle, siis ei saa tellijat panna töö tegija ohutuse, sh nt töö raames juhtunud õnnetuse eest täielikult vastutama. See kõik aga ei tähenda, et iseenda tööandjate kaitseks ei ole vaja üldse nõudeid kehtestada (vt ka all).

25. Sidudes EL ja rahvusvahelise õiguse regulatsiooni PS-ga saab öelda, et palgatöötajate kaitseks tuleb kehtestada eelkõige järgmised töötingimuste miinimumnõuded. Tööd tegeva inimese tervisepõhiõiguse kaitseks tuleb seadusandjal sätestada nõuded töökeskkonna tervislikkusele ja ohutusele; tervisepõhiõiguse ning perekonna- ja eraelu kaitseks tuleb reguleerida töö- ja puhkeaega, iga-aastaseid puhkusi; kehtestada tuleb ka töötasu alammäär

kindla ajaühiku kohta ning kaitse põhjendamatu töösuhte lõpetamise vastu – need aitavad kaasa inimese võimalusele end rakendada vabalt valitud tegevusalal ja tagada võimalused inimväärses elatises; võrdse kohtlemise ja võrdsete võimaluste tagamiseks tööalastes suhetes tuleb sätestada põhjendamatu erineva kohtlemise keeld.

26. Arusaadavalt riivavad palgatöötajate, aga ka muus vormis tööd tegevate isikute kaitseks kehtestatavad kohustuslikud miinimumnõuded eraõigusliku ettevõtja ettevõtlusvabadusõigust (PS § 31), sest piiravad tema õigust otsustada, kellega ja mis tingimustel ta töösuhteid loob, hoiab ja lõpetab. Samuti võivad need avaldada negatiivset mõju PS §-s 32 sätestatud ettevõtja omandipõhiõigusele, nõudes investeringuid, mida ettevõtja vabatahtlikult ei teeks. Töötamise miinimumnõudeid tuleb üldjuhul siiski pidada ettevõtja ja tööd tegeva inimese põhiõiguste ja vabaduste põhjendatud tasakaalupunktiks. Et see nii oleks, tuleb neid nõudeid kehtestades hinnata, kas üks või teine tingimus on eluliselt siiski vajalik arvestades tööturu olemust ja selle osapoolte õigusi ning huve. Kohustuslikke töötingimusi kehtestades tuleb alati hinnata nende proportsionaalsust ka PS §-des 31 ja 32 sätestatud õiguste suhtes.

27. PS § 29 lg 4 kohustab riiki korraldama pidevat järelevalvet töötingimuste järgimise üle ning võtma tulemuslikke meetmeid rikkumiste avastamisel. Pidev seire kohustuslike töötingimuste üle on põhjendatud, sest töötamisega elatist teeniv isik on sagedasti sõltuv saadavast sissetulekust ning võib seetõttu kergesti leppida ebamõistlike ja kahjustavate tingimustega, mis võib aga ohtu seada inimese võime teenida elatist ja realiseerida teisi põhiõigusi (nt tervisepõhiõigust). Tõlgendades PS § 29 lg 4 koostoimes MSKÕP, ESH aga ka ILO konventsioonidega 81 ja 129, saab öelda, et riigil on kohustus luua spetsiaalne ja asjakohaselt mehitatud järelevalveorgan töötingimuste seire korraldamiseks. See inspektsioonilise iseloomuga järelevalveorgan peab lisaks töötingimuste järelevalvele ka nõustama ja juhendama ettevõtjaid ning tööd tegevaid inimesi töötingimuste küsimustes, eriti mis puudutavad töökeskkonna ohutust ja võimalike terviseriskide ennetamist. Järelevalvemeetmete rakendamisel tuleb arvestada, et need riivavad oluliselt ettevõtja õigusi. Seetõttu peab riigi järelevalvealane tegevus, nii palju kui on eesmärki kahjustamata võimalik, arvestama ettevõtja õigustega: kohapealsete kontrollide puhul võimalikult vähe häirima tööprotsessi; ärisaladusega kokku puutudes hoidma seda salajas jne. Kui järelevalveorgan siiski tuvastab töötingimuste rikkumisi, tuleb luua tõhus meetmete süsteem kindlustamaks, et ettevõtja edaspidi järgib kehtestatud töökeskkonna jm nõudeid.

28. Kommentaari alguses juba mainiti, et Eestis on järjest kasvav trend, et inimene on iseenda tööandja. Nagu viidatud, leitakse rahvusvahelises õiguses viimasel ajal samuti, et teatud minimaalne töötingimuste kaitse on vaja tagada iseenda tööandjate osas (vt majanduslike ja sotsiaalsete õiguste komitee üldkommentaari nr 23 (2016)). Ka Euroopa Liidu tasemel soovitatakse rohkem ühtlustada palgatöötajate ning iseenda tööandjate sotsiaalse kaitse taset (nii töötingimuste kui sotsiaalkindlustuse osas). Sellega tuleb nõustuda. Nii on inimeste, kes on iseenda tööandjad ning teenivad elatist nt teenuslepingute läbi, tervisepõhiõiguse tagamiseks vajalik, et nad töötaksid samuti ohututes tingimustes ja arvestaksid nõuetega, mis on nende ning ka nende teenuseid tarbivate isikute tervise kaitseks vajalikud (nt puhkaksid piisavalt). Samas ei kehti ega saagi töötamise iseloomu erinevuse tõttu

kehtida nende osas palgatöötajatega samad piirangud ja järelevalvemehhanism. Seadusandjal on avar otsustusulatus, kuidas tagada iseseisvate töötajate tervisepõhiõiguse, aga ka teiste põhiõiguste kaitse. Tuleb hinnata, kas piisab nendest normidest (kas need normid on kohased), mis on kehtestatud teenuslepingute osapoolte õiguste tasakaalustamise eesmärgil, või on tarvis uut õiguslikku regulatsiooni ja järelevalveorgani täiendavat pädevust, nt ohutu töökeskkonna nõuete osas. Igale tööd tegevale inimesele peab aga laienema tema töövormi ja -laadi arvestav kaitse, sh PS § 28 lg-te 1 ja 2 kohane sotsiaalkaitse. Kuna uudsed töövormid, eriti töö tegemine teenuslepingute vahendusel, on levima hakanud muu hulgas põhjusel, et palgatöötaja kaitsenormid takistasid traditsiooniliste töösuhete mõistuspärast arengut (nt tähtajaliste lepingute piirang, tööajareeglid), on nii EL kui Eesti analüüsimas ja leevendamas palgatöötajate kaitsenorme, võimaldades paindlikumaid töösuhteid. Järgmistel aastatel saabki vaadata, kas traditsiooniline tööõigus moderniseerub viisil, et võimaldab luua tööturu osapoolte vajadusi arvestavaid paindlikke suhteid ning teenuslepingute osakaal väheneb ja/või seatakse täiendavad miinimumnõuded ka teenuslepingute alusel tööd tegevate inimeste ja nende teenuseid tarbivate isikute kaitseks.

Ühinemisõigus ja kollektiivsed aktsioonid

29. PS § 29 lg 5, mis tagab igaühe õiguse kuuluda töötajate ning tööandjate ühingutesse ja liitudesse, on üldise ühinemisvabaduse (PS § 48) üks vorm. Töösuhtepoolte ühinemisõiguse kajastamine *lex specialis*'ena on mõistetav, arvestades sellega kaasnevat alaõigusi, millest osa on nimetatud otse PS § 29 lg-s 5. Täpsemalt hõlmab ühinemisõigus PS § 29 lg 5 mõistes järgnevat õigusi: asutada töötajate ning tööandjate ühinguid ning astuda nende liikmeks; mitte olla töötajate või tööandjate ühingu liige; pidada kollektiivläbirääkimisi ja sõlmida selle tulemusel kollektiivlepinguid; kasutada kollektiivseid survemeetmeid enda sotsiaalsete ja majanduslike huvide saavutamiseks, sh töötajate õigus streikida (vt siduvast rahvusvahelisest õigusest ESH art-d 5–6; ILO konventsioonid nr 87 ja 98; EIK art 11. Lisaks vt ESH komitee praktika kokkuvõtte art-te 5 ja 6 osas; ILO konventsioonide järelevalveorganite praktika kohta vt eesti keeles kokkuvõtvalt: R. Blanpain jt. Kollektiivsete töösuhete teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik. Sotsiaalministeerium 2011; EIK praktikast on asjakohane muu hulgas EIKo 34503/97, *Demir ja Baykara vs. Türgi*, 12.11.2008; EIKo 2330/09, *Sindicatul „Pastorul Cel Bun“ vs. Rumeenia*, 09.07.2013; EIKo 31045/10, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers vs. Ühendkuningriik*, 08.04.2014, vt ka EIK praktika kokkuvõtet 2020. a seisuga).

30. PS § 29 lg 5 isikuline kaitseala hõlmab töötajate ühinemisvabaduse puhul kõiki palgatöötajaid (sh ametnikke) ning tööandjate osas kõiki eraõiguslikke tööandjaid. Tööandjate ühinemisvabadus laieneb PS § 9 lg 2 järgi ka juriidilistele isikutele. PS § 29 lg 5 isikuline kaitseala võib vajada ülevaatamist, sest järjest enam levivad töötamise vormid, kus igapäevasest sissetulekust sõltuvad inimesed ei tee tööd töölepingu alusel, vaid hoopis teenuse osutamise lepingu alusel ja nt platvormi vahendusel. Kui soodustada selliseid töövorme, tuleks kaaluda, kas ka sel viisil tööd tegevatel isikutel peaks olema võimalus kasutada vähemalt osa PS § 29 lg-s 5 sätestatud õiguseid, muu hulgas õigust kasutada kollektiivseid survemeetmeid. Nii on ka Eestis juba kollektiivset survet avaldanud sõidujagamisteenuse professionaalsed pakkujad.

31. Seadusandjal on PS § 29 lg 5 järgi ühtepidi kohustus hoiduda töötajate ning tööandjate ühinemisvabadusse sekkumast, teisalt on tal aga ülesanne sätestada korraldus ja menetlus (PS § 14), mis on vajalik ühinemisõiguse eri tahkude teostamiseks. Samuti tuleb kehtestada regulatsioon töösuhte poolte, aga ka viimaste ja ühiskonna teiste liikmete põhiõiguste ja vabaduste tasakaalustamiseks ühinemisvabaduse õigusega hõlmatud õiguste, näiteks streigiõiguse teostamisel.

32. Seoses töötajate ning tööandjate õigusega asutada liite ja ühendusi ning astuda nende liikmeks on seadusandjal kohustus kehtestada normistik, mis võimaldab selliseid ühendusi luua ja tagab neile õigusliku tunnustuse. Töötajate õigust asutada ühinguid ning astuda nende liikmeks ei või üldjuhul piirata ühegi palgatöötaja kategooria suhtes, sh avalikku võimu teostavate isikute osas. Lubatavaks on siiski peetud relvajõududesse kuuluvate isikute vastava õiguse piiramist (vt ESH komitee praktika ESH art 5 osas; EIKo 34503/97, *Demir ja Baykara vs. Türgi*, 12.11.2008) ning kiriku autonoomia kaitseks võib lugeda põhjendatuks ka töölepingu alusel töötavate õigeusu kiriku preestrite ja teenistujate ametiühingu asutamise keelu (EIKo 2330/09, *Sindicatul „Pastorul Cel Bun“ vs. Rumeenia*, 09.07.2013).

33. Töötajate ning tööandjate ühinemisõiguse olemuslik osa on õigus pidada kollektiivlääbirääkimisi, sh sõlmida kollektiivseid kokkuleppeid töötingimuste osas. Seadusandja võib proportsionaalsuse põhimõtet arvestades kehtestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra, nt reguleerida läbirääkimiste üldist korraldust, sätestada kollektiivlepingu sõlmimise ning rakendamise asjaolusid. Teatud erandjuhtudel võib ka kollektiivlepingute sõlmimise õigust piirata avalikku võimu teostavate isikute osas, kuid sel juhul tuleb tagada neile alternatiivsed võimalused oma töötingimuste suhtes kaasarääkimiseks.

34. Eestis sõlmitakse kollektiivleping eelkõige äriühingu tasemel. Töötajate ning tööandjate ühinemisõigus hõlmab ka üleäriühinguliste liitude loomise õigust ning nende liitude läbirääkimisõigust ja kollektiivlepingute sõlmimise õigust. Nii nagu iga leping, on ka kollektiivleping üldjuhul siduv vaid nendele isikutele, kes on kollektiivlepingu osapooled (PS § 29 lg 5 kaitse all on töötajate ning tööandjate negatiivne ühinemisvabadusõigus koos sellest tuleneva õigusega mitte sõlmida kollektiivlepinguid). Kuna kollektiivlepinguga enamasti parendatakse töötajate töötingimusi ja õigusi võrreldes seaduses sätestatud miinimumnõuetega, on põhjendatud kollektiivlepingu tingimuste laiendamine neile töötajatele, kes ei kuulu ametiühingusse. Samas saab sellist laiendamist üldjuhul põhjendatuks pidada vaid selle tööandja töötajate osas, kes on kollektiivlepingu osapool. Kollektiivlepingu tingimuste laiendamine nende ettevõtjate töötajatele, kes ei ole kollektiivlepingu osapooled, tähendab tööandja negatiivse ühinemisvabadusõiguse, aga sagedasti ka PS §-des 31 ja 32 sätestatud õiguste intensiivset riivet. Sellist laiendamist võib pidada põhjendatuks üksnes erandjuhul – nt olukorras, kus sõlmitud kollektiivleping hõlmab niigi enamikku vastava sektori töötajatest, lepingu täiendav laiendamine aitab kaasa võrdse konkurentsiolekorra kujundamisele sektoris, ning ettevõtjal, kellele sunnitakse säärane leping peale, peab olema võimalus avaldada plaanitava lepingu osas arvamust (vt ILO ja teiste riikide käsitleuse osas K. Ahlberg, N. Bruun. Eesti kollektiivlepingute laiendamine tulevikus. 2009, vt RKTko 15.06.2020, 2-18-7821/71).

Eestis on transpordisektoris levinud kollektiivlepingute laiendamine nende tööandjate töötajatele, kes ei kuulu lepingu sõlminud liitudesse ning need lepingud on KLS § 4 lg 5 kohaselt avaldatud Ametlikes Teadaannetes. Riigikohtu tsiviilkolleegium on KLS tõlgendades asunud aga seisukohale, et kollektiivlepingut saab Eestis laiendada vaid nendele tööandjatele, kes on vastava lepingu osapooled, ning seda ei saa laiendada nende tööandja töötajatele, kes pole lepingu pooled, sest säärane olukord tooks kaasa ebaproportsionaalse riive (RKTKo 15.06.2020, 2-18-7821/71, p 18). Kohtu pakutud tõlgendus võib olla vastuolus seadusandja eesmärgiga (vt ka KLS § 4 lg 5), mistõttu võinuks olla asjakohane põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine.

35. Töötajate ühinemisõiguse väga oluline ning vaidlusi tekitanud osa on õigus kasutada kollektiivseid survemeetmeid. PS sätestab, et töötajad ja tööandjad võivad oma õiguste ja huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela, nimetades otsesõnu ära streigiõiguse. PS tekstist tulenevalt peaks töötajate, aga ka tööandjate kollektiivne aktsioon olema seega üldjuhul seostatav aktsiooni korraldajate (nt streikijate) sotsiaalsete või majanduslike huvidega. Küsitav on, kas PS § 29 lg 5 kaitse all on sellised toetusstreigid, mida ei saa isegi kaudselt seostada streikivate töötajate huvidega. See ei tähenda, et Riigikogu antud seadus ei või selliseid üldiseid streike lubada. ESH järelevalveorgan ning ILO ühinemisvabaduse komitee peavad toetusstreikide täielikku keelustamist lubamatuks, sest leiavad, et kui anda töötajatele võimalus streikida üksnes oma otsese tööandja vastu, võimaldab see tööandjal ema- ja tütarühingute kasutamise jms kaudu vältida töötajatega läbirääkimist ja blokeerida nende survemeetmed. EIK on pidanud teiste töötajate toetusteks korraldatud streikide piiramist Ühendkuningriigi poolt põhjendatuks (vt EIKo 31045/10, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers vs. Ühendkuningriik*, 08.04.2014 koos viidetega ESH ja ILO komiteede praktikale). Riigikohus ei ole analüüsinud, kas PS § 29 lg 5 kaitsealas on selliste streikide korraldamine, mis ei ole seotud töötajate oma huvidega. Küll on aga kohus leidnud, et tööandjate põhiõigusi ja avalikkuse huve on ülemääraselt kahjustav olukord, kus toetusstreiki (ka töötajate huvidega kaudselt seotud toetusstreiki) võib korraldada üksnes kolmepäevase etteteatamisega (RKPJKo 05.03.2015, 3-4-1-49-14).

36. PS ja rahvusvaheline õigus lubavad seada proportsionaalseid piiranguid korraldavaatele survemeetmetele ja reguleerida seadusandjal nende kasutuselevõtu korraldust. Osa menetlusreegleid ja piiranguid tuleb kindlasti kehtestada, et ei tekiks tööandjate või ühiskonna teiste liikmete õiguste põhiseadusvastast riivet. Nii on ESH komitee ja ILO konventsioonide järelevalveorganid pidanud lubatavaks streigikeeldu kollektiivlepingu kehtivuse ajal (kui streigi eesmärk on hõlmatud kehtiva kollektiivlepingu reguleerimisalaga); soovitud läbida enne aktsiooni toimumist vaidluse rahuliku lahendamise menetlus (nt läbirääkimised lepitaja juures – vt ka PS § 29 lg 6 komm); seada kohustuse teatada streigist mõistlik aeg ette. Ühiskonna toimimise, turvalisuse ning elanike tervise tagamise eesmärgil võib keelata streikimise relvajõududes ning politseis, samuti teiste riigi nimel avalikku võimu teostavate inimeste osas. Streigiõigust võib piirata ka erasektori töötajate osas, kuid seda üksnes nende inimeste osas, kes osutavad elanikkonnale elutähtsaid teenuseid. Neis sektorites ei või streikimist keelustada täielikult, vaid üksnes osas, mis on vajalik, et elanikkonnale oleks tagatud n-ö miinimumteenus. Elutähtsateks teenusteks on nt elektrienergia-, tuletõrje-, haigla-,

lennujuhtimisteenused – on oluline, et riigis oleks arusaadav kokkuleppe, millised on elutähtsad teenused, kus streigiõigus on piiratud. Streigiõiguse ja seonduvate asjaolude osas vt ka ESH komitee praktika art 6 osas; ILO, ESH ja teiste riikide praktika osas vt ka M. Tiraboschi, M. Tomassetti. Huvikonfliktide korral kohaldatavate menetluste õiguslik analüüs Eestis, 2012; R. Blanpain jt. Kollektiivsete töösuhete teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik. Sotsiaalministeerium 2011. Kõigis neis sektorites, kus on streikimise keeld või on seda ulatuslikult piiratud, tuleb inimestele tagada muud efektiivsed võimalused oma tööalaste huvide eest seismiseks (nt kaasata töötajaid neid puudutavate regulatsioonide, sh palgajuhendite koostamisse, tagada kiire tööalaste vaidluste lahendamise võimalus).

Töövaidlused

37. Paragrahv 29 lg 6 näeb ette, et töövaidluste lahendamise kord sätestatakse seadusega. Sellest sättest tuleneb seadusandjale kohustus luua töövaidluste lahendamiseks kohane menetlus. Nii nagu iga õigusvaidluse lahendamiseks, kus isik leiab, et rikutud on tema õigusi või vabadusi, peab ka töövaidluse lahendamiseks olema võimalik pöörduda kohtu poole (vt kohtumenetluse ja selle tingimuste osas lähemalt PS §-de 15 ja 24 komm-d). Asjaolust, et PS-s on toodud eraldi säte töövaidluste lahendamise osas, ei saa järeldada, et see tähendaks nõuet luua nende lahendamiseks erikohtud. Seadusandja võib aga erikohtu luua, kui ta seda vajalikuks peab (vt ka PS § 148 lg 2).

38. Siduv rahvusvaheline õigus soovib töövaidluste lahendamiseks lisaks kohtumenetlusvõimalusele ette näha ka lepitusmenetlusi ja kohtueelseid kaebevõimalusi. Töövaidlusi on nii individuaalseid kui kollektiivseid, sealjuures võivad viimased olla nii õigus- kui huvivaidlused. Huvivaidluste osas tuleb soodustada nende rahumeelset lahendamist kollektiivsete surveaktsioonide ees. Seadusandja peab looma võimalused huvikonflikti korral lepitusmenetluse läbiviimiseks (vt ESH art 6 lg 3, vt ka M. Tiraboschi, M. Tomassetti. Huvikonfliktide korral kohaldatavate menetluste õiguslik analüüs Eestis, 2012; vt ka PS § 29 lg 5 komm). Õigusvaidlusesse puutuvalt tuleb alati ette näha kohtukaebe võimalus, kuid arvestades töövaidluse kiireloomulisust on vabatahtliku kohtueelse menetluse võimaldamine põhjendatud. Riigikohus on pidanud lubatavaks kohustusliku kohtueelse menetluse sisseviimist (RKPJKm 03.03.2004, 3-4-1-5-04). Töövaidluste lahendamise erikord on praegu ette nähtud vaid palgatöötajate jaoks.

39. EL õigus (vt nt direktiiv 2000/78/EL; direktiiv 2014/54/EL) nõuab, et tööelus aset leidvate diskrimineerimisvaidluste lahendamiseks nähakse ette võimalus nii lepitusmenetluseks kui ka kohtukaebeks. Olenevalt diskrimineerimise alusest võib olla vajalik sätestada jagatud tõendamiskoormis (vt soolise diskrimineerimise osas direktiiv 2000/78/EL).

PARAGRAHV 30

Ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega.

Seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse (paragrahv 31) ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse (paragrahv 48).

1. Paragrahvi 30 lg 1 sätestab esiteks Eesti kodanike põhiõiguse kandideerida avalikku teenistusse. Sätte sõnastus sellise põhiõiguse olemasolule ei viita, kuid selle paiknemisest PS II ptk-s tuleb seda järeldada. Et selline õigus on küll laiemalt sätestatud ka §-s 29 (vt § 29 komm 3; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 52), tuleb neid sätteid kohaldada koostoimes. Koosmõjus §-ga 12 tuleb § 30 lg 1 mõista nii, et see näeb ette igale Eesti kodanikule võrdse õiguse ametikohale asumiseks. Riigile ja KOV-dele tuleneb sättest kohustus täita ametikohad Eesti kodanikega. Paragrahv 30 on aluseks ka riigiteenistujate muude põhiõiguste piirangutele. Ametikohtade täitmine peab § 30 kohaselt toimuma seaduse alusel, seega nõuab PS avaliku teenistuse reguleerimist (vähemalt põhilistes küsimustes) seadusega.

2. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 p c näeb ette iga kodaniku õiguse ilma art-s 2 mainitud mis tahes diskrimineerimiseta ja põhjendamata kitsendusteta pääseda omal maal riigiteenistusse üldise võrdsuse juures. Paragrahvi 30 tuleb tõlgendada viidatud sättega kooskõlas. ÜRO inimõiguste ülemvoliniku ameti üldiste selgitavate märkuste kohaselt tuleb selle õiguse kasutamisel kohelda kodanikke võrdselt, sõltumata kodakondsuse omandamise viisidest ning kõik selle õiguse piirangud peavad tuginema objektiivsetele ja mõistlikele kriteeriumidele, nagu näiteks teovõime ja mõnede ametite puhul kõrgem vanus. Ka edutamise, ametist kõrvaldamise ja teenistusest vabastamise alused peavad olema objektiivsed ja mõistlikud. Positiivne diskrimineerimine võib olla vajalik, et tagada võrdne juurdepääs avalikule teenistusele kõigile kodanikele. Avaliku teenistuse ametikohtadel on oluline vältida poliitilist survet, et ära hoida ametnike võimalikku diskrimineerimist poliitiliste vaadete alusel.

3. Paragrahvi 30 lg 1 kohaselt on kaitstud ametikohtadele asumine kõikides riigiasutustes ja KOV-des. Küsimusele, milline ametikoht on käsitatav riigi või KOV asutuse ametikohana, tuleb vastata, võttes arvesse PS mõiste autonoomiat. Seetõttu ei ole võimalik tugineda üksnes ATS-s toodud definitsioonile. PS tõlgendamisel on avaliku teenistuse ametikohtade ja muude töötajate eristamisel olulise tähtsusega kodakondsuse nõude ning teenistusega kaasnevate piirangute lubatavuse hindamine. Kui isiku teenistusülesanded ei ole seotud avaliku teenistuse tuumfunktsioonide täitmisega, ei ole lubatud ka isiku põhiõiguste ulatuslik piiramine, samuti välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele juurdepääsu piiramine sellisele ameti- või töökohale. Lähtuda tuleb eeldusest, et PS jätab seadusandjale ametikohtade määratlemisel otsustusruumi, kuid selline otsustusruum on kohtulikult kontrollitav. ATS §-d 5, 7 ja 8 lähtuvad põhimõttest, et riigi või KOV ametikohad on vaid need, kus ametnik teostab avalikku võimu ATS § 7 lg 3 tähenduses (nt riikliku järelevalve teostamine, riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine, süütegude menetlemine jms), muudel juhtudel võivad

avaliku võimuga töösuhtesse astuda kõik inimesed, sõltumata kodakondsusest. Selliseid muid ametikohti täitvate isikute põhiõiguste piiramine on küll ka nende ametikohast tulenevalt lubatud, ent tuginedes mõnele teisele sama kaalukale PS väärtusele või põhimõttele. Arvestades, et ATS ei tõmba selget piiri ametiasutuse ametnike ja töötajate vahel, vaid jätab haldusorganitele võimaluse määratleda ametiasutuse struktuuris teenistukoht kas ametniku või töötaja kohana (RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 64), tuleb ka seaduse rakendamisel silmas pidada § 30 nõudeid.

4. Paragrahvis 30 sätestatud õiguse kaitsealas olevad ametikohad võivad olla reguleeritud töösuhete kaudu, nt valitsusasutuste või KOV hallatavates asutustes või avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes, samuti riigi ja KOV osalusega äriühingutes. Arvestada tuleb sellega, et PS kehtestamise ajal ei olnud riigi ja KOV ametikohad määratud samasugusel viisil, kui õiguskorra hilisemad muudatused need ette on näinud. Muutunud on ka era- ja kolmanda sektori võime täita neid ülesandeid, mida PS väljatöötamise ajal täitis vaid riik. Paragrahvi 30 eesmärki arvestades on vajalik, et täidetavad ülesanded seonduksid olulist avalikku huvi väljendava tegevusega, mida ei ole võimalik või piisavalt võimalik saavutada era- ja kolmanda sektori vahendusel, ning nende ülesannete täitmisel teostataks otseselt või kaudselt avalikku võimu. Üheselt selge ei ole, kas § 30 käsitleb ka isiku teenistust, mis seonduv avaliku huvi täitmisega tegutsemisel eraõiguslikus vormis, nt notari või advokaadina. Pigem tuleb asuda seisukohale, et sellisel juhul ei kaitse isiku õigust mitte § 30, vaid § 31. Kuna ettevõtlusvabaduse piiranguid, nt Eesti kodakondsuse nõude seadmise kaudu, saab õigustada kaaluka avaliku huviga, ei ole PS kaitse siiski erinev.

5. Ka KOV volikogu liikme kohta käsitleb Riigikohus ametikohana § 30 lg 1 mõttes. KOV volikogu teostab avalikku võimu ja tema pädevuses on muu hulgas vastu võtta üldakte, millega teatud tingimustel võib piirata põhiõigusi ja vabadusi. Avaliku võimu teostamine KOV poolt ei piirdu üksnes kohalike ülesannete lahendamisega. PS § 154 lg-st 2 tulenevalt võib KOV-le panna ka riiklikke kohustusi. Demokraatia põhimõtte ja võrdse kohtlemise põhimõttega ei ole vastuolus, et KOV volikogu valimistel ei saa kandideerida kodakondsuseta isikud (RKPJKo 15.10.2013, 3-4-1-47-13, p 18). KOV volikogu liikme ülesannete täitmisele ei laiene üldjuhul aga ATS või TLS ning esinduskogu liikme vastutus oma tööülesannete nõuetekohase täitmise, sh esinduskogu tööaja järgimise eest on eelkõige poliitilist, mitte õiguslikku laadi (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 71).

6. Õigus ametikohtadele asumiseks on tagatud kõigile Eesti kodanikele. Juhul kui nendele ametikohtadele asumine on lubatud ka välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele, tuleb tagada ametisse asumisel kõigi võrdne kohtlemine. Välistatud ei ole aga erandi sätestamine viisil, mis võimaldab Eesti kodakondsuseta isikul sellisesse ametisse asuda vaid juhul, kui muudele tingimustele vastavaid Eesti kodanikke, kes sellele ametikohale sooviksid asuda, ei ole.

7. EL liikmesriikide kodanikel on tulenevalt tööjõu vaba liikumise põhimõttest õigus kandideerida avaliku sektori töökohtadele võrdsetel alustel Eesti kodanikega (ELTL art 45). Erandiks on vaid ametikohad, millel töötamine on igapäevaste tööülesannete täitmisel otseselt

või kaudselt seotud riigivõimu teostamisega ja avaliku huvi tagamisega ning mis eeldavad seetõttu tihedat sidet ja solidaarsust riigiga. Sellised tihedad sidemed on vaid kodanikel. Need ametikohad on lubatud reserveerida Eesti kodanikele (ELTL art 45 lg 4 ja Euroopa Kohtu praktika (EKo C-149/79, *Euroopa Komisjon vs. Belgia Kuningriik*, 26.05.1982; EKo C-66/85, *Lawrie-Blum vs. Baden-Württemberg*, 03.07.1986; EKo C-290/94, *Euroopa Komisjon vs. Kreeka*, 02.07.1996; EKo C-283/99, *Euroopa Komisjon vs. Itaalia*, 31.05.2001; EKo C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española vs. Administración del Estado*, 30.09.2003; EKo C-47/02, *Anker jt vs. Bundesrepublik Deutschland*, 30.09.2003; EKo C-89/07, *Euroopa Komisjon vs. Prantsusmaa*, 11.03.2008; EKo C-345/08, *Pešla vs. Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*, 10.12.2009; EKo C-460/08, *Euroopa Komisjon vs. Kreeka*, 10.12.2009; EKo C-270/13, *Haralambidis vs. Casilli*, 10.09.2014; EKo C-392/15, *Euroopa Komisjon vs. Ungari ja Tšehhi Vabariik*, 01.02.2017)). Taolisteks ametikohtadeks on eelkõige teatavad töökohad sellistes institutsioonides nagu relvajõud, politsei või muud korrakaitseorganid, kohtusüsteem, maksuamet ja diplomaatiline korpus, samuti ametikohad keskpankades, KOV-s ja teistes sarnastes asutustes, kus teostatakse riigivõimu, antakse õigusakte, rakendatakse ja tehakse järelevalvet. Küsimuse üle, kas ametikohale lubada asuda ka mõne teise EL liikmesriigi kodanikke, peab olema Euroopa Komisjoni töödokumendi (SEC(2010) 1609 final) järgi ametikoha-, mitte sektoripõhine. Kuna Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole liikmesriikidel kaalumiseru otsustamisel, millistele ametikohtadele teiste liikmesriikide kodanikke lubada – kui teenistusülesanded ei seondu avaliku teenistuse tuumfunktsioonidega, tuleb teiste liikmesriikide kodanikke teenistusse lubada –, ent § 30 lubab riigi- või KOV teenistuses töötada Eesti kodakondsuseta isikutel vaid erandina – tuumfunktsioone peaks täitma ainult Eesti kodanikud –, ei ole kodakondsuse nõude ulatuse kindlaksmääramisel teiste EL liikmesriikide kodanike osas seadusandjal poliitilist valikuruumi. Õiguskantsler asus 16.12.2009 kirjas 6-1/091828/0907462 seisukohale, et vallavanemale seatud Eesti kodakondsuse nõue on õiguspärane.

8. Õigus kandideerida ei tähenda, et igaühel on õigus ametikoht hõivata. Võrdsete võimaluste tagamine eeldab, et valiku tegemiseks tuleb kehtestada valikukriteeriumid. Nendeks on eelkõige kvalifikatsiooninõuded, millele kandidaat peab vastama, sh riigikeele oskuse ja kandidaadi (erialase) hariduse nõue, aga ka isikuomadustele ja kõlbelisusele esitatavad nõuded, nt varasema karistuse puudumine (ATS § 15 p 1). Kõik sellised nõuded peavad vastama teenistusülesannetest tulenevale vajadusele. Nõuete ülemäärasuse eest ei kaitse § 30, vaid §-d 12 ja 29, sageli ka EL õigusest tulenev töötajate vaba liikumise põhimõte.

9. Kuigi igaühel on teoreetiliselt võrdne juurdepääs avaliku teenistuse ametikohtadele, ei pruugi olla tagatud eri ühiskonnagruppide võrdne esindatus avalikus teenistuses. Riik võib soodustada vähem esindatud ühiskonnagruppide esindatust avalikus teenistuses. Seda on soovitatud nt konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta art-s 4 ja selle konventsiooni alusel moodustatud komitee soovitusel nr 25. Samas ei tohi konkreetse ametikoha täitmisel eelistada vähem kvalifitseeritud kandidaati.

10. Lisaks isiku subjektiivsele õigusele asuda avalikku teenistusse sätestab § 30 riigi kohustuse täita avalik teenistus ainult Eesti kodanikega. Kodakondsuseta isikud ja välisriikide

kodanikud võivad ametikohti riigi- ja KOV teenistuses täita erandkorras juhul, kui seadus selle võimaluse ette näeb. Seadusega võib erandeid kehtestada juhul, kui seda nõuavad avalikud huvid – näiteks kui kvalifitseeritud Eesti kodanikke ei ole võimalik leida. Selliseid võimalusi isikutele, kes pole EL kodanikud, seadused praegu ette ei näe. Erandi tegemine ei tähenda, et Eesti kodakondsuseta isikut ei saa ametisse nimetada tähtajatult, kui seadus selleks võimaluse annab, kuid nõuab, et võimalus nimetada ametisse Eesti kodakondsuseta isik ei tohi olla avar ning peab olema piiratud vähestes valdkondades ette nähtud ametikohtadega, lühikese tähtajaga selliste isikute ametisse nimetamiseks või olema seotud lisaeeelduste või raskemini teostatava menetlusega (nt konkursi korras ei leita sobivat Eesti kodanikku, erandi tegemise otsustamine kõrgemalseisva asutuse poolt vms). Kuna Eesti kodakondsuseta isikute töötamine avalikus teenistuses on võimalik vaid erandina, on lubatav ka avalikust teenistusest vabastamine Eesti kodakondsusest lahkumise korral, kuid selliseks erandiks võib anda aluse ka teenistujal ametisse nimetamise ajal Eesti kodakondsuse olemasolu.

11. PS lubab piirata riigiteenistujate tegevust väljaspool ametikohta. Paragrahvi 30 lg 2 näeb ette lihtsa seadusereservatsiooni, mistõttu on seadusandjal nende üle otsustamisel avar kaalutlusruum. Piirangud peavad olema aga demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja proportsionaalsed. Paragrahvi 30 lg 2 lubab grammatilist tõlgendust arvestades piiranguid kehtestada mõne kategooria riigiteenistujate, mitte kõigi riigiteenistujate ning KOV teenistujate osas. Riigikohus on aga § 30 lg 2 tõlgendanud laialt, leides, et selles sättes mõistetakse riigiteenistujate all ka KOV teenistujaid (RKKKo 07.05.2001, 3-1-1-41-01). Piirangute kehtestamine ei ole lubatud kõigi ametnike suhtes üldiselt, vaid arvestada tuleb konkreetse ametikoha nõudeid.

12. Selliste piirangute eesmärk on ametnikueetika – eelkõige avaliku teenistuse erapoole-tuse, objektiivsuse ja §-s 14 sätestatud hea halduse põhimõtte – tagamine, sooviga ära hoida ametnike majanduslike või muude (sh poliitiliste) huvide mõju ja korruptsiooni ametikohal tehtavates otsustes (vt nt RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06; RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12; vrd RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p-d 67–80).

PARAGRAHV 31

Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

1. Kommenteeritava paragrahvi esimene lause sätestab kaks omavahel tihedalt seotud õigust: õiguse tegelda ettevõtlusega ja õiguse koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Õigus tegelda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus on seotud ja kattub osaliselt §-s 29 sätestatud õigusega valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Õigus koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse on seotud §-s 48 sätestatud õigusega koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Vaadeldavatel õigustel on tihed seos ka §-s 32 sätestatud omandiõigusega (seda nii ettevõtlusega tegeleva isiku vara, nt aktsiad või osad, kaitsmisel kui ka äriühingu

vara kaitsmisel) ja §-st 113 tuleneva riigi õigusega kehtestada makse, arvestades, et maksustamine piirab võimalusi ettevõtlusest tulu teenida ja sellega ka ettevõtlusvabadust (RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 50; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 102; RKHKo 21.03.2016, 3-3-1-72-15, p 26; vt ka komm 11). Ettevõtlusvabadusel on puutumus ka ärruumide puutumatus garantiiga (§ 33).

2. 1920. a PS § 19 sätestas muu hulgas õiguse ettevõtteid avada ja kasutada neid põllutöös, kaubanduses, tööstuses ja muil majandusaladel. Sarnane õigus oli sätestatud ka 1937. a vastu võetud PS §-s 25.

3. Ettevõtlusvabadusele ega õigusele koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse analoogilist õigust ei maini kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt ning seda ei leia ka EIÖK õiguste kataloogist. EIÖK art 11 kaitseb mittetulunduslikel eesmärkidel ühinemist, mitte tulundusühingute ja -liitude moodustamist (vt nt OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni ühinemisvabaduse juhend, lk 29). EIK on ettevõtlusvabaduse piiranguid mõnel juhul tunnistanud EIÖK 1. lisaprotokollis art-s 1 sätestatud oma omandi segamatu kasutamise õiguse riiveteks ja hinnanud riive põhjendatust sellest aspektist. Nii on EIK tunnistanud omandi vaba kasutamise riiveks alkohoolsete jookide müügiloo äravõtmist (vt EIKo 10873/84, *Tre Traktörer AB vs. Rootsi*, 07.07.1989), tollivaba poe ja baari sulgemist (EIKo 15084/03, *Bimer S.A. vs. Moldova*, 10.07.2007), pangaliitsentsi äravõtmist (EIKo 49429/99, *Capital Bank AD vs. Bulgaaria*, 24.11.2005), enamakstud käibemaksu tagastamisest keeldumist (EIKo 36677/97, *S.A. Dangeville vs. Prantsusmaa*, 16.04.2002) jt. Paragrahvi 31 tõlgendamisel tuleb arvestada, et EIÖK 1. protokollis art 1 avar tõlgendamine võib olla kantud vajadusest kaitsta osaliselt samasuguseid huve, nagu on kaitstud §-s 31.

4. Ettevõtlusvabadusega sarnaseid väärtusi kaitsevad EL õigusest tulenevad ühisturu põhimõtted – kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumine. ELTL keelab liikmesriikide vahel koguselised impordi- ja ekspordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed (art-d 34, 35), asutamisevabaduse piirangud (art 49), teenuste osutamise vabaduse piirangud (art 56) ja kapitali vaba liikumise piirangud (art 63). Neid vabadusi käsitab EL lepinguõigus põhivabadustena. ELPH art 16 kaitseb sõnaselgelt õigust tegeleda ettevõtlusega liidu õigust riigisiseseid õigusakte ja tavasid järgides. Artikli 16 väljatöötamisel võeti eeskjuju varasemast EK praktikast (vt selgitused põhiõiguste harta kohta). ELTL ja selles sätestatud põhivabadused ja põhiõiguste harta art 16 kohalduvad PS § 31 kõrval juhul, kui ettevõtlus on piiriülene või kui piirang tuleneb EL õigusest. PS § 31 kohaldamisel tuleb sageli seetõttu arvestada ka EL õigusega, mis sätestab ettevõtluse kaitse üksikasjalikult.

5. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Seadusandluses on ettevõtluse mõistet käsitatud ka majandustegevusena (vrd MSÜS § 3 ja selle seletuskiri). Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu antud määratluse järgi kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 43). Riigikohus on andnud ettevõtluse mõistele avara tõlgenduse, märkides, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub „tulu saamise eesmärgil

toimuv tegevus“ (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41; RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 14; RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p-d 105–106; RKHKo 15.01.2015, 3-3-1-68-14, p 17; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 50; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 108). Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse olemusega käib kaasas õigus otsustada vabalt ettevõtluse üksikasjade üle (RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15, p 14).

6. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse, teisalt ka õiguse teatud positiivsete meetmete järele. Ettevõtlusvabadus kaitseb ka ettevõtja lepinguvabadust, sh usaldust ettevõtluse raames sõlmitud lepingute kehtima jäämise suhtes. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjale vahendeid, kuid riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks. Samuti ei tule riigil tekitada ettevõtja pakutavatele kaupadele ja teenustele turul nõudlust (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 108). Riigi positiivsete kohustuste hulka seoses ettevõtlusvabadusega kuulub kohustus luua õiguslikud raamistikud ettevõtlusvabaduseks, sh äriõiguse ja ühinguõiguse normid. Ettevõtlusvabadus hõlmab ka isiku õigust nõuda riigilt selliste abinõude kasutamist, mis kaitsevad ettevõtjat teiste isikute eest. Nii saab isik nõuda riigilt konkurentide tegevuse eest kaitset, kui selline käitumine tooks kaasa isiku ettevõtlusvabaduse ülemäärase kahjustamise (monopoolses seisundis ettevõtja seisundi kuritarvitamine, dumping jm). Riigikohtu üldkogu selgitas 09.12.2013 otsuse 3-4-1-2-13 p-s 105: „Põhiseadusega tagatud ettevõtlusvabadusel on mitu tahku. Ühest küljest tagatakse sellega igaühe õigus tegeleda ettevõtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Teisalt peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel. Ettevõtlusvabaduse osaks oleva konkurentsivabadusega ei kaitsta aga mitte üksnes teiste ettevõtjate ettevõtlusvabadust, vaid ka tarbijat. Konkurentsivabadus lähtub eeldusest, et konkurents tagab parima teenuse või kauba parima hinnaga.“ Lisaks on ettevõtlusvabaduse alusel isikul õigus nõuda, et riik ei looks konkurentidele põhjendamatuid eeliseid ja seeläbi hoiduks isiku ettevõtluse kahjustamisest.

7. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus siiski pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41): „Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta.“ (RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 112). Ettevõtja õigust olla vaba riigi sekkumisest on kohus käsitlenud laialt. Riigikohus peab sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabadust riivavaks. Kohtupraktika järgi takistavad ettevõtlust ka ettevõtlusvormidele kehtestatud reeglid – nt võimatus muuta osanike otsuse alusel osanike nimekirja pidamise viisi või kohustus teatud viisil kokku kutsuda tulundusühistu juhtorgan (vt RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41 jj; RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 61 jj). Seda vaatamata sellele, et ettevõtluseks sobivate õiguslike vormide ettenägemine aitab ettevõtlusega tegelemisele kaasa, luues võimaluse ettevõtluses osalemiseks nt aktsionärina või osahinguna osanikuna ning piirates ettevõtluses osaleva füüsilise isiku isiklikku vastutust.

8. Õiguskantsler on väikeaktsionäride dividendinõude kaasuses võtnud seisukoha, et ettevõtlusvabaduse kaitseala tuleks käsitada kitsamalt. Õiguskantsler leidis, et dispositiivsed ehk kõrvalekaldumist võimaldavad ühingu- ja äriõiguse normid on olemuslikult mudellepingud, mille eesmärk on vabastada ettevõtjad koormusest leppida igal üksikul juhul kokku, kuidas kohustusi, vastutust ja riske jaotatakse. Jättes teisiti kokku leppimata, nõustuvad ettevõtjad vaikimisi nende normide kohaldamisega. Nii on õiguskantsler leidnud, et ÄS-s väikeaktsionäride dividendinõude puudumine ei riiva ettevõtlusvabadust, sest investeeingu tegemisel võivad suur- ja väikeaktsionärid leppida dividendinõudes eraldi kokku (vt seisukoha lk 4–5). Seevastu riivab selle käsitluse järgi ettevõtlusvabadust seaduses sätestatud dispositiivsete sätete tagantjärele muutmine ning rakendamine ka varem tekkinud õigussuhetele. Sisesuheteid reguleerivad normid riivavad ettevõtlusvabadust ka siis, kui neist pole võimalik ühinguõiguslike või lepinguõiguslike vahenditega (näiteks muutes põhikirja või sõlmides osanike lepingu) kõrvale kalduda. Sellisel juhul ei võimaldata ettevõtjatel omavahel riske jagada ehk piiratakse nende võimalust ettevõtlusega tegeleda.

9. Riigikohtu poolt võetud ettevõtlusvabaduse kaitseala avar tõlgendus osutab ühelt poolt ettevõtluse mõiste määratlemise raskusele, kuid teiselt poolt võimaldab hinnata väga erisuguste riivete põhiseaduspärasust. Lai kaitseala määratlus on jätnud aga sageli ebaselgeks §-de 29, 31, 32 ja 113 kaitsealade omavahelised piirid.

10. Nii on Riigikohus asunud seisukohale, et suurte tehingute puhul sularahas tasumise korral käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmine oli ettevõtlusvabaduse riive, mitte omandipõhiõiguse riive (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p-d 14, 17; RKPJKo 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 9). Ametnikule või endisele ametnikule kohaldatav piirang äriühingu juht- või järelevalveorganisse kuulumisel on Riigikohtu praktika kohaselt mitte ettevõtlusvabaduse riive, vaid §-s 29 sätestatud tegevusala valiku vabaduse riive (RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06; RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12). Viimase teemaga seoses on ka PS § 30 lg 2 tekstis viide §-le 31 ja ettevõtlusvabadusele, mitte tegevusala ja elukutse valiku vabadusele. PS § 29 ning § 31 tagavad mõlemad inimesele põhiõiguse olla oma valitud tegevusalal ja elukutsel majanduslikult aktiivne. Olenevalt majandusliku aktiivsuse vormist ja sisust on see kaitstav kas PS § 29 või § 31 alusel. Eristusjoone tõmbamise kohta vt § 29 komm-d 3–4. Praktikast on Riigikohus sageli pidanud ühtaegu kohaldatavaks nii § 28, 29, 31 kui 32 (vt nt RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 6), samuti §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet. Viimane on ettevõtlusvabaduse kaitsmisel eriti oluline, sest ettevõtjad kavandavad investeeingute tegemist pikema aja peale ette ning õiguskorra muutumine, eriti investeeitud vara kasutamise tingimuste ja võimalike ettevõtlustoetuste püsivus on sedalaadi otsuste tegemisel oluline.

11. Seos §-de 31 ja 113 vahel on tihe, kuid ebaselge. PS §-d 113 ja 115 annavad Riigikogule ulatusliku finantspädevuse, muu hulgas maksude ja teiste avalik-õiguslike tasude kehtestamisel. Riigikohus on mõnes kaasuses leidnud, et avalik-õiguslike tasude põhiseaduspärasust tuleb kontrollida § 113 kui subjektiivse maksupõhiõiguse valguses (vt ka RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 90). Samas mõnes kaasuses on Riigikohus mõõnnud, et maksud ja avalik-õiguslikud tasud on ettevõtlusvabaduse piirangud (vt nt RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p-d 44 ja 49). Riigikohus on riigilõivu nõude puhul selgitanud, et lõivuga kaasnev

piirang riivab ettevõtlusvabadust (nt RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10; RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11). Ettevõtlusega seotud maksud ja tasud piiravad vaieldamatult §-s 31 sätestatud õigust, samuti omandipõhiõigust. Nende põhiseaduspärasuse hindamisel tuleks analüüsida, kas need vastavad §-s 113 toodud formaalsetele nõuetele, kuid avalik-õiguslike tasude materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleks kindlasti kaaluda, kas need on ilmselgelt ülemäärased §-des 31 ja 32 sätestatud õiguste suhtes (vt ka RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 122; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17).

12. Omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse piiritlemisprobleemide kohta vt § 32 komm-d. Piiri-pealseks osutuvad kahtlemata olukorrad, kus isik kasutab vara mitte otseselt kasumi teenimiseks, vaid vara omamise või kasutamise seotud kulude vähendamiseks, nt eluruumi või sõiduki kasutamine ühiselt jm jagamismajanduse mõistega hõlmatud tegevused. Ettevõtluse laia määratlust eelistades ja seeläbi põhiõigustele laiemat kaitset pakkudes tuleb selliseid tegevusi kaitsta ka ettevõtlusvabadusega. Ettevõtluseks saab pidada ka sellist tulu teenimisele suunatud tegevust, mis ise vahetult veel tulu ei too, nt turundus (reklaam, sponsorlus, klientide leidmiseks ja hoidmiseks pakutavad mittekasumlikud tegevused jms).

13. Riigikohus on asunud seisukohale, et kui piirang riivab ühtaegu nii ettevõtlusvabadust kui omandiõigust, siis tuleb selle lubatavuse hindamisel hinnata piirangu proportsionaalsust enim riivatud põhiõiguse kontekstis (RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 102). Sageli tuleb piirangu mõju hinnata siiski seoses mitme põhiõigusega nende põhiõiguste koosmõjus (vt nt RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p-d 32, 46, 48 ja 51; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 114).

14. Kommenteeritava paragrahvi esimese lause teine pool kaitseb õigust koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. PS § 31 kaitsealas on mis tahes liiki tulundusühingutesse ja -liitudesse koondumise õigus. Seadusandja peab sellest sättest tulenevalt looma äriõiguse ja nägema tulundusühingud ja -liidud ette ning reguleerima nende asutamise, tegevuse ja lõpetamisega seonduvat. Hõlmatud on kõik ettevõtluse otstarbel loodavad ühendused, ka seltsingud. Riigikohus on leidnud, et PS keelab põhjendamatult ja ebaproportsionaalselt koormata (üht liiki) äriühinguid teatud tingimustega, kuid see ei tähenda, et äriühingute tegevust puudutavad reeglid peaksid alati olema ühesugused, nt ka juhtorganite kokkukutsumise reeglite osas (vt RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 77). Eri äriühinguvormidele on nende olemusest ja eesmärkidest tulenevalt tarvis kehtestada erinevad toimumisreeglid.

15. Ühinemine majandustegevusest tulu saamise eesmärgil eristab kommenteeritavas paragrahvis sätestatud õigust §-s 48 kirjeldatud õigusest koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Kui ühinemine kannab endas kõrvuti mitut eesmärki, võivad ühineda soovivad isikud olla ühtaegu kaitstud nii §-ga 31 kui ka §-ga 48. Esmajoones tuleb piirangute põhiseaduspärasuse hindamisel võtta aluseks siiski ühinemise peamine eesmärk, arvestades et ka tulundusliku eesmärgiga ühinemise korral võib loodav ühing tegelda mittetulundusliku tegevusega ning vastupidi, mittetulunduslik ühing tegutseda tulu saamise eesmärgil. Seetõttu võivad ettevõtlusvabaduse kaitsealas olla ka mittetulundusühingud, kuigi piirangud nende tulu toovale tegevusele võivad olla õigustatud ulatuslikumalt.

16. Kaitstud on nii koondumisõigus kui ka õigus mitte koonduda. Seetõttu on ühinemisõiguse piiranguga tegemist ka juhul, kui isikul tuleb mõnes ettevõtlusvaldkonnas tegutsemiseks koonduda nt mõne tulundusühingute liiduga.

17. Äriühingute asutamist, seisundit, juhtimist ja lõpetamist reguleerivad üldiselt TsÜS ja ÄS. Eriseadustena reguleerivad nende asutamist ja tegevust ka HLÜS, HÜS, KAS ning IFS. Tulundusühinguteks, st äriühinguteks, on täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts ja tulundusühistu. PS § 31 kaitseb kõigisse neisse koondumise õigust.

18. Õigus tegelda ettevõtlusega on § 31 kolmanda lause kohaselt kõikidel Eestis viibivatel isikutel, sõltumata kodakondsusest, kuiseaduseisätestateisiti. Ettevõtlusvabadus, sh tulundusühingusse koondumise õigus, laieneb § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele (RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 50). Seega võivad ka äriühingud moodustada tulundusühinguid. Mittetulundusühingute õigust koonduda tulundusühingutesse ei saa PS järgi välistada, kuid üldjuhul ei võimalda seda mittetulundusühingute asutamise eesmärk.

19. Riigikohus ei ole võtnud selget seisukohta riigi äriühingute põhiõigusvõime osas. Kohus selgitas, et isegi kui ettevõtlusvabaduse isikuline kaitseala laieneks riigi äriühingule, tuleks seda õigust nendele laiendada oluliselt piiratumalt kui erakapitali osalusega äriühingutele (RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16). Ka Eesti õigusteadlaste hulgas pole üksmeelt, kas riigi äriühingutel on põhiõigused. K. Saare on leidnud, et „õiguse poolt eraõigusliku juriidilise isikuna tunnustatud subjekti põhiõiguste kaitse kvaliteet ei tohiks olla seatud sõltuvusse asjaolust, kes on tema liikmeteks“ (vt K. Saare. Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektuse piiritlemine. Doktoritöö, Tartu Ülikool 2004, lk 119). M. Ernits on seevastu märkinud, et eraõiguslikel juriidilistel isikutel, mille kõik osad või aktsiad kuuluvad riigile, ei ole põhiõigusvõimet (vt M. Ernits. Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia. – *Juridica International*. 1999, nr IV, lk 23). Arvestades, et põhiõigused on loodud kaitsma üksikisikut avaliku võimu eest, tuleks eelistada seisukohta, et riigi äriühingutele põhiõiguste kaitse ei laiene, kuid avalikes huvides ei ole neile äriühingutele ebasoodsamate tingimuste loomine ettevõtluses osalemisel. Seetõttu on nende isikute samaväärne kohtlemine vajalik otstarbekuse kaalutlustel, mitte PS-st tulenevalt.

20. PS teeb vahet Eesti kodanike ja välisriikide kodanike ning kodakondsuseta isikute vahel. Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel on võrdselt Eesti kodanikega õigus tegelda ettevõtlusega, kuid PS lubab seadusega sätestada välismaalastele piiranguid ettevõtlusvabaduse teostamiseks. Selliste piirangute eesmärk saab olla nii Eesti kodanike majanduslike huvide parem kaitse (piisav töökohtade olemasolu) kui ka riigi julgeoleku ja riigi fiskaalsed huvid, nt oluliste ettevõtlussektorite toimimise tagamine. Tulenevalt PSTS-st ning EL õigusest ei või neid piiranguid siiski rakendada EL teiste liikmesriikide kodanike suhtes. Välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikute ettevõtlusvabaduse teostamist piiratakse eelkõige elamis- ja tööloa nõudega, ent see ei ole absoluutne. E-residentsuse loomisega on loodud paremad võimalused ettevõtlusega seotud põhiõiguste kaitseks ka teiste riikide residentidele. Paragrahv 31 ei kaitse otsesõnu selliste isikute ettevõtlusvabadust, kes ei viibi Eestis ega ole Eesti kodanikud. Omandiõiguse ja § 10 abil, aga samuti § 31 ning § 12 koosmõjus võivad ka sellised isikud oma ettevõtlusele põhiõigusena kaitset saada.

21. Kommenteeritava paragrahvi teine lause lubab seadusega kehtestada piirangud ettevõtlusvabadusele. Seaduse reservatsioon ei kohusta seadusandjat kõiki piiranguid detailselt seaduses kirjeldama, üksikasjad võib jätta täitevvõimu otsustada. Küll aga peab seadus määrama raamid, mille piirides võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada (vt RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99). Seadusliku aluse nõude osas tuleb silmas pidada piirangu iseloomu. Ettevõtluse õigusliku raamistiku loomisel, nt äriõiguse kehtestamisel, on ilmne, et sellised piirangud tulenevad seadusest või selles sätestatud volitusnormi alusel kehtestatud määrusest. Seadusest peavad tulenema ka loanõuded ja ärikeelu kohaldamise alused. Niisamuti on õigustloovate aktidega ette nähtud ka ettevõtluspiirangud, mis johtuvad õiguskorra muudatustest. Planeeringutest tulenevate ettevõtluspiirangute puhul on haldusakti kehtestajal ulatuslik kaalumisruum, kuid selle piirid ja eesmärk peavad olema määratud seadusega. Kui ettevõtluspiirang tuleneb riigi tegevusetusest (nt konkurendi tegevusele piirangute seadmata jätmine), võib see olla sisuliselt proportsionaalne ja piirang ei muutu formaalselt põhi-seadusvastaseks üksnes seetõttu, et seadusandja ses küsimuses vaikib. Seadusliku aluse nõue peaks laienema aga juhtudele, kus konkurentsi kahjustab teistele ettevõtjatele toetuse (riigiabi) andmine. Nii tuleb ettevõtlustoetuste maksmisel näha selle maksmise või tagatise andmisel selle andmise eesmärgid ja alused ette seadusega. Seejuures ei lange seadusliku aluse nõue ära juhul, kui avalikke vahendeid ettevõtluse toetamiseks jagatakse eraõiguslikus vormis tegutsevate isikute (nt riigi loodud sihtasutuste nagu SA Kredex, Maaelu Edendamise Sihtasutus) kaudu. Kui toetuse andmiseks nähakse vahendid ette riigi, KOV või EL eelarves, tuleb selle jagamise alused määratleda õigustloova aktiga. Kui ka EL õiguse mõistes vähese tähtsusega riigiabi andmine võib mõjutada konkurentsi riigisiselt, ei piisa ettevõtlusvabaduse piiramiseks üksnes EL riigiabi reeglite järgimisest.

22. Riigikohtu selgituse kohaselt annab § 31 teine lause seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest (RKHko 11.04.2016, 3-3-1-75-15). See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51). Proportsionaalsuse testi läbiviimisel tuleb vaba ettevõtlust piiravad eesmärgid välja selgitada, hinnata nende legitiimsust ja neid põrkuvaid huve kaaluda.

23. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00). Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud juba siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt – nt halvendatakse varem kehtinud õigusraamistikku (vt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13). Riigikohus on ettevõtlusvabaduse piiranguteks lugenud isikult alkoholiga kauplemise õiguse äravõtmise (RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00), turul uute tööstuskaupade müügi keelamise (RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99), suuremate tehingute puhul sularahas tasumisel käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmise (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02), tasu võtmise kauplemiskoha eest tänaval (RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02), tagatise nõude ettevõtlussektoris tegutsemise eeldusena (RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 81),

seadusega rendilepingu lõpetamise (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02), seadusega kehtestatud pensionikindlustuse lepingu ülesütlemise tingimuste muutmise (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 111), majandustegevust kahjulikult mõjutava planeeringu kehtestamise (RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11, p 19), majandustegevust soodustava planeeringu kehtestamata jätmise (RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11, p 18), ehitusloa peatamise (RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01), kalapüügilubade jagamise (RKHKo 20.11.2001, 3-3-1-43-01), tegutsemisloa ja taksoloa nõude kehtestamise (RKHKm 02.10.1998, 3-3-1-28-98), tegevusloa andmise konkurendile (RKHKo 16.04.2007, 3-3-1-5-07), ärikeelu kohaldamise (RKÜKo 02.05.2017, 3-2-1-134-16, p 49; RKHko 05.04.2006, 3-3-1-15-06), ettevõtja poolt pakutava kauba reklaamile piirangute seadmise (RKHKo 21.06.2012, 3-3-1-26-12, p 13), apteekide asutamispriirangute seadmise (RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 107), tulundusühistu kohustuse kutsuda liikmed üldkoosolekule isiklikult saadetud kirjaga (RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 61), maksu kehtestamise või suurendamise (RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17) ja maksuintressi nõudmise (RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16). Riigikohtu tsiviilkolleegium hindas ärikeelu kohaldamise kooskõla §-ga 24 ettenähtud protsessuaalsete tagatistega (RKTKm 27.03.2000, 3-2-1-26-00). Ettevõtlusvabaduse piiranguteks saab pidada ka hankemenetluses pakkujatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamist ning muid hanketingimusi, kuivõrd nende mõjul eelistatakse ühe ettevõtja pakutavat kaupa või teenust teiste omadele. Samuti on ettevõtlusvabaduse piiranguna vaadeldavad ettevõtja varale seatavad (nt looduskaitseks) piirangud, mis ei võimalda ettevõtja vara ettevõtluses vabalt kasutada. Piirangu ulatuse ja mõju hindamisel on oluline, kas isik saab nende talumise eest hüvitist.

24. Ettevõtlusvabadust riivavad üldstatult mis tahes keelud ja piirangud (sh ka planeeringutest tulenevad) mõne majandustegevusega tegeleda, isikule pandud teavitamiskohustused ettevõtlusega tegelemise korral, loakohustused, sh tegevusloaga kõrvalkohustuste või tingimuste kehtestamine, hoolsuskohustused, mida majandustegevuses tuleb järgida, ja muud kõrvalkohustused. Samuti riivavad ettevõtlusvabadust teistele, sama või sarnase majandustegevusega tegelevatele isikutele tehtavad soodustused (sh riigiabi). Lisaks käskudele ja keeldudele on Riigikohus erasektori äriühingute puhul lugenud ettevõtlusvabaduse riiveks ka kaudsed riived, nt eksitava teabe, mis võib panna isikut tegema kahjulikke väärrotsuseid oma õiguste ja vabaduste teostamisel (RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15, p 14). Ettevõtlusvabadust riivab ka õiguskorra muutmine ettevõtja jaoks kahjulikul viisil.

25. Ettevõtluse eesmärgil ühinemise vabadust riivab iga abinõu, mis takistab või kahjustab koondumist tulundusühingutesse ja -liitudesse. Vabadust võib riivata loa nõue ühingu asutamiseks, asutajate miinimumarvu ja kapitali miinimumsuuruse nõue, tingimuste seadmine olulise osaluse omandamiseks, ühingu sundlõpetamine jne. Ettevõtlusvabadus hõlmab muu hulgas osanike õiguse otsustada, kuidas pidada osaühingu osanike nimekirja. Sellise nimekirja pidamise reeglite kehtestamisega riivatakse samuti ettevõtlusvabadust (RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 42).

26. Üldisel viisil reguleerib ettevõtlusvabaduse piiranguid MSÜS. Kehtivate seaduste kohaselt on ettevõtluse liike, millega tegelemiseks on vajalik tegevusloa, enam kui sada. Sellised piirangud tulenevad arvukatest seadustest. Mõnel juhul võib tegevusloa nõue olla seotud

ressursi piiratusega (maavarad, raadiosagedused). Lisaks tegevusloa nõudele on osa ettevõtlusvaldkondi tugevama riikliku kontrolli all ja ettevõtja tegevus on allutatud rangemale regulatsioonile ja järelevalvele. Samuti on ettevõtluse ulatuslikum reguleerimine ja piirangute kehtestamine lubatav juhul, kui see kaitseb tarbijat või konkurentsi, eelkõige valdkondades, kus tarbija on ettevõtjaga võrreldes oluliselt nõrgemal positsioonil või seondub ettevõtlusvaldkond loomuliku monopoliga.

27. Seadusega on piiratud välismaalaste ettevõtlust avaliku julgeoleku ja inimeste turvalisuse tagamiseks. Relvade ja laskemoonaga seonduvatel tegevusaladel võib tegevusluba taotleda teovõimeline Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi kodanik või Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis asutatud juriidiline isik (RelvS §-d 66–67). Turvateenistuse seadus annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada piirangud Euroopa Majanduspiirkonda mittekuuluva riigi või juriidilisele isikule kuuluva kapitali osaluse kohta turvaettevõtte vara koosseisus (TurvaS § 16). AdvS piirab EL liikmesriigis tegutseval advokaadil, kes ei ole Eesti Advokatuuri liige, Eestis alaliselt tegutseda ning ta võib klienti kohtus esindada või kaitsta vaid koos Eesti Advokatuuri kuuluva vandeadvokaadiga (AdvS § 74). Selliste piirangute lubatavuse hindamisel tuleb arvestada ka EL õigust. Näiteks notarile tema tegutsemisriigi kodakondsuse nõude kehtestamist on Euroopa Kohus pidanud vastuolus olevaks ELTL-ga (EKO C-392/15, *Euroopa Komisjon vs. Ungari ja Tšehhi Vabariik*, 01.02.2017; vt ka § 30 komm 4).

28. Ettevõtlusvabadust riivavad mõnel tegevusalal tegutsemiseks seatud kvalifikatsiooninõuded. Advokaadibüroo pidajaks võib olla advokaadiühing või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsev vandeadvokaat (AdvS § 49). Advokaadiühingu osanik või aktsionär võib olla aga üksnes vandeadvokaat. Sellist piirangut võib õigustada tarbija ning õigusemõistmise huvide kaitse eesmärk. Apteegiteenust võivad apteegis ja selle struktuuriüksuses osutada ainult Terviseametis registreeritud proviisor ja farmatseut (RavS § 29), kvalifikatsiooninõuded on seatud ka tervishoiuteenuse osutajale. Neid piiranguid õigustab tervise kaitse eesmärk.

29. Riigiametnik võib tegelda ettevõtlusega üksnes teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal, kui ettevõtlus ei takista teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta teenistuskoha mainet (ATS § 60). PS lubab piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust koondata tulundusühingutesse (vt § 30 komm-d).

30. Riik tagab turul osalejate ausa konkurentsi reeglite abil, mis on koondatud KonkS-i. KonkS võtab suures osas üle EL õigusaktid. Seadus piirab mõne ettevõtja tegevust, kuid samas toetab teisi. Seaduses on muu hulgas sätestatud piirangud turgu valitsevale ettevõtjale, reeglid konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, kooskõlastatud tegevuse ja ettevõtjate ühenduse otsuste ning ettevõtjate koondumise kohta, selleks et ära hoida konkurentsi takistamine, piiramine või kahjustamine äritegevuses. Euroopa Komisjonil ja Konkurentsiametil on ulatuslik pädevus ettevõtte tegevuse kontrollimiseks, samuti sanktsioonide määramiseks.

31. KonkS-ga (6. ptk) reguleeritakse ka riigiabi andmist ettevõtjatele. Sellise tegevuse eesmärk on võimaldada soodustada mõnda ettevõtjat või mingite kaupade tootmist ja müüki,

kuid riigiabi andmine võib moonutada konkurentsi. Riigiabi andmise üldpõhimõtted on reguleeritud EL lepingutega (vt ELTL art 107). Ettevõtlusvabaduse piiranguks on ka selline abi, mis EL õiguse tähenduses on vähese tähtsusega abi, sest selline abi küll ei mõjuta EL liikmesriikide piiriülest konkurentsi, kuid võib olla oluline ettevõtja tegevusele kohalikul turul. Piirangud, mis tulenevad mõnd ettevõtjat soovivatest normidest või toimingutest, peavad seetõttu vastama samuti seadusliku aluse ja proportsionaalsuse põhimõtetele.

32. Riigikohus on vaba turu ja ausa konkurentsipositsiooni tähtsust rõhutanud apteekide asutamispiirangute põhiseaduspärasust kontrollides (vt RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13; RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14). Kohus rõhutas, et riigil on kohustus tagada õiguslik keskkond vaba turu toimimiseks ja ettevõtlusvabaduse osaks olevat konkurentsivabadust ei või põhjendamatult riivata. 2013. a apteekide asutamispiirangute otsuses leidis Riigikohus, et apteegiteenuse järjepideva kättesaadavuse tagamise eesmärgil apteekide asutamisele seatud piirangud ei olnud kehtestatud kujul õigustatud, kuna polnud sobivad ja vajalikud ning kahjustasid sellega ülemääraselt ettevõtlusvabadust. Kohus selgitas 09.12.2013 otsuse p-s 112: „Üldjuhul ei tagata ettevõtlusvabadusega olemasolevatele ettevõtetele kasumit või äramajandamist. Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta (vrd RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11). Üldkogu hinnangul on ettevõtlusvabadusest tuletatav õigus riigi sekkumisele, mh konkurentsi piiramisele, vaid juhtudel, kui mingit liiki ettevõtlusega tegelemine üksnes turu toimimise tingimustel oleks võimatu.“ Olukorras, kus seadusandja on apteegiteenuse osutamiseks valinud konkurentsil põhineva turumudeli, tuleb isikutele tagada võrdsed võimalused turule pääsemiseks ja turul osalemiseks (RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p 55).

33. Kõige enam piirab riigivõim ettevõtlusvabadust sel moel, et kirjeldab KarS-s ettevõtlusega seotud tegusid kuritegude või väärtegudena ja näeb nende toimepanijatele ette karistused, sh lisakaristusena tegutsemiskeelu (§ 49) ja ettevõtluskeelu (KarS § 49¹). Enamikku ettevõtlusega seotud süütegusid kirjeldatakse KarS 21. ptk-s. Ettevõtlusvabadust piirab oluliselt ka PankrS-ga ettenähtud ärikeeld, mis võib kehtida kolm aastat pärast pankrotimenetluse lõppu.

34. Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimsuse eesmärgiga saab põhjendada. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõttega ei pea arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja (RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, vt ka § 11 komm-d).

35. Riigikohus on leidnud, et ettevõtlusvabadust koostoimes PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega on rikutud, kui avalik võim tõstab ennaktempos määrusega järgmisteks aastateks ette kindlaks määratud ressursitasusid (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13). Ettevõtjate õigusi riivab ülemääraselt ka töötajatele antud õigus teatada kavandatavast toetusstreigist ette vaid kolm päeva. Kohtu hinnangul vajab ettevõtja töötajaid oma põhiõiguse teostamiseks ja ta ei pruugi streigiohtu varem isegi aimata, sest tema töötajad streigivad teise ettevõtja töötajate huvides ning seepärast on kolm päeva liiga lühike aeg, et

ettevõtja saaks oma tööd mõistlikult ümber korraldada (vt RKPJKo 05.03.2015, 3-4-1-49-14). Riigikohus on leidnud ettevõtjate õiguse rikkumise ka juhtudel, kus kehtiva registreeringu või tegevusloa kehtivusaajal on ettevõtja suhtes õiguslikku regulatsiooni ebasoodsamaks muudetud, nt suurendatud ettevõtja registreeringu eelduseks oleva tagatissumma suurust ilma andmata haldusorganile kaalumisoigust selle vähendamiseks (RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11). Äriühingult alkoholimüügi tegevusloa äravõtmine selle eest, et poe müüja müüs alaealisele pudeli õlut ja paki sigarette, oli küll sobiv ja vajalik, kuid ebaproportsionaalne abinõu, et kaitsta ühiskonda ebausaldusväärse müüja eest. Seadus ei võimaldanud tegevusloa väljastajal arvestada alkoholi käitlemise korra rikkumise asjaolusid ja vastavalt sellele valida õiguslikke tagajärgi. Seadus sätestas imperatiivselt, et tegevusloa tunnistatakse kehtetuks alkoholi käitlemise raske rikkumise korral (RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00). Riigikohtu selgituse järgi on „ettevõtja tegevuse peatamine mõõdukas üksnes erandlikel asjaoludel. Tegemist on äärmusliku abinõuga, mis seab ohtu ettevõtja tegevuse jätkumise. Ettevõtja tegevuse peatamisel halveneb tema majanduslik seisund, mille tõttu saavad kahjustatud ettevõtja võlausaldajate ja töötajate õiguspärased huvid“ (RKHKo 10.03.2005, 3-3-1-77-04; vt ka RKHko 17.06.2002, 3-3-1-32-02). Ärikeelu kohta on Riigikohus öelnud, et ärikeeldu ei või kohaldada üldiselt. Keelu kohaldamisel tuleb täpsustada, millise ettevõtluse või muu majandustegevusega ei või füüsiline isik tegelda, milline on kohaldatava ärikeelu sisu ja ulatus (RKHko 16.04.2007, 3-3-1-5-07).

PARAGRAHV 32

Igaühe omand on puutumatu ja võrdset kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Seadus võib üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või Eesti riik.

Pärimisõigus on tagatud.

Omandipõhiõiguse olemus

1. Paragrahv 32 sätestab omandipõhiõiguse. Omandipõhiõigus on olemuselt vabadusõigus ning see annab isikutele iseseisvuse ja vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks.

Riigikohus on märkinud, et omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ning omandi võrdne kaitse tagab vaba turu (RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 24).

Omandi instituut on õigusega loodud. Vara kellelegi kuuluvus ei tulene mitte faktilistest asjaoludest, vaid õigussüsteemist. Seega on omandipõhiõigus normatiivne põhiõigus.

PS-ga tuleb omandile tagada puutumatus ja võrdne kaitse.

Puutumatus tagamiseks peab riik kehtestama õigusnormid, mis võimaldavad omandit kaitsta.

Riigikohus on rõhutanud, et PS §-s 32 sätestatud omandi puutumatus ja vabalt valdamise, kasutamise ja käsutamise põhimõtted kehtivad üksnes õiguspärasel teel omandatud vara suhtes (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94). PS § 32 ei kaitse õigusrikkumise teel saadud (RKHKm 11.10.1996, 3-3-1-28-96, p 4).

Asjaolu, et omand peab olema võrdselt kaitstud, on Riigikohtu praktikas rõhutatud eri aspektidest lähtuvalt, näiteks seoses hagi aegumise ühesuguste tähtaegadega (RKTko 01.11.1995, III-2/3-26/95), seaduse ühetaolise kohaldamisega kõigile (nt RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22) ning hüvitise maksmisega võimaliku ebavõrdsuse elimineerimiseks (nt RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 61).

Ajalugu

2. Omandipõhiõiguse sätestas 1920. a PS § 24. Samuti sisaldus see 1938. a PS §-s 26.

Rahvusvahelised aktid

3. Rahvusvahelistes inimõigusi puudutavates aktides puudub homogeenne lähenemine omandipõhiõigusele. 1948. a inimõiguste ülddeklaratsiooni art 17 sätestab, et igaühel on õigus nii üksinda kui ka koos teistega omada vara. Kellelki ei tohi tema vara meelevaldselt ära võtta.

EIÕK 1. lisaprotokoll art 1 kohaselt on igal füüsilisel või juriidilisel isikul õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajadusel kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks.

ELPH art 17 sätestab samuti õiguste omandile. Nimetatu kohaselt on igaühel õigus vallata, kasutada, käsutada ja pärandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Kellelki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvitise eest. Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega niivõrd, kui see on üldistes huvides vajalik. Intellektuaalomandit kaitstakse.

Lisaks sellele on oluline märkida, et ELL art 6 lg 3 sätestab, et EIÕK-ga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted.

Omandipõhiõiguse isikuline ulatus

4. Omandipõhiõigus laieneb füüsilistele isikutele.

PS § 9 lg 2 järgi laienevad õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Kooskõlas juriidiliste isikute eesmärkidega ning omandiõiguse kaitse mõttega laieneb §-s 32 sätestatu ka juriidilistele isikutele (RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18). On loogiline, et omandipõhiõigus laieneb eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Hetkel puudub Riigikohtu seisukoht küsimuses, kas ja kui palju omandipõhiõigus on avalik-õiguslike

juriidiliste isikute osas piiratud. Omandipõhiõigus peaks pigem laienema ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele niivõrd, kui samane on nende omandiõiguse teostamine eraõiguslike isikute omaga.

Omaette küsimus on, kas omandipõhiõigus laieneb üksnes Eesti juriidilistele isikutele või ka välismaistele juriidilistele isikutele. Riigikohtu praktika selles küsimuses puudub. Teatud riikide juriidiliste ja füüsiliste isikute omandiõiguse kaitse on täiendavalt ette nähtud Eestis sõlmitud investeringute soodustamise ja vastastikuse kaitse lepingutes.

Samas kehtib EL juriidilistele isikute suhtes asutamisvabadus ja diskrimineerimiskeeld. Arvestades neid põhimõtteid ning eelnevalt väljatoodud rahvusvahelisi õigusakte, peab Eestis kaitsma vähemalt EL-st pärinevate juriidiliste isikute omandipõhiõigust.

Riik on PS adressaat, mitte PS-st tulenevate põhiõiguste kandja. Seetõttu ei saa riik tugineda PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusele. Eelnev ei tähenda, et riigi vara oleks kaitsetu. Riigi vara kaitse on sätestatud eriseadustes, nt AÕS § 68 lg-s 1 ja RVS-s.

Omandipõhiõiguse kaitse objekt

Üldpõhimõtted

5. Paragrahvi 32 lg 1 teise ja kolmanda lause tekstist võib aru saada, et mõisteid „omand“ ja „vara“ käsitatakse selles sünonüümidena.

AÕS § 89 lg-s 1 on märgitud omand kui isiku täielik õiguslik võim asja üle ehk omandiõigus. TsÜS § 66 kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliste õiguste ja kohustuste kogum. PS § 32 tähenduses on „omandi“ ja „vara“ mõiste üksnes eraõiguslikust omandi (ehk omandiõiguse) või vara mõistest laiem.

Omandipõhiõigus peab kaitsma omandit kui õiguslikku instituuti. Mida mõista „omandi“ või „vara“ tähenduses PS kontekstis sõltub sellest, milline on omandipõhiõiguse koht teiste põhiõiguste süsteemis. Isikule peab omandipõhiõiguse raames olema tagatud eraõiguslik tegutsemisvabadus omandiõiguse valdkonnas ja võimalus oma elu iseseisvalt ja vabalt korraldada.

Riigikohus on märkinud, et omandipõhiõigus on üldisi varalisi õigusi kaitsev norm, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahale ning rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele (RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18; RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56).

EIÕK 1. lisaprotokollis art-s 1 kasutatud „omandi“ mõiste on autonoomne. Omand selle sätte tähenduses ei piirdu üksnes omandiõigusega asjadele ning see on sõltumatu riigisisese õiguse formaalsest klassifikatsioonist. Omandi mõistet on tõlgendatud laialt; lisaks asjadele võidakse omandina protokollis 1 art 1 tähenduses käsitada ka teatud teisi varalisi õigusi ja huve (EIKo 31443/96, *Broniowski vs. Poola*, 22.06.2004; EIKo 73049/01, *Anheuser-Busch Inc. vs. Portugal*, 11.01.2007; EIKo 53080/13, *Bélné Nagy vs. Ungari*, 13.12.2016).

Omandipõhiõiguse kinnisasjadele

6. Omandipõhiõigus kaitseb õigust kinnisasjadele. Kinnisomand ulatub vastavalt AÕS §-le 127 maapinnale ning õhuruumile ülalpool ja maapõuele allpool seda pinda sellise kõrguse või sügavuseni, milleni ulatub omaniku huvi kinnisasja kasutamisel. Seadusega on omandi

ulatust teatud esemele piiratud. AÕS § 134 välistab põhjavee kui avaliku hüve kinnisomandi eseme hulgast. Täpsem regulatsioon sisaldub VeeS-s. MaaPS § 11 kohaselt on aluspõhja maavarad ja avalikus veekogus asuvad maavarad määratud riigile kuuluvateks ehk need ei kuulu kinnisasja omanikule. MuKS § 24 lg 4 sätestab, et arheoloogilised leiud kuuluvad riigile, sõltumata sellest, kelle kinnisasjast need leiti.

KAOKS-ga on kehtestatud kitsendused maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja omandamisele kodanike ja juriidiliste isikute poolt riikides, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigid või Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni liikmesriigid. Samuti ei saa riigi julgeoleku kaalutlustel teatud piirkondades (nt enamikul meresaartest ja maa-aladel idapiiri lähedal) kinnisasja omandada kodanikud ja juriidilised isikud neist välisriikidest, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigid.

Omandipõhiõiguse oluliseks osaks on õigus kinnisasja kasutada ning sellel ehitada, arvestades avalik-õiguslikke piiranguid. Omandipõhiõigus mõjutab seega planeeringuid ja ehitust reguleerivate õigusaktide kohaldamist. Samuti mõjutab see naabrusõigusi, sh juurdepääsuõigusi ja muid sarnaseid küsimusi.

Nii on Riigikohus seoses ehitus- ja kasutusloa menetlusega märkinud, et lubades mobiilsidemasti rajamist kaebajale kuulunud elamust 40 m kaugusele, pidi vastustaja sedastama kaebaja omandiõiguse (PS § 32) riive võimalikkust. Kinnisasja väärtust võib vähendada nii visuaalne muutus keskkonnas kui ka potentsiaalsete ostjate vastumeelsus mobiilsidemasti vahetusse lähedusse elamu soetamise vastu, isegi kui hirm kiirguse ees ei ole põhjendatud. Seejuures on tegu miljööväärtuslikul alal asuva kultuurimälestisest elamuga, mis tähendab, et mobiilsidemasti lähedus võib avaldada kinnisasja väärtusele tavapärasest suuremat mõju (RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232/93, p 8.3).

Riigikohus on kinnitanud, et kinnisomandi kitsendamine juurdepääsuõigusega kujutab endast omandipõhiõiguse riivet ning selle eest makstav hüvitis peab sisaldama hüvitist omandiõiguse riive eest (RKTKo 16.06.2016, 3-2-1-180-15, p 33).

Omandipõhiõigusega kinnisasjale seondub jahipidamis- ja kalastamisõigus. Jahipidamisõigust reguleerib JahiS ning kalastamisõigust KPS.

Riigikohus on (RKHKo 13.12.19, 3-17-1268/31, p-d 14–16) rõhutanud, et kui kinnisasi on piiratud või tähistatud selliselt, et sellest võib järeldada kinnisasja omaniku soovi, et seal keegi ei viibiks, võib sellest ka järeldada, et ta ei soovi, et seal jahti peetaks. Samal ajal võimaldab JahiS maaomanikul keelata jahiselti korraldatav jahipidamine oma maal ning kasutada õigust korraldada seal ise väikeulukijahti. Selline tõlgendus kaitseb maaomaniku põhiseaduslikku omandiõigust, mida pole põhjust kitsendada, kui seadus ei sätesta selleks selget alust (PS § 32 lg 2). Tõlgendus, mis seab maaomaniku võimaluse kaitsta ise oma kinnistut väikeulukikahju eest sõltuvusse tema valmidusest lubada ka jahiselti korraldatavat jahipidamist oma kinnistul või sõlmida jahiseltiga leping, mis läbi jahiselti saaks survestada maaomanikku temaga lepingut sõlmima või kinnistul jahiselti korraldatavat jahti lubama, ei ole kooskõlas omandiõiguse kaitsega.

Kinnisasja omanikud peavad omandipõhiõigusele vaatamata oma maal taluma maa-aluseid ja maapealseid liine ja rajatisi.

Omandipõhiõigus vallasasjadele

7. Omandipõhiõigus kaitseb ka vallasasju.

Ka vallasasjade omamise ja kasutamisega võivad seonduda erinevad piirangud. Näiteks on LS-ga sätestatud piirangud sõidukite kasutamiseks, RelvS-ga on seatud piirangud relvade ja laskemoona omandamiseks.

Ka Riigikohus on leidnud, et parkimistõendita või selleks mitteettenähtud kohas pargitud auto ratta lukustamise lubamine KOV territooriumil on omandiõiguse piiramine (RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-8/94).

Samuti on Riigikohus leidnud, et tubakatoodete keelamine vanglas riivab kinnipeetava PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 51).

Omandipõhiõigus eraõiguslikele varalistele õigustele ja nõuetele

8. On loogiline eeldada, et omandi mõiste hõlmab ka asjaõiguslikke omandamisõigusi, nagu nt õigust omandada loodusvili.

Võlaõiguslike õiguste ja nõuete osas tuleks eeldada, et kaitstud pole mitte kõik varalised õigused, vaid pigem on kaitstud sellised võlaõiguslikud õigused ja nõuded, mis on olemuslikult asjaõiguslike (absoluutsete) õigustega sarnased.

Näiteks on Riigikohus märkinud, et õigus omandada õigusvili (rahalt teenitav intress) on seotud omandiga rahale ja seetõttu kaitstav ka omandipõhiõiguse raames (RKTKo 23.10.1997, 3-2-1-116-97).

Nimetatusse puutuvalt on Riigikohus leidnud, et müügilepingust tulenevat nõuet saab vaadelda võrdsel alusel omandiga (RKTKo 05.10.1995, III-2/1-56/95).

Ka EIK käsitluses laieneb EIÕK 1. protokollil art 1 kaitse nõuetele, kui need on piisavalt konkreetsed ja neil on küllaldane alus riigisiseses õiguses (EIKo 44912/98, *Kopecký vs. Slovakkia*, 28.09.2004; EIKo 37685/10 ja 22768/12, *Radomilja jt vs. Horvaatia*, 20.03.2018).

Omandipõhiõigus rahale

9. Omandipõhiõiguse oluline komponent on vara ja raha omavahelises vahetuses. Raha ja mitterahalise vara ekvivalentsus on aluseks PS § 32 lg-s 1 toodud hüvituskomponendile.

Omandipõhiõigus annab õiguse raha omada ning seda kasutada. Ka Riigikohus on korduvalt märkinud, et omandi mõiste hõlmab muu hulgas raha (vt nt RKTKo 24.10.1997, 3-2-1-116-97; RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18).

Omandipõhiõigusest ei saa ilmselt tuletada õigust riigipoolsele kaitsele raha tegeliku väärtuse devalveerumise vastu (vt ka EIKo 45223/99, *Rudzińska vs. Poola*, 07.09.1999; EIKo 45526/99 jt. *Gayduk jt vs. Ukraina*, 02.07.2002). Omandipõhiõiguse kaitsealasse ei peaks tõenäoliselt kuuluma ka kaitse vara väärtuste turul kõikumiste vastu.

Omandipõhiõigus intellektuaalsele omandile

10. Ülemaailmse Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni asutamise konventsiooni kohaselt sisaldab intellektuaalne omand (IO) „õigusi, mis tulenevad intellektuaalsest tegevusest tööstuse, teaduse, kirjanduse ja kunsti alal“ (art 2 p viii). Intellektuaalomandi õiguste kaubandus-aspекtide lepingu (TRIPS-leping) järgi on IO õigused eraõigused (preambul), mis katavad järgmisi kategooriaid (art 1 lg 2): autoriõigus ja sellega kaasnevad õigused, kaubamärgid, geograafilised tähised, tööstusdisainilahendused, patendid, mikrolülituste topograafia, avalikustamata teabe kaitse. IO-na kaitstakse nii loomingut (autoriõiguslikult kaitstav teos, esitus, tööstusdisain, leiutis) kui ka investeringut (nt *sui generis*-andmebaas, fonogramm, kaubamärk).

ELPH art 17 (õigus omandile) sätestab, et intellektuaalomandit kaitstakse. Seega paigutab harta IO omandikaitse konteksti. Euroopa inimõiguste kaitse kontekstis kaitstakse IO-d samuti omandina EIÕK 1. lisaprotokolli alusel (vt EIKo 19247/03, *Balan vs. Moldova*, 29.01.2008, p 34; EIKo 73049/01, *Anheuser-Busch Inc. vs. Portugal*, 11.01.2007, p 72; EIKo 12633/87, *Smith Kline & French Lab. Ltd. vs. Madalmaad*, 04.10.1990; EIKo 36769/08, *Ashby Donald ja teised vs. Prantsusmaa*, 10.01.2013, p 40).

PS-s valitseb intellektuaalse omandiga seoses kontseptuaalne segadus. Esiteks on PS § 32, mis kaitseb omandit, mille alla mahub ka IO. Teiseks on PS § 39, mille kohaselt „Autoril on võõrandamatu õigus oma loomingule. Riik kaitseb autori õigusi“. Seega jaguneb IO kaitse nende kahe paragrahvi vahel. Siinkohal võib lähtuda lähenemisest, et PS § 32 on üldnorm ning § 39 erinorm. Kuna PS § 39 reguleerib eelkõige füüsilisest isikust looja (autor, leiutaja, esitaja) õigusi loomingule, siis § 32 laieneb investeringuna kaitstavale IO-le ning kaitseb füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kellele IO on üle antud (õiguste omajad, vt RKTko 07.02.2012, 3-2-1-155-11, p 15).

Omandipõhiõigus ettevõttele

11. VÕS § 180 lg 2 kohaselt kuuluvad ettevõttesse ettevõtte majandamisega seotud ja selle majandamist teenivad asjad, õigused ja kohustused, muu hulgas ettevõttega seotud lepingud.

Omaette küsimus on see, kuivõrd kaitseb omandipõhiõigus ettevõtet kui majandusüksust tsiviilõiguslikus tähenduses. Võib asuda seisukohale, et ettevõtte kui majandusüksuse moodustavad asjad, varalised õigused ja kohustused, mis juba algosadena kuuluvad PS § 32 kaitseruumi ning eraldi kaitset seetõttu pigem ei vaja. Samas ei saa välistada olukordi, kus kaitset vajaks siiski ettevõtte tervikuna ning seda sõltumata ettevõtlusvabaduse (PS § 31) regulatsioonist.

Ettevõttega seonduvad õigused võivad olla omandipõhiõiguse kaitsealas.

Riigikohus leidis, et osade registreering EVK-s mõjutas osaühingu võimalust kasutada oma raha ja suunata see ettevõtluse arendamisse. Omandiõigust mõjutasid rahalised kohustused, mida osaühing pidi seoses osade registris pidamisega kandma (RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 48).

Samuti on Riigikohus mõõnnud, et ravimi juurdehindluse piirmäärade kehtestamine piirab ravimimüüjate omandi vaba käsutamise õigust (RKHko 31.10.2013, 3-3-1-84-12, p 38).

EIK on leidnud, et omandiõiguse kaitsealasse võivad kuuluda muu hulgas sellised ettevõtlusega seonduvad huvid nagu pikaajalise tegevuse tulemusel kujunenud kliendibaas (EIKo 21623/13, *Könyv-Tár Kft jt vs. Ungari*, 16.10.2018).

Omandipõhiõiguse varalisele positsioonile kui tervikule

12. On vaieldav, kas isikule kuuluv vara tervikuna kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse. Pigem on asunud seisukohale, et üldjuhul mitte. Seetõttu ei puuduta näiteks maksude ja avalik-õiguslike koormatiste seaduslikkust käsitlevad lahendid omandipõhiõigust, vaid need lahendatakse muude PS sätete alusel (vt § 113). Riigikohus märkis (RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 90), et avalik-õiguslikud rahalised kohustused riivavad vältimatult omandipõhiõigust, mistõttu avalik-õigusliku rahalise kohustuse põhiseaduslikkuse kontroll sisaldab PS § 113 järgi ka omandipõhiõiguse kontrolli; kui omandipuutumatus on riivatud avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisega, ei piirdu asjasse puutuvate sätete põhiseaduspärasuse kontroll omandipõhiõiguse riive kontrolliga, vaid seda kontrollitakse PS § 113 järgi.

Riigikohus on rõhutanud (RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 106), et PS § 32 lg 2 kohaselt on omandipõhiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mis ei piira seadusandjat avalik-õigusliku rahalise kohustuse eesmärkide määratlemisel, kui need eesmärgid on PS-ga kooskõlas.

Erandiks on kohtupraktikas loetud konkreetseid avalik-õiguslikke varalist positsiooni puudutavaid piiranguid, mis on eraõigusliku omandiga otseselt ja lähedalt seotud.

Riigikohus on leidnud, et täitemenetluses võlgnikult sissenõutav kohtutäituri lisatasu 0,5% arestitud kinnisasja väärtusest kujutab endast PS § 21 lg-ga 2 tagatud omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabaduse riivet, mis kuulub samaaegselt § 113 kaitsealasse (RKPJKo 15.06.2007, 3-4-1-9-07, p 22).

Riigikohus on jõudnud järeldusele, et kuivõrd ülemäärase riigilõivu väljamõistmine vähendab vara väärtust ning takistab selle vaba kasutamist, siis riivab see §-s 32 sätestatud põhiõigust (RKPJKo 12.09.2013, 3-4-1-26-13, p 18).

Riigikohus on samuti asunud seisukohale, et maamaks on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mida riik kogub isiku omandilt (maatükk). Kui isikul lasub kohustus tasuda enda omandis olevalt maalt maksu, peab ta ühest osast omandist loobuma selleks, et vallata, kasutada ja käsutada teist osa omandist. Maamaksu suurust mõjutab see, kui suures osas laieneb maksu subjektile maamaksusoodustus. Mida suurem on maamaksusoodustus, seda väiksem on omandipõhiõiguse riive. Seega on maamaksusoodustuse piiramisel võrreldes teiste isikutega tegemist ka PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riivega (RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 43).

Ka kindlustatu ravikulude hüvitamise kohustus täiendavalt sotsiaalmaksu tasumise kohustusele loeti Riigikohtu poolt omandipõhiõigust rikkuvaks (RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 19).

Omandipõhiõigus avalik-õiguslikele varalistele õigustele

13. Omandipõhiõigus võiks laieneda sellistele avalik-õiguslikele õigustele, mis annavad isikule positsiooni, mis on olemuslikult sarnane omaniku positsiooniga. Sellised õigused võiks olla näiteks sagedusload, mis eeldavad nende saaja poolt märkimisväärseid investeeringuid ning on olulised vastavate isikute majandustegevuse jätkamiseks (vt nt EIKo 38433/09, *Centro Europa 7 S.r.l. ja Di Stefano vs. Itaalia*, 07.06.2012). Eesti Riigikohtu praktikas seni taolised kaasused puuduvad. EIK on lugenud omandiõiguse kaitsealasse kuuluvaks ka mitmesuguseid muid tegevuslubasid või litsentse, mis on teatud tegevusalal tegutsemiseks olulise tähtsusega, nt restorani alkoholimüügi loa (EIKo 10873/84, *Tre Traktörer Aktiebolag vs. Rootsi*, 07.07.1989), krediidiastutuse tegevusloa (EIKo 49429/99, *Capital Bank AD vs. Bulgaaria*, 24.11.2005), kaevandamisloa (EIKo 12033/86 *Fredin vs. Rootsi*, 18.02.1991) jne.

Eraldi kaitse all on Riigikohtu praktikast tulenevalt avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Ennekõike on senise kohtupraktika kohaselt käsitluse all olnud pensioniga seotud õigused. Riigikohtu lähenemine võib olla tingitud asjaolust, et õigus pensionile mõjutab isiku varalist toimetulekut märkimisväärselt ning on seetõttu otseselt omandiga seotud.

Riigikohus on asunud seisukohale (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 88), et õigus pensionile kui rahaliselt hinnatav õigus kuulub olemuslikult omandipõhiõiguse kaitsealasse. Nõude põhjendatus ja seega ka omandipõhiõiguse riive sõltub aga eeskätt sellest, kas kaebajatel oli tekkinud õiguspärane ootus pensionide ümberarvutamisele olukorras, kus muutub kohtunike ametipalk ja kuivõrd võib selle ootusega arvestamata jätta. Analoogselle seisukohale on Riigikohus asunud ka politseinike pensioni osas (RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14). Samuti on Riigikohus märkinud, et ka kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension on omandipõhiõiguse, õiguspärase ootuse ja võrdsuspõhiõiguse kaitsealal (RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15, p 36). Ka EIK käsitluses võivad pensionid ja mitmesugused muud sotsiaalkindlustushüvitised kuuluda omandiõiguse kaitsealasse (EIKo 65731/01 ja 65900/01, *STEC jt vs. Ühendkuningriik*, 06.07.2005).

Eeltoodust saab järeldada, et isikule antud avalik-õiguslikud soodustused ja pensionid on põhiõiguste kaitsealal. Samas ei ole seadusandja vabadus nende osas muudatusi teha põhiõiguste raames siiski välistatud, arvestades õiguspärasest ootusest ja võrdsuspõhiõigusest tulenevaid piiranguid.

Avalik-õigusliku õigusena võiksid olemuslikult olla kaitstud ka teatud ülemääraste maksude tagastamise nõuded või muud ühekordsed maksudega seotud nõuded. Riigikohus leidis (RKHko 12.05.2020, 3-18-989/47, p 14), et sisse makstud kapitali maksuarvestuses arvesse võtmata jätmise korral ei ole omandipõhiõiguse võimalik riive oluline, kuid üksnes põhjusel, et vaidlustatud maksuotsusega ei pandud kaebajale tulumaksu tasumise kohustust.

Välisriigi õiguse alusel tekkinud omand

14. Arvestades rahvusvahelise eraõiguse põhimõtteid, peaks omandipõhiõigus kaitsma ka omandit, mis on tekkinud mõne muu õigussüsteemi alusel, v.a kui see on ilmselgelt vastuolus Eesti õiguse oluliste põhimõtetega (avaliku korraga) (vt REÕS § 7).

Omandi kaitse ulatus

Üldpõhimõtted

15. Omandipõhiõigusega on kaitstud vara omanikule kuuluvana (omandiõigus) nii ise kui ka selle vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine.

AÕS § 68 lg 1 teise lause kohaselt on omanikul õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist.

Põhiõiguse kontekstis on seaduse tekstist lähtuvalt oluline omanikule endale kuuluv valdusõigus, mitte niivõrd faktilise valdaja positsioon. Näiteks üürniku valduse kaitsel on kohus aktsepteerinud tuginemist omandipõhiõigusele (RKTKo 13.05.2005, 3-2-1-19-05).

Vara kasutamiseõigus peaks andma omanikule võimaluse korraldada oma elu enda soovitud viisil. Lisaks positiivsele õigusele vara kasutada võiks omandipõhiõigus sisaldada ka õigust oma vara mitte kasutada.

Riigikohus on tulumiskohustuse vaidlust lahendades märkinud, et piirang isiku õigusele oma omandit vabalt kasutada on PS §-ga 32 tagatud omandiõiguse riive (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35).

Kasutusotstarbe piiramise ulatus on problemaatiline. Olemasoleva kasutusotstarbe säilitamine peaks olema lubatud. Samas ei peaks olema lubatud seadusvastane tegevus. Juhul kui mingiks vara kasutamise viisiks on vajalik avalik-õiguslik tegevusluba, on selline kasutus lubatud alles pärast loa saamist, kuid ajaliselt või tingimusteta piiramata kasutusloa ära võtmine peab olema omandipõhiõiguse raames põhjendatud.

Omandipõhiõiguse kaitse peaks laienema üksnes sellistele omandi kasutusviisidele, mis on asjaolusid arvestades objektiivselt olemas või mis tulenevad eelnevast kasutusest. Omanikul peaks olema võimalus valida omandi õiguslikult lubatud kasutusviiside vahel.

Ettevõtte omandipõhiõiguse kaitse võiks ulatuda ettevõtte olemasolevale ja võimalikule kasutusele.

Omandipõhiõiguse seisukohast on tuleviku tulu teenimise lootus asjasse puutumatu. Ettevõtte kontekstis pole omandipõhiõiguse eesmärgiks vältida ka avaliku võimu konkurentsi.

Asja käsutamine on asja juriidilise staatuse määramine. Käsutusõiguse piirang kujutab endast omandipõhiõiguse riivet.

Näiteks on Riigikohtu praktikas käsutusõiguse piiranguks peetud ravimite juurdehindluse määrade kehtestamise piiranguid. Nimelt on Riigikohus märkinud, et olukorras, kus piirmäärasid ei ole kehtestatud, võiksid ravimite jae- ja hulгимүүјад lisada ravimite müügil sellise juurdehindluse, nagu nad turutingimustes ise vajalikuks peavad (RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56).

Riigikohus on samuti rõhutanud, et vara arestimisega kaasneb kahtlemata PS §-s 32 nimetatud omandipõhiõiguse riive, kuna sellega piiratakse omaniku õigust oma vara käsutada (RKKKm 20.02.2012, 3-1-1-1-12, p 16).

Intellektuaalse omandi sisuks on ainuõigus keelata kolmandal isikul ilma õiguste omaja loata IO objekti (nt teost, leiutist, kaubamärki, tööstusdisaini) kasutada (AutÕS § 13, PatS § 15, KaMS § 14, TDKS § 16). IO kaitseobjekt, ainuõigused ja piirangud on suures osas rahvusvaheliselt (nt TRIPS-leping) ja EL tasemel kokku lepitud.

Omandipõhiõiguse kitsendamine ja omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine – piiritus

16. Riigikohus on rõhutanud, et omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine ja omanikule varalise kaotuse põhjustamine (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 57).

Omandipõhiõigusesse sekkumine on seega avaliku võimu niisugune käitumine, mis teeb põhiõiguse kasutamise õiguslikult või faktiliselt võimatuks või keeruliseks. Sekkumine võib toimuda nii omandi äravõtmise kui ka selle kasutuse piiramise teel kas õigustloova akti või üksikaktiga.

Omandipõhiõiguse riive võib toimuda omandi kitsendamise või omandi sundvõõrandamise kaudu. Omandi kitsendamine ja sundvõõrandamine alluvad erinevale õiguslikule regulatsioonile.

PS § 32 lg 1 teine lause sätestab tingimused omandi võõrandamiseks omaniku nõusolekuta ehk sundvõõrandamiseks, sätestades, et sundvõõrandamine saab toimuda ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Seega on sellel juhul kohaldatav § 32 lg-s 1 sätestatud kvalifitseeritud piiriklausli režiim.

Muid omandiõiguse kitsendusi reguleerib PS § 32 lg 2 teine lause, kehtestades, et kitsendused sätestab seadus (vt ka RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35). Ka Riigikohus on märkinud, et PS § 32 lg 2 teine lause näeb omandiõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-ga vastuolus (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37).

Sundvõõrandamise ja omandi kitsendamise piiritlemine võib praktikas olla keeruline.

Riigikohus on märkinud, et sundvõõrandamine tähendab omaniku täielikku või osalist ilmajätmist subjektiivsest õigusest, mille PS § 32 garanteerib. Seejuures ei ole oluline, kas sundvõõrandamise tulemusel saab vara omanikuks riik või muu isik (RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04, p 13). Riigikohus on oma hilisemas lahendis märkinud, et PS § 32 lg 1 teine lause sätestab tingimused omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks. Muid piiranguid reguleerib PS § 32 lg 2 teine lause (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35).

Sundvõõrandamine tähendab seega omanikult tema õiguste äravõtmist, mis eeldab alati õiguslikku alust ning saab toimuda üldistes huvides. Nii näiteks ei allu sundvõõrandamise regulatsioonile kinnisasjade ümberkruntimine MaaKS alusel.

Riigikohus on märkinud, et riigil on PS § 32 lg 1 teise lause alusel kohustus tagada omanikule kohene ja õiglane hüvitis *de facto*-sundvõõrandamise olukorras, sh ka juhul, kui kinnisasjale kehtestatud looduskaitsepiirangud jätavad omaniku peaaegu täielikult ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest. Sellist põhiseaduslikku kohustust ei teki, kui piirangud on kehtestatud juba enne kinnisasja omandamist (RKHKo 12.11.2018, 3-16-812/61, p 13). *De facto*-sundvõõrandamise kohta EIK praktikas vt nt EIKo 7151/75 ja 7152/75, *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, 23.09.1982; EIKo 27053/95, *Vasilescu vs. Rumeenia*, 22.05.1998; EIKo 28342/95, *Brumărescu vs. Rumeenia*, 28.10.1999; EIKo 58858/00, *Guiso-Gallisy vs. Itaalia*, 08.12.2005.

Seega ainuüksi formaalne sundvõõrandamise määratlus võib olla probleem juhtudel, kui omandi kitsendused on niivõrd tõsised, et muudavad omaniku õiguse ja võimaluse oma omandit kasutada ja käsutada sisuliselt olematuks (nt muinsuskaitsealaste piirangute kehtestamise tõttu vms).

Ka sellistel juhtudel tuleks kaaluda omandi piirangu hindamist rangemate ehk sundvõõrandamise reeglite alusel. Tuleb siiski arvestada, et majandusliku kriteeriumi alusel omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise tuvastamine võib praktikas osutuda vaieldavaks.

Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise õiguslik regulatsioon

Üldised nõuded

17. Omandi omaniku tahte vastane võõrandamine saab toimuda üksnes PS-ga sätestatud tingimustel ja korras. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine eeldab, et seadusega on sätestatud asjaomased juhtumid ja kord.

Nõude esitamise aluseks on see õigusakt, millega vastavad juhtumid ja kord sätestatakse, mitte PS ise. Kui sundvõõrandamist ettenägev seadus ei vasta PS-ga sätestatud nõuetele (nt ei sätesta kohest hüvitise maksmist), võib väita, et sundvõõrandamine ise ei vasta PS nõuetele.

Riigikohus on rõhutanud, et kui Riigikogu otsusega ette nähtud sundvõõrandamine ei toimu seaduse alusel ja seaduses sätestatud korras või kui sellega ei kaasne PS § 32 lg 1 teises lauses sätestatud kohese ja õiglase hüvitise maksmist, on sundvõõrandamine õigusvastane ja sellega kaasnev kahju hüvitatav õigusvastaselt tekitatud kahjuna (RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 76).

Vara võõrandamine omanikuga kokkuleppel ei kuulu käsitleva regulatsiooni alla. Nii ei allu käsitlevale regulatsioonile näiteks LKS-s sätestatud kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja vahetamine või võõrandamine, kuivõrd see toimub kokkuleppel omanikuga.

Sundvõõrandamist saab seega ette näha üksnes seadusega formaalses mõttes. Seaduses peaks PS teksti arvestades sätestama ka üldise huvi, milleks sundvõõrandamine toimub.

Riigikohus on rõhutanud, et sundvõõrandamine kui PS §-s 32 sätestatud omandi põhiõiguse kandja täielik või osaline ilmajätmine omandist on väga intensiivne omandiõiguse piirang, mille puhul PS sätestab kvalifitseeritud seadusereservatsiooni. Vastavalt PS § 32 lg 1 teisele lausele võib omandit omaniku nõusolekuta seaduses sätestatud juhtudel ja korras küll võõrandada, kuid PS ise seab sellise võõrandamise põhiseaduspärasuse sõltuvusse täiendavatest lisatingimusest. Esiteks tohib omandit seaduses sätestatud juhtudel ja korras sundvõõrandada üksnes üldistes huvides, teiseks peab see toimuma õiglase ja kohese hüvitise eest (RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04, p 15).

Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks seadusega kehtestatud alused

18. Üldjuhul toimub sundvõõrandamine seaduse rakendamiseks täitevvõimu aktiga, mis allub kohtulikule kontrollile.

Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine esineb eelkõige sundvõõrandamisel KAHOS alusel.

KAHOS § 4 lg 3 sätestab lubatud eesmärgid kinnisasja omandamiseks, mis sisaldavad näiteks maavara kaevandamist, energia tootmist ja energiaga varustamiseks vajaliku ehitise ehitamist jms. KAHOS § 4 lg 3 kohaselt võib kinnisasja omanik ka ise taotleda talle kuuluva kinnisasja omandamist riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt õiglase ja kohese tasu eest, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutada vastavalt

senisele sihtotstarbele. Kinnisasja omandamise taotlus esitatakse kinnisasja omandamise otsustamiseks pädevale isikule.

Lisaks KAHOS-le näevad sundvõõrandamist ette ka eriseadused: mälestise sundvõõrandamist reguleerib MuKS, relvade ja laskemoona sundvõõrandamist reguleerib RelvS. Omaette keerulised küsimused seonduvad konfiskeerimise põhiseaduspärasuse hindamisega.

Riigikohus on märkinud, et bussi kui vallasasja konfiskeerimine riivab OAO A kui bussi omaniku omandipõhiõigust (PS § 32) (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41). Samas ei ole Riigikohtu hinnangul PS § 32 eesmärgiks välistada omandipõhiõigust riivavaid karistusi, kuna PS annab samaaegselt seadusandjale volituse taoliste karistuste kehtestamiseks. Nagu eelnevalt viidatud, näeb PS § 32 lg 2 kolmas lause ette, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. On selge, et riigil peab olema võimalik selle nõude rikkumisele reageerida, sealhulgas ka üldiste huvide vastaselt kasutatud omandit tasuta ära võtta. Riigi õigus otsustada, millised teod tunnistada kuritegudeks ning näha nende tegude eest ette karistused, tuleneb eeskätt PS § 23 lg-test 1 ja 2. PS §-st 113 tuleneb omakorda, et üheks karistusliigiks võivad olla trahvid, s.o karistused, mis seisnevad omandiõiguse riives. Kuiigi termin „trahv“ tähistab eelkõige rahalisi sanktsioone, eristab mootorsõiduki konfiskeerimist trahvidest see, et konfiskeerimise puhul on objekt määratletud esemeliselt äravõetava asja kaudu (RKÜKo 12.06.2008, 3-1-1-37-07, p 22). Sellest mõttekäigust tulenevalt võiks pigem asuda seisukohale, et konfiskeerimise õiguspärasust ei peaks analüüsima PS § 32 alusel.

EIK on kuriteoga saadud või kuriteo vahetuks objektiks oleva vara konfiskeerimist käsitanud vara kasutamise kontrolli meetmena. Sellise konfiskeerimisega peavad kaasnema menetluslikud tagatised, mis võimaldavad asjasse puutuval isikul tõhusalt esitada omapoolseid vastuväiteid (vt nt EIKo 9118/80, *AGOSI vs. Ühendkuningriik*, 24.10.1986; EIKo 12951/11, *Veits vs. Eesti*, 15.01.2015).

Üldised huvid

19. Üldised huvid peaksid seaduse teksti kohaselt olema omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise põhjenduseks. Samas peaks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine seaduse teksti arvestades olema piiratud ka üldiste huvidega.

Riigikohus on praktikas märkinud, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul ei ole oluline, kas sundvõõrandamise tulemusel saab vara omanikuks riik või muu isik. Sundvõõrandamisega on tegemist ka siis, kui riik paneb omanikule kohustuse võõrandada oma vara kolmandatele isikutele (vt nt RKPJKo 12.04.1995, III-4/1-1/95, II osa; RKPJKo 08.11.1996, 3-4-1-2-96, p V; RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04, p 13; vt ka EIKo 8793/79, *James jt vs. Ühendkuningriik*, 21.02.1986). Samas on nimetatud lahendite põhjenduseks olnud siiski üldine huvi, mis väljendus eeskätt omandireformi vajaduses.

Riigikohtu praktikast tulenevalt saab väita, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena on Riigikohtu poolt käsitatud ka erinevaid erahuvides toimuvaid omandi üleandmisi seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Nimelt on Riigikohus märkinud, et kuna kaasomandi lõpetamine kohtu valitud viisil riivab intensiivselt PS § 32 lg-s 1 sätestatud omandi puutumatus põhimõtet, tuleb tagada õiglane ja kohene hüvitis omandi kaotamise eest (RKTKo 09.02.2006, 3-2-1-168-05, p 9).

Riigikohus on PS § 32 lg 1 kohaldamisala laiendanud ka ühisvara jagamisele, sätestades, et § 32 lg-s 1 sätestatud omandi kaotanud poolele õiglase hüvitise maksmise põhimõtte tähendus ei väljendu mitte ainult selles, et omandi väärtus oleks võimalikult täpselt määratud omandi kaotamise aja seisuga, vaid ka selles, et hüvitise suurus oleks ligilähedalt korrelatsioonis jagatava ühisvara omandamiseks kasutatud abikaasa lahusvara ja ühisvara või lahusvara arvel tehtud parendamise osa suurusega ning nende osade proportsiooniga muutunud väärtuses (RKTKo 18.04.2007, 3-2-1-38-07, p 12).

Samuti on Riigikohus märkinud, et võlgniku vara arestimise või müümisega sekkub kohtutäitur võlgniku PS §-ga 32 tagatud omandiõigusesse (RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 17). Teiselt poolt on võlgniku varale sissenõude pööramine vaadeldav võlausaldaja varaliste õiguste kaitsena ning riigi PS §-st 14 tuleneva kohustuse täitmisena võlausaldaja suhtes. Seega võiks ka väita, et võlgniku vara arestimine ja müümine kohtutäituri poolt toimub avalikes huvides.

Analoogsed küsimused võivad eeltoodud mõttekäiku edasi arendades tekkida ka nt vara võõrandamisel pankrotihalduri poolt pankrotimenetluses, võlausaldajate nõuete ümberkujundamisel saneerimismenetluses jne. Ka nende menetluste puhul on alust järelduseks, et vara võõrandamine pankrotihalduri poolt ja nõuete ümberkujundamine saneerimismenetluses võiks toimuda avalikes huvides.

Proportsionaalsus

20. Ka omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise kui põhiõiguse piirangu osas võiks asuda seisukohale, et see ei ole lubatud, kui konkreetsel juhul on kättesaadavad muud, õiguslikult ja majanduslikult vähem koormavad meetmed. Nii sätestab ka näiteks KAHOS § 4 lg 2, mis määrab, et kinnisasja omandamine ei ole lubatud, kui avalik eesmärk on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta või avaliku eesmärgi saavutamiseks on otstarbekam seada sundvaldus.

Seega tuleb ka seda põhiõiguse piirangut analüüsida proportsionaalsuse aspektist.

Õiglane ja kohene hüvitis

21. PS kohaselt on omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine lubatud ainult seadusega, milles on ette nähtud ka õiglane ja kohene hüvitis. Nimetatud säte tagab, et seadusandja kaalub omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise aluste sätestamisel ka hüvitisega seonduvaid kohustusi.

Seadusandja peab määrama, kas hüvitis makstakse rahas või ka näiteks asendusmaas. Üldjuhul makstakse hüvitist rahas.

Riigikohus on leidnud, et PS § 32 lg 1 teine lause loob riigile kohustuse tagada riigi poolt ette nähtud sundvõõrandamise korral õiglase hüvitise maksmine sundvõõrandatava vara omanikule. Seejuures võib õiglast hüvitist maksta ka kolmas isik, näiteks sundvõõrandatava vara omandaja. Kui makstav hüvitis ei ole piisav, siis on riik rikkunud põhiseaduslikku omandigarantiid (RKHKo 20.06.2003, 3-3-1-51-03, p 9).

Riigikohus on märkinud, et sundvõõrandatava asja õiglane hind ei pea tingimata võrduma asja hariliku väärtuse ehk turuhinnaga. Riigikohus on mõõnnud, et ehkki üldjuhul saab õiglaseks hüvitiseks lugeda asja turuväärtust, võib PS-ga kooskõlas olla ka väiksem hüvitis, kui täielik

hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud. Hüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega (RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04, p 19). Ka EIK on seisukohal, et EIÕK 1. lisaprotokoll art 1 ei taga kõigil juhtudel õigust omaniku tahte vastaselt võõrandatud vara täielikule hüvitamisele (vt EIKo 31443/96, *Broniowski vs. Poola*, 22.06.2004; EIKo 3681/97, *Scordino vs. Itaalia* (nr 1), 29.03.2006; EIKo 71243/01, *Vistiņš ja Perepjolkins vs. Läti*, 25.10.2012).

Konfiskeerimisel hüvitist ei maksta. Tegemist on erandliku olukorraga. Riigikohus on konfiskeerimise käigus süüteo toimepanemise vahendi konfiskeerimist käsitanud materiaalses mõttes karistusena ning märkinud, et konfiskeerimist võib pidada õigustatuks üksnes siis, kui on piisavalt ja põhjendatult alust arvata, et isik paneb samalaadseid õigusrikkumisi toime ka edaspidi, kusjuures leebemad meetmed (nt juhtimisõiguse äravõtmine lisakaristusena) pole suutnud mõjutada süüdlast uutest samalaadsetest süütegudest hoiduma (RKÜKo 03.07.2008, 3-1-1-37-08, p 23).

PS §-s 32 lg-s 1 sätestatud hüvitise kohesuse nõudest tuleneb, et sundvõõrandamise kohustatud subjektidel on õigus saada õiglane hüvitus hiljemalt samaaegselt sundvõõrandamise lõpuleviimisega. Vaidluse korral tohib vara sundvõõrandada alles pärast vastava kohtuotsuse jõustumist ja selle otsusega määratud tasu saamist. Kui aga vara on ikkagi sundvõõrandatud enne vaidluse lahendamist või kohtu otsusega määratud tasu saamist, on PS § 32 lg 1 järgi igal juhul, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada nii vara võõrandamine kui ka hüvitis või selle suurus (RKPJKo 08.11.1996, 3-4-1-2-96). Kui hüvitise maksmine viibib, võib olla nõutav selle korrigeerimine, arvestades inflatsiooni ja intressiga (EIKo 58858/00, *Guiso-Gallisy vs. Itaalia* (õiglane hüvitis), 22.12.2009).

Vaidlustamisõigus

22. Seaduses, mis sätestab alused omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, peaks olema sätestatud ka võimalus omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise vaidlustamiseks. Nõude esitamise aluseks on vastav seadus, mitte asjaomane PS säte otse.

Omandipõhiõiguse kitsenduste õiguslik regulatsioon

Formaalsed nõuded

23. Formaalselt peavad omandiõiguse kitsendused tulenema seadusest. Riigikohus on märkinud, et üldjuhul ei tohi kitsendusi kehtestada seadusest alamalseisva aktiga.

Riigikohus on rõhutanud, et seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. PS-s ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärk on tagada PS kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21).

Samas märkis Riigikohus, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. PS mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada

täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva määrusega volitusnormi alusel. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse KOV üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi eri piirkondades tagatud ebaühtlaselt (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22).

Riigikohus on eelneva näiteks märkinud, et pargitud auto ratta lukustamist kui omandiõiguse piirangut ebakohase parkimise korral ei saa kehtestada KOV volikogu poolt ilma seadusest selleks tuleneva aluseta (RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-7/94).

Sisulised nõuded omandi piirangutele

24. Riigikohus on oma lahendites rõhutanud, et PS § 32 lg 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusreservatsiooni. Seega võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-ga vastuolus (vt nt RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37).

Sisuliselt saavad kitsendused olla üksnes sellised, mis ei sea kahtluse alla omandi kui instituudi säilimist. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed ega piirata omanikke ebamõistlikult. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi vastuollu minna ka üldiste võrdsuspõhimõtetega.

Intellektuaalse omandi piirangute vundamendi moodustab nn kolmeastmeline test. See tuleneb rahvusvahelisest ja EL õigusest. Näiteks TRIPS-lepingu art 30 kohaselt „Liikmed võivad teha piiratud erandeid patendiga antavate ainuõiguste puhul, tingimusel et sellised erandid ei ole patendi tavakasutamisega ülemäärases vastuolus ega kahjusta liigselt patendiomaniku seaduslikke huve, võttes arvesse kolmandate isikute seaduslikke huve“. Autoriõiguse valdkonnas sätestab sarnase piirangute seadmise põhimõtte TRIPS-lepingu art 13, Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooni art 9 lg 2 ja AutÕS § 17. Riigikohus on oma praktikas samuti juhindunud kolmeastmelisest testist konkreetsete piirangute õigusparasuse hindamisel (nt RKTko 27.11.2019, 2-16-17491/52, p 21).

Legitiimne eesmärk

25. Riigikohus on rõhutanud, et juhul, kui seaduses sätestatud põhiõiguse riivel ei ole legitiimset eesmärki või kui piirang on legitiimse eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.

Riigikohus leidis näiteks, et universaalteenuse hinna mõistlikkuse väiksemate kuludega tagamine kui eesmärk ei ole PS-ga vastuolus ja vastab seega PS § 32 lg 2 teise lause reservatsioonile (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 38).

Proportsionaalsus

26. Riigikohus on rõhutanud, et piirang on proportsionaalne, kui see on saavutatava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja mõõdukas (vt nt RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 39). Käsitletavas lahendis leidis Riigikohus, et talumiskohustuse eest ette nähtud tasu piiramine on sobiv meede eesmärgi saavutamiseks (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 40).

Riigikohus selgitas, et abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene (RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 29).

Piirangu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb ühelt poolt kaaluda legitiimse eesmärgi olulisust ja teisalt piirangu intensiivsust koormatud kinnisasjade omanike jaoks (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 42).

Omandi kitsenduste rahaline kompenseerimine

27. Ebamõistlikud või ebavõrdset kohaldatavad omandipiirangud võivad kaasa tuua kompenseerimiskohustuse.

Riigikohus on leidnud, et võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 61). Olukorras, kus riigil on üldistes huvides vajalik piirata üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui see oleks konkreetse üksikisiku huve arvestades proportsionaalne, tuleneb PS §-st 32 kohustus maksta riive tasakaalustamiseks hüvitist (vt RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 63).

Seadusega kehtestatud piirangud vara omandamisele

28. Paragrahvi 32 lg 3 võimaldab seadusega ja üldistes huvides kehtestada piiranguid teatud vara liikide omamisele.

Riigikohus on rõhutanud, et sellise erandi tegemiseks tuleb seadusega sätestada isikud ja vara liigid, kelle ja mille suhtes piirangud kehtivad. Piirangud peavad olema kehtestatud üldistes huvides (RKPJKo 08.02.2001, 3-4-1-1-01, p 11). Samas märkis Riigikohus, et seaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusega ei ole võimalik täiendavaid piiranguid kehtestada (RKPJKo 08.02.2001, 3-4-1-1-01, p 12).

Üheks selliseks seaduseks on KAOKS, mis sätestab avalikust huvist tulenevad maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja ning riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvad kinnisasja omandamise kitsendused.

Samas sisaldab asjaomaseid norme ka VeeS, mis sätestab, et avalikud veekogud kuuluvad riigile ega ole tsiviilkäibes, ning MuKS, mis sätestab, et arheoloogiline leid kuulub riigile, sõltumata sellest, kelle kinnisasjast see leiti või kelle valduses see on.

Piiranguid saab eelnimetatud normiga kehtestada vara omamisele, kuid mitte muudele PS-st tulenevatele õigustele.

Pärimisõigus

29. Pärimisõigus reguleerib inimese vara (nii õiguste kui ka kohustuste) omandi üleminekut tema surma korral. See sisaldab nii pärandaja õigust oma vara pärandada kui ka pärija õigust saada vara omanikuks. Pärimise kui instituudi regulatsioon on loodud õigusnormidega.

Pärimisõigus on seotud omandipõhiõigusega (omaniku õigusega oma vara käsutada). Pärimisõiguse garantii annab varale kaitse pärast omaniku surma ning tagab õigusjärgluse kaudu, et vara jääb eraomandisse (mitte ei lähe isiku surma korral riigile üle).

Selle põhiõiguse kandjad on pärandaja ning pärandaja surma järgselt pärijad ja annaku-saajad.

Pärimisõiguse oluline komponent on testeermisvabadus, mis on isiku vabaduse väljund. Ka Riigikohus on leidnud, et testamendiga oma vara teistele isikutele edasiandmise õigus on oluline osa vabadusest, mis isikul oma vara suhtes on ning et PS § 32 lg 4 kaitseb muu hulgas pärandaja vabadust oma vara temale meelepärastele isikutele pärandada (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 17).

Samas on Riigikohus märkinud, et testeermisvabadus, nagu omandipuutumatus üldi-selt, ei ole piiramatu põhiõigus. PS § 32 lg 2 kohaselt võib seadus kitsendada igaühe õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kuna testeermisvabadus on üks omandi käsutamise vabaduse väljendus, on ka seda võimalik seadusega kitsendada ehk tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Seega on seadusandja õigustatud testee-rimisvabadust kitsendama üldistes huvides eesmärkide nimel, mis ei ole PS-ga vastuolus (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 18).

Seetõttu peab pärimise õigusliku regulatsiooni kehtestamisel säilitama pärimisõiguse kui põhiseadusliku garantii ning silmas pidama ka muid norme, sh proportsionaalsuse ja võrd-suse põhimõtteid ning arvestama üldisi huve.

Oluline piirang testeermisvabadusele on sundosa regulatsioon.

Riigikohus on seetõttu rõhutanud, et sundosa peab täitma mõnda legitiimset eesmärki ning nimetatud eesmärk peab testeermisvabaduse piiranguna olema demokraatlikus ühis-konnas vajalik ning tuleb kontrollida, kas seadusandja kehtestatud sundosa instituut on sobiv, vajalik ning mõõdupärane testeermisvabaduse piirang (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 19).

Nimetatud lahendis leidis Riigikohus, et põhimõtteliselt õigustaks sundosa kehtestamist nii perekonna pärimisjärgluse põhimõtte kindlustamine kui ka perekonnaliikme abivajaduse rahuldamine (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 34).

Samas rõhutas Riigikohus, et perekonna pärimisjärgluse põhimõtet tuleb seadusjärgse pärimise korral siiski tugevamini arvesse võtta ning et seadusandjal ei ole PS-st tulenevat kohustust kaitsta lähedaste huve pärandaja testeermisvabaduse realiseerimise vastu (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 43).

EIÕK ei sisalda eraldi sätet pärimisõiguse kohta, kuid EIK praktika kohaselt laieneb EIÕK 1. lisaprotokollis art-s 1 sisalduva omandiõiguse kaitse teatud ulatuses ka pärimisõigusele (vt EIKo 6833/74, *Marckx vs. Belgia*, 13.06.1979; EIKo 8695/79, *Inze vs. Austria*, 28.10.1987; EIKo 16574/08, *Fabris vs. Prantsusmaa*, 07.02.2013).

PARAGRAHV 33

Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe välja selgitamiseks kriminaalmenetluses.

1. Paragrahv ei ole sõnastatud igaühe õigusena, kuid seda tuleb siiski tõlgendada selle eesmärgist ja kodu puutumatus olemusest ning kujunemisloost lähtudes igaühe õigusena, mitte üksnes objektiivse printsiibina. Mõnevõrra vaieldav on, kas paragrahvi esimeses ja

teises lauses sätestatud saab teha vahet, st kas kodu puutumatus annab isikule laiema kaitse kui keeld sinna tungida ja kodu läbi otsida. Tuleks asuda seisukohale, et kõik muu kodu kaitsega seonduv, mis ei tulene teisest lausest, on juba kaetud §-dega 26, 28 ja 32, mistõttu sellisel eristamisel ei ole mõtet, ning esimene lause väljendab kaitstavat huvi üldistatult, teiste sõnadega. Sätte esimene lause sätestab õiguse kodu puutumatusel ning selle piiramist lubavad tingimused on sätestatud paragrahvi teises lauses. Õigus kodu puutumatusel hõlmab üldlevinud käsitluse järgi mitte ainult kodu kui inimese peamist eluruumi, vaid, nagu teise lause sõnastusest nähtub, laiemale füüsilist ruumi, mida igaüks võib tavaarusaamade järgi pidada tema isiklikuks alaks, kuhu avalik võim ega kolmandad isikud tema loata üldjuhul ei tohi tungida. PS § 33 ei sätesta õigust kodule (õigust saada ja omada kodu), küll aga keelab selle olemasolul sinna tungimise.

2. Ajalooliselt on kodu puutumatus õigus üks esimestest üldtunnustatud inimõigustest, sisaldudes nt USA konstitutsiooni 4. paranduses, mille tõlgendus mõistab kodu samuti laialt nagu Eesti põhiseaduski ning nõuab läbiotsimiseks enamasti kohtu luba. Kohtu luba läbiotsimiseks on vajalik ka paljudes Euroopa riikides. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt märgib, et kellegi korteripuutumatusel (ingl *home*, pr *domicile*) ei tohi meelevaldselt või ebaseaduslikult kallale kippuda (art 17; parem tõlge oleks „kellegi kodu puutumatus ei tohi rikkuda“).

3. Õigus kodu austamisele sisaldub ka EIÕK art-s 8 koos õigusega sellele, et austatakse isiku era- ja perekonnaelu ning korrespondentsi saladust. EIK tõlgendab EIÕK art 8 laiemalt ka nii, et selle kaitsealas on õigus olemasoleva kodu säilitamisele, st art 8 piiranguks peetakse ka eluruumi lammutamist (vt nt lahendid EIKo 19009/04, *McCann vs. Ühendkuningriik*, 13.05.2008; EIKo 20082/02, *Zehentner vs. Austria*, 16.07.2009 ja EIKo 37341/06, *Kay jt vs. Ühendkuningriik*, 21.09.2010), sh ebaseaduslikult ehitatud elamu lammutamist (EIKo *Ivanova ja Cherkezov vs. Bulgaaria*, 21.04.2016). ELPH art 7 sätestab, et igaühel on õigus sellele, et austatakse tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust. Sätte sõnastus lähtub EIÕK tekstist.

4. EIK tõlgendab kodu mõistet avaralt. Üldjuhul tähistatakse selle terminiga kohta, kus isik alaliselt elab. Kodu mõistet on laiendatud ka suvilale ja haagissuvilale. Kohtuasjas *Buckley vs. Ühendkuningriik* ei soostunud kohus väitega, et art 8 kaitsealas on vaid kodu, mis on õiguspäraselt loodud (EIKo 20348/92, *Buckley vs. Ühendkuningriik*, 25.09.1996). Kohus on laiendanud kodu mõiste ka ametiruumidele, mis on enam kooskõlas EIÕK prantsuskeelse tekstiga, kus sisalduv sõna *domicile* on sisult avaram kui ingliskeelne sõna *home*. Kutsetöö või äriaga võib väga hästi tegelda ka isiku eravalduses (vt otsus *Niemietz vs. Saksamaa*, 16.09.1992). Alates otsusest *Société Colas Est jt vs. Prantsusmaa* (EIKo 37971/97, *Société Colas Est jt vs. Prantsusmaa*, 16.06.2002) hõlmab kodu mõiste EIK käsitluses ka äriühingu ruume. Selline tõlgendus vastab ka § 33 teise lause sõnastusele.

5. PS-s on kodu mõiste sõnastatud avaramalt kui EIÕK-s, kuid arvestades EIK praktikat, ei ole nende terminite erinevus suur. Peamine erinevus võib olla töökoha hõlmamises, arvestades, et EIK praktikas ei ole sigalat peetud „koduks“ (EIKo 63512/00 ja 63513/00, *Leveau vs.*

Prantsusmaa, 06.09.2005), küll aga võib see olla töökoht, milles ametnike viibimiseks peab PS §-st 33 tulenevalt olema seaduslik alus ja piisav vajadus, mis peab olema seotud eeskätt avaliku korra kaitse vajadusega. Teises lauses nimetatakse eluruumi, valdust ja töökohta. Töökoha ja sellega seotud valduse kaitsmine §-ga 33, mitte ettevõtlusvabadusega (§ 31), on õigustatud nii § 33 teise lause sõnastusega kui ka asjaoluga, et §-s 33 sätestatud põhiõiguse piiramise tingimused on kitsamad kui §-s 31 sätestatud põhiõiguse piiramise tingimused, kus seadusandja otsustusruum on avaram.

Eluruumina on vaadeldav igasugune ruum, kus isik alaliselt või ajutiselt elab. Nii nagu ka EIK praktikas, ei saa eluruumi mõistet siduda õiguspäraselt püstitatud ja isiku poolt õiguslikul alusel kasutatava ehitise või selle osaga, vaid lähtuda tuleb tegelikust olukorrast, kus eluruumiks võib olla vara, mida isik aeg-ajalt kasutab eluruumina ja millel pole muud funktsiooni. Ühel isikul võib olla mitu sellist eluruumi, mida koduna PS § 33 tähenduses kaitstakse. Ka EIK on käsitlenud koduna teist, n-ö puhkusemaja (EIKo 6169/13, *Mindek vs. Horvaatia*, 11.09.2018). EIK praktikas on peetud koduks ka mustlaslaagrilt, kuid mitte eluruumi, mida isik alles kavatses hakata kasutama elamiseks. Oluline on isiku ja ruumi vaheline püsiv side. Nii on koduna käsitatud kaebaja surnud elukaaslase munitsipaal korteri tuba, milles ta oli 10 aastat elanud, kuigi registreeritud elama mujale (EIKo 66610/10, *Yevgeniy Zakharov vs. Venemaa*, 14.03.2017). EIK pole välistanud ka treeningkeskuste ja nendega seotud numbritubade käsitamist koduna (EIKo 48151/11 ja 77769/13, *FNASS jt vs. Prantsusmaa*, 18.01.2018).

6. Valduse mõistet §-s 33 ei saa samastada AÕS §-s 32 toodud valduse mõistega. PS-s kasutataval valduse mõistel on iseseisev tähendus. Valdus on koondmõiste, mille tähistamiseks eri seadustes kasutatakse ise sõnu: maatükk, ehitis või ruum, kus toimub majandus- või kutsetegevus (MKS § 72); hoone, ruum, sõiduk või piirdega ala (KarS § 266, KrMS § 91, JAS § 26); piiratud või tähistatud kinnisasi, ehitis, eluruum või ruum (KorS § 50). Töökoht on selline hoone või muu ehitis või selle osa, kus isik töötab. Valduse ja töökoha mõisted võivad mõnel juhul kattuda. Kodu puutumatus kaitseala piiritlemiseks pole eluruumi, valduse ja töökoha mõistete vahetegu oluline. Samas ei ole kinnipeetava kasutuses olevat vanglakambrilt tema koduks PS § 33 tähenduses peetud (EIK praktikas on vanglakambrilt käsitatud „eluruumina“ mitte küll kodu mõiste all, kuid eraelu puutumatus kaitsealas – EIKo 6586/03, *Brândușe vs. Rumeenia*, 07.04.2009). Erihooldekodude patsientide kasutuses olevate ruumide või lastekodude eluruumide kuulumine § 33 kaitsealasse on siiski võimalik, arvestades seal elavate isikute tihedat seost eluruumiga ja põhiõiguste kaitseala laia tõlgendamise vajadust isiku huvide tõhusamaks kaitseks. Küsitav on, kas § 33 kaitseb isikut ka virtuaalses keskkonnas. Praktikas ei ole sellele küsimusele vastust antud, kuid pigem tuleks vastata eitavalt ja kaitsta elektrooniliste andmekandjate puutumatus eraelu puutumatus kaudu. Kodu peaks hõlmama eelkõige füüsilist ruumi, millega isikul on tihe side; arvutisüsteemi läbivaatus seondub kitsalt konkreetse esemega, mitte lähima elukeskkonnaga, ning selle puutumatus eesmärk on kaitsta isiku eraelu avaliku võimu sekkumise eest.

7. Õigus kodu puutumatusel on nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Kodu puutumatus õigus laieneb ka juriidilistele isikutele (vt EIKo 37971/97, *Société Colas Est jt vs. Prantsusmaa*, 16.04.2002, p-d 40–42; RKPJKO

04.11.1993, III-4/1-4/93; TlnRnKm 25.09.2019, 3-19-1422, p 22), sest läbi valduse on juriidilistel isikutel oma tegutsemiskoha (ettevõtte asukoht, juriidilise isiku registrijärgne asukoht või juhatuse kogunemise koht) näol valdus, mida kodu puutumatusega kaitstakse.

8. Kodu puutumatus kaitseb isikut esmajoones sissetungimise ja läbiotsimise eest, mida kommenteeritav paragrahv ka otsesõnu nimetab. Riive võib seisneda politsei poolt elaniku tahte vastaselt eluruumi sisenemises ja eluruumi läbivaatuse tegemises, takistamata kõrvaliste isikute pääsemist koju (RKHKo 03.11.2015, 3-3-1-36-15). Riigikohus on käsitlenud kodu puutumatus ka eluruumi valduse väljanõudmise kontekstis täitemenetluses, mõtestades PS § 33 õigust õigusena eluruumile (RKTKm 11.11.2015, 3-2-1-122-15, p 25 jj). Kodu puutumatus riived ei ammendu siiski nimetatud tegevustega. Kodu puutumatus riivad eluruumi lammutamine (vt nt EIKo 46577/15, *Ivanova ja Cherkeзов vs. Bulgaaria*, 21.04.2016) ja eluruumist väljatõstmine (vt nt EIK lahendid asjades EIKo 25446/06, *Yordanova jt vs. Bulgaaria*, 24.04.2012; EIKo 42150/09, *Bjedov vs. Horvaatia*, 25.09.2012; EIKo 19009/04, *McCann vs. Ühendkuningriik*, 13.05.2008; EIKo 20082/02, *Zehentner vs. Austria*, 16.07.2009 ja EIKo 37341/06, *Kay jt vs. Ühendkuningriik*, 21.09.2010), sh avaliku võimu poolt eluruumi kasutada andmise lõpetamine (EIKo 42150/09, *Bjedov vs. Horvaatia*, 29.05.2012) ja avalikule võimule kuuluvalt kinnisasjalt sinna ebaseaduslikult elama asunud isikute minemaajamine (EIKo 27013/07, *Winterstein jt vs. Prantsusmaa*, 17.10.2013), ning pealtkuulamis- ja jälgimisseadmete abil eluruumis, valduses või töökohas toimuva jälgimine ilma neisse kohtadesse sisenemata, samuti selliselt saadud andmete hilisem kasutamine (RKPJKo 24.03.2014, 3-4-1-42-13, p-d 39–40; RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 95). Mõjutused, mis halvendavad elukvaliteeti kodus, on kaitstavad §-dega 26, 28 ja 32.

9. PS lubab sekkuda kodu puutumatus õigusse seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. Erinevalt §-st 26, mis kaitseb perekonna- ja eraelu puutumatus, ei ole kodu puutumatus riivata võiva eesmärgina nimetatud kõlbluse kaitset (vt ka § 26 komm-d). Arvestades aga, et kodu puutumatus võib piirata avaliku korra kaitseks ning avaliku korra mõistet tõlgendatakse seejuures laialt (vt II ptk sissejuhatus komm-d), siis ei ole sellel erisusel märkimisväärset tähtsust.

10. Seadus lubab kodu puutumatus riivata kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. KrMS annab uurimisasutusele õiguse läbi otsida hoone, ruum, sõiduk või piirdega ala, et leida asitõendina kasutatav või konfiskeeritav objekt, kriminaalasja lahendamiseks vajalik dokument, asi või isik või kriminaalmenetluses arestitav vara või laip või tabada tagaotsitav (KrMS § 91). Läbiotsimise toimetamiseks on nõutav kohtu- või prokuratuuri määrus. Läbiotsimise kõrval näeb KrMS ette võimaluse siseneda valdaja tahte vastaselt hoonesse, ruumi, sõidukisse või piirdega alale mõne muu menetlustoimingu (nt vaatluse või kahtlustatava kinnipidamise) tegemiseks (KrMS § 91¹). Seadus nõuab prokuratuuri või kohtu luba nagu ka läbiotsimise korral, välja arvatud juhul, kui sisenetakse laiba või sündmuskoha vaatluseks vahetult laiba leidmise või kuriteo toimepanemise järel või isiku kahtlustatavana kinnipidamiseks vahetult pärast kuriteo toimepanemist. Kommenteeritava paragrahvi teise lause järgi õigustavad sellist kodu puutumatus riivet kriminaalmenetluse eesmärgid.

Seadusandja on laiendanud kriminaalmenetluse mõistet ka väärteomenetlusele, sest VTMS annab ka kohtuvälisele menetlejale maakohtuniku loal õiguse teostada läbiotsimist (VTMS § 35).

Eeskätt läbiotsimise puhul joonistub välja kodu puutumataste tihed seotus eraelu puutumatastega (§ 26). PS §-de 26 ja 33 kaitsealade piiritlemisel tuleb silmas pidada, et kui näiteks eluruumi sissetungimisega ja seal teostatavate otsingutega riivatakse vaieldamatult kodu puutumatast, siis otsingute tulemusel äravõetud tõendusmaterjali (nt server, nutiseadmed, päevik, kirjad) töötlemine edasises menetluses jääb juba eraelu või sõnumisaladuse puutumataste alla.

11. Seadusliku aluse olemasolu läbiotsimiseks ei taga iseenesest sekkumise kooskõla PS-ga. Hinnata tuleb läbiotsimise sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. EIK praktika rõhutab, et läbiotsimise ja selle käigus esemete äravõtmise vajalikkuse üle demokraatlikus ühiskonnas otsustamisel on oluline, et riigisisene õigus ja praktika näeks ette kohased ja tõhusad kaitsevahendid kuritarvituste ja omavoli vastu. Selle hindamisel tuleb esiteks arvesse võtta, kas loa on andnud kohus ning kas läbiotsimine põhineb põhjendatud kahtlusel, ja teiseks, kas loa ulatus on põhjendatult piiratud (vt EIKo 74336/01, *Wieser ja Bicos Beteiligungen GmbH vs. Austria*, 16.10.2007). Samuti on EIK osutanud vajadusele võtta arvesse teo raskust, asjaolusid, mis tingisid läbiotsimise ning läbiotsimisega puutumuses oleva isiku reputatsiooni võimaliku kahjustamise ulatust (vt EIKo 41604/98, *Buck vs. Saksamaa*, 28.04.2005).

12. KrMS kohaselt on läbiotsimine lubatav üldjuhul kohtu eelneval loal; seaduses piiritletud tingimustel võib loa läbiotsimiseks anda prokuratuur, kuid sel juhul tuleb sellest teatada esimese tööpäeva jooksul eeluurimiskohtunikule, kes otsustab läbiotsimise lubatavaks tunnistamise määrusega ilma kohtu loata (KrMS § 91 lg-d 3, 5 ja 6). Eeluurimiskohtuniku määrust, millega ta ei luba läbiotsimist, prokuratuur vaidlustada ei saa (RKKKm 03.10.2016, 3-1-1-63-16). Läbiotsimise toimetamise õigus on seotud osaliselt ka teo iseloomu ja raskusega – nii on näiteks KrMS § 91 lg-s 3 viidatud kuritegude kataloogi (vt komm 11) mittekuuluva kuriteo uurimisel võimalik läbiotsimine üksnes kohtu eelneval loal. Kui haldusmenetluses ruumide läbivaatus kuigi sageli paljudes riikides kohtu luba ei vaja, siis kriminaalmenetluses ongi regulatsioon selles osas tavaliselt rangem. EIK praktikas iseenesest peetakse lubatavaks ka hilisema (*a posteriori*) kohtuliku kontrolli olemasolu ega nõuta eelnevat kohtu luba, kuid sellistel juhtudel peavad läbiotsimise ja ruumi sisenemise alused olema seaduses piisava üksikasjalikkusega sätestatud (vt nt EIKo 56716/09, *Harju vs. Soome*, 15.02.2011, edasiste viidetega).

13. Läbiotsimised selliste konfidentsiaalsuskohustusega elukutsete esindajate ruumides nagu advokaat, notar, vaimulik ja arst on õigusriigis lubatud vaid erandjuhtudel. Nii on advokaadile usaldatud andmed konfidentsiaalsed ja õigusteenu osutamisega seotud andmekandjad puutumatud (AdvS § 43). Ka NotS sätestab, et notar on kohustatud saladuses hoidma talle ametitegevusega seoses teatavaks saanud andmeid (NotS § 3). Läbiotsimine ja võetus advokaadi- või notaribüroos seab ohtu advokaadi ja notari ning nende kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsuse. KrMS sätestab erisused vaid notari- ja advokaadibüroo ning ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isiku juures läbiotsimiseks; sellisel juhul

on läbiotsimiseks nõutav eeluurimiskohtuniku või kohtu luba. Notaribüroo või advokaadibüroo läbiotsimise juures peab viibima notar või advokaat, kelle juures läbi otsitakse. Kui nad ei saa juures viibida, peab läbiotsimise juures viibima notari asendaja või teine sama advokaadibüroo kaudu teenust osutav advokaat, selle võimatuse korral teine notar või advokaat (KrMS § 91). EIK praktikas (EIKo 74336/01, *Wieser ja Bicos Beteiligungen GmbH vs. Austria*, 16.10.2007; EIKo 65755/01, *Stefanov vs. Bulgaaria*, 22.05.2008; EIKo 30457/06, *Robathin vs. Austria*, 03.07.2012; EIKo 5678/06, *Yuditskaya jt vs. Venemaa*, 12.02.2015; EIKo 11264/04 jt, *Kruglov jt vs. Venemaa*, 04.02.2020) on advokaadibüroode läbiotsimisele kehtestatud kokkuvõtlikult järgmised nõuded: 1) tuleb arvestada menetletava kuriteo raskust, 2) peab olema kohtu luba või vähemalt hilisem kohtulik kontroll, 3) läbiotsimisluba peab tuginema mõistlikule (Eesti kontekstis põhjendatud) kuriteokahtlusele, 4) loas peab olema mõistlikult määratletud läbiotsimise ulatus (sh otsitavad objektid ja seos otsimiskohtadega); 5) läbiotsimine peab toimuma sõltumatu vaatlaja juuresolekul, tagamaks, et ei võeta ära privilegeeritud materjali (s.o eeskätt need advokaadi-kliendi konfidentsiaalse suhtluse andmed, mis ei puutu asjaomasesse menetlusse); 6) kohus peab läbiotsimist lubades hindama eraldi ja jälgitavalt privilegeeritud materjali käitlemise küsimust; 7) läbiotsimise teostaja peab pöörama ka ise täiendavalt tähelepanu sellele, et läbiotsimine ei oleks ülemäära laialauluslik ega riivaks lubamatult advokaadi-kliendi suhtluse konfidentsiaalsust. Advokaadibüroo läbiotsimise kohta vaata ka PS § 43 komm 21.

14. Advokaadi omaga sarnast kaitset pole ette nähtud kohtunikule, kuid kohtuniku tööruumide läbiotsimisel tuleb tagada nõupidamistoa saladus. Samuti tuleb käituda allikakaitse kui ajakirjandusliku sõnavabaduse nurgakivi kaitse eesmärgil ajakirjandusväljaannete toimetuste või ajakirjanike valduse läbiotsimisel, isegi kui seadusega ei ole sätestatud ulatuslikumaid piiranguid nimetatud kohtadesse sisenemiseks ja nende läbiotsimiseks. Lubamatut ajakirjaniku kodu puutumatus riivet on EIK käsitlenud otsuses EIKo 65286/13 ja 57270/14, *Khadija Ismayilova vs. Aserbaidžaan*, 10.01.2019.

15. Riigikohus on asunud seisukohale, et kuna PS § 76 esimesest lausest ei tule seadusandjale kohustust näha ette erikorda (erapooletu otsustaja eelkontroll) kõigiks Riigikogu liikmega seotud paikades toimuvateks läbiotsimisteks, saaks Riigikogu liikme juures toimuvaks läbiotsimiseks kehtestatud erikorda pidada põhiseaduspäraseks vaid juhul, kui see ei ohusta ebamõistlikult menetlustoimingut eesmärki (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p-d 53–56). Kõnealusel juhul nõudis kontekst põhiseaduspärase hindamiseks ka PS § 76 (Riigikogu liikme puutumatus) arvestamist. Alates 2015. a on siiski tõstetud Riigikogu liikme juures läbiotsimise tegemise garantiisid ja selleks peab loa andma Tallinna Ringkonnakohtu esimees; läbiotsimiseks Riigikogu hoonetes ning Riigikogu serverites on vaja õiguskantsleri nõusolekut (KrMS § 382²).

16. Kodu puutumatus võib riivata jälitustoiming, mida kasutatakse kriminaalmenetluses, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega on välistatud või oluliselt raskendatud. Jälitustoimingute teostamine on piiratud kuritegudega, mis on loetletud KrMS § 126² lg-s 2. Kuritegude nimistu sisaldab eeskätt esimese astme kuritegusid ning raskemaid peitkuritegusid. Jälitustoimingute tegemisel on lubatud varjatult siseneda hoonesse, ruumi, sõidukisse,

piirdega alale või arvutisüsteemi juhul, kui see on vältimatult vajalik jälitustoimingu eesmärgi saavutamiseks, kusjuures varjatuks loetakse teise isiku valdusse sisenemine ka siis, kui sisenemisel on pettuse teel loodud teadvalt tegelikest asjaoludest ebaõige ettekujutus ning valdaja ei oleks tegelikke asjaolusid teades nõusolekut sisenemiseks andnud. Sisenemine on lubatud, kui see on vajalik seoses isiku, asja või paikkonna varjatult jälgimisega, võrdlusmaterjali varjatult kogumisega, esmauuringute varjatud tegemisega, asja varjatud läbivaatuse, selle varjatult asendamise, teabe salajase pealtvaatamise või -kuulamisega või politseiagendi kasutamise (KrMS § 126³ lg-d 5 ja 6). Varjatult sisenemiseks on sel juhul vajalik eeluurimiskohtuniku luba (KrMS § 126⁴ lg 5). KrMS võimaldab teha jälitustoiminguid teatud kindlates piirides (ja seega ka nende tarbeks varjatult siseneda) lisaks kriminaalmenetluses tõendite kogumisele ka tagaotsimise eesmärgil, konfiskeerimismenetluses ja kuriteo ettevalmistamise kohta teabe kogumiseks (KrMS § 126² lg 1).

17. Kodu puutumatumust võidakse riivata ka haldusmenetluses. Siingi on EIK praktika kohaselt nõutavad otsuse tegemisel isiku õiguste kaalumine ja eriti kodu kaotuse juhtumite korral sellise kaalutlusotsuse tõhus kohtulik kontroll. Kodu puutumatumust vähem intensiivselt riivatel juhtudel ei ole kohtupraktika nõudnud kohtuliku eelkontrolli olemasolu. Vaadeldav põhiõigus nõuab aga, et isikule oleks tagatud hilisem tõhus kohtulik kontroll kasutatud abinõu põhjendatuse ja lubatavuse hindamiseks.

18. Üldine valdusse sisenemise ja selle läbivaatuse õigus on politseil KorS §-de 50 ja 51 alusel ning selles sätestatud eesmärgid vastavad avaliku korra kaitse, tervise, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse ning kuriteo tõkestamise eesmärkidele. Vaid erandjuhtudel on sisenemine ja läbivaatus lubatud ilma valdaja juuresolekuta. Selline õigus on ka abipolitseinikul (APoS §16 lg 1). Valduse läbivaatuseks, v.a ärruumi läbivaatuseks selle tööajal kui isiku põhiõiguste intensiivsemaks riiveks (vt RKHKo 03.11.2015, 3-3-1-36-15), on vajalik kohtu luba (KorS § 51 lg 2).

19. JAS annab kaitsepolitsei ja teabeameti ametnikule õiguse julgeolekuasutuse juhi korraldusel läbi otsida isiku ruum, hoone, piirdega ala, sõiduk või arvutisüsteem, kui see on vajalik julgeoleku tagamiseks või kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta ning kui andmete kogumine on vajalik kuriteo tõkestamiseks (JAS § 26 lg 2). Neid toiminguid võib julgeolekuasutus volitada tegema lisaks ametnikule salajasele koostööle kaasatud isiku (JAS § 26 lg 4). Seadus annab julgeolekuasutuse juhile avara kaalutlusruumi ning läbiotsimine ei nõua kohtuniku luba. Seejuures ei ole nõutav isiku, kelle §-s 33 sätestatud õigust piiratakse, kohal viibimine või tema teadmine piirangust. Siiski näeb JAS ette halduskohtu loa nõude, kui on vaja varjatult siseneda ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi teabe varjatud kogumiseks, salvestamiseks või selleks vajalike tehniliste abivahendite paigaldamiseks ja eemaldamiseks (JAS § 26 lg 3 p 5, § 27). On küsitav, kas varjatult sisenemine JAS mõttes on samatähenduslik varjatult sisenemisega KrMS tähenduses, mis hõlmab ka pettuslikku sisenemist (KrMS § 126³ lg 6). Kui KorS § 50 lg 5 näeb ette tingimusteta teavitamiskohustuse valdusse sisenemise korral juhul, kui isikut ennast juures ei viibi, siis JAS § 29 võimaldab isiku teavitamist ka hiljem, kui sellega ei kaasne mõni seaduses loetletud oht. EIK praktikas on korduvalt pööratud

tähelepanu vajadusele tagada kodu puutumatus riive korral tõhusad õiguskaitsvõimalused, sh võimalus pöörduda kohtusse (EIKo 5029/71, *Klass jt vs. Saksamaa*, 06.09.1978), ning peetud vajalikuks kodu puutumatus piirangu menetluse detailset sätestamist seadusega (vt nt EIKo 46577/15, *Ivanova ja Cherkezov vs. Bulgaaria*, 21.04.2016 ja EIKo 56716/09, *Harju vs. Soome*, 15.02.2011 edasiste viidetega).

20. MKS annab maksuhalduri ametnikule maksude kogumise tagamiseks õiguse siseneda vaatluse eesmärgil maatükile, ehitisse või ruumidesse, kus toimub maksukohustuslase majandus- või kutsetegevus. Maksuhalduri ametnikul ei ole aga õigust teostada läbiotsimist, avada lukustatud ruume või panipaiku ega siseneda eluruumidesse neis elavate isikute tahte vastaselt (MKS § 72).

21. Õiguse valdusse sisenemiseks või selle läbivaatuseks annavad TKS § 62, AS § 49¹, TubS § 33, TuOS § 39, KemS § 39, KonkS § 54¹, VäetS § 30, KeeleS § 30, IKS § 57 ja LoKS § 60¹ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti, Terviseameti, Tööinspeksiooni, Veterinaar- ja Toiduameti, Maksu- ja Tolliameti, Konkurentsiameti, Päästeameti, Põllumajandusameti, Lennuameti, Veeteede Ameti, Keskkonnainspeksiooni, Keeleinspeksiooni, Andmekaitse Inspeksiooni, Kaitseministeeriumi ja KOV ametnikule. Kõigil neil juhtudel tuleb õigustust kodu puutumatus riiveks otsida avaliku korra kaitse laiast tõlgendusest (vt II ptk sissejuhatus ja § 26 komm 14). Ka mitmetes muudes seadustes on antud pädevatele ametiisikutele õigus siseneda valdusse avaliku korra kaitseks.

22. Lisaks kodu puutumatus riive seaduslikule alusele peab riive olema proportsionaalne (vt II ptk sissejuhatus ja § 11 komm-d). Kohtuasjas *McLeod vs. Ühendkuningriik* (EIKo 24755/94, *McLeod vs. Ühendkuningriik*, 23.09.1998) leidis EIK, et politsei sisenemine kaebaja majja rahu rikkumise ärahoidmiseks ei olnud kooskõlas EIÕK art-ga 8. Politsei sisenes majja selleks, et ära hoida vahejuhtumid, mis oleksid võinud tekkida seetõttu, et kaebaja endine abikaasa püüdis majast ära viia esemeid. Sedastati, et sekkumise eesmärk oli korratuse või kuriteo ärahoidmine, kuid vahendid, mida politsei kasutas, ei olnud selle eesmärgiga proportsionaalsed. Politsei ei teinud kindlaks, kas endisel abikaasal oli õigus kaebaja koju siseneda. Kui politseile sai teatavaks, et kaebaja ise ei ole kodus, ei oleks politseiametnikud tohtinud majja siseneda, sest neile pidanuks olema selge, et korratuse või kuriteo oht on väike või olematu. EIKo 28867/03, *Keegan vs. Ühendkuningriik*, 18.07.2006 käsitletud juhul tungisid politseinikud korterisse, et läbi otsida röövimises kahtlustava isiku korter, kuigi kahtlusalune oli lahkunud eluruumist juba pool aastat tagasi ja selles elasid uued üürnikud. Kohus heitis ette, et politsei ei uurinud enne eluruumi sisenemist piisavalt, kas kahtlusalune elab endiselt selles eluruumis. Asjaolu, et politsei tegevus pole tahtlikult õigusvastane, ei ole alati otsustava tähtsusega kodu puutumatus õiguspärasuse hindamisel.

23. Lisaks eesmärgile kaitsta isikut võimude meelevaldse sekkumise eest kodu puutumatusse on vaadeldaval sättel ka eesmärk kaitsta isiku õigust riigi positiivsele tegevusele, et tagada kodu puutumatus kaitse kolmandate isikute sekkumise eest.

24. Riigi positiivne tegevus väljendub eelkõige selles, et kodu puutumatus tagamiseks nähakse ette karistusõiguslikud kaitsevahendid. KarS tunnistab süüteks omavolilise sissetungi võõrasse hoonesse, ruumi, sõidukisse või piirdega alale (KarS § 266, vt nt RKKKo 29.04.2011, 3-1-1-23-11), ebaseadusliku läbiotsimise või väljatõstmise (KarS § 314) ning ebaseadusliku jälitustegevuse ja teabe varjatud kogumise (KarS § 315). Eluruumi või valdusse omavoliline sissetungimine võib tekitada hädakaitseisundi, mis võib õigustada kahju tekitamist sissetungijale (vt RKKKo 25.03.2004, 3-1-1-17-04). Samuti tuleb avaliku võimu organi poolt valdusse sisenemise või selle läbivaatuse ajal ja järel tagada, et kõrvalised isikud ei pääseks valdusse ilma elaniku loata. Kodu puutumatus kaitseks võimaldab seadus kehtestada lähenemis- ja suhtluskeelde ning liikumispiiranguid (VÕS § 1055, KrMS § 141¹, KarS § 331²; RKTkm 29.04.2020, 2-18-1221/56), kuid sellised keelud ei peaks riivama omakorda adressaadi õigusi (sh õigust kodu puutumatusetele) rohkem, kui keelu eesmärgist tulenevalt on proportsionaalne (RKKKo 06.08.2010, 3-1-1-59-10).

25. Lisaks karistusõiguse ja haldusõiguse normidele kaitsevad kodu kui valduse puutumatus ka eraõiguse normid. VÕS sätestab võimaluse isiklike õiguste kahjustamise korral õigusvastase käitumisega nõuda tekitatud kahju hüvitamist (VÕS 53. ptk).

PARAGRAHV 34

Igäühel, kes viibib seaduslikult Eestis, on õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalaja menetluse tagamiseks.

1. Õigus vabalt liikuda ja elukohta valida on tagatud ka mitmete rahvusvaheliste inimõigusaktidega. EIÕK-s on see õigus sätestatud 4. lisaprotokolli art-s 2, mille lg 1 käsitleb õigust vabalt liikuda ja elukohta valida.

Samasugune õigus sisaldub ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 12 p-s 1 ning inimõiguste ülddeklaratsiooni art 13 p-s 1.

ELPH art 45 lg 1 kohaselt on EL kodanikul õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

2. Õigus vabalt liikuda hõlmab nii ühest kohast teise liikumise kui ka teatud kohas viibimise.

Esimest, liikumise aspekti on Riigikohus rõhutanud seoses Tallinna vanalinna sissesõidu piirangutega. Kohus leidis, et õigus vabalt liikuda kaitseb eelkõige võimalust jõuda sihtkohta ning et liikumise viisi piirang (tasu võtmine mootorsõidukiga vanalinna sissesõidu eest) ei riku õigust vabalt liikuda (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98). Teisalt on Riigikohus leidnud, et liikumisvabadust piirab mootorsõiduki juhtimisõiguse peatamine (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05).

Teist, viibimise aspekti on Riigikohus käsitlenud seoses Valga linna korra eeskirjaga, mis keelas alla 16-aastastel viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikes kohtades kella 23.00 kuni 6.00. Kohus leidis, et keeld viibida teatud kohtades teatud kellaajal kujutab endast liikumisvabaduse piirangut § 34 mõttes (RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97).

3. Paragrahvi 34 toimeala piirdub Eesti territooriumiga ega puuduta Eestist väljasõitu, Eestist lahkumist ega liikumist väljaspool Eestit (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08; RKKKo 28.10.2005, 3-1-1-107-05).

4. RRS kohaselt peab igaüks esitama rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab ning tagama oma elukoha aadressi olemasolu ja õigsuse rahvastikuregistris. Avaliku ülesande täitmisel lähtutakse rahvastikuregistrisse kantud aadressist, mille õigsust eeldatakse. Sellele aadressile saadetud dokument loetakse kättetoimetatuks (vt ka RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 131 jj). Elukohateate esitamise kohustuse näol ei ole aga tegemist loa taotlemisega võimudelt kuskile elama asumiseks, vaid elukoha valiku vabadust mittepiirava informeerimiskohustusega (vt ka RKPJKo 26.03.2019, 5-19-15/6, p 18). *Propiska*-süsteem, mille kohaselt elukoha registreerimine vajab võimude heakskiitu ning mille puhul elukoha registreerimisest keeldumisega kaasnevad mitmesugused piirangud ning sanktsioonid, ei ole PS kohaselt lubatud (vt ka EIKo 1509/02, *Tatishvili vs. Venemaa*, 22.02.2007). Õigus valida elukohta hõlmab ka elukoha vahetamise vabaduse. Alaliselt teise elukohta elama asudes tuleb uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks esitada 14 päeva jooksul KOVÜ-le elukohateade.

5. Paragrahvis 34 sätestatud õigused on tagatud vaid isikutele, kes viibivad Eestis seaduslikult. Paragrahvi 36 lg-st 1 tuleneb, et Eesti kodanik viibib Eestis igal juhul seaduslikult. Välismaalasel (st isikul, kes ei ole Eesti kodanik) peab Eestisse saabumiseks ja Eestis viibimiseks olema seaduslik alus. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil õigus otsustada välismaalaste oma territooriumile lubamise ja nende sealviibimise üle, arvestades sealjuures rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustustega (vt nt EIKo 37201/06, *Saadi vs. Itaalia*, 28.02.2008; EIKo 46410/99, *Üner vs. Holland*, 18.10.2006; EIKo 9214/80, 9473/81 ja 9474/81, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali vs. Ühendkuningriik*, 28.05.1985 ning EIKo 44294/04, *Omwenyeye vs. Saksamaa*, 20.11.2007).

Välismaalase Eestis viibimise seaduslikud alused on sätestatud VMS-ga. Nendeks alusteks on nt elamisluba, viisa või otseselt seadusest või välislepingust tulenev viibimisalus. Eestisse saabumise ja Eestis ajutise viibimise aluseks on ka Schengeni viisa või elamisluba (vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivad liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad) (ELT L 77, 23.03.2016, lk 1) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, 15.09.2009, lk 1)). EL liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ning nende perekonnaliikmete Eestis viibimise ja elamise seaduslikud alused sätestab ELKS. Selle seaduse kohaselt on viidatud isikute Eestis olemise aluseks viibimis- või elamisõigus. Viibimisõiguse alusel võivad EL kodanikud Eestis viibida kuni kolm kuud. Tähtajalise elamisõiguse viieks aastaks omandab EL kodanik elukoha registreerimisel Eestis; viieaastase püsiva Eestis elamise järel on tal õigus alalisele elamisõigusele (vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb EL kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, 30.04.2004, lk 77)).

Eestis viibimise seaduslikkusega seoses on asjasse puutuv ka VRKS, mis käsitleb rahvusvahelise kaitse taotlejaid – pagulasi ning teisi rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid.

Euroopa inimõiguste konventsioon ei ole käsitatav välislepinguna, mis annaks isikule vahetult õiguse Eestis viibida või elada, kuid konventsioonist lähtuvalt saab hinnata, kas isikule elamisloa andmisest keeldumisel või väljasaatmisel on rikutud õigust perekonna- või eraelule või mõnda muud põhiõigust (vt RKKKo 18.06.2009, 3-3-1-42-09, samuti §-de 26 ja 18 komm-d).

6. Nii § 34 kui ka § 20 lubavad kehtestada piiranguid isiku vabadusele liikuda. Paragrahv 20 käsitleb väga intensiivset sekkumist. Tegemist on olukorraga, kus isikult võetakse praktiliselt igasugune vabadus otsustada, kus ta viibib. Riigikohus on käsitlenud § 20 ka liikumisvabaduse aspektist, leides, et isiku paigutamine meditsiiniuasutusse statsionaarse ekspertiisi tegevise eesmärgil on olemuselt sarnane vahi alla võtmisega. Mõlemal juhul piiratakse oluliselt isiku liikumisvabadust (RKKKm 28.01.1998, 3-1-1-21-98; RKKKm 13.04.1999, 3-1-1-36-99). Seega võib järeldada, et § 34 eristab §-st 20 piirangu intensiivsus. Paragrahvi 34 puhul on võimalik sekkumine isikuvabadusse vähem intensiivne. See võib varieeruda keelust viibida teatud kohas (teatud ajal või üldse) kuni kohustuseni viibida teatud kohas (jättes isikule siiski suurema vabaduse kui § 20 alusel kehtestatud piirangu puhul). Kas sekkutud on isiku §-ga 20 või §-ga 34 kaitstud õigusesse, st kas isikult on võetud vabadus või on tema vabadust piiratud, sõltub konkreetsetest asjaoludest ja tingimustest kogumis, arvestades muu hulgas kohaldatava meetme tüüpi, kestust, tagajärgi ja kohaldamise viisi (RKKKo 24.11.2005, 3-3-1-61-05; EIKo 43395/09, *De Tommaso vs. Itaalia*, 23.02.2017; EIKo 39692/09, 40713/09 ja 41008/09, *Austin jt vs. Ühendkuningriik*, 15.03.2012; EIKo 3394/03, *Medvedyev jt vs. Prantsusmaa*, 29.03.2010; EIKo 45508/99, *H. L. vs. Ühendkuningriik*, 05.10.2004; EIKo 39187/98, *H. M. vs. Šveits*, 26.02.2002; EIKo 7367/76, *Guzzardi vs. Itaalia*, 06.11.1980).

VangS-s on kinnipidamistingimuste reguleerimisel kasutatud nii mõisteid „lubatud (vabalt) liikuda“ kui ka „õigus liikuda“ (vangla territooriumil, väljaspool vangla territooriumi jne). Riigikohus on selles kontekstis käsitlenud kinnipeetava vanglasisest ja vanglavälisest liikumisvabadust (RKKKo 05.12.2011, 3-3-1-41-11), täpsustamata, kas ja kuidas see seondub kommenteeritavas paragrahvis sätestatud liikumisvabadusega. Siin tuleks asuda seisukohale, et tegemist on siiski kinnipeetavale, st isikule, kellelt on võetud vabadus § 20 tähenduses, kohaldatava režiimi küsimustega (vt ka RKKKo 14.06.2017, 3-3-1-15-17), mitte õigusega vabalt liikuda § 34 tähenduses.

Piirangu lubatavad eesmärgid on § 20 puhul kitsamad kui § 34 puhul.

7. Elukoha valiku vabadust ei või § 34 sõnastuse kohaselt piirata (RKPJKo 25.11.1998, 3-4-1-9-98). Tegemist ei ole siiski absoluutse õigusega; piirangu aluseks võivad olla teiste isikute põhiõigused või muud põhiseaduslikud väärtused. Õigus valida endale elukoht on seotud ka õigusega vabalt liikuda. Ei ole võimalik valida elukohta sinna, kus on keelatud liikuda või viibida. Kuna elukoha valiku piirangud on liikumisvabaduse piirangutega tihedalt seotud, käsitletakse neid alljärgnevalt koos. EIK käsitlust elukoha valiku vabaduse kohta tulevalt EIÕK 4. lisaprotokolli art-st 2 vt EIKo 43494/09, *Garib vs. Holland*, 06.11.2017.

8. Paragrahvis 34 on loetletud hulk liikumisvabaduse piiramise lubatavaid aluseid.

9. Nii võib liikumisvabadust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Näiteks KeÜS piirab viibimist teisele isikule kuuluval maal – üldjuhul võib võõral maatükil viibida üksnes omaniku loal; samas eeldatakse selline luba olemas olevat, kui omanik ei ole maatükki piiranud või tähistanud viisil, millest ilmneb tahe piirata võõraste viibimist maatükil. Joobnuna mootorsõidukit juhtinud isiku mootorsõiduki juhtimisõiguse peatamine, mis piirab tema liikumisvabadust, võib olla kohane vahend kaitsmaks teiste isikute elu, tervist ja omandit (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05).

KorS kohaselt on võimalik kehtestada viibimiskeeld – ajutine keeld viibida teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustus selle isiku lähedusest või kohast lahkuda või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduda. Selline keeld võib olla üldine või kehtida konkreetse isiku suhtes. KorS-s on toodud loetelu juhtudest, mil viibimiskeeld võidakse kehtestada. Seda loetelu tuleb tõlgendada §-s 34 loetletud liikumisvabaduse piiramise lubatavate aluste valguses, mitte neid aluseid laiendavalt.

Kriminaalasja menetluse tagamiseks on võimalikud mitmesuguse intensiivsusega vabaduse piirangud. Rangem piirang – vabaduse võtmine – on lubatud § 20 lg 2 p-de 2 ja 3 alusel. Liikumisvabaduse piirang on vähem intensiivne sekkumine isikuvabadusse. Kriminaalmenetluses võidakse kahtlustatava või süüdistatava suhtes kohaldada elukohast lahkumise keeldu. KrMS kohaselt seisneb see keeld kahtlustatava, süüdistatava või juriidilisest isikust kahtlustatava või süüdistatava esindaja kohustuses mitte lahkuda oma elukohast ilma menetleja loata kauemaks kui kolmeks ööpäevaks. Püsiv Eestis elamine kui KodS-järgne Eesti kodakondsuse saamise tingimus ei ole käsitatav kriminaalmenetluses tõkendina kohaldatava elukohast lahkumise keeluga analoogilise liikumisvabaduse piiranguna (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08).

Ka TsMS võimaldab hagi tagamiseks keelata kostjal lahkuda tema elukohast kohtu loata kauemaks kui üheks ööpäevaks. Sellist keeldu võib rakendada üksnes siis, kui see on vajalik kohtuotsuse täitmise tagamiseks ja muude hagi tagamise abinõudega ei tagataks nõuet ilmselt piisavalt. Eelkõige on siin tegemist juhuga, kui on alust arvata, et isik lahkub välisriiki või toimetab sinna oma vara. Elukohast lahkumise keeldu võib kohus kohaldada ka pankrotimenetluses võlgniku suhtes, sh juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikme või osaniku suhtes.

KarS kohaselt võib kohus kuriteos süüdimõistetule karistuseks mõistetud vangistust tingimisi mitte kohaldada ning allutada ta käitumiskontrollile, mis hõlmab muu hulgas elamist kohtu poolt määratud alalises elukohas ning keeldu lahkuda elukohast enam kui viieteistkümneks päevaks ilma kriminaalhooldusametniku eelneva loata. Samuti on vaja kriminaalhooldusametniku eelnevat luba elukoha vahetamiseks. Kui aga isikul elukohta ei ole, pole karistusjärgse käitumiskontrolli kohaldamisel võimalik süüdimõistetut kohustada endale elukohta otsima (RKKKm 30.05.2016, 3-1-1-45-16). VSS sätestab, et välismaalasele tehtud lahkumis- või seadustamisetekirjutuse täitmise tagamiseks võib tema suhtes kohaldada järelevalvemeetmeid, sh nõuet elada kindlaksmääratud elukohas ning teavitada võime oma elukohavahetusest või elukohast pikemast eemalviibimisest. Sarnaste järelevalvemeetmete kohaldamise võimaluse annab VRKS rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes rahvusvahelise kaitse menetluse eesmärgipäraseks, efektiivseks, lihtsaks ja kiireks läbiviimiseks. VRKS piirab ka ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja elukoha valiku vabadust.

Liikumisvabadust piirab ka lähenemiskeeld. VÕS kohaselt võib kehavigastuse tekitamise, tervise kahjustamise, eraelu puutumata või muu isikuõiguste rikkumise puhul nõuda kahju tekitaja teisele isikule lähenemise keelamist ehk lähenemiskeelu kohaldamist või teatud kinnisasjal viibimise keelamist ehk liikumispiirangu kohaldamist (vt RKTkm 29.04.2020, 2-18-1221/56; RKTkm 05.11.2014, 3-2-1-91-14). Lähenemiskeeldu võidakse kohaldada ka hagi tagamise abinõuna.

Ajutist lähenemiskeeldu – keeldu viibida teatud paikades või läheneda teatud isikutele ja nendega suhelda – võib kohaldada ka kriminaalmenetluses kannatanu kaitseks (vt RKKKm 28.11.2019, 1-19-4240/17). Samuti võib kohus kannatanu eraelu või muude isikuõiguste kaitseks kohaldada lähenemiskeeldu isikuvastases või alaealise vastu toime pandud kuriteos süüdimõistetule (vt RKKKo 06.08.2010, 3-1-1-59-10).

10. Liikumisvabadust võib piirata riigikaitse huvides (vt ka § 130 komm-d). Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võidakse kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke piiravaid meetmeid, mh RiKS-s sätestatud alustel, tingimustel ja korras.

Riigikaitseliste piirangute kehtestamist võivad tingida ka rahuaegsed rahutused: vägivallega seotud kollektiivsed surveaktsioonid, ulatuslikud vägivallega seotud isikute gruppide vahelised konfliktid, vägivallega seotud pikaajalised massilised korratused jne. ErSS kohaselt võib Vabariigi Valitsus põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada politseitunni (keelu kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita). Erakorralise seisukorra juht (üldjuhul peaminister) võib piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil või selle osal.

11. Liikumisvabaduse piiranguid loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaigusest tuleneva hädaolukorra korral reguleerib HOS. Selle seaduse kohaselt võib hädaolukorra lahendamiseks Vabariigi Valitsuse poolt välja kuulutatud eriolukorra ajal kohustada isikuid eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma või keelata neil seal viibimise, samuti piirata isikute õigust vabalt liikuda eriolukorra piirkonnas, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks hädaolukorra lahendamiseks.

Rangem liikumisvabaduse piirang seoses nakkushaigustega sisaldub § 20 lg 2 p-s 5. Kui selle sätte kohaselt tohib võimalikku vabaduse võtmist kohaldada vaid isiku suhtes, kes on ise nakkushaige ja seetõttu teistele ohtlik, siis § 34 kohaselt võib piirata ka nende isikute liikumisvabadust, kes ise ei ole nakatunud, et vältida nende kontakte nakatunud isikutega. NETS kohaselt võib Terviseamet või – olulise ühiskondliku või majandusliku mõju korral – Vabariigi Valitsus kehtestada piiranguid liikumisvabadusele. Esiteks võib kehtestada karantiini, st viibimiskeelu, inimeste, kaupade ja sõidukite teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise piirangu või teenuste osutamise piirangu, mille kohaldamise eesmärk on vältida või tõkestada eriti ohtliku nakkushaiguse levikut haiguskindlast väljapoole. Vabariigi Valitsus võib karantiini kehtestada ka riigipiiri ületamiseks (vt RiPS). Teiseks võib Terviseamet või Vabariigi Valitsus eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks kehtestada ka muid liikumisvabaduse piiranguid. NETS-s loetletud eriti ohtlike nakkushaiguste leviku tõkestamiseks ettenähtud piiranguid võib kehtestada ka uudsete ohtlike nakkushaiguste

leviku tõkestamiseks. 2020. a koroonaviiruse SARS-CoV-2 tekitatud haiguse COVID-19 pandeemiaga seoses välja kuulutatud eriolukorra ajal kehtestatud liikumis- jm piirangute kohta vt P. K. Tupay. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp? – Juridica 2020, nr 3, lk 163–179.

Inimeste liikumisvabadusele võidakse seada piiranguid ka loomataudi korral. LTTS kohaselt kehtestab Veterinaar- ja Toiduamet taudipunkti ümber teatud ala, kus inimeste ja sõidukite liikumine on piiratud.

12. Looduskeskkonna kaitseks võib LKS kohaselt piirata isikute liikumist teatud maa-alal. Näiteks on loodusreservaadis inimeste viibimine üldjuhul keelatud, sihtkaitsevööndis aga piiratud. TuOS kohaselt võib Päästeamet keelata suure tuleohuga ajal ja piirkonnas võõras metsas viibimine. Igaühe kohustuse säästa elu- ja looduskeskkonda sätestab § 53.

13. Paragrahvi 20 lg 2 p 4 kohaselt on lubatud võtta alaealiselt vabadus tema üle kasvatustliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigiorani ette, et otsustada sellise järelevalve sisseseadmine. Kinnisesse lasteasutusse paigutamise puhul (vt asjasse puutuv regulatsioon SHS-s, TsMS-s, KarS-s ja KrMS-s) on tegemist suhteliselt intensiivse sekkumisega isiku põhiõigustesse, mis langeb pigem § 20 lg 2 p 4 kohaldamisalasse. Paragrahviga 34 lubatav piirang on kergemakujuline ning ka alused selle kohaldamiseks võivad olla vähem tungivad. Tegemist on preventiivse abinõuga. Jutt ei käi – erinevalt § 20 lg 2 p-st 4 – mitte järelevalve sisseseadmisest, vaid järelevalvetuse ärahoidmisest. Nii on näiteks LasteKS kohaselt alla 16-aastaselt alaealisel keelatud viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikus kohas kella 23.00 kuni 6.00 (01.06–31.08 kella 24.00 kuni 5.00).

Laste õigus vabalt liikuda ning valida oma elukohta ei ole sama mahuga kui täisealiste isikute vastavad õigused. PKS kohaselt on lapse vanemal (hooldajal) kohustus ja õigus määrata lapse viibimiskohta.

14. Vaimuhaigete vabaduse piiramine on seotud §-s 20 sätestatuga. Paragrahvi 20 lg 2 p 5 lubab vaimuhaigelt isikult võtta vabaduse tema kinnipidamiseks juhul, kui ta on endale või teistele ohtlik. Vaimuhaige väiksema ohtlikkusastme korral võib kõne alla tulla tema elukoha valiku ja liikumisvabaduse piiramine § 34 tähenduses.

PARAGRAHV 35

Igaühel on õigus lahkuda Eestist. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks.

1. Õigust riigist lahkuda tagavad ka rahvusvahelised inimõigusaktid. Nii sätestab EIÕK 4. lisaprotokoll art 2 lg 2, et igaühel on õigus vabalt lahkuda igalt maalt, sealhulgas kodumaalt. Peaaegu samasuguses sõnastuses kehtib ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 12 p 2 ning inimõiguste ülddeklaratsiooni art 13 p 2.

2. Riigist lahkumise õigust on peetud ka liikumisvabaduse osaks. Nende õiguste lubatavate piirangute alused PS-s (§-d 34 ja 35) on erinevad. Samas on selge, et need õigused on tihe- dalt seotud ning juhul, kui isiku liikumisvabadust on §-s 34 toodud alusel piiratud, ei pruugi tal olla võimalik realiseerida õigust Eestist lahkuda (vt § 34 komm-d). Kui isiku suhtes on kriminaalmenetluses tõkendina kohaldatud elukohast lahkumise keeldu, ei pruugi § 35 riive olemasolu tõendamiseks olla vaja tõendada, kas isik üldse soovis riigist lahkuda (vt RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09).

3. Paragrahvist 35 tuleneb spetsiifiliselt riigist lahkumise kohta, et riik ei tohi üldiselt kehtes- tada väljasõidukeeldu. Tegemist on kvalifitseeritud reservatsiooniga põhiõigusega. Eestist lahkumise õigust võib seaduse alusel piirata vaid §-s 35 sätestatud eesmärkidel: kohtume- netluse ja kohtueelse menetluse tagamiseks ning kohtuotsuse täitmiseks. Neil alustel seatud keeld Eestist lahkuda kujutab endast kergemat sekkumist isikuvabadusse kui § 20 lg 2 p-dega 1–3 lubatud vabaduse võtmine.

Keeld Eestist lahkuda on sätestatud näiteks PankrS-s võlgniku suhtes, kes ei tohi kohtu loata pärast pankroti väljakuulutamist ning enne vande andmist Eestist lahkuda. Eestist lahkumise keeldu võidakse kohaldada ka tsiviilasjas esialgse õiguskaitse või hagi tagamise abinõuna (vt nt RKTkm 15.10.2009, 3-2-1-94-09). KarS kohaselt võib kohus kuriteos süüdi- mõistetule karistuseks mõistetud vangistust tingimisi mitte kohaldada ning allutada ta käitu- miskontrollile, mis hõlmab muu hulgas keeldu lahkuda Eestist ilma kriminaalhooldusametniku eelneva loata.

4. Õigus riigist lahkuda saab olla piiratud ka kaudselt – näiteks seeläbi, et isikule ei väljastata isikut tõendavat dokumenti (vt ka Euroopa Inimõiguste Komisjoni otsus 19583/92, *Peltonen* vs. *Soome*, 20.02.1995). Sellises olukorras saab isik oma õiguste kaitsmisel tugineda §-le 35.

ITDS järgi võib reisidokumendi välja andnud valitsusasutus piirata prokuröri ettepanekul reisidokumendi kehtivusala, kui dokumendi kasutajale on kriminaalasjas kohaldatud tõken- dina allkirja võtmist elukohast mittelahkumise kohta või isiklikku käendust või kaitsjoni. Sellisel juhul tehakse vastav märke reisidokumendi.

See, et isik ei või väljaspool Eestit autot juhtida, ei kujuta endast takistust riigist lahkumi- seks ning seetõttu ei ole õigus liikuda väljaspool Eestit valitud sihtkohta autot juhtides selle põhiõiguse kaitsealas (RKKKo 28.10.2005, 3-1-1-107-05).

5. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib § 130 kohaselt §-s 35 sätestatud õigust riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata. Nii võib ErSS kohaselt Vabariigi Valitsus põhisea- duslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piirangud Eestist väljasõitmisel. Samuti võidakse sõjaseisukorra ajal kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke piiravaid meetmeid mh RiKS-s sätestatud alustel, tingimustel ja korras. Ei § 35 ega § 130 näe ette võimalust piirata õigust Eestist lahkuda kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ega mobilisatsioo- niga seoses. Samas võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal töö- või teenistussuhtest tule- neva töökohustusega isikule kehtestatav ning mobilisatsiooniga seoses kaitsevähkohustus- lasele ning Kaitseliidu tegevliikmele kehtestatav Eestist lahkumise keeld olla õigustatud § 124 lg-st 1 tuleneva Eesti kodanike kohustusega võtta osa riigikaitsest.

Sisuliselt annab Eestist lahkumise õiguse piiramiseks aluse ka HOS – seda juhul, kui loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra piirkond hõlmab kogu riiki ning on kehtestatud piirangud isikute õigusele vabalt liikuda eriolukorra piirkonnas.

PARAGRAHV 36

Ühtki Eesti kodanikku ei tohi Eestist välja saata ega takistada Eestisse asumast.

Ühtki Eesti kodanikku ei tohi välisriigile välja anda muidu, kui välislepingus ettenähtud juhtudel ning vastavas lepingus ja seaduses sätestatud korras. Väljaandmise otsustab Vabariigi Valitsus. Igal väljaantaval on õigus vaidlustada väljaandmine Eesti kohtus.

Igal eestlasel on õigus asuda Eestisse.

1. Oma kodanike väljasaatmise keeldu ning nende õigust oma kodumaale tagasi pöörduda käsitlevad ka rahvusvahelised inimõigusaktid.

EIÕK 4. lisaprotokoll art 3 lg 1 kohaselt ei või kedagi sunniviisiliselt välja saata riigist, mille kodanik ta on. Sama artikli teise lõike kohaselt ei või kelleltki võtta õigust siseneda riiki, mille kodanik ta on.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 12 p 4 keelab meelevaldselt võtta õigust sõita oma kodumaale. Tegemist on ulatuslikuma õigusega kui õigus pöörduda tagasi oma kodakondsuse riiki. Sellega sarnaneb inimõiguste ülddeklaratsiooni art 13 p 2, mille kohaselt on igal inimesel õigus kodumaale tagasi pöörduda.

2. Erinevalt teistest liikumisvabadust tagavatest PS sätetest (§-d 34 ja 35) kehtivad § 36 kaks esimest lõiget vaid Eesti kodanike suhtes ning kolmas lõige eestlaste suhtes.

3. Paragrahvi 36 lg 1 kohaselt ei tohi riik kohustada Eesti kodanikku Eestist lahkuma, st sundida oma kodanikke emigratsiooni. Väljasaatmine kujutab endast väljasõidukohustuse sunniviisilist täitmist. Samuti ei tohi keelata ega muul viisil takistada Eesti kodaniku asumist Eestisse. Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis (RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00). Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning Euroopa Liidu kodaniku seaduse kohaselt võib väljasaatmist ning sissesõidukeeldu kohaldada ainult välismaalasele ja Euroopa Liidu kodanikule (st isikule, kes ei ole Eesti kodanik).

4. Väljaandmine kujutab endast isiku üleandmist teise riigi pädevatele organitele kriminaalmenetluse läbiviimiseks või vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetme täitmiseks. PS-s kasutatav mõiste „väljaandmine” hõlmab ka teisi asjasse puutuvates õigusaktides käesolevas kontekstis kasutatud mõisteid (nt „loovutamine”, „üleandmine”).

5. Väljaandmise küsimusi reguleeriv Eestile siduv mitmepoolne rahvusvaheline leping on väljaandmise Euroopa konventsioon (koos lisaprotokollidega) (RT II 1997, 8/9, 38), mis kehtib pea kõigis Euroopa Nõukogu liikmesriikides. Eesti on sõlminud ka mõned õigusabilepingud, mis reguleerivad muu hulgas väljaandmise küsimusi. Sellised lepingud on sõlmitud

näiteks Leedu ja Läti (RT II 1993, 6, 5), Venemaa (RT II 1993, 16, 27), Ukraina (RT II 1995, 13/14, 63) ning Poolaga (RT II 1999, 4, 22). Samuti on Eesti sõlminud spetsiifiliselt väljaandmist käsitlevaid lepinguid, nt Hispaania Kuningriigiga sõlmitud kokkulepe väljaandmise kohta (RT II 2000, 3, 14), Tai Kuningriigiga sõlmitud kokkulepe kurjategijate üleandmisest ja koostööst kriminaalkaristuste täideviimisel (RT II 2002, 15, 70) ning Ameerika Ühendriikidega sõlmitud väljaandmisleping (RT II 2006, 23, 61). Väljaandmise Euroopa konventsioon on konventsiooni art 28 lg 1 kohaselt riikides, kus ta kehtib, väljaandmist käsitlevate kahepoolsete lepingute suhtes ülimuslik.

Eesti on ratifitseerinud ka EL liikmesriikide vahelise väljaandmise konventsiooni (RT II 2004, 38, 137) ning EL liikmesriikide vahelise väljaandmise lihtsustatud korra konventsiooni (RT II 2004, 38, 138). Neid konventsioone, samuti väljaandmise Euroopa konventsiooni asendab EL liikmesriikide vahelistes suhetes EL Nõukogu 13.06.2002 raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (2002/584/JSK; EÜT L 190, 18.07.2002, lk 1–20). Euroopa vahistamismäärusega seonduvat loovutamismenetlust reguleerib riigisiselt KrMS.

Lisaks eelnevale käsitleb isikute väljaandmist Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut (RT II 2002, 2, 5). Selle kohaselt peavad riigid statuudis sätestatud juhtudel loovutama Rahvusvahelisele Kriminaalkohtule genotsiidis, inimsusevastastes kuritegudes, sõjakuritegudes või agressioonis kahtlustatavad isikud.

Väljaandmise valdkondliku rahvusvahelis-õigusliku alusena on vaadeldav ka nt ÜRO korrupsioonivastane konventsioon (RT II 2010, 4, 10), millega ühinemisel Eesti Vabariik teatas, et käsitab seda teiste konventsiooniosalistega tehtava väljaandmiskoostöö õigusliku alusena (art 44 lg 6 p a). Lisaks võib riik käsitada omal äranägemisel väljaandmise õigusliku alusena mitmeid rahvusvahelise kriminaalõiguse alaseid konventsioone (nt õhusõiduki ebaseadusliku hõivamise vastu võitlemise konventsioon (RT II 1993, 30, 104), pommiterrorismi vastane konventsioon (RT II 2002, 8, 25) jt).

6. Riigisiselt reguleerib väljaandmise ja loovutamise küsimusi KrMS. Riigikohus on leidnud, et kuigi väljaandmine kujutab endast rahvusvahelis-õigusliku iseloomuga riiklikku tegevust, mitte aga kriminaalmenetlust, on asjasse puutuva regulatsiooni paiknemine KrMS-s siiski põhjendatav sellega, et isikute väljaandmist taotletakse nende väidetava seotuse tõttu kuritegevusega (RKKKm 15.05.2009, 3-1-1-39-09).

Väljaandmise eelmenetlus toimub Justiitsministeeriumis ja Riigiprokuratuuris. Seejärel toimub väljaandmise õigusliku lubatavuse kohtulik kontroll Harju Maakohtus (vaidlustatav Tallinna Ringkonnakohtus). Selle kontrolli käigus tehakse kindlaks, kas konkreetset juhul on täidetud väljaandmise üldised õiguslikud tingimused. Otsus, millega tunnistatakse väljaandmine õiguslikult lubatavaks, ei ole täitevvõimule siduv; siduv on üksnes väljaandmise õiguslikult lubamatuks tunnistamine. Kui väljaandmine on tunnistatud õiguslikult lubatavaks, on täitevvõimul võimalik asuda lõpliku kaalutusotsuse tegemise juurde (RKKKm 15.05.2009, 3-1-1-39-09). Viimaks teebki Vabariigi Valitsus (Eesti kodaniku) või justiitsminister (välismaalase puhul) otsuse väljaandmise kohta. Väljaandmisotsus peab sisaldama nii põhjendust väljaandmise õigusliku lubatavuse kohta (st kas rahvusvaheline kriminaalmenetlusala koostöö on lubatud, väljaandmine on lubatav, välisriigile isiku väljaandmise üldtingimused on täidetud, puuduvad välisriigile isiku väljaandmist välistavad või seda piiravad asjaolud,

väljaandmise taotlus on nõuetekohane, väljaandmislepingu ja konventsioonide kohaselt saab isiku välja anda) kui ka kaalutusõiguse alusel tehtud otsustust, kas isik anda välja või mitte (RKEKo 29.01.2010, 3-3-1-72-09). Väljaandmisotsus allub halduskohtulikule kontrollile.

Euroopa vahistamismääruse alusel toimuv loovutamismenetlus on reguleeritud KrMS eraldi jaos. Loovutamismenetlusalase koostöö keskasutus on Justiitsministeerium; Eestile esitatud Euroopa vahistamismäärust on pädev menetlema ja loovutamisosust vastu võtma Harju ja Tartu Maakohus. Euroopa vahistamismääruse alusel toimivas loovutamismenetluses tehakse loovutamisosust menetluse lihtsuse ja kiiruse huvides õigusasutuse (kohtu), mitte Vabariigi Valitsuse poolt; ka ei saa EL Nõukogu raamotsust samastada välislepinguga. Seega on loovutamismenetluses § 36 lg 2 kohaldamise võimalus PSTS §-st 2 tulenevalt piiratud.

7. Kui isiku väljaandmist taotlevas riigis võib väljaandmistootluse aluseks oleva kuriteo eest mõista karistuseks surmanuhtluse, võib isiku välja anda üksnes tingimusel, et taotleva riigi pädeva asutuse kinnituse kohaselt ei mõisteta väljaantavale isikule surmanuhtlust või ei viida seda täide, kui surmanuhtlus on mõistetud enne väljaandmistootluse esitamist (KrMS § 440 lg 3).

8. Paragrahvi 36 lg 3 kohaselt on igal eestlasel õigus asuda Eestisse. Paragrahvi 36 lg-te 1 ja 3 sõnastuse erinevusest tuleneb, et mõisted „eestlane” ja „Eesti kodanik” on erineva tähendusega. Tegemist on eelkõige rahvusliku enesemääratlemise küsimusega. Võimalike objektiivsete kriteeriumidena võiks kõne alla tulla eesti keele oskus või põlvnemine eestlasest, kuid vaevalt saab nende tunnuste alusel siiski üheselt ja kindlalt väita, kas konkreetne isik on eestlane või mitte.

VSS kohaselt ei kohaldata sissesõidukeeldu eesti rahvusest välismaalase suhtes – seega on selles seaduses § 36 mõiste „eestlane” sisustatud eesti rahvuse tähenduses.

9. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal võib § 130 kohaselt § 36 lg-tes 1 ja 3 sätestatud õigusi piirata. Nii võib ErSS kohaselt Vabariigi Valitsus põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piirangud Eestisse sissesõitmisel. Samuti võidakse sõjaseisukorra ajal kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke piiravaid meetmeid mh RiKS-s sätestatud alustel, tingimustel ja korras.

Sisuliselt annab Eestisse sissesõidu õiguse piiramiseks aluse ka HOS – seda juhul, kui loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra piirkond hõlmab kogu riiki ning on kehtestatud piirangud isikute õigusele vabalt liikuda eriolukorra piirkonnas.

PARAGRAHV 37

Igaühel on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppe-maksuta.

Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel.

Igäihel on õigus saada eestikeelset õpetust. Õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus.

Hariduse andmine on riigi järelevalve all.

Üldist

1. Õiguse haridusele näeb ette inimõiguste ülddeklaratsiooni art 26. Põhjalikud reeglid haridusega seoses on sätestatud ka MSKÕP art-tes 13 ja 14, lapse õiguste konventsiooni art-tes 28 ja 29 (viiteid haridusele sisaldub ka teistes artiklites, nt art-s 23 seoses puudega lapse erivajadustega), puuetega inimeste õiguste konventsiooni art-s 24, PTESH art-s 17 (art 10 käsitleb lisaks õigust kutseõppele), EIÕK 1. lisaprotokoll art-s 2 ning ELPH art-s 14. Haridust käsitleb ka EL toimimise lepingu XII jaotis. Eesti ei ole ratifitseerinud UNESCO 1960. a konventsiooni diskrimineerimise vältimise kohta hariduses.

2. Kõik varasemad Eesti PS-d on sisaldanud haridusega seotud norme, sätestades samamoodi nagu kehtivas PS-s näiteks koolikohustuse, õiguse tasuta haridusele, vähemusrahvuste õiguse saada emakeelset haridust (vt toonase regulatsiooni ja kohtupraktika kohta nt K. Rebane. Vähemusrahvuste õiguste kohtulik kaitse Riigikohtu administratiivosakonna praktikas 1920–1940. Magistritöö. Tartu 2019, lk 39–86) ning riigi järelevalvekohustuse. PS § 37 lg-s 3 sätestatud vanemate õigus määrata lastele antava hariduse sisu varasemates PS-des ei sisaldunud.

3. Riigi kohustus korraldada kutseõpet on sätestatud kehtiva PS § 29 lg-s 3 (vt § 29 komm-d). Haridusega on seotud ka PS § 20 lg 2 p 4, mis sätestab mh, et vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks. Viidatud sätte eeskujuks olev EIÕK art 5 lg 1 p d näeb sõnaselgelt ette võimaluse alaealise kinnipidamiseks hariduslikuks järelevalveks (vt mõiste „hariduslik järelevalve“ kohta EIKo 47152/06, *Blokhin vs. Venemaa*, 23.03.2016). PS § 38 käsitleb teaduse vabadust ning ülikoolide ja teadusasutuste autonoomiat. PS § 130 lubab erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata õigust haridusele. Kommenteeritaval paragrahvil võib olla puutumus ka eelloetlemata PS normidega, mis seonduvad riigi ja KOV ülesannete eristamise, puuetega inimeste kaitsega, laste õigustega jms.

4. Haridus on üks olulisemaid moodsa riigi avalikke teenuseid (EIKo 5335/05, *Ponomaryovi vs. Bulgaaria*, 21.06.2011, p 55). Õigus haridusele on ise nii põhiõigus kui ka samal ajal n-õ võimestava õigusena eeldus mitmete teiste põhiõiguste teostamisele, olles seeläbi fundamentaalse tähendusega (majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee üldine kommentaar nr 13 „Õigus haridusele“, p 1; EIKo 44774/98, *Leyla Şahin vs. Türgi*, 10.11.2005, p 137; EIKo 16032/07, *Velyo Veleve vs. Bulgaaria*, 27.05.2014, p 33). Õigus haridusele on nii negatiivne õigus (avaliku võimu kohustus hoiduda sekkumast) kui ka positiivne õigus, eeldades avaliku võimu tegevusi õiguse tagamisel.

5. Haridusel on nii ühiskondlik kui ka individualistlik külg: ühelt poolt on kehtestatud kooli-kohustus (hariduse ühiskondlik aspekt), kuid teisalt on inimesel õigus saada (vähemasti kohustuslikus ulatuses) tasuta haridust (hariduse individualistlik aspekt).

6. Hariduse ühiskondlik aspekt väljendub riigi huvis haritud elanikkonna järele, mis tagaks demokraatia, ühiskonna (majandusliku jne) edendamise ning riigi elanikkonna homogeense väärtussüsteemi. Seejuures tuleb õppekavasse lülitatud teavet või teadmist edasi anda doktorinarismi vältivalt ning „objektiivsel, kriitilisel ja pluralistlikul viisil“ (nt EIKo 15472/07, *Folgerø jt vs. Norra*, 29.06.2007, p 84). Viimati öeldu hõlmab lisaks õppe sisule ka kooli keskkonna kujundamist, nt ususümbolite kasutamist õppehoones, usulistest veendumustest lähtuva koolitoidu pakkumise õigust või kohustust jms. Tagatud peab olema südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus (PS § 40 lg 1) – õpilase õigus uskuda või mitte uskuda (EIKo 30814/06, *Lautsi jt vs. Itaalia*, 18.03.2011, p 78). EIK-I on korduvalt tulnud tegeleda küsimusega, kas teatud õppeaine, -meetod, -keskkond vms on hariduse andmisel kooskõlas eeltoodud kriteeriumiga „objektiivsel, kriitilisel ja pluralistlikul viisil“ ning austab õpilase religioosseid ja filosoofilisi veendumusi, nt kohustuslik usuõpe ja sellest erandi saamise võimalused (EIKo 15472/07, *Folgerø jt vs. Norra*, 29.06.2007; EIKo 21163/11, *Mansur Yalçın jt vs. Türgi*, 16.09.2014; EIKo 4762/18 ja 6140/18, *Papageorgiou jt vs. Kreeka*, 31.10.2019), kohustuslik seksuaalharidus (EIKo 5095/71, 5920/72 ja 5926/72, *Kjeldsen jt vs. Taani*, 07.12.1976; EIKo 22338/15, *A. R. ja L. R. vs. Šveits*, 19.12.2017), kohustuslik osalemine paraadil (EIKo 21787/93, *Valsamis vs. Kreeka*, 28.12.1996), kehaline karistamine (EIKo 7511/76 ja 7743/76, *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik*, 25.02.1982), pearäti kandmise lubatavus (EIKo 44774/98, *Leyla Şahin vs. Türgi*, 10.11.2005), religioossed sümbolid klassiruumide seintel (EIKo 30814/06, *Lautsi jt vs. Itaalia*, 18.03.2011), moslemitüdruku kohustus osaleda koos poistega ühises ujumistunnis (EIKo 29086/12, *Osmanoğlu ja Kocabaş vs. Šveits*, 10.01.2017) jms.

7. Hariduse individualistlik aspekt väljendub isiku õiguses end arendada, et seeläbi saada ise kasu omandatud haridusest.

8. Haridus PS § 37 tähenduses hõlmab kõik haridustasemed, s.o nii alus- (s.o koolieelsed lasteasutused), põhi- (s.o põhikoolid), kesk- (s.o gümnaasiumid ja kutseõppeasutused) kui ka kõrghariduse (s.o ülikoolid ja rakenduskõrgkoolid), samuti on hõlmatud kutse- ja huviharidus. Sõltuvalt hariduse tasemest erinevad siiski isiku õiguse haridusele ulatus ja sellele korrespondeeruvad avaliku võimu positiivsed tegutsemiskohustused. Üldjuhul (erandiks koolieelsed lasteasutused): mida kõrgem haridustase, seda suuremad on lubatavad piirangud ja seda väiksemad avaliku võimu kohustused. Siiski tuleb silmas pidada ühiskonna arenguid. Nii on ka EIK möönnud, et riikide arenemisel „teadmispõhise“ ühiskonna suunas muutub haridus (sh kesk- ja kõrgharidus) üha tähtsamaks – üksnes baasteadmiste omandamisvõimalus on takistuseks isiksuse ja professionaalsele arengule ning mõjutab oluliselt indiviidide heaolu (EIKo 5335/05, *Ponomaryovi vs. Bulgaaria*, 21.06.2011, p 57). Mõistagi peavad mis tahes õiguse haridusele piirangud olema kantud legitiimsest eesmärgist ning proportsionaalsed.

9. Hariduse omandamise õigust on lubatud piirata, eelkõige haridussüsteemi efektiivse toimimise ning riigi arengu tagamiseks. Riik võib teha valiku, eriti hariduse kõrgemal astmel, kellele võimaldada asuda õppima mingis kindlas õppeasutuses. Kutsekool või ülikool ei ole kohustatud vastu võtma kõiki soovijaid, kui see seaks ohtu kvaliteetse hariduse andmise. Samuti ei ole riik kohustatud võimaldama lõputut hariduse omandamist. Näiteks on riigil õigus üliõpilane tasuta õppekohalt eksmatrikuleerida, kui ta nominaalaja jooksul ei suuda õpinguid lõpetada. Finantskaalutlused ning ülikooli efektiivse funktsioneerimise vajadus võivad olla piisavaks õigustuseks. EIK praktika kohaselt on lubatud üliõpilase eksmatrikuleerimine ülikoolist petmise tõttu isegi juhul, kui üliõpilane kaotab sellega võimaluse uuesti ülikooliharidust omandama asuda (EIKo 24515/94, *Sulak vs. Türgi*, 17.01.1996).

Lõige 1

10. PS § 37 lg 1 esimene lause näeb ette igaühe õiguse haridusele, s.o õigustatud subjektiks olemine ei sõltu inimese rahvusest, soost, kodakondsusest vms. Mitmetes riikides (sh Euroopas) on siiski kehtestatud erireegleid sõltuvalt õpilase kodakondsusest või riigis viibimise seaduslikust alusest, nähes ette näiteks välismaalaste kohustuse tasuda omandatava hariduse eest. USA Ülemkohus jõudis 1982. a järeldusele, et ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste kohustus maksta õppemaksu on vastuolus konstitutsiooni 14. parandusega, s.o võrdse kohtlemise klausliga (*Plyler vs. Doe* (457 U.S. 202)). EIK on möönnud, et haridus on kallid avalik teenus, mistõttu põhimõtteliselt on mõeldav hariduse kui avaliku teenuse eest tasu võtta inimestelt, kes ei ole panustanud maksude ja/või töötasu kaudu riigi sotsiaalsüsteemi (nagu välismaalaste puhul on sageli tegu). Siiski on kohus hoidunud abstraktselt seisukoha võtmisest, millal on selline erinev kohtlemine kooskõlas EIÕK-ga. Konkreetset situatsiooni analüüsid ja kõiki asjaolusid arvesse võttes (avaldajad ei sisenenud riiki ebaseaduslikult, nad tegid endast kõik, et oma viibimist seadustada, nad rääkisid vabalt bulgaaria keelt jne) leidis EIK, et Bulgaaria eksis EIÕK vastu, nõudes avaldajatelt keskhariduse omandamise eest tasu (vt EIKo 5335/05, *Ponomaryovi vs. Bulgaaria*, 21.06.2011).

11. EL õigusega on kehtestatud teatud reeglid teise liikmesriigi territooriumil töötava EL kodaniku laste hariduse omandamisele (määrus nr 492/2011 5. aprillist 2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires) ning õpingute ja koolitusega seotud sätteid sisaldab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ 29. aprillist 2009, mis käsitleb EL kodanike ja nende perekonnaliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, ja nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ 25. novembrist 2003 pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. Kuigi EL pädevus hariduse valdkonnas on piiratud, on küllaltki ulatuslikult sekkunud liikmesriikide tegemistesse kõnealuses valdkonnas. Kohtupraktikas on käsitatud juurdepääsu haridusele nii füüsilises mõttes, st seoses õigusega elada sihtliikmesriigis (nt EKO 293/83, *Gravier vs. Ville de Liège*, 13.02.1985; EKO C-413/99, *Baumbast ja R.*, 17.09.2002; EKO C-480/08, *Teixeira*, 23.02.2010), kui ka majanduslikus mõttes, nt seondult õigusega sotsiaaltoetustele või sisseastumis- vms tasu maksimisega (nt EKO 152/82, *Forcheri vs. Belgia riik*, 13.07.1983; EKO C-679/16 A, 25.07.2018; vrd EKO C-158/07, *Förster*, 18.11.2008). Mõistagi on seejuures tuginetud olulises osas võrdse kohtlemise argumendile (nt EKO C-73/08, *Bressol*, 13.04.2010 jt). Õigus haridusele on ka üks neist valdkondadest,

kus tuleb lähtuda võrdse kohtlemise direktiivist 2000/43/EÜ (vt nt EKo C-457/17, *Maniero*, 15.11.2018), ning kooli ja õpilase vaheline leping võib langeda tarbijalepingute direktiivi 93/13/EMÜ kohaldamisalasse (EKo C-147/16, *Karel de Grote*, 17.05.2018). Kindlasti tuleb meeles pidada, et EL õiguses on terminil „haridus“ autonoomne liikmesriigi õigusest sõltumatu sisu (käibemaksu näitel nt EKo C-449/17, *A & G Fahrschul-Akademie*, 14.03.2019).

12. Õigus haridusele on igaühel, sõltumata tema erivajadustest (vt ka nt vastuvõetamatus kohta EIKo 77023/12, *Ozan Barış Sanlısoy vs. Türgi*, 08.11.2016). Tänapäeva haridusõigus lähtub kaasava hariduse põhimõttest, s.o erivajadustega lapsed peaksid ideaalis õppima koos nn tavalastega (vt Puuetega inimeste õiguste komitee üldine kommentaar nr 4 (2016) õigusest kaasavale haridusele, 25.11.2016; RKPJKo 31.03.2017, 3-4-1-16-16, p 24). Tegelikult rakendamiseks eeldab see aga olulisi riigi positiivseid samme alates õpetajate väljaõppest ja piisavast arvust, lõpetades ruumide füüsilise kohandamise ja meditsiiniteenuste vajalikul määral kättesaadavusega koolis. Et määrata riigi kohustuste ulatus kaasava hariduse põhimõtte rakendamisel, saab lähtekohana kasutada puuetega inimeste õiguste konventsioonis sätestatud, nt art-s 2 nimetatud „mõistliku abinõu“ kriteerium, art 9 juurdepääsetavus (vt ka EIKo 77023/12, *Ozan Barış Sanlısoy vs. Türgi*, 08.11.2016, p 60; EIKo 23065/12, *Enver Şahin vs. Türgi*, 30.01.2018, p 60 ja eriarvamus; EIKo 289/14, *Stoian vs. Rumeenia*, 25.06.2019, p 102; vt ka EIKo 2282/17, *Dupin vs. Prantsusmaa*, 18.12.2018). Kui puudub objektiivne ja mõistlik põhjus mitte lubada puudega inimest õppetööle, vaatamata edukalt sooritatud sisseastumiseksamitele, on tegemist tema diskrimineerimisega (EIKo 51500/08, *Çam vs. Türgi*, 23.02.2016).

13. Õigus haridusele on kahtlemata ka kinnistes asutustes viibivatel inimestel (vt nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus REC(2006)2 Euroopa vanglareeglistik, p 28.1 jj; ÜRO standard miinimumreeglid kinnipeetavate kohtlemiseks (Nelson Mandela reeglid), p 104). Alaealistel säilib vaatamata kinnises asutuses viibimisele koolikohustus (vt PGS § 9). Vanglas viibiva täiskasvanud süüdimõistetud võimetus alustada või jätkata õpinguid sõltub selle kajastamisest tema individuaalses täitmiskavas (vaidlustatavuse kohta vt RKHKo 3.10.2012, 3-3-1-31-12, p-d 11 ja 12; RKHKo 19.10.2015, 3-3-1-28-15, p 29). EIK on hoidunud riikidele kohustuse panemisest vanglates haridust anda; kui kool on aga loodud, peavad keeldumiselused juurdepääsust haridusele olema eesmärgipärased ja proportsionaalsed (vt EIKo 29343/10, *Epistatu vs. Rumeenia*, 24.09.2013, p 62 jj; EIKo 16032/07, *Velyo Veleo vs. Bulgaaria*, 27.05.2014, p 34; EIKo 56443/11, *Flămînzeanu vs. Rumeenia* 19.03.2019, p 37 jj). Haridusõiguse olulisuse tõttu on EIK suhtunud kriitiliselt internetile juurdepääsu piirangutesse vanglates, kui juurdepääs on vajalik haridustee jätkamiseks (vt EIKo 21575/08, *Jankovskis vs. Leedu*, 17.01.2017; EIKo 47151/06, 13988/07 ja 34750/07, *Mehmet Resit Arslan ja Orhan Bingöl vs. Türgi*, 18.06.2019).

14. Põhiõigusele haridusele peab vastama võimalus seda kohtuult maksma panna. Kui avalik-õiguslikku õppeasutusse vastuvõtmise ja väljaarvamisega seotud otsuste puhul küsimust kaebõigusest üldjuhul ei teki (vt täiskasvanud kinnipeetavate kohta komm 13), seondub muude hariduslike otsuste vaidlustamisvõimaluste ja kohtuult kontrolli ulatusega mitmeid probleeme, näiteks kui tegu on hindamisotsustega või põhiõigus haridusele

põrkub ülikooli akadeemilise vabadusega, vt nt ülikooli eksam kui eelhaldusakt (RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12), ülikooli õppekorralduseeskiri kui üldkorraldus (RKHKm 14.11.2018, 3-16-2290/23, p 17), hinnatud eksamitöö kui eksaminandi ja hindaja isikuandmeid sisaldav dokument (EKo C-434/16, *Nowak*, 20.12.2017) jne. Kuigi õigus haridusele ei tähenda õigust konkreetsele õpetajale või õppimisele kindlas koolihoones, võib koolivõrgu kujundamine mõjutada hariduse kvaliteeti, õppekeelt, juurdepääsetavust jms. Seetõttu kohtupraktikas üldjuhul tunnustatakse laste ja/või vanemate kaebeõigust koolide sulgemise vms ümberkorraldamise otsuste vaidlustamisel (nt TlnRnKm 30.01.2020, 3-19-2418; lapse ja vanema kaebeõiguse eristamise kohta vt nt RKHKm 23.02.2016, 3-3-1-66-15, p 13).

15. PS § 37 lg 1 teine lause näeb ette inimese põhikohustuse õppida: õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Normis sätestatud seadusereservatsioonist tulenevalt peab seadusandja määrama põhikohustuse sisu, st selle, mis ulatuses on õpe lastele üldhariduskoolis kohustuslik, nii laste vanuse (s.o kooliealisuse) kui ka õppe sisu (s.o õppimise ulatuse) mõttes.

16. Vanuse kohta sätestab PGS, et koolikohustuslik on Eestis inimene (lisaks Eesti kodanikule välisriigi kodakondsusega või määratlemata kodakondsusega isik, v.a Eesti Vabariiki akrediteeritud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindaja laps, kelle elukoht on Eestis), kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit seitsmeaastaseks, kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni (PGS § 9 lg 2; teiste riikide kohta vt nt EIKo 5335/05, *Ponomaryovi vs. Bulgaaria*, 21.06.2011, p 37). Arvestades alushariduse kasvavat olulisust võrdsete võimaluste tagamisel elus edasijõudmisel, arutatakse rahvusvahelisel tasandil üha enam ka lasteaia kohustuslikuks muutmist paar aastat enne kooli. Arvestades põhiõiguste ja riigi kaitsekohustuste koostoimet, ei ole see ka Eestis PS järgi välistatud, kuigi PS § 37 lg 1 viitab kohustuslikkuse osas sõnaselgelt üksnes koolile. Küll aga eeldab lasteaia osaliselt kohustuslikuks muutmine seda, et samamoodi kui põhikool peaks kohustuslik lasteaiaharidus olema tasuta.

17. Kohustusliku õppe sisu kohta sätestab HaS § 15 esimene lause, et põhiharidus on riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum. HaS § 2 lg 6 järgi on riigi haridusstandard igale haridustasemele kehtestatavate nõuete kogum, mis esitatakse riiklikes õppekavades. Õppekavad on täpsemalt reguleeritud PGS §-s 15 jj, kus muu hulgas on riikliku õppekava sisu täpsem kehtestamine seadusega sätestatud raamides delegeeritud Vabariigi Valitsusele. Rahvusvahelise õppekava alusel toimuva õppe puhul ei pea kool ega kooli pidaja lähtuma PGS-s sätestatud.

18. Koolikohustuse kehtestamisel on EIK aktsepteerinud riigi õigust kehtestada kohustuse käia koolis, keelates koduõppe, mis on ajendatud vanemate soovist ise oma lapsi õpetada oma usulistest või filosoofilistest veendumustest lähtudes. Koolis käimise kohustus on EIK hinnangul oluline, kuna lisaks teadmiste edasiandmisele on koolil ka inimese ühiskonda integreerimise ülesanne (vt EIKo 35504/03, *Konrad jt vs. Saksamaa*, 11.09.2006; EIKo 18925/15, *Wunderlich vs. Saksamaa*, 10.01.2019).

19. Õigus haridusele ega koolikohustus ei välista distsiplinaarmeetmete kasutamist õpilase suhtes, sh koolikohustusliku õpilase ajutist õppetööst eemaldamist ja koolist väljaheitmist, et tagada kehtestatud reeglitest kinnipidamine (vt EIKo 40385/06, *Ali vs. Ühendkuningriik*, 11.01.2011, p 54 ja seal toodud viited varasematele lahenditele).

20. Seadusandja poolt koolikohustuse kui põhikohustuse määratlemise tagajärjeks on, et kohustusliku õppe ulatuses peab õppimine (PS § 37 lg 1 esimeses lauses sätestatud õigus haridusele) olema riigi ja KOV üldhariduskoolides PS järgi õppemaksuta. Teisisõnu, põhikohustuse (nii vanuse kui ka õppe sisu) sisustamise kaudu määratakse tasuta hariduse saamise põhiõiguse miinimum – põhikohustus õppida ja põhiõigus õppida tasuta käivad PS §-st 37 tulenevalt käsikäes. Inimese nõudeõigus tasuta haridusele sõltub põhikohustuse mahust. Kõnealune tasu küsimise keeld hõlmab siiski vaid riigi- ja munitsipaal-koole ega puuduta erakoole.

21. Millised teenused (lisaks kitsalt õpetamisele ka näiteks pikapäevarühmas osalemine, logopeedi või psühholoogi abi, koolitoit, huviringid jne) ja asjad (õpikud, töövihikud, spordivahendid, kohustuslik kirjandus jne) peavad üldhariduse andmisel olema riigi- ja munitsipaal-koolides tasuta, see sõltub esiteks nende seotusest õppekavaga, milles sisaldub see teave, mille omandamist riik lapselt nõuab. Teiseks peab „õppemaksuta“ sisustamisel ja tasulisuse piiride määramisel arvestama laste kaitse põhimõttega (PS § 27 lg 4, § 28 lg 4), hariduse kui ühiskonna jätkusuutlikkuse tagamise vahendi olulisusega, sotsiaalriigi printsiibiga (sh sellest tuleneva võrdsete võimaluste tagamise ideega, PS § 10) ja võrdsuspõhiõigusega (PS § 12). Kolmandaks peab seadusandja silmas pidama tänast Eesti õiguslikku ja sotsiaalset olustikku. Vaid kõigi eeltoodud põhimõtetega arvestamine kindlustab põhiõiguse haridusele reaalsuses ning aitab tagada seda, et lapse elukoht ja/või sotsiaalne päritolu ei saaks määravaks lapse tulevikuväljavaadetes ning et ei taastoodetaks sotsiaalset ebavõrdsust. Oma kohustusi saab avalik võim teatud ulatuses piirata PS-st tulenevale vanemate ja perekonna kasvatamis- ja hoolitsuskohustusele tuginedes (PS § 27 lg-d 3 ja 5).

22. Kuna PS-st tulenevalt peab tasuta olema koolikohustuslik haridus, siis lubab PS võtta tasu lapse lasteaias vms koolieelses lasteasutuses käimise eest (nii sealse hariduse andmise kui ka toidu, õppevahendite, ürituste jms eest). Arvestades siiski asjaolu, et lasteaial on oluline lapsehoiu funktsioon (lisaks hariduse andmisele), on lasteaiakoha võimaldamine, sh selle majanduslik juurdepääsetavus oluline meede töö ja pereelu ühitamisel ning lapsevanemate (eeskätt naiste) võrdse kohtlemise edendamisel ühiskonnas. Lasteaia osaliselt kohustuslikuks muutmise kohta vt komm 16.

23. Rahvusvahelised lepingud näevad ette riigi kohustuse tagada tasuta alg- ja keskharidus. Tasuta kõrg- ja/või kutseharidust peab riik üksnes edendama või järk-järgult sisse seadma.

Lõiked 2 ja 5

24. PS § 37 lg 2 esimene lause sätestab, et hariduse kättesaadavaks tegemise eesmärgil peavad riik ja KOV-d ülal pidama vajalikul arvil õppeasutusi. Viidatud kohustus ei hõlma mitte üksnes üldhariduskoole, vaid ka kutse- jms koole.

25. Norm ei ütle konkreetsemalt seda, mida taoline „ülalpidamise“ tagamise kohustus tähendab, st kas see hõlmab üksnes õppeasutuse sisu (s.o selles toimuvat õpet) või ka õppeasutuse füüsilist vormi (s.o piltlikult majakarpi), ning kas PS eeldab, et õppeasutus oleks avaliku võimu otseses omandis (s.o tegu on riigi- või munitsipaalkooliga) või piisab normide täitmiseks sellest, et avalikul võimul on osalus kooli pidavas eraisikus või ta üksnes rahastab õppeasutusi. Riigi ja KOV kohustused kooli ülalpidamisel võiks ilmselt olla täidetud ka erakooli loomise ja finantseerimise läbi, kui kehtivad seadused annavad taolisele erakoolile n-ö sama taustsüsteemi, mis on sätestatud riigi- ja munitsipaalkooli puhul. Teisisõnu, õpilase seisukohalt ei oleks põhimõttelist vahet, millise õigusliku vormiga koolis ta õpib (nt õppemaksu küsimus, kooli vastuvõtmise ja väljaarvamise võimalused, õppe sisu jne). Lubamatu on siiski avaliku võimu poolt erakooli loomine, kui selle eesmärgiks on vältida riigi- ja munitsipaalkoolidele kehtestatud nõuete laienemist (nt nõuded õppekeelele vms). Selline lähenemine on vastuolus PS mõttega.

26. Loodavaid õppeasutusi peab olema „vajalikul arvil“. Nii näiteks kohustab KELS kohalikku omavalitsust tagama kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Arvestades Eestis kehtivat vanemahüvitise süsteemi ja seda, et alushariduse andmist peetakse ka rahvusvaheliselt üha olulisemaks võrdsete võimaluste tagamiseks, on selline seadusesäte igati põhjendatud. Seega võib KOV reguleerida üksnes lasteaeda vastuvõtmise menetluslikku korda, kuid materiaalseid tingimusi võrreldes seaduses sätestatuga kehtestada ei või – lasteaiakohti peab olema piisaval arvil (RKPJKo 19.03.2014, 3-4-1-66-13; RKPJKo 19.03.2014, 3-4-1-63-13). Ka kohustusliku tasuta hariduse ulatuses peab igale koolikohustuslikule lapsele olema tagatud koolikoht. Võimalus naasta tasuta kohustuslikku haridust pakkuvasse kooli peab säilima isegi juhul, kui vanem langetab esmalt valiku erakooli kasuks.

27. Riigi ja KOV poolt kättesaadavaks tehtav haridus peab olema kvaliteetne ja võimaldama iga inimese võimete parimat mõeldavat väljaarendamist. Hariduse kvaliteedi kohta kasutab EIK märksõna „efektiivne“, mis tähendab, et isikul peab olema omandatud haridusest võimalik saada kasu selle ametliku tunnustamise kaudu (nt EIKo 15472/07, *Folgero jt vs. Norra*, 29.06.2007, p 84). Nii näiteks on lubamatu asetada laps valiku ette, et kas õppida emakeeles, ladina tähestiku ja tänapäevase õppekava järgi, kuid langeda seetõttu pidevalt ühiskonnaliikmete alanduste ja ähvarduste ohvriks, või muus õppekeeles, kirillitsas, vananenud õppekavade järgi, vähendades seetõttu mh edasiõppimise ja elus edasi jõudmise perspektiivi (EIKo 43370/04, 8252/05 ja 18454/06, *Catan jt vs. Moldova Vabariik ja Venemaa*, 19.10.2012, p 137 jj; EIKo 30003/04, *Bobeco jt vs. Moldova Vabariik ja Venemaa*, 23.10.2018; EIKo 40942/14, *Iovcev jt vs. Moldova Vabariik ja Venemaa*, 17.09.2019).

Välismaal omandatud kõrghariduse tunnustamise küsimust on EIK analüüsinud art-st 8 tulevane eraelu kaitse riivena (EIKo 33160/04, *Şahin Kuş vs. Türgi*, 07.06.2016).

28. Rahvusvahelisel tasandil (vt ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldine kommentaar nr 13 „Õigus haridusele“, p 6) on riigi kohustusi kvaliteetse hariduse tagamisel kirjeldatud nelja kriteeriumi kaudu, s.o neli A-d, silmas pidades ingliskeelseid termineid: kättesaadavus (*availability*), juurdepääsetavus (*accessibility*), tunnustatavus (*acceptability*), kohandatavus (*adaptability*).

29. Koolivõrgu kujundamisel ei ole esmatähtis, et igas asustusüksuses paikneks kool, kuid otsus konkreetse kooli asukoha (sh sulgemise) kohta kui kaalutusotsus peab põhinema kõikide oluliste asjaolude põhjalikul analüüsil: finantsmajanduslikud kaalutlused, sh mitte üksnes kulud konkreetse kooli ülalpidamiseks, vaid ka nt vanematele kooli sulgemisega kaasnevad kulud lapse saatmisel kaugemal asuvasse kooli jms; pakutava hariduse kvaliteet; demograafilised näitajad; koolitee pikkus ja korraldus; kooli roll kohalikus elulaadis jne. Koolitranspordi, õpilaskodude, õppetootuste jms meetmete kaudu tuleb igaühe õigus kvaliteetsele haridusele tagada reaalsuses. Siiski tuleb lisada, et õppeasutuste kui organite liitmisega ei pea iseenesest igal juhul kaasnema muutused tegevuskohas, õpetajate arvus jms (vt nt RKHKm 06.08.2015, 3-3-1-44-15).

30. Riigi kaitsekohustus laieneb ka eraõppeasutustele, kelle suhtes peab riik kehtestama teatud kvaliteedinõuded ning nende nõuete järgimist kontrollima. Seejuures kui erasektor ei garanteeri piisaval hulgal haridusasutuste, sealhulgas kõrgkoolide olemasolu või ei ole tagatud hariduse omandamise võimalus mingis valdkonnas, peab riik vastavaid õppeasutusi ise ülal pidama.

31. Kvaliteetne haridus tähendab lisaks kõigele eeltoodule ka seda, et koolil on kohustus tagada õpilaste elu, tervis ja heaolu. EIK hinnangul tekib selline positiivne kaitsekohustus eeskätt juhtudel, kui kool teab või peab teadma tegelikust otsesest ohust inimese elule või tervisele ning kooli võimuses on võtta meetmeid, mis mõistlikult eeldades seda riski väldiks. Näiteks ootamatu lumetormi korral peab kool teavitama õpilasi koju viivat õpilasbussi koolitundide varasemast lõppemisest (vt EIKo 19986/06, *İlbeyi Kemaloğlu ja Meriye Kemaloğlu vs. Türgi*, 10.04.2012) või vältimaks võimalikku vägivalda peab avalik võim võtma järelevalvemeetmeid, et koolisööklast ei viidaks välja nugasid ja et kooli lähiümbrus oleks turvaline (vt EIKo 60444/08, *Kayak vs. Türgi*, 10.07.2012; vt ka Beslani kooli terrorirünnaku kohta EIKo 26562/02 jt, *Tagajeva jt vs. Venemaa*, 13.04.2017, p 481 jj). Koolis turvalisuse tagamist reguleerivad Eestis PGS §-d 44 ja 45 ning need seavad nii koolile kui koolipidajale kõrgendatud hoolsuskohustuse (vt ruumilise ja ajalise ulatuse, hoolsuskohustuse sisu jms kohta RKHKo 05.12.2017, 3-14-52324/185, p 15 jj; vrd lasteaia kohta RKTko 05.04.2017, 3-2-1-28-16). Lapse suhtes jõu kasutamise alused tulenevad Lasteks §-st 24 (vt ka A. Soo. Karistusõiguslik hädakaitse ja hädaseisund põhiõiguste piiramise alusena koolides ning nende suhestumine 1. jaanuaril 2016 jõustuva lastekaitseaduse § 24 lõikega 3. – *Juridica* 2015, nr 6, lk 418–426).

32. PS § 37 lg-te 1 ja 2 kohustuse adreessaatideks on nii riik kui ka KOV koos, st tegu on riigi ja KOV kaasvastutuselaga (RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14, p 53). Juhtiv roll (kvaliteetse) hariduse garanteerimisel lasub siiski riigil, kes peab ühest küljest vastava regulatsiooni abil n-ö ennetavalt, kuid teisalt ka järelevalvet tehes (PS § 37 lg 5) reaktiivselt tagama kõigile Eesti territooriumil elavatele isikutele kvaliteetse hariduse kättesaadavuse. Seetõttu on näiteks hariduse sisu ning riigi- ja munitsipaalharidusasutuste keelekasutus riigielu, mitte kohaliku elu küsimus, mistõttu ei saa KOV enesekorraldusõigusele viidates nende üle omatahtsi otsustada (RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 25). PS § 37 lg-st 2 tulenev KOV kohustus piirdub kohustusega tagada ühetaoline võimalus omandada põhiharidus üksnes vastava omavalitsuse munitsipaalkoolis. See ei hõlma kohustust rahastada eraüldhariduskoole (RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14, p 55) ega omavalitsuse õpilase õppimist teise omavalitsuse munitsipaalkoolis (RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p-d 63 ja 64 (vt samas ka erandite kohta)).

33. PS § 37 lg 2 teise lause järgi võib seaduse alusel avada ja pidada ka erakoole. Sarnane õigus on omaks võetud EIÖK tõlgendamise praktikas (EIKo 23419/94, *Verein Gemeinsam Lernen vs. Austria*, 06.09.1995). Kui erakool osutab teenust vabatahtlikult, st ilma riigi või KOV ees võetud kohustuseta, nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta haridusteenuse pakkumisel avalikku ülesannet (RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 12). Erakoolina tegutsemise eeldusena võib kehtestada loareservatsiooni, sh asjakohased kvaliteedinõuded õppekavale, ja teha järelevalvet erakooli tegevuse üle (PS § 37 lg 5), sest riigil on kohustus tagada efektiivne ja tasakaalustatud haridus. Seejuures on erakoolidega seonduva reguleerimine (sh rahastamist puudutav) riigi, mitte KOV ülesanne (RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14, p 54).

34. PS kohaselt ei ole riik kohustatud subsideerima erakoole, sealhulgas vähemusrahvuste ega ka teatud religioonil vms vanemate tõekspidamistele tuginevaid õppeasutusi. Kui aga riik erakoole subsideerib (s.o võtab endale vabatahtlikult vastava ülesande), ei tohi seda teha diskrimineerivatel alustel (majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee üldine kommentaar nr 13 „Õigus haridusele“, p 54; vrd ka ÜRO Inimõiguste Komitee otsus *Waldman vs. Kanada*, § 10.6 – vaid katoliiklike koolide toetamine diskrimineerib muude vähemuste õppeasutusi). Riik võib olla kohustatud erakoole rahastama vaid juhul, kui riik ise vastavat haridusteenust ei paku (nt erivajadustega lastele) ja sisuliselt täidab erakool avalikku ülesannet. Küll aga ei saa riik kohustada KOV-d erakoole rahastama, jättes riikliku kohustuse täitmiseks vajalikud vahendid eraldamata (RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14; RKHko 21.05.2015, 3-3-1-84-14; RKHko 12.01.2016, 3-3-1-41-15; RKHko 17.02.2016, 3-3-1-38-15). Vähemusrahvuste õigust asutada erakoole on rõhutatud ka ENRK art-s 13.

Lõige 3

35. PS § 37 lg 3 sätestab, et lapse hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Kuigi PS kasutab sõna „vanemad“, tuleb selle all mõelda kõiki seaduslikke esindajaid. Kui võrrelda seda normi EIÖK lisaprotokoll 1 art-ga 2, siis tagab PS § 37 lg 3 selgelt laiema õiguse vanematele oma lapse haridusega seonduva üle otsustamisel. Nimelt piirab EIÖK vanemate

otsustava sõna õiguse üksnes vanemate usuliste ja filosoofiliste veendumustega. Nii näiteks on ka EIK kinnitanud, et sättes kasutatud mõiste „usulised ja filosoofilised veendumused“ ei hõlma vanemate lingvistilisi eelistusi (vt EIKo asjas „*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*“ vs. *Belgia*, 23.07.1968). Kõnealune PS § 37 lg-st 3 tulenev vanemate õigus põhistab ka vanema subjektiivset kohtukaebõigust lapse haridust puudutavates küsimustes (nt RKHKm 23.02.2016, 3-3-1-66-15, p 13). Vt ka komm 14.

36. Vanematel on üldjuhul õigus otsustada, milliste maailmavaateliste tõekspidamiste järgi, missuguseid meetodeid kasutades jne lapsele haridust antakse. EIK praktika kohaselt on vanematel näiteks õigus otsustada selle üle, kas ja kuidas last hariduse andmise käigus karistada tohib (EIKo 7511/76 ja 7743/76, *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik*, 25.02.1982). Vanemate õigused ei ole siiski piiramatud, kuigi PS kasutab sõna „otsustav“. Vanematel on otsustusõigus teatud raamides. Näiteks ei saa vanemad otsustada, et lapsele haridust üldse ei anta, sest PS kehtestab koolikohustuse. Samuti ei ole vanematel õigust nõuda, et riik tagaks vanemate soovide kohase hariduse (vt ka EIKo 30814/06, *Lautsi jt vs. Itaalia*, 18.03.2011, p 61) või et nende lapse haridusest oleks religiooni ja filosoofiaga seotud teemad täiesti välja jäetud (EIKo 15472/07, *Folgerø jt vs. Norra*, 29.06.2007, p 89). Kui vanemad soovivad lapsele teistsugust haridust anda, kui riigi või KOV haridusasutustes pakutakse, on neil õigus laps erakooli paigutada. Vanemal ei ole aga õigust nõuda erakooli rahastamist ega ka seda, et KOVü rahastaks lapse õpinguid teises munitsipalkoolis, kui elukohajärgne omavalitsusüksus on taganud lapsele nõuetekohase õppimisvõimaluse (RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p 64). Üldiseks kriteeriumiks, et määrata vanemate otsustusõiguse ulatus lapse hariduse sisu puudutavates küsimustes, peaks olema lapse parimate huvide põhimõte (lapse õiguste konventsiooni art 3 lg 1, LasteKS § 5 p 3, § 21).

Lõige 4

37. Paragrahvi 37 lg 4 esimese lause kohaselt on igaühel õigus saada õpetust eesti keeles. Viidatud sätte teisest lausest järeldub, et vähemustele on muukeelne õpetus garanteeritud juhul, kui vähemusrahvuse õppeasutus valib selle keele õppekeeleks.

38. Eeltoodud normidest nähtub, et kuigi PS § 37 lg 1 annab õiguse haridusele igaühele ja koolikohustuslikud võivad olla ka välismaalased (nt Eestisse saabunud pagulased), ei ole riik PS kohaselt kohustatud pakkuma haridust muus keeles kui eesti keeles või ülal pidama vähemusrahvuse õppeasutusi (RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 26). Viimast rõhutab ka ENRKR art 13 lg 2 (vrd aga EIKo 25781/94, *Küpros vs. Türgi*, 10.05.2001, kus EIK pidas inimõiguste rikkumiseks kreekakeelsete keskkoolide sulgemist Küprose põhjaosas). Vähemasti koolikohustuslike muukeelsete laste puhul peab riik võtma meetmeid selleks, et neil oleks võimalik eestikeelses haridussüsteemis hakkama saada. Samas tuleb arvestada, et haridus on oluline vahend rahvusliku identiteedi säilitamisel ja kujundamisel. Kui ainult eestikeelne haridus muutub faktiliselt vähemuse sundassimileerimise vahendiks, võib tekkida vastuolu PS §-ga 49.

39. PS § 37 lg 4 esimene lause annab küll igaühele õiguse saada õpetust eesti keeles, kuid seadusandja võib siiski eristada haridustasemeid eestikeelse õpetuse tagamisel: mida kõrgem tasand, seda enam võib piirata. Nii näiteks ei pea eesti keelt mitteoskavat tudengit ilmtingimata vastu võtma ülikooli eestikeelsele õppekavale. Igal juhul peab olema aga tagatud eesti keeles põhihariduse kui kohustusliku hariduse omandamise võimalus. Kommenteeritavat sätet silmas pidades on probleemne KELS § 8 lg 2, sätestades vaid eestikeelsele lapsele õiguse lasteaiakohale eestikeelses lasteaias. Olukorras, kus laps alles õpib rääkima ja kirjutama, keeleõpe on varases elueas kiire ega eelda ressursimahukaid kulutusi ning ka mitmekeelsetest peredest laste õpingutes edasijõudmisel ei esine üldjuhtudel probleeme, tuleks igale lapsele tagada õigus eestikeelsele lasteaiale, kui lapsevanem nii soovib. See aitaks eos vähendada ka segregatsiooni keele alusel.

40. Kuigi nii põhikoolis kui gümnaasiumis on põhiliseks õppekeeleks eesti keel, on sellest reeglist siiski erandid.

41. Esiteks, põhikoolis, s.o kohustusliku hariduse ulatuses on õppekeele valik (sh venekeelne õpe) munitsipaalkoolide osas KOV volikogu ning riigikoolide osas haridus- ja teadusministri otsustada (PGS § 21 lg 2).

42. Teiseks, gümnaasiumide osas on muukeelne õpe samuti võimalik, kuid loa selliseks erandiks üldreeglist (s.o eestikeelsest õppes) annab Vabariigi Valitsus valla- või linnavolikogu taotluse alusel, kes omakorda lähtub kooli hoolekogu arengukavale tuginevast ettepanekust (PGS § 21 lg 3). Erandi tegemisel peab Vabariigi Valitsus kaaluma eelkõige neid erandlikke ja olulisi asjaolusid, mis puudutavad konkreetse omavalitsuse, kogukonna (sh õpilaste ja nende vanemate põhiõigusi) ja kooli vajadusi ning valimisolekut eestikeelsele õppele üleminekuks; pelgalt ettevalmistusaja kestuse põhjal ei või siiski teha järeldust, et konkreetsetes koolis on ülemineku eeldused täidetud (RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p-d 30–33). Üldine poliitiline suundumus on anda kõnealust luba väga erandlikel juhtudel. Sellise praktika deklareeritud eesmärk on kaitsta riigikeelt, suurendada sotsiaalset sidusust ning tõsta muukeelsete noorte konkurentsivõimet, s.o lihtsustada õpingute jätkamist eestikeelses ülikoolis ja edaspidist tööd leidmist.

43. Üleminek venekeelselt gümnaasiumiõppelt eestikeelsele õppele (mida Riigikohus on nimetanud „ülekaalukas avalikuks huviks“ – RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 30) toimus järk-järgult alates 2007. a. Sellekohane otsustus sisaldas juba 1993. a vastu võetud PGS-s, nähes ette ülemineku aastatel 1993–2000. 1997. a vastu võetud muudatusega seda tähtsusega pikendati kuni 2007. a. Ka pärast eestikeelsele õppele üleminekut jääb õpe gümnaasiumiastmes sisuliselt siiski kakskeelseks, st vähemalt 60% eesti ja 40% vene keeles.

44. Koolis või klassis, kus õppekeel ei ole eesti keel, on eesti keele õpe 1. klassist alates kohustuslik ning kool peab tagama niisuguses koolis või klassis eesti keele õppe korraldamise tasemel, mis võimaldaks põhikooli lõpetajatel jätkata õpinguid eesti õppekeelega õppeasutuses (PGS § 21 lg 4).

45. Arvestades asjaoludega, et kohustusliku hariduse ulatuses on vene keeles õppimise võimalused avaramad; et põhiharidust omandavatele õpilastele, kelle emakeel ei ole õppekeel, on oma emakeele õppimiseks ja rahvuskultuuri tundmaõppimiseks loodud erikord (PGS § 21 lg-d 5–6); et vene keele ja kirjanduse tundide arv võrreldes eesti keelele ülemineku eelsega ei vähenenud ja on võrdne eesti õppekeelega koolide eesti keele ja kirjanduse kursuste arvuga; et riik on teinud rohkelt pingutusi (koolitused, rahalised toetused, meetodikate ja õppevara väljatöötamised jms), tagamaks sujuva ülemineku eestikeelsele õppele ja õppekvaliteedi säilimise ning et vene keele ja kultuuri õpet saab kool süvendada ka valikainete arvel, ei peaks eelduslikult gümnaasiumiastmes eesti keelele üleminek seadma ohtu isiku õigust haridusele (PS § 37) ning õigust säilitada rahvuskuuluvus (§ 49).

46. Euroopa Nõukogu tasandil on vastu võetud mitmeid akte, mis käsitlevad romade õigust haridusele. Ka EIK-I on korduvalt tulnud tegeleda selle teemaga, silmas pidades eeskätt romade diskrimineerivat segregeerimist, nt Tšehhis laialt levinud praktika saata roma lapsi õppima lugemisraskustega laste koolidesse (EIKo 57325/00, *D. H. jt vs. Tšehhi*, 13.11.2007), Kreekas keeldumine roma laste kooli registreerimisest ning seejärel segregeerimine eraldi klassidesse eraldi hoones (EIKo 32526/05, *Sampanis jt vs. Kreeka*, 05.06.2008), Horvaatias roma laste eraldamine üksnes roma lastele mõeldud klassidesse tulenevalt nende halvast horvaatia keele oskusest (EIKo 15766/03, *Oršuš jt vs. Horvaatia*, 16.03.2010).

PARAGRAHV 38

Teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad.

Ülikoolid ja teadusasutused on seaduses ettenähtud piires autonoomsed.

A. Sissejuhatus

1. Paragrahv 38 sätestab kolm põhiõigust: esiteks teaduse ja selle õpetuse vabadus, teiseks kunstivabadus ning kolmandaks teadusasutuste ja ülikoolide autonoomia. Teaduse ning selle õpetuse vabadus (akadeemiline vabadus) ning ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia (institutsionaalne autonoomia) on omavahel lahutamatu seotud: vaba teadustegevus ja teadmiste õpetus ei saa eksisteerida ilma autonoomsete ülikoolide ning teadusasutusteta. Samas ei ole ülikoolide ja teadusasutuste autonoomias mingit kasu, kui piirid on seatud teadustegevuse sisule. Akadeemilise vabaduse ning ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia tihe seos ei tähenda siiski seda, et PS kaitseb teadustegevuse vabadust üksnes juhul, kui see tegevus toimub ülikoolis või teadusasutuses. Paragrahvis 38 sätestatud põhiõigused hõlmavad igasugust tegevust, mis on sisult ja vormilt mahutatav mõiste „kunst“ või „teadus“ alla.

B. Akadeemiline vabadus

2. Akadeemilise vabaduse põhiline eesmärk on teadmiste saamine ning levitamine. Vabadus peab tagama, et teadlane lähtuks oma töös teaduslikust meetodikast, mitte poliitilisest, ühiskondlikust, majanduslikust jm välisest survest. Teadustegevuse sisu ja tulemusi ei

tohi suunata ühiskondlik-poliitiline kasuarvestus. Viimane võib ajendada mõnd laadi teadustegevuse toetamist, kuid teadustegevus ise peab olema vaba – seda enam, et üksnes sel viisil saadakse usaldusväärseid teadmisi, mis edendavad ühiskonna kasu.

3. Et teaduse vabadus hõlmab teadusuuringute tulemuste levitamise, seostatakse teaduse vabadus tihti sõnavabadusega. Teadusega tegelemiseks on aga ka andmete kogumine ja analüüs, sh vaatluste ja katsete ettevalmistamine, mis ei oleks kaitstud üldise sõnavabadusega. Niisuguse tegevuse puhul, mis on kaitstud mõlema vabadusega, kujutab PS § 38 endast PS § 45 suhtes erisätet. Akadeemilise vabaduse põhimõte on otseselt märkimist leidnud MSKÕP art-s 15. EIÕK-s hõlmab sõnavabadus teadus- ja kunstivabadust ning kaitseb ka kunstilist ja teaduslikku eneseväljendust (art 10). ELPH art 13 keelab teadusuuringute piiramise ning nõuab akadeemilise vabaduse austamist. Et täpsemaid üldkohustuslikke rahvusvahelisi dokumente akadeemilise vabaduse kaitseks vastu võetud ei ole, puudub rahvusvaheliselt tunnustatud ühtne arusaam akadeemilisest vabadusest. Riikide praktika akadeemilise vabaduse määratlemisel ja kaitsel on erinev. Erisustele vaatamata on jõutud ühistele seisukohtadele mitmes üldises põhimõttes, nt UNESCO soovitus kõrgharidusega õppepersonaliga seotud kohta (1997); Euroopa harta teadlastele (2005). PS §-ga 38 samamoodi kaitsevad teaduse ja kunsti vabadust ka nt Saksa põhiseaduse art 5 lg 3 esimene lause, Soome põhiseaduse § 16 lg 3 ja Läti põhiseaduse § 113.

4. Akadeemiline vabadus kaitseb nii teadusuuringuid kui ka teadussaavutuste õpetamist ülikoolides.

5. Teadus on igasugune meetodiline, süstemaatiline ja kontrollitav tegevus töö tunnetamiseks ja uute teadmiste loomiseks, nii alus- kui rakendusuringud. Juhindumine teaduslikust meetodist on teadusvabaduse esemelise kaitseala piiriks. Teadusvabadus ei kaitse esoteerikat, usukuulutust jms. Samas laieneb teadusvabadus nii uurimisprobleemi kui -meetodi valikule, samuti teadlase töö organisatoorsele korraldusele. Ka puudustega teadustöö on teadusvabadusega kaitstud (vrd BVerfGm 11.01.1994, 1 BvR 434/87; M. Sachs. Grundgesetz. 2014, art 5, änr 206). See hõlmab juurdepääsu olemasolevatele andmetele (sh isikuandmetele), dokumentidele jt alusmaterjalidele ning õiguse korraldada eksperimente ja arvustada varasemaid uurimistulemusi. Kaitstud on ka uurimistulemuste avaldamine, levitamine ja talletamine, samuti õigus asutada teadusasutusi ja ülikoole ning hankida tööks vajalikke vahendeid (C. Calliess, M. Ruffert. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta. 2016, EU-GRCharta, art 13, änr 8). Oluline ei ole see, kas vastava valdkonna teadlaste enamus jagab levitatavaid teaduslikke vaateid või on tegemist vähemuse seisukohaga. Teaduse olemuslikuks osaks on seniste uurimistulemuste kriitika.

6. Teadusliku väljendusvabadusega ei ole kaitstud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud, samuti vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist õhutavad avaldused.

7. Teaduse õpetamine on teadmiste levitamine, nii üliõpilaste õpetamine kui ka täienduskoolitus. Oluline pole õpetamise vorm ja meedium (auditoorium, õpikud, veebikeskkond). Kaitstud on õppejõu otsustusvabadus õpetuse sisu, selle raames esindatavate seisukohtade ning õppetöö korralduse ja meetodika suhtes.

8. Akadeemiline vabadus kaitseb igaüht, kes tegeleb teadusega, seega mitte ainult profesoreid, vaid ka kõiki teisi ametlikult iseseisvaks tööks kvalifitseeritud teadlasi ning õppejõude (vrd BVerfGm 11.01.1994, 1 BvR 434/87). Oluline ei ole see, kus isik töötab – kas avalik-õiguslikus ülikoolis, rakenduskõrgkoolis, iseseisvalt, eraõiguslikus ülikoolis või teadusasutuses. Teaduse vabadus laieneb ka üliõpilastele niivõrd, kuivõrd nad on kaasatud uurimistevõtmisele. Akadeemilise vabadusega ei ole kaitstud teadusliku distsipliini õpetamine üldhariduskoolis. Viimane toimub riigi järelevalve all (PS § 37 lg 5; vrd T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz. Kommentar, I kd, 2016, art 5, lg 3, änr 107).

9. Teadlaste kõrval on akadeemilise vabaduse isikulises kaitsealas teadusasutused ja ülikoolid, sh teiste EL liikmesriikide ülikoolid. Vaieldav on teaduskondade ja ülikoolide asutuste põhiõigusvõime. Sellela võib akadeemiline vabadus teadusharude pingelise konkurentsi ja vahendite nappuse tingimustes siiski jääda moonutatuks.

10. Kuigi § 38 lg 1 ei näe otsesõnu ette akadeemilise vabaduse piiramise võimalust (seadusereservatsioon puudub), on õigustatud piiramine muude põhiseaduslike väärtuste (inimväärikus vs. inimese kloonimine; loomkatsed vs. loomade julma kohtlemise keeld) kaitseks (nt KarS § 130, PS § 18 lg 2). Teadusuuringute, nt meditsiiniliste eksperimentide reguleerimisel võib mh kasutada ettevaatuspõhimõtet (C. Calliess, M. Ruffert. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta. 2016, EU-GRCharta, art 3, änr 12).

11. Individuaalne akadeemiline vabadus võib sattuda vastuollu ülikooli või teadusasutuse eesmärkidega. Avalik-õiguslikud ülikoolid on nii akadeemilise vabaduse kandjad (riigi suhtes) kui ka adressaadid (tema koosseisu kuuluvate õppejõudude suhtes). Ülikooli autonoomia õppejõudude valikul ning õpetuse suundade kujundamisel võib olla vastuolus üksikute õppejõudude huvidega. Ülikooli autonoomia kasutamisel on seetõttu õppe- ja teadustöö sisu puudutatavates küsimustes otsustav sõna õppejõududel endil. Samas ei saa õppejõudude enamus üksikute õppejõudude akadeemilist vabadust meelevaldselt ja lõplikult piirata.

12. Õpetamise vabadust piirab igasugune õppetöö administratiivne mõjutamine, ka mittesiduvad abinõud, nt õppejõudude hindamine üliõpilaste poolt. Kui õpetamise sisu seatakse sõltuvusse üliõpilaste hinnangutest, siis on sellise mõjutamise põhiseaduspärasus väga küsitav. Õpetatava materjali sisu peab määrama teaduslikkuse kriteerium.

13. PS § 38 kui vabadusõigus kohustab riiki üldiselt üksnes hoiduma akadeemilise vabaduse sekkumast. Akadeemiline vabadus ei ole sooritusõigus. Sellele tuginedes ei saa õppejõud nõuda enda teadusteema rahastamist, kui see teema ei kuulu riigi või ülikooli prioriteetide hulka. Teadusuuringuid takistav riive võib seisneda ka juurdepääsu piiramises riigi valduses olevatele teadustevõtmiseks vajalikele andmetele (nt statistika).

14. Riigil ei ole keelatud teadlasi toetada. Avalikud huvid (rahvusteaduste puhul nt mh PS preambuli 5. lauseosa) lausa nõuavad teadus- ja arendustevõtmise riigipoolset toetamist. Ent kui riik teadustevõtmist toetab, siis ei tohi seda teha diskrimineerivalt. Diskrimineerimine ei ole toetuse jagamine kvaliteedi alusel (nt teadusgrantide jagamine eksperdiarvamuste alusel), samuti toetuste jagamisel riigi prioriteetidega arvestamine (vt ka ELTL art 179).

15. Riik ei ole kohustatud toetama teadustulemuste avaldamist. Eriti puudub riigil vajadus sekkuda teadusuuringute tulemuste avaldamisprotsessi eelretsenseeritavates teadusajakirjades, kus eksisteerib objektiivsusel ja kvaliteedil rajanev süsteem valiku tegemiseks. Teadustegevus toimub nii avalikus sektoris kui ka erasektoris (nt ettevõtete uurimis- ja arendustegevuse raames). Kuid riik ei ole kohustatud asuma tegevusse, et tagada erasektoris tegutsevatele teadlastele akadeemiline vabadus. Nende teadlaste ülesanded määratakse kindlaks töösuhetes, mitte ei ole teadlase enese otsustada.

16. ELPH kaitseb nii akadeemilist vabadust (art 13) kui ka haridusasutuste asutamise vabadust (art 14 lg 3). Harta rakendub üksnes liidu õiguse kohaldamise korral (art 51 lg 1). Akadeemilise vabaduse osas tuleb hartat rakendada nt siis, kui piiratakse välismaise kõrgharidusasutuse võimalusi teha teadusuuringuid ja levitada teadustulemusi. Euroopa Kohus on akadeemilise vabaduse sisustamisel lähtunud Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee soovituselt 1762 (2006) „Akadeemiline vabadus ja ülikoolide autonoomia“, samuti UNESCO peakonverentsi 29. istungjärgul vastu võetud õppejõudude staatust käsitlevast soovituselt. Kohus rõhutas seost ülikooli autonoomia ja akadeemilise vabaduse vahel: autonoomne taristu on vajalik tingimus, et õppejõud ja kõrgkoolid saaksid tegeleda teadusuuringute ja õpetamisega (EKO C-66/18, *Euroopa Komisjon vs. Ungari*, 06.10.2020, lk 227–228).

C. Ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia

17. Ülikooli ja teadusasutuse autonoomia tähendab seda, et taolisel asutusel peab olema avar enesekorraldusõigus. See õigus kaitseb ülikooli ja teadusasutusi välise, iseäranis riigi liigse sekkumise eest ning toimib ühtlasi institutsionaalse garantiina, kaitstes neid asutusi sundlikvideerimise ja ühendamise eest.

18. Teoreetilisel tasandil võib vaielda, kas avalik-õiguslike ülikoolide puhul peaks tegemist olema põhiõigusega või objektiiv-õigusliku autonoomiagarantiiga. Paragrahvi 38 lg 2 paiknemine PS II ptk-s viitab siiski põhiseadusandja tahtele kujundada institutsionaalne autonoomia põhiõigusena (erinevalt KOV autonoomiast). Ülikoolide põhitegevus ei ole olemuslik riigi ülesanne. Seega ei ole ülikoolide põhiõigusvõime § 38 osas vastuolus personaalse subst-raadi teooriaga.

19. Institutsionaalne autonoomia tähendab piisavat iseseisvust osas, mis puudutab sise-mist organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri, ressursside asutusesisest jagamist ja ressursside hankimist erasektorist, oma töötajaskonna värbamist ning tingimuste seadmist õppetööks, eriti aga teadus- ja õpetustegevuse vabadust.

20. Paragrahvi 38 lg-s 2 nimetatud õigus on ülikoolidel ning teadusasutustel. KHAs § 20 kohaselt on ülikool õppe-, loome- ning teadus- ja arendusasutus, millele on antud õppeõigus kõrgharidustaseme kolmel astmel, st bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõpe. PS kohaselt ei ole autonoomiat rakenduskõrgkoolidel, kuid seal töötavatele isikutele laieneb akadeemilise vabaduse põhimõte.

21. Teadusasutuseks PS mõttes on iga teadustööga tegelev institutsioon, kellel on vajalik personal ja infrastruktuur, mitte ainult ülikoolidega seotud teadusasutused.

22. PS kohaselt saab ülikoolide ja teadusasutuste autonoomiat piirata seaduse alusel. Ehkki § 38 lg 2 järgi on ülikoolid ja teadusasutused autonoomsed pelgalt „seaduses ettenähtud piires“, peab ka seadus ise olema kooskõlas autonoomia tagamise nõudega. Autonoomia kaitsmise kõrval paneb lg 2 seadusandjale kohustuse ülikoolide ja teadusasutuste korraldust reguleerida (vt TAKS, KHaS, TÜKS, TTÜKS jne). Lihtreservatsioonist tulenevalt on seadusandjal märkimisväärne otsustusruum. Piiranguks peab eksisteerima piisav õigustus. Näiteks on riigil õigus teadusasutuse tegevust suunata rahastamisprioriteetide kindlaksmääramise teel. Õigustavaks asjaoluks on riigi huvi tagada teadus- ja arendustegevus riigi majanduse ja teiste oluliste valdkondade seisukohalt prioriteetsetes valdkondades.

23. Ülikoolile võib allutada mõõdukale väliskontrollile, kaasates juhtorganitesse poliitika, majanduse ja vabakonna esindajaid (nt Tartu Ülikooli nõukogu – TÜKS § 2²). Sellised organid ei tohi aga teha otsuseid õppe- ja teadusöö sisu kohta, kuna see oleks autonoomia moonutamine. Kuna ülikoolide tegevus tugineb akadeemilisele vabadusele, ei vastuta nende juhtorganid parlamendi ees.

24. Kaaluka avaliku huvi tõttu on lubatav riiklik järelevalve ülikoolide üle, nende evalveerimine jm kvaliteedi kontrollimine. Kvaliteedi hindamisel on paratamatu kriteeriumide avatus, seadusega ei ole võimalik jäigalt fikseerida eeldusi, millest lähtudes teadusasutus evalveeritaks loetakse (TrtRnKo 27.05.2010, 3-08-2594).

25. PS § 38 lg 2 nõuab, et ülikoolide ja teadusasutuste korraldus tagaks piisava rahastamise ning määratleks riikliku rahastamise tingimused. Nii akadeemiline vabadus kui ka institutsionaalne autonoomia ei oleks täielikud, kui teadlastel, ülikoolidel ja teadusasutustel puuduksid vahendid teadusuuringute tegemiseks ning õpetamiseks. Ülikoolid on üha suurema finantsurve all. Nii riigi kui ka erasektorist hangitavate vahendite aktsepteerimine tähendab üha enam juhendumist vahendite andja soovidest. PS § 38 lg 1 eesmärk on aga just akadeemilise tegevuse vabadus poliitilistest ja ühiskondlikest ootustest. Alarahastamisest tingitud ülikoolide vajadus tegelda kõrvaltegevustega (täienduskoolitused jms) võib oluliselt pärssida nende tegelike ülesannete täitmist. Alus- ja rakendusuuringu erisusi arvestades on riigil kohustus toetada alusuuringute tegemist teadusasutustes, sest nendeks uuringuteks erasektorist vahendite leidmine ei ole tõenäoline. Sama kehtib rahvusteaduste kohta, mille edendamine on Eesti rahvuskultuuri ja omariikluse püsijäämise eeldus.

D. Kunstivabadus

26. Akadeemilist vabadust tõstetakse ühenduses sõnavabadusega tihti esile. PS §-s 38 märgitud kunstivabadust iseseisva põhiõigusena nii sageli välja ei tooda. ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 19 lg 2 kohaselt hõlmab õigus vabalt arvamust avaldada „vabadust hankida, saada ja levitada igasugust informatsiooni ja ideid, sõltumata riigi piiridest, nii suuliselt, kirjalikult kui ka ajakirjanduse või kunstiliste väljendusvormide või

teiste vahendite kaudu omal valikul“. Ka EIÕK kaitseb kunsti loomist ja loomingu esitamist ja levitamist üldiste, sõnavabaduse kohta käivate normide (art 10) abil. ELPH art 13 esimene lause keelab kunsti piiramise.

27. Kunstivabadus kaitseb kunsti loomist ning kunstilist eneseväljendust nii teose sisu kui vormi osas (EIKo 23168/94, *Karatas vs. Türgi*, 08.07.1999). Kunsti mõiste on kunstivabaduse esemelise kaitseala piiritlemisel otsustava tähtsusega, samas ei ole seda võimalik abstraktselt määratleda. Tegemist on määratlemata õigusmõistega. See tuleb sisustada situatsiooni eripära arvestades, kaasates vajadusel asjatundjad. Kunsti on kirjeldatud kui loomingulist tegevust, autori isiksuse vahetut väljendust, mille eesmärk on edastada tundeid, kogemusi või elamusi (vt BVerfGm 24.02.1971, BvR 435/68: „Mephisto“). Eesmärk on talletada ka inimkonna varasemaid kogemusi (sh jubedaid) ning ärgitada mõtlema. Kunstivabadus on demokraatliku riigi moodapäasmatu element (vrd EIKo 40287/98, *Alinak vs. Türgi*, 29.06.2005). Oluline ei ole see, kas kunstiteos vaatajale meeldib või mitte või kas tema hinnangud teosele on negatiivsed. Kunst võib ka šokeerida ning olla poliitiliselt ebakorrektned ja vastuolus rahva enamuse, loomulikult ka vähemuse veendumuste ja usuliste tunnetega (EIKo 5493/72, *Handyside vs. Ühendkuningriik*, 07.12.1976). Kunst võib olla nii klassikaline maalikunst, kirjandus, teater vms kui ka avangard, mis ei mahu tavapärase kategooriate alla. Kunstilise väljenduse žanr, stiil, sisu, vorm ega professionaalne tase ei ole § 38 lg 1 kaitseala piiritlemisel olulised. Niisamuti ei välista kunstivabaduse kaitsvat toimet kunstniku tegevuse poliitilised ega ärilised kaalutlused (nt reklaam). Kahtluse korral tuleb kunstivabaduse kaitseala tõlgendada laiendavalt. Samas ei ole põhjendatud kunsti mõiste alla meelevaldselt ja tingimusteta paigutada kõike (vägivalda, sõimu, alasti keha labast demonstreerimist). Kunstivabaduse kaitse all ei ole plagiiaat. Paragrahvi 38 lg 1 ei hõlma teiste isikute vara kahjustamist (graffiti) ega võõrasse valdusse tungimist, veel vähem kuritegusid eksistentsiaalsete õigushüvede vastu (M. Sachs. Grundgesetz. 2014, art 5, änr 183–188, lapsporno kohta, änr 198c).

28. Peamised kunstivabaduse kandjad on kunstnikud – isikud, kes loovad kunstiteoseid. Kunstniku staatusele tuginemine ei eelda akadeemilist kunsthariidust ega muud professionaalset ettevalmistust. Peale selle on kaitstud ka kunstiteoste vahendajad (muuseumid, näitusekorraldajad, kino ja teater, kirjastajad jne). Viimasteks võivad olla ka juriidilised isikud (M. Sachs. Grundgesetz. 2014, art 5, änr 191–191a). Kunstivabadust piirab ka kunstniku või näituse korraldaja trahvimine mõne kunstiteose näitamise eest.

29. Ehkki PS ei näe ette seadusereservatsiooni kunstivabaduse piiramiseks, on piirangud võimalikud konkureerivate põhiseaduslike väärtuste, ennekõike teiste isikute põhiõiguste kaitseks. EIÕK art 10 lg 2 järgi kaasnevad kunstivabadusega kohustused ja vastutus ning see õigustab piirangute seadmist mitmesuguste hüvede kaitseks. EIK on korduvalt rõhutanud igasuguse väljendusvabaduse tähtsust demokraatlikus ühiskonnas ning aktsepteerinud selle kitsendamist vaid tungiva vajaduse korral. Siiski omistatakse proportsionaalsuse kontrollimisel kunstilisele väljendusele mõnevõrra väiksem kaal kui poliitilisele (vt D. J. Harris jt. Law of the European Convention on Human Rights. 2014, lk 633). Tulenevalt moraalsete ja usuliste tõekspidamiste mitmekesisusest on EIK rõhutanud, et liikmesriikidel on neile kaalutlustele

tuginemise korral kunstivabaduse piiramiseks oluline hinnanguruum ning kunstnikel on art 10 lg-s 2 nimetatud kohustus ja vastutus iseäranis eneseväljenduse vahendite valimisel (EIKo 10737/84, *Müller jt vs. Šveits*, 24.05.1988). Siin võib PS vähemalt teoreetiliselt pakkuda ulatuslikumat kaitset, sest konventsiooni teiste liikmesriikide ühiskondade moraalsed tõeks-pidamised ei saa olla piirangu aluseks.

30. Kunstiteoste levitamise ja üldise sõnavabaduse piiramisel on nii sarnasusi kui erisusi. Kirjandusteosed, teatrietendused ja filmid ammutavad suuremal või vähemal määral inspiratsiooni tegeliku elu sündmustest ja suhetest. Need võivad kergesti kahjustada prototüüpide eraelu ja reputatsiooni (vrd „Magnuse“ juhtum). Kunsti ei saa allutada täielikult ajakirjanduse puhul kehtivale faktiväidete ümberlükkamise režiimile. Prototüüpide eraelu võib prevaleerida, kui on oht, et publik teeb teose põhjal reaalse isiku kohta ebaõigeid järeldusi. Seejuures arvestatakse teiste riikide ja EIK praktikas prototüübi varasemat kuulsust, tema äratuntavust, eraellu sekkumise sügavust, käsitletava teema olulisust jms (EIKo 21279/02 ja 36448/02, *Lindon jt vs. Prantsusmaa*, 22.10.2007; EIKo 10737/84, *Müller jt vs. Šveits*, 24.05.1988).

31. Kunsti loomise piiramine tuleb kõne alla vaid siis, kui kunsti loomise protsess iseenesest kellegi õigusi või muid väärtusi rikub (nt alaealise kasutamine pornograafilise teose loomisel või kehavigastuste tekitamine kunstiteose loomisega). Teose levitamise piiramine võib olla vajalik ka muude tulevaste õigusrikkumiste ärahoidmiseks, moraali kaitseks. Šokeeriva teose esitlemisel võivad olla vajalikud hoiatused ja vanusepiirangud (EIKo 10737/84, *Müller jt vs. Šveits*, 24.05.1988).

32. Kunsti toetamine on (nii nagu ka teadustegevuse toetamine) riigi poliitiline otsus. Et PS preambuli kohaselt peab riik tagama eesti rahva, keele ja kultuuri säilimise, on rahvuskultuuri toetamine vähemalt teatud ulatuses siiski nõutud. Eesti autoritele või rahvuskultuuri seisukohast olulistele valdkondadele eelisseisundi andmine nt raamatukogude komplekteerimisel või maksustamisel ei ole seetõttu iseenesest põhiseadusvastane.

33. Nii nagu akadeemilise vabaduse puhul, ei ole riik kohustatud tagama kunstivabadust juhul, kui kunstnik on võtnud endale konkreetsed tööülesanded. Kui eraisik palkab kunstniku mingit konkreetset kunstiteost looma, ei pea riik sekkuma ning nõudma, et kunstnik võiks tegelda temale meelepärase tegevusega, teose kasutamise tingimusi reguleerib autoriõigus (ehitusprojektide kohta nt RKTko 23.05.2003, 3-2-1-39-03).

PARAGRAHV 39**Autoril on võõrandamatu õigus oma loomingule. Riik kaitseb autori õigusi.**

1. Intellektuaalne omand (IO) on iseseisev eraõiguse instituut, mis annab (ainu)õigused loometöö autoritele ja teatud investeeringute tegijatele. IO-l on kolm põhiliki: autoriõigus, autoriõigusega kaasnevad õigused ja tööstusomand. IO-d eristavad asjaõiguslikust omandist spetsiifiline objekt, isiklikud õigused, õiguste territoriaalne iseloom, nende kaitse tähtaeg jms (IO mõiste kohta vt PS § 32 p 10 komm). IO kuulub omandikaitse koosseisu nii Euroopa inimõiguste kaitse süsteemis (vt nt EIKo 19247/03, *Balan vs. Moldova*, 29.01.2008, p 34) kui ka EL põhiõiguste hartas (art 17). Riigikohus on käsitlenud IO rikkumist omandiga sarnase absoluutse õiguse rikkumisena (RKTko 29.11.2017, 2-14-56641/69, p 21.2).

Käesolevat paragrahvi tuleb tõlgendada koostoimes PS §-ga 32 (omandikaitse), mis on PS kehtivas tekstis ka IO kaitse üldnormiks. Paragrahvi 39 kehtiv redaktsioon võimaldab seda kasutada autoriõiguse ja ainult piiratud ulatuses autoriõigusega kaasnevate õiguste ja tööstusomandi põhiseadusliku alusena. Tulevikus võiks kaaluda IO kaitsele ühtse ning selge põhiseadusliku aluse loomist, mis hõlmaks kõiki IO liike.

2. PS § 39 kaitseala seondub autori mõistega, mida tuleb tõlgendada selliselt, et see hõlmaks kõiki loojaid IO tähenduses. Loojat iseloomustab individuaalne (loominguline) panus ja sellega kaasnev isiklike õiguste andmine.

Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsioon (Berni konventsioon) ei defineeri otsest autorit. Konventsioonis sisalduvast isiklike õiguste regulatsioonist (art 6^{bis}) võib eeldada, et autoriks on inimene (füüsiline isik). AutÕS määratleb üheselt autori füüsilise isikuna (§ 28 lg 2). Autoriks PS § 39 tähenduses võib lugeda ka esitajat (AutÕS § 64). Esituse kaitstakse küll autoriõigusega kaasnevate õiguste peatükis (AutÕS VIII ptk), kuid esitajal tekivad samamoodi kui autoril isiklikud õigused (AutÕS § 66), mis on omased loojale.

Sarnasest loogikast saab lähtuda ka tööstusomandi puhul. PatS kohaselt on leiutise autor füüsiline isik, kes oma leiutustegevusega on loonud leiutise (§ 13 lg 1). TDKS sätestab sarnase põhimõtte (§ 12). Tööstusomandi objektid (nt kaubamärk), millega seoses puuduvad isiklikud õigused ja autor, on PS § 32 kaitsealas.

Õigused kaasnevate õiguste objektidele ja tööstusomandile, mis tekivad investeeringust ning millel puudub autor seaduse tähenduses (nt iseseivate õigustega kaitstav ehk *sui generis*-andmebaas, fonogramm, kaubamärk, ärisaladus, geograafiline tähis jms) on PS § 32 kaitsealas. Kui IO varalised õigused on teisele isikule üle läinud (nt lepingu alusel), siis ka need on kaitstavad PS § 32 alusel.

3. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonist tuleneb autori õigus mittevaraliste ja varaliste huvide kaitsele (art 27). Sarnase õiguse sätestab ka majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (art 15). Detailsem isiklike (mõnikord kasutatakse ka terminit „mittevaraliste“) õiguste regulatsioon tuleneb Berni konventsioonist. Selle art 6^{bis} kohaselt on kesketeks isiklikeks õigusteks õigus autorsusele, õigus vaidlustada teose moonutamine ning au ja väärikuse kaitse. EL-s ei ole autori isiklike õiguste regulatsioon harmoneeritud. Eesti autoriõiguse seadus, lähtudes Prantsuse *droit d'auteur*-doktriinist, sätestab Euroopa ühe ulatuslikuma isiklike õiguste kataloogi (§ 12). Esitaja isiklikud õigused on nimetatud AutÕS §-s 66.

Leituse ja tööstusdisainilahenduse autoril on õigus autorsusele (PatS § 13; TDKS § 12).

Eesti õiguses on selgelt väljendatud põhimõte, et autorile kuuluvad varalised õigused tähendavad autori võimalust ise oma loomingut kasutada ja keelata kolmandatel isikutel selle kasutamise (AutÕS §d 13, 66; PatS § 15; TDKS § 16). Mitmetes õigussüsteemides on autori varalised õigused defineeritud vaid keeluõigustena.

4. PS § 39 kohaselt on autoril võõrandamatu õigus oma loomingule. Võõrandamatus tähendab siinkohal autori lahutamatumat tema loomingust (AutÕS § 11 lg 2; PatS § 13 lg 6; TDKS § 13 lg 2) ning loomingu sundvõõrandamise keeldu. IO varalised õigused on üleantavad (AutÕS § 11 lg 3; PatS § 13 lg 9; TDKS § 13 lg 3 ja § 14). Autori isiklikke õigusi ei saa küll üle anda, kuid autor saab näiteks anda loa oma teose kasutamiseks ilma autorsust mainimata, muutmiseks või siis leppida kokku variautorsuses (AutÕS § 12).

5. IO piirangute ehk IO objekti vaba kasutamise tingimused on rahvusvahelisel ja EL tasemel kokku lepitud. Autori varaliste õiguste piirangute vundamendi moodustab nn kolmeastmeline test. Näiteks sisaldub see Berni konventsioonis (art 9 (2)), intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingus (TRIPS-leping) (art-d 13, 30) ja EL direktiivides. Kolmeastmelise testi tähtsust on rõhutanud Euroopa Kohus (EKo C-162/10, *Phonographic Performance (Ireland) Limited vs. Iirima*, 15.03.2012, p-d 75–76) ja ka Riigikohus (nt RKTko 27.11.2019, 2-16-17491/52, p 21.1; RKTkm 27.02.2017, 3-2-1-159-16, p 15).

Piirang võib tugineda ka teistele põhiõigustele, nagu näiteks sõnavabadus (EIKo 36769/09, *Ashby Donald jt vs. Prantsusmaa*, 10.01.2013, p 34).

6. Intellektuaalomandi rikkumisega on tegemist, kui IO objekti kasutamiseks puudub autori nõusolek (lisaks litsentsile ehk loale võib autor anda ka deliktulist vastutust välistava (vormivaba) nõusoleku – RKTko 13.12.2006, 3-2-1-124-06, p 16) ning kasutus ei tugine ka piirangule. Õiguskaitse saab olla tsiviil- või karistusõiguslik. IO õiguskaitse tagamise rahvusvahelised miinimumstandardid nähakse ette rahvusvahelistes kokkulepetes (nt TRIPS-leping) ning Euroopa Liidu õiguses. EL õigusega reguleeritakse ka intellektuaalomandi õiguskaitse tagamist tollis.

PARAGRAHV 40

Igaühel on südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus.

Kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on vaba. Riigikirikut ei ole.

Igaühel on vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust.

1. Usu- ja veendumusvabaduse olulisemad põhimõtted on sätestatud PS §-s 40, aga ka §-s 41, mis sätestab igaühe õiguse jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele. PS §-de 40 ja 41 kõrval on PS-s mitmeid teisi paragrahve, mis on usu- ja veendumusvabaduse sisustamisel olulised, sh §-d 11 (põhiõiguste piiramise alused), 12 (diskrimineerimise keeld), 19 (igaühe õigus eneseteostusele), 42 (veendumuse kohta andmete kogumise ja talletamise keeld), 45 (sõnavabadus), 47 (kogunemiste ja koosolekute vabadus), 48 (ühinemisvabadus),

124 (asendusteenistus) ning 130 (põhiõiguste piiramine erakorralise või sõjaseisukorra ajal). Tähtis on ka § 50, mis kaitseb vähemusrahvuste kultuurautonoomiat.

2. Paragrahvid 40, 41 ja 45 on omavahel tihedalt seotud ja nende piiritlemine on keeruline ning teatud juhtudel võimatu (vt §-de 41 ja 45 komm-d). Eriti puudutab see usuliste ja mitte-usuliste veendumuste eristamist. Seda näitab ka nende sätete kujunemislugu Põhiseaduse Assamblees. PS § 41 lg 1 paiknes PS eelnõu eri redaktsioonides eri paragrahvides. Näiteks kõlas PS eelnõu 13.12.1991 redaktsiooni § 18 lg 1 järgmiselt: „Igaühel on südametunnistuse, usu- ja mõttevabadus. Kedagi ei tohi sundida muutma oma arvamusi ja veendumusi.“

3. Usu- ja veendumusvabaduse sisustamisel PS-s on olulised Eestile siduvad rahvusvahelised instrumendid. Usu- ja veendumusvabaduse defineerimisele tänases rahvusvahelises õiguses pani aluse 1948. a ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon, mille art 18 analoogiliselt PS-ga sätestab iga inimese õiguse mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusele. See õigus kätkeb vabadust oma usku või veendumusi muuta, samuti vabadust vabalt kuulutuada oma usku või veendumusi nii üksikult kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt õpetuse, jumalateenistuse ja religioosete ning rituaalsete kombetalituste kaudu.

4. Ülddeklaratsioonis nimetatud vabadus leidis tee 1966. aasta ÜRO KPÕRP art-sse 18, mille p 1 sätestab, et igal inimesel on õigus mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusele. See õigus kätkeb vabadust omada või vastu võtta usku või veendumusi omal valikul ja vabadust tunnistada oma usku või veendumusi. Pakt jõustus Eesti suhtes 21.01.1992. Pakti art 18 p-ga 1 sarnane säte sisaldub ka ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 14 p-s 1, mis sätestab, et osalisriigid austavad lapse mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust. Konventsioon jõustus Eesti suhtes 20.11.1991. ÜRO 1981. aasta deklaratsioon kõigi sallimatuse ning diskrimineerimise vormide likvideerimise kohta usu või veendumuse alusel (ÜRO 1981. a deklaratsioon) kordab oma art 1 p-des 1–3 kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti sõnastust.

5. **Euroopa tasandil on** § 40 lg 1 koos lg-ga 3 sarnane EIÕK art-ga 9, mis kehtestab samuti õiguse mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusele. EIÕK art 9 sedastab, et see õigus kätkeb vabadust muuta oma usku või veendumusi, samuti vabadust kuulutada oma usku või veendumusi. Seega käsitletakse ka konventsioonis veendumusi koos mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusega. PS-s on veendumuste kaitse (koos õigusega jääda truuks oma arvamustele) paigutatud eraldi paragrahvi (§ 41). Tegemist on siiski pigem terminoloogilise kui sisulise erinevusega, eriti arvestades § 40 lg 1 ja § 41 lg 1 piiritlemise problemaatilisust. Sisuliselt räägib ka PS usu- ja veendumusvabaduse kaitsest. Sellele viitab tõsiasi, et PS § 42, sätestades keelu koguda ja talletada kodaniku vaba tahte vastaselt andmeid tema veendumuste kohta, kasutab vaid mõistet „veendumus“. Samas on §-ga 42 kaitstud nii §-s 40 kui ka §-s 41 käsitletud veendumused. Paragrahv 42 kaitseb Eesti kodaniku andmete kogumise ja talletamise eest tema kõikvõimalike veendumuste (nt kõlbelised, poliitilised, usulised) kohta (vt § 42 komm-d).

6. Eestile on oluline ka EL õigus. Lissaboni lepingu kaudu tehti õiguslikult siduvaks Euroopa Liidu põhiõiguste harta, mis muu hulgas sisaldab artiklit usu- ja veendumusvabaduse kaitseks. Sõnaselgelt on harta art 10 lg-s 2 kirja pandud ka õigus keelduda sõjaväeteenistusest

oma veendumuse tõttu, mis teistes (varasemates) rahvusvahelistes instrumentides tekstina puudub. Harta eesmärk on kaitsta inimeste põhiõigusi ja vabadusi meetmete suhtes, mille on võtnud EL institutsioonid või liikmesriigid EL õiguse rakendamisel. Usuvabadust on käsitletud ka Euroopa Kohus. Harta art 10 lg 1 sätestab nii nagu eeltoodud rahvusvahelised instrumentid ning EIÕK mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse. See õigus kätkeb vabadust muuta usku või veendumusi, samuti vabadust kuulutada usku või veendumusi nii üksi kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt kultuse, õpetamise, tava ja kombetalituse kaudu. Seega ühendab ka harta nii usu- kui ka veendumusvabaduse kaitse.

7. Selline usu- ja veendumusvabaduse käsitus on jõudnud ka kohtupraktikasse. Näiteks rõhutas EIKo oma kuulsas kaasuses *Kokkinakis vs. Kreeka* (EIKo 14307/88, *Kokkinakis vs. Kreeka*, 25.05.1993), et EIÕK art-s 9 sätestatud mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus on üks demokraatliku ühiskonna alustalasiid. See alustala on eluliselt vajalik kaitsmaks uskujate identiteeti ja elukontseptsiooni, kuid võrdselt väärtuslik on see ka ateistidele, agnostikutele, skeptikutele ja ükskõiksetele. Kohus lisas, et demokraatlikust ühiskonnast lahutamatu pluralism sõltub sellest vabadusest. Kaasuses *Päästarmee vs. Venemaa* (EIKo 72881/01, *The Moscow Branch of the Salvation Army vs. Venemaa*, 05.10.2006) rõhutas EIK, et pluralism on ehitatud kultuuriliste traditsioonide, etniliste ja kultuuriliste enesemääratluste, uskumuste, kunstiliste, kirjanduslike ja sotsiaal-majanduslike ideede ja kontseptsioonide mitmekesisuse ja dünaamika siirale tunnustamisele ja austamisele.

8. Samas ei ole näiteks kõik veendumused ja arvamused kaitstud EIÕK art-ga 9. Kaasuses *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik* leidis kohus, et termin „veendumus“ (*belief*) art-s 9 tähendab vaateid (*views*), mida teatud määral iseloomustavad veenvus (*cogency*), tõsidus (*seriousness*), kokkukuuluvus (*cohesion*) ning tähtsus (*importance*) – seega mitte igasugune sisemine või triviaalne veendumus või arvamus, vaid teatud kriteeriumidele vastav veendumus. Need kriteeriumid eristavad ka veendumusi, mille väljendamine kuulub vastavalt EIÕK art 9 või art 10 (sõnavabadus) kaitsealasse (EIKo 7511/76, 7743/76, *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik*, 25.02.1982).

9. Samuti võib juhtuda, et teatud usuline või mitteusuline veendumus ei kuulu üldse EIÕK kaitstavate veendumuste hulka. Nimelt sätestab konventsiooni art 17 keelu konventsioonis sisalduvaid õigusi kuritarvitada (vt ka §-de 10 ja 45 komm-d; EIKo 23414/02, *Wood vs. Ühendkuningriik*, 16.11.2004; EIKo 35222/04, *Pavel Ivanov vs. Venemaa*, 20.02.2007; EIKo 34367/14, *Belkacem vs. Belgia*, 27.06.2017): „Midagi käesolevas konventsioonis ei või tõlgendada selliselt, et see annab mingile riigile, isikurühmale või üksikisikule õiguse tegevuseks või teoks, mille eesmärk on konventsiooniga sätestatud õiguste või vabaduste kaotamine või nende piiramine suuremal määral, kui see on ette nähtud konventsioonis.“ Artikli 17 kohaldamine tähendab sisuliselt ka seda, et piirangu sobivust, proportsionaalsust ei hinnata, sest väljendatud veendumus on juba oma olemuselt vastuolus konventsioonis kaitstud väärtustega, eelkõige inimväärikuse ideega (vt ka EIKo 7511/76, 7743/76, *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik*, 25.02.1982, p 35). Samas on EIKo rõhutanud, et art 17 tuleb kohaldamisele vaid erandlikel juhtudel ja ekstreemsetes kaasustes – „only on an exceptional basis and in extreme cases“ (EIKo 31098/08, *Hizb Ut-Tahrir jt vs. Saksamaa*, 12.06.2012, p 72). Selline

lähenemine on põhjendatud, sest vastasel juhul võib ükskõik milline usk või veendumus, mida on vähegi võimalik tõlgendada konventsiooniga vastuolus olevaks, olla automaatselt, ilma kaalumiskohustusega selle kaitsealast välja lülitatud.

10. PS § 40 lg 3 ja § 45 lg 1 viitavad *forum externum*'ile (st aktiivsele, eelkõige tegevuse kaudu teostatud vabadusele). Vaadete väljendamise või nende levitamise eelduseks on õigus ja võimalus neid vaateid omada. Viimast õigust kaitsevad § 40 lg 1 ja § 41 lg 1. Tegemist on reservatsioonita põhiõigusega (absoluutse õigusega). Nimetatud sätted viitavad *forum internum*'ile (st passiivsele, seesmisele vabadusele). Nii nagu on kaitstud absoluutne õigus oma mis tahes vaadetele, on kaitstud ka õigus olla ilma vaadeteta, neist loobuda või neid muuta.

11. Paragrahvi 40 lg 1 kaitseb nii religioosseid kui ka mittereligioosseid vaateid. Sama kehtib § 41 kohta. Paragrahvi 40 lg 1 ja § 41 lg 1 kaitseala eristamisel ei ole praktilist tähendust, sest mis tahes vaadete olemise (*forum internum*) ei tohi riik sekkuda. Nii § 40 lg 1 kui ka § 41 lg 1 kujutavad endast reservatsioonita põhiõigusi. Kui isiku vaated ja sisemised veendumused kasvavad üle vaadete väljendamiseks või mõtete realiseerimiseks, võivad kõne alla tulla PS-st tulenevad või PS-ga lubatud (nt § 40 lg 3, § 41 lg 2, § 45 lg 1) piirangud. Teoreetiline ja praktiline vahetegu *forum internum*'i ja *forum externum*'i vahel on problemaatiline. Seega tuleb piirangute kehtestamisel olla tähelepanelik, et usu- ja veendumusvabadust selle absoluutses sfääris ei rikutaks.

12. Paragrahvi 40 lg 3 tagab õiguse täita usutalitusi (*forum externum*). Üldiselt tuleb usu ja usutalituse mõisteid sisustada avaralt ning mitte piirduda vaid traditsiooniliste ja harjumuspäraste uskude ja usutalitustega. Vastasel juhul võidakse diskrimineerida vähetuntud või uusi usundeid. Usu- ja usutalituse täitmise vabadus ei hõlma ainult usulisi talitusi kitsamas mõttes (nt jumalateenistust, palvetamist), vaid hõlmab näiteks sakraalehitiste rajamist, teatud riietuse kandmist (nt muslimi naiste burka, *hijab*; sikhi meeste dastaar (turban), kirpan (nuga) ja kara (käevõru, mida kannavad nii mehed kui ka naised), toidu tarvitamist jne. ÜRO 1981. aasta deklaratsioon kõigi sallimatuse ning diskrimineerimise vormide likvideerimise kohta usu või veendumuse alusel deklareerib lisaks eeltoodule, et usu- ja veendumusvabadus sisaldab nt õigust luua heategevuslikke ning humanitaarseid institutsioone; õigust teatud ulatuses valmistada, omandada ja kasutada religioosse tava või riitusega seotud materjale või tooteid; levitada religioonispetsiifilist kirjandust; jagada õpetust selleks sobivates kohtades; vastavalt oma religiooni nõuetele omada puhkepäevi, pidada pühasid, viia läbi tseremooniaid ning koolitada, määrata või valida usuliidraid.

13. EIK on korduvalt toonitanud, et usuvabadus konventsiooni mõttes välistab igasuguse riigipoolse diskretsiooni otsustada, kas usk või selle väljendamise viis on legitiimsed (vt nt EIKo 18748/91, *Manoussakis jt vs. Kreeka*, 26.09.1996, p 47; EIKo 18147/02, *Saientoloogia Kirik vs. Venemaa*, 05.04.2007).

14. Samas on konventsiooni art 9 alusel teatud juhtudel nõutud, et isik mingil määral tõendaks oma religiooni või veendumuse olemasolu. Seda eriti sellistel juhtudel, kui vaidlusaluseks küsimuseks on erandite tegemine üldkehtivatest reeglitest või soodustuste andmine.

Erandite tegemine tööajas oli vaatluse all nt EIK kaasuses *Kosteski vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik* (EIKo 55170/00, *Kosteski vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*, 13.04.2006). Selles kaasuses ei ilmunud kaebaja tööle, põhjendades oma puudumist vajadusega tähistada usupüha. Tööandja määras distsiplinaar karistuse. Kaebaja väitis, et on islami usku. Islami usupühad on endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis avalikud pühad ning vastava usu järgijatel on õigus neid tähistada. Nii riigisisestes kohtutes kui ka EIK-s tekkis kahtlus, kas kaebaja puhul oli tegemist islamiusulisega. Kohtu arvates ei tõendanud kaebaja piisavalt oma usulist kuuluvust. EIK asus seisukohale, et kuna seadusega on antud islamiusulistele erand üldkehtivast töö- ja puhkeaja regulatsioonist, siis on õigustatud nõuda, et isik tõendaks mingil määral oma usulist kuuluvust. Sellel põhjusel leidis kohus, et ei rikutud *Kosteski* usuvabadust ning õigust mittediskrimineerimisele. Analoogiline tõendamisküsimus on kerkinud üles ka vangide usuvabadusega seonduvalt (nt EIKo 18429/06, *Jakóbski vs. Poola*, 07.12.2010; EIKo 14150/08, *Vartic vs. Rumeenia (nr 2)*, 17.03.2014), kus küll kohus leidis, et kaebajate usuvabadust rikuti, kui neile keelduti andmast usuliste veendumuste kohast taimetoitu). Kui üldiselt on usu- ja veendumusvabadusega seotud kohtupraktika Eestis minimaalne teiste riikide omaga võrreldes, siis nt vangide usuvabadusega seotud kaasused on mitmel põhjusel tõusuteel.

Ühes hiljutisemas EIK sõjaväeteenistusest keeldumise kaasuses ei leidnud kinnitust kaebaja kindel ja siiras veendumus, et sõjas osalemine või relva kandmine on tema jaoks täiesti välistatud ja tema veendumustega tõsisel konfliktis. Kaebaja keeldus sõjaväeteenistusest sekulaarse riigi jaoks, küll aga oli nõus osalema teenistuses, kui riiklik süsteem põhineks koraanil. Kohus leidis, et antud kaasuses art 9 (usu- ja veendumusvabadus) ülaltoodud põhjusel kohaldamisele ei kuulu. Kohus rõhutas, et mitte igasugune arvamus või veendumus ei kuulu art 9 lg 1 kaitsealasse (EIKo 26012/11, *Enver Aydemir vs. Türgi*, 07.06.2016). EIK tuletas meelde, et ka KPÕRP alusel tegutsev Inimõiguste Komitee on asunud seisukohale, et kuigi pole olemas ühtset süümekeeldumise definitsiooni ning konventsioonid sõnaselgelt sellest ei räägi, kuulub süümekeeldumine sõjaväeteenistusest art 18 kaitsealasse, kui kohustus kasutada surmavat jõudu (*lethal force*) on tõsisel konfliktis usu- ja veendumusvabadusega (komitee üldised kommentaarid nr 22, p 11). Seega, kuigi on keelatud sisulistes usulistes küsimustes sekkumine (usu või selle väljendamise viisi legitiimsuse hindamine, vt p 10), on teatud juhtudel õigustatud hinnata kaebaja siirust ning konflikti tõsidust riivatava vabadusega (vt nt ka hiljutist sõjaväeteenistusest keeldumise kaast patsifistlike veendumuste tõttu: EIKo 49972/16, *Dyagilev vs. Venemaa*, 10.03.2020).

15. Õigus täita usutalitust ei ole piiratu. Usutalituse täitmine ei tohi § 40 lg 3 kohaselt kahjustada avalikku korda, tervist ega kõlblust. KiKoS § 8 lg 1 lisab, et kahjustada ei tohi teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Selline piirang tuleneb PS § 19 lg-st 2. Analoogilised piirangud on sätestatud EIÕK art 9 lg-s 2: „Vabadust kuulutada oma usku või veendumusi võib piirata üksnes seaduses ettenähtud kitsendustega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.“ KPÕRP art 18 lg 1 sätestab sama moodi nagu EIÕK, et usu- ja veendumuste tunnistamise vabadus allub ainult seaduse poolt kehtestatud ja ühiskondliku turvalisuse, korra, tervise ja moraali, samuti teiste isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsmiseks vajalikele piiramistele.

16. Problemaatiline on KiKoS § 8 lg-s 1 toodud õiguste loetelu, mida ülaltoodud alustel piirata võib. Nimelt sätestatakse, et igal isikul on õigus vabalt valida, tunnistada ja kuulutada oma usulisi veendumusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist, kõlblust ega teiste inimeste õigusi ja vabadusi. PS võimaldab neil alustel piirata vaid usutalituse täitmise õigust (eelkõige siis, kui see kuulub *forum externum*'i valdkonda), mitte aga õigust usulisi veendumusi vabalt valida ja tunnistada, mis on reservatsioonita põhiõigus (*forum internum*). KiKoS § 8 lg 1 tuleb tõlgendada kooskõlas PS-ga.

KiKoS § 9 kehtestab teatud erisused seoses usuliste talituste täitmisega ravi-, õppe-, hoolekande- ja kinnipidamisasutustes ning väeosades. Nimelt lisaks PS-s sätestatud piirangutele on lisatud, et lubatud on usutalituse täitmine, kui see ei kahjusta nendes asutustes kehtestatud korda ning teiste seal viibivate isikute õigusi. Seda KiKoS sätet ei tohi aga tõlgendada PS-s lubatud piirangutega võrreldes lisapiirangute kehtestamisena.

Iga põhiõiguse riive peab olema PS-ga kooskõlas, demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Selline nõue tuleneb PS §-st 11. Nii Eesti PS kui ka EIÕK puhul on piirangute aluste (nt avalik kord, tervis, kõlblus) sisustamine problemaatiline. EIÕK ja ka PS puhul taandub küsimus usuvabaduse ulatusest piirangute proportsionaalsuse kindlakstegemisele. Sellega seoses kontrollib kohus 1) abinõu sobivust; 2) vajalikkust ja 3) vajadusel proportsionaalsust kitsamas mõttes (vt § 11 komm-d). EIK kasutab piirangute hindamiseks ka tungiva sotsiaalse vajaduse kategooriat (vt põhiõiguste piiramise kohta EIK-s lähemalt komm 45). Põhjenduste vajalikkusele usuvabaduse piiramisel on juhtinud tähelepanu näiteks ka Riigikohtu halduskolleegium Härjapea Taarausulistele ja Maausuliste Koja kassatsioonkaebuses, mis puudutas Hiimäele tuulepargi rajamist (RKHKO 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 15).

17. Paragrahvidega 40 ja 41 kaitstavaid õigusi tagab täiendavalt § 12, mille lg 1 keelab muu hulgas diskrimineerimise usutunnistuse ja veendumuste tõttu. Selline keeld sisaldub ka rahvusvahelistes inimõigusaktides (nt EIÕK art 14 ja 12. lisaprotokoll; kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 2 p 1 ja art 26; MSKÕP art 2 p 2; lapse õiguste konventsiooni art 2 p 1, inimõiguste ülddeklaratsiooni art 2 lg 1). Samuti keelab diskrimineerimise usutunnistuse ja veendumuste alusel 1981. a ÜRO deklaratsioon. PS § 12 lg 2 keelab usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamise ning kohustab seadusandjat neid tegusid kriminaliseerima. KarS-ga ongi seadusandja kehtestanud vastutuse sotsiaalse vaenu ja võrdõiguslikkuse rikkumise eest, samuti usuvabaduse rikkumise ja usulisse ühendusse astuma ja selle liikmeks olema sundimise eest. KPÕRP art-l 27 on täiendav tähtsus vähemusrühmade kaitsel, sätestades, et maades, kus eksisteerivad etnilised, usulised või keelelised vähemusrühmad, ei tohi sellistesse vähemusrühmadesse kuuluvatele isikutele keelata õigust kasutada koos selle rühma teiste liikmetega oma kultuuri, tunnistada oma usku ja täita selle rituaale ning tarvitada emakeelt (vt ÜRO Inimõiguste Komitee üldine kommentaar nr 23).

18. Kaasuses *Thlimmenos vs. Kreeka* (EIKo 34369/97, *Thlimmenos vs. Kreeka*, 06.04.2000), mis puudutas ebavõrdset kohtlemist usu tõttu, rõhutas EIK, et võrdsusõigust ei ole rikutud mitte ainult siis, kui riik kohtleb analoogses situatsioonis olevaid isikuid erinevalt ilma objektiivse ja mõistliku põhjendusega, vaid ka siis, kui riik ilma objektiivse ja mõistliku

põhjenduseeta ei kohtle oluliselt erinevates situatsioonides olevaid isikuid erinevalt. Sellest tulenevalt võib teatud juhtudel olla usuvabaduse ja võrdsusõiguse kaitsmiseks nõutud erandite tegemine üldkehtivatest seadustest põhjendatud. Selline nõue puudutab eelkõige süümekeeldujaid. Näiteks on Eesti Vabariigis usulisel või kõlbelisel alusel võimalik keelduda kaitseväeteenistusest. Samas sätestab PS § 124 lg 2, et usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keelduja on kohustatud läbi tegema asendusteenistuse seaduses ettenähtud korras (vt § 124 komm 5). Riigikohtu kriminaalkolleegium on märkinud, et PS §-s 40 garanteeritav usuvabadus ei sisalda õigust keelduda asendusteenistusest (RKKKo 27.08.1996, 3-1-1-82-96). Selline lahend on kooskõlas rahvusvahelise praktikaga (EIKo 23459/03, *Bayatyan vs. Armeenia*, 07.07.2011; EIKo 14604/08 jt, *Mushfig Mammadov jt vs. Aserbaidžaan*, 17.10.2019). LoKS-s ning valdkonna eest vastutava ministri määruses on ette nähtud erandid looma tapmisele religioosel eesmärgil. Eestis registreeritud usuline ühendus võib religioosel eesmärgil erimeetodit kasutades tappa põllumajanduslooma tingimusel, et tapmine toimub tapamajas ja see on vajalik usulise ühenduse liikmete tarbeks ning tapmise juures viibib korrakaitseorgani esindaja. Samas tuleb ka looma religioosel eesmärgil hukkamise puhul valida hukkamisviis, mis põhjustab loomale võimalikult vähe füüsilisi ja vaimseid kannatusi. Seadus täpsustab, kuidas ja millal tuleb loom uimastada. EL õigusest (vt nõukogu 27.11.2000 direktiivi 2000/78/EÜ) tulenevalt on Eestis vastu võetud kaks olulist seadust, mis võrdset kohtlemist käsitlevad: VõrdKS ning SoVS. VõrdKS kehtestab erandi võrdse kohtlemise reeglitest. Nimelt võivad usulised ühendused ja teised usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega avalikud või eraorganisatsioonid diskrimineerida usutunnistuse või veendumuste alusel, kui isiku usutunnistus või veendumus on selles organisatsioonis kutsetegevuse laadi või sellega seotud tingimuste tõttu oluline ja põhjendatud kutsenõue. Seadus laiendab seda erandit veelgi, sätestades, et usutunnistusel või veendumustel põhinevate eetosega avalikel või eraorganisatsioonidel on õigus nõuda nende heaks töötavatel isikutel tegutsemist heas usus ning lojaalsust organisatsiooni üldisele kõlbelisele iseloomule. Olulist ja põhjendatud kutsenõuet on selles kontekstis käsitlenud Euroopa Kohus nt kaasustes EKO C-68/17, *IR vs. JQ*, 11.09.2018 ning EKO C-414/16, *Vera Egenberger vs. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, 17.04.2018. SoVS sätestab erandi soolise diskrimineerimise keelust. Nimelt ei kohaldata seda seadust registreeritud usuühendustes usu tunnistamisele ja viljelemisele või vaimulikuna töötamisele. Lisaks erandi tegemisele soolise võrdõiguslikkuse põhimõttest viitab see sätestus vajadusele kaitsta Euroopas väärtustatud ja põhiõigusena kaitstud kollektiivset usuvabadust ja religioossete organisatsioonide autonoomiat.

19. EIK on korduvalt rõhutanud, et õigused ja vabadused peavad olema reaalselt kasutatavad ja efektiivsed, need ei või olla illusoorseid (EIKo 44774/98, *Leyla Sahin vs. Türgi*, 10.11.2005, p 136). Riigil ei ole mitte ainult negatiivne kohustus hoiduda sekkumast usu- ja veendumusvabaduse realiseerimisse, vaid ka positiivne kohustus garanteerida see vabadus (vt riigi kohustuste kohta ka PS II ptk sissejuhatus, §-de 13, 14 komm-d). Seetõttu ei saa näiteks täielikult nõustuda Tallinna Ringkonnakohtu seisukohaga, et kuna PS §-s 40 on sätestatud usuvabadus vabaduspõhiõigusena, on isikul õigus nõuda, et tema usuvabadusse ei sekkutaks, kuid ta ei saa nõuda kelleltki talle usuvabaduse teostamiseks teatud soorituste tegemist (TrtRnKo 15.11.2013, 3-11-2943, p 13). Tõsi, selle positiivse kohustuse sisu

ja ulatus, kui kaugele peab riik minema või võib minna oma positiivse kohustuse täitmisel, mida religioossed isikud või ühendused on õigustatud riigilt nõudma, on vaieldav (vt nt EIKo 23735/16 ja 23740/16, *Erlich ja Kastro vs. Rumeenia*, 09.06.2020). Muu hulgas peab järgima ka neutraalsuse ja mittediskrimineerimise printsiipi. Kindlasti on riigil positiivne, põhiseaduse kõrval ka rahvusvahelisest õigusest tulenev kohustus kaitsta isikute usu- ja veendumusvabadust teiste isikute teatud rünnete eest. Selleks otstarbeks on näiteks KarS § 154 korras karistatav usuvabaduse rikkumine tegevuse eest, millega teadvalt ja ilma seadusliku aluseta takistatakse usulise veendumuse olemasolu või selle puudumise tunnistamist või kuulutamist või usutalituse või usulise kohustuse täitmist. KarS § 155 näeb ette karistuse muu hulgas usulise ühenduse asutamise või sellisesse ühendusse kuulumise vabaduse rikkumise eest. Siia kuuluvad ka kriminaalkorras karistatav usulise vaenu õhutamine (KarS § 151, vt ka § 45 komm-d) ja võrdõiguslikkuse rikkumine (KarS § 152). Samas läheb kaitsekohustusest kaugemale nt KiKoS § 8 lg 6, mis sätestab, et igale isikule on tagatud õigus saada maetud vastavalt oma usutunnistusele. Seda õigust pole seadusandja siiski käsitanud absoluutsena. KalmS § 9 lg 1 täpsustab, et matmine või ümbermatmine peab toimuma väärikalt, võimaluse korral surnu usulist ja kultuurilist kuuluvust arvestades. KiKoS § 8 lg 7 täpsustab ka koguduse kohustusi selles osas. Küll ilma korraliku õigusliku regulatsioonita ja mõningate küsitavustega võrdõiguslikkuse garanteerimisel on riik sisse seadnud kaplaniteenistuse nt kaitseväes, kinnipidamisasutustes ja politseis, mis samuti läheb kaugemale usu- ja veendumusvabaduse käsitlemisest puhtalt tõrjeõigusena.

20. PS § 40 lg 3 sätestab, et igaühel on vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitust. Seega kaitseb Eesti PS nii individuaalset kui ka kollektiivset usu- ja veendumusvabadust ning usuliste ühenduste autonoomiat (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96). Selline kaitse on sarnane EIÕK art-ga 9 (vt nt EIKo 18147/02, *Saientoloogia Kirik vs. Venemaa*, 05.04.2007 ja EIKo 45701/99, *Metropoliitlik Kirik vs. Moldova*, 27.03.2002). Kollektiivne usuvabadus on nii inimeste grupil kui ka nt usulisel organisatsioonil (nt usuline ühendus ja usuühing KiKoS tähenduses). Selliselt on kaitstud ka ühendused, millel ei ole juriidilise isiku staatust Eesti Vabariigis (vt nt EIKo 25528/94, *Canea Katoliku Kirik vs. Kreeka*, 16.12.1997; EIKo 28626/95, *Jehoova Tunnistajad vs. Bulgaaria*, 03.07.1997; EIKo 6303/05, *Masaev vs. Moldova*, 12.08.2009). Võib öelda, et kõige põhjalikuma kirjelduse kollektiivsest usuvabadusest ja usuliste ühenduste autonoomiast annab 1981. a ÜRO deklaratsioon. Kollektiivne usuvabadus laieneb teatud määral ka usutunnistusel või veendumusel põhineva eetosega eraõiguslikele organisatsioonidele (nt koolid, haiglad, lasteaiad jne).

Rahvusvahelises inimõigustealases diskussioonis on üks päevateemasid konfliktid üksikisiku õiguste ja kollektiivse usuvabaduse vahel. Kuigi kollektiivse usuvabaduse kaitse on paljudel juhtudel oluline individuaalse usuvabaduse kaitseks, ei ole konfliktid välditavad. Seejuures võib üksikisiku ja kollektiivi vaheline vaidlusküsimus puudutada mitte ainult usuvabadust, vaid näiteks üksikisiku õigust era- ja perekonnaelu puutumatusse, sõnavabadusele (nt usulises ühenduses, usulise eetosega koolis, haiglas jne), kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadust ning õigust võrdsele kohtlemisele ja mittediskrimineerimisele.

Eesti suhteliselt rahulikul usulisel maastikul on selletemaline debatt peaaegu olematu, v.a üksikud meediakünnise ületanud vaidlused (vt nt EELK selgitas soovolinikule, miks tagandati üks vaimulik ametist. – Meie Kirik, 11.10.2011; Risti koguduse õpetaja kaitstes

kooseluseadust, peapiiskop on nõrдинud. – Postimees, 05.10.2017). Puudub kohtupraktika. Kaasuste hulk EIKo-s on aga aasta-aastalt kasvanud (vt nt EIKo 12242/86, *Rommelfanger vs. Saksamaa*, 06.09.1989; EIKo 30882/96, *Pellegrini vs. Itaalia*, 20.10.2001; EIKo 1620/03, *Schüth vs. Saksamaa*, 23.12.2010; *Obst vs. Saksamaa*, 23.10.2010; EIKo 18136/02, *Siebenhaar vs. Saksamaa*, 03.02.2011; EIKo 2330/09, *Sindicatul "Păstorul cel Bun" vs. Rumeenia*, 09.07.2013; EIKo 56030/07, *Fernández Martínez vs. Hispaania*, 12.06.2014; EIKo 56665/09, *Károly Nagy vs. Ungari*, 14.09.2017; EIKo 28617/13 ja 50919/13, *Tothpal ja Szabo vs. Rumeenia*, 19.02.2019 jne). Kõik eelnimetatud EIK kaasused puudutasid töö- või teenistus-suhteid usulises ühenduses. Näiteks kinnitas EIK suurkoda, kuigi nabi enamusega (10 : 7), usuliste ühenduste autonoomia olulisust kaasuses *Károly Nagy vs. Ungari* (EIKo 56665/09, *Károly Nagy vs. Ungari*, 14.09.2017), kus küsimuse all oli EIÕK art 6 rikkumine. Kaasus puudutas pastorit, kelle volitused ja teenistustoetuste maksmine osaliselt peatati ja kes hiljem ametist vabastati kirikusisese distsiplinaarmenetluse tulemusena. EIK leidis, et art 6 ei kuulu kohaldamisele. Kaebaja nõuet hüvitisele ei saanud riigisisestes kohtutes jõustada, kuna tema teenistus kirikuõpetajana ning ametisse nimetamise kiri, millele tema teenistus tugines, olid hõlmatud kirikuseadusega, mitte riigiseadustega. Kohus pidas siiski oluliseks märkida, et Ungari kirikuseadus (Church Act) ei andnud täielikku immuniteti kirikutele ja nende ametnikele tsiviilnõuete vastu. Kohus pidas piisavaks, et välistatud olid asjad, mis puudutasid kiriku sise-misi reegleid ja seadusi (EIKo 56665/09, *Károly Nagy vs. Ungari*, 14.09.2017, p 74). Kaasuses *Tothpal ja Szabo vs. Rumeenia* (EIKo 28617/13 ja 50919/13, *Tothpal ja Szabo vs. Rumeenia*, 19.02.2019) aga tuvastas kohus EIÕK art 9 rikkumise. Kaasus puudutas kahte ametist vabastatud luteri kiriku pastorit ja nende karistamist haldus- ja kriminaalkorras, kuna nad jätkasid oma koguduste teenimist. EIK leidis, et oli rikutud konventsiooniga kaitstud õigusi. EIK kordas oma varasemat seisukohta, et isiku karistamist teda vabatahtlikult järgiva usulise rühma juhina tegutsemise eest ei saa pidada demokraatlikus ühiskonnas usulise mitmekesisuse nõuetega kooskõlas olevaks. Kohus märkis, et ühiskonnas võivad tekkida pinged erinevate usuliste ringkondade vahel. Riigi meetmed, mis soosivad ühe religioosse koguduse liidrit või sunnivad kogudust järgima vaid ühte juhti, kujutavad endast usuvabaduse rikkumist. Demokraatlikus ühiskonnas ei pea riik sekkuma, et tagada usukogukondade püsimine või kindlas suunas liikumine.

21. Kui EIK varasema praktika kohaselt olid üksikisiku õigused peamiselt kaitstud õigusega lahkuda usulisest ühendusest, siis praegu võib täheldada paradigma muutust. Uuem kohtupraktika viitab vajadusele kontekstist lähtuvalt kaaluda konfliktis olevaid õigusi. Mida see kaalumiskohustus täpselt usuliste ühenduste autonoomiale tähendab, ei ole selge. Arvestades inimõiguste olulisust, võib lugeda positiivseks arengut, mis sisuliselt kinnitab, et ka usulised ühendused on seotud inimõiguste kaitse kohustusega. Põhimõtteliselt on samas suunas või isegi kaugemale läinud Euroopa Kohus juba ülalnimetatud võrdset kohtlemist käsitlevates kaasustes (vt komm 18). Samas tuleb lahenduste otsimisel nii PS kui ka EIÕK kontekstis silmas pida, et kaitstud on nii individuaalne kui ka kollektiivne usuvabadus. EIK on ise kaasuses *Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria* (EIKo 30985/96, *Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria*, 26.10.2000) toonitanud, et religioosete ühenduste autonoomia on oluline individuaalse usuvabaduse efektiivsele kaitsele ja pluralismile demokraatlikus ühiskonnas. Seetõttu on kaalumiskohustuse täitmisel oluline arvestada nii üksikisiku õiguste kui ka usulise

ühenduse autonoomia olulisusega (nt teistele ühenduse liikmetele).

22. Paragrahvi 40 lg 2 sedastab, et kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on vaba. PS mõisteid „kirik“ ja „usuühing“ tuleb tõlgendada laialt, hõlmatud on kõikvõimalikud religioossed organisatsioonid (kloostrid, kogudused jne). Riik on usuvabaduse tagamiseks kehtestanud KiKoS. KiKoS eristab kaht liiki religioosseid organisatsioone: usulisi ühendusi ning usuühinguid. Vahepegu baseerub vastava organisatsiooni põhitegevusel. Usulised ühendused on kirikud, kogudused, koguduste liidud ja kloostrid ning välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsioonid. Viimane puudutab eelkõige roomakatoliku kiriku institutsioone Eestis. 1999. aastal sõlmiti Eesti Vabariigi ja Püha Tooli vahel kokkulepe katoliku kiriku õigusliku staatuse kohta Eesti Vabariigis.

Usuliste ühenduste põhitegevuse hulka kuulub muu hulgas oma usu tunnistamine ja viljelemine eeskätt jumalateenistuste, usuliste koosolekute ja talituste vormis. Tegemist on eraõiguslike juriidiliste isikutega, mis omandavad õigusvõime nende kandmisega usuliste ühenduste registrisse. Muid religioosseid organisatsioone käsitab seadus usuühingutena ning sätestab, et need kantakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Mittetulundusliku iseloomuga isikute ühendused, mis ei ole kantud registrisse, ei ole juriidilised isikud ja MTÜS § 2 lg 2 kohaselt kohaldatakse neile seltsingute kohta sätestatud. KiKoS annab küll eraldi usulise ühenduse ja usuühingu definitsioonid, kuid enese ühe või teise organisatsioonina määratlemine on ennekõike seda moodustavate isikute otsustada. Seadus kehtestab sellele otsustusvabadusele siiski teatud raamid – näiteks võivad juriidilised isikud kuuluda usuühingusse, kuid mitte kogudusse või kloostri.

Sellest, et kirikutesse ja usuühingutesse kuulumine on vaba, tuleneb, et vaba on nii kirikutesse ja usuühingutesse astumine kui ka nendest lahkumine. Kirikust või usuühingust võib isiku tema oma tahte vastaselt välja arvata vaid seaduses või ühingu põhikirjas nimetatud alustel ja korras (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96). KiKoS § 10 seab lapse iseseisva otsustusõiguse ulatuse kogudusse kuulumise küsimuses sõltuvusse tema vanusest. Kirikutesse ja usuühingutesse astumise vabadus ei tähenda seda, et usulisel ühendusel on põhiseaduslik kohustus isik oma ridadesse vastu võtta, kui isik seda soovib. Usulisel ühendusel on õigus seada kriteeriume oma liikmetele. Samuti võib põhikirjas täpsustada usulisest ühendusest lahkumise korda. See kord ei saa olla takistuseks isikule usulisest ühendusest lahkumiseks.

23. Riigi ja kiriku suhtesse puutuvalt on Eestis läbi vaidlemata mitmed põhimõttelised laadi küsimused. Eriti puudutab see PS §-s 40 kätketud riigi ja kiriku lahutatuse põhimõtte („riigi-kirikut ei ole“) sisustamist praktikas. Riigi ja kiriku suhte sisustamisel on olulised Eestile siduvad rahvusvahelised ja regionaalsed inimõigusinstrumentid ning EL õigus.

EIK on oma lahendites korduvalt rõhutanud, et riik peab usuküsimustes olema neutraalne ja erapooletu. See põhimõtte nõuab riigilt teatud mõttes võrdse distantsi hoidmist kõigi uskumuste ja veendumuste suhtes. EIK on korduvalt märkinud, et riigi kohustus on olla neutraalne ja erapooletu religioonide, uskumuste ja veendumuste korraldaja. See roll on oluline avaliku korra, harmoonia ja tolerantsuse säilitamiseks demokraatlikus ühiskonnas (EIKo 44774/98, *Leyla Sahin vs. Türgi*, 10.11.2005; EIKo 30985/96, *Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria*, 26.10.2000). EIÕK austab riikide kultuurilisi ja usulisi traditsioone, kuid traditsioonide järgimine peab olema tasakaalus igapäevase õigusega usu- ja veendumusvabadusele. Samuti

tuleb silmas pidada, et iga üksiku juhtumi puhul peab arvestama selliste printsiipidega nagu pluralism, võrdne kohtlemine ning usu- ja veendumusvabaduse tõhus kaitse. Eesti PS printsiipi „riigikirikut Eestis ei ole“ tuleb tõlgendada selles võtmes.

Analoogilised nõuded eeltooduga tulenevad ka Eestile siduvast KPÕRP-st. 1993. aastal avaldas ÜRO Inimõiguste Komitee KPÕRP artiklite tõlgendamiseks oma juba nimetatud üldised kommentaarid (General Comment) nr 22. Kiriku ja riigi suhetesse puutuvalt leidis komitee, et pakti art 18 rakendub kõigi religioossete ühenduste kohta, mitte ainult nn traditsiooniliste religioonide või traditsiooniliste religioonidega oma institutsioonide ning praktika poolest sarnaste religioonide kohta. Seepärast vaatleb komitee hoolikalt kõiki diskrimineerimise tendentse ükskõik millisel alusel ja sõltumata sellest, milliste religioonide või veendumustega on tegemist. Sealhulgas ei ole aktsepteeritav diskrimineerimine alusel, et religioosne ühendus on äsja loodud või esindab vähemust, millesse dominantne religioon suhtub vaenulikult. Üldiste kommentaaride art-s 9 märgib komitee, et riigireligiooni või ametlikult või traditsiooniliselt tunnustatud religiooni või religiooni, kuhu kuulub enamik elanikkonnast, olemasolu ei saa olla aluseks pakti art-tes 18 ning 27 kehtestatud õiguste piiramisele. Viimaseid seisukohti on rõhutanud ka OSCE oma poliitilistes dokumentides. Eesti on OSCE liige alates 17.09.1991 ja seotud ka sellest tulenevate rahvusvaheliste kohustustega.

Täpsustuseks peab märkima, et neutraalsus ja erapooletus, nagu on mõistetud EIK praktikas, ei too endaga kaasa kohustust riigi ja religioossete organisatsioonide rangele lahutatusele või sekulaarsusele, nagu näiteks ilmalikkuse/sekularismi (*laïcité*) printsiip Prantsusmaal (ka Türgis) või riigi ja kiriku lahutatuse põhimõtte Ameerika Ühendriikides (esimene oli algselt mõeldud selleks, et kaitsta riiki katoliku kiriku mõjuvõimu eest, ning teine selleks, et kaitsta usklikke ja usulisi ühendusi riigi sekkumise eest usuellu). Nagu öeldud, austab EIÕK (nagu ka KPÕRP) välja kujunenud traditsioone, kuid teatud tingimustel. Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinenud riikide hulgas on mitmesuguseid, sh ka riigikiriku traditsiooniga riike (kuigi tendents nt Skandinaavias on olnud pigem lahtiriigistamise poole: Roots 2000, Norra 2017). Igaühe usu- ja veendumusvabadus peab olema kaitstud ka neis riikides ning riigil ei ole õigust kedagi usku pöörata. EIK arvestab nii kollektiivse identiteedi (rahvusliku-riikliku identiteedi) kui ka üksikisikuga. Tulenevalt konventsiooni olemusest on rõhuasetus siiski üksikisikul, tema õiguste ja identiteedi kaitsele. Ka Eesti PS-s on rõhuasetus üksikisiku õiguste ja vabaduste kaitsele. See kannab endas üsna selget sõnumit, mis raamib riigi ja kiriku/usuliste ühenduste suhte.

Riigi ja usuliste ühenduste suhted Eestis on alates 1990-ndatest kujunenud selliselt, et riik teeb usuliste ühendustega mitmesugust koostööd. Juriidilise isiku staatusega usulised ühendused, sh kirikud, on Eestis eraõiguslikud juriidilised isikud. See aga ei tähenda, et riik ei võiks religioossete organisatsioonidega koostööd teha ning anda neile avalikke ülesandeid. Samas saab riigi selline tegevus tulla kõne alla eelkõige usu- ja veendumusvabaduse ning võrdsusõiguste tagamise eesmärgil. Nii on PKS kohaselt valdkonna eest vastutavalt ministrilt abielu sõlmimise õiguse saanud kiriku, koguduse või koguduste liidu vaimulik perekonnaseisuametnik, kellel on õigus teha perekonnaseisutoiminguid, st ta täidab abielu sõlmimisega seonduvaid perekonnaseisuasutuse ülesandeid. Sellega ei ole riik tunnustanud kiriklikku abilelu, vaid teinud kirikus abielujatele ilmalike perekonnaseisutoimingute sooritamise lihtsamaks. Kaitseväge, vanglate ja politsei teenistuses on kaplanid, kelle ülesandeks on nõustada ja abistada inimesi hingehoiu küsimustes jne. Näiteks on vanglakaplani esmaseks üles-

andeks usuvabaduse tagamine kinnipidamisasutustes ja kinnipeetud isikute suunamine õiguskuulekale käitumisele. Samuti korraldab kaplan vajadusel kinnipeetavatele kohtumisi kirikute ja teiste usuühingute vaimulikega. Koostöö riigiga (ka kohalike omavalitsustega) on toimunud ka teistes valdkondades, kus riik ja religioossed ühendused tegutsevad avalikes huvides (nt sotsiaalhoolekanne ja kriminaalpreventsioon; kultuuriväärtuste kaitse – nt pühakodade ja kalmistute kaitse ja korrashoid vms). Avalike ülesannete andmisel religioossetele ühendustele ja nende täitmisel tuleb järgida, et igaühe põhiõigus usu- ja veendumusvabadusele oleks garanteeritud. See tähendab, et nt kaplanitöö riigiasutustes ei saa seisneda usku pööramises või usutalitustes osalema sundimises.

24. Riik võib usuvabaduse tagamise eesmärgil kehtestada soodustusi religioossetele organisatsioonidele. Soodustuste kehtestamine usuvabaduse garanteerimise nimel ei tähenda aga seda, et riigil on vabad käed usuliste ühenduste aktiivseks toetamiseks (*promotion*) või eeliskohtlemise sisseseadmiseks. Tuleb kaaluda, mis on need põhjused, miks soodustust kehtestada, ja kas soodustus on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ning neutraalsuse printsiibiga PS-s. Selguse mõttes tuleb rõhutada, et neutraalsuse printsiip ei tähenda täielikku keeldu usulisi ühendusi toetada. Selline tõlgendamine ei oleks ka sisuliselt neutraalne.

Soodustuste andmisel tuleb kontrollida, kas see vastab PS §-s 12 kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõttele ning rahvusvahelistest kohustustest või EL õigusest tulenevatele nõuetele. Näiteks lahendis *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas jt vs. Austria* (EIKo 40825/98, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas jt vs. Austria*, 31.07.2008) leidis EIK, et Austria oli rikkunud võrdsuskohustust, jättes Jehoova tunnistajate ühenduse ilma avalikõiguslikust staatusest, millega Austrias kaasnevad ka teatud privileegid (nt maksusoodustused). Kohus leidis, et riik oleks pidanud jääma neutraalseks ning andma võrdsed võimalused kõigile religioossetele ühendustele selle staatuse saamiseks. Kohus leidis, et Austria puudusid mõistlikud ja objektiivsed põhjused usuliste ühenduste erinevaks kohtlemiseks. Kaasuses *Magyar Keresztény Mennonita Egyház jt vs. Ungari* (EIKo 70945/11 jt, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház jt vs. Ungari*, 08.04.2014) otsustas kohus, et Ungari uus kirikute seadus, mis nõudis usuliste ühenduste taasregistreerimist ning jättis osa endisi kirikuid ilma kiriku nimest ja kaasnevatest privileegidest (eelkõige finantseerimisest), oli vastuolus EIÕK art-tega 9 (usu- ja veendumusvabadus) ja 11 (kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus). Kohus leidis, et riigil puudusid objektiivsed põhjused erineva kohtlemise sisseseadmiseks (vt ka nt EIKo 62649/10, *Izzettin Doğan jt vs. Türgi*, 26.04.2016).

Näiteks kuni 01.01.2011 loeti TuMS § 11 kohaselt KiKoS alusel asutatud ning registreeritud kantud juriidiline isik tulumaksusoodustusega mittetulundusühinguks, ilma et sellisel ühingul oleks olnud vaja taotleda enda kandmist tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute nimekirja. 01.01.2011 jõustunud seadusemuudatus (RT I, 18.11.2010, 1) tühistas selle privileegi. Kehtiva TuMS kohaselt on KiKoS alusel asutatud usulised ühendused seatud võrdsesse olukorda teiste mittetulunduslike ühingutega. TuMS § 11 lg 1 kohaselt kinnitab tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekirja pärast asjatundjate komisjonilt soovitusel Maksu- ja Tolliamet. Vastav seadusemuudatus ei tulenenud otseselt PS §-st 12, vaid asjaolust, et Euroopa Komisjon algatas Eesti suhtes rikkumismenetluse, leides, et Eesti riik ei täida oma kohustusi, käsitledes annetusi teiste riikide organisatsioonidele vähem soodsalt kui Eestis asutatud organi-

satsioonidele tehtud annetusi. Sarnast keeldu anda soodustusi vaid oma riigis tegutsevatele mittetulundusühingutele on väljendanud ka Euroopa Kohus. Riik võib kehtestada tingimused, millele ühing peab maksusoodustuse saamiseks vastama. Need tingimused peavad võrdse kohtlemise tagamiseks kehtima nii Eestis kui ka teistes EMP lepinguriikides asutatud ühendustele (sh usulistele ühendustele). KiKoS alusel asutatud usulise ühenduse automaatne arvamine tulumaksusoodustusega mittetulundusühinguks tühistati kartusest, et ilma sisulise kontrolli võimaluseta tuleb laiendada tulumaksusoodustust automaatselt ka teistes riikides registreeritud usulistele ühendustele. Uuele regulatsioonile üleminekul kanti 31.12.2010 seisuga usuliste ühenduste registris olevad juriidilised isikud automaatselt tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute nimekirja. Usulised ühendused, mis on loodud alates 01.01.2011, peavad nimekirja saamise soovi korral esitama taotluse, sest nimekirjast tulenevad soodustused neile enam automaatselt ei laiene. Kõigil nimekirja kantud mittetulunduslikel ühingutel ja usulistel ühendustel on aruandluskohustus. Samuti peavad esitama uue taotluse need usulised ühendused, kes on nimekirjas olnud, kuid mingil põhjusel (nt majandusaasta aruanded esitamata) sealt välja arvatud.

Arenget, mis muudab maksusoodustuste andmise kõigile mittetulunduslikele ühingutele võrdself läbipaistvaks ja kontrollitavaks, tuleb lugeda positiivseks ja vastavaks nii PS §-le 12 kui ka §-le 40. TuMS § 11 on jätnud alles erisused usuliste ühenduste vara üleandmise nõuete osas võrreldes teiste mittetulunduslike ühingutega. Samuti kehtib usulistele ühendustele erand, mis võimaldab neil anda materiaalselt abi ja soodustusi oma liikmetele ja muudele seotud isikutele. Need erandid tulenevad usuliste ühenduste tegevuse iseloomust, sh heategevusest oma liikmeskonna seas.

25. Eesti ei ole religiooselt ja maailmavaateliselt homogeenne. Religioosne ja maailmavaateline mitmekesisus toob endaga kaasa pingeid, aga ka võimalusi. Usu- ja veendumusvabadusega seonduvad küsimused võivad lisaks eeltoodule kerkida mitmes kontekstis, nt hariduses ja vanemate õiguses kasvatada oma lapsi vastavalt oma veendumustele (vt EIÕK protokoll 1 art 2, MSKÕP art 13 lg 3, nt ka § 37 komm-d 6 ja 34), töösuhetes ja teenuste pakkumisel (vt nt EIKo 55170/00, *Kosteski vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*, 13.04.2006; EIKo 34369/97, *Thlimmenos vs. Kreeka*, 06.04.2000; EIKo 48420/10 jt, *Eweida jt vs. Ühendkuningriik*, 27.05.2013; EIKo 28790/08, *Francesco Sessa vs. Itaalia*, 03.04.2012; EKo C-157/15, *G4S Secure Solutions*, 14.03.2017; EKo C-188/15, *Micropole SA*, 14.03.2017; EKo C-68/17, *IR. vs. JQ.*, 11.09.2018 ning EKo C-414/16, *Vera Egenberger vs. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.*, 17.04.2018), isiku tuvastamisel (vt nt EIKo 24479/07, *Mann Singh vs. Prantsusmaa*, 13.11.2008 ning ÜRO Inimõiguste Komitee 1928/2010, *Mann Singh vs. Prantsusmaa*, 26.09.2013), andmekaitsel (vt nt EIKo 21924/05, *Sinan İşik vs. Türgi*, 02.02.2010; EIKo 52484/18, *Stavropoulos jt vs. Kreeka*, 25.06.2020) ning sõnavabaduse kaitsel (vt ka § 45 komm-d) jne. Sõnavabadusega seoses on EIK rõhutanud, et nii enamus- kui ka vähemusreligioonide esindajad, kes realiseerivad oma usuvabadust EIÕK art 9 alusel, ei saa eeldada, et nad on vabad igasugusest kriitikast. Nad peavad taluma vaateid, mis nende uskumusi eitavad, või isegi vaateid, mis on nende religiooni suhtes vaenulikud (vt nt EIKo 13470/87, *Otto-Preminger-Institut vs. Austria*, 20.09.1994, p 47; EIKo 42571/98, *I. A. vs. Türgi*, 13.09.2005, p 28; EIKo 50692/99, *Aydın Tatlav vs. Türgi*, 02.05.2006, p 27; EIKo 38450/12, *E. S. vs. Austria*, 25.10.2018, p 42). Samas on EIK korduvalt sedastanud, et sõna-

vabadusega kaasnevad ka kohustused ja vastutus, sh kohustus kindlustada art-s 9 kätkevad õiguste rahumeelne realiseerimine (EIKo 69317/14, *Sekmadienis Ltd. vs. Leedu*, 30.01.2018, p 47). EIK on toonitanud, et kui religiooni kriitika väljub tavapärase kriitika raamest ja õhutab usulist sallimatust, siis võib olla põhjendatud proportsionaalsete piirangute kehtestamine. Kui väljendus muutub usuvaenu õhutamiseks või vihakõneks, siis konventsioon kaitset ei paku (EIKo 38450/12, *E. S. vs. Austria*, 25.10.2018, p 45).

26. Maailma avatus, rahvaste ränne, pagulaste teemad ja julgeolek on Eesti riigi ja avalikkuse ees tõstatanud uusi küsimusi. Islami usuga seotud sümbolid on Euroopas ja mujal arutelu ja kohtuvaidluste sisuks olnud juba mõnda aega (vt nt USA Ülemkohus, *Abercrombie & Fitch Stores*, 01.06.2015; Kanada Ülemkohus, *N. S. vs. Her Majesty the Queen jt*, 20.12.2012). Teiste sümbolite, ka näiteks enamusreligiooni – kristluse – sümbolite kandmine ja avalikus ruumis väljapanek on jõudnud mitme riigi kohtusse ja ka EIKo-sse (vt nt EIKo 30814/06, *Lautsi jt vs. Itaalia*, 18.03.2011; EIKo 48420/10 jt, *Eweida jt vs. Ühendkuningriik*, 27.05.2013; Kanada Ülemkohus, *Multani vs. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 03.02.2006). Mitmed sümbolitega seotud kaasused on jõudnud ka ÜRO Inimõiguste Komiteesse (vt nt *Hudoyberganova vs. Usbekistan*, 18.01.2005; *F. A. vs. Prantsusmaa*, 18.07.2018). Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et sümbolitega seoses, eriti islami sümbolitega seoses on EIK ja ÜRO Inimõiguste Komitee lahendid sageli väga erinevad. Näiteks komitee järeldused nii *Hudoyberganova* kui ka *F. A.* kaasuses erinevad põhimõtteliselt EIK seisukohtadest analoogiliste juhtumite puhul. *Hudoyberganova* kaasus puudutas keeldu pearätti kanda ülikoolis õppijal ning *F. A.* pearätti kandmist õpetaja poolt lasteasutuses. Mõlemas kaasuses tuvastas inimõiguste komitee KPÖRP art 18 rikkumise. *F. A.* kaasuses leidis komitee, et tegemist oli ka pakti art 26 rikkumisega ning diskrimineerimisega nii soolisel kui ka usutunnistuslikul alusel (vrd EIKo 44774/98, *Leyla Sahin vs. Türgi*, 10.11.2005 ja EIKo 42393/98, *Dahlab vs. Šveits*, 15.02.2001, kus EIKo rikkumist ei tuvastanud). Eesti on ühinenud fakultatiivse protokolliga kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde (RT II 1993, 10,12), mis võimaldab minna individuaalkaebusega pakti järelevalveorganisse – Inimõiguste Komiteesse. Põhimõttelisi erinevusi esineb ka Euroopa riikide lõikes ning EIK ja Euroopa Kohtu lahendites, mida tuleb samuti silmas pidada.

27. Riigil on kohustus garanteerida usu- ja veendumusvabadus, olles ise neutraalne ja erapooletu. Lahenduste otsimisel ja tulevases kohtupraktikas tuleb silmas pidada ülaltoodud PS-st, EIÕK-st ja teistest Eestile siduvatest rahvusvahelistest instrumentidest tulenevaid printsiipe, sh individuaalset usuvabadust ja kohustust mitte diskrimineerida. Probleem on selles, et kui hakata usuvabadust ühest otsast täiendavalt piirama, siis võib see kokkuvõttes mõjutada kõigi usu- ja veendumusvabaduste ulatust tulevikus. Sellele tõsiasjale juhtisid tähelepanu nt anglikaani kiriku juhid seoses Euroopa Kohtust tulnud väga vastuolulise ja palju kriitikat pälvinud lahendiga EKO C-157/15, *G4S Secure Solutions*, 14.03.2017, mis puudutas pearätti kandmist töökohal. Väga kriitiliselt tuleb suhtuda ka argumenti, et pearättide või ka nt burkade/*niqab*ide keelustamine on vajalik soolise võrdõiguslikkuse kaitseks (vt nt kohtunik Tulkensi eriarvamust kaasuses EIKo 44774/98, *Leyla Sahin vs. Türgi*, 10.11.2005). Samuti tuleb suhtuda kriitiliselt ja kontekstipõhiselt julgeoleku tagamise argumenti. Need viimased kaks argumenti heitis kõrvale ka EIK oma palju kritiseeritud lahendis EIKo 43835/11, *S.A.S.*

vs. *Prantsusmaa*, 01.07.2014. Nii ÜRO-s kui ka Euroopa Nõukogus on korduvalt juhitud tähelepanu sümbolitega seotud probeemidele, sh populaarsetele valearusaamadele, usuvaduse ülepolitiiseerimisele ning identiteedipoliitikas ärakasutamisele (vt nt Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion and Belief, ÜRO 17.01.2017 ning 29.12.2014; resolutsioon 1743 (2010) ja Recommendation 1927 (2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Islam, Islamism and Islamophobia in Europe jne). EIK hilisemas praktikas on ususümbolite mõtestamisel näha siiski teatud nihet. Kaasuses *Lachiri vs. Belgia* (18.09.2018) leidis EIK, et piirang, mis keelas isikul pearätiga kohtusaali sisenemast, et oma õigusi kaitsta, rikkus isiku usu- ja veendumusvabadust, sest ei olnud vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Kaasuses *Hamidović vs. Bosnia ja Hertsegoviina* (05.12.2017) tuvastas EIK samuti usu- ja veendumusvabaduse rikkumise seoses tunnistaja karistamisega selle eest, et ta keeldus täitmast kohtu korraldust eemaldada ütluste andmise ajaks pigimüts. Siiski pidas EIK vajalikuks märkida kaasuse erinevust nendest olukordadest, mis puudutasid ususümbolite ja -riietuse kandmist töökohal, nimelt avalikku võimu teostavate ametnike poolt (EIKo 57792/15, *Hamidović vs. Bosnia ja Hertsegoviina*, 05.12.2017, p 40; vrd nt EIKo 47936/99, *Pitkevich vs. Venemaa*, 08.02.2001).

28. 2020. a lisas põhiõiguste, sh usu- ja veendumusvabaduse kaitsele uue väljakutse COVID-19 näol. Piirangud, mis kehtisid kõigile, puudutasid ka usulisi ühendusi ning igapäevase usu- ja veendumusvabaduse realiseerimist. Mitmed riigid, sh Eesti, teatasid, et soovivad kasutada EIÕK art 15, mis annab võimaluse taganeda teatud õigustest sõja ajal või muus hädaolukorras. Sellise avalduse tegid peamiselt endise idabloki maad (Leedu, Rumeenia, Armeenia, Moldova, Eesti, Gruusia, Albaania, Põhja-Makedoonia, Serbia) ja San Marino. EIÕK art 15 lg 2 loetleb õigused, millest ei tohi taganeda. Oluline on märkida, et 1966. a kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti analoogiline art 4 lg 2 ütleb selgelt, et usu- ja veendumusvabaduse kaitsmisest ei või taganeda ka erakorralise seisukorra puhul. EIÕK art 15 usu- ja veendumusvabadust taganematute õiguste hulka ei pane. Siiski on enamik autoreid seisukohal, et nimetatud seisukorra puhul ei saa usuvabadusest ka EIÕK alusel taganeda. Enamik EIÕK liikmesmaid on ka KPÕRP osalised, sh Eesti. Samuti ütleb EIÕK art 15 lg 1, et riigi poolt kasutusele võetud meetmed ei või olla vastuolus teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Seega ei saa Eesti EIÕK art 15 kasutamisega välistada KPÕRP art-st 4 tulenevaid kohustusi ja taganeda usu- ja veendumusvabaduse kaitsest. Samas, nagu mainitud, näeb PS § 40 lg 3 (samuti EIÕK art 9 lg 2 ning KPÕRP art 18 3) ette õiguse piirata usutalituse täitmist tavapärasel alustel, sh nt tervise kaitseks. Piiramiseks valitud meetmed peavad olema proportsionaalsed selle eesmärgi (tervise kaitse) saavutamiseks.

29. Praeguseks väljakujunenud rahvusvahelise praktika kohaselt tuleb asuda seisukohale, et EIÕK art-ga 15 ja KPÕRP art-ga 4 on hõlmatud olukorrad, mis on kirjeldatud nii PS §-des 128, 129 kui ka § 87 p-s 8 (vt nt ÜRO Inimõiguste Komitee üldised kommentaarid nr 29 (States of Emergency)). PS § 128 käsitleb sõjaseisukorra väljakuulutamist. Paragrahv 129 käsitleb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul erakorralise seisukorra väljakuulutamist Riigikogu poolt ning PS § 87 p 8 annab Vabariigi Valitsusele võimaluse kuulutada loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukord riigis või selle osas.

30. PS-s on KPÕRP-ga analoogiliselt sätestatud § 130. Paragrahv 130 ütleb kategooriliselt, et piirata ei tohi erakorralise või sõjaseisukorra ajal õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud muu hulgas PS §-des 40 ja 41. Seega ei või analoogiliselt KPÕRP art 4 lg-ga 2 taganeda nendes PS paragrahvides nimetatud õigustest, st neid ei või piirata suuremal määral kui tavaolukorras (vt ka § 130 komm-d). Samas tuleb juhtida tähelepanu, et usu- ja veendumusvabadust ei või ka n-õ tavaolukorras piirata sellisel alusel nagu riiklik julgeolek (vt nt ÜRO Inimõiguste Komitee, *F. A. vs. Prantsusmaa*, 18.07.2018, p 8.4). Nii KPÕRP, EIÕK kui ka PS § 40 sätestavad piiratud loetelu alustest, millal võib usu- ja veendumusvabadust piirata, riiklik julgeolek pole piirangu alusena lubatud (vrd nt sõnavabadusega EIÕK art-s 10 või KPÕRP art-s 19). Samas ei luba PS § 45 sellel alusel piirata ka sõnavabadust. PS-s puudub sõnavabaduse riive õigustatud aluste loetelus riigi julgeolek ja territoriaalne terviklikkus. 2019. a andis OSCE välja olulised juhised olukordadeks, kus usu- ja veendumusvabadus julgeolekuküsimustega laiemalt võib põrkuda (*Freedom of Religion or Belief and Security: Policy Guidance*, 2019). Selle juhise väljatöötamise ajendiks oli ka asjaolu, et mitmed riigid on julgeoleku argumenti kuritarvitanud usu- ja veendumusvabadusele piirangute seadmisel ja rakendanud meetmeid, mis ei ole kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Usu- ja veendumusvabaduse realiseerimine on sageli seotud ka teiste õigustega, nt kogunemis- ja ühinemisvabadusega, millest taganemine on PS § 130, KPÕRP ja EIÕK alusel lubatud. Usutalituse täitmine ei ole piiramatut. Samas ei vabane riik igasuguses olukorras, sh erakorralise seisukorra ajal ja eriolukorras, kohustusest kohaldada piiranguid proportsionaalselt, põhjendatult ja kooskõlas kohustustega, mida Eesti on endale rahvusvaheliselt võtnud. KPÕRP art 4 sätestab muu hulgas ka üldise nõude põhiõiguste ja vabaduste piiramisele PS mõttes nii erakorralise kui ka eriolukorra puhul: abinõud, mida tarvitusele võetakse, ei tohi tuua endaga kaasa diskrimineerimist rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse või sotsiaalse päritolu põhjal.

PARAGRAHV 41

Igaühel on õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele. Kedagi ei tohi sundida neid muutma.

Veendumustega ei saa vabandada õiguserikkumist.

Kedagi ei saa veendumuste pärast võtta õiguslikule vastutusele.

1. Paragrahv 41 on tihedalt seotud §-dega 40 ja 45 (vt §-de 40 ja 45 komm-d), neil sätetel on sarnased eesmärgid. Paragrahv 41 hõlmab kõikvõimalikke veendumusi ja arvamusi, olgu tegemist süsteemsete religioossete või maailmavaatelist seisukohtadega või vaadetega üksikküsimustes. Paragrahvi 41 lg 1 kaitseb õigust arvamustele ja veendumustele ning jääda neile truuks. Arvamuste ja veendumuste levitamist puudutab § 45. PS § 41 kaitseb ka vabadust olla ilma arvamuse või veendumuseta, samuti õigust oma arvamusi ja veendumusi muuta. Põhiõiguse kaitsealasse ei kuulu arvamusest või veendumusest lähtuv tegevus. Selle poolest erineb säte oma olemuselt §-dest 40 ja 45, mis kaitsevad ka veendumusest lähtuvat tegevust ja veendumuste levitamist.

2. Paragrahvi 40 lg 1 kätkeb reservatsioonita põhiõigust, absoluutset õigust (vt ka § 40 komm-d). Kellelgi ei ole õigust sekkuda arvamuste ja veendumuste olemisse, st sisemisse

vabadusse (*forum internum*). Kui isiku vaated ja sisemised veendumused kasvavad üle vaadete väljendamiseks või mõtete realiseerimiseks, võivad kõne alla tulla PS-st tulenevad või PS-ga lubatud (nt § 40 lg 3, § 41 lg 2, § 45 lg 1) piirangud.

3. Õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele ei tähenda õigustust panna toime õigusrikkumine (§ 41 lg 2). Samas ei tohi riik kehtestada vastutust pelgalt veendumuste eest (§ 41 lg 3).

4. Paragrahvi 41 lg-s 2 sätestatud piirang on absoluutse iseloomuga. Veendumuse olulisusega ei saa vabandada ka väikese tähtsusega õigusrikkumist. Oluline pole ka see, kas õigusrikkumine on karistatav või mitte.

Säte on oluline süüteo ettevalmistava faasi karistatavuse määramisel, keelates karistuse määramise süüteo kavandamise eest enne selle täideviimiseks esimese teo tegemist. Seadusandja on sellest nõudest lähtudes sidunud süüteokatse toimepanemise alguse hetkega, mil isik vastavalt oma ettekujutusele teost vahetult alustab süüteo toimepanemist (KarS § 25 lg 2).

5. Õigust jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele kaitseb täiendavalt § 12, mis keelab diskrimineerimise poliitiliste ja muude veendumuste tõttu ning sätestab, et poliitilise vihkamise, vägivalja ja diskrimineerimise õhutamine on karistatav (vt §-de 40 ja 45 komm-d).

PARAGRAHV 42

Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta.

1. Paragrahv 42 kaitseb Eesti kodanikku andmete kogumise ja talletamise eest tema kõikvõimalike veendumuste (usulised või filosoofilised ja kõlbelised veendumused, poliitilised vaated jne) kohta. Selle sätte eesmärk on tagada arvamuste ja veendumuste vabadus. Kaitstud on nii §-s 40 kui ka §-s 41 käsitletud veendumused. Keeld koguda ja talletada kodaniku vaba tahte vastaselt andmeid tema veendumuste kohta hõlmab nii nende andmete avalikku (kodanikule teadaolevat, kuid ilma tema nõusolekuta toimuvat) kui ka varjatud (kodaniku eest salajas toimuvat) kogumist ja talletamist. Olemuselt on säte seotud seetõttu tihedalt eelnevate paragrahvidega ning selle keelu sätestamine eraldi paragrahvis on rõhuasetus, mida Põhiseaduse Assamblee varasemat tegelikkust silmas pidades eriti vajalikuks pidas. Pelgalt õiguslikult ei oleks selle sätte järgi vajadust, sest andmed veendumuse kohta on kaitstud juba eraelu puutumatusena (§ 26) kui isikuandmete kaitset ettenägeva üldsättega, mõtte- ja usuvabadusega (§ 40) ning veendumusvabadusega (§ 41).

Kohtupraktika ega teaduskirjandus ei võimalda üheselt vastata küsimusele, kas säte keelab ka selliste andmete kogumise, mis ei näita pelgalt isiku veendumusi, vaid ka tegevust (nt liikmesus usulises või poliitilises ühenduses). Õigus kuuluda või mitte kuuluda sellistesse ühingutesse on kaitstav §-dega 40 ja 48 ning liikmete kohta andmete kogumine piirab neis paragrahvides sätestatud õigusi. Et aga liikmesus taolistes veendumuste põhjal loodud ühingutes näitab ka isiku veendumusi, tuleb põhiõiguse ulatusliku kaitse vajadust arvestades hinnata taolistel juhtudel andmete kogumise kooskõla ka PS §-ga 42.

2. Paragrahvis 42 sätestatud tagavad spetsiifiliste normidena ka PS mõned teised sätted, näiteks § 60 lg 1, mille kohaselt hääletamine Riigikogu valimistel on salajane.

3. Kuna veendumuste kohta andmete kogumise eesmärk on valdavalt isikute erinev kohtlemine sõltuvalt nende veendumustest, tuleb andmete kogumise lubatavust hinnata enamasti lähtudes sellest, kas veendumustest lähtuv erinev kohtlemine on lubatav, st kooskõlas PS §-ga 12.

4. Kuigi norm on sõnastatud avaliku võimu kohustusena, tuleb seda mõista kui kodaniku subjektiivset tõrjeõigust avaliku võimu tegevuse vastu, mitte üksnes PS objektiivse põhimõttena, mis kodanikule endale subjektiivset kaitset ei paku. Keeld puudutab ka selliseid avalikku võimu või avaliku halduse ülesandeid teostavaid isikuid, kes tegutsevad muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või eraõigusliku isiku vormis. Säte ei paku kaitset selle eest, kui andmeid koguvad ja talletavad muud isikud: sel juhul saab isik kaitsta ennast eraõiguse normide alusel, mis tuginevad §-dele 26, 40 ja 41. Sellele viitab paragrahvi sõnastus.

5. Sätte kaitsealas ei ole välismaalased ega juriidilised isikud. Siiski ei ole ka nende veendumuste kohta andmete kogumine lubatav piiramatult. Arvestada tuleb sellega, et veendumuste kohta andmete talletamine riivab isiku muid põhiõigusi, sh õigust eraelu puutumatuks. Veendumuste alusel isikute erinev kohtlemine vajab õigustust ka § 12 kohaselt. Õiguse sätestamine kodaniku õigusena viitab sellele, et välismaalaste puhul on nende lojaalsuse kontrollimiseks riigi julgeoleku eesmärgil vaja andmeid nende veendumuste kohta koguda ulatuslikumalt ja sagedamini. Paragrahv 42 väljendab üksnes rõhuasetust. Mittetulundusühingud, mis on loodud isikute veendumuste kollektiivseks väljendamiseks, saavad ilma riigivõimu põhjendamatu (vajaliku ja proportsionaalse) kontrollita tegutseda PS §-st 48 tulenevalt. Ühingutel ei ole siiski enda veendumusi.

6. Paragrahvis 42 sätestatu lisatagatisena on riik kehtestanud mitmesuguseid asjakohaseid regulatsioone; samuti tulenevad tagatised EL õigusest, kus ELTL art 16 ja EL põhiõiguste harta art 10 kõrval näeb isikuandmete kaitse detailsema regulatsiooni ette isikuandmete kaitse üldmäärus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679). Nii näeb üldmääruse art 9 ette isikuandmete, millest ilmnevad isiku poliitilised vaated või usulised või filosoofilised veendumused, töötlemise vaid erandjuhtudel ja viisil, mis tagab nende andmete salajas hoidmise.

Lisaks sätestab KiKoS § 8 lg 2, et keegi ei ole kohustatud andma andmeid oma usutunnistuse või kogudusse kuulumise kohta, välja arvatud kriminaalmenetluse käigus kahtlustatav, süüdistatav, kohtualune ja kannatanu.

7. Veendumuste talletamise keeld ei ole absoluutse iseloomuga. Tegemist on piiriklauslita põhiõigusega, mille piiramine on vähestel juhtudel lubatav (vt II ptk sissejuhatus). Avalike ülesannete täitmiseks on kaalutusotsuste tegemisel mõnikord vajalik arvesse võtta nt isiku usulisi tõekspidamisi, et tagada isiku usuvabadust (vt § 40 komm-d). Näitena võib tuua kinnipeetavad, kellele tuleb üldjuhul tagada usulistele veendumustele vastavad kinnipidamistingimused (toit ja religioossetest kommetest kinnipidamine). Samuti on isiku veendumuste

kohta andmete talletamine vajalik kaitseväeteenistuse asemel asendusteenistuse kohustuse rakendamise otsustamiseks, mis KVTS § 58 kohaselt toimub haldusaktiga. Asendusteenistuse lubatavuse väljaselgitamiseks kogub pädev asutus andmeid selle kohta, kas isiku väited tema (usuliste) veendumuste kohta on õiged.

Paragrahvis 42 sätestatud õiguse piiranguga on tegemist ka juhul, kui haldusmenetluses või kriminaalmenetluses (nt jälitustegevuse käigus) kogutakse andmeid, millest muu hulgas ilmnevad isiku veendumused. Niisugused olukorrad on sagedased erakondade või nende liikmete tegevuse kontrollimisel (nt erakondade rahastamise järelevalve, kriminaalmenetlus). Paragrahvis 42 sätestatud õiguse piirang on sel juhul vajalik ning sageli ka vältimatu muude avalike ülesannete täitmiseks. Selliste andmete kogumine ja talletamine isiku veendumuste kohta ei tohi teenida muud eesmärki kui selle menetluse läbiviimiseks on vajalik, mille raames andmeid koguti. Andmed isiku veendumuse kohta võivad ametivõimudele teatavaks saada ka juhuslikult, muude andmete kogumise käigus. Kui dokument, mis on vajalik nt kriminaalmenetluses tõendina, kuid sealt ilmnevad ka andmed isiku veendumuste kohta, tuleb dokumendi talletamisel kaaluda võimalusi, kas dokumenti saab talletada viisil, kus andmed isiku veendumuse kohta on jäetud välja; samuti tuleb sellisel juhul tagada, et andmed ei saa teatavaks isikutele, kellel puudub vajadus nende andmetega tutvuda.

8. Piirangute lubatavuse hindamisel tuleb muu hulgas arvesse võtta ka seda, kas selliste isiku tahte vastaselt kogutud andmete kasutamine on kontrollitav ning isikule loodud adekvaatsed ja efektiivsed garantiid kuritarvituste vastu. Arvesse tuleb võtta riigi julgeoleku huvides andmete varjatud kogumise süsteemi põhjustatavat riski, et demokraatiat alahinnatakse või isegi tuuakse kaasa selle hävinemine (EIKo 9248/81, *Leander vs. Rootsi*, 26.03.1987). Nii on nt kriminaalmenetluse käigus läbiviidud jälitustoimingust teavitamine ette nähtud KrMS §-s 126¹³.

9. RStS § 23 lg 2 kohaselt on statistika eesmärgil isiku veendumuste kohta andmete esitamine vabatahtlik. Euroopa praktika statistika eesmärgil rahvuse kohta andmete kogumise osas ei osuta, et sellelaadsed küsimused on tingimata lubamatud (vt nt ECRI sellekohane uurimus, milles peetakse selliste andmete statistika eesmärgil kogumist lubatavaks, ja Euroopa Komisjoni analüüs, kus selgitatakse käimasolevat debatti ja vajadust koguda selliseid andmeid diskrimineerimise vastaste abinõude tõhusamaks kasutamiseks).

10. EIK on leidnud, et isiku usulise kuuluvuse kohta isikut tõendavas dokumendis andmete avaldamine on vastuolus EIÕK art-ga 9 (EIKo 21924/05, *Sinan Isik vs. Türgi*, 02.02.2010).

11. EKS kohaselt on erakonna liikmeskond avalik. Selline poliitiliste vaadete avalikustamine kujutab endast §-s 42 sätestatud põhiõiguse riivet, mida võib õigustada demokraatia põhimõttega. Erakonna eesmärk on tema liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning nende huvide realiseerimiseks demokraatlikul teel võimu taotlemine. Erakonna liikmete nimekirja avalikustamist võib seetõttu õigustada vajadusega tagada erakonna liikmete vastavus PS §-ga 48 ja seadusega kehtestatud nõuetele. Paragrahvi 42 selle piirangu lubatavus sellisel kujul on siiski küsitav. Erakonna liikmete nimekirja pidamine ja kättesaadavaks tegemine pädevatele organitele ja erakonna liikmetele endile on sellise kontrolli läbiviimiseks sobiv ja üldiselt ka piisav. Erakonna liikmete nimekirja avalikustamine kõigile aitab

küll kontrollida, kas erakonna liikmete nimekirjas näidatud isikud tegelikkuses soovivad erakonda kuuluda ning kas nad on nimekirja kantud omal soovil, kuid veendumuste sedavõrd ulatusliku avalikustamisega kaasneb oht, et veendumuste avaldamise vältimiseks loobub mõni isik erakonna liikmeks astumisest ning erakonna sotsiaalne kandepind seeläbi väheneb. Sellist eesmärki on võimalik saavutada ka erakonna liikmesuse kohta andmete kättesaadavaks tegemisega vaid erakonna liikmete nimekirja kantud isikutele. Nimekirjade õigsust avalikustamisega tegelikkuses täiel määral ei ole võimalik tagada. Veendumuste talletamise keelu piirang peab vastama proportsionaalsuse põhimõttele ning erakondade liikmete nimekirjade avalikustamine ei pruugi olla mõõdukas abinõu.

PARAGRAHV 43

Igaühel on õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses töe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras.

1. Sõnumite saladuse õigus on PS-s erinevalt EIÕK-st ja EL põhiõiguste hartast (edaspidi harta) sätestatud eraldi paragrahvis. EIÕK räägib art-s 8 õigusest korrespondentsi saladusele koos õigusega austusele era- ja perekonnaelu ning kodu vastu. EL põhiõiguste harta art 7 järgi on igaühel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja kommunikatsiooni. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti art-s 17 mainitakse kirjavahetuse saladust samuti kõrvuti teiste õigustega. Suhtlemine ja vaba teabevahetus (kommunikatsioon) on osa isikuvabadusest, mistõttu on õigusriigis igaühel põhjust eeldada oma suhtluse privaatsust ning seda, et sõnumite saladuse õigust ei riivata ilma seaduses ettenähtud mõjuvate kaalutlusteta.

2. Sõnumite saladuse õiguse kaitseala hõlmab sõnumite vahetamist posti teel ja mitmesuguste tehniliste vahendite abil. Sõnum sisaldab teavet inimese mõtete, veendumuste, arvamuste, kavatsuste, sündmuste kirjelduste ja muu kohta, mida inimene sageli soovib jagada vaid valitud suhtluskaaslasega. Sõnum tähendab teadet ja on võrreldes kommunikatsiooniga (isikutevaheline suhtlus) kitsam mõiste. Avalikult edastatavad sõnumid (nende sisu) kaitset ei vaja. PS nimetab posti, telegraafi ja telefoni. Kirjade saatmine on üks vanimaid sõnumite saatmise viise, märksa hiljem tekkis telegraafi ja telefoni kasutamise võimalus. Selline järjestus ja loetelu peegeldab sidevahendite arengut. Tänapäeval toimub sõnumite vahetamine valdavalt elektroonilise side kaudu. Elektrooniline side võimaldab signaalide edastamist ja suunamist kaabli kaudu, samuti raadio, optiliste või muude elektromagnetiliste vahenditega. Enim kasutatavateks elektroonilise side võrkudeks on andmeside-, mobiiltelefoni-, kaabellevivõrk ja elektri kaablisüsteem. Postiside osatähtsus sõnumite edastamisel on aja jooksul oluliselt vähenenud.

3. PS kommenteeritav paragrahv tagab õiguse sõnumite saladusele, mida edastatakse üldkasutataval teel. Üldkasutatavaks on sideteenus, mida sideettevõtte pakub sideteenuse turul üldistel alustel kõigile isikutele. Sõnumite saladuse kaitse tõhususe eesmärgil peaks

kaitseala hõlmama kõiki sõnumi edastamise viise ja vahendeid. Seda väljendab kommenteeritava sätte tekstis sisalduv avatud loetelu („või muul üldkasutataval teel”), mis võimaldab hõlmata ka uued teabe edastamise üldkasutatavad viisid. Ka seadusandja on andnud käesolevas paragrahvis nimetatud õigusega samaväärse kaitse sõnumitele, mida edastatakse muul viisil kui posti teel või elektroonilise side võrgu kaudu (JAS § 25 lg 3 p 3, KrMS § 126⁷, vt ka RKKKo 21.3.2003, 3-1-1-25-03, p 8.2).

4. Õigus sõnumite saladusele on ajalooliselt kujunenud vajaduse tõttu tagada puutumatus vahendaja kaudu liikuvatele kirjadele ja luua usaldus teenuseosutaja suhtes. Erilist kaitset vajavad üldkasutataval teel edastatavad sõnumid, mis ei ole suhtluse osapoolte mõjualas, eesmärgiga kindlustada sõnumi jõudmine puutumatult saatjalt saajale. Esmajoones laieneb sõnumite saladus teabele selle edastamise protsessis (nt telefonikõne selle toimumise ajal, postisaadetise või e-kirja toimetamisel adressaadini). Kui sõnum on kohale toimetatud, on saajal üldjuhul võimalus valida, kas ja kuidas sõnumit kolmandate isikute eest kaitsta, sõnumit säilitades või hävitades. Elektroonilistes võrkudes toimub teabeedastus kiiresti, samal ajal ei pruugi sõnum eksisteerida ühes eksemplaris ja võib edastamise käigus salvestuda koopia-tena, mistõttu sõnumi adressaadini jõudmine ei välista suhtluse osapoolte teadmata selle sisuga tutvumist teenusepakkuja juures (RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 103).

5. Riigikohtu kriminaalkolleegium on leidnud, et sõnumite saladuse kaitsealas ei ole saadetud ja andmekandjale salvestatud sõnumid (nt arvutis säilitatud e-kirjad, telefonikõne salvestus), mis on saatja või saaja valduses, kuna PS räägib otsesõnu edastatavatest sõnumitest, mitte mis tahes sõnumitest (RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p-d 816 ja 817). Isiku mõjusfääris oleva privaatselt teabe kaitsmisväärsus ja sellise teabe puutumatus rikkumisega kaasneva era- ja perekonnaelu puutumatus riive intensiivsus ei olene Riigikohtu hinnangul sellest, kas sama teavet on kunagi varem kirja teel või sidevahendi abil edastatud või mitte. Kui teave on kommunikatsiooniprotsessi läbinud, ei ole seda privaatsuse kaitse aspektist enam alust eristada teabest, mis pole kunagi kommunikatsiooniprotsessis olnudki (RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 100). Näiteks ei ole üldkasutataval teel edastatav sõnum ukse vahelt edastatud kirjalik teade, päevaraamat (päevik), mobiiltelefoniga tehtud foto, saatmata kirja mustand.

6. Sõnumisaladuse mõiste laiema tõlgenduse pooldajad leiavad, et saatmisele kuuluvad ja kohalejõudnud sõnumid väärivad samaväärset kaitset kui kommunikatsiooniprotsessis olevad sõnumid (eriarvamus otsusele 3-1-1-93-15 koos edasiviitega U. Lõhmusele). Sõnumi väärtus kaitse objektina ei sõltu sellest, kas sõnum on tehtud saajale kättesaadavaks, vaid sellest, kas isik soovib sõnumi sisu jätta avalikustamata. Sõnumite saladuse kaitse ajalist piirangut õigustasid 20. sajandi sidevahendite võimalused, mis aga ei vasta enam infotehnoloogiliste arengutega kaasnenud uutele võimalustele. Näiteks on e-kiri „teel” vaid lühikest aega, kuid kirja koopiaid säilib ka teenuse osutaja juures (serveris). Kommunikatsioonivahendite areng on ühelt poolt hüppeliselt suurendanud suhtlemist erinevate sidevahendite abil, teisalt on kasvanud riigi võimalused selle suhtluse operatiivseks ja laiaulatuslikuks jälgimiseks. Lisaks on kommenteeritava sätte sõnastus esitatud avatud loeteluna, mis võimaldab sõnumite saladuse kaitsealaga hõlmata mis tahes suhtluse, mida edastatakse üldkasutataval

teel. Samuti toetavad sõnumi saladuse kaitseala laiemat tõlgendust EIÕK ja harta sõnastus ja rakenduspraktika (vt komm 1).

7. Põhiseaduslikku kaitset vajab ka privaatne suhtlus, mis ei toimu sidevahendite abil (vahetu vestlus, kirjalike sõnumite vahetamine sideteenuse osutaja vahenduseta), kuna ka seda on võimalik osapoolte eest varjatult pealt kuulata ja vaadata. Riigikohus on leidnud, et vahetu sõnumivahetuse pealtkuulamine ja salvestamine riivab õigust eraelu puutumatusse ja vabale eneseteostusele, mitte aga üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele (RKKKo 21.3.2003, 3-1-1-25-03, p 8.2). Kuigi selle seisukoha üle võib sõnumite saladuse laiema mõiste valguses diskuteerida, tuleb kommunikatsiooni saladus tagada samal tasemel, sõltumata teabe vahetamise viisist. Seadusandja ongi lubanud ka muul viisil kui üldkasutatava tehnilise sidevahendi abil edastatava teabe pealtkuulamist ja -vaatamist (nt asukohas toimuva vestluse jälgimine) üksnes kohtu loal (JAS § 25 lg 3 p 3 ja § 27, KrMS § 126⁷).

8. Sõnumis sisalduva teabega on seotud andmed elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning andmete edastaja ja vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta (nn kõneeristus, omanikupäring). Selliseid side liiklus- ja asukohaandmeid (metaandmeid) vajab sideteenuse osutaja teenuse eest arvete koostamiseks, kuid seadusega (ESS §-d 111¹ ja 112) on sideettevõtjatele pandud kohustus nende andmete säilitamiseks (üldjuhul üks aasta) ka seoses riigiasutuste tegevusega (nt kohus, uurimis- ja julgeolekuasutused). ESS § 112 lg 3 alusel on mobiiltelefoniteenust pakkuv sideettevõtja lisaks kohustatud tagama politsei-, jälitus- ja julgeolekuasutustele mobiiltelefonivõrgus kasutatavate terminalseadmete asukoha tuvastamise reaaliajaks (positsioneerimine). Selline mobiiltelefoni asukoha reaaliajaks tuvastamine eeldab vaid telefoni sisselülitatust, mitte aga sõnumite saatmist või kõnede tegemist. Kirjeldatud eraelu puutumatus (§ 26) riive on vajalik nt kadunuks jäänud inimese leidmiseks. KorS § 35 lubabki korrakaitseorganil saada sideettevõtjalt mobiiltelefonivõrgus kasutatavate terminalseadmete asukoha tuvastamist reaaliajaks võimaldavaid andmeid isiku kohta, kelle puhul on see vajalik kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks.

9. Sideettevõtja eelkirjeldatud kohustuse nägi varem ette ka EL õigus (15.03.2006 direktiiv 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist). ELK suurkoja 08.04.2014 otsusega C-293/12 tunnistati direktiiv kehtetuks, kuna kõigi sideteenuse kasutajate õigusi riivava kohustuse sätestamisel ei järgitud proportsionaalsuse põhimõtet (harta art-d 7, 8 ja art 52 lg 1). Liidetud kohtuasjas C-203/15 ja C-698/15 hindas ELK mh, kas viidatud direktiivi tühistamise kohtuotsust arvestades on liikmesriigil õigus teatud tingimustel (piisavad menetlusgarantiid ja kontrollsüsteem) sideteenuse osutajatele selline üldine kohustus panna või on see vastuolus 12.07.2002 direktiiviga 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris. 21.12.2016 otsuses leiti, et liikmesriigi õigusnormid, mis näevad kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ette kõiki elektroonilise side vahendeid puudutava kohustuse säilitada üldiselt ja vahet tegemata kõikide abonentide ja registreeritud kasutajate kõik liiklus- ja asukohaandmed, on vastuolus direktiivi 2002/58 art 15 lg-ga 1 ning hartaga. Kohus pidas

võimalikuks selliseid liikmesriigi õigusnorme, mis võimaldavad raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ennetavalt säilitada liiklus- ja asukohaandmeid, kui säilitamine on säilitatavate andmete liigi, asjasse puutuvate sidevahendite ja isikute ning säilitamise kestuse osas piiratud rangelt vajalikuga ning kui on tagatud, et riigi pädevatele ametiasutustele antakse juurdepääs säilitatavatele andmetele ainult rangelt vajalikus ulatuses (võitluseks raske kuritegevusega). Ka toonitas kohus andmetele juurdepääsu saamise eeltingimusena kohtu või sõltumatu haldusasutuse eelneva kontrolli vajalikkust. Riigikohus asus enne ELK eelviidatud otsuse tegemist seisukohale, et direktiivi 2006/24/EÜ kehtetus ei too vältimatult kaasa ESS-ga Eestis sideteenuse osutajatele pandud kohustuse vastuolu EL õigusega. Kontrollides konkreetse kriminaalasjas kõneeristusega saadud tõendi lubatavust, leiti, et seadusnorm, mis võimaldab kindlustuskelmuse puhul kriminaalmenetluses taotleda ja kasutada vastavaid andmeid, on kooskõlas PS-ga (RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-51-14, p-d 21–22.4, vt ka otsusele lisatud eriarvamust). ELK-s on veel pooleli eelotsuse taotluse (C-746/18) lahendamine, mille Riigikohus esitas 12.11.2018 (RKKKm 12.11.2018, 1-16-6179/85). Selles varguste ja arvutikelmuse kriminaalasjas on vaidlus selle üle, kas lubatavateks tõenditeks saab pidada prokuratuuri loa alusel sideettevõtjalt nõutud andmeid. ESS põhiseaduspärasust on hinnanud ka õiguskantsler (vt 20.07.2015 nr 6-1/140621/1503191 ja 22.04.2016 nr 6-1/140621/1601788). Vaieldamatult tõi ELK 21.12.2016 otsus kaasa vajaduse vaadata Eesti riigisisene regulatsioon üle ja viia see kooskõlla EL õigusega kohtu antud tõlgendust järgides. Seni ESS muudetud ei ole.

10. Metaandmetest ei selgu sõnumi sisu (nn ümbriku metafoor: privaatsem osa teabest on ümbriku sees) ning taoliste andmete kogumine kuulub valitseva arvamuse kohaselt eraelu (§ 26) kaitsealasse (vt ka JAS § 26 lg 3 p 4; RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-51-14, p 22). Üha enam diskuteeritakse aga selle üle, kas side metaandmete töötlemisega kaasnev põhiõiguse riive ikka on sõnumi sisuga võrreldes vähem intensiivne. Vajadus eristamise järele on vähenenud infoühiskonna ja tehniliste võimaluste arengu tõttu. Näiteks on üldise andmete säilitamise kohustusega kaasnevaid ohte kirjeldatud olulist osa elanikkonnast puudutava massriivena, mis võimaldab elektroonilise andmebaasi abil suhteliselt kiiresti teha kindlaks isikute ringi, kes on võtnud ühendust psühholoogi või psühhiaatriga või kes on külastanud valitsuse poliitikat kritiseerivaid meeliliste (kohtujuristi arvamuse p-d 255–258 viidatud kohtuasjas C-203/15 ja C-698/15, vt ka U. Lõhmus. Veel kord õigusest sõnumi saladusele ehk kuidas 20. sajandi tehnoloogia mõjutab põhiseaduse tõlgendusi. – *Juridica* 2016, nr 3, lk 175–183; U. Lõhmus. *Quo vadis*, kriminaalmenetlus? – *Juridica* 2020, nr 3, lk 198–209; AKI 2015. a juhis). Ka EIK näib olevat seisukohal, et nimetatud andmete kaitse võib kuuluda nii kommunikatsiooni saladuse kui ka eraelu puutumatus kaitsealasse (vt EIKo 62617/00, *Copland vs. Ühendkuningriik*, 03.04.2007). Teisalt on PS tõlgendamine riigisisese kohtu ülesanne. Riive kooskõla konventsiooniga võib tagada ka põhiõiguse kaitse era- ja perekonnaelu (§ 26) standardite järgi ning riive intensiivsuse või kuritarvituste ohu korral peab seadusandja tõsiselt kaaluma kohtuliku kontrolli sätestamist.

11. Kommenteeritava paragrahvi kaitsealasse kuulub sõnumite edastamine ja vastuvõtmine nii eravaldues, äriühingus kui ka ametiasutuses. Õigus sõnumite saladusele on tagatud ka isiku töö- või ametikohal. EIK on korduvalt kinnitanud, et asutuse või äriühingu telefonilt

võetud kõne, mille on kinni maksnud töö- või teenistuse andja, pealtkuulamine kuulub EIÕK art 8 kaitsealasse (EIKo 20605/92, *Halford vs. Ühendkuningriik*, 25.06.1997; EIKo 27798/95, *Amann vs. Šveits*, 16.02.2000). *Copland vs. Ühendkuningriik* otsuses kinnitas EIK, et töökohalt isiklikel eesmärkidel saadetud e-kirjade jälgimisega riivatakse eraelu ja korrespondentsi puutumatus. EIKo-s 61496/08, *Bărbulescu vs. Rumeenia*, 05.09.2017 loeti eraelu ja korrespondentsi puutumusega kaitstuks tööandja palvel loodud Yahoo Messengeri kontol olev töötaja suhtlus. EIKo-s 28005/12, *M. N. jt vs. San Marino*, 07.07.2015 rõhutas EIK, et mis tahes e-kirjavahetus (sh pangaga) mahub korrespondentsi mõiste alla. Töö- või ametikoha läbiotsimisel elektroonilise teabe (kõvaketas, server) äravõtmine või kopeerimine kujutab EIK hinnangul alati kodu ja korrespondentsi puutumatus (EIKo 74336/01, *Wieser ja Bicos Betelligungen GmbH vs. Austria*, 16.10.2007). Kui serveris on ka tööandja ja töötajate e-kirjad ja muu privaatne kommunikatsioon, ei ole välistatud ka eraelu riive (EIKo 24117/08, *Bernh Larsen Holding AS jt vs. Norra*, 14.03.2013). AKI selgitab veebilehel, et Eestis on tavapärase, et töötajad kasutavad tööandja domeeniga e-posti aadresse muu hulgas ka oma era-kirjade saatmiseks ja saamiseks, kui tööandja ei ole seda keelanud, ja et tööandja võib töötaja e-kirjadega tutvuda nõusoleku alusel või töölepingu täitmiseks, aga tööandja ei või riivata töökohustuste täitmise kontrollimise käigus töötaja põhiõigusi ülemääraselt. Vt ka AKI 2013. a juhust „Töötajate arvutikasutuse privaatsus“.

12. Sõnumite saladuse õigus on igaühe õigus, mis vastavalt § 9 lg-le 2 laieneb ka juriidilistele isikutele (vt RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93; EIKo 173/15 jt, *Liblik jt vs. Eesti*, 28.05.2019, p 110 jj).

13. EIÕK art 8, mille kaitsealasse sõnumite saladus (laiemalt kommunikatsioon) konventsioonis kuulub, lubab sekkuda sellesse õigusesse riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse, riigi majandusliku heaolu, tervise, kõlbluse ning kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. PS piirab riigivõimu võimalusi sekkuda sõnumite saladusse tunduvalt enam kui EIÕK. Sõnumite saladusse sekkumine on PS järgi enam piiratud kui sekkumine perekonna- ja eraellu (§ 26). Sõnumite saladuse riived on õigustatud üksnes kahe eesmärgi saavutamiseks: kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks. Lisaks nõuab PS, et loa sõnumite saladuse riiveks annaks kohus. PS-ga sätestatud legitiimsed eesmärgid kaitsevad rangelt õigust sõnumi saladusele, kuid raskendavad samal ajal muude PS-s tunnustatud väärtuste (nt riigi julgeolek) kaitset. Sellise pingega võib selgitada sõnumite saladuse kaitsega seotud mõistete laiendavat tõlgendust seadustes (nt kuriteo tõkestamine JAS §-s 4). Ilmselt samal põhjusel käsitleb seadusandja ja senine kohtupraktika kitsendavalt kommenteeritava normi kaitseala, hõlmates üksnes üldkasutataval teel edastamisprotsessis olevad sõnumid. Sõltumata sõnumite saladuse ning era- ja perekonnaelu puutumatus kaitseala täpsest piiritlemisest peab seadusandja arvestama sõnumite saladusega puutumuses olevate riivete intensiivsusega nüüdisaegses infoühiskonnas ja sõltuvalt asjaoludest kehtestama ka era- ja perekonnaelu kaitseks kohtu loa nõude.

14. Sõnumite saladuse õiguse piiramise täpsemad alused ja menetluskord on reguleeritud KrMS ja JAS-ga. Kuni 01.01.2013 (vt RT I, 29.06.2012, 2) reguleeris nn korra- ja kaitsealaste jäli- tustustoimingute tegemist ka JTS.

15. Kriminaalasja menetlemisel võib riivata sõnumite saladust esiteks sellega, kui kohtu loal teostatakse posti- või telegraafisaadetise aresti ja läbivaatust posti- või telekommunikatsiooniteenuse osutaja juures (§ 89). Selle toimingu osatähtsus praktikas on sõnumite edastamise viiside muutumise tõttu väga väike (nt postipakid). Kriminaalasja menetlemisel võib korraldada läbiotsimise, mille käigus võidakse võtta ära teabekandjad (nt arvuti kõvaketas, e-kirja väljatrükk, mobiiltelefon), millel on jäädvustatud sõnumid (§ 91). Teabekandja äravõtmine eraldivõetuna ei riiva kommenteeritavas paragrahvis sätestatud õigust, kuid üldjuhul on toiming eesmärk saada teada edastatud sõnumite sisu, mistõttu esineb vähemalt puutumus sõnumite saladusega. Alates 01.09.2016 eeldab seaduslik läbiotsimine üldjuhul kohtu eelnevat luba. Kui on alust arvata, et kahtlustatav kasutab või kasutas läbiotsitavat kohta või sõidukit kuriteosündmuse või kohtueelse menetluse ajal, ning isikut kahtlustatakse KrMS § 126² lg-s 2 loetletud kuritegude (jälitustoimingu tegemist võimaldavad kuriteod, vt komm 17) toimepanemises, on läbiotsimiseks piisav prokuratuuri luba (v.a advokaadibüroos ja ajakirjanduslikul eesmärgil infot töötleva isiku juures). Sellisel juhul tuleb hiljemalt järgmisel tööpäeval teavitada kohtunikku, kes otsustab läbiotsimise lubatavaks tunnistamise. Väärteomenetluses on läbiotsimiseks alati vaja kohtu luba (VTMS § 36). Eriregulatsiooni elektrooniliste infokandjate läbiotsimise käigus äravõtmise ja läbivaatuse kohta KrMS ei sisalda. Kuna elektroonilistel infokandjatel sisalduvate sõnumite ja muu eraelulise info maht on suur ning üldjuhul vaid väike osa seeläbi saadud teabest on kriminaalmenetluses tõendamisväärtusega, on mõõdapääsmatu põhiõiguste kaitseks senisest täpsema regulatsiooni ettenägemine. Alates 01.01.2013 ei ole side metaandmete nõudmine sideettevõtjalt jälitustoiming, seda võib kohtueelses menetluses teha prokuratuuri loal, kui see on vältimatult vajalik (*ultima ratio*-põhimõte) kriminaalmenetluse eesmärgi saavutamiseks (KrMS § 90¹). Kas loa andmine prokuratuuri poolt on kooskõlas EL õigusega, selgub ELK vastusest Riigikohtu 12.11.2018 esitatud küsimusele (vt komm 9). Nii läbiotsimise kui ka sideettevõtjalt sideandmete nõudmise regulatsiooni puhul on seadusandja tõlgendanud sõnumite saladuse õiguse kaitseala kitsendavalt. Ka Riigikohus on järeldanud, et juba adressaadini jõudnud sõnumite äravõtmisel kriminaalmenetluses kohtu luba vaja ei ole ning PS kohaseks uurimistoiminguks nende saamiseks kriminaalasja juurde on nii läbiotsimine kui ka vaatlus (RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p 817).

16. KrMS-s on reguleeritud jälitustoimingute tegemise alused ja kord järgmistel eesmärkidel:

- 1) vajadus koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamiseks või tõkestamiseks;
- 2) tagaotsitavaks kuulutamise määruse täitmine;
- 3) vajadus koguda teavet konfiskeerimismenetluses (KrMS 161. ptk);
- 4) vajadus koguda kriminaalmenetluses teavet kuriteo kohta.

KrMS §-st 126³ nähtub, et neid jälitustoiminguid, mis riivavad otseselt sõnumite saladust, ei ole lubatud teha pelgalt tagaotsitavaks kuulutamise määruse täitmiseks.

17. KrMS võimaldab kriminaalmenetluses koguda tõendeid jälitustoiminguga, milleks võib mh olla postisaadetise varjatud läbivaatus (§ 126⁶), üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite või muu teabe salajane pealtkuulamine või -vaatamine

(§ 126⁷), samuti varjatud jälgimine ja asja varjatud läbivaatus ning asendamine (§ 126⁵). Jälitustoimingud on lubatavad vaid seaduses loetletud raskete või varjatud kuritegude uurimisel (KrMS § 126² lg 2). Postisaadetise läbivaatus ning teabe salajane pealtkuulamine ja -vaatamine eeldavad alati kohtu eelnevat luba, kiires olukorras (nn edasilükkamatul juhul) on võimalik luba saada lihtsustatud vormis (KrMS § 126⁴ lg 3). Lisaks on kohtu luba nõutav varjatud sisenemiseks hoonesse, ruumi, sõidukisse, piirdega alale või arvutisüsteemi, kui see on vajalik tehniliste abivahendite (nt pealtkuulamiseseadmed) paigaldamiseks või jälitustoimingu läbiviimiseks (nt arvuti varjatud läbivaatus) (§126⁴ lg 5).

18. Erinevalt läbiotsimisest ja selle käigus asjade äravõtmisest kujutab elektroonilise andmekandja salajane läbivaatus endast jälitustoimingut – asja varjatud läbivaatus. Selle toimingu tegemise otsustab kriminaalmenetluses prokuratuur (KrMS § 126⁵), kuid kohtu luba on vaja siis, kui asja varjatud läbivaatus eeldab nt hoonesse, ruumi või arvutisüsteemi sisenemist. Riigikohus on eraviisilise jälitustegevusega (KarS § 137) seoses selgitanud, et e-posti teenuse pakkuja server on asi KrMS § 126⁵ lg 1 mõttes ning kasutajatunnust ja parooli kasutades veebipõhise meiliteenuse kaudu võõrale e-posti kontole sisenenud isik, kes kogub õigustatud isiku teadmata andmeid kontrol olevate e-kirjade kohta, vaatab varjatult läbi teenusepakkuja serveri seda osa, kus kontoomaniku andmed paiknevad. Kuna selline tegevus ei seisne n-õ reaalaajas edastamisel oleva teabe jälgimises (nt tekstisõnumite vaatamises nende koostamise ja edastamise ajal), ei ole see võrdsustatav tehniliste sidekanalite kaudu edastatava teabe salajase pealtvaatamisega (KrMS §126⁷) (RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p-d 89 ja 92).

19. Lisaks tõendite kogumisele kriminaalmenetluses võivad jälitusasutused teha jälitustoiminguid ka eesmärgiga saada teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil (korrakaitse eesmärk). Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitsepolitseiamet võivad teha sel alusel kohtu loal sõnumite saladust kitsamas mõttes riivavaid toiminguid (vaadata varjatult läbi postisaadetist ja vaadata või kuulata salaja pealt teavet). See on lubatud seoses kuritegeliku ühenduse kuritegudega ning kõrge riigiametniku, rahvusvaheliselt kaitstud isiku või diplomaatilise puutumatusena territooriumi vastase ründe korral (KrMS § 126³ lg 2). Tunnistajakaitse taotluse menetlemisel ja kaitseabinõude kohaldamisel jälitustoimingute tegemise ning side metaandmete nõudmise alused ja kord on reguleeritud TuKS §-s 18¹. Tunnistajakaitse ettevalmistamisel ja teostamisel on sõnumite saladuse riivet õigustav eesmärk kaitsta kriminaalmenetluses tõendeid andvat isikut kuritegelikesse ühendustesse kuuluvate isikute või kuriteos kahtlustatavate, süüdistatavate või süüdimõistetute või nende huvides tegutsevate teiste isikute poolt ebaseadusliku psüühilise või füüsilise mõjutamise eest (TuKS §-d 3 ja 5). Tegemist on kommenteeritavas paragrahvis nimetatud kuriteo tõkestamise eesmärgiga. Justiitsministeeriumi vanglate osakonnal ja vanglal on kohtu loal samuti õigus teha kitsamas mõttes sõnumite saladust riivavaid jälitustoiminguid vanglas toimepandava või kinnipeetava poolt toimepandava kuriteo ettevalmistamise kohta teabe kogumiseks kuriteo avastamise või tõkestamise eesmärgil (KrMS § 126³ lg 4).

20. JAS §-s 25 on kõige selgemini sätestatud, milliste toimingutega (julgeolekuasutuste tegevust ei nimetata jälitustoiminguteks) võib isiku õigust sõnumite saladusele piirata:

1) postisaadetiste läbivaatusega; 2) telegraafi, telefoni või muu tehnilise sidekanali kaudu edastatava sõnumi või muu teabe pealtkuulamise, -vaatamise või salvestamisega; 3) muul viisil edastatava teabe pealtkuulamise, -vaatamise või salvestamisega. Kaitsepolitsei ameti ja Välisluureameti pädevuses on piirata õigust sõnumite saladusele, kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta. Seadus määratleb kuriteo tõkestamist JAS tähenduses kui kuriteo ärahoidmist mis tahes viisil enne selle toimepanemist (JAS § 4). Samal ajal tuleb arvestada, et erinevalt Kaitsepolitsei ametist ei ole Välisluureamet järelevalvetoimetuste ja tema esmaseks ülesandeks ei ole kuritegude avastamine ja tõkestamine selle tavalises tähenduses, vaid vastuluure ja Eesti Vabariigi välis-, majandus- ja riigikaitsepoliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku teabe kogumine. Laiemas plaanis võib meetmeid julgeoleku tagamiseks käsitada kavandatava (üldjuhul KarS järgi riigivastase) kuriteo tõkestamisena. Sõnumite saladuse piiramiseks peab taotlema halduskohtuniku loa (JAS § 27). JAS-s toodud volitusi on julgeolekuasutused õigustatud vajaduse korral kasutama ka julgeolekukontrolli läbiviimisel (RSVS §-d 48–49). Ametiabi korras võib Kaitseväge juhataja taotleda Välisluureametilt riigi sõjaliseks kaitsmiseks vajaliku teabe kogumist muu hulgas JAS §-s 25 kirjeldatud viisil sõnumite saladust riivates, kui teabe kogumine muul viisil ei ole võimalik või oleks ebaproportsionaalselt raske ning kogutav teave on riigi sõjaliseks kaitsmiseks vältimatult vajalik (KKS § 39). Kui kriminaalmenetluses võib salaja pealt kuulata, vaadata ja salvestada mis tahes viisil edastatavat teavet, mille abil saab tõendada seaduses ammendavalt loetletud kuritegusid (KrMS § 126² lg 2), siis JAS annab julgeolekuasutustele õiguse piirata sõnumite saladust, kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta ega seosta toimingut kuriteo raskusastmega (§-d 25 ja 27). Kahe seaduse võrdlemisest järeldub, et väljaspool kriminaalmenetlust on Kaitsepolitsei ametil ja Välisluureametil kuriteo tõkestamiseks laialdasemad volitused sõnumite pealtkuulamiseks ja -vaatamiseks, kui seda on uurimisasutusel. Siiski tuleb ka JAS alusel sõnumite saladusse sekkumiseks kohtult loa taotlemisel ja kohtul loa andmisel pidada silmas, et kommenteeritav säte räägib kuriteo, mitte umbmääraselt kuritegude (kuritegevuse) tõkestamisest. See tähendab, et sõnumite saladuse riive on lubatud üksnes siis, kui olemasoleva teabe põhjal on alust karta konkreetset liiki kuriteo ettevalmistamist või toimepanemist. Arvestada tuleb ka julgeolekuasutustele seadusega pandud ülesannete ringiga (JAS §-d 6 ja 7). Kahe seaduse (JAS ja KrMS) erinevad standardid sisult sarnaste toimingute osas tekitavad praktikas vaidlusi eelkõige KrMS § 63 lg 1¹ kohaldamisel. Nimelt on riigi peaprokuröri loal erandlikult võimalik kasutada kriminaalmenetluses tõendina JAS alusel kogutud teavet (RKKKo 3-1-1-101-16, 10.04.2017, p-d 23–25, ja eriarvamus; vt ka U. Lõhmus. *Quo vadis, kriminaalmenetlus?* – Juridica 2020, nr 3, lk 198–209; E. Kergandberg. Luurates „Teeme ära“ meeskonnaga kevadisel järelevalvetoimetustel. – Juridica 2020, nr 3, lk 210–221).

21. Advokaadi või notari ja kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsuse põhimõtte keelab üldjuhul nendevahelise teabevahetuse saladuse riived. ELK tõlgenduse järgi hõlmab kliendi ja advokaadi usaldussuhte kaitse õigusabi seoses kohtu- ja kohtueelse menetlusega ning õigusnõustamise, et klient saaks kindlaks määrata oma õigused ja kohustused ning tema tegevusega seotud riskid (vt Eko C-305/05, 26.06.2007). AdvS § 43 lg 3 kohaselt on advokaadi poolt õigusteenu osutamisega seotud teabekandjad puutumatud. Teabekandjad hõlmavad kirjalikke dokumente, heli- ja visuaalseid salvestusi ning elektroonilisi teabekandjaid.

Advokaadibüroo ja notaribüroo läbiotsimise juures peab viibima notar või advokaat, kelle juures läbi otsitakse, või selle võimatuse korral notari asendaja või teine sama advokaadibüroo kaudu õigusteenust osutav advokaat (KrMS § 91 lg 8). Advokaadibüroo läbiotsimiseks on vaja kohtu luba (§ 91 lg 3), kuid KrMS ei sätesta juuresviibimise tingimusele lisaks muid erireegleid advokaatide teabekandjate võetuseks ega keela sõnaselgelt pealt kuulata või vaadata advokaadi ja kliendi vahelist teabevahetust. EIK praktikast tulenevalt peab advokaadibüroo läbiotsimisel tagama advokaadi ja tema kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsuse ka siis, kui esineb seaduslik alus büroo läbiotsimiseks (vt EIKo 50882/99, *Petri Sallinen jt vs. Soome*, 27.09.2005; EIKo 74336/01, *Wieser ja Bicos Beteiligungen GmbH vs. Austria*, 16.10.2007; EIKo 27013/10, *Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados, RL jt vs. Portugal*, 03.09.2015; EIKo 14704/12, *Kirdök jt vs. Türgi*, 03.12.2019; advokaadibüroo läbiotsimisega seonduvast vt laiemalt ka EIKo 43757/05, *Xavier Da Silveira vs. Prantsusmaa*, 21.01.2010; EIKo 39731/12, *Wolland vs. Norra*, 17.05.2018). Kohtuasjas *Kvasnica vs. Slovakkia* põhjendas EIK art 8 rikkumist muu hulgas sellega, et valitsus ei näidanud, milliseid kaitseabinõusid rakendati advokaadi ja tema kaitsealuste vaheliste kõnede pealtkuulamise ärahoidmiseks (EIKo 72094/01, *Kvasnica vs. Slovakkia*, 09.06.2009). Asjas *Särgava vs. Eesti* on EIK 18.12.2019 küsinud valitsuse seisukohta seoses advokaadibüroo läbiotsimise ja sidevahendite äravõtmise kooskõla kohta EIÖK art-ga 8. Muret advokaaditagatiste järgimise ja teabekandjate puutumatusse pärast kriminaalmenetluses on väljendanud advokatuuri (endine) esimees advokatuuri 2019. a aastaraamatus (lk 11–12). Erandi advokaadi ja kliendi, samuti notari ja kliendi teabevahetuse konfidentsiaalsuse põhimõttest näeb ette 26.10.2005 direktiiv 2005/60/EÜ rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta ja seda direktiivi üle võttev RahaPTS. Direktiiv ja seadus panevad advokaadile ja notarile koostöökohustuse riigiga, mis seisneb rahapesu andmebüroo teavitamises, kui advokaat või notar teab, kahtlustab või tal on alust kahtlustada, et raha pestakse või terrorismi rahastatakse. Teatamis- ja koostöökohustus on siis, kui advokaat või notar aitavad kliendil kavandada või sooritada finants- või kinnisvaratehingut või kui nad tegutsevad sellises tehingus kliendi nimel ja arvel (§ 2 lg 2). AdvS § 45 lg 5 järgi on advokaat aga esimese astme kuriteo ärahoidmiseks õigustatud esitama halduskohtule põhjendatud kirjaliku taotluse kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks. Kriminaalmenetluses ei tohi kasutada tõendina muu hulgas kaitsja ja notari edastatavat või talle edastatud teavet, mis on saadud salajasel pealtkuulamisel või -vaatamisel, kui selle sisuks on talle ameti- või kutsetegevuses teatavaks saanud asjaolud, välja arvatud juhul, kui nimetatud isik on samade asjaolude kohta juba andnud ütlusi või kui need on muul viisil avalikustatud või kui jälitustoimingu luba on antud just selle isiku sõnumisaladuse riiveks või kui mõne muu isiku salajasest pealtkuulamisest või -vaatamisest nähtub, et nimetatud isik paneb või on toime pannud kuriteo (KrMS § 126⁷ lg 2). Juhul kui advokaadi ja kahtlustatava pealtkuulatud kõne ei puuduta õigusabi andmist ega sisalda advokaadi kutsetegevuses teatavaks saanud asjaolusid, lubab seadus sellist teavet kriminaalmenetluses kasutada (RKKKo 26.05.2010, 3-1-1-22-10, p 15).

22. Kinnipeetaval on õigus kirjavahetusele ja telefoni (v.a mobiiltelefoni) kasutamisele, kui selleks on tehnilised tingimused. Selle õiguse kasutamise täpsem kord on sätestatud vangla sisekorraeskirjas (VangS § 28 lg 1). Eelvangistuses viibival või vanglakaristust kandval isikul on nii PS kui ka EIK praktika järgi samasugune õigus sõnumite saladusele kui isikul, kelle

vabadust ei ole piiratud (vt EIKo 5947/72 jt, *Silver jt vs. Ühendkuningriik*, 25.03.1983; EIKo *Campbell ja Fell vs. Ühendkuningriik*, 28.06.1984). Sageli on kirjade kirjutamine ja saamine ning telefonikõned kinnipeetava ainus võimalus olla sidemetes oma lähedastega. Samuti võivad kinnipeetavad vahetada omavahel kirju. Kooskõlas kommenteeritava põhiõiguse riivevolitustega võib ka kinnipeetute kirjade sisu kontrollida ja telefonikõnesid pealt kuulata seaduses sätestatud juhtudel jälitustoimingutega.

23. Kinnipeetavale või vahistatule saadetud või tema saadetavad kirjad avatakse vanglaametnike poolt kinnipeetava isiku juuresolekul ning võetakse sealt ära esemed, mille omamine on vanglas keelatud, samuti on vanglateenistusel õigus registreerida, kellele kinnipeetav kirjutab, ja kirja saatmise aeg (VangS §-d 29 ja 97). Selline kirj vahetuse kontroll ei hõlma kirja sisuga tutvumist. Juhul kui ümbriku avamise eesmärk on sellest keelatud asjade äravõtmine ning kirja adressaat viibib kirja avamise juures, siis sõnumite saladust ei riivata (RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16). Samas otsuses märkis Riigikohus, et kirja sisuga tutvumine isegi adressaadi juuresolekul on võimalik PS § 43 järgides. Ilmselt peab Riigikohus silmas olukorda, kus kinnipidamisasutusse saabunud kiri ei ole veel adressaadile kätte antud (ei ole tema mõjuväljas, vt komm 4), kuid kohus on andnud loa sõnumi sisuga tutvumiseks. Seadus keelab kontrollida kinnipeetava kirju kaitsjale, advokaadist esindajale, prokuröri, kohtule, õiguskantslerile ja Justiitsministeeriumile (VangS § 29 lg 4 ja § 97 lg 3). See tähendab, et neid kirju ei tohi vanglateenistus avada, sõltumata kinnipeetu juuresolekust. Kinnipeetava isiku kirju riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikutele, samuti kaitsjale ning oma riigi konsulaartöötajale ei või lisaks jätta ära saatmata (VangS § 28 lg 3 ja § 29 lg 5). EIK on mitmel korral märkinud, et kui kinnipeetav isik soovib konsulteerida oma kaitsjaga, siis peab see toimuma vaba ja usaldusliku suhtluse tingimustes ilma järelevalveta (nt EIKo 12629/87 ja 13965/88, *S. vs. Šveits*, 28.11.1991). Kinnipeetava ja kaitsja kirjavahetuse peatamine on lubatud erandlikel asjaoludel, kui on põhjendatud alus uskuda, et vaba suhtlemise privileegi kuritarvitatakse (vt EIKo 13590/88, *Campbell vs. Ühendkuningriik*, 25.03.1992). Isikute ja asutuste loetelus, kellele adresseeritud kinnipeetud isiku või vahistatu kirju ei või kontrollida, pole sõnaselgelt nimetatud EIK-d. Kuna aga loetelus mainitakse kohut, siis tuleb mõistet „kohus” tõlgendada viisil, et see hõlmab ka EIK-d. EIK järjekindla praktika kohaselt pole arvestatavaid põhjendusi kinnipeetava ja EIK kirjavahetuse kontrollimiseks. Liiasi võib kirjavahetus puudutada kaebusi vanglavõimude tegevuse peale, millest teadaaamine võib kaasa tuua survevahendite kohaldamise (vt EIKo 13590/88, *Campbell vs. Ühendkuningriik*, 25.03.1992). Kohtuasjas *Slavgorodski vs. Eesti* saavutasid valitsus ja kaebaja sõbraliku kokkuleppe, sest valitsus tunnistas vanglakaristust kandva avaldaja poolt Euroopa Inimõiguste Komisjonile saadetud kirjade ja komisjoni poolt avaldajale saadetud kirjade avamist ning nõustus maksma kahjutasu (vt EIKo 37043/97, *Slavgorodski vs. Eesti*, 12.09.2000).

24. Nii nagu kirjavahetuse puhul on vanglateenistusel õigus registreerida, kellega kinnipeetav isik telefoni teel suhtleb. Seadus keelab kontrollida kinnipeetava kõnesid kaitsjale, advokaadist esindajale, prokuröri, kohtule, õiguskantslerile ja Justiitsministeeriumile (VangS § 29 lg 4 ja § 97 lg 3). Riigikohus on selgitanud, et vanglal on õigus jälgida helistamise ajal telefoni tablood, kuna see tagab vajaduse korral võimaluse tõkestada kaitsja ja haldus-

organitega piiramatu suhtlemise õiguse kuritarvitamise, kuid telefoni kasutamise kontrollimise käigus ei tohi rikkuda õigust sõnumite saladusele (RKHKo 01.03.2007, 3-3-1-103-06, p 12). Riigikohus mõnab, et kinnipeetaval isikul tuleb telefoni kasutamise avalduses märkida, kellele ta soovib helistada, kuna vanglal peab olema võimalus tuvastada, kas kinnipeetava isiku (graafikuväline) helistamine on ikka toimunud isikutele, kellele helistamist seadus ei luba piirata (RKHKo 31.10.2007, 3-3-1-54-07, p 11).

25. Seadustega ettenähtud võimalusi sõnumite saladuse riiveks põhjendatakse vajadusega tõkestada ja avastada raskeid kuritegusid ning võidelda organiseeritud kuritegevusega. Elektrooniliste sidevahendite üha tihedama kasutamise, salajase jälgimise ulatuse laiene-mise ja jälgimisvahendite täiustumisega suureneb ka kuritarvituste oht. Seepärast tuleb sala-jane jälgimine, sh kommunikatsiooni jälgimine tasakaalustada tõhusate ja piisavate taga-tistega võimalike kuritarvituste vastu (nt EIKo 5029/71, *Klass jt vs. Saksamaa*, 06.09.1978; EIKo 47143/06, *Roman Zakharov vs. Venemaa*, 04.12.2015). Need tagatised eeldavad, et sõnumite saladuse piiramise juhud ja kord oleksid täpselt ja arusaadavalt sätestatud seaduses (EIKo 13/1997/797/1000, *Kopp vs. Šveits*, 25.03.1998). EIK on tuvastanud konventsiooni rikkumisi, tuginedes üksnes seaduse ebapiisavale regulatsioonile (EIKo 62540/00, *Association for European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria*, 28.07.2007; EIKo 25198/02, *lordachi jt vs. Moldova*, 10.02.2009; EIKo 47143/06, *Roman Zakharov vs. Venemaa*, 04.12.2015; EIKo 37138/14, *Szabó ja Vissy vs. Ungari*, 12.01.2016). EIK on kirjeldanud minimaalseid kaitsemeetmeid, mida peab võimu kuritarvituste vältimiseks seaduses sätestama. EIK nimetab selliste tagatistena kuritegude iseloomu, mille korral võib sõnumite saladust riivata; isikute ringi, keda võidakse pealt kuulata või vaadata; riive ajalise piire; saadud teabe edastamisel, kasutamisel ja hoidmisel järgitavaid protseduure; ettevaatusabinõusid, mida tuleb teabe muudele isikutele edastamisel kasutusele võtta, ning asjaolusid, mille korral salvestusi tohib või tuleb kustutada või hävitada (EIKo 54934/00, *Weber ja Saravia vs. Saksamaa*, 29.06.2006; EIKo 58243/00, *Liberty jt vs. Ühendkuningriik*, 01.07.2008; EIKo 26839/05, *Kennedy vs. Ühendkuningriik*, 18.05.2010; EIKo 47143/06, *Roman Zakharov vs. Venemaa*, 04.12.2015). EIK on juhtinud tähelepanu, et ka terrorismikuritegude ärahoidmisel ja avastamisel peab kommunikatsiooniandmete töötlemine olema vältimatult vajalik selle eesmärgi saavutamiseks ja seadus peab määratlema tingimused, mis õigustavad konkreetse ohu tõrjumiseks konkreetsete isikute sõnumite saladuse riivet, mitte aga lubama sekkumist määratlemata hulga inimeste kommunikatsiooniandmetesse (EIKo 37138/14, *Szabó ja Vissy vs. Ungari*, 12.01.2016). KrMS jälitustoimingute regulatsiooni uuendati 01.01.2013 jõustunud seadusega, muu hulgas sätestati jälitustoimingu tegemist võimaldavate kuritegude loetelu, jälitustoimingule allutatavate isikute ring, jälitustoimingute lubatav kogukestus, jälitustoimin-gust teavitamise ja teavitamise edasilükkamise üle järelevalve tegemise kord.

26. Loa sõnumite pealtkuulamiseks ja -vaatamiseks kriminaalmenetluses ning KrMS-s sätestatud juhtudel kuriteo ettevalmistamise kohta teabe kogumiseks annab eeluurimis-kohtunik (§ 126^d lg 1), TKS järgi Harju Maakohtu esimees või tema määratud kohtunik (TuKS § 18¹ lg 3), JAS-ga ettenähtud eesmärkide saavutamiseks halduskohtunik (JAS § 27). Eeluurimiskohtunik võib loa anda kuni kaheks kuuks ja seda võib pikendada samaks tähtajaks. Kõigi jälitustoimingute kestus konkreetse isiku suhtes samas menetluses (v.a tagaotsimine)

ei tohi üldjuhul ületada ühte aastat (KrMS § 126⁴ lg 6). Ka tunnistajakaitse menetluses ja teabehankemenetluses annab kohus loa korraga kuni kaheks kuuks, seadus võimaldab luba sama perioodi võrra piiramatult pikendada (TuKS § 18¹ lg 5 ja JAS § 27 lg 2). Enne 01.01.2013 võimaldasid seadused edasilükkamatul juhul sõnumisaladusse sekkuda ilma kohtuniku eelneva loata. Taolistel juhtudel tuli kohtunikku hiljemalt järgmisel tööpäeval sellest teavitada, et otsustada toimingu lubatavus ja menetlustoimingu jätkamiseks loa andmine. Sellise *post factum*-loa andmise regulatsiooni vastavus PS-le oli küsitav, kuna kommenteeritav paragrahv lubab sõnumite saladust riivata üksnes kohtu loal. Kehtiva seaduse järgi võib juhul, kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule, kehalisele puutumatusel, füüsilisele vabadusele või suure väärtusega varalisele hüvele ning loa taotlemine või vormistamine ei ole õigel ajal võimalik, kohtu luba nõudva jälitustoimingut teha edasilükkamatul juhul kohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil (KrMS § 126⁴ lg 3, TuKS § 18¹ lg 6). Kirjalik taotlus ning luba vormistatakse sellisel juhul 24 tunni jooksul jälitustoimingut alustamisest arvates. JAS näeb ette analoogse edasilükkamatu juhu regulatsiooni §-s 27.

27. Halduskohus saab anda loa sõnumite saladuse õigusse sekkumiseks vaid siis, kui julgeolekuasutus esitab tõendeid („piisavad andmed“), et isik on seotud ettevalmistatava või toimepandava kuriteoga (JAS § 25 lg 2). Jälitustoimingut kriminaalmenetluses võib eeluurimiskohtunik lubada üksnes siis, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega ei ole võimalik, ei ole õigel ajal võimalik või on oluliselt raskendatud või kui see võib kahjustada kriminaalmenetluse huve (nn *ultima ratio*-põhimõte, vt nt RKKKm 24.05.2016, 3-1-1-43-16, p 9). Võrreldes varem kehtinud seadusega on jälitustoimingute, sh sõnumite saladuse riive lubatavuse eeldusi laiendatud tingimuse „kui see võib kahjustada kriminaalmenetluse huve“ võrra (KrMS § 126¹ lg 2). Riigikohus on juhtinud tähelepanu vajadusele tõlgendada seda tingimust kitsalt. Kriminaalmenetluse huvide kahjustamisega viidatud sätte mõttes on tegemist eeskätt siis, kui erakordselt suur avalik menetlushuvi kuriteo avastamise vastu (nt inimohvritega terrorikuriteo puhul) muudab jälitustoimingutest loobumisega kaasneva tõendite kogumise ebaõnnestumise riski ühiskondlikus plaanis talumatuks (RKKKm 23.02.2017, 3-1-1-112-16, p 30). Kuriteo tõkestamiseks saab KrMS alusel andmete kogumine sõnumite saladust riivates olla lubatud vaid siis, kui teabe saamine muude toimingutega ei ole võimalik, ei ole õigel ajal võimalik või on oluliselt raskendatud. Sel juhul ei toimu toimingut tegemise ajal kriminaalmenetlust ning kriminaalmenetluse eeldamine oleks juba iseenesest kuriteo tõkestamise kui toimingut eesmärgiga vastuolus. Kohtulik kontroll jälitustoimingute üle kohtueelses menetluses piirdub siiski üldjuhul loa andmise ja pikendamisega. Kriminaalmenetluses on kohtul kohustus kontrollida jälitustoimingut seaduslikkust menetlusosaliste taotlusel, aga samuti omal algatusel, kui ilmnevad tõendi seaduslikkust puudutavad kahtlused või ebaselgused (RKKKo 23.02.2009, 3-1-1-81-08, p-d 13.1 ja 13.3; RKKKo 11.04.2013, 3-1-2-1-13, p 11.2; vt ka RKKKo 05.12.2008, 3-1-1-63-08, p 13.3; RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p 772; RKKKo 06.04.2015, 3-1-1-3-15, p 10). Ebaseadusliku jälitustoiminguga tekitatud kahju hüvitamise näeb ette 01.05.2015 jõustunud SKHS (riigivastutuse eriregulatsioon), sh on sõnumi saladuse rikkumine aluseks mittevaralise kahju hüvitamisele (SKHS § 11 lg-d 2 ja 3; vt ka RKKKm 13.06.2016, 3-1-1-34-16, p-d 24–25). Kuigi vääртеomenetluses on keelatud tõendite kogumine jälitustoiminguga, on kriminaalmenetluses vastaval viisil saadud tõendi kasutamine vääртеomenetluses võimalik, kui samas asjas on kriminaalmenetlus lõpetatud

(nt ei leia tõendamist mõni raskendav asjaolu või kuritegu muudetakse väärteoks). Ka sellisel juhul peab kohus asja sisulisel arutamisel kontrollima nt sõnumite saladust riivava jälitustoimingu seaduslikkust (RKKKo 15.06.2016, 3-1-1-53-16). Omaette probleemid seonduvad kohtu pädevusega anda luba arvutisüsteemi kaudu andmete kogumiseks, mis asuvad väljaspool Eesti territooriumi. Euroopa Nõukogu arvutikuritegevusvastase konventsiooni art 32 järgi võib riik teise riigi loata saada oma territooriumil paikneva arvutisüsteemi kaudu teises konventsiooniosalises riigis asuvaid salvestatud arvutiandmeid, kui ta saab selleks seadusliku ja vabatahtliku nõusoleku isikult, kellel on seaduslik volitus avalikustada andmeid nimetatud arvutisüsteemi kaudu. Esiteks ei ole üheselt selge, kas seadusliku volitusega isikuna on käsitatav riigisisese seaduse alusel tegutsev kohtunik. Teiseks on tehnoloogiline areng (nt pilvetehnoloogia) tõstatanud uusi probleeme jurisdiktsiooni määratlemisel. EIK 29.06.2006 vastuvõetavuse otsus asjas *Weber ja Saravia vs. Saksamaa* lubab järeldada, et sellistes olukordades on määravaks, kas konkreetse toiminguga riivati teise riigi territoriaalset suveräänsust või mitte.

28. Salajase teabekogumise seaduslikkuse üle on kohustatud kontrolli teostama prokuratuur ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon (KrMS § 126¹⁵, JAS § 36, vt ka Riigikogu erikomisjoni aastaaruanded). Justiitsministeeriumil on kohustus avaldada kord aastas oma veebilehel jälitusasutustelt, prokuratuurilt ja kohtult saadud andmete alusel jälitustoimingute aruanne (KrMS § 126¹⁵ lg 3, vt nt 2019. a aruannet). Sõnumite saladust riivavate toimingute üle järelevalve teostamiseks näeb ESS ette sideettevõtja kohustuse tagada tsentraalse jälgimisseadme abil teostatud toimingute kohta sõltumatute logifailide (toimingu aeg, liik, objekt ja number) ning kaasaskantavasse jälgimisseadmesse sõnumi ülekandmiseks esitatud taotluste säilitamise vähemalt viis aastat (§ 113 lg 5). Logifailidega on õigus tutvuda prokuratuuril ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonil jälitus- või julgeolekuasutuse tegevuse üle järelevalve teostamiseks (§ 113 lg 8). Vt ka RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p 764. Järelevalvet põhiõiguste järgimise üle isikuandmete varjatud töötlemisel teostab ka õiguskantsler. Erinevalt prokuratuurist (ProKS § 1) on õiguskantsler pädev kontrollima ka Välisluureameti ja Kaitsepolitsei ameti tegevust, kui nad teevad JAS alusel toiminguid, mis on seotud isikuandmete varjatult kogumise ja töötlemisega. Lisaks hõlmavad õiguskantsleri volitused järelevalvet prokuratuuri üle, st kas prokuratuur täidab korrektselt oma järelevalvekohustust seoses isikuandmete varjatult kogumise ja töötlemise ning nende kasutamisega. Seda õiguskantsleri ombudsmaniülesannete hulka kuuluvat pädevust täpsustati ÕKS muudatustega 2015. aastal ja täiendavalt 2020. aastal (ÕKS § 1 lg-d 9 ja 9¹). Järelevalvetevõttes kasutatavad meetmed ja õigus nõuda vajalikke andmeid on reguleeritud ÕKS 4. ptk-s (teatud piirangud ÕKS § 11¹ lg-s 6). Vt ka PS § 139 komm-d 42 ja 43.

29. Enamiku sõnumite saladust riivavate toimingute varjatuse muudab õiguskaitsevahendite kasutamise puudutatud isikute jaoks raskeks, kui mitte võimatuks. Seadus kohustab julgeolekuasutust sellisest toimingust puudutatud isikut tagantjärele viivitamata informeerima, välja arvatud, kui teavitamine võiks tuua kaasa mõne seaduses loetletud ohu (JAS § 29). Sarnane kohustus on ette nähtud ka KrMS §-s 126¹³. TuKS § 18¹ lg 7 järgi aga ei teavitata isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti, kunagi. Enne 01.01.2013 jättis seaduses (KrMS ja JTS) toodud jälitustoimingust teatamata jätmise aluste loetelu ja selles määratlemata

õigusmõistete kasutamine täitevvõimule seaduse rakendamisel põhiseadusvastaselt laia kaalutlusõiguse, samuti puudus jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle sõltumatu ja erapooletu (soovitatavalt kohtulik) kontroll (vt lähemalt õiguskantsleri 07.05.2011 ettepanek nr 12 Riigikogule, vt ka RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13). 05.06.2020 jõustunud muudatustega täpsustati teavitamisega seonduvat ka JAS-s. EIK on samuti toonitanud, et selleks, et pealtkuulatud isikul oleks võimalik taotleda pealtkuulamise õiguspärasuse hindamist, tuleb isikule esitada vähemalt andmed pealtkuulamise otsuse tegemise aja ja selle teinud kohtu kohta (EIKo 35285/08, *Irfan Güzel vs. Türgi*, 07.02.2017).

30. Riigil on kohustus kaitsta isikut mitte üksnes riigivõimu, vaid ka kuritegeliku maailma ja eradetektiivide pealetükkiva aktiivsuse eest. Selleks näeb KarS ette karistused sõnumite saladuse rikkumise eest ning tsiviilõiguslikud kaitsevahendid. KarS tunnistab süüteoaks eraviisilise jälitustegevuse (§ 137), sõnumisaladuse rikkumise (§ 156) ning ebaseadusliku jälitustegevuse ja teabe varjatud kogumise (§ 315) (vt nt RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15; RKKKo 30.05.2016, 3-1-1-33-16). Enda telefonivestluse kuulamine ja lindistamine ei vasta ühelegi seaduses kirjeldatud jälitustoimingule, sest enda telefonikõnet ei saa isik ise salaja ega varjatult pealt kuulata ega sellel eesmärgil lindistada, mistõttu ei teki küsimust eraviisilisest jälitustegevusest (RKKKo 26.03.2009, 3-1-1-5-09, p 10). Samas otsuses leidis Riigikohus, et kuigi sõnumite saladuse õigust kaitseb ka KarS § 156, saab selle kuriteo toime panna vaid isik, kes ei ole sõnumi adressaat või adressant, st seadusandja ei ole seni soovinud kehtestada isiku vastutust talle enesele suunatud sõnumite mis tahes viisil talletamise ja avalikustamise eest. VÕS sätestab võimaluse nõuda õigusvastase käitumisega (mis võib seisneda ka isiklike õiguste kahjustamises) tekitatud kahju hüvitamist (53. ptk).

PARAGRAHV 44

Igaühel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.

Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed.

Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.

Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on käesoleva paragrahvi lõigetes kaks ja kolm nimetatud õigused võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Üldist

1. Õigus informatsiooni saada sisaldub mitmes rahvusvahelises inimõigusaktis. Tavaliselt käsitletakse õigust informatsiooni saada ja õigust informatsiooni levitada üheskoos.

Nii hõlmab EIÖK art 10 õiguse teavet ja mõtteid (*ideas*) saada ning õiguse neid levitada. Erinevalt varasemast EIK kohtupraktikast jaatab EIK nüüdseks, et art-st 10 tuleneb teatud tingimustel ka õigus saada avalikku teavet (vt EIKo 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari*, 08.11.2016, p-d 126–137 ülevaade varasemast EIK praktikast ja EIÖK *travaux préparatoires*, p-d 149–170 kriteeriumid teabele juurdepääsu õiguse tekkimiseks: teabenõude eesmärk, taotletud teabe sisu, teabenõudja roll (meedia, mittetulundusühingud, teadlased, kirjanikud, blogijad, sotsiaalmeedia kasutajad), informatsiooni kasutusvalmidus ja kättesaadavus (*ready and available*)). Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 19 tagab samuti õiguse hankida (*seek*), saada ja levitada igasugust informatsiooni ja ideid (*ideas*) (vt ka ÜRO Inimõiguste Komitee üldkommentaar nr 34, 12.09.2011). Sama sisaldub inimõiguste ülddeklaratsiooni art-s 19. Puuetega inimeste kaitse konventsiooni põhjendus v ja art 9 laienevad teabe edastamise kohustusele puudega inimesele arusaadaval viisil ja vormis (vt ka ÜRO Puuetega Inimeste Õiguste Komitee üldkommentaar nr 2, 22.05.2014). EL põhiõiguste harta art 8 lg 2 sätestab igaühe õiguse tutvuda tema kohta kogutud andmetega ning art 11 näeb ette vabaduse saada ja levitada ideid, lisades ka massiteabevahendite vabaduse ja mitmekesisuse austamiskohustuse. Liidu kodanikule ja füüsilisele või juriidilisele isikule, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on liikmesriigis, laienev harta art 42 sätestab õiguse tutvuda EL institutsioonide, organite ja asutuste mis tahes kandjal säilitatavate dokumentidega. Eesti on ratifitseerinud ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsiooni. Valdkondliku konventsioonina tuleb ära märkida ka keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon.

2. Kui PS § 44 keskendub õigusele informatsiooni saada, siis informatsiooni levitamise õigust tagavaks sätteks on PS § 45. PS §-ga 44 on tihedalt seotud ka § 46, täpsemini sellest sättest tulenev riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kohustus vastata märgukirjadele ja avaldustele. Neil sätetel on osaliselt sarnane kaitseala – tagatakse isikute õigus saada teavet. Erinevusena on § 46 oluliselt kitsam, tagades teabe saamise õiguse üksnes vastuse (seisukoha) vormis riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse poolt.

3. Erinormiks PS § 44 suhtes on õigusriigi üht aluspõhimõtet kajastav PS § 3 lg 2 (koostoimes PS §-ga 108), mis kohustab avaldama seadusi. Kommenteeritava paragrahviiga on kaudsemalt seotud ka PS § 24 lg-s 3 sätestatud kohtuistungil avalikkuse põhimõte ja lg-st 4 tulenev kohtuotsuste avalikustamise kohustus.

4. PS § 130 kohaselt võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal PS §-s 44 sätestatud õigusi piirata seadusega ettenähtud juhtudel riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides.

5. Varasemad Eesti PS-d ei ole sisaldanud PS §-s 44 sätestatuga analoogset põhiõigust.

Põhiõiguste kandja

6. PS § 44 lg-tes 1–3 sätestatud põhiõigused on igaühel. PS § 9 lg-st 2 tulenevalt laienevad need õigused ka juriidilistele isikutele, kuna see ei ole vastuolus vaadeldavate põhiõiguste olemusega. Eriti oluline on EIK hinnangul meediale ja mittetulundusühingutele

kui „vahikoertele“ teabele juurdepääsu õigus, tagamaks informeeritud avalik diskussioon (nt EIKo 39534/07, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes vs. Austria*, 28.11.2013, p-d 33–34). Kõrgendatud kaitse juurdepääsuks tuleb EIK praktika järgi tagada ka kirjanikele ja akadeemilistele uurijatele, kui nad käsitlevad avalikkuse tähelepanu all olevaid küsimusi, ning blogijatele ja sotsiaalmeedia tuntud kasutajatele (nt EIKo 10090/16, *Centre for Democracy and the Rule of Law vs. Ukraina*, 26.03.2020, p 87).

7. PS § 44 lg 4 järgi võib seadusega siiski erinevalt reguleerida ühelt poolt välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku ning teisalt Eesti kodaniku lg-tes 1–3 sätestatud õigusi, andes viimasele laiema juurdepääsu teabele (vt nt RSVS). Mõistagi peab erineval kohtlemisel olema legitiimne eesmärk ja see peab olema proportsionaalne. PS § 44 lg 4 viitab küll üksnes „Eestis viibivale“ välismaalasele teabele juurdepääsu piiramisele, kuid kindlasti ei saa sellest teha järeldust, et välismaal viibivale välismaalasele juurdepääsupiiranguid ei võiks kehtestada või et neile tuleks tagada piiramatut juurdepääsu. Arvestades elektroonilist andmetöötlust ja elektroonilisi suhtluskanaleid, mis võimaldavad piiriülest teabevahetust isiku asukohast sõltumata, on kõnealune lauseosis tänaseks ilmselt kaotanud sisulise tähenduse.

8. Riigikohus on selgitanud, et kui tegu on asutuse sisesuhtega (nt suhtega volikogu – volikogu liige) või ühe haldusorgani poolt teisele haldusorganile esitatava teabenõudega, siis teabenõudja ei saa tugineda PS § 44 lg-le 2 ega seda täpsustavale AvTS-le (vt nt RKHKo 04.11.2004, 3-3-1-55-04; RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 25).

Lõige 1

9. PS § 44 lg-s 1 on määratletud põhiõigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Formuleering „üldiseks kasutamiseks levitatav“ tähendab, et informatsioon on tehtud vabatahtlikult või seaduses sätestatud kohustust täites kättesaadavaks individuaalselt kindlaksmääramata isikute ringile avalikus teabelevis, kusjuures ei ole oluline informatsiooni edastaja ega ka selle kandja (RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 21, vt ka p 24). Teisisõnu, tegu on avalikku teabelevisse suunatud informatsiooniga, mille (vähemalt üheks) sihtgruppiks on avalikkus. Seejuures kuuluvad PS § 44 lg 1 kaitsealasse igasugused informatsiooniallikad, mille vahendusel on võimalik infot saada ükskõik kellel, nt raadio, televisioon, ajakirjandusväljaanded, internet jne. Sisuliselt saab üldiselt kasutamiseks levitatava informatsiooni all rääkida avalikustatud teabest.

10. Üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni ei saa samastada ametliku, s.o avaliku võimu edastatud informatsiooniga ega informatsiooniga, mille vastu on avalik huvi, nt poliitiline kõne (vrd EIK kasutatav kriteerium EIÕK art 10 kohaldamisel nt EIKo 10090/16, *Centre for Democracy and the Rule of Law vs. Ukraina*, 26.03.2020, p-d 84–86). Üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioon hõlmab nimetatuid. Üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni on võimalik jagada selle avalikustajast lähtuvalt avalik-õiguslikku päritolu ja eraõiguslikku päritolu informatsiooniks. Sealjuures on avalik-õiguslikku päritolu informatsiooni (st §-s 44 sätestatud põhiõiguse adressaatide poolt loodava ja vahendatava informatsiooni)

kättesaadavuse osas kõrgendatud nõuded. Kirjeldatud teave peab olema hõlpsamini kättesaadav, kuna see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas nõutava võimu tegevuse läbipaistvuse tagamiseks ning avalikkuse ühiskonnaelus osalemiseks.

11. PS § 44 lg 1 võib mõista teatud mõttes piirava sättena, sest see sätestab õiguse saada üksnes sellist informatsiooni, mis on „üldiseks kasutamiseks levitatav“. Seega ei taga säte juurdepääsu mitte igasugusele informatsioonile, vaid üksnes teatud kvaliteeditunnuste vastavale informatsioonile. Kui aga võtta arvesse Eestile siduvaid rahvusvahelisi õigusakte, kus informatsiooniõigusele üldjuhul selliseid piiranguid sätestatud ei ole, ning silmas pidades ka seda, et § 44 lg 1 on reservatsioonita põhiõigus, on võimalik § 44 lg 1 piisavalt avar sisustamine.

12. Asjaolust, et „üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioon“ võib teabe edastaja mõttes olla nii avalik-õigusliku kui ka eraõigusliku päritoluga, tuleneb ühtlasi, et PS § 44 lg 1 on n-õ topelt iseloomuga põhiõigus – nii tõrjeõigus ehk negatiivne põhiõigus kui ka avaliku võimu positiivset soorituskohustust eeldav põhiõigus. EIK hinnangul ei pruugi iga kord negatiivse ja positiivse tegutsemiskohustuse vahel piiri tõmbamine olla lihtne ega ka ilmtingimata vajalik (vt nt EIKo 16354/06, *Šveitsi Raelieni Liikumine vs. Šveits*, 13.07.2012, p-d 50 ja 51 (avalikus ruumis toimuma pidanud plakatite kampaania keelustamine)).

13. Tõrjeõigus viitab avaliku võimu kohustusele mitte sekkuda või mitte teha takistusi avalikustatud informatsioonile juurdepääsul. Sellele viitab ka sättes kasutatud formuleering „õigus vabalt saada“. Nii kujutab endast PS § 44 lg 1 kaitseala riivet radio- või telesaadete segamine, välismaalt pärinevale infole juurdepääsu takistamine, interneti või mis tahes muu infokandja kasutamisele takistuste tegemine (vt nt kinnipeetava juurdepääs internetile RKHKo 31.05.2007, 3-3-1-20-07; RKHKo 15.12.2017, 3-13-2425/53; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9; RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09; RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16; vrd EIKo 17429/10, *Kalda vs. Eesti*, 19.01.2016; EIKo 21575/08, *Jankovskis vs. Leedu*, 17.01.2017; EIKo 47121/06, 13988/07 ja 34750/07, *Mehmet Reşit Arslan ja Orhan Bingöl vs. Türgi*, 18.06.2019) jms.

14. Positiivne tegutsemiskohustus tähendab eeskätt seda, et avalik võim on ise kohustatud teatud informatsiooni avalikus teabelevis avalikustama (sh vajadusel looma vastava regulatsiooni) ning samas nägema ette normistiku, mis kohustaks ka eraõiguslikke isikuid kas avalikes huvides või teiste isikute põhiõiguste tagamiseks teavet avalikustama. Silmas tuleb pidada, et PS § 44 lg 1 kaitsealasse ei kuulu siiski teabenõude alusel teabe avaldamine kui positiivne tegutsemiskohustus – viimati öeldu langeb PS § 44 lg 2 kaitsealasse (vt RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p-d 23–27; terminite „avalikustama“ (aktiivne tegevus, nt veebilehel) ja „avaldama“ (teabenõude alusel) kohta vt ka RKHKo 17.10.2018, 3-15-3228/37, p 20). EIK ranget piiri avaliku võimu omal algatusel ja teabenõude alusel teabe andmise vahel ei tõmba, kuid on selgelt rõhutanud teatud olukordades liikmesriikide kohustust anda informatsiooni (nt elu ja tervist puudutavate riskide kohta), andes seda ise või kohustades eraisikut (nt tööandjat) teavet andma. Sageli on see tuletatud siiski mitte art-st 10, vaid teistest EIÕK artiklitest, nt art-test 2, 3, 8 vms – vt nt EIKo 52806/09, *Vilnes jt vs. Norra*, 05.12.2013, p-d 235, 242, 244; EIKo 60908/11 jt, *Brincaţ jt vs. Malta*, 24.07.2014, p 101 jj; EIKo 33234/12,

Al Nashiri vs. Rumeenia, 31.05.2018, p 641). Analüüsidest vanglas kl 8–20 valju muusika mängimist, asus Riigikohus seisukohale, et selle eesmärk ei olnud siiski PS §-st 44 tuleneva informatsiooniõiguse andmise kohustuse täitmise, vaid kinnipeetavate suhtluskeelu järgimise ja julgeoleku tagamine. Seejuures ületas helitugevus lubatud nõudeid ja oli seetõttu õigusvastane (RKHKo 21.04.2014, 3-3-1-17-14). Eraõiguslikele isikutele avalikustamiskohustuse panemine peab mõistagi olema kooskõlas PS-ga ega tohi ülemääraselt riivata nende eraelu puutumatus, ettevõtlusvabadust vms põhiõigust – tuleb leida kohane tasakaal eri põhiõiguste vahel. Viimati öeldu kehtib ka juhul, kui avalik võim kasutab teabe avalikustamist n-ö surveabinõuna või häbimärgistamiseks (nt elatisvõlgnike või joores juhtide nimede avalikustamine). Kindlasti peab sel eesmärgil avalikustatav teave olema täpne, korrektne, ajakohane ning kohases tasakaalus avalikustatava isiku põhiõigustega (nt eraelu puutumatus, au ja hea nimi), kuna riigi autoriteet annab jagatavale teabele kolmandate isikute ja avalikkuse silmis uue kvaliteedi (RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p 14; RKHKm 02.11.2016, 3-3-1-33-16, p 15; vt ka RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16, p 18 jj; EIKo 22588/08, *Sõro vs. Eesti*, 03.09.2015). Avalikku võimu ja/või eraõiguslike isikuid informatsiooni avalikustamiseks kohustavaid norme võib leida AvTS-st, MeeTS-st, ERHS-st, PlanS-st, KVS-st, RaRS-st jne.

15. Turumajanduse tingimustes on vältimatu see, et vähemalt teatud liiki informatsiooni saamine eeldab isikutelt selleks vajalike toimingute ning kulutuste tegemist: ajalehtede ostmine või tellimine, televisiooni- või raadioprogrammist osasaamiseks vajalike tehniliste vahendite hankimine jne. Seega võib küsida, milline on avaliku võimu positiivne tegutsemiskohustus seoses info saamiseks vajalike jõupingutustega ning selle eest makstava tasu suurusega. On selge, et riigil ei ole kohustust tagada kõigi informatsiooniallikate tasuta kasutamine, kuid teatud miinimumi peab riik tagama. Näiteks peab riik tagama, et teabele juurdepääs oleks üldse võimalik (nt raadio- ja televisioonilevi kõikides riigi regioonides vms), et piiratud vabadusega ja puuetega inimestel oleks juurdepääs olulisemale informatsioonile ning et vähemalt osa informatsiooniallikaid oleksid kättesaadavad kas tasuta või mõistlike kulutustega. Sõltuvalt informatsiooni iseloomust ja teabevahenditest võib põhiseaduslikult nõutav miinimum siiski erineda. Nii on EIK pikka aega pidanud ringhäälingut, eriti televisiooni üheks olulisimaks kommunikatsioonivahendiks – nii leviku kui mõju mõttes (nt EIKo 21132/05, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra*, 11.12.2008, p-d 60, 76; EIKo 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*, 28.06.2001, p-d 73–74). Eri allikate osatähtsus on kindlasti ajas muutuv. Nii on viimase aja kohtupraktikas ka EIK üha enam hakanud rõhutama interneti tähtsust: „Arvestades juurdepääsetavust ja võimet säilitada ja levitada suurt hulka informatsiooni, mängib internet olulist rolli avalikkuse juurdepääsu tagamisel uudistele ja informatsiooni levimise edendamisel üldisemalt. [...] Juurdepääsu internetile on üha enam hakatud käsitlema õigusena.“ (EIKo 17429/10, *Kalda vs. Eesti*, 19.01.2016, p-d 44 ja 52).

16. Kokkuvõtlikult, PS § 44 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse riive võib seisneda nii takistuste tegemises üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile juurdepääsul kui ka avaliku võimu poolt tegutsemata jätmisel, nt teatud info, mis peaks olemuslikult olema mõeldud üldiseks kasutamiseks, avalikustamata jätmise; eraõiguslikule isikule avalikustamiskohustuse panemata jätmise; sammude astumata jätmise, mis tagaks vähemalt teatud minimaalsel määral võimaluse juurdepääsuks üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile jms.

17. PS § 44 lg-s 1 sätestatud põhiõigus on reservatsioonita põhiõigus ja seega peavad selle põhiõiguse piirangud olema õigustatavad teiste põhiseaduslike väärtustega või teiste põhiõigustega (vt eesmärgi konkreetsusega seoses RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16, p-d 22–24; RKHKo 15.12.2017, 3-13-2425/53, p-d 21–22). Soorituspõhiõiguse kontrolliskeemi kohta vt II ptk sissejuhatuse komm-d.

18. Kui võrrelda PS § 44 lg-s 1 kasutatud mõistet „informatsioon“ PS § 45 lg-ga 1 „ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni“, võib küsida, kas PS § 44 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse kaitsealasse kuuluvad vaid faktiväited või on hõlmatud ka väärtushinnangud. Selline probleem kerkib esile eeskätt seoses näiteks poliitilise debatiga, sh valimisreklaamiga. Seetõttu on ebaselge, kas ja kuivõrd on avalikul võimul positiivne tegutsemiskohustus erakondade vms poliitiliste ühenduste ja kandidaatide ning nende poliitiliste vaadete edastamisel – nii ise seda edastades kui ka eraõiguslikele isikutele sellega seoses piiranguid või kohustusi pannes (vt ka PS § 57 komm-d). Õiguskantsler on asunud seisukohale, et arvestades tänast sotsiaalset ja (põhi)õiguslikku olustikku, on Eesti Rahvusringhäälingu poolt poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine kooskõlas PS-ga (asi nr 6-1/100888, 02.02.2011). Ka EIK-I on korduvalt tulnud tegeleda vastava teemaga, tõsi küll eeskätt sõnavabaduse aspektist, mitte teabele juurdepääsu analüüsides, nt EIKo 21132/05, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra*, 11.12.2008 (ringhäälingule kehtestatud keeld edastada poliitilise sisuga reklaame); EIKo 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*, 28.06.2001 (televisioonile kehtestatud keeld avalikustada poliitilist reklaami); EIKo 16354/06, *Šveitsi Raelieni Liikumine vs. Šveits*, 13.07.2012, p 62 (MTÜ plakatite, milles kutsutakse üles tutvuma MTÜ seisukohti tutvustava kodulehega, avalikku ruumi paigutamise keelamine); EIKo 48876/08, *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, 22.04.2013 (poliitilise reklaami keeld ringhäälingus); EIKo 42911/08, *Orlovskaya Iskra vs. Venemaa*, 21.02.2017 (valitsusvälise organisatsiooni ajalehe karistamine valimiskampaania nõuete rikkumise eest).

19. PS § 44 lg-s 1 kasutatud mõiste „informatsioon“ laiema tõlgenduse poolt räägib eeskätt argument, et faktiväite ja väärtushinnangu selge eristamine ei ole alati võimalik (vrd nt RKTKo 21.12.2010, 3-2-1-67-10, p-d 17 ja 20; RKTKo 25.09.2013, 3-2-1-80-13, p 36), sest üks ja sama tekst sisaldab sageli nii faktiväiteid (nt valimisreklaamis sisalduv teave, kes on kandidaadid või et järgmised valimised toimuvad märtsi esimesel pühapäeval) kui ka väärtushinnanguid (nt valimisreklaami tegija arvamus maksusüsteemi vms kohta). Lisaks võib nende n-õ proportsioon samas tekstis erineda. Seda, et PS § 44 lg 1 kaitseala hõlmab nii informatsiooni kui väärtushinnanguid, toetab ka põhiõiguste laia kaitseala tõlgendamise põhimõte (RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 21 (PS § 44 lg 1 kaitseala sisustamise kohta üldiselt)). Nii on ka Riigikohus lugenud teabe kandidaatide poliitiliste vaadete kohta, sh valimisreklaami, PS § 44 lg 1 kaitsealasse kuuluvaks (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30).

Lõige 2

20. PS § 44 lg 2 sätestab riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kohustuse anda isiku nõudmisel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sättega antakse isikutele õigus juurde pääseda informatsioonile, mis omakorda tagab avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse

ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise. Ideaalis peaks selline avalikkuse kontrollifunktsioon aitama kaasa sellele, et võimuaparaat toimiks võimalikult efektiivselt ja õiguspäraselt. Teabe soovija ei pea põhjendama, miks tal teavet vaja on.

21. Põhiosas reguleerib selle põhiõiguse realiseerimist AvTS, ent erinorme (sh järelevalve ja piirangute osas) on sätestatud ka eriseadustes, nt RKKTS-s (vt RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14).

22. Vaadeldava põhiõiguse adressaadiks on riik ja kohalikud omavalitsused, kelle organid ja ametiisikud on kohustatud teavet väljastama. AvTS laiendab teabe väljastamise kohustuse riigi- ja kohaliku omavalitsuse organitega võrdsetel alustel teatud tingimustel ka eraõiguslike juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele (vt AvTS § 5). Seejuures alluvad halduskohule nii vaidlused eraõiguslike juriidiliste isikute ja füüsiliste isikute poolt AvTS-s sätestatud kohustuste täitmata jätmise üle kui muud avalik-õiguslikud vaidlused (RKEKm 16.02.2010, 3-3-4-1-10). Haldusülesannet täitvalt eraisikult on AvTS alusel võimalik teavet nõuda siiski vaid avaliku ülesande täitmist puudutavas osas (RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 16).

23. Andmeid võib pärida riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse või ametiisiku tegevuse kohta. Seega ei pea organ üldjuhul väljastama teavet, mis talle põhimõtteliselt on küll kättesaadav (nt läbi registrite riskasutuse vms), kuid mis ei ole tema loodud või mille osas ta ei täida õigusaktist tulenevalt teabevaldaja ülesandeid. Mõistagi peab ta juhendama isikut, kelle poole peaks isik teabe saamiseks sel juhul pöörduma. Teabe väljastamiseks, sh asjakohaste piirangute üle otsustajaks on pädev eeskätt teabe looja või teabevaldaja ülesannete täitja. Sättes sisalduv mõiste „tegevus“ on aga väga avaralt tõlgendatav ning võimaldab järeldust, et väljastamisele ei kuulu andmed mitte üksnes võimuorgani seadusest või muust õigusaktist tulenevate ülesannetega seonduvalt, vaid ka sellise tegevuse kohta, mis ei ole otsest sellele organile pandud ülesannetega seotud, ent millega vastav organ siiski tegeleb (nt andmed haldusorgani funktsioneerimisega seotud eraõigusliku tegevuse kohta vmt).

24. Teisalt peab väljastatav informatsioon kajastama andmeid eeskätt võimuorgani tegevuse kohta, mitte aga näiteks kolmandate isikute kohta. Praktikast on need sageli lahutatamatult seotud, nt tegevusloa taotluse menetlusega seonduv on samal ajal nii teave asutuse tegevuse kohta kui ka sisaldab infot kolmanda isiku ja tema tegevuse, plaanide jms kohta; kohtuvälise menetleja otsus kedagi karistada väärtemenetluses kirjeldab asutuse tegutsemist, kuid samas on karistatava isikuandmed (RKHKo 21.11.2018, 3-16-11/28) jne. Ka avalike teenistujate palgaandmed on ühest küljest teave asutuse eelarvevahendite kasutamise kohta, kuid teisalt riivab avalike teenistujate eraelu puutumatumust (vt ka RKPJKm 19.05.2009, 3-4-1-1-09; RKHKo 17.10.2018, 3-15-3228/37).

25. PS § 44 lg 2 kaitsealasse kuulub eeskätt isiku õigus saada informatsiooni, mis on asutuse või ametiisiku valduses oleval infokandjal juba olemas (vrd EIK käsitlust „kasutusvalmis ja kättesaadav“ kohta komm 1, Euroopa Kohtu nägemust „olemasolev“ sisustamisel C-491/15 P, *Rainer Typke vs. Euroopa Komisjon*). Kuigi teabele juurdepääsu reguleerivates

õigusaktides käsitatakse teabena üldjuhul mingile infokandjale (paber kandjal, elektroonilises vormis, heli-, audio- või audiovisuaalsalvestisena) jäädvustatud ja dokumenteeritud teavet, siis PS § 44 lg 2 kaitsealast ei ole põhimõtteliselt välistatud ka selline teave, mida asutus või ametiisik ei ole jäädvustanud ja dokumenteerinud. Näiteks kui isik taotleb teavet asutuses toimunud koosolekul arutatu ja otsustatu kohta (ehk koosoleku protokoll), kuid asutus koosolekut ei protokollinud (sh nt eesmärgiga vältida kohustust teabenõude alusel teabe väljastamiseks).

26. Taotlusena informatsiooni saamiseks ei tule käsitada esiteks avaldusi, mis eeldavad info täiendavat süstematiseerimist, analüüsimist jmt toiminguid. Sellist pöördumist tuleb käsitada märgukirja või selgitustaotlusena, millele vastuse saamise õigus kuulub PS § 46 kaitsealasse ning millele tuleb vastata MSVS-s sätestatud korras.

27. Teiseks ei saa teabenõudena käsitada pöördumisi, kus taotletakse võimuorganilt mingi konkreetse selle organi pädevusse kuuluva ülesande täitmist. Sellisele pöördumisele tuleb reageerida vastavate funktsioonide täitmist reguleerivas seaduses sätestatud korras. Näiteks isiku poolt haldusorganile esitatud taotlus haldusakti andmiseks tuleb lahendada HMS-s sätestatud korras. Võimalik on, et ühes pöördumises esitatakse koos nii teabenõue kui ka näiteks avaldus mingi menetluse alustamiseks. Kui on võimalik teabenõude ja muu taotluse eraldi menetlemine, siis tuleb seda teha. Tuleb välja selgitada pöörduja tegelik tahe, seda vajadusel tõlgendades (nt RKHKO 23.10.2003, 3-3-1-57-03, p 24).

28. Andmete nõudmise viisi vms tingimusi isiku pöördumisele ei ole PS-s reguleeritud. Seadusandja on siiski õigustatud vastavat menetluslikku korda täpsustama – sellele viitab ka võimuorgani poolt teabe andmisele lisatud klausel „seadusega sätestatud korras“. Nii on AvTS § 13 kohaselt võimalik teabenõue esitada kas suuliselt (vahetu pöördumise või telefoni teel) või kirjalikult. AvTS § 14 sätestab nõuded teabenõude sisule. Materiaalõiguslikke nõudeid, nagu nõuded pöörduja isikule (kodakondsuse kohta vt komm 7) vms, ei ole siiski lubatud kehtestada. Põhimõtteliselt on Riigikohus seadusega sätestatavateks menetluslikeks piiranguteks lugenud ka riigilõivu tasumise kohustuse ja menetlustähtjad (vt RKÜKO 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 36).

29. Teavet tuleb anda „seaduses sätestatud korras“. Nagu teabenõude esitamiselgi, tuleb teabenõude lahendamisel lähtuda eeskätt AvTS-st. Kui puuduvad alused teabenõude täitmise keeldumiseks, tuleb teabenõue täita hiljemalt viie tööpäeva jooksul, seda on võimalik pikendada kuni 15 tööpäevani (AvTS § 18 lg 1, § 19). Üldjuhul ei pea teabenõudja mõistlikus mahus soovitud teabe väljastamisega seotud kulutusi kandma (AvTS §-d 25–26). See aitab kaasa vaadeldava põhiõiguse võimalikult avarale realiseerimisele.

30. Õigus saada infot avaliku võimu organite ja ametiisikute tegevuse kohta ei ole piiratu. Juurdepääs ei laiene PS § 44 lg 2 kohaselt andmetele, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmetele. Seega on tegetmist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis võimaldab käsitletavat õigust küllaltki ulatuslikult piirata – eeldusel, et seadusega kehtestatud piirangul on legitiimne eesmärk ning piirang on proportsionaalne. Andmete seadusega väljaandmise piirangud tulenevad näiteks

RSVS-st, IKS-st, AvTS-st, ArhS-st, RStS-st, ATS-st jne. Väärtused, mis osutuvad sellisel juhul kaalukamateks kui isikute õigus informatsioonile, on näiteks Eesti Vabariigi julgeolek, isikuandmete kaitse jne.

31. Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise ning sellest hoidumise alused annab üldisel tasandil AvTS (§-d 35–36). Eriseadustes ja määrustes on teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise juhtumid esitatud konkreetsemalt. Siiski tuleb meeles pidada, et PS-s kasutatud mõistetel on iseseisev sisu, st mõiste „asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed“ võib, aga ei pruugi langeda kokku seadustes sätestatuga: „Ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna ei saa põhiseaduses kasutatud mõiste sisu sõltuda alamal seisvas õigusaktis kasutatavast määratlusest, kuid võib sellega kattuda. Kui põhiseadusest madalamal seisva õigusaktiga oleks võimalus siduvalt määratleda põhiseaduse mõistete sisu, siis tähendaks see, et põhiseaduse sisu oleks allutatud seadusandja tahtele.“ (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 32).

32. Tagamaks PS § 44 lg 2 mõttes asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmete ja andmete, mille väljastamine on seadusega keelatud, tegelik salajasus, on seadusandja ametnikele (ATS § 55) ja teistele avalike ülesannete täitjatele kehtestanud saladuse hoidmise kohustuse ja näinud ette ka vastava karistusnormi (vt nt RKKKo 01.10.2014, 3-1-1-42-14; RKKKo 01.10.2014, 3-1-1-41-14; RKHKo 30.04.2019, 3-16-2498/30). EIK on siiski rõhutanud vilepuhujate kaitse olulisust, st teatud juhtudel võib avalik huvi informatsiooni avalikustamise vastu üles kaaluda isiku seadusest tuleneva konfidentsiaalsuskohustuse (nt EIKo 14277/04, *Guja vs. Moldova*, 12.02.2008, p 74).

Lõige 3

33. Kui PS § 44 lg 2 tagab informatsiooni saamise võimuorgani tegevuse kohta, siis § 44 lg 3 tagab ligipääsu andmetele, mis on organil olemas teabenõudja enda kohta. Inimese õigus tutvuda „tema kohta ... hoitavate andmetega“ võib, kuid ei pruugi kokku langeda isikuandmete mõistega EL isikuandmete töötlemist puudutavas regulatsioonis. Nagu öeldud, PS-s kasutatud mõistetel on autonoomne tähendus (vt komm 32).

34. Nii nagu PS § 44 lg-l 1 nii ka lg-l 3 on nii tõrjeõiguslik (s.o alusetult ei tohi andmete väljastamisest keelduda) kui sooritusõiguslik külg (s.o seadusandja kohustus luua asjakohane regulatsioon andmetega tutvumiseks). Viimati nimetatu hõlmab ka avaliku võimu kohustuse kujundada menetlus ja korraldus selleks, et isik saaks teada, et tema kohta on andmeid kogutud (nt jälitustoimingutega), ning seeläbi kasutada õigust tema kohta käivate andmetega tutvumiseks. (Vt pikemalt RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 50 jj; samuti kohtuotsusele lisatud eriarvamust; RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 100.) Kord, kuidas isik tema kohta käivate andmetega tutvuda saab, sisaldub füüsiliste isikute osas eeskätt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016. a määruses 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta ning IKS-s, kuid sellekohaseid norme võib leida ka teistest seadustest, nt kohtumenetluse seadustikest (vt ka RKHKm 03.11.2016, 3-3-1-58-16).

35. Inimene ei pea põhjendama, miks tal enda andmeid vaja on, kuid põhjuse esitamine võib abistada teabevaldajat otsustada andmete väljastamise üle olukorras, kus esineb alus andmete väljastamisest keelduda (RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21, p 18).

36. PS § 44 lg 3 õiguse puhul on tegemist kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega: seda on võimalik piirata vaid teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Teise inimese õigus või vabadus on laiem piirangualus kui vaid teise inimese isikuandmed (RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21, p 18) ning ka kuriteo ja kurjategija termineid ei peaks üheselt samastama karistusseadustikus sätestatud süüteoga (vrd RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21, p 19; RKKKo 19.11.2019, 4-19-841/33). Enesekohasele teabele juurdepääsupiirangu alusena võib kõne alla tulla lisaks ka muu põhiseaduslikku järku väärtus, nt riigi julgeolek. Asjaolu, et avaliku ülesande täitja võib inimese andmeid töödelda teda sellest teavitamata, ei tähenda, et inimesel juurdepääsuõigus puuduks (RKHKo 22.05.2018, 3-15-2079/28, p-d 13–15). Juurdepääsuõiguse üle otsustamisel tuleb esmalt kindlaks teha, kas esineb legitiimne piirangu eesmärk, ning seejärel kaaluda andmesubjekti juurdepääsuõigust ja piirangu eesmärki. Juurdepääsu tagamisega kaasnevat halduskoormust võib kaalumisel arvesse võtta, kuid see ei saa olla iseseisev keeldumisalus (RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21, p 20).

37. Erinevusena võrreldes § 44 lg-ga 2 on lg-s 3 välja toodud juurdepääsuvõimalus riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides olemas olevatele andmetele. Selline eraldi nimetamine ei tähenda, et arhiivides olevate andmete väljastamiseks ei oleks isikul õigust siis, kui ta tunneb huvi riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse tegevuse vastu (§ 44 lg 2). Andmete asukohal ei ole selles kontekstis tähtsust. Ilmselt on arhiivi eraldi esiletoomisel lg-s 3 ka ajalooline põhjus, kuna nõukogude ajal ei teatud, milliseid andmeid riik kogus ja säilitas inimese kohta, ning neid hoiti eeskätt arhiivides. Arhiivides asuva teabe väljastamisele võivad tuleneda lisaks muudele seadustele olulised piirangud ka ArhS-st.

PARAGRAHV 45

Igaühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.

Tsensuuri ei ole.

Kontekst

1. Väljendusvabaduse põhiõiguse kujunemine põhiseaduses. Eesti Vabariigi esimene, 1920. aasta PS sisaldas väljendusvabaduse kaitset §-s 13: „Eestis on vabadus omi mõtteid

avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis või kujutuses. Seda vabadust võib kitsendada ainult kõlbuse ja riigi kaitseks. Tsensuuri Eestis ei ole.“ (RT, 09.08.1920, 113/114, 243). Eesti Vabariigi 1938. aasta PS sedastas §-s 15: „Mõtete avaldamine sõnas, trükis, kirjas, pildis ja kujutises on vaba. Seda vabadust võib seadusega kitsendada riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbuse ja kodaniku hea nime kaitseks. Trükitoodete tsensuuri ei ole.“ (RT, 03.09.1937, 71, 590). Eesti Vabariigi 1992. aasta PS J. Adamsi töögrupi eelnõu sätestab vaatlusaluse põhiõiguse: „§ 16. Igal inimesel on õigus vabalt levitada informatsiooni ning avaldada oma arvamusi nii sõnas, trükis, kirjas, pildis, kujutises või mul viisil. Seda vabadust võib seadusega kitsendada riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbuse, inimväärikuse ja -au kaitseks. Tsensuuri Eestis ei ole.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1171). J. Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõus on §-s 28 sätestatud: „Igal kodanikul on õigus vabalt levitada informatsiooni ning avaldada arvamusi ja veendumusi. Seda õigust võib piirata seaduses ettenähtud alustel ja korras riigi julgeoleku, avaliku korra, ärisaladuse, kõlbuse, elanike tervise ning inimeste au ja väärikuse kaitseks. Riiklikku tsensuuri ei ole.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1143–1144). Eelnõu § 50 nägi ette, et vabadus laieneb ka välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele, kui seadus ei näe ette teisiti. Eesti Vabariigi 1992. aasta PS sätestab väljendusvabaduse sarnaselt varasematega, kuid üheselt „igaühe“ õigusena, tegemata vahet isiku õiguslikul seisundil.

2. Paragrahv koosneb kahest lõikest, esimene lõige omakorda kahest osast. Esimene osa näeb ette igaühe sõna- ehk väljendusvabaduse. Teise osa moodustavad teine ja kolmas lause, mis sisaldavad aluseid väljendusvabaduse piiramiseks. Paragrahvi teine lõige sätestab riikliku tsensuuri puudumise.

3. Kuigi paragrahvi tekst ei kasuta mõistet „sõnavabadus“, on selle sisu kokku võetav üldmõistesse „sõna- ehk väljendusvabadus“. Erialakeel, sh EIÕK ja EL põhiõiguste harta eestikeelne tekst kasutab mõistet „sõnavabadus“. See on ajalooliselt kujunenud mõiste, mis aga on keeleliselt ja sisult kitsam kui EIÕK inglisi- ja prantsuskeelsed vasted ning tänapäeval üldlevinud arusaamine. Mõistet kitsalt lingvistiliselt sisustades võib jõuda tulemuseni, et vastav õigus ja selle kaitse hõlmab üksnes eneseväljendust sõnas. Inglisekeelne mõiste *freedom of expression* ja prantsuskeelne *liberté d'expression* on keeleliselt selgelt laiemahugane ning nende täpne vaste oleks „väljendusvabadus“. Paragrahvi teksti sisu on samuti laiem ja rahvusvahelisele mõistekasutusele lähemal, seepärast on põhjendatud kasutada mõistet „väljendusvabadus“.

4. Paragrahvis fikseeritakse igaühe õigus ja vabadus levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Sellisena on tegemist subjektiivse õigusega (kellegi õigus kellegi vastu, vt M. Ernits. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatuse kommentaar 10. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017); negatiivse vabadusega (vabadus midagi teha või tegemata jätta, vt samas komm 13); vabaduse ehk tõrjepõhiõigusega (ehk õigus mittesekkumisele, samas komm 21) ning igaühe põhiõigusega (põhiõigus, mille kandjaks on igaüks, samas komm 28).

Sõnavabadus on demokraatliku ühiskonna üks alusväärtusi. Selle kaitse on ette nähtud EIÕK art-s 10, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-s 19 ning EL põhiõiguste harta art-s 11.

Erialakeel, sh EIÕK ja EL põhiõiguste harta tekst sätestab väljendusvabaduse laiemalt kui vaid ideede, arvamuste, veendumuste ja muu informatsiooni levitamisenä. EIÕK art 10 kohaselt kätkeb see õigus vabadust oma arvamusele ja vabadust nii levitada kui ka saada teavet ja ideid ilma võimude sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest. Ka EL põhiõiguste harta art 11 viitab nii arvamusevabadusele kui ka vabadusele saada ja levitada teavet. Kuigi rahvusvahelise lepinguna on EIÕK riigisisese õigusnormihierarhias formaalselt PS-st madalamal (PS § 123), on konventsiooniõiguste järgimine Eesti poolt endale võetud rahvusvaheline kohustus.

EIÕK ning EL põhiõiguste harta lisavad täiendava kriteeriumi „sõltumata riigipiiridest“. EIÕK kohaldamispraktika kohaselt oli näiteks riigisisene seadus, mis andis Prantsusmaa siseministrile pädevuse rakendada üldist ja absoluutset levitamise ja müügikeeldu igale dokumendile, mis oli välismaist päritolu, EIK hinnangul otseses vastuolus EIÕK art 10 sõnastusega, mis tunnustab artiklis sätestatud õigusi sõltumata riigipiiridest (vt nt EIKo 39288/98, *Association Ekin vs. Prantsusmaa*, 17.07.2001).

5. Väljendusvabadust tuleb sisustada Euroopa kultuuri- ja õigusruumis tunnustatud demokraatiarusaamade ja -praktika valguses. Tegelik ja tõhus demokraatia on mõeldamatu ilma väljendusvabadusest. Asjakohane selles kontekstis on poliitiliste vabaduste osas krestomaatiliseks kujunenud sedastused, et „demokraatia eeldab pluralismi, tolerantsust ja avatud hoiakut“ ning et sõnavabadus on „üks demokraatlike ühiskondade progressi ja iga indiviidi arengu põhitingimus“ (vt nt EIKo 5493/72, *Handyside vs. Ühendkuningriik*, 07.12.1976). *Castellsi* asjas, kus baski aktivist ja Hispaania parlamendi liige mõisteti süüdi artikli pärast, milles ta kritiseeris valitsust selle eest, et too toetab sõjaväe rünnakuid baskide vastu, märkis EIK et „ei tohi unustada pressi keskset osa õigusriigis [...] Pressivabadus annab avalikkusele ühe parima võimaluse avaldada ja kujundada arvamust oma poliitiliste liidrite ideede ja hoiakute kohta. Eriti annab see aga poliitikutele võimaluse peegeldada avalikku arvamust ja reageerida sellele, seega annab ta igaühele võimaluse osaleda poliitilises debatis, mis ongi demokraatliku ühiskonna sügavaks olemuseks“ (vt EIKo 11798/85, *Castells vs. Hispaania*, 23.04.1992).

6. Väljendusvabadus on üks kesksemaid vabadusõigusi ning selle sisustamine rajaneb PS preambulis sätestatud põhimõttel, et Eesti riik on „rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele“, seega siis laias mõistes ka väljendusvabadusele kui üldise vabadusõiguse ühele alaliigile.

Väljendusvabadus on ka vahetult seotud PS §-s 1 sätestatud demokraatia põhimõttega, olles viimase immanentseks osaks. Demokraatia põhimõtte on üks Eesti ühiskonnakorralduse aluspõhimõtteid.

Väljendusvabadus on väärtus iseenesest. See on tähtis eeldus ja tingimus paljude PS-ga tagatud õiguste ja vabaduste sisuliseks ja asjakohaseks toimimiseks ja kaitseks, näiteks valimisõiguse, mõtte-, südametunnituse- ja ühinemisvabaduse, informatsioonilise enesemääramise ja privaatsuse, loomevabaduse jmt õiguste ning vabaduste kasutamisel. Ilma täiemahulise väljendusvabadusest on teiste õiguste ja vabaduste vaba toimimine piiratud ning üksikisikul on raske vastu seista võimu omavolile või kuritarvitustele ning teha põhised valikuid eraelus.

Ilma kohase väljendusvabadusest on avaliku võimu ja selle kandjate hoidmine moraali ja seaduste raames raske kui mitte võimatu. Väljendusvabadus ei ole oluline ja mõödapääsmatu mitte ainult võimu ohjamisel, vaid ka ühiskonnas aset leidva mõistmiseks, ühiskondlike

kokkulepete ja ühiskonnale kõige enam sobivate lahenduste leidmiseks ning seeläbi igaühe ja kõigi üldiseks vabaks arenguks ja probleemide lahendamiseks. Väljendusvabaduse sellise fundamentaalse tähenduse tõttu võib õiguste ja vabaduste konflikti korral püüda eelistada väljendusvabadust arvestades samas, et PS-s sisalduvad põhiõigused on õigusnormi hierarhias samal tasandil teiste põhiõigustega.

Väljendusvabadusega on puutes tsiviilühiskonna ja demokraatia toimimise eeldusena igaühe juurdepääs avalikule informatsioonile ehk meie elu ühisosale (vt PS § 44).

7. Riigi negatiivne kohustus. PS tekst kasutab väljendit „igaüks võib vabalt“, EIÕK art 10 kaitseb väljendusvabadust „võimude sekkumise“ eest. Seega seavad need allikad võimudele, sh ka kohtutele, üldise negatiivse kohustuse mitte sekkuda väljendusvabaduse kasutamisse ehk hoiduda sellest. See nõue jääb jõusse ka erasüüdistusasjades, sest kellegi õigus ja soov/taotlus algatada erasüüdistus sõnavabaduse väidetava kuritarvitaja (kaebaja, solvaja või laimaja) vastu ei too endaga kaasa veel võimude (kohtu) kohustust kedagi menetluse algataja soovi kohaselt karistada (vt PS § 17 komm-d).

Avalik võim peab looma sobiva õigusliku raamistiku ja võimaluse asjakohase menetluse algatamiseks. Sõnavabaduse piiramiseks menetluse algatamiseks ei piisa aga pelgast teise isiku eraalgatuslikust soovist. Võim (kohus) võib sekkuda ainult sekkumist võimaldavate aluste (PS § 45 teine lause, EIÕK art 10 lg 2) selgel ja põhjendatud olemasolul.

Menetlus (piirang) peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik, selle järele peab olema tungiv sotsiaalne vajadus ning meetmed peavad olema asjakohased ja piisavad ehk proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.

8. Riigi positiivne kohustus. Riigi üldisele ehk nn negatiivsele kohustusele mitte sekkuda korrespondeerub võimu positiivne kohustus rakendada meetmeid selleks, et sõnavabadust saaks vabalt ja põhjendamatute takistusteta kasutada. Muu hulgas eeldab see kohustus nõuet kõrvaldada piirangud, mis ei ole proportsionaalsed taotletava eesmärgiga, mille järele ei ole tungivat sotsiaalset vajadust ning mis ei ole vajalikud demokraatlikus ühiskonnas.

Riigi kohustus astuda teatud preventiivseid või toetavaid samme tuleneb muu hulgas EIÕK art-st 1 tagada igaühele, kes on nende jurisdiktsiooni all, konventsioonis määratletud õigused ja vabadused. Sedasama nõuab ka PS § 14. Kohustatus hõlmab kohustust ära hoida mitte üksnes avaliku võimu esindajatelt lähtuvaid või avaliku võimu asutustes ilmneva võivaid riiveid väljendusvabadusele tegude või tegevusetuste näol, vaid ka selliseid riiveid, mis on omistatavad erasikutele ning leiavad aset erasfääris (vt nt EIKo 32967/96, *Calvelli ja Ciglio vs. Itaalia*, 17.01.2002).

EIK on positiivse kohustuse osas hinnanud nii seda, kas kohtute otsused kui ka riigisisene seadusandlus vastab riigi positiivsetele kohustustele EIÕK alusel. Ukraina ajalehes Pravoye Delo avaldati internetis ilmunud anonüümikiri, milles oli väide, et osa Odessa julgeolekuteenistuse juhtivametnikke on seotud kuritegelike rühmitustega. Riigisisestes kohtutes leiti, et avaldatul puudub faktiline baas ning kohustati väljaandjaid muu hulgas avaldama vabandus. EIK leidis, et kui seaduses on sätestatud konkreetsete meetmed laimu vastu – s.o ümberlükkamine ning kahju hüvitamine –, **ei tulenenud** vabanduse avaldamise kohustuse osas sõnavabaduse piiramine seadusest. Samas kohtuasjas leidis EIK, et kuivõrd internet on nüüdisaegses ühiskonnas väga oluline meediaväljund, siis tooks selles ilmunud informatsiooni taasavaldamise

piiramine kaasa vaba ajakirjanduse ülesannete takistamise. Otsuse kohaselt oli Ukraina riigi positiivseks kohustuseks tagada, et seaduses oleks internetis avaldatud informatsiooni kasutamine reguleeritud, ning kuna see nii ei olnud, ei võinud ka avaldajad ette näha oma tegevuse tagajärgi, mistõttu väljendusvabadusse sekkumisel puudus seaduslik alus (vt nt EIKo 33014/05, *Editorial board of Pravoye Delo and Shtekel vs. Ukraina*, 05.05.2011).

9. Horisontaalne mõju. Positiivne kohustatus laieneb ka juhtumeile, kus võimalik oht väljendusvabadusele ei tulene mitte avalikult võimult, vaid horisontaalselt ehk eraalikaist (vt ka PS § 17 komm-d). Selline kohustus võib väljenduda näiteks riigi kohustuses luua asjakohased õiguslikud eeldused meedia toimimiseks, eraõiguslike meediakanalite ülemäärase kontsentratsiooni vältimiseks, tekkivate vaidluste nii kohtuväliseks – nt Meedialiidu juures tegutseva pressinõukogu kaudu – kui ka kohtulikuks lahendamiseks. Horisontaalse mõju õigusliku aluse on EIK sõnastanud põhimõttega, et riigil on lisaks kohustusele kaitsta konventsioonist tulenevaid õigusi ja vabadusi ka kohustus tagada nende õiguste kasutamine ning selle tõttu peab riik nõudma igaühelt enda jurisdiktsioonis konventsiooni austamist (vt nt EIKo 71503/01, *Assanidze vs. Gruusia*, 08.04.2004). Seda põhimõtet kannab endas ka PS § 14, mille kohaselt õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Riigil on kohustus kaitsta isikuid inimõiguste rikkumiste eest kolmandate isikute, sh äriettevõtete poolt. See kohustus sisaldab selliseid positiivseid kohustusi, mis tulenevad konventsioonist ja EIK paktikast. Riigi täiendavaks kohustuseks on võtta meetmed ning luua sobiv õiguslik raamistik rakendamaks ÜRO ettevõtete ja inimõiguste juhtpõhimõtteid (ÜRO, A/HRC/17/31; ÜRO Inimõiguste Nõukogu resolutsioon inimõigustest, transnatsionaalsetest korporatsioonidest ning muudest äriettevõtetest (A/HRC/RES/17/4)). Infoühiskonnale on omane, et internetiettevõtted on peamine lüli, mille kaudu saavad isikud internetis teostada enda õigusi ja vabadusi. Seetõttu on internetiteenuse osutajatel kohustus ja vastutus austada, kaitsta, järgida ja viia ellu inimõigusi (vt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2016)3 inimõigustest ja ettevõtetest).

Kaitseala

10. Isikuline kaitseala. Väljendusvabaduse kui põhiõiguse kandjaks on igaüks, sest tegemist on igaühe põhiõigusega, mis on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka välismaalastel ja kodakondsuseta isikutel. Väljendusvabaduse kandjaks on ka eraõiguslikud juriidilised isikud ja teised eraõiguse osaliselt õigusvõimelised isikute ühendused, kes ei ole juriidilised isikud eraõiguse tähenduses. Põhiõiguse kandjaks ei saa olla avalik-õiguslikud juriidilised isikud (vt § 9 komm-d; Põhiseaduse II peatüki sissejuhatuse komm-d 28–30, 42. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017).

11. Esemeline kaitseala – ideed, arvamused, veendumused ja muu informatsioon. Väljendusvabadus PS teksti kohaselt hõlmab „ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni“, seega igasugust eneseväljendust, millel on PS teksti kohaselt informatiivne tähendus. Sõnakasutus „ja muud informatsiooni“ viitab sellele, et väljendus peab sisaldama informatsiooni ehk teisisõnu, kui ideedes, arvamustes, veendumustes informatsiooni ei ole,

siis see väljendusvabaduse kaitse alla justkui ei kuuluks. Selline tõlgendus oleks ilmselt liialt kitsendav, sest jätaaks välja mitmed väljendusvormid, muljed ja hinnangud, mille informatiivsus on ebaselge, või ideed ja arvamused, mille informatiivsus võib ilmnedas alles tulevikus, ning jätab lisaks selgusetuks, kes ja kuidas informatiivsust hindab. Põhiõiguste esemelise kaitseala määratlemisel tuleb lähtuda laiendava tõlgendamise põhimõttest. Asjakohane on märkida, et nii EIÕK kui ka EL põhiõiguste harta viitab „teabele“ ja mitte informatsioonile.

Väljendusvabaduseks on ka vabadus end mitte väljendada ehk vaikida.

Väljendusvabaduse kaitse ei „laiene üksnes informatsioonile ja ideedele, mida võetakse vastu heasoovlikult või käsitletakse kui mitteründavat, vaid ka sellisele eneseväljendusele, mis ründab, šokeerib ja häirib“ (vt nt EIKo 5493/72, *Handyside vs. Ühendkuningriik*, 07.12.1976).

12. Esemeline kaitseala – õigus vabalt levitada. PS nimetab väljendusvabadusena vaid õiguse levitada. Ei ole põhjust eeldada, et paragrahv oleks kitsam, kui seda on EIÕK art 10, mis kätkeb vabadust oma arvamusele ning vabadust saada ja levitada teavet ja mõtteid.

Nimelt ei ole eneseväljendajail õigus mitte ainult informatsiooni ja ideede väljendamisele, „vaid avalikkusel on õigus ka sellist informatsiooni saada“. *Lingensi* kohtuasjas (vt nt EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986) märgiti, et ajakirjandusel lasub kohustus edasi anda teavet ja mõtteid nii poliitilistel teemadel kui ka kõigis teistes avalikkusele huvi pakkuvates küsimustes. Seega on ajakirjanduse ülesanne sellist teavet ja mõtteid edasi anda ning avalikkusel on õigus neid saada.

Sellele EIK poolt esitatud väljendusvabaduse määratlusele vastab igaühe põhiseaduslik õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning avaliku võimu asutuste kohustus seda informatsiooni anda (vt PS § 44 lg-d 1 ja 2). Avaliku võimu asutuste kohustus tagada juurdepääs informatsioonile on hõlmatud EIÕK art-s 10 tuleneva vabadusega saada informatsiooni (vt nt EIKo 48135/06, *Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia*, 25.06.2013; EIKo 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) vs. Ungari*, 14.04.2009; EIKo 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari*, 08.11.2016).

Õigus informatsiooni saada ning seda levitada on oluline uute ja arenevate tehnoloogiate valguses. Näiteks on Euroopa Nõukogu soovitude (CM/Rec(2014)6 juhisis inimõigustest internetis) kohaselt internet oluline vahend internetikasutajate igapäevaste tegevuste jaoks (kommunikatsioon, informatsioon, teadmised, kaubanduslikud tehingud), mistõttu eksisteerib õiguspärane ootus, et internetiteenused on kättesaadavad, taskukohased, turvalised, usaldusväärsed ning jätkuvad.

13. Esemeline kaitseala – väärtushinnangud ja faktiväited. PS teeb vahet informatsioonil ja ideedel, nii nagu seda teeb ka EIÕK art 10. Taoline eristamine tähendab, et väljendusvabadus ei piirne üksnes kontrollitava faktilise ehk tõese ja mõõdetava teabe esitamisega, vaid hõlmab ka arvamuste, ideede, veendumuste, kriitika, hinnangute, mõtete ja kujutluste väljendamist. *Thorgeir Thorgeirsoni* kohtuasjas rõhutati, et puudub alus arvata, nagu laieneks EIÕK art 10 ainult tõesele informatsioonile (vt EIKo 13778/88, *Thorgeir Thorgeirson vs. Island*, 25.06.1992; RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10).

Vastavalt laieneb PS ja EIÕK kaitse nii teabele, mis on objektiivselt tõene ja kontrollitav, kui ka eneseväljendusele ja teabele, mis objektiivselt tõene ei pruugi olla, kuid on tõene

väljenduse autori arvates (vt ka PS § 17 komm 13). *Oberschlicki* asjas märgiti, et „niivõrd, kui võrd apellandi väited olid väärtusotsustused, polnud sekkumine demokraatlikus ühiskonnas vajalik“ (vt EIKo 11662/85, *Oberschlick vs. Austria*, 23.05.1991). Sama arusaamist on väljendanud Ameerika Ühendriikide Ülemkohus, kelle arvates põhiseaduse esimese täienduse all ei ole sellist asja kui vale idee – kui kahjustav arvamus ka ei näi, ei sõltu selle korrigeerimine kohtunike ja vandemeeste žürii südametunnistusest, vaid selle arvamus võistlusest teiste ideede ja arvamustega (vt ka komm 34). Faktiotsustusi on võimalik tõendada, samal ajal kui väärtusotsustusi ei saa kuidagi tõendada. EIK on lugenud väärtushinnangute tõestamiseks kohustamise kogu väljendusvabaduse olemuse ja seega konventsiooni art-ga 10 vastuolus olevaks (vt nt EIKo 34690/05, *Sofranschi vs. Moldova*, 21.12.2010). *Dalban* asjas lükkas EIK ümber Rumeenia kohtute poolt poliitiku reputatsiooni kahjustamise eest ajakirjaniku süüdimõistmisel kasutatud väite (põhjenduse), et ajakirjanik peab hoiduma kriitiliste väärtusotsustuste kasutamisest juhul, kui ta ei suuda tõendada nende tõesust (vt EIKo 28114/95, *Dalban vs. Rumeenia*, 28.09.1999), osutades sel viisil üheselt väärtusotsustuste kaitsele EIÕK art-s 10.

Väärtusotsustused on subjektiivsed hinnangud ja arusaamised, mis ei või siiski olla puhtalt spekulatiivsed. Neil peab olema teatud üldine (objektiivne) faktiline baas, millest aga võivad eri inimesed teha eri järeldusi ehk väärtusotsustusi. Seega ei või väärtusotsustus olla ainult emotsioon, spekulatsioon või väljamõeldis. Täiendamaks *Oberschlick vs. Austria* lahendis leitud, kinnitas EIK asjas *de Haes ja Gijssels*, et objektiivne faktiline baas on olemas olukorras, kus kajastatakse üldistes huvides teemat, ajakirjandusele on teada piisav informatsioon hinnangu andmiseks ning ajakirjandus on läbi viinud piisava uurimistöö. Kohtuasjas avaldasid ajakirjanikud artiklite sarja, milles vandenõus süüdistades kritiseeriti kolme kohtuniku ja kohtujuristi otsuseid, mille tulemusel anti alaealise hooldusõigus isikule, keda minevikus oli kahtlustatud intsesis ja laste väärkohtlemises (vt EIKo 19983/92, *De Haes ja Gijssels vs. Belgia*, 24.02.1997).

Kui ajakirjanik avaldab olulise informatsiooni ebapiisavate tõendite alusel, siis osutub EIK kohaldamispraktika kohaselt sõnavabaduse kaitse aspektist määravaks tema heauskne tegutsemine (vt nt EIKo 5126/05, *Yordanova ja Toshev vs. Bulgaaria*, 02.10.2012). Seega arvamus, hoiaku või hinnangu väljaütleva peab olema kantud heast tahtest ja üldisest huvist ning ei tohi laskuda vulgaarsustesse või teadlikku solvamisse, teotamisse või inimväärkuse alandamisse (vt ka PS § 17).

Teabe tõlevastavuse hindamisel on oluline, millistel asjaoludel ja millisest allikast teave saadi. EIK on rõhutanud, et üldist huvi pakkuvasse debatti panustamiseks peab ajakirjandus saama tugineda ametlikele teadaannetele ja dokumentidele, ilma et peaks asja omal käel uurima. Teistsugune arusaam võib kahjustada ajakirjanduse väga olulist ühiskondlikku rolli (vt nt EIKo 5126/05, *Yordanova ja Toshev vs. Bulgaaria*, 02.10.2012).

Kui au teotavad avaldused on tõele mittevastavate süüdistuste vormis, s.o. fakti küsimused, on riikidel EIÕK praktika kohaselt ulatuslik suvamäär (*margin of appreciation*, vt PS § 28) väljendusvabaduse piiramisel. Väärtushinnangutel põhinevate väljenduste piiramisel on riikide suvamäär oluliselt kitsam.

Juba esimesest EIK au teotamise lahendist alates eksisteerib nõue rakendada hoolust fakti ja hinnangu eristamisel (vt nt EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986). Enamgi veel, EIK juhiste kohaselt tuleb faktiväite ja väärtusotsustuse vaheteol arvesse võtta

vaidluse asjaolusid ning avalduste üldist tooni, pidades samal ajal silmas, et väited üldise huvi teemadel kvalifitseeruvad pigem väärtushinnangu kui faktiväitena (vt nt EIKo 29369/10, *Morice vs. Prantsusmaa*, 23.04.2015). EIK on eristanud ka hinnangulist faktiväidet, mille puhul ei vaadelda avaldatut puhta faktiväite, vaid väärtushinnanguna (vt nt EIKo 5380/07, *Karsai vs. Ungari*, 01.12.2009).

Õiguslikku laadi isikliku arvamuse väljendamine on subjektiivne ja seda tuleb sellisena analüüsida. Seetõttu ei saa EIK praktika kohaselt nõuda, et avaldaja peaks tõendama oma hinnangu tõelevastavust. *Carlani* kohtuasjas iseloomustati linnapea tegevust kui kriminaalset (avaldaja väide – „kui eksisteerib äriiline maffia, siis linnapea ise on selle eesotsas“) ning kohtuasjas esitatud tõendid seda ei kinnitanud. EIK leidis, et avaldatu näol oli tegemist väärtushinnanguga ning kuigi avaldatu võis tõepoolest lugejas tekitada ebakohase kuvandi ning tõlgenduse, jäi avaldus siiski kaitstava ja lubatava liialduse ja provokatsiooni piiresse (vt EIKo 34828/02, *Carlan vs. Rumeenia*, 20.04.2010).

PS ja peamise asjakohase õigusakti – VÕS – kohaselt on erinev ka faktiväite ja väärtushinnangu õigusvastasuse tuvastamine. Faktiväite avaldamist ei loeta õigusvastaseks, kui avaldaja on avaldatut piisava põhjalikkusega kontrollinud (VÕS § 1047 lg 3). Väärtushinnangu õigusvastasuse kontroll aga ei käi VÕS § 1047, vaid § 1046 lg-te 1 ja 2 järgi. Lisaks on vahetegemine faktiväite ja väärtushinnangu vahel oluline ka õiguskaitsevahendite valikul, sest nagu on juba 1997. aastal kinnitanud Riigikohus, väärtushinnangu ümberlükkamist Eesti õigus ei võimalda. Ümber saab lükata vaid ebaõigeid faktiväiteid (vt nt RKEKo 01.12.1997, 3-2-1-99-97). Ümberlükkamist on võimalik nõuda samal viisil ja samas kohas ümberlükkava avalduse tegemiseks kohustamisega (vt nt RKTko 13.04.2007, 3-2-1-5-07). Negatiivsete väidete tõendamiskoormis on avaldajal (kostjal) (vt ka RKTko 09.01.2013, 3-2-1-166-12). Kui aga kohtusse pöördunud isik nõuab neutraalse väite osas õiguskaitsevahendite (nt VÕS § 1047 lg 4 ümberlükkamise nõude) rakendamist, s.o väite osas, mis tema mainet pealtnäha kahjustada ei saaks, on tõendamiskoormis kohtusse pöördunud isikul (hagejal) (vt ka RKTko 31.05.2006, 3-2-1-161-05).

EIK on analüüsinud kahtluste ja küsimuste avaldamise eripära, leides, et absoluutse tõesuse tõendamiskoormise rakendamine on väljendusvabaduse lubamatu riive. Küsimuste esitamise ja kahtluste esiletoomise õiguspärasust vaagis EIK vaidluses, kus Saksamaa avalikkus sai teada sellest, et endine liidukantsler Gerhard Schröder määrati Nord Streami järelevalve nõukogu esimeheks. Ajaleht Bild avaldas seepeale esilehel artikli, mille pealkiri oli „Mida ta tegelikult teenib torujuhime projektist? Schröder peab avalikustama Vene palga“, milles esitati kahtlus, et endine liidukantsler astus poliitilisest elust tagasi ahvatleva palga tõttu ning kutsus seetõttu esile ennetähtaegsed valimised. EIK leidis, et vaidlusalune artikkel käsitles Schröderi tegevust poliitikuna avalikkuse huvifääris oleva teemaga ning ajakirjanikul oli piisavalt tõendeid küsimuste ja kahtluste esitamiseks, mistõttu ei olnud lubatud sekkumine ajakirjandusvabadusse, nõudes kahtluste sisu tõelevastavuse tõendamist (vt EIKo 48311/10, *Axel Springer AG vs. Saksamaa* (nr 2), 10.07.2014).

EIK kohaldamispraktikas on analüüsitud ka kuulujuttude avaldamise kuulumist väljendusvabaduse esemelisse kaitsealasse. *Timpul Info-Magazini* lahendis leidis EIK, et ka ajakirjanduse artiklid lugudest ning kuulujuttudest peavad olema väljendusvabadusena kaitstud, kui need ei ole täielikult alusetud ning ajakirjanik on tulemuseta üritanud saada osapooltelt täiendavat informatsiooni (vt EIKo 42864/05, *Timpul Info-Magazin ja Anghel vs. Moldova*,

27.11.2007). Kohtuasja asjaolude kohaselt avaldas Moldova ajaleht artikli „Luksus vaesuse maal“, mis keskendus võimalikule korruptsioonile seoses investeerimisfondi poolt riigile salaja tarnitud luksusautode müügit tehinguga. Artiklis esitas ajakirjanik muu hulgas väite: „Räägitakse, et tehingu toimumiseks maksis keegi kellelegi 500 000 dollarit.“ EIK leidis, et sekkumine ajakirjanduse väljendusvabadusse ei olnud demokraatlikus ühiskonnas vajalik, sest oli avalikes huvides tuntud avaliku elu tegelase poolt erasfääris toime pandud avalikkuse huve kaitsvate korruptsiooniseaduste rikkumise vastu.

14. Esemeline kaitseala – vorm. Väljendusvabaduse vorm PS järgi tähendab eneseväljendust „sõnas, trükis, pildis või muul viisil“. Väljend „muul viisil“ tähendab tekstis esitatud viiside näitlikku iseloomu ning loendi lahtisust. Seega võib igaüks end väljendada ka muul viisil kui PS tekstis esitatud ning sellele laieneb samaväärselt põhiseaduslik ning kohtulik kaitse. Ka EIK tõlgenduses hõlmab sõnavabadus igasugust väljendusvormi. See võib olla esitatud nii suulises sõnas ehk kõnes kui ka kirjas, pildis, filmis, helis, kujundis, teos või tegevuses või muus vormis, millega esitatakse ideid, arvamusi ja informatsiooni või väljendatakse hoiakuid. Väljendusviis evib samaladset kaitset kui väljendatud ideed, arvamused ja informatsioon ning iga väljendusviisi suhtes rakendatud piirang sekkub väljendusvabadusse (vt nt EIKo 11662/85, *Oberschlick vs. Austria*, 23.05.1991). Sel põhjusel ei ole kohtu pädevuses asendada pressi arvamus enda arvamusega sellest, millist väljendusviisi või -vormi oleks pidanud ajakirjanik kasutama (vt nt EIKo 15890/89, *Jersild vs. Taani*, 23.09.1994).

Kaitse, mida evib väljendusviis, on oluline seonduvalt uute tehnoloogiliste viiside ning moodustega väljendusvabaduse kasutamiseks. Näiteks on EIK leidnud, et internet on tänapäeval üks olulisemaid suhtlusvahendeid, mistõttu internetiteenused, mis soodustavad veebilehtede loomist ja jagamist, kujutavad endast väljendusvabaduse teostamise vahendit, olles sellega art 10 kaitsefääris (vt nt EIKo 3111/10, *Ahmet Yildirim vs. Türgi*, 18.12.2012).

Anonüümsus. Muul viisil eneseväljenduseks võiks lugeda ka anonüümse või pseudo-nüümse eneseväljenduse. Igaühe õigust valikule enese identiteedi avaldamiseks internetis kinnitavad rahvusvahelised õigusaktid, sh Euroopa Nõukogu soovitusel (nt soovitus CM/Rec(2014)6 juhisis inimõigustest internetis). EIK on rõhutanud, et anonüümsus internetis on oluline väärtus, kuid see ei ole absoluutne ja seda tuleb tasakaalustada teiste õiguste ja huvidega. Kohtuasjas, mis puudutas pahatahtlikku seksuaalse iseloomuga ebaõige ettekujutuse loomist alaealise suhtes, leidis EIK: „[k]uigi sõnavabadus ja sideteenuse konfidentsiaalsus on esmase tähtsusega kaalutlused ning telekommunikatsiooni- ja internetiteenuste kasutajatel peab olema tagatis, et austatakse nende eraelu ja sõnavabadust, ei saa taoline garantii olla absoluutne ja peab teatud juhtudel taanduma teiste õiguspärase vajaduste ees nagu näiteks korrariikumise või kuriteo ärahoidmine või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse.“ (vt nt EIKo 2872/02, *K. U. vs. Soome*, 02.12.2008).

15. Väljendusviisi, selle eesmärgi ja olemust arvestades võib vahet teha poliitilisel, äri- ja teaduslikul ja kunstilisel eneseväljendusel. Lähtudes sihtgrupist või auditooriumist, kellele väljendus on suunatud, võib näiteks eristada alaealistele, täiskasvanutele, konkreetsele sihtgrupile ja laiale publikule mõeldud eneseväljendust. Kõrvaline pole ka kanal (meedium), mille kaudu või vahendusel eneseväljendus edastatakse. Selle põhjal võib näiteks eristada personaalset (vahetus-isiklikku), piiratud levikuga, üldise (piiramatu) leviga, eraõiguslikku ja

avalik-õiguslikku eneseväljendust/kanalit. Osutatud tegureil on tähendus väljendusvabaduse vaidluste lahendamisel.

Väljendusvormide ja -viiside suure varieeruvuse tõttu on raske teha ühest üldistust, millist kaitset üks või teine eneseväljendus vajab ning eriti mis ulatuses seda tegema peab. See sõltub asjaoludest ja konkreetsest situatsioonist. Siiski on need parameetrid olulised väljendusvabaduse kaitse tugevuse määramisel ja huvide tasakaalustamisel, kus tuleb selgelt arvesse võtta:

- 1) väljenduse olemust (poliitiline, äriline või kunstiline);
- 2) väljenduse edastamise kanalit (meediumit) ning selle levi või kättesaadavuse ulatust;
- 3) sihtgruppi (auditooriumi), kellele väljendus on suunatud.

Eri väljendusvorme ja -viise ei pea avalik võim tingimata kaitsma ühesuguselt. Sõltuvalt riigi kultuurilisest, religioosest, sotsiaalsest, majanduslikust või poliitilisest olukorrast võib demokraatlikul viisil tehtud otsusega rakendada mitmeid piiranguid ning seda ka tehakse. Näiteks on EIK kohaldamispraktika kohaselt riikidel lai hindamisruum kaubandusteadete ja muu ärilise informatsiooni avaldamisse sekkumisel (vt nt EIKo 10572/83, *Markt intern Verlag GmbH ja Klaus Beermann vs. Saksamaa*, 20.11.1989). Seega võib eri eneseväljendusvorme kohelda erinevalt, kuid mitte diskrimineerivalt.

Väljendusvabaduse riive

16. Väljendusvabaduse õigustatud riived. PS § 45 on kvalifitseeritud piiriklausliga põhivabadus, sisaldades seega PS tekstis endas lisanõudeid, millele riive peab vastama (vt Põhiseaduse II peatüki sissejuhatause kommentaar 48. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). PS-s ettenähtud piirangud on riive õiguspärasuse lisaeldusteks ning kvalifitseeritud seadusereservatsioon tähendab ammendavat loetelu põhjustest, mille puhul väljendusvabadust piirata võib (vt ka RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 56). PS §-s 45 on piirangud sõnastatud kitsamalt kui EIK art-s 10 ehk teisisõnu annab PS väljendusvabadusele laiema kaitse kui konventsioon. Näiteks puudub PS-s riive õigustatud aluste loetelus riigi julgeolek ja territoriaalne terviklikkus, samuti on konfidentsiaalse informatsiooni leviku tõkestamine riive alusena mõeldud üksnes riigi ja kohaliku omavalitsuste teenistujatele, samas kui konventsioon sellist eristust ei tee, vaid näeb piirangu alusena ette igasuguse „konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimise“ seda konkreetsete isikute kategooriaga seostamata. Võib vaielda, kas PS-s kasutatud avaliku korra mõiste katab EIÕK-s kasutatud detailsemat ja spetsiifilisemat sõnastust „ühiskondlik turvalisus [...] korratused [...] ja kuriteod“, kuid ilmne on, et konventsiooni tekst on selles osas konkreetsem.

17. Kui väljendusvabaduse teostamisel on individuaalne vabadus, teiste inimeste õigused ja ühiskondlikud huvid läinud konflikti, on põhiülesandeks leida õiglane tasakaal individuaalsete õiguste ja vabaduste ning üldiste ehk ühiskondlike avalike huvide vahel.

Väljendusvabaduse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb kontrollida selle formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust (vt Põhiseaduse II peatüki sissejuhatause kommentaar 60. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017; § 11 ls 2 ja § 13 lg 2 komm).

EIK on välja töötanud vabaduspõhiõiguste analoogse kontrollskeemi, mille kohaselt riik võib sekkuda väljendusvabadusse, kui on täidetud kolm tingimust:

- 1) sekkumine on ette nähtud seaduses;
- 2) sekkumise eesmärk on kaitsta üht või enamat seaduslikku huvi art 10 lg-s 2 ning
- 3) sekkumine on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.

18. Tulenevalt subsidiaarsuse põhimõttest on riik piirangute sisu, ulatuse ja tugevuse osas küllalt vaba neid kehtestama, kuid seda kooskõlas PS üldise eesmärgi ja põhimõtetega ning seatud piiranguid põhistades.

Väljendusvabaduse riive: seaduslik alus (formaalne põhiseaduspärasus)

19. PS näeb otseselt ette väljendusvabaduse piirangu seadusliku aluse tingimuse – „seda õigust võib seadus piirata...“. Ka EIÕK kohaldamisteoorias ja -praktikas on selge ja range nõue, et iga rakendatav piirang või sekkumine peab olema ette nähtud seaduses. Seejuures on EIK käsitlus seadusest avaram ega seondu ainult formaalselt seaduse nime kandva ja parlamendi poolt kehtestatud üldkohustusliku õigusaktiga. EIK on korduvalt rõhutanud, et sekkumise lubatavust ei tule testida mitte ainult riigisisese lubatavuse standarditest, vaid ka Euroopa järelevalvestandarditest lähtuvalt. Kõiki sekkumise lubatavaid erandeid tuleb tõlgendada kitsendavalt (vt nt EIKo 5029/71, *Klass jt vs. Saksamaa*, 06.09.1978) ning iga piirang peab olema veenvalt põhjendatud (vt nt EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986; ka EIKo 69698/01, *Stoll vs. Šveits*, 10.12.2007).

20. Seaduslik alus, olles üheks kolmest tingimusest, mille täitmisel saab riik väljendusvabadusse sekkuda, ei tähenda vaid kvantitatiivselt riigisisese seaduse ehk õigusnormi olemasolu, vaid hõlmab hinnangut ka seaduse kvaliteedile. Seaduse kvaliteedina on EIK kohaldamispraktikas käsitatud seaduse ettenähtavust (vt nt EIKo 33014/05, *Editorial board of Pravoye Delo and Shtekel vs. Ukraina*, 05.05.2011), selgust ja arusaadavust (vt nt EIKo 3111/10, *Ahmet Yildirim vs. Türgi*, 18.12.2012); kättesaadavust (vt nt EIKo 30194/09, *Shimovolos vs. Venemaa*, 21.06.2011); õigusriigi põhimõtet (vt nt EIKo 62617/00, *Copland vs. Ühendkuningriik*, 03.04.2007).

Näiteks väljendusvabaduse õiguslik regulatsioon peab olema piisavalt selge ja arusaadav. Selles kontekstis on tähenduslik näiteks *Hashmani ja Harrupi* kohtuasjas tehtud EIK otsus, kus märgiti, et ammusele Inglise õigusele toetuvast kohtuotsusest kasutatud mõiste „hästi käituda“ (*to be of good behaviour*) ning mitte käituda heade kommete (*bonus mores*) vastaselt, mida Inglise õiguses on defineeritud kui käitumist, mis on „enamiku kaasinimeste arvates pigem vale kui õige“, on ilmselt ebaselge ega anna piisavat juhust selleks, kuidas tulevikus käituda (vt EIKo 25594/94, *Hashman ja Harrup vs. Ühendkuningriik*, 25.11.1999).

21. Väljendusvabaduse piirid. Et väljendusvabadusel on keskne roll demokraatliku ühiskonna toimimises ja igaühe vabas arengus, siis selle vabaduse kasutamise ja kaasnevate kohustuste ja vastutuse. Et hinnata vabaduse riive juhtumeid, kehtestavad PS kommenteeritava paragrahvi teine ja kolmas lause väljendusvabaduse riive põhiseaduslikud alused sarnaselt EIÕK art 10 lg-ga 2. See annab avalikele võimudele õiguse seostada väljendus-

vabadus „niisuguste formaalsuste, tingimuste, piirangute või karistustega, mis on fikseeritud seaduses ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste reputatsiooni või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks“.

EIÕK vastav osa ehk art 10 lg 1 teine lause sätestab ka riikide õiguse nõuda raadio-, televisiooni- ja filmiette võtete litsentseerimist. Artikli 10 lg 1 teise lause eesmärgiks on võimaldada riikidel otsustada, eeskätt läbi tehniliste aspektide, kuidas toimib riigi territooriumil ringhääling. Samas võib litsentseerimine olla seotud ka muude kaalutlustega, nagu saatejaama olemus ja eesmärgid või selle potentsiaalne kuulajas- või vaatajaskond ja rahvusvahelistest õigusdokumentidest tulenevad kohustused. Sellistel eesmärkidel sekkumine võib olla lubatud vaatamata sellele, et puudub art 10 lg-s 2 sätestatud seaduslik eesmärk, kuid sekkumist tuleb siiski hinnata art 10 lg 2 nõuete valguses (vt nt EIKo 13914/88 jt, *Informationsverein Lentia jt vs. Austria*, 24.11.1993).

Konventsiooni tekst on pärit internetieelsest perioodist, kuid on ilmne, et peetakse silmas meediat üldiselt. Seetõttu ei ole välistatud ka interneti kaudu eneseväljendusteenust pakkuvatele ettevõtetele standardite seadmine ja nende litsentseerimine. PS-s puudub sõnaselge norm riigi õiguse kohta nõuda raadio-, televisiooni- ja filmiette võtete litsentseerimist. Selle võib aga tuletada PS §-st 11.

Väljendusvabaduse riive: seaduse legitiimne eesmärk

22. Seaduslik eesmärk seondub otseselt nende põhjustega, mis on loetletud seadusereservatsioonis §-s 45 ja EIÕK art 10 lg-s 2 ning need jagunevad kolme kategooriasse:

- 1) piirangud, mis on seatud avalike huvide kaitseks (nt avalik kord, kõlblus);
- 2) piirangud, mis on seatud (teiste) individuaalsete (era)õiguste kaitseks (teiste inimeste au ja hea nime, õiguste ja vabaduste kaitse);
- 3) piirangud, mis on vajalikud õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse kaitseks (PS §-s 45 küll piiratud riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujate puhul).

PS nimetab üheksat seaduslikku eesmärki, milleks on avalik kord, kõlbluse kaitse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, tervise kaitse, au ning hea nime kaitse, riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujate puhul neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse kaitse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni kaitse ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitse, samuti õigusemõistmise huvid. EIÕK art-s 10 on nimetatud samuti üheksa eesmärki, kuid need on paljuski erinevad PS-s nimetatutest (s.o formaalsused, tingimused, piirangud ja karistused võivad olla ette nähtud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste maine või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks). On vaieldav, kas see tähendab, et EIÕK nimetatud, kuid PS-s nimetamata alusel väljendusvabaduse piiramine on lubamatu, sest väljendusvabadust tuleb sisustada Euroopa kultuuri- ja õigusruumis tunnustatud demokraatiaarusaamade ja -praktika valguses.

23. Teiste isikute õiguste kaitse. Erahuvide kaitse osas on ehk kõige vastuolulisem ja keerukam teiste inimeste reputatsiooni ja õiguste kaitse (vt ka PS § 17 komm-d). Siin on kõige enam mängus emotsioonid, hinnangud ja väärtusotsustused.

Eraelu kaitseks väljendusvabaduse piiramine hõlmab nii era- ja perekonnaelu puutumatast (vt ka PS § 27 komm-d), kodu puutumatast (vt ka PS § 33 komm-d), sõnumisaladuse kaitset (vt ka PS § 43 komm-d) kui ka isikuandmete kaitset. EIK on leidnud, et ka isiku nime avaldamine võib olla eraelu puutumatast riiue (vt nt EIKo 1593/06, *Kurier Zeitungsverlag ja Druckerei GmbH vs. Austria* (nr 2), 19.06.2012); samuti kirjade, telefonikõnede, e-kirjade ja muus vormis kommunikatsiooni, sh internetis toimuva kommunikatsiooni avaldamine (vt nt EIKo 62617/00, *Copland vs. Ühendkuningriik*, 03.04.2007); isiku kujutise, sh fotode ja videote avaldamine võib olla riiue (vt nt EIKo 50774/99, *Sciacca vs. Itaalia*, 11.01.2005).

Seaduslik eesmärk on ka intellektuaalse omandi kaitse, mis on kaitstud PS §-dega 32, ja 39. EIÕK esimese protokollil art 1 sätestab ka õiguse varale, mistõttu on väljendusvabaduse piirangud lubatud muu hulgas intellektuaalse omandi (autoriõigus ja tööstusomand) kaitseks (vt nt EIKo 40397/12, *Neij and Sunde Kolmisoppi vs. Rootsi*, 19.02.2013, samuti EIKo 36769/08, *Ashby Donald jt vs. Prantsusmaa*, 10.01.2013).

Äritegevuses võib piiranguks olla teatud toodete reklaami keeld või piiramine näiteks tervise ja kõlbluse huvides (vt nt EIKo 16632/90, *Colman vs. Ühendkuningriik*, 28.06.1993), konkurentte teadlikult halvustava (kõlvatu) reklaami (konkurentsi) keeld (vt nt EIKo 10572/83, *Markt intern Verlag GmbH ja Klaus Beermann vs. Saksamaa*, 20.11.1989) jmt.

Kriminaalmenetluse subjektide kohta informatsiooni avaldamine. Informatsiooni kajastamine kahtlustatavate, süüdistatavate, süüdimõistetute või teiste kriminaalmenetluse osaliste isikute kohta peab austama nende, nende perekonnaliikmete õigust eraelu kaitsele ning erilist kaalumist vajab nende isikute identifitseerimise võimaldamine (Ministrite Komitee soovitus informatsiooni kajastamisest meedias seoses kriminaalmenetlusega, Rec(2003)13). Kohus on samas rõhutanud, et vastukaaluks tuleb arvestada meedia vabadust kajastada ning üldsuse õigust saada avalikes huvides olevat informatsiooni käimasolevatest kriminaalmenetlustest (vt nt EIKo 49017/99, *Pedersen ja Baadsgaard vs. Taani*, 17.12.2004; EIKo 17265/05, *Brunet Lecomte ja Lyon Mag vs. Prantsusmaa*, 06.05.2010). Asjaolud nagu kriminaalmenetluse asjaolude varasem avalikkus, menetluse sisu ning kohtualuse enda suhtlemine avalikkuse ja meediaga võivad välistada isiku väljendusvabadusse sekkumise lubatavuse (vt nt EIKo 1914/02, *Dupuis jt vs. Prantsusmaa*, 07.07.2007; olukorra kohta, kus ajakirjandusväljaanne ületas lubatavaid piire kriminaalmenetluse ja selle subjektide kajastamiseks vt nt EIKo 28070/06, *A. vs. Norra*, 09.04.2009, vt ka § 24 komm-d).

24. Piirangud, mis on vajalikud õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse kaitseks. EIK on leidnud, et menetlusluse sündmuse ulatuslik kajastamine meedias ning riigiametnike avalikkusele suunatud avaldused võivad asjaolude põhjal olla õigustatud ega riku õigust õiglasele kohtumenetlusele. Vaatluse all oli vaidlus, kus osas meediaväljaannetest kasutati ühemõttelist sõnastust, näiteks kutsuti kaebajat „lastetapjaks“. Ehkki see võis mõjutada avalikkuse arvamust kaebajast, tehti kaebaja asjas otsus professionaalsete kohtunike poolt, kes on koolitatud eirama ebakohast välist mõjutust. Otsus tehti põhjendatud kohtuotsustega, mis põhines paljude tunnistajate ütlustel ja eksperdiarvamustel. Asjas ei leidnud tõendamist,

et kohtunikud oleksid lasknud ennast meediast mõjutada (vt EIKo 57435/09, *Paulikas vs. Leedu*, 29.01.2017; vt ka § 24 komm-d).

Kohtute kritiseerimine. Kuiigi kohus täidab keskset osa seadustest kinnipidamisel ja õigluse tagamisel demokraatlikus ühiskonnas ja vajab selleks avalikkuse usaldust, ei toimi ta vaakumis ega väljaspool avalikkuse õigustatud huvi, hinnanguid ja kriitikat. Teisalt, kohtul või üksikul kohtunikul (nagu kõigil teistelgi) on õigus olla kaitstud alusetute ja pahatahtlike rünnakute eest (vt nt EIKo 11508/85, *Barfod vs. Taani*, 22.02.1989; EIKo 43425/98, *Skalka vs. Poola*, 27.05.2003). Vt ka komm 16.

EIK art 10 lg 2 kohaselt võib seaduslikuks eesmärgiks olla õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamine. EIK kohaldamispraktikas on leitud, et advokaadil on vabadus oma kliendi huvide kaitsmisel kritiseerida prokuröri kohtus (vt nt EIKo 31611/96, *Nikula vs. Soome*, 21.03.2002), samuti on lubatavaks advokaadi käitumiseks avalikult õigusemõistmist kommenteerida tingimusel, et kriitika ei ületa teatud piire. Nendeks piirideks on EIÕK otsuse kohaselt tavapärased advokatuuri liikmete tegevuse piirangud ja juristide vastastikuse lugupidamise põhimõtted (eelkõige 10 aluspõhimõtet Euroopa Liidu Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu eetikakoodeksis). EIK leidis, et kaitsja väljendusvabaduse piiramine saab toimuda vaid piiritletud erandjuhtumitel (vt nt EIKo 29369/10, *Morice vs. Prantsusmaa*, 23.04.2015).

25. Teabe avalikkus. Avalikes asjus on kõik avalik niikaua, kuni on otsustatud seaduses ettenähtud korras vastupidist. Kui mingisugune informatsioon on konfidentsiaalne või salajane, siis juhul, kui see ikkagi jõuab meediasse, ei ole see esimeses järjekorras mitte ajakirjaniku ja väljaande vastutuse küsimus, vaid nende vastutuse küsimus, kelle valduses see informatsioon oli ja kelle tegevuse või tegevusetuse tõttu informatsioon lekkis. See reegel ei välista täielikult ajakirjanike vastutust, sest nad ei või informatsiooni hankides siiski seadust rikkuda. Kuid näiteks *Fressoz' ja Roire'i* kohtuasjas, kus ajakirja karistati konfidentsiaalse tulumaksudeklaratsiooni avalikustamise eest, leidis inimõiguste kohus, et art 10 kaitseb ajakirjanike õigust edastada üldist huvi pakkuvat informatsiooni eeldusel, et nad toimivad heas usus, korrektsel faktilisel alusel ning edastavad usaldusväärset ja täpset informatsiooni kooskõlas ajakirjanduseetikaga (vt EIKo 29183/95, *Fressoz ja Roire vs. Prantsusmaa*, 21.01.1999). Samadel põhjendustel on EIK leidnud, et riik ei võinud ajakirjaniku väljendusvabadusse sekkuda olukorras, kus raadios edastati ebaseaduslikult pealtkuulatud telefonikõne riigi peaministri ja justiitsministeeriumi ametniku vahel (vt EIKo 62202/00, *Radio Twist A.S. vs. Slovakkia*, 19.12.2006). Sellest ei tule aga teha järeldust, et igasuguse konfidentsiaalse või salastatud informatsiooni avalikustamine on õigustatud. Eelkirjeldatud *Fressoz' ja Roire'i* kaasuses oli konfidentsiaalse teabe avaldamine õigustatud seetõttu, et avaldatu oli Peugeot firma peadirektori tuludeklaratsioon ning avaldamine toimus ajal, kui oli käimas firma tuhandeid inimesi hõlmav töövaidlus. Töövaidluses nõuti töötasu viieprotsendilist tõusu, firma administratsioon aga keeldus sellest. Tuludeklaratsioonist nähtus, et firma juhtkonna palku oli samal ajal pea kahekordistatud. Seega oli informatsioon selles situatsioonis sotsiaalselt tungivalt vajalik (vt EIKo 29183/95, *Fressoz ja Roire vs. Prantsusmaa*, 21.01.1999).

Eraldi käsitlemist on EIK praktikas leidnud ajakirjanduse osaluseksperimentid, mille puhul on vajalik tasakaalustada teabe avaldamise õigus eraelu kaitsega. *Haldimanni* kaasuses oli ajakirjaniku poolt salajase salvestatud vestluse televisiooniprogrammis edastamine õigustatud seetõttu, et programm ei olnud suunatud vestluspartneri vastu, vaid

olulise teema kajastamisele; ajakirjandus tegutses heas usus, esitatud teave vastas tõele ning kuigi materjal oli negatiivse sisuga, ei olnud vestluspartneri isiku tuvastamine võimalik (vt EIKo 21830/09, *Haldimann jt vs. Šveits*, 24.02.2015). EIK praktikas on tänaseks kinnistunud põhimõte, et osaluseksperimentidiga ei saa ajakirjandus õigustada „tavalise karistusõiguse rikkumist“ (vt nt kaasus, kus ajakirjanik filmis salaja, kuidas ta viis lennukisse külmalrelva, kontrollimaks Saksa lennujaama turvalisuse taset, kuigi teemat oleks saanud illustreerida ka ilma kuritegu toime panemata, näiteks loobudes katsest, visates relva prügikasti pärast turvavärvate läbimist ja enne lennukisse sisenemist, EIKo 56328/10, *Boris Erdtmann vs. Saksamaa*, 05.01.2016). Sama moodi leidis EIK olukorras, kus ajakirjanik kajastas protesti avalikus ruumis ning jättis täitmata politseinike antud korralduse lahkuda, et vaatamata meedia olulisele rollile demokraatlikus ühiskonnas ei saa ajakirjanikke põhimõtteliselt vabastada art 10 kilbi all kohustusest järgida tavalist kriminaalõigust. Teisisõnu ei saa ajakirjanik nõuda immuniteeti kriminaalvastutusest ainult sel põhjusel, et erinevalt teistest isikutest, kes kasutavad enda väljendusõigust, paneb ajakirjanik kuriteo toime ajakirjanduslike ülesannete täitmisel (vt EIKo 11882/10, *Pentikäinen vs. Finland*, 20.10.2015).

26. Avalike teenistujate väljendusvabadus võib PS kommenteeritava paragrahvi järgi olla piiratud üksnes seoses neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitsega. Seega on PS kohaselt avalikel teenistujatel üldjuhul võrdne väljendusvabadus ülejäänud inimestega. Siin annab PS väljendusvabadusele laiema kaitse kui EIÕK ja selle kohaldamispraktika. Kuigi EIÕK kohaldamispraktikas on rõhutatud, et ka avalikele teenistujatele laienevad väljendusvabaduse kaitse printsiibid, on nende staatusest tulenevalt õigustatud neile teatud diskretsusnõuete ja muude erinõuete esitamine (vt nt EIKo 25390/94, *Rekvenyi vs. Ungari*, 20.05.1999; samuti vastuoluline EIKo 69698/01, *Stoll vs. Šveits*, 10.12.2007).

27. Niinimetatud vilepuhujad (*whistle blower*) ja sõnavabadus. Vilepuhujate poolt konfidentsiaalse materjali avalikustamine selleks, et avalikkust informeerida neile teatavaks saanud avaliku võimu kandja, ülemuste või kolleegide illegaalsest või kuritegelikust tegevusest, kui muid võimalusi ei ole, on õigustatud ning sellele laieneb väljendusvabaduse kaitse (vt EIKo 14277/04, *Guja vs. Moldova*, 12.02.2008). Eeldada tuleb, et vilepuhujate õigused kehtivad ka töösuhetes, sest EIK on leidnud, et art 10 kaitse sfääris on töökoht laiemalt (vt nt EIKo 39293/98, *Fuentes Bobo vs. Hispaania*, 29.02.2000). *Heinisch* kohtuasjas leidis EIK, et sisemaised kohtud ei olnud leidnud õiglast tasakaalu tööandja huvil reputatsiooni kaitsele ühelt poolt ning avaldaja sõnavabadusele teiselt poolt. Nimetatud asjas pöördus EIK poole vanadekodu hooldaja, kelle tööleping lõpetati pärast tema poolt vanadekodu olukorra avalikustamist. EIK leidis, et avalikustati informatsioon, mille vastu oli avalik huvi ja rikkumise teatava huviks ei olnud tööandja häbistamine või isiklikud motiivid, vaid tema käitumist ajendasid altruistlikud eesmärgid ning ta oli korduvalt püüdnud lõpetada vajakajäämisi ning nendele oma tööandja ning tööandja üle järelevalvet teostanud ametkonna tähelepanu juhtinud (vt EIKo 28274/08, *Heinisch vs. Saksamaa*, 21.07.2011). Põhimõtted on kajastatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel CM/Rec(2014)7. Vilepuhujate kaitset täpsustab Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta.

28. Karistusõigus ja väljendusvabadus. KarS ei näe ette üldist kriminaliseerimist puhuks, kus väljendusvabaduse kaudu rikutakse teiste isikute õigusi, au või head nime. Samas sätestab KarS § 275 vastutuse võimuesindaja ja avalikku korda kaitsva muu isiku laimamise ja solvamise eest ning KarS §-d 305 ja 305¹ näevad ette vastutuse kohtu, kohtuniku või rahvakohtuniku solvamise või laimamise eest. Ka EIK on olukordades, kus asjaolude kohaselt on seaduslikuks eesmärgiks kaitsta õigusemõistmise sõltumatust, pidanud lubatavaks kriminaalkorras karistamist. Samas on EIK enda praktikas otsustanud, et kui avaldajaks on advokaat, toob isegi vähetähtis sanktsioon advokaadile kaasa heidutava mõju advokaadi arvamusvabadusele (vt nt EIKo 29369/10, *Morice vs. Prantsusmaa*, 23.04.2015).

KarS kriminaliseerib ka vaenukõne (nn vihakõne, KarS § 151) kui tegevuse, millega avalikult kutsutakse üles vihkamisele, vägivalle või diskrimineerimisele, kui sellega on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale; samuti on kriminaliseeritud KarS § 120 järgi ähvardamine tapmisega, tervisekahjustuse tekitamisega või olulisel ulatusel vara rikkimise või hävitamisega, kui on alust karta selle ähvarduse täideviimist; kriminaliseeritud on terrorikuriteona KarS § 237 lg 1 mõttes üldohtliku kuriteo toimepanemisega ähvardamine, kui see on toime pandud eesmärgiga sundida riiki midagi tegema või tegemata jätma või tõsiselt häirida riigi poliitilist, põhiseaduslikku, majanduslikku või ühiskondlikku korraldust.

Väljendusvabaduse kasutamisega kaasnevad vaidlused tuleb Eestis enamasti lahendada tsiviilkohtupidamise korras.

Väljendusvabaduse riive: proportsionaalsus (vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas)

29. Põhiseaduspärasuse tuvastamiseks tuleb läbida kõik põhiõiguste tuvastamisskeemis ette nähtud mõttekäigud, iseäranis tuvastada seaduse või vahendi proportsionaalsus. Proportsionaalsuse põhimõte on iga riive põhiseaduspärasuse keskne kriteerium. See tuleneb § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguste adreassaadi põhiõigust riivav abinõu on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik kitsamas tähenduses ja mõõdukas: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused (vt § 11 komm-d).

Vajalikkuse hindamiseks demokraatlikus ühiskonnas on EIK kujundanud raamistiku, mis koosneb kolmest peamisest elemendist. Need on:

- 1) demokraatia olemuse ning tungiva sotsiaalse vajaduse arvestamine;
- 2) proportsionaalsuse ja tõendamiskoormise arvestamine;
- 3) suvamäär ehk kaalutusulatus hindamine.

Eespool viidatud piirangute rakendamine on hindamise ja huvide tasakaalustamise küsimus, kus lisaks seadusliku aluse kriteeriumile on võrdväärse tähendusega avalik huvi, tungiv sotsiaalne vajadus, proportsionaalsus ja piirangu vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas.

30. EIK sisustab vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas tungiva sotsiaalse vajaduse kriteeriumi kaudu. Tungiva sotsiaalse vajaduse kvalifitseerimine on fakti ja asjaolude küsimus. Mida olulisem ühiskonnale ja mida suuremat hulka inimesi puudutav on probleem ning mida

akuutsem diskussioon selle ümber, seda avaram on väljendusvabadus ning kõrgem lävi sellesse sekkumisel. Demokraatia, väljendusvabaduse ja tungiva sotsiaalse vajaduse seostamise võtmemõisteteks on pluralism, sallivus ja avatud hoiak.

Tungiva sotsiaalse vajaduse kategooria võttis EIK kasutusele *Observeri ja Guardiani* kohtuasjas (vt EIKo 13585/88, *Observer ja Guardian vs. Ühendkuningriik*, 26.11.1991) ning selle tuvastamiseks peab arvesse võtma asja tehilolusid ja üldist olustikku sündmuse toimumise riigis ja ajal. Tungiva sotsiaalse vajaduse kriteeriumi tuleb tõlgendada kitsendavalt, vajadus piirangute järele peab olema tuvastatud veenvalt ning esitatud põhjendused selle õigustamiseks peavad olema asjakohased ja piisavad (vt nt EIKo 23883/06, *Mustafa and Tarzibachi vs. Rootsi*, 16.12.2008).

Tammeri kohtuasjas rõhutas EIK, et ei pea „vaidlusaluste sõnade [rongaema – R. M.] kasutamist õigustatuks avaliku huvi kaalutlusel või et need puudutaks üldise tähtsusega küsimust [---]. Ei ole leidnud kinnitust, et V.S. eraelu olnuks küsimuste hulgas, mis 1996. aasta aprillis avalikkust mõjutasid. Kaebaja märkusi saab seega vaevalt pidada avalikku huvi teenivaks“. Tammeri kaasuse sõnum oli see, et eraellu sekkumiseks ja väärtushinnangu väljendamiseks puudus antud situatsioonis ilmne veenev ühiskondlik vajadus (vt EIKo 41205/98, *Tammer vs. Eesti*, 06.02.2001).

31. Riive proportsionaalsus. Iga sekkumine väljendusvabadusse peab olema proportsionaalne taotletava seadusliku eesmärgiga. EIÕK ega selle kohaldamispraktika ei anna otsejuhiseid, milline sekkumine ja rakendatud abinõu on proportsionaalne, kuid erilist ettevaatlikkust ja põhjendatust nõuab kriminaalõiguslike mõjutusvahendite rakendamine sõnavabadusse sekkumisel (vt nt EIKo 2034/07, *Otegi Mondragon vs. Hispaania*, 15.03.2011). Seda sellepärast, et vastuolulise avaliku elu probleemi puhul kõige rangema õigusliku mõjutusvahendi kasutuselevõttuga võtab kohus endale ka vastutuse selle otsustamisel, mis avalikus elus on õige ja lubatud ning mis mitte. Kohtu enesepiiramise demokraatlikust doktriinist lähtuvalt ei saa aga kohus asendada teisi ühiskonna demokraatiamehhanisme ja institutsioone. Kindlasti on kõige rangemate abinõude rakendamisel jahutav efekt siirale ja avatud diskussioonile. EIK *Lehideux' ja Isorni* kohtuasjas, kus meediaväljaannet karistati kriminaalkorras marssal Petaini rehabiliteerimise üleskutse avaldamise eest, osutati, et iga maa peab saama oma ajaloo üle avatult ja kartusteta väidelda, ning et karistus, mis väljaandele mõisteti, ei olnud proportsionaalne, sest kriminaalkorras süüdimõistmine on tõsine abinõu ning kaaluda tuleb ka muid sekkumise võimalusi, eriti tsiviilmenetluslikke (vt EIKo 24662/94, *Lehideux ja Isorni vs. Prantsusmaa*, 23.09.1998).

Üldpõhimõtte on, et inimest tuleb kaitsta avaliku võimu poolsete tarbetute riivete eest. Vastavalt pole põhiõiguse ehk käsitletaval juhul väljendusvabaduse riive vajalik, kui on olemas mõni muu sobiv õiguspärane vahend, mis samavõrd edendab põhiseaduslikke eesmäärke ja kaitseb selle väärtusi, kuid riivab põhiõigust vähem intensiivselt (nn leebeima vahendi põhimõtte).

32. EIK on oma lahendites kujundanud kriteeriumid, mida tuleb sõnavabaduse ja eraelu puutumatus tasakaalustamisel arvestada. Need on: avaldatud materjali panus üldist huvi pakkuvasse debatti; puudutatud isiku tunnus, staatus ja avaldatud teema kaalukus ja aktuaalsus; puudutatud isiku akuutne ja varasem käitumine; teabe hankimise viis ja teabe

tõeväärsus; materjali sisu, vorm ja tagajärjed ning avaliku võimu reaktsiooni (karistuse) raskus. Kokkuvõtvalt – konfliktolukordade lahendamine eeldab pörkuvate huvide igakülgselt ja veenvat kaalumist (vt nt EIKo 48311/10, *Axel Springer AG vs. Saksamaa* (nr 2), 10.07.2014) ja EIKo 40660/08 ja 60641/08, *Von Hannover vs. Saksamaa* (nr 2), 07.02.2012). Tegemist ei ole ammendava loeteluga, mistõttu on EIÕK pidanud asjakohasteks kriteeriumideks ka teabe allikat; ajakirjaniku samme teabe tõlevastavuse kontrollimiseks; asja kiireloomulisust (vt nt EIKo 5126/05, *Yordanova ja Toshev vs. Bulgaaria*, 02.10.2012) ning fotode puhul fotode tegemise asjaolusid (vt nt EIKo 8772/10, *Von Hannover vs. Saksamaa* (nr 3), 19.09.2013; EIKo 10520/02, *Verlagsgruppe News GmbH vs. Austria* (nr 2), 14.12.2006).

33. Poliitiline debatt. Väljendusvabaduse määra on kõige avaram poliitilise ehk avaliku elu küsimustes, kitsam muudes valdkondades ning kõige piiratum eraelu sfääris.

Poliitiline (avalik) probleem ning selle vastuolulisus võib hõlmata pea kõiki elu külgi. Seetõttu on eneseväljenduse aines selles nii teemade kui ka isikute osas väga raskesti piiritletav ehk peaaegu piiramatu. Üldisemalt ja *Lingensi* otsusele toetudes „poliitilise debati pidamise vabadus on üks konventsiooni läbiva demokraatliku ühiskonna mõiste nurgakive“ (vt EIKo 9815/82, *Lingens vs. Austria*, 08.07.1986).

Eelnevast lähtudes annab avar väljendus-, sh ajakirjandusvabadus, avalikkusele ühe parimatest võimalustest luua arvamus poliitiliste liidrite mõtete ja hoiakute ning nende pakutud ideede, eesmärkide ja lahenduste kohta. EIK kohaldamispraktikas rõhutatakse, et väljendusvabadusele oleks saatuslik, kui poliitikas saaks avaliku elu tegelased tsensuurida meediat ja avalikku debatti enda isikuõiguste nimel, väites, et arvamused avaliku huvi teemadel seonduvad nende isikutega ning seega kujutavad endast isikuandmeid, mida ei või nõusolekuta avaldada (vt nt EIKo 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) vs. Ungari*, 14.04.2009).

Vastavalt on kriitika piirid poliitiku puhul laiemad kui eraisiku puhul. Erinevalt viimasest on poliitik oma teiste eest otsustaja avaliku rolli ise valinud ning sellega vältimatult ja teadlikult andnud loa jälgida tähelepanelikult iga oma sõna ja tegu nii ajakirjanduse kui ka laiemal avalikkuse poolt ning sellest tulenevalt peab poliitik üles näitama ka suuremat sallivust. EIK kaasuses *Ukrainian Media Group vs. Ukraina* märkis kohus, et kaebajate trükised sisaldasid kahe poliitiku kriitikat tugevas, poleemilises ja sarkastilises keeles, mis kahtlemata riivas ja šokeeris neid. Kuid, jätkas EIK, olles valinud oma elukutse, asetasi nad end ise tugeva kriitika ja huvi objektiks ning see on koormis, mida poliitikud peavad taluma demokraatlikus ühiskonnas (vt EIKo 72713/01, *Ukrainian Media Group vs. Ukraina*, 29.03.2005).

Kahtlemata on sõnavabadusel piirid ka poliitilises kõnes-debatis. Selliseks piiriks on kaasinimeste – ehk siis kõigi isikute, sh avaliku elu tegelaste – au ja hea nimi, mida ei tohi teotada, eraelu ja ka reputatsiooni kaitse vajadus (vt PS § 17). Inimväärikust kui PS ühte aluspõhimõtet tuleb austada nii poliitilises debatis kui ka eraeluliste teemade puhul.

Avaliku elu tegelane. Avaliku elu tegelaseks on iga isik, kellel on „roll avalikus elus“ (EIKo 60798/10 ja 65599/10, *M.L. ja W.W. vs. Saksamaa*, 28.06.2018). Avaliku elu tegelase suhtes on väljendusvabaduse piirid mõneti laiemad kui isikute suhtes, kes avaliku elu tegelased ei ole, ja seda osas, kus kajastatakse teemat, mille vastu on avalik huvi. Avalikku huvi hinnatakse selle kaudu, mil määral panustab küsimuse all olev avalikku debatti ega täida vaid teiste eraisikute uudishimu rahuldamise eesmärki. Samas avaliku elu tegelase eraelu

osas, nii kaua ja nii kaugele, kuni ta ise seda ei afišeeri ega soovi seda, on aga väljendusvabaduse piirid selle võrra rangemad. See sai selgeks asjas *von Hannover vs. Saksamaa*, kus laia levikuga seltskonnaajakiri avaldas luba küsimata detaileid pilte ja kommentaare Monaco printsessi Caroline'i eraelust – lastega koduõues, ratsutamas jne. Kuigi ajakiri väitis, et kaebaja on tuntud avaliku elu tegelane ja nad üksnes reageerivad üldisele avalikule huvile, leidis EIK, et printsess ei täitnud neis situatsioonides mingit avaliku elu funktsiooni ega olnud osaline avalikus väitluses ning oli selgelt eristuv asofääris. Sekkumine oli põhiliselt ajendatud art-ga 10 mittekaitstavast kommertshuvist, mis ei õigusta ajakirjandusvabaduse sildi all sekkumist eraellu. Otsuses on piiritletud avaliku elu tegelast kui isikut, kes täidab avaliku võimu ülesannet ja/või kasutab avalikke vahendeid ning laiemalt iga teist sellist isikut, kellel on avalikus elus roll – olgu selleks valdkonnaks poliitika, majandus, kunst, sport, sotsiaal- või muu sfäär (vt EIKo 59320/00, *von Hannover vs. Saksamaa*, 24.06.2004).

34. Ajakirjanduslik vabadus hõlmab ka liialduse ning provokatsiooni (vt nt EIKo 19983/92, *De Haes ja Gijssels vs. Belgia*, 24.02.1997). Markantne otsus sellega seoses on *Oberschlick nr 2*, kus ajakirjanik mõisteti süüdi avaliku elu tegelase solvamise eest, sest ta kommenteeris artiklis poliitiku kõnet ning nimetas teda lollpeaks e idioodiks (skk *Trottel*). Kohus leidis, et kaebaja sõnad olid selgelt provokatiivsed ja määratud esile kutsuma tugevaid reaktsioone. Samas leidis kohus, et „kuigi kaebaja sõnad on kindlasti poleemilised, ei ole need alusetu personaalne rünnak, sest autor andis oma artiklis objektiivselt mõistetava ja poliitiku kõnest tuleneva selgituse nende kasutamiseks“ (vt EIKo 20834/92, *Oberschlick vs. Austria* (nr 2), 01.07.1997). Selgituse, miks sellist sõnakasutust on sallitud, võib leida ka näiteks *Barfodi* asjast, kus kohus rõhutas, et „avalikkust ei tohi kriminaal- või muude sanktsioonide kohaldamise hirmuga eemale peletada avalikes asjus oma arvamusi väljendama“ (vt EIKo 11508/85, *Barfod vs. Taani*, 22.02.1989). Võimalikud sanktsioonid tooks vältimatult kaasa nn jahutava efekti ehk kartuse väljendada end vabalt ja hirmu tundmata. Poliitilise kõne ja selle piiride kohta vt nt EIKo 16853/05, *Faruk Temel vs. Türgi* 05.12.2011; samuti EIKo 2668/07 jt, *Dink vs. Türgi*, 14.09.2010. Samalaadselt on EIK leidnud, et ajakirjanduses võib pealkirjade keelekasutus olla (ja ajakirjanduses pigem ongi) konstrueeritud eesmärgiga tõmmata sellele lugeja tähelepanu ning selles ei sisaldu enamasti „õiguslikku küsitavust“, arvestades, et ajakirjandusel on art 10 alusel õigus vältida täielikku objektiivsust ning kalduda liialdustesse ja provokatsioonidesse. EIK praktika kohaselt on tugeva ja poleemilise keelekasutuse kaudu karmi kriitika avaldamine lubatud isegi juhul, kui see tugineb vaid õhukesele faktilisele alusele, sest kaitstud ei ole vaid ideede ja väljenduse sisu, vaid ka vorm (vt nt EIKo 5126/05, *Yordanova ja Toshev vs. Bulgaaria*, 02.10.2012). EIK järeldus ühtib kohtupraktikas väljatöötatud põhimõttega, et kohtutel ei ole õigust astuda ajakirjanike kingadesse ning otsustada nende eest, millisenä ühte või teist avaldust peab väljendama.

Mitte igasugune keelekasutus ei ole leidnud EIK praktikas aktsepteerimist. Näiteks *Janowski* asjas mõistsid Poola kohtud ajakirjaniku süüdi politsei solvamise eest ja karistasid teda rahaträhviga. Selles asjas saadeti munitsipaalpolitseinikud linnavalitsuse korraldusel tänavailt ära saatma seal kaubitsenud (tänavakaupmehi, et suunata nad selleks kauplemiseeskirjadega ettenähtud kohta ehk turule. Tekkinud konflikti nägi pealt ajakirjanik, kes sekkus kaubitsajate kaitseks ning nimetas politseinikke *stupki* ja *glupitki*. Strasbourgis leiti, et Poola võimud ei rikkunud sõnavabadust, sest selline solvav sõnakasutus oma ametiülesandeid

korrekselt täitvate isikute suhtes, kes toimisid seaduse alusel ega olnud ise ründajad või provotseerijad, polnud selles situatsioonis õigustatud (vt nt EIKo 25716/94, *Janowski vs. Poola*, 21.01.1999). Niisuguse lähenemise võib leida ka Tallinna Linnakohtu 24.05.1999. a otsusest U. Oti süüdistusajajas.

35. Autor ja vahendaja. Väljendusvabaduse kasutamisega kaasnevate kohustuste ja vastutuse kontekstis on oluline, kas vabaduse kasutaja on väljenduse algataja või vahendaja. *Thoma* kohtuasjas tsiteeris ajakirjanik raadiosaates ühest ajalehest väiteid 63 avaliku teenistuja korruptsioonisüüdistustes. EIK leidis, et sekkumise lubatavus olukorras, kus ajakirjanik aitab levitada teiste isikute avaldusi, vähendaks oluliselt meedia vabadust kajastada avaliku huvi keskmises olevaid sündmusi ning sellist vastutust ei tohiks riigi õiguskord võimaldada (vt EIKo 38432/97, *Thoma vs. Luksemburg*, 29.03.2001). Ajakirjanduse kohustuseks juhtudel, kus vahendatakse teiste isikute avaldatut, on selgelt esile tõsta ja eristada, et tsiteeritakse või vahendatakse teise isiku arvamust. *Jersildi* kohtuasjas ei nõustunud EIK, et teleajakirjaniku väljendusvabadusse oleks olnud lubatud sekkuda, kui saates edastati intervjuu, mille osaks oli teiste isikute arvamuste jagamine vaatamata sellele, et nende arvamuste näol oli tegemist vihakõnega, sest pressil lasub kohustus edastada kooskõlas oma kohustuste ja vastutusega informatsiooni ja arvamusi kõigis avaliku elu küsimustes (antud juhtumil võrdlesid skinheadid migrante gorilladega, vt EIKo 15890/89, *Jersild vs. Taani*, 23.09.1994, vt ka § 17 komm 12).

Internetis on samalaadselt lisaks sisu tootjate vastutusele võimalik vahendajate (portaalide) vastutus erandlikel asjaoludel. Üldjuhul ei vastuta internetiteenuse vahendaja kasutajate loodud sisu eest ka siis, kui see sisu on solvav. Internetiteenuse vahendajate puhul on kõikide asjaosaliste õiguste ja huvide tasakaalustamiseks sobivaks vahendiks teatamise ja kõrvaldamise süsteem, millega kaasnevad kiiret reageerimist võimaldavad tõhusad protseduurid (vt nt EIKo 22947/13, *Magyar Tartalomszolgálatók Egyesülete ja Index.hu Zrt vs. Ungari*, 02.02.2016). Erandiks on EIK praktikas eelkõige juhud, kui kolmandate isikute kommentaarid on vihakõne ja vahetult isikute füüsilise puutumatuse vastu suunatud ähvarduste vormis. Sellistel juhtudel võivad teiste isikute ja ühiskonna kui terviku huvid anda riikidele õiguse võtta interneti uudisteportaalide vastutusele, ilma et tekiks vastuolu konventsiooni art-ga 10, juhul kui viimased ei võta meetmeid selgelt õigusvastaste kommentaaride viivitamatuks kõrvaldamiseks, isegi kui väidetav ohver või kolmandad isikud pole neist teavitanud (vt nt EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015). EIK on eelnevaid põhimõtteid täiendanud lahendis *Pihl vs. Rootsi*, milles leidis, et kommentaari eemaldamine pärast vastava teate saamist on piisav õiguskaitsevahend kannatanu jaoks ning lisan, et mittetulundusliku iseloomuga teabe talletajate (portaalid, platvormid) puhul ei saa oodata, et neil oleks võimekus eeldada õigusvastase sisu tekkimist (vt EIKo 74742/14, *Pihl vs. Rootsi*, 07.02.2017; EIKo 3877/14, *Tamiz vs. Ühendkuningriik*, 19.09.2017; EIKo 43624/14, *Hainess vs. Norra*, 19.03.2019).

36. Avalikud allikad. *Bladet Tromsø ja Stensaasi* asjas otsustas EIK, et ei saa ajakirjanikele süüks panna seda (jällegi juhul, kui nad toimivad heas usus, üldistes huvides ja kooskõlas ajakirjanduseetikaga), kui nad rajavad oma kirjutised ja hinnangud avalikele ametlikele materjalidele, pressiteadetele jm ning neilt ei saa nõuda ametlike dokumentide (ettekannete vms) tõlevastavuse eelnevat täiendavat kontrollimist (vt EIKo 21980/93, *Bladet Tromsø ja*

Stensaas vs. Norra, 20.05.1999). Seejuures peab avalik huvi olema tegelik ja põhjendatud ega või olla segi aetud uudishimu, kommertshuvide või isikutevahelise arveteklaarimisega.

37. Allikakaitse. Allikaks on Euroopa Nõukogu soovitus nr R (2000) 7 tähenduses iga isik, kes annab ajakirjanikule informatsiooni ning allikakaitse on ajakirjaniku või ajakirjanikuga tööalaselt seotud isiku õigus mitte avaldada teavet, mis võimaldaks tuvastada tema infoallikat. Ajakirjanduslikud allikad demokraatlikus ühiskonnas on üldtunnustatult kaitstud. Oma tuntud *Goodwin vs. Ühendkuningriik* kaasuses leidis EIK, et ajakirjanduslike allikate kaitse on ajakirjandusvabaduse üks põhitingimusi (vt EIKo 17488/90, *Goodwin vs. Ühendkuningriik*, 27.03.1996; vt ka Ministrite Komitee soovitus nr R (2000) 7 ajakirjanike õiguse kohta mitte avaldada oma informatsiooni allikaid). Ilma sellise kaitseta võivad allikad tunda end tõkestatult pressis abistamises avalikku huvi pakkuvate teemade käsitlemisel. Allikaks on EIK lugenud isikud, kes soovivad vabatahtlikult abistada ajakirjandust avalikkuse huvisfääris oleva teema kajastamises. Näiteks isikud, keda ajakirjanik filmib varjatult ning kes ei ole teadlikud filmimisest, ei ole allikakaitsega kaetud (EIKo 40485/02, *Nordisk Film & TV A/S vs. Taani*, 08.12.2005).

Allikakaitse ei ole absoluutne, see võib olla murtav seadusliku aluse ja ülekaaluka avaliku huvi (nt esimese astme kuriteo menetlemise) olemasolul (vt nt EIKo 64752/01, *Voskuil vs. Madalmaad*, 22.11.2007; EIKo 38224/03, *Sanoma Uitgevers vs. Madalmaad*, 14.09.2010; EIKo 39315/06, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. jt vs. Holland*, 22.11.2012). Eestis reguleeritakse allikakaitset MeeTS §-ga 15 ning menetlusõiguslikud garantiid annab ütlustest andmise keeldumise õiguse instituudi kaudu KrMS § 72 ja TsMS § 257 ning läbiotsimise instituudi kaudu KrMS § 91. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (2000) 7 ajakirjaniku õigusest mitte avaldada informatsiooniallikat on kriminaalmenetluses sätestatud järgmiselt: ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isikul on õigus tunnistajana keelduda ütluste andmisest teabe kohta, mis võimaldab tuvastada teavet andnud isiku, välja arvatud juhul, kui muude menetlustoimingutega on tõendite kogumine välistatud või oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse esemeks on kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kaheksa aastat vangistust, ütluste andmiseks esineb ülekaalukas avalik huvi ja isikut kohustatakse ütluste andmiseks prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku või kohtu määruse alusel. Menetlusõiguslik garantiid ei vabasta tõendamiseks kohustatud poolt tõendamiskoormisest tsiviilkohtumenetluses – kui ajakirjanik vahendab tunnistajana informatsiooni, mille ta sai oma allikalt, siis ei ole ajakirjanik küll TsMS § 257 lg-st 4 tulenevalt kohustatud ütlusi andma ja teda ei saa ütluste andmisest keeldumise eest võtta kriminaalvastutusele KarS § 318 alusel, kuid tsiviilkohtumenetluses ei muuda TsMS § 257 lg-s 4 sätestatu VÕS § 1047 lg-st 2 tulenevat asjaolude tõendamise koormust (RKTKm 16.04.2015, 3-2-1-24-15).

Suvamäär

38. Suvamäär on võimu otsustamis- ja tegutsemisvabadus selles, milliste abinõudega peab ta kõige õigemaks PS-s, rahvusvahelises või riigisisises õiguses toodud põhimõtteid ning õigusi ja vabadusi tagada ning tarvidusel õigusi ja vabadusi piirata.

Omadussõna „vajalik“ art 10 lg 2 tähenduses osutab tungivale ühiskondlikule vajadusele. Vastava vajaduse olemasolu hindamisel on lepinguosalistel teatud kaalutusruum, kuid see

käib käsikäes Euroopa järelevalvega, mis laieneb nii õigusaktidele kui ka neid kohaldavatele otsustele, isegi sõltumatu kohtu langetatud otsustele. Sellest lähtudes on EIK-l õigus teha lõplik otsus selle kohta, kas piirang on kooskõlas art 10 alusel kaitstava sõnavabadusega (vt nt EIKo 41205/98, *Tammer vs. Eesti*, 06.02.2001).

39. Oma järelevalvepädevust teostades on EIK kohustatud mitte asendama pädevaid riigisiseseid ametivõime, vaid pigem vaatama art 10 alusel üle riigisiseste kohtute otsused, mida nad on oma kaalutusõigusest lähtuvalt teinud. See ei tähenda, et järelevalve on piiratud sellega, et tuvastada, kas vastustajariik teostas oma kaalutusõigust mõistlikult, hoolikalt ja heas usus; EIK käsitleb sekkumist, mille üle kaevatakse, kohtuasja kui terviku valguses, ja teeb kindlaks, kas see oli proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga ja kas riigisiseste ametivõimude esitatud põhjendused selle õigustamiseks on asjakohased ja piisavad. Seda tehes peab EIK veenduma, et riigisisised ametivõimud kohaldasid art-s 10 sisalduvate põhimõtetega kooskõlas olevaid standardeid ja et nad tuginesid asjasse puutuvate faktide õigele hindamisele (vt nt EIKo 48876/08, *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, 22.04.2013)

Õiguste kuritarvitus

40. Demokraatia ja rahvusvaheline õigus kaitseb demokraatlikke väärtusi ja seisab vastu neid ohustavale. Sedasama teeb ka PS kas otse või rahvusvaheliste aktide kaudu (vt nt Euroopa Nõukogu soovitus nr R 97 (20)). EIK on viidanud mitmetele väljendusvabaduse juhtumitele, mis on ründavad ja vastuolus konventsiooni ideestiku ning sellega kaitstavate väärtustega. Selliseks seaduslikuks aluseks on konventsiooni art 17 õiguste väärkasutuse keelust, mis sätestab, et midagi käesolevas konventsioonis ei või tõlgendada selliselt, et see annab mingile riigile, isikute grupile või üksikisikule õiguse tegevuseks või teoks, mille eesmärgiks on konventsiooniga sätestatud ükskõik missuguste õiguste või vabaduste kaotamine või nende piiramine suuremal määral kui see on ette nähtud konventsioonis (nn giljo-tiinklausel, mis välistab vajaduse analüüsida piirangu proportsionaalsust). Eesti PS-s võiks olla vastavaks normiks § 12, mis sätestab, et õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad PS mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

Konkreetselt on EIK pidanud silmas rassismi, ksenofoobiat, antisemitismi, agressiivset natsionalismi ning vähemuste ja immigrantide diskrimineerimist (vt ka PS § 12 komm-d). See on põrkuvate õiguste ja huvide delikaatne tasakaalustamise ülesanne, kus ühelt poolt tuleb hinnata ehedat ja tõsist ekstremismi ja üleskutset vägivalle ning teiselt poolt inimeste õigust väljendada oma mõtteid ja ideid vabalt.

41. Vihakõne. Vihakõne on üksikisiku, isikute grupi või ühiskonnakihtide vastu suunatud halvustamine ja vihkamine isiku(te) grupikuuluvuse alusel. PS § 12 lg 2 kohaselt on rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalle ja diskrimineerimise õhutamine seadusega keelatud ja karistatav. KarS on vaenukõne kriminaliseerinud §-s 151. Näiteks EIK on leidnud, et Türgis ei olnud äärmusliku ususekti juhi väljendusvabadusse sekkumine õigustatud olukorras, kus sekti juht avaldas televisioonis toetust šariaadil baseeruva Türgi

loomisele. Nimelt selgitas EIKo, et vaid idee või arvamuse, ka ekstremistliku sisuga arvamuse kaitsmine ei ole vihakõne, kui puudub samaaegne üleskutse vägivallale selle idee elluviimiseks, antud juhul šariaadi ettekirjutuste sisseviimiseks (vt nt EIKo 35071/97, *Gündüz vs. Türgi*, 04.12.2003).

Ei ole olemas ühtset vihakõne definitsiooni. Kvalifitseerimine sõltub isikutest, teemast, situatsioonist, riigi ajaloost ja olukorrast. EIKo rakendab sellises olukorras art 10 lg-s 2 osutatud piiranguid (konventsiooniga kaitstud väärtusi) või art 17 – eelkirjeldatud õiguste kuritarvitamise keeldu, millest tulenevalt ei kuulu konventsioonis väljendatud ja sellega tagatud väärtustega vastuolus olevad avaldused art 10 kaitse alla, mispuhul art 10 ei kohaldata. Senises kohtupraktikas on EIKo käsitlenud nii rassismiga seotud vihakõnet (vt nt EIKo 15890/89, *Jersild vs. Taani*, 23.09.1994); seksuaalse orientatsiooniga seotud vihakõnet (vt nt EIKo 1813/07, *Vejdeland jt vs. Rootsi*, 09.02.2012), religioosset vihkamist (vt nt EIKo 35071/97, *Gündüz vs. Türgi*, 04.12.2003); negatsionismi (vt nt EIKo 65831/01, *Garaudy vs. Prantsusmaa*, 24.06.2003; EIKo 2668/07 jt, *Dink vs. Türgi*, 14.09.2010); totalitarismi propageerimist (vt nt EIKo 41340/98, *Refah Partisi jt vs. Türgi*, 13.02.2003); poliitilist vihakõnet (vt nt EIKo 16853/05, *Faruk Temel vs. Türgi* 05.12.2011 ja EIKo 2034/07, *Otegi Mondragon vs. Hispaania*, 15.03.2011); antikonstitutsionalistlikku natsionalismi (vt nt EIKo 2668/07 jt, *Dink vs. Türgi*, 14.09.2010 ja EIKo 74651/01, *Assotsiatsioon „Radko“ ja Paunkovski vs. Makedoonia*, 15.01.2009).

Puudub tsensuur

42. Paragrahvi 45 lg 2 näeb ette riikliku tsensuuri puudumise. Riigil on PS-ga keelatud luua riiklikke institutsioone väljendusvabaduse tsenseerimiseks või toimida viisil, mille sisuks on väljendusvabaduse hindamine ja selle lubatavuse või lubamatuse üle otsustamine. Eriliselt on PS-s rõhutatud, et teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad (vt PS § 38 komm-d).

See aga ei tähenda, et riigil, täpsemalt selle ametiisikutel või institutsioonidel, oleks keelatud väljendusvabaduse kasutamist hinnata ning tarvidusel ka küsimus tõstatada või asjakohast menetlust alustada. Enamgi veel, põhiseaduslik kohustus tagada näiteks väljendusvabaduse vaba teostamine, igaühe õiguste ja vabaduste kaitse (§ 14) ja riigisaladuse kaitse ning rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalla ja diskrimineerimise õhutamise (§ 12 lg 2) tõrjeülesanne lausa nõuavad asjaomastelt avaliku võimu esindajatelt väljendusvabaduse hindamist. Seda on riik õigustatud tegema tagantjärele ehk nn järelhindamise (tsenseerimise) korras ning võimaliku õigusvastasuse tuvastamisel kas langetama ise seadusel põhineva (karistus)otsustuse, mille peale on õigus edasi kaevata erapooletusse ja sõltumatusse kohtusse, või algatama (tsiviil)menetluse rikkumise tuvastamiseks ja kahjude sissenõudmiseks. Mõistagi peab aga silmas pidama §-s 42 sisalduvat keeldu koguda ja talletada isiku tahte vastaselt andmeid tema veendumuste kohta.

Riiklikuks tsensuuriks ei saa pidada eraõiguslike väljaannete toimetuste, sõltumatute kunstinõukogude jmt institutsioonide otsuseid mingit eneseväljendusvormi või selle osa mitte avaldada või lubada. See ei ole avaliku võimu teostamine. Teatavatel juhtudel võib osutada vajalikuks ja õigustatuks ka eeltsensuur, näiteks nn pornograafiakomisjoni vms näol. Sel juhul on tingimus, et need institutsioonid on moodustatud ja toimivad demokraatlikul, sõltumatul ja professionaalsel alusel ning lähtuvad PS-s ja rahvusvahelises õiguses sätestatud väljendusvabaduse piiramise üldtunnustatud alustest.

Tsensusurina on vaadeldav nii seadusandlik, kohtulik kui ka täitevvõimu tegevus. Näiteks on rahvusvahelist tähelepanu saanud tõik, et 2014. a vahistati Eestis Itaalia ajakirjanik (endine Euroopa parlamendi saadik), kellel oli riiki sisenemise keeld, kuna teda kahtlustati riigivastases, Kremli-meelses tegevuses. Eesti kohtutes on arutatud tsensuuri küsimuste üle kohtuasjas kujuteldavast lapsest loodud teose looja kriminaalkorras karistamise üle pornograafilise kirjandusteose koosseisu alusel (TlnRnKo 13.09.2017, 1-15-11024).

Tulevikku suunatud sõnavabaduse piiramine võib olla nii eeltsensuuri meede kui ka põhjendatud väljendusvabaduse piiramine. Näiteks võib tuua Eesti Riigikohtu otsused asjades, kus otsustati filmi keelamise või hagi tagamise lubatavuse üle, milles taotleti artikli eemaldamist veebist (vt nt RKTkm 25.05.2015, 3-2-1-55-15; RKTkm 08.02.2017, 3-2-1-147-16).

Tehnoloogia arenguga kaasnevad väljakutsed

43. Uusi väljakutseid väljendusvabaduse sisustamisel on tekitanud digitaalmeedia kiire areng.

Ajakirjaniku kohustuste ja vastutuse kaalumisel on olnud oluliseks teguriks asjaomase teabevahendi potentsiaalne mõju ning on üldiselt tunnustatud, et audiovisuaalse meedia mõju on trükiajakirjandusega võrreldes sageli tunduvalt vahetum ja võimsam (vt nt EIKo 15404/89, *Purcell jt vs. Iirimaa*, 16.04.1991). Võrreldes audiovisuaalse meediaga on EIK kaalutlenud, kui kergesti, ulatuslikult ja kiiresti teave internetis levib ning kui visalt jääb püsima kord juba avaldatud teave, mis võib märkimisväärselt suurendada ebaseadusliku kõnega kaasnevaid mõjusid internetis võrrelduna traditsioonilise ajakirjandusega (vt nt EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015). Seoses ajakirjaniku ning laiemalt meedia mõiste arenguga soovitab Euroopa Nõukogu liikmesriikidel kasutusele võtta uue, laiaulatusliku meedia mõiste, mis hõlmaks kõiki asjaosalisi, kes loovad ja levitavad potentsiaalselt suurele arvule inimestele mõeldud sisu ja rakendusi (Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2011)7). Ka EIK on omalt poolt selgitanud, et lisaks nn traditsioonilisele ajakirjanikule, kelle kirjutisel on toimetuse järelevalve, võib art 10 alusel varem ajakirjanikule omane kaitse laieneda ka teistele nn valvekoera funktsiooni täitvatele isikutele, nagu näiteks blogipidajad või muud populaarsed sotsiaalmeedia kasutajad (vt EIKo 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari*, 08.11.2016, vt ka PS § 45 komm-d).

44. Internetist informatsiooni kustutamine. EIK on pidanud ka tõlgendama ajakirjandusliku sisu kustutamist internetist. Asjas *Wegrzynowski ja Smolczewski vs. Poola* soovisid isikud kogu artikli kustutamist olukorras, kus see sisaldas lisaks ebaõigele ja ebakohasele informatsioonile ka muud teksti. Kohus leidis, et kogu teksti eemaldamise nõue on ebaproportsionaalne, riivates väljendusvabaduse õigust. EIK rõhutas, et internetiarhiividel on oluline panus uudiste ja informatsiooni alalhoidmisel ja kättesaadavaks tegemisel. Kuigi meedia esmaülesandeks demokraatias on olla n-õ valvekoer, on tal ka teisene funktsioon – talletada ning teha avalikele arhiividele kättesaadavaks uudislood, mis on eelnevalt üldsusele kajastatud. EIK on selgitanud, et sellises olukorras, kus tekst sisaldab lisaks ebakohasele informatsioonile ka muud infot, tuleb rõhku panna teistele õiguskaitsevahenditele, nagu paranduse avaldamine, sest kogu teksti eemaldamine ei ole oma ebaproportsionaalsuse tõttu võimalik (vt EIKo 33846/07, *Wegrzynowski ja Smolczewski vs. Poola*, 16.10.2013). Riigikohus on leidnud,

et artikli eemaldamine ei ole proportsionaalne meede, kui hagiavaldusest ei nähtu, nagu koosneks kogu artikkel ainult ebaõigetest faktiväidetest ja kohatutest väärtushinnangutest (vt RKTkm 08.02.2017, 3-2-1-147-16).

45. Internetis informatsiooni filtreerimine ja blokeerimine. Avatud interneti kui väärtust tagavad erinevad rahvusvahelised õigusaktid, näiteks seoses internetis sisu ja juurdepääsu filtreerimisega ja blokeerimisega vt Euroopa Nõukogu soovitus (soovitus CM/Rec(2015)6 seoses vaba piiriülese informatsiooni liikumisega internetis). Neid põhimõtteid rakendades on EIK lahendanud juhtumit, kus kaebaja koduleheküljel internetis asus Google Sites'i serveris, kus ta avaldas akadeemilisi kirjutisi. 2009. a andis Türgi kohus korralduse internetis teatud veebilehtede blokeerimiseks seoses Atatürki solvavate mõtteavalduste avaldamisega. Türgi Telekommunikatsiooni Ametil ei olnud võimalik ainult neid veebilehti blokeerida ning kohus andis uue korralduse Google Sites'i kõigi veebilehtede blokeerimiseks. EIK leidis, et kohtute rakendatud meetmega kaasnesid meelevaldsed tagajärjed ja meede ei olnud suunatud konkreetse veebisisu blokeerimisele ega olnud riigisiseses kohtumenetluses piisavalt kaitsemeetmeid internetile juurdepääsu piiramiseks (vt nt EIKo 3111/10, *Ahmet Yildirim vs. Türgi*, 18.12.2012).

46. Vahendajate (platvormide) roll ja vastutus. Internet toimib üldjuhul eraõiguslike isikute pakutavate teenuste kaudu ja abil. Vahendajad täidavad interneti ökosüsteemis olulist rolli, olles informatsiooni värvaks ja inimõiguste võimaldajaks. Vahendamine on sellise isiku roll, kes võimaldab kasutajale ühenduse internetiga; sisu talletamise ja indekseerimise; kauplemise, sh makseteenused; otsiteenused; kaupade turupaiga jmt. Selliste vahendusteenuste puhul tuleb leida tasakaal nende vahendajate ja kolmandate isikute huvide ja õiguste vahel. Üldjuhul ei vastuta internetiteenuse vahendaja kasutajate loodud või üleslaaditud sisu eest. EIK on välja töötanud põhimõtted, eelkõige selliste vahendajate tarbeks, kelle funktsiooniks on kolmandate isikute loodud sisu talletamine ja avalikustamine. Vastutuse hindamisel tuleb arvestada kasutajatega ka siis, kui see sisu on solvav. Internetiteenuse vahendajate puhul on kõikide asjaosaliste õiguste ja huvide tasakaalustamiseks sobivaks vahendiks teatamise ja kõrvaldamise süsteem, millega kaasnevad kiiret reageerimist võimaldavad tõhusad protseduurid (vt nt EIKo 22947/13, *Magyar Tartalomszolgálatok Egyesülete ja Index.hu Zrt vs. Ungari*, 02.02.2016; EIKo 74742/14, *Pihl vs. Rootsi*, 07.02.2017). Erandiks on EIK praktikas eelkõige juhud, kui kolmandate isikute kommentaarid on vihakõne ja vahetult isikute füüsilise puutumatus vastu suunatud ähvarduste vormis. Sellistel juhtudel võivad teiste isikute ja ühiskonna kui terviku huvid anda riikidele õiguse võtta interneti uudisteportaale vastutusele, ilma et tekiks vastuolu konventsiooni art-ga 10, juhul kui viimased ei võta meetmeid selgelt õigusvastaste kommentaaride viivitamatuks kõrvaldamiseks, isegi kui väidetav ohver või kolmandad isikud pole neist teavitatud (vt nt EIKo 64569/09, *Delfi AS vs. Eesti*, 16.06.2015).

47. Eraeluliste andmete kaitse osas on oluliseks juhiseks ELK otsus asjas *Google Spain ja Google*. Otsuse kohaselt võib isikuandmete töötlemine, mida teeb otsingumootori haldaja, eraelu puutumatus põhiõigust ja põhiõigust isikuandmete kaitsele oluliselt mõjutada, kui otsingumootori abil tehakse päring füüsilise isiku nime põhjal. Kõnesolev töötlemine võimaldab igal internetikasutajal saada tulemuste loetelu kujul struktureeritud ülevaate selle

isiku kohta internetis leiduvast teabest, mis tõenäoliselt puudutab tema eraelu mitut aspekti ja mida oleks ilma selle otsingumootorita olnud võimatu või väga raske omavahel ühendada ning mis võimaldab neil koostada andmesubjekti kohta rohkem või vähem üksikasjaliku profiili. Pealegi mitmekordistub andmesubjekti põhiõiguste riive selle olulise rolli tõttu, mis on tänapäeva ühiskonnas internetil ja otsingumootoritel, mille tõttu on niisuguses tulemuste loetelus sisalduv teave kõikjal kättesaadav. Isik võib EL põhiõiguste harta art-test 7 ja 8 tulenevaid eraelu ja isikuandmete kaitse õigusi arvesse võttes nõuda, et teavet ei tehtaks enam laiale üldsusele kättesaadavaks selle teabe lisamisega tulemuste loetellu, sest see huvi kaalub üldjuhul üles mitte üksnes otsingumootori haldaja majandushuvi, vaid ka üldsuse huvi vastava isiku nime põhjal tehtud otsinguga seda teavet leida. See õigus ei eelda, et informatsioon oleks eemaldatud ka algallikast või et see informatsioon oleks üleüldse õigusvastane. Õigus ei kehti aga juhul, kui konkreetsetel põhjustel, näiteks isiku rolli tõttu avalikus elus, õigustab tema põhiõiguste riivet ülekaalukas üldsuse huvi pääseda niisuguse loetellu lisamisega kõnesolevale teabele ligi (vt EKO C-131/12, *Google Spain ja Google*, 13.05.2014).

EIK on eelkirjeldatud otsingutulemuste loetelust info eemaldamise kohta leidnud, et kui näiteks blogipidaja on eemaldanud enda lehelt kommentaarid, kuid need on endiselt otsingumootori kaudu leitavad, on kannatanul õigus esitada nõue otse otsingumootorile vastavalt eelkirjeldatud ELK otsusele (vt nt EIKo 74742/14, *Pihl vs. Roots*, 07.02.2017).

48. EIK on seoses internetiga leidnud *ratione personae* olevat ka sellisel juhul, kui internetikasutaja kaebuseks on, et tal ei ole võimalik kasutada ühte või teist internetiteenust. Kohtuasi puudutas Youtube'i videoplatvormi, mis riigisisese kohtu otsusel oli Türgis blokeeritud ning kolme õigusteaduse õppejõu taotlus piirangu tühistamiseks ei olnud Türgis edukas. EIK leidis, et Youtube'i keskkond täidab akadeemilisi eesmärgi, võimaldades videote vaba levitamist, samuti võimaldab platvorm tekkida ja areneda nn kodanikuajakirjandusel, mis levitab sellist teavet, mida traditsiooniline ajakirjandus ei kajasta ning puudub seaduslik alus blokeerida internetikeskkond tervikuna, vaid selline meede võib riigisisese õiguse alusel puudutada ainult teatud konkreetseid lehti (vt nt EIKo 48226/10 ja 14027/11, *Cengiz jt vs. Türgi*, 01.12.2015).

49. Tehnoloogiline areng mõjutab meedia pluralismi. Meedia pluralism ja meediaomandi läbipaistvus on olulised avaliku arutelu kaitsmisel demokraatlikus ühiskonnas. Erinevat tüüpi meedia koos erinevate žanrite või toimetussisuga aitavad kaasa meedia pluralismile. Kuigi uudistele ja päevakajalistele küsimustele keskenduv alus sisul on otseseim mõju teadliku ühiskonna edendamisel, on ka teised žanrid olulised, näiteks kultuuriline ja hariduslik sisu ja meelelahutus ning ühiskonna konkreetsetele osadele suunatud sisu, nagu kohalik sisu ja haavatavatele rühmadele, nagu vähemustele või puuetega inimestele suunatud sisu. Internetivahendajad on omandanud suurema kontrolli teabe ja muu veebisisu voo, kättesaadavuse ja leitavuse üle. See mõjub meedia pluralismile ehk meediaallikate mitmekesisusele, millega üksikisikud kokku puutuvad, ning selle tulemuseks võib olla isikute suhestumine vaid sellise teabega, mis kinnitab nende olemasolevaid seisukohti ja arvamusi, mida tugevdab veelgi suhtlus teiste sarnaselt mõtleivate isikutega (seda nähtust nimetatakse mõnikord „filtrimulliks“ või „kajakambriks“). Valikuline kokkupuude meediasisuga ja selle kasutamise piirangud võivad tekitada killustumist ja tuua kaasa polariseeritud ühiskonna. Selline

meediasisu isikupärastatud valik ja esitamine on eriti muret tekitav, kui üksikud kasutajad ei ole nendest protsessidest teadlikud või ei mõista neid (Euroopa Nõukogu CM/Rec(2018)1 seoses meedia pluralismi ja meedia omandi läbipaistvusega).

50. Uute tehnoloogiatega seonduvad väljakutsed on üha aktuaalsemad, alustades algoritmide laialdasest kasutamisest (nt algoritmiline jälgimine, manipulatsioon või tsensuur internetis, vt nt Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2020)1 algoritmsüsteemide mõjust inimõigustele), asjade internetiga kaasnevast (nt õigus andmetele ligipääsule) ja lõpetades võrguneutraalsusega (nt mitteavatud internetiteenuse pakkumine).

PARAGRAHV 46

Igaühel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus.

1. Õigus pöörduda ettepanekute ja soovidega avaliku võimu organite poole ja saada neile pöördumistele vastuseid on ajalooliselt üks esimesi avalikus elus osalemise võimaldamise eesmärgiga õigusi (sh Magna Carta a-st 1215). Algselt oli see õigus aadli hulka mittekuuluvate inimeste jaoks ainus võimalus oma arvamusi ja seisukohti, eelkõige aga oma huve riigivõimu teostavatele isikutele teada anda, kui valimisõigust veel ei tuntud või see oli piiratud hulgal isikutel. Hiljem kasvasid sellest välja eri õigused haldusmenetluses.

2. Tänapäeval on selline põhiõigus riikide põhiseadustes sätestatud harva (nt USA konstitutsiooni 1. parandus, mis hõlmab ka usu-, sõna- ja kogunemisvabadust). ELPH art 44 tagab petitsiooniõiguse Euroopa Parlamendi poole pöördumiseks. Eesti PS-i võeti norm sõjaeelsestest konstitutsioonidest. 1920. a PS § 15 sätestas: „Eestis on kindlustatud õigus pöörduda kaebustega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Pööramise kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud andma asjale seadusliku käigu.“ 1937. a PS § 30 sätestas: „Kodanikel on õigus pöörduda märgukirjadega ja avaldustega asjaomaste riigi- ja muude avalik-õiguslikkude asutiste poole. Juriidilistel isikutel on see õigus nende ülesannete ulatuses. Pöördumised ei või omada süüteo tunnuseid.“ Nüüdisajastatud kujul võeti sätte J. Raidla juhitud töörühma eelnõusse (§ 45); J. Adamsi töörühma eelnõus oli selline õigus sõnaselgelt väljendatud üksnes Kov-de poole pöördumisega seoses ja sedagi üksnes keeleliste tagatiste osas (vt § 51 lg 1).

3. Paragrahv on sõnastatud igaühe õigusena esitada sättes loetletud asutustele ja isikutele märgukirju ja avaldusi. Sätte eesmärk ei ole siiski mitte niivõrd anda igaühele võimalus taoliselt pöördumisi esitada, kui just tagada neile sisulise vastuse saamine, mis annab pöördumisele mõtte. Teises lauses sätestatud kohustus näha vastamise kord ette seadusega kohustab pöördumistele vastama. Vastamise korra seadusega kehtestamise nõue sisaldab ka kohustust vastata seadusega sätestatud korras. PS vastamiskohustus esitab vastuse sisule vaid esmased nõuded, eelkõige vastuse põhjendamise ja mõistliku aja jooksul vastuse andmise kohustuse. Kuigi vastamisel on asutustel ja ametiisikutel avar otsustusruum (nt TlnRnKm 20.06.2018, 3-18-554/10), jääks põhiõigus sisulise kaitseta, kui vastusest ei nähtuks, et

pöördumist on tegelikult hinnatud ja selle tähelepanuta või arvestamata jätmist põhjendatud. Kui isik pöördub avaliku võimu organi poole viimase tegevuse kohta selgituse saamiseks, ent vastust ei anta või ei võimalda see isikul aru saada avaliku võimu organi tegevusest, ei oleks viidatud põhiõiguste eesmärk saavutatav. Õigust saada pöördumisele vastus ei ole rikutud, kui küsimustele ei ole vastatud viisil, nagu seda soovib pöördumise esitaja. Haldusorgan saab selgitustaotluses näidatud küsimustele vastata viisil, mida ta ise peab õigeks (TlnRnKo 27.10.2016, 3-15-1172/23).

4. Paragrahv 46 annab pöördumisele vastuse saamise üldise aluse. Üksikud pöördumised on sätestatud teistes paragrahvides, näiteks § 44 lg-tes 2 ja 3 teabe saamise nõuetele vastamine, § 48 lg-s 2 teatud ühingute loomiseks loa andmise kord, aga ka näiteks kohtumenetlus (§-d 15 ja 24). Sätet kordab § 51, mis rõhutab aga pöördumise ja vastuse keelt ja mida seetõttu tuleks mõista kitsamalt. Viimasega analoogne on ELPH art 41 lg 4.

Pöördumisele vastamisel vastuse põhjendamise kohustus ja vastamiskohustus on seotud ka §-dega 14 ja 15. Nii on kohtupraktikas asutud seisukohale, et haldusakti motiveerimine on vajalik isikule kaebeõiguse tagamiseks (§ 15) ja ka haldusakti õiguspärasuse kontrollitavuse tagamiseks (nt RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26). Viidatud sätetest ei tulene siiski üldist vastamise kohustust.

5. Märjukirjade ja avalduste eristamine PS-s ei ole oluline. Tähtsaks muutub see ja ka eri avalduste eristamine seadustes, mis määravad kindlaks vastamise korra. Pikka aega oli kõigile avaldustele ja märjukirjadele vastamine sätestatud üldiselt samasuguselt avaldustele vastamise seadusega, eriseadustega nähti siiski ette eri menetlus kindlat tüüpi avalduste puhul. HMS jõustumisega 2002. a on aga menetlus oluliselt muutunud. See seadus reguleerib avaldustele vastamist, milleks tuleks PS mõttes pidada pöördumisi, millega isik soovib tema õigusi ja huve puudutava haldusakti andmist või toimingut tegemist. Märjukirjadele vastamist reguleerib 2004. a vastu võetud MSVS, kus käsitletakse lisaks ka spetsiifilistele avaldustele – selgitustaotlustele ja kollektiivsetele pöördumistele – vastamist. Kollektiivse pöördumisega tehakse Riigikogule ettepanek tema pädevuses oleva küsimuse lahendamiseks. Kui Riigikogule teeb ettepaneku vähem kui 1000 inimest ja MSVS ei võimalda sellist ettepanekut kollektiivse pöördumisena käsitada, tuleb ka sellisele ettepanekule PS § 46 kohaselt vastata kui märjukirjale.

6. PS ei näe avaldustele ja märjukirjadele ette kindlat vormi. Siiski ei järeldu sellest, et näiteks kirjaliku vormi nõude kehtestamine mõne avalduse puhul oleks PS-ga vastuolus. Vormi- ja sisunõuded avalduste suhtes on õigustatud riigi- ja KOV asutuse toimimise tagamise vajadusega. Samu eesmärgi täidavad MSVS §-s 5 vastamisele seatud piirangud, nt nõue märjukirja arusaadavuse ja loetavuse kohta.

7. Käsitletava õiguse kandjad on kõik üksikisikud vanusest ja teovõimest sõltumata, sh juriidilised isikud. Seltsingud saavad sättele tugineda vaadeldava põhiõiguse ja § 12 koostmõjust tulenevalt, kuna üldjuhul puudub mõistlik põhjus piirata seltsingute õigust avalduste ja märjukirjade esitamiseks ja neile vastuste saamiseks. Siiski on võimalik mõne isikute kategooria puhul avalduste ja märjukirjade esitamise õigust piirata, kui see on piisavalt

põhjendatud. Nii on mitmel juhul nõutud, et alaealine peab avalduse esitama vanema või eestkostja kaudu, või seatud täiendavaid vorminõudeid kohtu poolt teovõimetuks tunnistatud isikute puhul (HMS § 12 lg 2; MSVS § 5 lg 9 p 3 lubab juhul, kui piiratud teovõimega isik, kellele on seatud eestkostja, pole küsinud eelnevalt esindaja nõusolekut märgukirja või selgitustaotluse saatmiseks, sellele vastamisest loobuda).

8. PS §-s 46 sätestatud õiguse adressaadid on riigiasutused, KOV asutused ja nende ametiisikud, sõltumata nende pädevusest. Sätte eesmärki arvestades tuleb adressaatideks pidada ka muid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Ametiisikul on §-s 46 tähendus eelkõige suuliste pöördumistega seoses ja ka kirjalikult konkreetsele ametiisikule adresseeritud avaldustele ja märgukirjadele vastamise osas. Kohustust vastata ei pruugi olla siiski sellel ametiisikul, kelle poole pööruti. Seadusega on võimalik sätestada vastamine sama või teise asutuse muu ametiisiku poolt, eelkõige tulenevalt asutuse pädevusest ja ametiisiku tööülesannetest. Seadustes on siiski alati, kui pöördumise saaja ja vastamiskohustusega asutus lahknevad, peetud vajalikuks nõuda, et asutus, kelle poole isik pöördus, teataks pöördujale pöördumise edasiandmisest teisele asutusele.

9. See põhiõigus ei kohusta pöördumistele vastama Riigikogu liikmeid. Riigikogu liikmete vaba mandaat (PS § 62) välistab nende kohustuse vastata üksikisikute pöördumistele (vrd TlnRnKm 09.04.2020, 3-19-2159/20). Kollektiivsed pöördumised seaduste muutmise ettepanekutega adresseeritakse Riigikogule, kus pöördumist arutab ja vastuse annab Riigikogu komisjon.

10. Vaieldav on paragrahvi teises lauses sõna „seadus“ tähendus. Seadused volitavad sageli haldusmenetlust (mis toimub ka üksikisiku taotluse alusel) mõnes küsimuses sätestama seadusest alamalseisva õigusaktiga. Et KOV asjaajamist ei saa omavalitsuse autonoomiat arvestades seadusega üksikasjalikult reguleerida, tuleks eelistada tõlgendust, et vastamise korra sätestamine on võimalik mis tahes õigustloova aktiga, mitte ainult seadusega.

11. Pöördumisõiguse piiranguid (vastamise tingimusi) saab kehtestada vaadeldava põhiõiguse piirangutena, mis peavad vastama § 11 nõuetele. Kui vastus avaldusele või märgukirjale antakse, kuid seadusega sätestatud korda eirates, kitsendatakse isiku õigust vastust saada. Selline menetlus- või vorminõuete rikkumine ei pruugi mõjutada vastuse sisu ja selle arusaadavust pöördumise esitanud isikule. HMS § 58 piirab nõuet vastata seadusega sätestatud korras, kui vormi- või menetlusnormide rikkumine vastuse sisu ei saanud mõjutada. Kui vastus pöördumisele antakse kohtule kohustamiskaebuse esitamise järel kohtumenetluse käigus, tuleb kohtumenetlus üldjuhul lõpetada kohustamislõpetuse täitmise tõttu.

Vastamise piiranguid õigustab eelkõige avaliku võimu ülesannete täitmise parema korraldamise vajadus. Selle põhiõiguse ülemääraseks piiranguks saab muu hulgas pidada juhtumit, kus isikule antakse küll vastus, ent üksnes formaalne, mitte sisuline, või vastatakse ebamõistliku aja jooksul.

PARAGRAHV 47

Kõigil on õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.

1. Rahvusvahelised inimõiguslepingud ja teiste riikide PS-d käsitlevad kogunemisvabadust tavaliselt koos ühinemisvabadusega, nõnda on see nii EIÖK art-s 11, ELPH art-s 12 kui ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-s 21. Soome PS-s on neid õigusi käsitletud küll ühes paragrahvis (§ 13), ent eraldi lõigetes. Ühes paragrahvis käsitleti neid ka Eesti 1920. a PS-s. Ühinemisvabaduse eesmärgi ja kaitse kohta vt § 48 komm-d.

2. Nii Eesti 1937. a PS kui ka Põhiseaduse Assamblee tegevuse aluseks võetud olulisemad eelnõud pühendasid kogunemisvabadusele eraldi paragrahvi (1937. a PS § 17, J. Raidla tööühma eelnõu § 32 ja J. Adamsi töögrupi eelnõu § 19). Nii nagu EIÖK-s, on ka PS-s see õigus tagatud seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga.

3. Paragrahv 47 sätestab olulise põhiõiguse, mille eesmärk on võimaldada erineva tausta ja arvamusega inimestel koguneda ja üksteisega lävida, anda seeläbi võimalus vähemuses olevate arvamuste väljendamiseks ja kuuldavale toomiseks. Kogunemisvabadus on üks demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna olulistest eeldustest, mis edendab avaliku huvi kujundamiseks ja esiletoomiseks vajalikku dialoogi, võimaldades kõigil huvigruppidel oma seisukohtade väljendamist. See säte annab õiguse koguneda nii erasfääri kuuluvate huvide kujundamiseks ja ühiseks väljendamiseks kui ka õiguse väljendada kollektiivselt oma huve poliitika mõjutamiseks. Poliitilisel eesmärgil toimuvad kogunemised ei ole olulised mitte üksnes vähemustele, kellel esinduskogudes oma esindajaid ei ole, vaid ka suurema toetusega poliitilistele ühendustele, mis on uued (erakonna loomisele suunatud koosolekud või selliste erakondade korraldatud koosolekud, kes ei ole valimistel jõudnud osaleda) või väljendavad uusi ideid. Nii on EIK pidanud erilisel taunitavaks kogunemisvabaduse piiranguid, mille eesmärk on rahulolematuse väljendamine riigis valitseva poliitikaga ja poliitiliste oponentide tegevuse piiramine ja mis leiavad aset pikema aja vältel (EIKo 29580/12 jt, *Navalnõi vs. Venemaa*, 15.11.2018, p-d 171–175). Väljendusvabadusest (§ 45) kaugemale ulatuvalt on kogunemisvabaduse eesmärk viia üksikisiku arvamused suurema hulga inimeste ette nii vahetult kui ka meedia vahendusel. See puudutab eriti massimeeleavaldusi. Kaitstud on kogunemised, kus toimub ühiste seisukohtade või meelsuse kujundamine ja väljendamine, nii on kaitstud näiteks Eesti ajaloos olulise tähtsusega laulupeod (erinevalt muudest kontsertidest võib neis näha ka identiteedi väljendamise ja kinnitamise ilmingut).

4. Kogunemiste ja koosolekute all mõistetakse koosviibimisi, olenemata nende asukohast (väljas või ruumis) ja osavõtjatest (eraviisilised ehk kinnised või avalikud koosolekud). Kaitstud on ka kogunemised, mis ei toimu kindlas, püsivas kohas, näiteks rongkäigud. Samuti on kaitstud spontaansed koosolekud, millel puudub kindel korraldaja ja organiseeritus. Kogunemisvabadus kaitseb ka n-ö rahvasähvatusi, kus seisukohtade väljendamine

võib olla kõrvalistele isikutele ebaselge. Kogunemised võivad olla perioodilised ning sellisel juhul vajab erilist kaitset võimaluse tagamine koguneda iga kord samas kohas. Koosolekustest ja kogunemistest tuleb eristada inimeste koosviibimist, millel on ainult sotsiaalne eesmärk (nt kambaga tänaval kogunemine) või mis on juhuslikud ja ilma ühise eesmärgita (järjekord, kontsert, õnnetust vaatama kogunenud inimesed jms). Tuleb märkida, et piir nende vahel on ebaselge ning viimased võivad olla kaitstud ka teiste põhiõiguste kaudu (õigus vabale eneseteostusele, sõnavabadus). Üldiselt ei peeta kogunemiseks lendlehtede jagamist, mida kaitseb § 45, isegi kui lendlehtede jagamine toimub ühiselt ja organiseeritult.

Koosoleku määratlemisel tuuakse selle tunnustena valdavalt välja sellel osalejate paljusus (kui üks inimene enda meelsust avaldab, siis pole see kogunemisvabaduse kasutamine, vaid on kaitstud õigusega vabale eneseväljendusele), ühine eesmärk, seesmine side ja ajutisus. Kogunemisest osavõttu ei tohi teha kellelegi kohustuslikuks.

5. Küberkoosolekute korraldamist ja neil osalemist tuleb pidada kaitstavaks kogunemisvabadusega. Kollektiivne huvid ja arvamuste väljendamine on kaitstav §-ga 45. Kogunemisvabaduse traditsiooniliseks tunnuseks on olnud inimeste kogunemine ühisesse kohta, mida küberkogunemiste puhul ei toimu. Kogunemise eesmärki arvestades ei ole füüsiliselt samas kohas paiknemine siiski oluline ning koosolekuks tuleks pidada ka inimeste viibimist samas veebikeskkonnas, kus nad saavad spontaanselt omavahel seisukohti vahetada. Avaliku koosoleku eesmärk on toetada arvamuse kujundamist ja ühist väljendamist, mis on võimalik ka veebikeskkonnas.

6. Paragrahv 47 kaitseb vaid rahumeelseid, mitte aga vägivaldseid koosviibimisi. Rahumeelne on koosolek, mille eesmärk ei ole rahutuste korraldamine. Vägivaldseks ei muuda kogunemist pelgalt see, kui seal väljendatakse seisukohti, mis kutsuvad laiemas avalikkuses või teistes inimestes esile meelepaha, on sõnades ründavad või mis oma vaadetelt erinevad oluliselt ühiskonna enamuse arvamusest (EIKo 10126/82, *Plattform „Ärzte für das Leben“ vs. Austria*, 21.06.1988). EIK on selgitanud, et EIÕK art 11 ei kaitse selliseid kogunemisi, mis eitavad demokraatliku ühiskonna aluseid (EIKo 37553/05, *Kudrevičius jt vs. Leedu*, 15.10.2015). Rahumeelseks peetakse ka kogunemist, mis kasutab passiivset vastupanu. Et tegelikkuses on piiri rahumeelse ja rahutusi esile kutsuva koosoleku vahele raske tõmmata, tuleb põhiõiguse kaitseala mõista võimalikult laialt, arvestades ka piirangu lubatavust riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks, mida võib vägivaldsusele kaldumisel arvestada. Üksikute õigusrikkumiste, sh kuritegude toimepanemine koosoleku käigus ei õigusta selle keelamist või laialiajamist, kui koosoleku rahumeelsust on võimalik tagada ka õiguskuuleka käitumise tagamisega, sh vajadusel üksikute osavõtjate eemaldamisega. Rahumeelseks ei saa pidada aga koosolekut, kus kutsutakse üles õigusrikkumisi toime panema, mida ilma sellise üleskutseta toime ei pandaks. Oluline on, et üksikud koosolekust osavõtjad ei saaks oma tegevusega muuta kogu koosolekut õigusvastaseks ning tuua kaasa negatiivseid tagajärgi teistele osavõtjatele. Vaieldamatult ei kaitse § 47 kogunemisi, mis on organiseeritud eesmärgiga kasutada soovitud sihile jõudmiseks vägivalda. Rahumeelsed on aga näiteks koosolekud, mille eesmärk on oma eesmärkide saavutamine või koosolekul väljendatavale tähelepanu tõmbamine viisil, kus jõudu ei kasutata, ent eiratakse tavapärasest käitumist. Euroopa Kohus selgitas 12.06.2003 otsuses kohtuasjas C-112/00 *Schmidberger, Internationale Transporte*

und Planzüge vs. Austria, et rahumeelne ja lubatav on koosolek, mille käigus blokeeritakse liiklus või muu läbipääs.

Kogunemisvabadus hõlmab ka selle eesmärkide saavutamiseks vajaliku õiguse kasutada heli- ja valgustehnikat ja muid installatsioone, sh püstitada telke (EIKo 74568/12, *Frumkin vs. Venemaa*, 05.01.2016). Koosolek, mis on seadusega vastuolus, võib olla rahumeelne.

7. Paragrahvi 47 tähenduses ei ole vajalik eristada kogunemist ja koosolekut, sest mõlemad on piiratud samadel tingimustel. Seadustes on erinevate kogunemise liikide defineerimine vajalik vaid niivõrd, kuivõrd need liigid vajavad erinevat reguleerimist, nt kogunemise staatilisest või liikuvast iseloomust tulenevalt. EIK on keeldunud koosoleku või kogunemise mõiste defineerimisest, sest see võib põhiõiguse kaitseala hakata kitsendama (EIKo 29580/12 jt, *Navalnõi vs. Venemaa*, 15.11.2018).

8. Kogunemisvabadus hõlmab ka vabaduse selle üksikasjade (eesmärk, asukoht, kestus, osalejate arvu piiramine) üle otsustamisel, koosoleku korraldamisest teavitamisel ja osalejate koosolekule kohaletoometamisel. Kui koosoleku korraldajad ei luba mõnda inimest koosolekul osalema, siis ei saa rääkida selle üksiku inimese kogunemisvabaduse piiramisest. Kogunemisvabadus ei anna õigust osaleda mis tahes kogunemisel, kuhu korraldajad kedagi juurde ei luba. Sama kehtib koosolekul meelsuse väljendamise piirangute kohta: kui mõni osaleja väljendab teistsugust meelsust kui koosoleku korraldajad soovivad, siis ei saa koosolekuvabaduse piiranguks pidada sellise meelsuse väljendamise keelamist.

9. Paragrahv 47 sätestab igaühe õiguse. See õigus laieneb üldiselt ka juriidilistele isikutele. KorS § 64 lubab koosolekut korraldada EL kodanikul või pikaajalise elaniku elamisloaga või alalise elamisõiguse alusel Eestis viibival välismaalasel ja juriidilisel isikul, sätestamata, kes peab olema tema esindaja. EIKo-s 51346/99, *Cissé vs. Prantsusmaa*, 09.04.2002 leiti, et pelgalt puuduv elamisloa ei ole aluseks kogunemisvabaduse mittetagamiseks. Veneetsia komisjoni ja Euroopa Julgeoleku ja Koostöö Organisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) juhendis rahumeelse kogunemisvabaduse kohta peetakse vajalikuks tagada kogunemisvabadus ka piiratud teovõimega isikutele ja vaimse tervise häiretega isikutele. KorS § 64 lubab koosoleku korraldada siiski üksnes teovõimelisel isikul.

Õigus laieneb ka lastele. Seda seisukohta kinnitab ka ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 15. Kogunemisvabaduse kasutamise eelduseks lastel võib olla riigi poolt täiendavate meetmete ettenägemine, nt vanemate või eestkostja nõusoleku vajalikkus. Veneetsia komisjoni ja OSCE/ODIHR juhendis leitakse, et vanusenõude seadusega kehtestamine koosoleku korraldajale on siiski lubatud. Riigil võib selle õiguse kasutamisel laste poolt tekkida ka tava-pärasest suuremaid positiivseid kohustusi, sh turvalisuse tagamisel, milleks alaealsed koosoleku korraldajad ei ole võimelised; samuti tuleb piirangute ettenägemisel arvestada lapse huvidega. KorS § 64 lubab koosoleku korraldada üksnes täisealisel isikul. See piirang võib mõnel juhul olla küsitav.

Koosoleku korraldajaks võib olla ka seltsing. Proportsionaalseks ei saa pidada koosoleku korraldamise tingimust, et koosoleku korraldajad peavad olema eelnevalt ametivõimude juures registreeritud. Koosoleku korraldamisest keeldumist üksnes seetõttu, et neile on varem keeldutud juriidilist isikut registreerida, ei saa pidada proportsionaalseks.

10. Paragrahvis 47 sätestatud õigust tohib piirata vaid seaduse volituse olemasolul. Selliseid piiranguid tuleb tõlgendada kitsalt (EIKo 74568/12, *Frumkin vs. Venemaa*, 05.01.2016). Riikidel on rahvusvaheliste inimõigusdokumentide alusel selles osas piiratud otsustusruum, millele viitavad erisused piirangu lubatavuse osas eri riikides.

11. Erinevalt mitmete teiste riikide õiguskordadest ja EIÕK art-st 11 ei rõhuta PS eraldi volitust piirata mõnda liiki avalike teenistujate kogunemisvabadust, välja arvatud kaitseväelastel (§ 124). Seadustega seda õigust kaitseväelastel otsesõnu piiratud ei ole ning neile laieneb vaid neutraalsuse nõue mitte avaldada oma poliitilisi tõekspidamisi avalikult. Ka OSCE juhendis leitakse, et õigusaktid ei tohiks piirata politseiametnike ja kaitseväelaste kogunemisvabadust juhul, kui piirangud pole tingitud otseselt teenistuskohustustega seotud vajadustest, ja ainult niivõrd, kui on vältimatult vajalik töökohustuste valguses. Piirangud peaksid ulatuma koosolekutel osalemisele üksnes niivõrd, kui on vajalik politsei või kaitseväelaste neutraalsuse tagamiseks. Ka muude avalike teenistujate kogunemisvabaduse piiramine on PS kohaselt võimalik üldistel alustel ja peab vastama proportsionaalsuse põhimõttele.

12. Kogunemisvabaduse piirangud võivad olla selle keelamine (nt KorS § 62), laialisaatmine või muu lõpetamine (KorS § 73), osavõtjate arvu piiramine selle rahumeelsuse ja kontrollitavuse tagamiseks või üksikute isikute koosolekul osalemise või neil oma seisukohtade väljendamise keelamine (KorS § 71), tingimuste seadmine koosoleku korraldamise eeldusena, samuti karistamine keelatud koosoleku korraldamise või sellel osalemise eest (KarS § 265; EIKo 10877/04, *Kuznetsov vs. Venemaa*, 23.10.2008) või koosoleku korraldamise eest seaduses sätestatud nõudeid rikkudes (KarS § 264¹). Kogunemisvabaduse piiranguks on ka ettekirjutus viia koosolek läbi muul ajal või muus kohas, kui on korraldaja soovinud (KorS § 69).

Koosoleku keelamisel on mitmeid vorme, nii on eristatavad seadusega keelatud koosolekud (nt sõltuvalt koosoleku asukohast või eelneva teateta korraldatud koosolekud) ja haldusaktiga keelatud koosolekud. Mõnes kohas või mõnel ajal toimuvate koosolekute seadusega keelamist tuleb võimalusel vältida, sest sellisel juhul pole võimalik kaalumisel arvesse võtta konkreetse piiranguga seonduvaid asjaolusid, sh kogunemise eesmärki ja tähtsust sellest osavõtjate jaoks. Paragrahv 47 ei luba kõige ulatuslikumat piirangut, eelnevat luba, välja arvatud § 124 lg-s 3 ja §-s 130 sätestatud juhtudel. Selline luba on ajalooliselt seotud tsensuuriga (vt § 45 lg 2), mille kaotamisega tagati ka loata kogunemised.

PS väljatöötamise ajal kaaluti (nagu on mitme riigi PS-s) eelneva teatamiseta kogunemisvabaduse sätestamist. KorS § 67 nõuab siiski, et avalikust koosolekust tuleb teatada vähemalt neli päeva ette, kui koosoleku pidamine nõuab liikluse ümbersuunamist, konstruktsiooni püstitamist või heli- või valgusseadme kasutamist, kui see ei ole aga võimalik, siis esimesel võimalusel. Varem kehtinud redaktsioonis nägi AvKS teatud tingimustel ette võimaluse jätta teade registreerimata ning sellisel juhul oli koosoleku korraldamine keelatud. Riigikohtus sellise nõude PS-le vastavuse küsimust seoses karistuse mõistmisega registreerimata teate alusel korraldatud koosoleku eest ei tekkinud (vt RKKKo 29.05.2000, 3-1-1-62-00). Üldiselt kaitseb teatamiskohustus ka koosolekust osavõtjate huve, sest ainult nii on võimalik riigil (politseil) tagada koosoleku sujuv korraldus, seda nii liikluse toimimise kui ka koosoleku rahu-meelsuse seisukohalt.

Üksiku isiku koosolekust osavõtu keelamine on käsitatav §-s 47 sätestatud põhiõiguse piiranguna ka siis, kui isikut pidevalt ei lubata samal eesmärgil toimuvate koosolekute toimumise kohta (EIKo 20652/92, *Djavit An vs. Türgi*, 20.02.2003) või peetakse ta kavandatud koosoleku toimumise ajaks kinni eesmärgiga takistada koosolekust osavõttu (nt EIKo 17561/04, *Asici jt vs. Türgi*, 15.06.2010; EIKo 8080/08 ja 8577/08, *Schwabe ja M. G. vs. Saksamaa*, 01.12.2011; EIKo 29580/12 jt, *Navalnõi vs. Venemaa*, 15.11.2018). Selline piirang on lubatav vaid juhul, kui isiku osavõtt koosolekust võib kaasa tuua koosoleku vägivaldsuse või muu olulise kaaluga ohu.

13. Kogunemisvabaduse piirangud ei tohi hirmutada inimesi ega takistada rahumeelselt oma seisukohti väljendmast. Piirangud on õigustatud igapäevaelu häirete vältimiseks: eelkõige seoses transpordi ja liiklusega, aga ka riigi julgeoleku ja koosolekust osavõtjate või teiste isikute turvalisusega. Seetõttu võib erandina lubada ka koosolekute tähtajalist keelamist kindlaksmääratud piirkonnas, üksikutel piiratud aladel (ohtlike ehitiste või kaitsevää väeosade läheduses, riigipiiri juures jms) ka pidevalt. Õiguskantsler on pidanud lubatavaks nakkushaiguse leviku tõkestamiseks täielikku avalike koosolekute keelamist, sõltumata sellest, kui palju on koosolekul osavõtjaid või kui hajutatult nad paiknevad, sest meelsust on võimalik avaldada ka kogunemata. Asukohtadele esitatavad nõuded ei saa EIK praktika kohaselt ulatuda aga selleni, et mõne mittesõjaväelise riigiasutuse läheduses oleks kogunemine üldse keelatud – selline otsustus tuleks teha üksikujuhtumipõhiselt.

Samuti ei või nõuda pikema tähtajaga etteteatamist kui on minimaalselt vajalik koosoleku toimumisest lähtuvate või sellele suunatud ohtude ärahoidmiseks vajalike abinõude ettevalmistamiseks. Selle keelu eesmärk on tagada kogunemise korraldamine ka juhul, kui seda on vaja teha võimalikult kiiresti. Piirangud on enam õigustatud, kui kogunemine on avatud kõigile soovijatele ja see toimub avalikus kohas. Ka etteteatamise nõude rikkumine ei õigusta veel iseenesest koosoleku lõpetamist ega selle eest karistamist, kui koosolek ise on rahumeelne (EIKo 74552/01, *Oya Ataman vs. Türgi*, 05.12.2006 ja EIKo 25691/04, *Bukta jt vs. Ungari*, 17.07.2007). KarS § 264¹ näeb siiski ette väärteo korras karistamise koosoleku pidamise nõuete rikkumise eest. Seda laadi õigusrikkumise lõpetamiseks sundimine ei ole aga proportsionaalne. Koosolekute korraldamisele esitatud regulatsioon ei tohi muuta ülemäära raskeks või võimatuks spontaansete koosolekute korraldamist. Sellised koosolekud on omased toimivale demokraatlikule ühiskonnale ja riigi ülesanne on aidata kaasa ka nende rahumeelsele ja tõrgeteta läbiviimisele.

14. Paragrahv 47 lubab piiranguid muu hulgas avaliku korra tagamiseks (avaliku korra mõiste kohta vt PS II ptk sissejuhatust). Põhiõiguse piiramine riigi julgeoleku ja kõlbluse huvides on sätestatud ka EIÕK-s, mille mõistesüsteemist tuleks juhinduda ka § 47 tõlgendamisel. Liiklusohutuse all tuleb mõista liikluse toimimist laiemalt, sest liiklusohutust on igal juhul võimalik tagada liiklust oluliselt piirates või liikluse sobiva reguleerimise kaudu koosoleku paigas ja selle läheduses. Vähesed häired liikluse toimimisele ei ole piisavad, et õigustada kogunemisvabaduse piiramist. Tuleb võrrelda liiklust takistaval maa-alal koosoleku korraldamise tähtsust ja häirete ulatust liikluses, et leida piirangu lubatud ulatus. Kaalumisel tuleb arvestada, et koosolekust osavõtjate viibimist avalikus kohas ei saa pidada vähem oluliseks kui teiste liikluses osalejate huve. Seetõttu ei ole liikluse ümbersuunamise vajadus ega

iseigi teiste liiklejate läbipääsu takistamine asjaolu, mis võiks igal juhul õigustada koosoleku keelamist või selle suunamist teise asukohta. Kui koosoleku korraldajatel on võimalik oma eesmärged piisavalt väljendada ka liiklust olulisel määral häirimata, on koosoleku lõpetamise nõue õiguspärane (EIKo 37553/05, *Kudrevičius jt vs. Leedu*, 15.10.2015).

Koosoleku keelamine ei ole lubatud põhjusel, et sellel väljendatavad seisukohad on ühiskonnas valitsevate moraalsete või ideoloogiliste väärtustega vastuolus (vt nt EIKo 4916/07, 25924/08 ja 14599/09, *Alekseyev vs. Venemaa*, 21.10.2010; Veneetsia komisjoni selgituste kohaselt tuleb lubada ka koosolekuid, mille eesmärk on suunatud riigipiiri või PS muutmisele, kui koosolekud ei ületa rahumeelsuse piire.

15. Paragrahv 47 kaitseb koosoleku korraldajat karistuse eest juhul, kui koosolek muutub vägivaldseks või seal pannakse toime muid õigusrikkumisi, kui korraldaja teeb kõik endast oleneva koosoleku õiguspäraseks toimumiseks. Vastutus koosolekul toime pandud õigusrikkumiste eest lasub igal rikkujal eraldi. EIKo 17526/10, *Gülçü vs. Türgi*, 19.01.2016 rõhutatakse, et piirangu lubatavus sõltub sellest, kas kohaldatud karistus ise oli proportsionaalne. EIKo praktikas on nõutud, et avalik võim aktsepteeriks ka selliste koosolekute pidamist, mis ei vasta täielikult seaduse nõuetele, ent kogunemine ei ole muutunud vägivaldseks (vt nt EIKo 29580/12 jt, *Navalnõi vs. Venemaa*, 15.11.2018).

16. Riik on kohustatud tagama koosolekust osa võtta soovijate turvalisuse, luues võimaluse koosoleku rahumeelseks toimumiseks, kartmata ründeid teistsuguste vaadetega isikute poolt konkureeriva meelevalduse vormis (EIKo 29580/12 jt, *Navalnõi vs. Venemaa*, 15.11.2018). Riigi ülesanne on eelkõige luua tingimused, kus mõlemad huvirühmad saavad koguneda soovitud ajal ja soovitud kohas teist kogunemist ohustamata. Kui on oht, et koosoleku korraldajad ei suuda takistada vägivalda konkureeriva kogunemise suhtes, ei anna see riigile automaatselt õigust koosolekut keelata, rääkimata koosoleku kaitsmata jätmisest § 47 alusel selle vägivaldsuse tõttu. Sellisel juhul peab avalik võim abistama koosoleku korraldajaid rahumeelsuse tagamisel ja vastandlike vaadetega inimeste üksteisest eraldamisel. Mida suurem on võimalik oht koosolekul osalejatele, seda ulatuslikumaid abinõusid peab riik tarvitusele võtma. Riik on kohustatud tagama kogunemisvabaduse kõigile võrdset: eri poliitiliste vaadetega isikute rahumeelseid kogunemisi võib piirata ühesuguses ulatuses, seda ka konkureerivate koosolekute toimumise ajal. Vastudemonstratsioonide läbiviimise piiramine on lubatud vaid avaliku korra ja turvalisuse selge ohu korral, kui politseil ei ole võimalik rikkumisi ära hoida. Vastudemonstratsiooni korraldamine ei tohi muutuda algse koosoleku osaliste jaoks hirmutavaks. Samuti ei ole õigustatud põhimõtte kohaldamine, et mingis kohas koosoleku korraldamise eesõigus on esimesena selle korraldamisest teatanul, sest see võimaldaks kogunemisvabaduse väärkasutamist. Riigi positiivsed kohustused kogunemisvabaduse tagamisel seonduvad ka korraldajatega piisavas suhtlemises ja lahenduste leidmises, mis võimaldavad koosoleku rahumeelset pidamist (EIKo 74568/12, *Frumkin vs. Venemaa*, 05.01.2016).

17. Riigi kohustused kogunemisvabaduse tagamisel ei ulatu kohustuseni tagada soovitud ruumid või kogunemiskoht.

PARAGRAHV 48

Igaühel on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.

Relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus.

Keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega.

Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.

1. PS § 48 kehtestab ühinemisvabaduse. Ühinemisvabaduse eesmärk on anda üksikisikule võimalus oma huvide kaitseks või paremaks teostamiseks ühineda teistega, moodustades ühingu, mis seisab või tegutseb nende kõigi eest, samuti tagada õigus loodud ühinguga liituda või ühingu tegevuses muul viisil osaleda. Üksinda on raske ühiskonnas oma sõna kuuldavaks muuta, sageli on see võimalik vaid koostööd tehes. Nii kaitseb õigus koonduda mittetulundusühingutesse ühtlasi ka arvamuste paljusust, mis on demokraatia alustalaks. Ühinemisvabaduse kaitseta oleks poliitikas osalemine raske. Kolmas sektor saab tegutseda tänu ühinemisvabaduse olemasolule. Põhiseaduslikku kaitset vajavad eelkõige ühingud, mille vaated on võimudele vastumeelsed, sh sageli inimõigusi edendavad ühingud. Paragrahv 48 kohustab riiki looma õigusliku raamistiku, mis võimaldab mittetulundusühingutel tegutseda. Seejuures tuleb neile tagada omandiõigus ja muud põhiõigused, st tunnustada neid õigus-subjektidena.

2. Ajalooliselt on ühinemisvabadus välja kasvanud kogunemisvabadusest, mida kaitseb PS § 47. Nende vabaduste kujunemisel on oluline roll ametiühingutel.

3. Ühinemisvabadust kaitsevad ka EIÕK art 11 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 22. ELPH art 12 kaitseb samuti ühinemisvabadust, eelkõige poliitika, ametiühingute ja kodanikuühenduse valdkonnas.

4. Ühinemisvabadus on sisaldunud kõikides Eesti PS-des. Selle sätestasid nii 1920. a PS § 18 lg 2 kui ka 1937. a PS § 18. Põhiseaduse Assamblees pöörati ühinemisvabadusele palju tähelepanu. Sätte kujunemisel lähtuti enim J. Raidla juhitud töөрühma tekstist, ent piirangute ulatuse sõnastamisel arvestati ka J. Adamsi juhitud töөрühma esitatut. Põhiseaduse Assamblee arutas põhjalikult, kas anda mittekodanikele õigus kuuluda erakondadesse, kas keelata riigivastased erakonnad ning kas lisada PS-i erakondi puudutavad erisätted või reguleerida neid koos teiste ühingutega.

5. Ühinemisvabaduse isikulisse kaitsealasse kuuluvad kõik inimesed ja eraõiguslikud juriidilised isikud, mille tegevuse eesmärk seda võimaldab. Igaühe õigus koonduda mittetulundusühingutesse hõlmab ka alaealisi (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96). Erandiks on erakonnad, millesse võivad kuuluda üksnes Eesti kodanikud. Erakonda kuulumise õigust on laiendatud

EKS-ga ka kõikide teiste EL liikmesriikide kodanikele, kes elavad püsivalt Eestis, lähtudes EL liikmesriigi kohustusest kindlustada EL kodanikele võrdsed võimalused Euroopa Parlamendi ja KOV volikogu valimistel (vt ka PSTS § 2 komm-d 26, 60 ja 61).

PS väljatöötamisel mitmel korral arutatud kodakondsusnõude eesmärk oli anda poliitilised õigused üksnes kodanikele. See ei välista mittekodanike õigust osaleda erakondade tegevuses, aga välistab nende kuulumise erakonna juhtorganitesse ja hääleõiguse erakonna tegevuse mõjutamisel, st formaalse liikmesuse. Mittekodanikel on õigus kuuluda teistes riikides asutatud erakondadesse.

Ühinemisvabaduse kaitsealasse kuuluvad lisaks nende asutajatele ka asutatud mittetulunduslikud ühingud ise. Ühinemisvabadus kaitseb nende tegutsemisvabadust, sest vastasel korral oleks ühinemine otstarbetu. Seejuures ei piirdu ühinemisvabaduse isikuline kaitseala vaid nende juriidiliste isikutega, mille eesmärgid ja tegevus on õiguspärane.

Ühinguna ei ole § 48 tähenduses käsitatavad organisatsioonid, millel on üks liige. Samuti ei kaitse ühinemisvabadus avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, mille on asutanud riik.

Ühinemisvabadus laieneb ka sihtasutustele. Varem on argumenteeritud, et § 48 kaitseala ei hõlma sihtasutusi, mistõttu ei saa need olla ühingud või liidud. Samas on sihtasutuste olemus kaugenenud sellest, mida peeti silmas 1995. a SAS vastuvõtmisel. Sihtasutused pole sageli pelgalt varatombu valitsejad, vaid ühiste eesmärkide täitmiseks asutatud püsivad organisatsioonid. Kui ühinemisvabadus sihtasutustele ei laieneks, poleks kaitstud nende asutajate ühinemisvabadus ning sihtasutusi oleks võimalik lõpetada ilma kohtuotsuseta.

Ühinemisvabaduse kaitsealal olevaks tuleb lugeda ka välisriigis asutatud mittetulundusühinguid, mis tegutsevad Eestis. Sellise põhiõiguse olemasolu eelduseks ei ole ühingu "filiaalide" Eestis registreerimine. Sellist registreerimist tuleb pidada ühinemisvabaduse piiranguks, mis on proportsionaalne vaid eri tingimuste olemasolul, nt poliitilise mõjutustegevuse avalikustamiseks või ühingu majandustegevuse läbipaistvuse tagamiseks, mitte aga igal juhul. Üldist registreerimise nõuet ei saa pidada demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks ja proportsionaalseks.

6. Terminid „ühing“ ja „liit“ on PS-s autonoomsed (vt ka EIKo 25088/94, 28331/95 ja 28443/95, *Chassagnou jt vs. Prantsusmaa*, 29.04.1999), need ei pruugi tähendada sedasama, mida ühing ja liit tähendavad teistes seadustes. Ühinemisvabaduse kohaldamisel tuleb hinnata, kas isikud on moodustanud ühingu PS mõttes. Nii kaitseb ühinemisvabadus ka registreerimata ühinguid, näiteks seltsinguid. PS mõttes on ühinguteks püsivad ning eesmärgistatud organisatsioonid. Teaduskirjanduses märgitakse, et ühinguid iseloomustab ka formaalne või mitteformaalne struktuur.

Kui organisatsioon ei ole püsiv, kaitseb seda PS §-s 47 sätestatud kogunemisvabadus. Eesti kohtupraktikas pole ühinemis- ja kogunemisvabaduse eristamist käsitletud. Nii on vaieldav, kui püsiv ja sarnaste eesmärkidega peab inimgrupp olema, et seda saaks pidada ühinguks. Küsimus on infoajastul oluline, sest internet võimaldab lihtsa vaevaga koguneda gruppidesse, ent pole arusaadav, kas need on kogunemised või ühingud. Ühinemisvabadus pakub suuremat kaitset kui kogunemisvabadus, sest ühingu tegevuse võib peatada või lõpetada üksnes kohus.

Kuna „ühing“ on PS-s autonoomne termin, ei pruugi kõik formaalselt registreeritud ühingud olla seda ühinemisvabaduse mõttes. EIK on leidnud, et riigi asutatud regulatiivse

eesmärgiga avalik-õiguslikud juriidilised isikud ei ole ühingud, isegi kui formaalselt nende liikmeks astutakse (EIKo 6878/75 ja 7238/75, *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere vs. Belgia*, 23.06.1981, p-d 64–65). Näiteks ei peetud Hispaania advokatuuri ühinguks ega võimaldatud selle reegleid vaidlustada ühinemisvabaduse alusel (EIKo 13750/88, *A. vs. Hispaania*, lk 196).

Seadused ei erista mittetulundusühinguid ja -liite, mistõttu ei ole ka § 48 tähenduses vajalik neid eristada.

7. Ühinemisvabadus kaitseb ühinemist ja tegutsemist mittetulunduslikel eesmärkidel. Seega erineb ühinemisvabadus PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusest ühinemise eesmärgi poolest. Ühinemist spetsiifilistesse organisatsioonidesse kaitsevad ka teised PS sätted: usulistel või tööalaste huvidega seotud eesmärkidel ühinemise õigus on tagatud vastavalt § 40 lg-ga 2 ja § 29 lg-ga 5. Erinorm § 48 suhtes on ka § 50, mis sätestab vähemusrahvuste õiguse luua omavalitsusasutusi.

8. Ühinemisvabadus annab ühingutele õiguse valida, keda oma liikmeks võtta või sealt välja arvata. Isikutel pole õigust nõuda, et nad saaks mõne ühingu liikmeks (EIKo 10550/83, *Cheall vs. Ühendkuningriik*, 13.05.1985, lk 185). Siiski ei tohi isikuid ühingu liikmete hulgast välja arvata meelevaldselt, s.o muudel kui seadusest ja põhikirjast tulenevatel alustel (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96).

9. Kommenteeritav paragrahv kaitseb ka isiku õigust ühingusse mitte kuuluda, sh ka sealt välja astuda; see on sõnaselgelt väljendatud inimõiguste ülddeklaratsiooni art 20 lg-s 2. Ka EIK on leidnud, et sund astuda ühingu liikmeks riivab ühinemisvabadust (EIKo 7601/76 ja 7806/77, *Young, James ja Webster vs. Ühendkuningriik*, 13.08.1981, p 55 ja EIKo 25088/94, 28331/95 ja 28443/95, *Chassagnou vs. Prantsusmaa*, 29.04.1999, p 117). Usulisse või poliitilisse ühendusse või ametiühingusse astuma ja selle liikmeks olema sundimine on KarS § 155 järgi kuritegu.

Eeltoodust tulenevalt riivavad kutseühendused, mis seavad valdkonnas tegutsemise eelduseks ühendusse kuulumise, ühinemisvabadust, sest sunnivad ühingu liikmeks astuma. Selliste kutseühenduste loomisel tuleb hinnata, kas vajadus teostada kontrolli ühenduse liikmete üle kaalub üles ühinemisvabaduse riive. Samuti tuleb arvestada isiku kohustust tasuda liikmemaksu, alluda liidu järelevalvele ja asjaolu, kas liitu kuulumine on eeldus muu põhiõiguse olemasolule.

Korterühistu liikmesuse nõue ei ole Riigikohtu hinnangul vastuolus PS §-ga 48. Otsustades omandada korteriomandi elamus, mille haldamiseks on moodustatud korteriühistu, nõustatakse ühtlasi liikmesusega korteriühistus (RKTKo 22.03.2000, 3-2-1-22-00; 18.01.2006, 3-2-1-153-05).

10. Ühinemisvabadus ei hõlma vaid õigust ühineda, vaid ka ühiselt (ühingu kaudu) oma eesmärkide nimel tegutseda. Seetõttu on §-ga 48 kaitstud ka õigus ühingu tegevust korraldada, saada ühingu tegutsemiseks vajalikke vahendeid ja neid vastavalt ühingu vajadustele kasutada. Samuti on ühinemisvabaduse oluliseks osaks nende rahastamiseks võimaluste loomine. Ühinemisvabadus hõlmab ühingu õiguse saada annetusi, liikmemaksu ja muud

tulu, sh välisriigist. Riik võib nõuda mittetulundusühingutelt nende tegevuse läbipaistvuse ja kuritegude ärahoidmise huvides tuluallikate avalikustamist ja majandusaasta aruande esitamist (EIKo 19920/13, *Cumhuriyet Halk Partisi vs. Türgi*, 26.07.2016; vrd MTÜS § 36). Välisriigist tulu saamise piirangut õigustavad vajadus vältida välisriikide poliitilist mõjutustegevust, kuid vaid niivõrd, kui mittetulundusühingute tegevus on suunatud poliitika kujundamisele. Veneetsia komisjon on selgitanud, et välisriigist vahendite saamise korral võib olla õigustatud mittetulundusühingute rahastamise põhjalikum kontroll.

11. Ühinemisvabaduse piirangud on lubatavad, kui need on sätestatud seadusega ja on proportsionaalsed. EIÕK art 11 seab nõude, et piirangud peavad olema vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Samuti lubab konventsioon piirata mõnda liiki ametnike kuulumist mittetulundusühingutesse. Nii saab ühinemisvabaduse piiranguks pidada nt nõuet tasuda mõnda liiki tegevuse eest teiste isikutega võrreldes suuremat või eriliigilist maksu, nõuet mõnel eesmärgil tegutsemiseks ühing eraldi registree-rida või esitada oma tegevuse kohta aruandeid või ühingu mõnel tegevusalal tegutsemise eest ettenähtud karistust. Ühingu tegevuse lõpetamine või registreerimisest keeldumine on kõige ulatuslikum ühinemisvabaduse piirang, mis on lubatav vaid kõige raskemate rikkumiste korral. Riigi kaalumisruum ühingu tegevuse seadusele vastavuse hindamisel on piiratud, arvestades mittetulundusühingute rolli.

Ühinemisvabadus mitte ainult ei keela riigil sekkuda ühingute tegevusse, vaid paneb talle ka kohustuse luua õiguslikud alused ühinemiseks. „Ühinemisvabaduse kasutamine PS tähenduses eeldab mittetulundusühingute erinevaid õiguslikke vorme vastavalt koonduvate isikute õiguslikule staatusele, koondumise eesmärkidele ning huvidele. Paragrahvis 48 lg 1 nimetatud „õigus koonduda“ tähendab ka õigust asutada mittetulundusühinguid ja nende liite. Ühinemisõigus tähendab ka õigust koonduda asjakohasel õiguslikul alusel nii juriidilise isiku kui ka mittejuriidilise isiku staatusega ühingutesse.“ (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96). Nõnda tuleb seadusega luua võimalus moodustada nii õigusvõimelisi ühinguid kui ka registreerimata seltsinguid, samuti ette näha mittetulundusühingute vormid, mis vastavad koondumise eesmärgile. Eestis on võimalik asutada näiteks ametiühinguid, loomeliite, erakondi, korteriühituid, hooneühituid, maaparandusühituid ja paljusid teisi mittetulundusühinguid, mille tegutsemist reguleerivad eriseadused. Samuti nõuab ühinemisvabadus, et seadusega antaks ühingule õigus otsustada põhikirjaga oma korralduse üle.

Lisaks kaitseb ühinemisvabadus ühingute õigust olla registreeritud, kui need vastavad seaduses sätestatud nõuetele (EIKo 72881/01, *Moscow Branch of the Salvation Army vs. Venemaa*, 05.10.2006, p 59). See aga ei tähenda, et ühinguid võiks kohustada end registreerima (EIKo 57045/00, *Zhechev vs. Bulgaaria*, 21.06.2007, p 56).

Eesti kohtupraktikas on usulise ühendusena jäetud registreerimata satanistlik kogudus, tuginedes KiKoS § 14 lg 2 p-le 2 ja viidates, et see võib kahjustada avalikku korda ja kõlblust (TrtRnKm 25.11.2013, 2-13-24298/10). PS §-s 40 sätestatud usuvabaduse seos ühinemisvabadusega on vaieldav. Vähemalt osaliselt on usuvabadus ühinemisvabaduse suhtes erisätteks, sest kaitseb õigust kuuluda kirikutesse ja usuühingutesse. Teisalt on § 48 kaitse usuvabaduse kaitsealast laiem, sest võimaldab ühinguid lõpetada üksnes kohtul. Samuti seab § 48 piiranguid, mis ilmselt laienevad ka usuühingutele – nii on ka relvi valdavate,

sõjaväeliselt korraldatud või sõjaväelisi harjutusi harrastavate usuühingute loomiseks vajalik eelnev luba.

12. Lisaks kohustusele luua ühingute tegutsemiseks õiguslikud võimalused tuleb riigil hoolitseda ka selle eest, et mittetulundusühingud saaks tegutseda kaitstult teiste isikute eest, sh faktiliselt. Ühingute avalikest vahenditest rahastamine on üks võimalikest meetmetest. Seejuures ei ole avalikul võimul kohustust rahastada mittetulundusühinguid võrdset, sest mittetulundusühingud ei konkureeri omavahel. Rahastamise valiku võib teha ühingute eesmärkidest lähtudes, kuid rahastamise tingimused peavad olema objektiivsed ja mittedis-krimineerivad ning rahastamine peab toimuma ausalt ja erapooletult.

13. On vaieldav, kas PS § 48 kaitseb eraldi erakondadesse ühinemist ja erakondi või tuleks erakondi pidada lihtsalt ühingute erivormiks. PS tekstist on tuletatud erakonnapõhiõigus, mis tagab erakondadele teistest ühingutest (mh valimisliitudest) ulatuslikuma kaitse, näiteks erilise õiguse määrata oma programm, seda ühiskonnas propageerida ning koguda selleks annetusi. Samuti tuletatakse erakonnapõhiõigusest riigi kohustus erakondi võrdset rahastada (vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003 eriväljaanne). Ka Riigikohus on erakonnapõhiõigusele viidanud (vt nt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 8).

Samas ei maini PS erakonnapõhiõigust ega sätesta, et erakonda kuulumine oleks kaitstud rohkem kui kuulumine teistesse ühingutesse ja liitudesse. PS sõnastus viitab, et erakondadesse kuulumise õigus ei ole ühinemisvabadusest laiem, vaid hoopis isikulise kaitseala poolest kitsam – erakondadesse kuulumise õigus on antud vaid Eesti kodanikele.

Erakonnapõhiõiguse olemasolu vastu räägib ka sätte sünnilugu – Põhiseaduse Assambleel otsustati hoiduda PS-i erakondi puudutava sätte lisamisest suuresti seetõttu, et erakondi peeti teiste ühingutega võrdväärseks. Nii märkis J. Adams, et talle ei meeldi, kui „kodanike poliitiliste õiguste teostamisel antakse nagu eriõigused ühele organisatsiooni tüübile, mida nimetatakse erakonnaks. [...] Kodanikel peab olema täielik vabadus valida, milline [organi-satsiooni tüüp] neile meeldib“.

Kuna erakonnad on demokraatlikus ühiskonnas rahva tahte kujundajad ja vahendajad, kaitseb nende olemasolu lisaks ühinemisvabadusele ka demokraatia põhimõte. Seetõttu, isegi kui PS ei sätesta eraldi erakonnapõhiõigust, on erakondade asutamine ja tegutsemine PS-ga kaitstud. Erinevalt erakonnapõhiõigusest ei rõhuta demokraatia põhimõte aga erakondade eristaatust võrreldes teiste poliitiliste ühendustega.

14. Erakonnaks peetakse igasugust poliitiliste eesmärkidega ühendust, mille eesmärk on mõjutada riigi poliitikat valimistel osaledes. PS-s ei ole erakonna mõistet defineeritud, vaid on jäetud see Riigikogu ülesandeks. EKS-s on erakond määratletud kui kodanike registreeritud ühendus, mille eesmärk on liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja KOV teostamine. Erakonna mõiste ei hõlma esinduskogu kohtadele pretendeerivaid muid ühendusi, nt valimisliite.

EKS järgi peab erakondadel olema vähemalt 500 Eesti või muu EL liikmesriigi kodanikust liiget, kes ei kuulu ühtegi teise Eesti erakonda. Vähemalt 500 liikme nõue kitsendab oluliselt erakonna asutamise vabadust. Põhiseaduslikkuse järelevalve korras ei ole selle nõude põhi-seaduspärasust eraldi analüüsitud.

15. KOV volikogu valimistel valimisliitude lubamist käsitlevas asjas leidis Riigikohtu üldkogu, et erakonna registreerimiseks vähemalt 1000 liikme nõudmine piirab põhiseadusvastaselt KOV volikokku kandideerimise õigust, kui erakonnad on ainsad ühendused, kes võivad kohalikel valimistel oma kandidaatide nimekirja esitada (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05). KOV volikogu valimistel on lisaks erakondadele võimalik kandidaatide nimekirja esitada ka valimisliitudel (vt ka § 156 komm-d).

Eeltoodu ei tähenda aga, et ühinemisvabadus keelaks erakondade loomisele piiranguid seada, sest erakondadele on antud ka eriõigusi, näiteks õigus osaleda Riigikogu valimistel oma nimekirjaga. Kui potentsiaalsed poliitilistel eesmärkidel ühinejad ei suuda täita erakondadele esitatud mõistlikke nõudeid, ei ole neilt sellega ühinemisvabadust ära võetud, sest nad saavad oma eesmärkide täitmiseks luua tavalise mittetulundusühingu (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05).

16. PS näeb ühinemisvabadusele ette seaduse kvalifitseeritud reservatsiooni, mis on esitatud § 48 lg-tes 2, 3 ja 4 ning § 30 lg-s 2. Lisaks võib seda õigust piirata § 124 lg-s 3 ja §-s 130 sätestatud juhtudel riigi julgeoleku huvides. Näiteks võib ErSS § 19 kohaselt Riigikohus peatada erakonna tegevuse erakorralise seisukorra juhi taotlusel.

17. Relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude moodustamiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Lõike eesmärk on riigi julgeoleku ja ühiskonna turvalisuse kaitse, sõjaväeliselt korraldatud ühingute puhul ka selle liikmete kaitse ning vajadus vältida võimalikke organiseeritud tegevusi, mis võivad neid väärtusi ohustada. Seadusega tuleb määratleda, milliseid harjutusi peetakse sõjalisteks ning kuidas neid eristatakse näiteks võitluskunstidest. Kui seadusega loa andmise korda ei täpsustata, pole võimalik loa andmisest keelduda.

Relvade mõistet § 48 lg 2 tähenduses täpsustatakse RelvS-s, kuid PS terminite auto- noomse tähenduse tõttu ei ole selline määratlus ainuõige. Mõne üksiku ajaloolise või kultuurilise väärtusega relva või ka kasutuskõlbmatu relva omamine ühingu poolt ilma loata ei ole lg 2 eesmärgiga vastuolus. Sõjalisi harjutusi harrastavaks ei saa pidada ka sellist ühingut, mis liikmete arendamiseks ja põhitegevuse kõrvalt üksikutele juhtudel korraldab sõjalisi harjutusi.

Sõjaliseks harjutuseks ei saa pidada PS tähenduses ka sõjategevuse käigus inimeste päästmist harjutavat organisatsiooni või organisatsiooni, mis harrastab tegevusi, millel ei ole vaenlase eest relvastatud kaitsmise funktsiooni. Sõjaväeliselt korraldatud ühingutena tuleb mõista selliseid ühinguid, kus valitseb käsuvõim ja alluvus. Kuigi enamasti harrastavad ka sellised organisatsioonid sõjalisi harjutusi, on PS eesmärk välja tuua, et rangema sõjaväelise korraldusega ühingute tegutsemiseks loa andmine peab olema erandlik ja eriti põhjalikult kaalutud.

18. Paragrahvi 48 lg 3 annab loetelu juhtumitest, millal võib ühingu või erakonna keelustada. Keelatud on ühingud ja erakonnad, mille eesmärgid või tegevus on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus karistusseadusega. Sisuliselt kirjutatakse kommenteeritavas lõikes ette kuriteokoosseis, mis peab kindlasti KarS-s sisalduma. Seadusandjal on mitte ainult õigus, vaid ka kohustus eelnimetatud alustel piirata karistusseadusega ühingute ja erakondade tegevust. KarS § 235 näeb ette karistuse

Eesti Vabariigi vastu suunatud vägivaldse tegevuse eesmärgil loodud ühendusse kuulumise eest. Samuti on § 237¹ alusel karistatav kuulumine terroristlikku ühendusse.

Kuni 2014. a nägi KarS teatud kuritegude – näiteks põhiseadusliku korraga vastuolus oleva tegevuse, terrorikuritegude, altkäemaksu lubamise või vahendamise ja rahapesu – eest karistusena ette sundlõpetamise. Karistusõiguse reformi käigus otsustati kaotada sundlõpetamine kui karistus ning karistada juriidilist isikut rahalise karistusega. Seaduseelnõu seletuskirjas selgitati seda järgmiselt: „Kuna tõhusalt kohaldatavad alused juriidilise isiku sundlõpetamise kohaldamiseks eksisteerivad väljaspool karistusõigust, on sundlõpetamine karistusõigusliku sanktsioonina ülemäärane.“ Ühingu võib sundlõpetada TsÜS § 40 lg 1 alusel valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul kohtumäärusega.

19. PSJKS § 32 alusel on Vabariigi Valitsusel õigus esitada Riigikohtule taotlus lõpetada Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud eesmärkide või tegevusega erakond. Erakonna tegevuse lõpetamise otsustab sellisel juhul Riigikohtu üldkogu (PSJKS § 3 lg 4). Kuna keelatud on nii põhiseadusliku korra vastaste eesmärkide kui ka tegevusega erakonnad, on olulised nii kavatsused kui ka faktiline käitumine.

20. „Põhiseaduslik kord“ tähistab olulisemaid põhiseaduslikke väärtusi, milleks on PS üldpõhimõtted (vabadus, võrdsus, inimväärikus, demokraatia, sotsiaalne õigusriik, võimude lahusus) ning põhiseaduslike institutsioonide olemasolu ja toimimine nende põhiolemuses (vt täpsemalt PS § 54 komm 2). Riik annab üksikisikule vabaduse ja põhiõigused eeldusel, et üksikisik oma õigusi ja vabadust riigi ja ühiskonna suhtes ei kuritarvita. Samalaadne õiguste kasutamise piirang sisaldub EIÕK art-s 17. Vägivaldne on selline tegevus, kus kasutatakse füüsilist jõudu või ohustatakse muul viisil inimeste elu ja tervist.

Ka EIK on leidnud, et ühinemisvabadus ei laiene erakondadele, mille tegevus on suunatud demokraatia vastu. Erakond võib olla riigikorra muutmisele suunatud, kui tema taotletav riigikorra muutus pole vastuolus põhiõiguste kaitse nõudega ning kui ta ei kutsu üles riigikorra muutmiseks kasutama ebademokraatlikke vahendeid (EIKo 41340/98 jt, *Refah Partisi jt vs. Türgi*, 13.02.2003, p 98).

21. Paragrahvi 48 lg 4 kehtestab ühingu õigusrikkumise eest lõpetamise formaalsed tingimused ning täiendab sellega muid ühinemisvabaduse piiranguid. Lõpetamisele, peatamisele ja trahvimisele formaalse piirangu seadmisel on soovitud hõlmata kõiki võimalikke sanktsioone õigusrikkumiste eest. Haldusõiguslikke sunnivahendeid (asendustäitmine või sunniraha) ning väärteokaristusi võib kohaldada ka ilma kohtu sellekohase otsuseta, kuid sel juhul on ühingul võimalik piirang kohtus üldises korras vaidlustada. Riigikohus on ka ühinemisvabaduse kontekstis märkinud, et süüteo koosseisule vastava karistuse kindlaksmääramisel on seadusandjal suur otsustamisvabadus (vt RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.6).

Praktikas tuleb tihti ette, et ühingu tegevus lõpetatakse aruandluskohustuse täitmata jätmise tõttu. Kuna majandusaasta aruande esitamata jätmine on õigusrikkumine, on kohtumäärusega aruandluskohustust eirava ühingu lõpetamine lubatav.

22. Kuigi PS § 48 kaitseb kõikide isikute õigust kuuluda ühingutesse, on seda õigust teiste PS sätetega piiratud. Nii on erakonnaga ühinemise vabaduse kitsendamine mõne kategooria

ametnike puhul lubatud PS § 30 lg-s 2 ja § 125 sätestab tegevteenistuses olevate isikute erakonna tegevuses osalemise, sh erakonna liikmeks olemise piirangu. Samuti nõuab § 84, et Vabariigi President ei osaleks erakonna tegevuses ja peataks oma erakondliku kuuluvuse.

PARAGRAHV 49

Igaühel on õigus säilitada oma rahvuskuuluvus.

1. Paragrahvis 49 sätestatud põhiõigus on igal füüsilisel isikul sõltumata tema rahvusest, Eestis elamise püsivusest või kodakondsusest, kuigi suurema tähtsusega on õigus säilitada rahvuskuuluvus vähemuste põhiõigusena. Tegemist on üldise õigusega rahvuslikule identiteedile. Selles väljendub kõnealuse õiguse individuaalne aspekt (s.o osa konkreetse inimese enesemääratlusest). Rahvuskuuluvusel on aga ka kollektiivne aspekt, mis hõlmab inimgrupi ühtekuuluvust teatud tunnuse alusel ning arusaama, et rahvuslik mitmekesisus ei ole mitte ühiskonna lõhestamise või polariseerimise, vaid rikastumise allikas. PS § 130 keelab erakorralise või sõjaseisukorra ajal §-s 49 sätestatud põhiõiguse piiramise.

2. Vähemuste õigus identiteedi säilitamisele on sätestatud mitmes rahvusvahelises konventsioonis, nt ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-s 27, ENRKR-s, lapse õiguste konventsiooni art-s 30 ning rahvusvahelises konventsioonis rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kaotamise kohta. Eesti ei ole liitunud Euroopa regionaalsete ja vähemusrahvuste keele hartaga, mis sätestab keelealaseid õigusi. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti art 15 lg 1 p a sätestab õiguse võtta osa kultuurielust ning pakti rakendav ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee mõistab seda laialt, st säte hõlmab ka õiguse säilitada rahvuskuuluvus sellest tulenevate õigustega (vt üldine kommentaar nr 21, 02.–20.11.2009). EIÕK otseselt vastavat õigust ei sisalda, kuid konventsioonis sisalduvad õigused kaitsevad vähemuste õigusi ja õigust rahvuskuuluvusele kaudselt (nt usu-, ühinemis-, sõnavabadus jne). ELPH jaotises „Võrdsus“ sisalduv art 22 sätestab üldiselt, et EL austab kultuurilist, usulist ja keelelist mitmekesisust (asjakohaseid norme sisaldub ka nt ELTL art-s 167 ning ELL art 3 lg-s 3).

3. Varasemad Eesti PS-d sätestasid kehtiva PS §-ga 49 analoogse õiguse, nähes ette lisaks siiski seadusereservatsiooni (vt toonase regulatsiooni ja kohtupraktika kohta K. Rebane. Vähemusrahvuste õiguste kohtulik kaitse Riigikohtu administratiivosakonna praktikas 1920–1940. Magistratöö. Tartu 2019, lk 14–38). Seadusereservatsiooni sisaldas ka PS eelnõu kõnealune norm, kuid jäeti hilisemas diskussioonis Põhiseaduse Assamblees välja (L. Hänni. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 581).

4. PS § 49 kohaselt on õigus rahvuskuuluvuse säilitamisele igaühel. Seega on PS-s sätestatud õigus laiem kui ENRKR-s, kus õigus rahvuskuuluvusele on tagatud vaid kitsalt defineeritud vähemusrahvustele (vt § 50 komm-d; samuti Veneetsia komisjoni arvamuste ja raportite kogumik vähemusrahvuste kaitse kohta, 11.11.2017, CDL-PI(2018)002, lk 15–17). Muust kui eesti rahvusest inimeste osakaal Eesti rahvastikus on märkimisväärne – seisuga

01.01.2019 oli 31,5% rahvastikust muust rahvusest. 2011. a rahvaloenduse andmete järgi elas lisaks eestlastele Eestis 191 rahvuse esindajaid. Eestis elavate inimeste rahvuse kohta kogub andmeid Statistikaamet ning sellekohane küsimus on olnud lisatud ka rahvaloenduse küsimustikku (tegu on riigisisese riikliku statistika vajadusest tulenevate andmetega (RStS § 22 lg 1 p 3)). Andmed etnilise päritolu ja rassilise kuuluvuse kohta on eriliigilised isikuandmed, mis on põhiõiguste ja -vabaduste seisukohast eriti tundlikud ning väärivad erilist kaitset (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta põhjendus 51, art 9 lg 1).

5. ENRRK art 5 lg 2 keelustab vähemuste tahtevastase assimileerimise. Assimileerimise keeld ei tähenda siiski seda, et riik ei tohiks rakendada meetmeid vähemuste integreerimiseks ühiskonda. Kuigi assimileerimise ja integreerimise piir on tihti ebaselge, on ühiskonnas vähemalt teatud sotsiaalse ühtsuse saavutamine vajalik, vältimaks vähemuste marginaliseerumist ja sotsiaalse staatuse (haridustase, tööga hõivatus, kuritegevus jms) halvenemist. Viimane on omakorda viljakas pinnas äärmusluse tekkele, mis on ohuks avalikule korrale ja julgeolekule. Nii nagu teistes riikides, on ka Eestis probleemiks see, et mitte-eestlaste töötuse määr on kõrgem kui eestlastel, määratlemata kodakondsusega ja teise riigi kodakondsusega vangid moodustavad pea 40% vangide koguarvust, vene õppekeelega koolide tulemused on PISA uuringu tulemuste järgi nõrgemad kui eestikeelsetes koolides jne. Mitte-eestlaste sotsiaalse tõrjutuse määr on kõrge (vt ka Eesti inimarengu aruanne 2014/2015, lk 32). Integratsiooni edendamiseks koostab riik perioodiliselt lõimumiskavasid.

6. Õigus säilitada rahvuskuuluvus ehk rahvuslik identiteet on üks kolmest põhilisest vähemuste õigusest lisaks üldisele õigusele mitte olla allutatud genotsiidile ning õigusele võrdsele kohtlemisele (vt § 12 komm-d). Õigus säilitada oma rahvuskuuluvus tähendab esiteks õigust rahvuskuuluvust vabalt valida ja tehtud valiku tunnustamisele eeldusel, et valik põhineb objektiivsetel alustel (vt ka nt EIKo 27138/04, *Ciubotaru vs. Moldova*, 27.04.2010, p-d 56–58; EIKo 32265/10, *Henry Kismoun vs. Prantsusmaa*, 05.12.2013). Rahvuskuuluvuse säilitamisega seonduv võib probleeme tekitada lapsendamisel (vt nt PKS § 147 lg 1; EIKo 15633/15, *T.S. ja J.J. vs. Norra*, 11.10.2016, p 30). Teiseks tähendab õigus säilitada rahvuskuuluvus õigust käituda nii, nagu rahvuslik kultuur ja traditsioonid ette näevad. Teisisõnu, tegemist ei ole pelgalt formaalse õigusega nimetada ennast mingi rahvuse hulka kuuluvaks, vaid õigusega elada vastavalt rahvuskuuluvusele (romade nomaadluse näitel EIKo 27238/95, *Chapman vs. Ühendkuningriigid*, 18.01.2001; EIKo 25446/06, *Yordanova jt vs. Bulgaaria*, 24.04.2012; EIKo 27013/07, *Winterstein jt vs. Prantsusmaa*, 17.10.2013). Ei ole välistatud, et teiste rahvuste kultuuri ja traditsioonide järgimine võib siiski sattuda konflikti Eesti riigi õiguse oluliste põhimõtetega (REÕS § 7), nt perekonnaõiguse valdkonnas (vrd abielu näitel EIKo 49151/07, *Muñoz Díaz vs. Hispaania*, 08.12.2009, p 59; EIKo 40020/03, *M. jt vs. Itaalia ja Bulgaaria*, 31.07.2012, p 161; EIKo 60119/12, *Z.H. ja R.H. vs. Šveits*, 08.12.2015, p 44; Alžeeria *kafalah'* (hooldus) näitel EKO C-129/18, *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, 26.03.2019).

7. Põhilised õigused, mis tulenevad õigusest rahvuslikule identiteedile, seonduvad keele ja religiooniga. Sellest tulenevalt tagab PS lisaks §-s 49 sätestatud üldisele õigusele veel konkreetseid õigusi eri valdkondades, sh vähemusrahvustele. Siiski tuleb silmas pidada, et erinormid on kitsama kohaldamisalaga ega pruugi välistada vajadust tugineda PS §-le 49 kui üldnormile. Näiteks PS § 37 lg 4 sätestab õiguse valida vähemusrahvuse koolis õppekeelt. Paragrahvid 50–52 sätestavad vähemusrahvuste kultuuriautonomiaga seonduva ning vähemusrahvuse keele kasutamise tingimused. Et spetsiifilised õigused on sätestatud üldjuhul vähemusrahvusest isikutele ehk ainult Eesti kodanikele (vt § 50 komm-d), siis ei ole need automaatselt prioriteetsed PS §-s 49 sätestatud üldnormi ees, mis on kohaldatav kõigi vähemuste suhtes. Lisaks ei garanteeri PS § 37 vähemusrahvuse keeles tasuta hariduse andmist riigi poolt, st riigil ei ole PS-st tulenevat kohustust ülal pidada erakoolide vormis tegutsevaid vähemuste õppeasutusi ning pakkuda seal haridust vähemuse keeles (RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 26). PS §-st 49 tulenev rahvuskuuluvuse säilitamise nõue hõlmab siiski riigi kohustust aidata kaasa emakeele õppe andmisele (vt ka PGS § 21 lg-d 5–8).

8. Kui rahvuslik identiteet põhineb religioonil, siis on nõutav, et selle rahvuse esindajatele oleks tagatud religioonivabadus (vt PS § 40 komm-d).

9. Rahvuskuuluvuse säilimine ei ole võimalik, kui selle rahvuse keelt ei ole võimalik praktikas üldse kasutada või kui keele eksistents iseenesest ohtu seatakse. Seetõttu on vaja kaitsta vähemuste keeli. Keelelisi õigusi kaitsevad eelnimetatud PS §-d 51–52 ja § 37 lg 4, samuti § 21 lg 1, nähes ette isikule arusaadavas keeles vabaduse võtmise põhjuse teatamise ning tema õiguste tutvustamise, ning sõnavabadus (vt § 45 komm-d), mis tagab igaühe õiguse ennast enda valitud keeles väljendada. Lisaks on keelelised õigused kaitstud PS § 12 abil, mis tagab õiguse võrdsele kohtlemisele, sõltumata kasutatavast keelest (vt § 12 komm-d). Otsene viide keelele kui asjaolule, mille alusel diskrimineerimine on keelatud, sisaldub inimõiguste ülddeklaratsiooni art-s 2, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-s 2, lapse õiguste konventsiooni art 2 lg-s 1, EIÕK art-s 14 ning ELPH art 21 lg-s 1.

10. EIÕK-st ei tulene üldist n-õ keelelist vabadust, st jättes kõrvale EIÕK art 5 lg 2 ning art 6 lg 3 p-d a ja e, ei näe konventsioon *per se* ette õigust kasutada teatud kindlat keelt suhtluses ametivõimudega või õigust saada pöörduja soovitud keeles vastust. Teisisõnu, eeldades, et muud konventsioonis sätestatud õigused on tagatud, on riigil ulatuslik õigus reguleerida ametliku keele kasutamist ametlikes dokumentides (EIKo 59894/00, *Bulgakov vs. Ukraina*, 11.09.2007, p 43). Küsimus keelest võib esile tõusta siiski koostoimes mõne muu EIÕK artikliga. Nii näiteks on EIK art 8 õiguse eraelu puutumatuse riivena analüüsinud küsimust, kas isik võib nõuda teiselt riigilt tema nime õigekirja muutmist, kuna emakeeles oleks nime hääldeks alavääristav tähendus (EIKo 12209/10, *Macalin Moxamed Sed Dahir vs. Šveits*, 15.09.2015), kasutada ametlikes dokumentides rahvusele omast nimekuju (EIKo 59894/00, *Bulgakov vs. Ukraina*, 11.09.2007) või nimekuju, mis rahvusest tulenevalt peegeldab nais- või meessoos vormi (EIKo 71074/01, *Mentzen alias Mencena vs. Läti*, 07.12.2004; EIKo 71557/01, *Kuharec alias Kuhareca vs. Läti*, 07.12.2004). Olgu lisatud, et Eesti kohtud ei ole pidanud põhiseadusvastaseks seda, et Eesti kodaniku passi ja sünnitunnistusse ei ole

võimalik lisada isanime kui vastavale rahvusele omast nime osa (vt nt TlnRnKo 17.02.2006, 3-04-314; TlnRnKo 10.11.2016, 3-15-1690). EIK on EIÖK art 8 raames analüüsinud ka kinnipeetava õigust suhelda telefonitsi lähedasega vähemuse keeles (nt EIKo 43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08 ja 60915/08, *Nusret Kaya jt vs. Türgi*, 22.04.2014). Artiklist 10 tuleneva sõnavabaduse piiranguna on käsitatud nt õigust kasutada valimiskampaanias vähemuse keelt (EIKo 49197/06, 23196/07, 50242/08, 60912/08 ja 14871/09, *Şükran Aydın jt vs. Türgi*, 22.01.2013), keeldu levitada vanglas vähemusrahvuse keeles ajalehti (EIKo 14946/08 jt, *Mesut Yurtsever jt vs. Türgi*, 20.01.2015) jms.

11. ENRKR art 10 lg 1 sätestab vähemusrahvusesse kuuluva isiku õiguse vabalt ja ilma vahelesegamiseta kasutada oma vähemuse keelt era- ja avalikus elus. Viimati öeldu tähendab raamkonventsiooni seletuskirja järgi üksnes avalikku kohta, mitte aga suhtlust riigiga. Avaliku võimuga suhtlus on kaetud ENRKR art 10 lg-ga 2, mis sarnaneb PS § 51 lg-ga 2, kuid ei ole otsekohaldatav, st eeldab konventsiooniga ühinenud riigi poolt täiendavate meetmete (õigusaktide) vastuvõtmist. Seega ENRKR ei näe ette üldist õigust kasutada vähemusrahvuse keelt suhtluses ametivõimudega.

12. Euroopa Kohus puutub keeleküsimumusega kokku eeskätt diskrimineerimisvaidlusi lahendades (nt EÜKo T-205/07, *Itaalia vs. Euroopa Komisjon*, 03.02.2011), aga ka vaba liikumise õiguse piiranguid analüüsid; viimast põhjusel, et näiteks nimekirjutusreeglid (nt EKo C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, 22.10.2010; EKo C-391/09, *Runevič-Vardyn ja Wardyn*, 12.05.2011) või kohustus koostada piiriülest laadi töölepingud liikmesriigi keeles (nt EKo C-202/11, *Las*, 16.04.2013) riivavad seda.

13. Vähemuste keelelised õigused ei ole absoluutsed juba seetõttu, et ühiskond vajab normaalseks toimimiseks suhtlust ühiskonnaliikmete vahel ning see on võimalik vaid juhul, kui need ühiskonnaliikmed valdavad ühist keelt (keele nn kommunikatiivne funktsioon). Akadeemilises kirjanduses kritiseeritakse rahvusvaheliste kohtute jt vaidlusi lahendavate organite praktikat, mis seab keele kommunikatiivse aspekti esiplaanile ning seda mitmekesisuse arvelt: kuigi põhimõtte tasandil toetatakse keelelist mitmekesisust, siis mitmekesisuse kaitsega kaasnevat kulu ei soovita panna riigile, veel vähem kohustada riiki, et viimane jätkaks need enamusse kuuluvate eraisikute kanda. Kui keelelised õigused seonduvad mõne muu põhiõigusega, siis võidakse kohustada riiki küll kandma võrdse kohtlemise ja vastava põhiõiguse tagamise egiidi all kulusid, mis kaasnevad vähemuse „muutmisega“ keeleliselt enamuse osaks (nt õpetama riigi keelt; vt õiguse haridusele näitel nt EIKo 15766/03, *Oršuš jt vs. Horvaatia*, 16.05.2010, p 165; EIKo 43370/04, 8252/05 ja 18454/06, *Catan jt vs. Moldova ja Venemaa*, 19.10.2012, p 137), kuid sisuliselt on sellisel lähenemisel assimileeriv ja mitmekesisust vähendav mõju.

14. Selle üle, kuivõrd peab riik lisaks sekkumisest hoidumisele vähemuste õigusi ja huve ka positiivsete meetmete abil edendama, on rahvusvahelises õiguses laialdaselt diskuteeritud. ÜRO Inimõiguste Komitee tõlgenduse kohaselt on riigil sellised kohustused tulenevalt ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-st 27 (vt üldine kommentaar nr 23, 26.04.1994, p 6.1; samal seisukohal on lapse õiguste komitee – vt üldine kommentaar

nr 11, 12.02.2009). Ka EIK on korduvalt pidanud tegelema küsimusega, kuivõrd peab avalik võim tulema isikule vastu, võttes positiivseid meetmeid, et ta saaks järgida oma rahvuse ja/või sellest tulenevate usu, keele või hariduse tavasid (vt nt viiteid kohtupraktikale komm-des 10 ja 13). Rassiliselt motiveeritud vihakuritegude kaasuses on kohus kasutanud „mõistlikud abinõud“ kriteeriumi (vt EIKo 64602/12, *R.B. vs. Ungari*, 12.04.2016, p 88). Ilmselt oleks kõnealune kriteerium kasutatav ka teiste rahvusliku identiteedi piirangute lubatavuse ja positiivsete edendamiskohustuste analüüsimisel (vt ka VõrdKS § 2 lg 1, § 6).

15. Riigi üks kohustus vähemuste kaitsmisel on karistada rahvusest ajendatud kuritegude eest, nt genotsiidi (KarS § 90, genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon, Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi art 6), nn vihakuritegude jms eest (vt KarS §-d 151, 152, Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus 2008/913/JSK teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega). Karistusnormide loomisel ei pruugi erinevate põhiõiguste vahel kohase tasakaalu leidmine olla siiski kerge, nagu näitab ka EIK praktika Armeenia genotsiidi eitamise kriminaliseerimise asjas (vt nt EIKo 27510/08, *Perinçek vs. Šveits*, 15.10.2015).

16. PS preambulist nähtub, et eelistatud on need riigi meetmed, mille eesmärk on eesti rahvuse, keele ja kultuuri kaitse. Riigil tuleb siiski iga kord (nt hariduse andmisel, avalikus teabes ja teenindamisel jms) leida kohane tasakaal ühelt poolt eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise ning teiselt poolt vähemuste õiguste vahel. Vähemuste õiguste piirangud ei tohi olla ülemäärased.

PARAGRAHV 50

Vähemusrahvustel on õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuste kultuurautonoomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

1. Vähemusrahvuste õigus luua omavalitsusasutusi kultuurilistes ja hoolekande huvides oli sätestatud juba 1920. a PS-s (analoogne säte sisaldus ka 1937. a PS-s) ning kõnealuse normi alusel võeti 1925. a vastu vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus (RT 1925, 31, 32). Rahvusvahelises õiguses oli selline normistik eeskujulik ning sellele viidatakse siamaani vähemuste õigusi käsitlevates allikates. Tänapäevaks on vähemusrahvuste omavalitsusasutuste loomine rahvusvahelises praktikas levinum, vastava õiguse näeb ette ka ENRKR. Kehtiva PS §-s 50 sätestatud vähemusrahvuste õigust kultuurautonoomiale täpsustab VRKAS.

2. Omavalitsusasutuste loomise õigus on PS kohaselt antud kitsalt vähemusrahvustele, mitte kõigile vähemuste hulka kuuluvatele isikutele. Põhiseaduse Assamblees diskuteeriti pikalt mõistete „vähemusrahvus“ ja „rahvusvähemus“ kasutamise üle (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 654, 822, 825). Vähemusrahvuse rahvusvaheliselt üldtunnustatud definitsioon puudub. Näiteks ENRKR-s on vähemusrahvuse mõiste lahtiseks jäetud ning igale riigile on jäetud võimalus otsustada, millistele gruppidele nimetatud konventsioon laieneb. Ühinedes ENRKR-ga deklareeris Eesti riik ratifitseerimiskirjas, et vähemusrahvusse kuulumise ja seega konventsioonis sätestatud õiguste laiendamise eelduseks on Eesti

kodakondsus. Täpsemalt (nagu sätestab ka VRKAS § 1) kuuluvad vähemusrahvuse hulka isikud, kes:

- 1) on Eesti kodanikud;
- 2) elavad Eesti territooriumil;
- 3) omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga;
- 4) erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest ning
- 5) on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile.

3. Vähemusrahvuse mõiste hõlmab seega objektiivset (p-d 1–4) ning subjektiivset (p 5) komponenti. Tegemist on rahvusvahelisel tasemel laialt aktsepteeritud definitsiooniga. Teatud määral on vaieldav kodakondsuse ning kauaaegsete, kindlate ja kestvate sidemete nõue, kuid rahvusvahelises praktikas on needki eeldused valitsevad (vt ENRKR nõuandekomitee 27.05.2016 kommentaar „The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights“, p-d 29–30; vrd Veneetsia komisjoni arvamuste ja raportite kogumik vähemusrahvuste kaitse kohta, 11.11.2017, CDL-PI(2018)002, lk 4–9). Konventsiooni alusel esitatavates aruannetes on Eesti riik korduvalt rõhutanud, et *de facto* lähene-takse vähemusrahvuste kaitsele nii poliitikas kui praktikas märksa laiemalt, kui eeltoodud vähemusrahvuse mõistest võiks järeldada (st VRKAS-s kirjeldatud tegevused on samaväärselt kättesaadavad muudele vähemustele), kuid ei ole pidanud vajalikuks vähemusrahvuse mõistet muuta.

4. Omavalitsusasutuste loomise õigus on vähemusrahvustele antud võimalus moodustada kultuuriomavalitsusi kultuurialaste õiguste teostamiseks. Tegu on lisavõimalusega lisaks üldi-sele igaühe õigusele koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse (PS § 48 lg 1 ls 1, EIÕK art 11; vt ka nt EIKo 44158/98, *Gorzelik jt vs. Poola*, 17.02.2014, p 92). Vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse põhieesmärkideks on emakeelse õppe korraldamine, kultuuriasu-tuste moodustamine, kultuuriütuste korraldamine, vähemusrahvuse kultuuri ja hariduse edendamiseks fondide, stipendiumide ja preemiate asutamine ning määramine jne. Lisaks omavalitsusasutuste loomise õigusele peab olema tagatud nende omavalitsusüksuste auto-noomia, s.o sõltumatu ja iseseisev tegutsemine.

5. Riik ei ole PS §-st 50 tulenevalt otseselt kohustatud tagama vahendeid vähemusrahvuste omavalitsusasutuste tegevuseks, kuid on õigustatud seda tegema. Vastav posi-tiivne toetamiskohustus võib tuleneda ka koostoimest PS §-ga 49. Senise praktika järgi saavad vähemused oma õigusi teostada ja oma kultuuri viljeleda (nt moodustada seltsse, viia ellu kultuuriprojekte) üldjuhul sõltumata vähemusrahvuseks olemisest või kultuuriautonomi-a moodustamisest. Sama suhtumine on riigil vähemuste toetamisel. Kui riik siiski eristab oma tegevuses (toetuste vms soodustuste andmisel) vähemusrahvusi ja muid vähemusi, siis PS-s vähemusrahvustele antud eristaatusest tulenevalt on ta seda põhimõtteliselt õigustatud tegema. Siiski tuleb silmas pidada, et erineval kohtlemisel oleks legitiimne eesmärk ja et see oleks proportsionaalne.

6. Käesoleva kommentaari kirjutamise hetkeks on kultuuriautonomia kahel rahvusrühmal – ingerisoomlastel (alates 2004. a) ja eestirootslastel (alates 2007. a). Ka venelased on korduvalt püüdnud saavutada kultuuriomavalitsust, kuid see ei ole õnnestunud (nt põhjusel, et omavalitsust moodustada soovijad ei ole esindanud piisavalt vene kogukonda ega omanud teiste vene seltside toetust, vt TlnRnKo 01.06.2010, 3-09-464). Seejuures on nii õiguskantsler kui kohus kritiseerinud Kultuuriministeeriumi viivituse tõttu vene vähemusrahvuse rahvusnimekirja koostamiseks esitatud taotluse menetlemisel (Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 151–153; TlnRnKo 28.11.2008, 3-07-2246/25). Et vähemusrahvuse kultuuriomavalitsusi on moodustatud nii vähe ning et venelastel kui suurimal muust rahvusest grupil ei ole see õnnestunud (sh enne teist maailmasõda), on tõstatatud küsimus, kas VRKAS eesmärk on olla üksnes deklaratiivne seadus, näitamaks Eesti riigi (näilikku) demokraatlikkust, tolerantsust ja liberaalsust, mitte aga olla tegelikku regulatiivsust ja rakendamist leidev õigusakt (vt A. Aidarov, W. Drechsler. The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. – Halduskultuur 2011, Vol 12, No 1).

PARAGRAHV 51

Igaühel on õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid.

Paikkondades, kus vähemalt pooled püsielanikest on vähemusrahvusest, on igaühel õigus saada riigiasutustelt ja kohalikelt omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles.

1. Paragrahv 51 kaitseb igaühe õigust ametlikule suhtlusele eesti keeles. Samas on teise löike abil kaitstud vähemusrahvuste õigused. Vähemuste keeleliste õiguste kohta vt § 49 komm-d 9–13. Paragrahvi 51 lg 1 kaitseb õigust pöörduda teatud keeles, mitte õigust pöörduda ning saada vastuseid isenesest, viimati nimetatud õigused on sätestatud nt PS §-des 44 ja 46. PS § 130 keelab erakorralise või sõjaseisukorra ajal § 51 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse piiramise.

2. Varasemad PS-d nägid ette kehtiva PS §-dega 51 ja 52 võrreldes analoogsed õigused.

Lõige 1

3. PS § 51 lg-s 1 määratletud põhiõigus eestikeelsele suhtlusele ametivõimudega on igaühel. Riigikohus on asunud seisukohale, et PS § 51 lg-ga 2 tagatud põhiõigus kasutada vähemusrahvuse keelt on olemuslikult seotud üksnes füüsilise isikuga ning selle õiguse laiendamine juriidilistele isikutele ei ole kooskõlas nimetatud põhiõiguse olemusega. Seadusandja võib vähemusrahvuse keele kasutamise õiguse juriidilisele isikule siiski anda eriseadusega (RKHKo 16.06.2005, 3-3-1-29-05). Iseenesest võib nõustuda, et PS § 51 lg-s 2 sätestatud põhiõiguse tekkimise eeldus (s.o kas pooled püsielanikest on vähemusrahvusest) selgitatakse välja füüsiliste isikute kaudu. Selle eelduse täitmise korral võiks kõnealune põhiõigus vähemusrahvuse keeles suhtlusele laieneda aga ka juriidilistele isikutele. Sellist seisukohta

toetaks esiteks põhiõiguste kaitseala lai käsitus ning teiseks asjaolu, et see ei ole vastuolus juriidilise isiku olemusega. Lisaks võib praktikas enamiku pöördumisi (eriti MSVS ja AvTS alusel) esitada füüsiline isik oma nimel ega vaja ilmtingimata alati juriidilise isiku nimel pöördumist (erandiks siiski nt haldusmenetlus jms). Seega oleks keelepiirang juriidilisele isikule hõlpsasti välditav.

4. Erinevalt PS § 52 lg-st 1 ei kasuta kommenteeritav säte asjaajamise mõistet. Sisuliselt normeerib PS § 51 siiski riigi ja KOV-de välist asjaajamist. Seejuures on hõlmatud mis tahes suhtlus avaliku võimuga, s.o teabenõuded, märgukirjad, selgitustaotlused, taotlused ja avaldused haldusmenetluses jne. PS § 51 (ega ka § 52) kaitsealasse ei kuulu eraisikute omavaheline suhtlus (sh nt nõuded valimistel osaleva valimisliidu nimele – vt RKPJKo 13.09.2005, 3-4-1-15-05, p 9). See ei tähenda siiski seda, et seadusandja ei võiks taolist keelekasutust reguleerida. Asjakohaseid nõuded leiab KeeleS-st, KNS-st, TKS-st, NS-st, ÄS-st jne. Eraisikute omavahelise suhtluse keelenõuded ei peaks olema üldjuhul nii ranged kui suhtluses avaliku võimuga. Nii on ka Riigikohus selgitanud, et näiteks korteriühistu kui MTÜ üldkoosoleku pidamine võõrkeeles on vastuolus KeeleS-ga, kuid tegu ei ole sellise avalikes huvides kehtestatud normi rikkumisega, mis peaks kaasa tooma üldkoosoleku otsuse tühisuse (RKTKo 27.03.2013, 3-2-1-16-13, p 15).

5. PS preambuli järgi peab riik tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. Eesti keel on eesti rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik (RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, p III). Eesti keel on riigikeel (PS § 6) ning riigiasutuste ja KOV-de asjaajamiskeel on eesti keel (PS § 52 lg 1). Kui eeltoodud PS normid kajastavad eesti keele kaitset ja kasutust kui ajalooliselt kujunenud üldistes huvides olevat põhiseaduslikku eesmärki (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p II), siis PS § 51 lg 1 näeb ette põhiõiguse – igaühel on õigus pöörduda riigiasutuste, KOV-de ja nende ametisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid. Tegemist on õigusega, mistõttu ei ole välistatud võõrkeelsed pöördumised ja vastused vabatahtlikkuse alusel (vt KeeleS § 12). Säte laieneb erinevatele eesti keele esinemiskujudele – kirjalikule, suulisele ja ka viibeldud eesti keelele.

Lõige 2

6. PS § 51 lg-s 2 sätestatud vähemusrahvuste õigus saada vastuseid vähemusrahvuse keeles tähendab, et vastavas paikkonnas asuvad riigiasutused ja KOV-d peavad tagama vastuste saamise vähemusrahvuse keeles. Ebaselge on, kas kommenteeritavale normile laieneb järgmises paragrahvis, s.o PS § 52 lg-s 3 sätestatud seadusereservatsioon, mille järgi mh vähemusrahvuse keele kasutamise riigiasutuses ning kohtu- ja kohtueelses menetluses sätestab seadus. Arvestades seda, et PS § 51 lg 2 reguleerib välist asjaajamist, olles seega seotud PS §-ga 52, ning mitmete normis kasutatud mõistete täpsustamisvajadust, tuleb sellele küsimusele vastata ilmselt jaatavalt. Nimelt on sätte sisustamisel olulise tähendusega kolm mõistet: paikkond, püsielanik ja vähemusrahvus, kuid PS nende sisu otseselt ei ava. Küll kasutab mõisteid „paikkond“ ja „püsielanik“ lisaks ka PS § 52 lg 2 (PS § 156 lg 2 kasutab seoses hääleõigusega formuleeringut „selle omavalitsuse maa-alal püsivalt

elavad isikud“) ning mõistet „vähemusrahvus“ PS § 37 lg 4 teine lause, § 50, § 52 lg 3 ja § 104 lg 2 p 10.

7. Vaieldav on, kas mõistet „vähemusrahvus“ saab ja tuleb seadusandjal sisustada samamoodi kui PS §-s 50. Kui nimetatud norm on üksnes kollektiivse iseloomuga, siis PS § 51 lg 2 tagab üksikisikule õiguse, mis võib eeldada kõrgemat kaitsetaset. Arvestades siiski süstemaatilist tõlgendust (s.o PS §-de 50–52 üksteisele järgnevat asukohta), võib seadusandja anda mõistele „vähemusrahvus“ kõigil PS §-de 50–52 kohaldamisjuhtudel sarnase sisu. Eeltoodu ei välista siiski seda, et seadusega võib üksikisikule näha ette enam õigusi. Teisisõnu, näiteks kui vähemusrahvuse kultuuriautonomia moodustamisel on seadusandja vähemusrahvusesse kuulumise sidunud Eesti kodakondsusega, siis õigus vähemusrahvuse keele kasutamisele võib sõltuda, aga ei pea sõltuma Eesti kodakondsuse omamisest.

8. PS ettevalmistavatest Põhiseaduse Assamblee materjalidest selgitusi, miks PS-s eristatakse mõisteid „paikkond“ ja „kohalik omavalitsus“, paraku ei leia. Niinimetatud Adamsi eelnõus oligi otseselt kasutatud kohaliku omavalitsuse mõistet (§ 24); nn Raidla eelnõu kasutas aga paikkonna mõistet (§ 47) (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 137, 173, 426, 1145, 1172). Ühest küljest võib väita, et kuna PS eristab nimetatud mõisteid, siis ei tohiks ka seadusandja neid samastada. KeeleS §-s 9 on seadusandja seda siiski teinud ning PS § 51 lg-s 2 sätestatud õiguse (ja ka PS § 52 lg 2) sisustanud KOV kaudu. Paikkonna ja KOV võrdsustamise kasuks räägib argument, et nende eristamine võib muuta eri keelte kasutuse korraldamise ühe ja sama kohaliku omavalitsuse piirides praktikas keerukaks ning oleks inimesele ebaselge (nt sama valla ühes külas saab kasutada vähemusrahvuse keelt, teises külas või valla keskses aga mitte). Kui omavalitsused on väikesed ja seega eelduslikult seal elav kogukond homogeenne, on seadusandja teinud valik põhjendatud ega tohiks seada vähemusrahvusi ebasoodsasse olukorda. Teisalt on seadusandjal suur otsustusruum kohalike omavalitsuste haldusterritaalse korralduse ja seega ka nende suuruse kujundamisel (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 89). Kuna 2016.–2017. a omavalitsusüksuste võimekuse parendamise eesmärgil toimunud haldusterritaalse reformi tulemusel on omavalitsuste arv vähenenud, ühes omavalitsuse üksuses elavate inimeste arv üldjuhul suurenenud (reegel: miinimum 5000 elaniku) ja sellest tulenevalt ka kogukondlik homogeenus vähenenud, oleks seadusandjal aeg kaaluda, kas anda paikkonna mõistele uus sisu, tagamaks KeeleS kooskõla PS-ga. Alternatiiviks on muuta tõlgi kaasamisega seotud kulude kandmise normistikku, sest kehtiva õiguse järgi tuleb avaliku võimu poole pöörduval inimesel üldjuhul endal kanda tõlgi kaasamise kulud (vt nt HMS § 21). Administratiivsetel raskustel ei tohiks olla määravat rolli keelekasutuse korraldamisel ja seeläbi põhiõiguste tagamisel.

9. KeeleS § 9 lg-d 2 ja 3 määratlevad püsielaniku rahvastikuregistrijärgse elukoha kaudu aasta 1. jaanuari seisuga. Arvestades asjaolu, et RRS lähtub eeldusest, et registrisse peaks üldjuhul olema kantud selle elukoha aadress, mida inimene kasutab püsivalt elamiseks, ning et tegu on riigi põhiregistriga, on taoline lähenemine mõiste „püsielanik“ sisustamisel põhjendatud (vrd ka RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p-d 132–139).

10. Kuigi PS 51 lg-s 2 mainitakse üksnes vastuste saamise õigust, on loogiline, et hõlmatud on ka vähemusrahvuse keeles pöördumise õigus, sest üldjuhul on muus keeles vastamine ametiasutuse jaoks koormavam kui saadud dokumendist arusaamine. Kehtiva KeeleS § 9 lg 1 lähtub põhimõttest, et vähemusrahvuse keeles antakse vastus eestikeelse vastuse kõrval, st vastus tuleb koostada kahes keeles. Arvestades asjaolu, et avalik võim peab tagama ka kolmandate isikute kaitse (vt ka PS § 44, § 51 lg 1), on kakskeelsuse nõue põhjendatud.

PARAGRAHV 52

Riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel.

Paikkondades, kus elanike enamiku keel ei ole eesti keel, võivad kohalikud omavalitsused seaduses sätestatud ulatuses ja korras kasutada sisemise asjaajamiskeelena selle paikkonna püsielanike enamiku keelt.

Võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamise riigiasutuses ning kohtu- ja kohtueelses menetluses sätestab seadus.

1. Paragrahv 52 konkretiseerib ühelt poolt § 6 sätet, mille kohaselt riigikeel on eesti keel, ning on seega määratud kaitsma eesti keele staatust. Teiselt poolt kaitseb § 52 lg 2 vähemuste huve ning tagab teatud KOV-dele õiguse otsustada sisemise asjaajamise keele üle.

Lõige 1

2. Põhiline riigi ja KOV-de asjaajamiskeel on eesti keel (PS § 52 lg 1). Asjaajamine on igasugune ametlik suhtlemine ning ametlike dokumentidega seonduv tegevus, näiteks koosolekute ja istungite pidamine või dokumentide koostamine ja kasutamine. Teisisõnu tuleb asjaajamiskeelt PS § 52 mõttes mõista laias tähenduses – selleks on seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalike ülesannete täitmisel teabe edastamisel kasutatav keel, kusjuures hõlmatud on nii mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teabe edastamine kui ka suuline suhtlus. Praktikast on seadusandja asjaajamiskeele kõrval kasutanud ka töökeele mõistet.

3. Asjaajamiskeele sätteid saab jagada kaheks: välise asjaajamise keel (PS § 51 ja § 52 lg 1) ning sisemise asjaajamise keel (PS § 52 lg-d 1 ja 2). Välise asjaajamise keel on näiteks haldusmenetluse keel; teabe keel, mille suhtes kehtib avalikustamiskohustus või keeld tunnistada seda asutusesiseseks teabeks; ürituste (koosolek, istung vms) keel, kus saab osaleda igaüks või kus kolmandate isikute osalemise võimalus ei ole diskretsioonivaba jms. Sisemise asjaajamise keel puudutab näiteks õigustloovate aktide ja halduse üksikaktide (mis ei ole haldusaktid) eelnõude keelt enne nende kooskõlastamiseks saatmist või vastuvõtmiseks esitamist, asutusesiseselt adresseeritud kirjalike dokumentide, mida dokumendiregistris ei registreerita (arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm), keelt, ametnikevahelist suulist teabe edastamist tingimusel, et puudub vajadus tagada kolmanda isiku õigus eestikeelsele teabele jne.

4. Praktikas võib probleemne olla valitud esinduskogude (nt volikogu ja Riigikogu) liikmete keeleoskus ning seeläbi PS § 52 lg-st 1 tuleneva eestikeelse asjaajamise ja § 51 lg-s 1 sätestatud õiguse pöörduda eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid nõuete täitmine. Keelelõude kehtestamist (ehk passiivse valimistsensuse) esinduskogu liikmetele on Riigikohus pidanud vähemasti KOV volikogu puhul põhimõtteliselt õigustatuks (vt RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98; RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98) ning keeleoskuse puudumise tõttu on tühistatud valimiskomisjoni otsuseid isiku registreerimise kohta volikogu liikmeks (vt nt RKHKm 30.10.1998, 3-3-1-33-98). Ka EIK on pidanud keeleksensust iseenesest lubatavaks (EIKo 46726/99, *Podkolzina vs. Läti*, 09.04.2002, p 34). Veneetsia komisjoni valimiste hea tava koodeks (Code of Good Practice in Electoral Matters, 23.05.2003, CDL-AD (2002) 23 rev), loetledes ammendavalt lubatavad kandideerimispiirangud, keeleoskust siiski ei nimeta. Ka kehtivad valimisseadused ei näe keeleksensust ette (keeleksensused tunnistati kehtetuks 2001. a (RT I 2001, 95, 588)). Samas sätestavad nii RKKTS Riigikogu asjaajamise kohta kui ka KOKS volikogu istungite kohta, et kasutatav keel peab olema eesti keel. Esinduskogu liikmetel, kes ei valda eesti keelt, peaks olema lubatud tõlgi kasutamine ning seda nii sisesises kui ka välises asjaajamises. Iseküsimus on, kes peaks katma tõlgi kasutamise kulud. Üldjuhul tuleb saadikutel tõlge tagada omal kulul (KOKS § 41 lg 4 sätestab erandi volikogu ja valitsuse istungite vähemusrahvuse keelde tõlkimise kohta – teatud tingimuste täitmisel võib tõlge toimuda n-ö avaliku raha eest).

5. PS § 52 lg-s 1 sätestatud reeglist, mille järgi asjaajamiskeel on eesti keel, on kaks erandit. Esiteks, välise asjaajamise kohta PS § 51 lg-s 2 sätestatu (vt § 51 komm-d). Teiseks, sisesise asjaajamise kohta PS § 52 lg-s 2 ette nähtu.

Lõige 2

6. Paragrahvi 52 lg 2 kohaselt võib paikkondades, kus elanike enamiku keel ei ole eesti keel, KOV seaduses sätestatud ulatuses ja korras kasutada sisemise asjaajamiskeelena selle paikkonna püsielanike enamiku keelt.

7. Kommenteeritav norm ei anna isikule subjektiivset õigust. Vaatamata oma asukohale põhiõiguste peatükis on tegu objektiivse õiguspõhimõttega – kohaliku omavalitsuse sisesise korralduse normiga, mille õigem asukoht oleks PS XIV ptk-s ja mis on II ptk-s ilmselt eesmärgiga reguleerida sama küsimust ühes kohas. Erinevalt PS § 51 lg-st 2 ei sisalda see ka kohustust vähemuse keele kasutamiseks. KOV iseotsustusõigus muu keele kasutamisel on piiratud seaduses sätestatud ulatuse ja korraga ning tingimusega, et muud keelt kasutatakse sisemises asjaajamises. Kindlasti tuleb ka silmas pidada, et vaatamata sisemise asjaajamise keelele tuleb tagada PS § 51 lg-st 1 tulenev välise asjaajamise eestikeelsuse nõue ning eestikeelsele teenistujale õigus eestikeelsele suhtlusele. Seetõttu oleks soovitatav, et seadus näeks ette muu keele kasutamise eesti keele kõrval, mitte asemel.

8. Mõistete „paikkond“ ja „püsielanik“ kohta vt § 51 komm-d.

9. Erinevalt PS § 51 lg-st 2 ei ole PS § 52 lg 2 seotud sellega, kas vastavas paikkonnas elavad vähemused kuuluvad vähemusrahvuse hulka (st on kodanikud) või mitte. Seega on § 52 põhimõtteliselt kohaldatav näiteks Ida-Virumaa omavalitsustes. Võrreldes §-ga 51 on PS § 52 lg 2 kitsam aga selle poolest, et normis sätestatud erand muu keele kasutamiseks kehtib vaid KOV-de, mitte riigiasutuste kohta.

10. Seaduses on lubatud sätestada püsielanike enamiku keele kasutamise ulatus ning kord. Vastavad reeglid on ette nähtud KeeleS §-s 11. Põhiliseks piiranguks KOV-de õigusele on nõue, et vähemusrahvuse keele kasutamine toimuks lisaks eesti keele kasutamisele. Selline nõue mahub PS § 52 lg 2 „ulatuses“ klausli alla. Kõik avalikud teenistujad ja muud töötajad peavad eesti keelt oskama, sõltumata asjaolust, kas vähemusrahvuse keel on sisemise asjaajamise keelena kasutusel või mitte (KeeleS § 23). Teiseks KeeleS-s sätestatud nõudeks on, et selle õiguse kasutamine toimub Vabariigi Valitsuse otsusel ja KOV volikogu ettepanekul. KeeleS-s ette nähtud Vabariigi Valitsuse luba PS § 52 lg 2 iseenesest ei välista, kuid kindlasti ei ole tegu ainuvõimaliku lahendusega. Narva ja Sillamäe on korduvalt pöördunud Vabariigi Valitsuse poole KeeleS §-s 11 nimetatud loa saamiseks, kuid luba ei ole antud. Peamise argumendina keeldumisel loa andmisest on Vabariigi Valitsus tuginenud asjaolule, et nimetatud omavalitsustes n-õ puudub eesti keel (eesti keelt ei kasutata piisavalt), mille kõrval muud keelt kasutada, st muu keele kasutuselevõtmise järel ei ole tagatud asjaajamine eesti keeles.

Lõige 3

11. PS § 52 lg 3 sätestab, et võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamise riigiasutuses ning kohtu- ja kohtueelses menetluses sätestab seadus. Võõrkeelte kasutamise riigiasutustes (aga ka muudes avaliku võimu volitusi omavates asutustes) haldusmenetluse käigus sätestab üldseadusena HMS, kuid sellest võib olla erinorme (nt rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes VRKS § 10 lg 2 p 1). Võõrkeelte kasutamist kohtumenetluses ja kohtueelses menetluses reguleerivad vastavad menetlusseadustikud (vt ka EL Nõukogu direktiiv 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded). Paragrahvi 52 lg 3 tõlgendamisel tuleb arvestada, et PS sätestab teatud reeglid vähemuste keele kasutamise osas muudes paragrahvides. Näiteks tagab § 21 õiguse saada isikule arusaadavas keeles teada vabaduse võtmise põhjus. Lisaks tuleb silmas pidada PS § 104, st teatud juhtudel tuleb keelekasutus sätestada konstitutsionaalses seaduses, nt kohtumenetluste keel, Riigikogu töökeel jms.

PARAGRAHV 53

Igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Hüvitamise korra sätestab seadus.

1. Paragrahv 53 sätestab isiku kaks põhikohustust, mis on suunatud parema keskkonnaseisundi tagamisele: säästmiskohustus kui kohustus mitte tekitada kahju ja hüvitamiskohustus

kui tekitatud kahju heastamisele suunatud kohustus. Koos §-dega 5, 13 ja 14 on §-l 53 ka keskkonnaõiguse tagamise funktsioon, pannes riigile kohustuse keskkonnakaitsega seotud küsimuste seadusega reguleerimiseks. Ühtlasi on PS-s sätestatud keskkonnakaitse põhimõtted õigustuseks, mis annavad aluse riivata teisi põhiõigusi (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 63; RKKKo 14.01.2011, 3-1-1-100-10, p 11).

2. Niisugust sätet varasemates Eesti PS-des ei tuntud. Samalaadseid regulatsioone leidub ka paljude teiste riikide PS-des. Ulatuslikud keskkonnakaitse kohustused on riigid võtnud endile arvukate rahvusvaheliste lepingutega, millega pannakse kohustusi keskkonna kaitseks ka üksikisikutele. Oluline osa keskkonnaõiguse regulatsioonist tuleneb EL õigusest (ELTL art-d 191–193).

3. Sättes räägitakse nii „elu- ja looduskeskkonnast“ kui ka „keskkonnast“. Terminikasutuse erinevus ei ole õiguslikult oluline. Ka hüvitamiskohustus puudutab kahju, mida tekitatakse elu- ja looduskeskkonnale. Mõistete erinevust saab põhjendada lause keelelise lihtsuse vajadusega. Mida tuleb mõista aga elu- ja looduskeskkonnana, on praktika kujundada. Ilmne on, et looduskeskkonnana saab mõista nii elusat kui ka eluta loodust, sh vee, välisõhu, pinnase ning taimestiku ja loomastiku elemente. Mõiste piir ei saa aga ulatuda inimese kujundatud tehiskeskonnani tervikuna: elukeskkond puudutab reaalselt ümbrust, kus inimesed elavad ja mida nad pidevalt kasutavad. Ka Põhiseaduse Assamblee aruteludes selgitati, et elukeskkonna all ei peeta silmas sotsiaalset keskkonda. Üldise arvamuse kohaselt hõlmab see mõiste ka inimtegevuse käigus kujundatud loodust, nt linnaparke. Senises praktikas ei ole sätet mõistetud nii, et see hõlmaks elukeskkonna arhitektuuri- ja kunstiväärtustega seotud osa.

4. Nii keskkonna säästmise kui ka keskkonnakahju hüvitamise kohustus §-s 53 on eeskätt avalik-õiguslikud. Keskkond on omandiülene üldine õigushüve, mida kaitstakse avalikes huvides (RKTko 15.02.2017, 3-2-1-158-16, p 13; RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 24). Hüvitis keskkonnale tekitatud kahju eest tuleb sisse nõuda avalik-õiguslikus menetluses, kuigi kehtivas õiguses on ka näiteid, kus riigil tuleb hüvitist nõuda tsiviilhagiga tsiviil- või kriminaalmenetluses (vt RKTko 15.02.2017, 3-2-1-158-16, p-d 14–17). Põhikohustuse täitmist saab isikult nõuda üksnes riik ja teised avaliku võimu kandjad, mitte aga teised üksikisikud. Keskkonna säästmiseks saab keskkonnaohtu vältimise nõuet, parima võimaliku tehnoloogia kasutamist, oma tegevusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamise eest hoolitsemist ja muid säästmisabinõusid samuti esitada üksnes riik, mitte aga teised isikud.

Samas võib teistel isikutel olla õigus nõuda riigilt niisuguste nõuete esitamist kaitsepõhiõiguse (vt § 13 komm-d) alusel mõne oma teise põhiõiguse, nt eraelu puutumatuse (§ 26), õiguse tervise kaitsele (§ 28) või omandipõhiõiguse (§ 32) kaitseks. See võib toimuda näiteks avaliku võimu poolse järelevalvemenetluse alustamise taotlemise kaudu (vt nt RKKKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10, p 15). Keskkonda säästvate meetmete kasutamist on võimalik nõuda ka eraõiguslikes suhetes teistel alustel. Näiteks võivad omandi kaitseks mõeldud eraõiguslikud nõuded olla samuti suunatud sellisele tulemusele. Tsiviilvastutus teisele isikule põhjustatud kahju eest, mis kaasneb keskkonnale kahju tekitamisega, on PS tasemel ette nähtud §-s 25.

5. Paragrahvis 53 sätestatud põhikohustuste täitmise nõudmine otse PS-le tuginedes ilma seadusandja poolt kohustuse täpsustamiseta on probleemne kohustuse abstraktsuse tõttu. See võib olla võimalik üksnes säästmiskohustuse osas, arvestades hüvitamiskohustuse olemuselt konkreetsemat iseloomu ja §-st 113 tulenevat koormiste ja lõivude seadusega sätestamise kohustust. Tavapärane on siiski keskkonnaalaste kohustuste täpsustamine seadusega, nt KeÜS 2. ja 3. ptk-s, SÄAS-s, aga ka karistusõiguse normides.

Säästmiskohustus

6. Elu- ja looduskeskkonna säästmise kohustus täidab eesmärgi ära hoida keskkonnale kahju tekkimist ja sellega ka inimeste elukeskkonna ja -kvaliteedi halvendamist. Ulatuses, milles keskkonda mõjutav tegevus puudutab teiste isikute õigusi, tulenevad antud põhikohustuse sisuks olevad nõuded ka § 19 lg 2 ja §-de 26, 28 või 32 koosmõjust.

Põhikohustusena ei ole PS-s keskkonna säästmise kohustust piiratud. Kohustuse sisu ja ulatust saab põhikohustuse täitmise tagamiseks seadusega täpsustada. PS sõnastuses on kohustus küll realiseeritav, ent ei anna piisavat tulemuslikkust, kui isikutele ei panda täpsemaid säästmiskohustusi konkreetsetel juhtudel.

7. Selle põhikohustuse adressaadiks on igaüks, st nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Riigile endale nimetatud kohustus ei laiene, ent see ei tähenda, et riik vabaneks säästmiskohustusest. Riigi selline kohustus tuleneb §-st 5, lisaks kaudsel ka §-dest 13 ja 14.

8. Säästmiskohustuse ulatus ei saa olla igaühele absoluutne. Kohustuse panemisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõtet (§ 11) ja konkreetsetel juhtudel selle mõju üksikisiku teistele põhiõigustele, mida säästmiskohustus võib piirata (nt ettevõtlusvabadus §-s 31 ja omandipõhiõigus §-s 32). Keskkonnahäiringute vältimise meetmeid saab isikult nõuda ulatuses, mida ta on võimeline täitma. Sellise igaühe üldkohustuse piiramine mõistlikkusest lähtudes tuleneb eelkõige asjaolust, et kahju vältimine ja vältimismeetmete rakendamine ei pruugi olla eriteadmisteta isikule jõukohane.

9. Säästmiskohustus ei lõpe, kui keskkonnale juba tekitatakse kahju. Paragrahv 53 nõuab ka sellisel juhul kahju edasise suurenemise vastu abinõude kasutamist.

10. Keskkonnaõiguses tuntud loodusvarade säästliku kasutamise põhimõttele (vt ka § 5 komm-d) lisaks tuleneb säästmiskohustusest ka vältimis põhimõte, mis nõuab, et ohte keskkonnale tuleb vältida. Keskkonna säästmise põhimõttega on vastuolus nii keskkonnaressurside ebaotstarbekas ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse vajadusi mitteamestav kasutamine kui ka tegevus, millest lähtub oht keskkonnale ülemääraste kahjustuste tekkeks.

11. Ka keskkonnaõiguses tunnustust leidnud ettevaatusprintsipi põhiseaduslik õigustus on seotud säästmiskohustusega. Keskkonna säästmine ei ole tulemuslik, kui piisavate teadmiste puudumise korral või muul põhjusel ettevaatamatusest keskkonnale kahju tekitatakse. Ettevaatusprintsipi kohaselt tuleb keskkonnariske kohaste ettevaatusmeetmete abil võimalikult suurel määral vähendada, rakendades selleks sobivaid meetmeid, eelkõige parimat

võimalikku tehnikat ja parimat keskkonnatava. Otsuste tegemisel, mis võivad mõjutada keskkonnaseisundit, tuleb välja selgitada keskkonnamõju, selleks vajadusel asjakohase menetluse (nt keskkonnamõju hindamine) läbiviimisega. Säästmispõhimõtte täitmiseks on isik kohustatud olema teadlik tema tegevusega kaasnevatest keskkonnaohtudest.

12. Seadusega on säästmispõhimõtet keskkonnaõigusvaldkondades seadustes täpsustatud ja konkretiseeritud. SääAS üldisi põhimõtteid sätestava seadusena on vaid üks neist.

Mida ulatuslikumad on võimalikud ohud keskkonnale, seda detailsemalt tuleb seadusega sätestada kohustused üksikisikutele. Isikule pandavate kohustuste ulatus, arvestades nõuet, et selline kohustus peab olema proportsionaalne avaliku huviga ära hoida keskkonnahäiringut, peab sõltuma isiku käitumisest tuleneva võimaliku keskkonnahäiringu ulatusest. Nii on THS-ga, mis käsitleb kõige suurema ulatusega keskkonnariskidega tegevusi, nähtud ette säästmiskohustusest tulenevad kohustused kõige ulatuslikumalt ja detailsemalt. Säästmiskohustus ei saa ulatuda nii kaugele, et tänapäevane inimtegevus, sealhulgas tööstuslik tootmine, muutuks võimatuks. See tähendab, et ühiskond peab riskid ja saadava kasu läbi kaaluma ning kui tegevus on vajalik vaatamata kaasnevatele riskidele, siis leppima ka sellega kaasneva häiringu või kahjuga, võimalusel neid siiski vältides, vähendades või muul viisil tasandades. Seejuures on põhjendatud rakendada tänapäevaseid meetmeid keskkonna hoidmiseks, nt taastuvate energiaallikate kasutamine või töhus elektritootmine (vt nt RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 102). Keskkonnakaitseks kehtestatav regulatsioon peab käima ajaga kaasas ning on loomulik, et isikute kohustused elu- ja looduskeskkonna säästmisel järk-järgult muutuvad või täpsustuvad (vt ka § 5 komm 9).

Keskkonnakahju hüvitamine

13. Keskkonnakahju hüvitamise kohustus määrab keskkonnavastutuse põhialused.

14. Keskkonnakahju hüvitamise kohustus ei ole kattuv keskkonnaõiguse põhimõttega „saastaja maksab“ (keskkonna kasutamisega seotud kulude kandmise põhimõte). Nimetatud põhimõtte ei puuduta üksnes juhtumeid, kus keskkonnakahju on tekitatud (hõlmates küll ka neid), vaid ka säästmiskohustuse täitmisele suunatud kulutuste kandmist. Saastajamaksab-põhimõttest tulenevalt tuleb keskkonnakasutusest ja keskkonnahäiringutega põhjustatud või nendega seotud kulutused kanda keskkonnakasutajal endal. Eelkõige on sellisteks kuludeks parima võimaliku tehnoloogia kasutamise ja võimaliku keskkonnamõju hindamisega seotud kulud, aga ka kahjud ja kulud keskkonna saastamisest. Keskkonna kasutamisega seotud kulutused peavad peegelduma nende toodete ja teenuste hinnas, mis koormavad keskkonda tootmise, transpordi, tarbimise või elutsükli muus staadiumis.

15. Keskkonnakahju hüvitamine erineb keskkonna säästmisest selle poolest, et keskkonnakahju tekitatakse või on juba tekitatud ning keskkonnas toimunud muutusi tuleb leevendada heastamise või muu hüvitamise teel. Kahju hüvitamise kohustus täidab siiski osaliselt säästmiskohustusega sama eesmärgi, kallutades või sundides isikut hoiduma kahju tekitavast tegevusest kahju hüvitamise kohustuse panemise kaudu. Selle kohustuse eesmärk on aga ka keskkonnale tekitatud kahju kõrvaldamine isiku enda poolt või selleks

isikult vahendite saamine ning seega keskkonna kõrge kaitstuse taseme ja hea keskkonnaseisundi eest hoolitsemine.

16. Kahju hüvitamise kohustuse esmasteks tingimusteks on keskkonnakahju ja selle tekitamine hüvitamiskohustusega isiku poolt. Hüvitamiskohustuse piiritlemisel on üldiselt kohaldatavad § 25 hüvitamiskohustuse tingimused (vt § 25 komm-d). Erandiks on seejuures, et keskkonnakahju tekitamine ei pea toimuma õigusvastaselt, vaid hüvitamisele kuulub seaduses sätestatud juhtudel ja korras ka õiguspärase tegevusega keskkonnale tekitatud kahju.

17. Põhikohustusena ei ole PS-s keskkonnakahju hüvitamise kohustust piiratud ning PS alusel saaks nõuda keskkonnakahju hüvitamist sõltumatult selle tekitamise konkreetsetest asjaoludest. Seadustega on siiski kahju hüvitamise kohustust täpsustatud või piiratud, nt seatud mõnel juhul eelduseks kahju tekitaja süü.

18. Seadustes defineeritakse keskkonnakahju mõiste, millest lähtudes keskkonnakahju hüvitamise kohustust reguleeritakse (nt KeVS § 2 lg 1). PS terminitel on autonoomne tähendus, mis võib erineda seadusega määratletust. Põhikohustuse panemisel on PS terminitel siiski väike tähtsus. Seadusandja ei saa laiendada kohustuse ulatust seaduses võrreldes PS-s sätestatuga, kui selleks puudub legitiimne eesmärk. Ka juhul, kui § 53 kohustust mõista kitsamalt, on seadusega võimalik muude legitiimsete eesmärkide saavutamiseks panna isikule kohustusi ka muu kahju hüvitamiseks samalaadsetes valdkondades.

19. Keskkonnakahju ei ole PS tähenduses igasugune mõjutus, mis inimtegevusega kaasneb. Lai keskkonnakahju mõiste ei täidaks eesmärki, mis §-s 53 on väljendatud. PS eesmärk ei ole ära hoida majanduse arengut või pärssida inimtegevust keskkonna muutumata püsimiseks. Mis tahes keskkonnakasutus ei paranda, vaid pigem halvendab keskkonnaseisundit. Samas ei ole praktiliselt ega õiguslikult mõeldav kogu inimtegevuse käsitlemine keskkonnakahju tekitamisena. Seetõttu on oluline piiritleda, millisest hetkest alates kahjustatakse keskkonda sellises ulatuses, et on vajalik kahju hüvitamine või kahjustuse kõrvaldamine kahju heastamise kaudu.

20. Keskkonnakahju ei kujuta endast varalist ega mittevaralist kahju (vt ka § 25 komm-d). Looduskeskkonnal ja -objektidel on lisaks kaubalis-rahalisele väärtusele ka objektiivne, omaniku seisukohast sõltumatu väärtus, mille kahjustamine tuleb hüvitada (RKKKo 16.12.1997, 3-1-1-109-97). Rahaline hüvitis ei suuda ka alati tagada keskkonnale tekitatud kahju heastamist, kui taastamis- ja heastamiskohustusi ei ole võimalik objektiivselt täita (nt liigi hävitamine või välisõhu seisundi halvendamine). Kahju rahalise hüvitamise määrad ei ole ega ka pea olema seetõttu üheselt seotud keskkonnaseisundi taastamise kuludega, vaid võivad sõltuda ka keskkonnaseisundi parandamise alternatiivsete võimaluste maksumuselt. Tekitatud kahju suuruse kindlaksmääramisel rahas ei ole seetõttu nõutav, et tasutav summa vastaks keskkonnaseisundi taastamise kuludele. Hüvitise suuruse määramisel tuleb aga arvestada proportsionaalsuse põhimõtet (RKHKO 21.03.2016, 3-3-1-72-15, p-d 24, 26; RKHKO 17.03.2005, 3-3-1-3-05, p 13). Summade suuruse määramisel tuleb arvestada kohustuse kehtestamise eesmärki ära hoida ja heastada keskkonnale tekkivat kahju.

Sellised summad tuleb § 113 kohaselt kindlaks määrata seadusega, kuigi nende kujunemist mõjutavad normid võivad osaliselt olla kehtestatud ka määrustega (nt RKHKo 21.03.2016, 3-3-1-72-15, p-d 17–20). Keskkonnatasude suurus ja maksmise kord on sätestatud KeTS-ga, lisaks reguleeritakse keskkonnakahju rahalist hüvitamist ka teistes seadustes (vt komm 23).

21. Põhikohustuse adressaadiks on igaüks, st nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Riigile endale nimetatud kohustus ei laiene, ent see ei tähenda, et riik vabaneks alati kahju natuuras hüvitamise või muude heastamismeetmete rakendamisest. Riigi selline kohustus tuleneb §-st 5, aga võib tuleneda ka nt §-dest 13 ja 14, kui kahju riivab mõne isiku õigusi. Kohustus lasub üldjuhul kahju tekitajal. Et kohustuse eesmärk ei ole kahju tekitaja karistamine, ei ole sellise kohustuse eelduseks siiski alati kahju tekitamine kohustuse adressaadi poolt. Keskkonnakaitselise eesmärgiga ettenähtud loa omaja võib vastutada ka kahju eest, mida ta ise ei ole tekitanud, kuid mille põhjustas tema hooletus tegevuse läbiviimisel ja sellega kolmandate isikute poolt kahju tekitamise võimaluse loomine või selle takistamata jätmine. Sellise riskivastutuse kohaldamise eelduseks peaks olema kahju tegeliku põhjustaja tuvastamata jätmine või tema poolt kahju hüvitamise välistatus või piiratus.

22. Kuna põhikohustus on üldine, on selle raames võimalikud erinevad keskkonnavastutuse süsteemid. Seejuures ei ole ka keskkonnakahju hüvitamine piiratud rahalise hüvitisega. Keskkonnakahju hüvitamine võib PS tähenduses tähendada nii keskkonnakahju reaalselt heastamist kui ka teatud rahaliste tasude või hüvitiste tasumist keskkonnakasutuse või keskkonnale kahjuliku tegevuse eest. Hüvitise mõiste §-s 53 sisaldab seega nii hüvitist natuuras kui ka rahalist hüvitist. Millist nimetatutest tekitatud keskkonnakahju hüvitamiseks valida, on seadusandja või tema volitusel täidesaatva riigivõimu otsustada. Arvestades kohustuse eesmärki, tuleb eelistada hüvitamist natuuras (vrd KeVS § 19), kuid alati ei ole see võimalik või otstarbekas. Õiguspäraselt keskkonnakahju tekitamine on seejuures üheks erandiks. Sellisel juhul ei ole keskkonnakahju võimalik vältida ning selle talumist õigustab muu oluline avalik huvi. Kui muude avalike huvide tõttu tekitatakse keskkonnale kahju, tuleb see tasandada kas asendusmeetmete rakendamise teel (nt metsaraie puhul uute puude istutamisega samale alale või mujale) või rahaliselt, et võimaldada keskkonnakaitselise abinõude kasutamist tekitatud kahju korvamiseks muul viisil (vt KeTS § 4). Neid abinõusid võib kombineerida. Õigusvastase kahju tekitamise korral tuleb eelistada kahjustatud keskkonna taastamist, mis on võimalik maastiku, veekogu, põhjavee või pinnase kahjustamise korral. Välisõhu kaitse puhul isikule natuuras hüvitamise kohustuse panemine ei ole praktikas võimalik ning sellisel juhul tuleb eelistada rahalist hüvitist.

23. Praegu ongi rakendatud keskkonnakahju heastamist ja rahalist hüvitamist kombineeritult. KeVS näeb teatud keskkonnakahju liikide korral ette keskkonnakahju vältimise ja reaalse heastamise. Piiratud ulatuses on võimalik isikuid kohustada keskkonnakahju natuuras heastamisele suunatud toiminguteks keskkonnajärelevalve ja teiste korrakaitsete tegevustega.

Lisaks aga on seadusega kehtestatud keskkonnatasud, mida rakendatakse ka õiguspärase tegevuse korral ja mille üks eesmärk on mõjutada isikuid keskkonna- ja ressursisäästlikumalt käituma (RKHKo 21.03.2016, 3-3-1-72-15, p 18; RKHKo 17.03.2005, 3-3-1-3-05, p 9; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 27). Loodusvarade säästva kasutamise kõrval võib

keskkonnatasude legitiimseks kõrvaleesmärgiks olla ka riigieelarve tulude suurendamine (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p-d 63–64). Õiguspärase keskkonnakasutuse kõrval rakendatakse KeTS alusel kõrgendatud tasumäärasid teatud reguleerimata, eeskätt ilma vastava loata toimuvatel keskkonnakasutuse juhtumitel. Hüvitamiskohustused on osaliselt (enamasti rahalise hüvitise määramise osas) sätestatud ka teiste keskkonnaõiguslaste seadustega, nt MS, JäätS, KPS, LKS, JahiS ja MaaPS-ga. Ka neil juhtudel on tegemist keskkonnale tekitatud kahju hüvitamisega, mille alusnormid tulenevad avalikust õigusest (RKTko 15.02.2017, 3-2-1-158-16 koos edasiste viidetega). Vastutus keskkonnale tekitatud kahju eest võib tuleneda ka rahvusvahelisest õigusest. Naftareostusest põhjustatud kahju korral kehtiva tsiviilvastutuse 1992. a rahvusvahelise konventsiooni, naftareostusest põhjustatud kahju kompenseerimise rahvusvahelise fondi asutamise 1992. a konventsiooni ja punkrikütuse-reostusest põhjustatud kahju eest kantava tsiviilvastutuse 2001. a rahvusvahelise konventsiooniga on ette nähtud kahju hüvitamine reostuse korral. Samuti on ratifitseerimiseks avatud ohtlike ja kahjulike ainete mereveoga tekitatud kahju eest kantava vastutuse ja kahju hüvitamise konventsioon ja protokoll, mis ei ole veel jõustunud.

24. Õigus puhtale keskkonnale ei ole §-s 53 otsesõnu märgitud ning selle sätestamist ei seadnud eesmärgiks ka Põhiseaduse Assamblee. Põhiseaduse Assambleel arutelul olnud eelnõu varasemates versioonides sisaldas ka sätte, et riik kaitseb loodust ja tervislikku elukeskkonda. Arutelude tulemusena sõnastust muudeti ning otsesõnu sellist riigi kohustust PS-s ei mainita (§ 5 komm 10). Riigikohus on selgitanud, et kehtivast õigusest ja Riigikohtu praktikast ei saa järeldada, et iseseisvalt kaitstavaks subjektiivseks õiguseks on õigus puhtale keskkonnale. Isiku emotsionaalsetele, majanduslikele, kultuurilistele vajadustele ning elukeskkonna kvaliteedinõuetele vastav looduskeskkond on igaühe jaoks oluline väärtus. Sellist väärtust kaitseb õigus praegusel ajal mitmel viisil, näiteks looduslike liikide ja loodusalade kaitse korraldamise ja inimtegevusest lähtuvate keskkonnamõjude õigusliku piiramise teel, samuti vastutusmehhanismide loomise kaudu. Isik saab seaduses sätestatud viisil ja ulatuses osaleda keskkonda mõjutavate otsustuste ettevalmistamisel, samuti vaidlustada keskkonda mõjutavaid otsuseid ja toiminguid. Õigus puhtale looduskeskkonnale saab iseseisva subjektiivse õigusena kujuneda siis, kui õiguslikult on fikseeritavad sellist keskkonda iseloomustavad näitajad ja igaühe talumiskohustus keskkonnamõjurite suhtes. Praegu on sellised õiguslikud kriteeriumid ilmselgelt ebapiisavad kaitstava õiguse määramiseks. Eelnev ei tähenda, et isikul puuduks õiguslik võimalus kaitsta end tegevuse eest, millega õigusvastaselt mõjutatakse looduskeskkonda ning seeläbi kahjustatakse isiku tervist ja tema varalisi õigusi (RKHkM 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p-d 12, 13).

25. Riigikohtu nimetatud seisukoht esitati vastuseks vahepeal kujunenud tõlgendusele (TlnRnKm 13.08.2007, 3-07-102/10; TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136/19; TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188/46; KeÜS eelnõu (Riigikogu XI koosseis, 799 SE)), mille kohaselt § 53 kaitseb koostoiimes §-ga 5 igaühe subjektiivset õigust nõuda riigilt elu- ja looduskeskkonna säilitamist. Keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni preambuli seitsmendal lauses nimetatakse „iga inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele“. Konventsioon sätestab üksnes menetluslikud õigused ega määratle „tervise

ja heaolu vajadustele vastavat keskkonda“. Ka EL õiguses pole otsesõnu keskkonnapõhiõigust sätestatud, ent Euroopa Kohus on otsemõju doktriini kujundanud selliselt, et direktiivides sätestatud keskkonnaelementide kvaliteedinõuetest tuleneb subjektiivne õigus nõuda nendest kinnipidamist (vt EKo C-131/88, *EL Komisjon vs. Saksamaa*, 28.02.1991; EKo C-361/88, *EL Komisjon vs. Saksamaa*, 30.05.1991; EKo C-237/07, *Janecek vs. Freistaat Bayern*, 25.07.2008; EKo C-404/13, *ClientEarth*, 19.11.2014; EKo C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, 03.10.2019).

26. Seetõttu saab isiku subjektiivne õigus keskkonnaseisundi säilitamisele, keskkonnohtude ärahoidmisele ja elukeskkonna hea kvaliteedi tagamisele tuleneda eeskätt kas teisest põhioigustest või olla kaitstav menetluslike õiguste kaudu. Esimest võimalust iseloomustab nt EÕIK art 8 käsitlev EIK kohtupraktika kohtuasjades EIKo 16798/90, *Lopez Ostra vs. Hispaania*, 09.12.1994; EIKo 360922/97, *Hatton jt vs. Ühendkuningriik*, 08.07.2003; EIKo 9310/81, *Powell ja Rayner vs. Ühendkuningriik*, 21.02.1990; EIKo 41666/98, *Kyrtatos vs. Kreeka*, 22.05.2003; EIKo 46117/99, *Taşkin jt vs. Türgi*, 10.11.2004; EIKo 55723/00, *Fadeyeva vs. Venemaa*, 09.06.2005; EIKo 53157/99 jt, *Ledyayeva jt vs. Venemaa*, 26.10.2006; EIKo 59909/00, *Giacomelli vs. Itaalia*, 02.11.2006; EIKo 67021/01, *Täatar vs. Rumeenia*, 27.01.2009; EIKo 30499/03, *Dubetska jt vs. Ukraina*, 10.02.2011; EIKo 30765/08, *Sarno jt vs. Itaalia*, 10.01.2012; EIKo 42488/02, *Dzemyuk vs. Ukraina*, 04.09.2014 (vt ka § 26 komm-d) ja EIÖK art-te 2, 8 ja vara kaitset käsitleva esimese protokollil art 1 kohane praktika kohtuasjas EIKo 17423/05 jt, *Kolyadenko jt vs. Venemaa*, 28.02.2012, aga ka Riigikohtu praktika (RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416/72; RKHKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12; RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 11; RKHKo 15.12.2014, 3-3-1-67-14). Teatud häiringud võivad endast kujutada ka õiguse tervise kaitsele (PS § 28) (vt nt RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 15) või koguni inimväärikuse (PS § 18) riiveid (vt RKHKo 21.04.2014, 3-3-1-17-14). Keskkonnahuve on võimalik kaitsta ka menetluslike õiguste (nt õigus olla ära kuulatud) kaudu (vt nt RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416/72). Menetluslikud õigused on sätestatud ka keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnoasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonis, millega Eesti on ühinenud.

27. KeÜS § 23 sätestab igaühe õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Oluline puutumus on isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga. KeÜS ongi oluliselt edasi arendanud õiguslikku olustikku, mis puudutab isiku õigusi keskkonnakaitsel ning nende õiguste kaitset (vt RKHKo 13.05.2015, 3-3-1-8-15, p-d 19–21). Selline õigus ei ole Riigikohtu ülal selgitatud varasema praktika kohaselt käsitatav PS-st tuleneva õigusena, küll aga on see muu hulgas § 53 eesmärgist välja kasvanud. Ehkki KeÜS § 23 on keskkonnaga seotud õiguste sfääri laiendanud, on praktikas ka omandiõigus ning menetluslikud õigused isikute ümbritseva keskkonnaga seotud huvide kaitsele endiselt olulise tähtsusega (vt nt RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232/93).

PARAGRAHV 54

Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust.

Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.

1. Paragrahvi lg 1 sätestab põhikohustused. Tegemist on kohustustega, mille eesmärk on PS ja riigi institutsioonide kaitse. Erinevalt §-st 55, mille eesmärk on üldiselt sama, on § 54 kohustatud subjekt Eesti kodanik. Paragrahvi lg-s 2 sätestatud põhiõigus on sätestatud samal eesmärgil Eesti kodaniku õigusena. Paragrahvi eesmärk on rõhutada, et iseseisva Eesti olemasolu peaks olema kõigi kodanike jaoks tähtis.

2. Põhiseadusliku korra mõiste kohta vt § 129 komm 4. Põhiseadusliku korra mõiste erineb avaliku korra mõistest. Ühtset arusaama nende mõistete vahekorra kohta aga pole. Enamasti mõistetakse avaliku korra mõistet mis tahes seaduslikkust (vt nt KorS § 4 lg 1, mis lisaks õigusnormide järgimisele toob avaliku korra eeldusena välja ka õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitset – nende tagamine eeldab aga seaduste, sh PS järgimist, sh aktiivse tegevusega), põhiseadusliku korra mõiste hõlmab riigi institutsioonide (riigivõimu) toimimist ning olulisemate põhiõiguste ja inimväärikuse tunnustamist. Põhiseaduslik kord moodustab avaliku korra tuuma. Põhiseadusliku korra hulka kuuluvad need avalikku korda tagavad normid, mis loovad riigi võimaluse eksisteerida ja ühiskonnasuhteid reguleerida. Põhiseadusliku korra sisu tuleneb PS kõige olulisematest sätetest. Kuigi nt võimude lahusus on osa põhiseaduslikust korra, võimaldab PS XV ptk ka sellest põhimõttest loobumist ja teistsugusele riigikorraldusele üleminekut. Paragrahv 54 seda ei keela. Põhiseaduslikku korda ei saa seetõttu samastada mõne PS üksiku aluspõhimõttega, kui Eesti iseseisvus ning PS kehtivus – arvestades võimalust seda PS XV ptk-s sätestatud korras muuta – säilib.

Põhiseaduslikku korda ei saa siiski samastada riigivõimuga. Kui riigivõim asuvad tegutsema PS norme ja väärtusi eirates, ei saa sellele sättele tuginedes sundida Eesti kodanikke olema sellise tegevuse suhtes ustav. Nii näiteks ei saa ÜRO Julgeolekunõukogu heaks kiidetud relvastatud tegevust, mille eesmärk on ära hoida Eesti riigivõimude rahvusvahelise õigusega vastuolus olev tegevus, pidada Eesti Vabariigi vastaseks sõjaks KarS § 234¹ tähenduses. Mis tahes seisukohtade või andmete avaldamist, mis võib kahjustada Eesti iseseisvust ja sõltumatust või territoriaalset terviklikkust, ei saa pidada lubamatuks (vt ka Vabariigi Presidendi 01.07.2009 otsus „„Karistusseadustiku, avaliku teenistuse seaduse, välismaalaste seaduse, kodakondsuse seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse“ välja kuulutamata jätmine“).

3. Nõue olla ustav põhiseaduslikule korrale piirab § 19 lg-s 1 sätestatud õigust vabale eneseteostusele. Vabaduse põhimõttele rajatud riigis on vajalik selle põhiõiguse kuritarvitamist vältides ära hoida, et keegi ei asuks kaotama sellist riigikorda, mis üksikisiku vabadused tagab. Et § 19 lg-s 2 on juba nähtud ette kohustus järgida seadusi (sh PS) ja austada ning arvestada teiste isikute vabadusi ja õigusi, saab § 54 lg 1 esimeses pooles sisalduvat kohustust pidada oluliseks rõhuasetuse ja moraalse tähenduse seisukohalt.

4. KarS § 231 sätestab muu hulgas karistuse põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevuse eest, KarS 15. ptk-s on sätestatud ka muud riigivastased kuriteod. Nimetatud sätete põhjal ei ole võimalik määratleda põhiseadusliku korra mõistet PS-s, sest PS terminitel on autonoomne tähendus. Siiski saab neid sätteid kasutada PS § 54 lg 1 sisustamisel abistavana. KarS 15. ptk-s sätestatud karistused on valdavalt ette nähtud tegevuse eest, mis on ohuks põhiseaduslikule korrale. Karistuse ettenägemine põhikohustuse rikkumise eest on riigi ülesanne. Vastasel korral ei oleks §-l 54 normatiivset tähendust. Karistusnorm peab aga seejuures vastama piisava selguse nõudele (vt § 23 komm 1 ja § 13 komm-d), mis praegusel juhul võib olla mõnevõrra küsitav.

5. Ustavus on hinnanguline kategooria. See ei tähenda tingimusteta nõustumist riigi eesmärkide, ülesannete ja tegevusmeetoditega ning selle väärtustega. Vastasel korral ei oleks võimalik demokraatlik otsustusprotsess ega eksisteeriks sõnavabadust. Küll aga ei ole lubatud teistsuguste väärtuste ja tõekspidamiste eest vägivaldne riigivastane tegevus.

6. Eesti iseseisvuse kaitsmise kohustus (lg 1 teine pool) on tihedalt seotud paragrahvi lg-ga 2 ja § 124 lg-ga 1. Üksikisiku kohustust kaitsta Eesti iseseisvust tuleb seadusega täpsemalt piiritleda. Lõikes 1 ei ole sätestatud põhiõigust. Riigikaitseorganid peavad sellest sättest tulenevalt looma kõigile Eesti kodanikele võimaluse iseseisvuse kaitsmisel osaleda. PS § 54 lg 2 ja X ptk arvestades ei saa kohustus olla vahetult realiseeruv. Üksikisik ei saa asuda mis tahes hetkel vahendeid valimata riigi iseseisvust kaitsma. Selle kohustuse väljenduseks ei ole üksnes riigikaitse osalemise kohustus kaitseväeteenistuse raames, vaid ka erakorralise seisukorra ajal või muu põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral mõne kohustuse täitmine. Kohustus kaitsta Eesti iseseisvust hõlmab tingimata ka keeldu toetada sõjategevust, mille eesmärk on Eesti iseseisvuse hävitamine.

7. Lõikes 2 sätestatud Eesti kodaniku põhiõigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu täidab lg-ga 1 sama, riigikaitse eesmärki. Säte erineb olemuselt siiski § 124 lg-s 1 sätestatud kohustusest võtta seaduses sätestatud alustel ja korras osa riigikaitsest. Viimasel juhul on tegemist seaduse alusel toimuva tegevusega, mida juhivad pädevad riigiorganid. Paragrahvi 54 lg 2 sätestab tegevuse, mis toimub ilma eraldi käsuta, eelkõige sõjaseisukorda või mobilisatsiooni välja kuulutamata või väljaspool kaitseväge ja selle alluvusliini, ja ei allu riigiorganite juhtimisele. Riigiorganite juhtimise korral ei saa rääkida olukorrast, kus muid vahendeid riigikaitseks ei leidu.

8. Tegemist on riigi kaitsepoliitika aluseks oleva sättega, millest tuleneb kogu ühiskonda haarav riigikaitse, mis ei ole seotud riigivõimu organitega. Põhimõtet, mille kohaselt üksik kodanik peab saama agressiooni või muu ohu korral asuda riiki kaitsma ka juhul, kui riigiorganid seda mingil põhjusel ei tee, rõhutasid ka mitmed Põhiseaduse Assamblee liikmed, paljus ajaloolistel kaalutlustel.

9. Selle õiguse kasutamine eeldab muude vahendite puudumist. Sätte eesmärgist tulenevalt saab muude vahendite olemasolu, sh võimalust NATO relvajõudude sekkumiseks, enne põhiõiguse kasutamist hinnata üksnes kodanik ise. Eelkõige tuleb siin silmas pidada

olukorda, kus agressiooni tagajärjel sõjaseisukorda või mobilisatsiooni ei saa välja kuulutada Vabariigi Presidendi või teda asendava isiku puudumisel või ülesannete täitmise võimatuse tõttu, aga ka olukorda, kus (relvastatud või ühiskonna toetuseta) riigipöörde või muu sunnivahendite (jõu) kasutamise tulemusel lakkaksid põhiseaduslikud organid tegutsemast, kuid riigikaitseorganisatsioonide ja politsei juhtkond toetavad riigipöörde korraldajaid.

10. Omaalgatuslikkus ei eelda õiguse kasutamise eeldusena mingi ametiisiku, näiteks Kaitseliidu ülema või selle maleva pealiku üleskutset. Samas võivad ametiisikud, kes ei ole küll õigustatud sõjaseisukorda või mobilisatsiooni välja kuulutama ega sõjategevust alustama, kutsuda kodanikke üles vastupanu osutama. Sellisel juhul jääb vastupanu isiku õiguseks ning vastupanu osutamata jätmisele karistust ei järgne.

11. Kui seadusega nähakse ette põhiseadusliku korra kaitses osalemine teatud ametiisikutele, siis tuleb sellist tegevust eristada kodaniku omaalgatuslikust tegevusest põhiseadusliku korra kaitsel. Seetõttu tuleb mõnda liiki riigiametnike kaasamine teenistusrelvi ja -riietust kasutades ning teenistuslikust alluvusest lähtudes sätestada seadusega vastavalt PS § 54 lg-le 1 ja §-le 124.

12. Vastupanu vaadeldava sätte tähenduses on nii vägivaldne kui ka relvastatud vastupanu tingimusel, et see on rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt lubatud. Vastupanu ei tohi ületada põhiseadusliku korra tagamiseks vajalikku määra. Küsitav on, kas isik võib sellele põhiõigusele tuginedes nt ületada riigipiiri.

13. Põhiseadusliku korra kaitseks omaalgatusliku vastupanu kasutamisel tuleb arvestada ka riigile rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi. Nii ei tohi relvastatud vastupanu olla vastuolus Genfi konventsioonidega ega muu rahvusvahelise humanitaarõigusega. Tsiiviilisikute sõjaaegse kaitse 12.08.1949 Genfi (IV) konventsiooni art 3 lg 1 kohaselt ei ole selle konventsiooni järgi kaitstavad isikud, kes osalevad sõjategevuses. 12.08.1949 Genfi konventsioonide 08.06.1977 (II) lisaprotokollis siseriiklike relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta art 13 järgne kaitse neile isikutele ei laiene. Omaalgatuslikku relvastatud vastupanu osutavad isikud vastavad sõjavangide kohtlemise 12.08.1949 Genfi (III) konventsiooni art 4 p A.6 definitsioonile ning neid tuleb Genfi konventsioonide tähenduses pidada relvajõudude liikmeteks, kui nende tegevus vastab Genfi konventsioonides ettenähtule. Kui omaalgatuslikku vastupanu osutavad isikud ei ole siiski nõuetekohaselt tähistatud ja ei järgi Genfi konventsioonides nõutut, on nende tegevus vastuolus rahvusvahelise sõjaõigusega ning karistatav. Karistatavust ei välista sel juhul isiku tuginemine PS §-le 54.

14. Eesti kodaniku relvastatud tegevus põhiseadusliku korra kaitsel PS § 54 lg 2 alusel välistab selle tegevuse õigusvastasuse. Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise või selle katse korral selle vastu suunatud tegevus ei ole karistatav (KarS § 27, vt ka KarS § 31). Õigustatud võib olla ka tapmine, kui see on põhiseadusliku korra kaitsmiseks vajalik. Ilma täiendava seadusliku aluseta ei saa õigusparaseks lugeda siiski mis tahes tegevust, millel pole ilmset seost omaalgatusliku vastupanu osutamisega, nt teenistusrelvade kasutamist väljaspool teenistusülesandeid. Nimetatud küsimused tuleks siiski seaduses täpsemalt reguleerida.

15. PS kehtivuse kaitse ei ole PS-ga täies ulatuses sätestatav. PS normid ei kehti põhiseadusliku korra muutmise järel. Kui riigi institutsioonid ei toimi (mis on aga üldiselt vaadeldava õiguse kasutamise eeldus), ei saa rääkida ka PS, sh vaadeldava õiguse faktilisest kehtivusest. Selle kohustuse rikkumise eest on võimalik õiguslikke tagajärgi ette näha vaid senikaua, kuni põhiseaduslik kord ja Eesti iseseisvus *de facto* püsivad. Lõige 2 on seetõttu käsitatav eelkõige ideoloogilise ja kultuurilise tahteavaldusena. Faktilise tähtsuse omandab see põhiõigus Eesti iseseisvuse ja põhiseadusliku korra taastamise järel, võimaldades omaalgatuslikus vastupanus osalejate rehabiliteerimist.

16. Paragrahvi 54 lg 2 ei anna Eesti kodanikule õigust osaleda teiste riikide iseseisvuse kaitsmisel ega Eesti kodakondsuseta isikutele õigust osaleda põhiseadusliku korra kaitsel omaalgatuslikult. Teiste riikide iseseisvuse kaitsmisel osalemine, kui selline tegevus ei ole suunatud Eesti iseseisvuse vastu, ei vaja Eesti õiguses eraldi õiguslikku alust, kui see ei ole vastuolus PS-st või seadustest tulenevate kohustustega. Välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikute osalemine riigikaitses on võimalik sätestada täiendavalt seadusega, kusjuures selline regulatsioon ei tohi minna vastuollu rahvusvahelise õigusega.

PARAGRAHV 55

Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda.

1. Paragrahv näeb ette Eesti kodakondsuseta isikute ühe põhikohustuse kõrvuti § 19 lg-st 2 tuleneva kohustusega austada ja arvestada teiste inimeste õiguste ja vabadustega ning järgida seadusi. Säte kohustab kõiki Eestis viibivaid Eesti kodakondsuseta isikuid, sõltumata nende Eestis viibimise õiguslikust alusest ja selle olemasolust. Seega laieneb kohustus ka neile välismaalastele, kes viibivad Eestis ajutiselt viisa alusel või õigusvastaselt.

2. Sellist sätet ei olnud varasemates Eesti PS-des. See sõnastati nii J. Raidla tööühma esitatud PS eelnõus kui ka J. Adamsi juhitud tööühma eelnõus. Teiste riikide PS-des esineb selline säte *expressis verbis* äärmiselt harva. Põhiseaduse Assamblee kaalus sätte väljajätmist PS-st põhjendusel, et selline kohustus on niigi selge. Säte lisati PS-i eelkõige arvestades assamblee tegevuse ajal valitsenud olukorda, kus Eesti kodakondsuseta isikute toetus Eesti iseseisvusele oli vähene. Sätte asukoht PS II ptk lõpus viitab sellele, et PS väljatöötajad pidasid põhikohustuste sätestamisel olulisemaks põhiõiguste järel muude põhikohustuste väljatoomist.

3. Vaieldav on kohustuse sisuline eristamine § 54 lg 1 esimeses lausepooles sisalduvast kohustusest olla ustav põhiseaduslikule korrale. Kui ustavus tähendab tavaliselt toetuse väljendamist ka aktiivselt, siis § 54 lg-s 1 on kodaniku kohustus tegutseda Eesti iseseisvuse kaitseks juba väljendatud ja põhiseaduslikule korrale ustavuse nõue muud peale selle järgimise ei tähenda. KarS §-s 234¹ sätestatud tegu (Eesti Vabariigi vastase sõja või okupatsiooni toetamine) loetakse kuriteoks vaid juhul, kui selle paneb toime Eesti kodanik.

4. Põhiseadusliku korra mõiste ja erinevuse kohta § 19 lg-st 2 vt § 54 lg 1 komm.
5. Mitmes seaduses on sama põhimõtet väljendatud, ent lisatud põhiseadusliku korra järgimise kohustusele ka kohustus järgida Eesti õigusakte, austada põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri (VMS § 11, VRKS § 11 lg 1 ja § 74¹). Põhiseaduslik kord hõlmab neid vähemalt põhilises ning need sätted pigem kirjeldavad põhiseadusliku korra tähendust, mitte ei näe ette §-le 55 lisaks muid kohustusi.
6. Paragrahv 55 õigustab Eestis viibivate teiste riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute põhiõiguste kitsendamist riigi julgeoleku huvides, sh neile elamisloa andmisest keeldumist sүүteгude toimepanemise korral ja väljasaatmist õigusliku aluseta Eestis viibimise korral. Seejuures tuleb arvesse võtta ka välismaalase põhiõigusi, mida seeläbi piiratakse, arvestades proportsionaalsuse põhimõtet. Nii ei ole mis tahes õigusvastase teo toimepanemise korral õigustatud välismaalase Eestist väljasaatmine (vt nt EKo C-60/00, *Carpenter vs. Secretary of State for the Home Department*, 11.07.2002; EIKo 1638/08, *Maslov vs. Austria*, 23.06.2008; § 26 ja § 27 komm-d) ega kinnipidamine alati, kui välismaalane viibib riigis ebaseaduslikult (vt nt EIKo 46410/99, *Üner vs. Madalmaad*, 18.10.2006; EIKo 13229/03, *Saadi vs. Ühendkuningriik*, 29.01.2008; § 20 komm-d). Samuti tuleb välismaalase väljasaatmisel põhiseadusliku korra või seaduste rikkumise korral arvestada isikule osaks langevat kohtlemist päritoluriigis (EIKo 8675/15 ja 8697/15, *N. D. ja N. T. vs. Hispaania*, 13.02.2020; EIKo 43611/11, *F. G. vs. Rootsi*, 23.03.2016; EIKo 41738/10, *Paposhvili vs. Belgia*, 13.12.2016 edasiste viidetega). Piirangute seadmist ei õigusta aga § 55 üksinda, vaid koos teiste PS sätetega, eriti § 19 lg-ga 2. KarS 15. ptk esimeses jaos on sätestatud ka karistused nimetatud kohustuse rikkumise eest.

III PEATÜKK

RAHVAS

Kehtivas PS-s on nii nagu ka 1920. ja 1938. a PS-des rahvale pühendatud eraldi peatükk, mis eelneb tähtsamate riigiorganite pädevusi piiritlevatele peatükkidele. See tõsiasi ajendab küsima, kas rahvast peaks PS mõttes samuti käsitama riigiorganina. Kuna PS § 1 kohaselt on rahvas „kõrgeima riigivõimu kandja“, tekib lisaks küsimus, milles, kui üldse, väljendub rahva eriseisund Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja teiste riigiorganite hulgas. Samuti vajab selgitamist, kas rahvas kuulub tasakaalustatud võimude süsteemi või jääb sellest väljapoole. Neile küsimustele vastamise muudab keeruliseks asjaolu, et rahvas esineb PS-s kahel väga erineval kujul: riigi loojana, st asutava võimu tarvitajana, ning riigivõimu teostajana, ühena asutatud võimudest.

Eesti riigiõigusteaduses on valdavalt asutud seisukohale, et õiguslikult, puhtformaalselt pole võimalik rahvale omistada mingit eriseisundit ning et rahva teostatav „kõrgeim võim“ ei ole ülimuslik teiste riigiorganite võimu suhtes. J. Uluotsa sõnul tehti juba Eesti esimese PS koostamisel põhimõtteline valik käsitada riiki suveräänse võimu subjektina ning rahvast seda (võõrast) võimu teostava riigiorganina. Tõsiasi, et PS-s väljendus kontseptsioon rahvast kui riigiorganist, oli Uluotsa arvates ka praktiline külg. „Eesti põhiseaduse interpreteerija, olgu see kes tahes, peab kirjeldatud doktriini arvestama.“ Kes seda ei tee, langevat eksitusse kogu Eesti PS ja „tema põhivaate vaimu vastu“ (J. Uluots. Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi. – Õigus 1932, nr 6). Eeskätt pidi arvesse võtma tõsiasi, et igal riigiorganil on oma funktsioon, milles avaldubki tema staatus organina. Näiteks võivad kohtunikud tarvitada nende kätte antud riigivõimu üksnes õiguse mõistmiseks, mitte aga seaduste andmiseks. Õeldu kehtis ka rahva kohta, kelle funktsioon seisnevat valimises.

Kuna Uluots oli Asutava Kogu liige ja osales aktiivselt Eesti esimese PS väljatöötamises, ei kahelnud riigiõigusteadlased hiljem tema väites, et Eesti esimene PS tähistas riigisuveräänsuse doktriini järjekindlat omaksvõttu ning mõtestas rahvast ühe riigiorganina teiste seas. Asutava Kogu protokollid lubavad aga teha järelduse, et pigem valitses selle liikmete seas arusaam, mille kohaselt kuulub suveräänne võim algupäraselt rahvale, kes usaldab selle riigiorganitele, määrates eelnevalt kindlaks, kuidas kõrgeimat võimu peab kasutama. Rahvast mõisteti poliitiliselt teovõimelise üksusena, kellele Asutav Kogu võlgneb oma võimu. Nagu ütles ajutise põhiseaduse komisjoni liige L. Olesk: „Meie riik on rahva enese loodud, rahvas ise on näidanud, et tema asju ajada võib ja suudab. Sellelt seisukohalt on siis meie põhiseadus välja läinud ja seda seisukohta ka järjekindlalt kinni pidada [--- K]õrgem võim on rahvas ise ja rahvaesisus on, kes seda võimu teostab, tegelikku ellu viib.“ (Asutava Kogu protokollid, nr 134, veerg 600).

Niisuguse käsitluse kohaselt võib PS küll rahvast mõnelgi moel piirata, kuid nende piirangute autoriks jääb rahvas ise, kes ei võlgne oma terviklikkust riigile või PS-le. Viimased ise pole muud kui rahva omavalitsuse teenistuses seisvad tööriistad. Samalaadse käsitluse on PS § 1 tõlgendamisel võtnud omaks Riigikohtu üldkogu: „Rahva suveräänsusest tuleneb riigi suveräänsus ja seeläbi saavad kõik riigi institutsioonid oma legitimatsiooni rahvalt.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127). Samuti nõuab PS, et rahvas legitiimeeriks (PS muutmisega) kõik riigi suveräänsuse piirangud, mis ulatuvad kaugemale PS §-ga 1 lubatud piiridest. Riigikohus on seda rõhutanud seoses Euroopa lõimumisprotsessiga: „Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“ (samas, p 223).

Üldised arusaamad riigist ja rahvast annavad juhiseid seaduste teksti mõtestamiseks. Riigikohus tuletas muu hulgas asjaolust, et kõrgeima võimu kandja on rahvas, „kes soovib saada ülevaadet võimuorganite tegevusest“, KOVü-de tegevuse läbipaistvuse nõude (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 46). Sellele nõudele tuginedes põhjendas Riigikohus Riigikontrolli õigust kontrollida KOV munitsipaalvara kasutamise õiguspärasust (riigivara kasutamisel nii õiguspärasust kui tulemuslikkust). Tundub loomulik eeldada, et organitüli korral peab tõlgendama laiendavalt „kõrgeima organi“ pädevust, mistõttu paljugi sõltub sellest, milline organ arvatakse kõrgeimaks. Ülalviidatud otsusele lisatud eriarvamuses märkis riigikohtunik I. Koolmeister, et „Riigikohtu praktika ja ka Eesti riigiõiguslik mõte on valdavalt lähtunud põhimõttest, et põhiseaduses riigi korraldust ja sealhulgas riigi põhiseaduslike institutsioonide pädevust sätestavaid norme ei saa (ka põhiseaduslikkuse kohtuasja lahendamisel) tõlgendada laiendavalt. Eelnimetatud normid kujundavad muu hulgas võimude tasakaalu mehhanismi, väldivad ülemäärast volituste kontsentreerumist ühe institutsiooni kätte ja on avaliku võimu teostamise legaalsuse garantiideks“ (kohtunik I. Koolmeisteri eriarvamus RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 2).

Niisuguse põhimõtte omaksvõtmisel on vaja otsustada, kas ka rahvas on „riigi põhiseaduslik institutsioon“, mis kuulub tasakaalustatud võimude süsteemi. Pigem tuleks asuda seisukohale, et PS vastu võtnud rahvas jääb võimude mehhanismist väljapoole – kõrgeim riigivõim, st riiklikult teostatav võim, mis kuulub algupäraselt rahvale, ongi jagatud mitme üksteist tasakaalustava organi vahel, et tagada selle tarvitamine rahva huvides. Samas mõjutab võimude lahususe põhimõte kaudset ka rahva võimalusi teostada kõrgeimat riigivõimu. Riigikohus on märkinud, et Riigikogu saab mingi küsimuse rahvahääletusele panna vaid siis, kui Riigikogul endal on selle küsimuse otsustamise pädevus. „Nõue, et Riigikogul endal peab olema selle küsimuse otsustamiseks pädevus, tuleneb keelust sekkuda teiste riigiorganite või kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse [---]. Seetõttu ei või Riigikogu panna rahvahääletusele näiteks õigusemõistmisega seotud küsimusi.“ (RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 15.)

Vaidlust rahva õigusliku iseloomu üle saab tõlgendada laiemale asutava võimu mõistega seotud probleemide avaldusena. Kui me käsitame rahvast asutava võimu kandjana, kes piirab ennast PS-ga, tekib paratamatult küsimus, miks ei või rahvas ennast igal hetkel PS kammitsatest vabastada ja astuda poliitilisi samme, mis formaalselt hinnatuna kujutavad endast PS rikkumist. Rahva käsitlemine riigiorganina lähtub vaieldamatust tõsiasiast,

et riigivõimu teostamine on õiguspärase üksnes juhul, kui seda tehakse kooskõlas PS-ga: et kvalifitseeruda rahvaks, peab rahvahulk vastama rahva õiguslikule määratlusele; et esile kutsuda õiguspäraseid muudatusi, peab ta käituma õigusnormidega sätestatud korras. Sellest vaatenurgast hinnates on rahvas tõepoolest üks asutatud võim teiste seas, riigiorgan, kes täidab talle PS-s usaldatud funktsioone.

Teisalt ähvardab rahva mõiste puhtformaalses käsitluses kaotada igasuguse õigusliku tähenduse, sest Riigikogu valivad ja rahvahääletusel osalevad üksnes hääleõiguslikud kodanikud, kelle laiendamine "rahvaks" peab sel juhul paratamatult näima retoorilise kujundina, õiguslikult asjasse puutumatu osana PS-st. Rangelt võttes peaks seega riigiorganiks nimetama mitte rahvast, vaid hääleõiguslikest Eesti kodanikest moodustuvat kogu. A-T. Kliimann väitis, et mitmetähenduslikkuse tõttu tuleks rahva mõistest õigusteaduses sootuks loobuda. „Rahvas on aktiivkodanikkond, rahvas on riigi organ, rahvas on riigivõimu kandja, rahvas on natsioon, rahvas on rahvastik, elanikkond, seltskond, publik jne.“ Aktiivkodanikkond olevat aga ühetähenduslik ja teaduslik mõiste (A-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. – Õigus 1931, nr 7, lk 297, allm 2). Ent kui rahvas taandatakse õiguslikult piiritletud füüsiliste isikute hulgaks, keda ei ühenda midagi peale riiklike funktsioonide täitmise, tekib küsimus, kuidas kirjeldada riigi loomist, põhjendada riigivõimu teostamist või sisustada PS §-s 1 sisalduvat rahvasuveräänsuse põhimõtet.

Tõlgendusliku lähtekoha ahenemise vältimiseks peab rahva mõiste arvama demokraatia, võimude lahususe ja teiste seda laadi üldisemate ideede hulka, mille tähendus ei ammendu üksikutes õigusnormides ning mille kaudu PS-s reeglite tasand leiab kokkupuutepunkti neid reegleid põhistavate teoreetiliste arusaamadega riigi ja võimu olemusest. Rahvas on ühtaegu PS-le allutatud ja PS-st väljaspool ka selles mõttes, et kuigi PS saab muuta üksnes PS-s eneses sätestatud korras, ei ole selles seatud mingeid sisulisi piire PS muutmisele rahvahääletuse vormis. Asutava võimu jätkuv eksisteerimine PS muutmise pädevuse kujul väljendab siiski vaid üht tahku rahvasuveräänsuse õiguslikust sisust. Lisaks sellele on rahvasuveräänsus kogu PS normistikule laienev tõlgenduspõhimõte, mis seab riigiorganite pädevuse ja rolli määratlemisel aluseks väite, et kõik riigiorganid teostavad n-ö võõrast võimu, st võimu, mis on piiratud, mille kasutamist peab üldjuhul avalikult põhjendama ning mille teostamine allub ulatuslikule kontrollile.

PARAGRAHV 56

Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

- 1) Riigikogu valimisega;**
- 2) rahvahääletusega.**

1. Esmapilgul võib olla raske mõista, milles avaldub selle paragrahvi normatiivne mõju. Riigikogu valimist reguleerib IV ptk, seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemist VII ptk. Ometi ei ole siin tegemist mujal sätestatu tarbetu kordamisega. PS § 56 annab õigusliku määratluse Riigikogu valimistele ja rahvahääletusele, rõhutades, et neis vormides toimub kõrgeima riigivõimu teostamine. See tähendab, et Riigikogu valimisi ei saa käsitada pelgalt ühe riigiorгани kujundamisena teise poolt. Samuti ei saa rahvahääletust vaadelda lihtsalt kui üht seadusandlikku menetlust teiste seas. Ehkki kommenteeritav

paragrahv on sõnastatud sedastaval kujul, väljendub selles nõudmine, et Riigikogu pädevus peab olema piisavalt avar, võimaldamaks rahval selle organi liikmete valimise teel teostada oma suveräänsust.

2. Teisisõnu saab PS §-s 1 sätestatud norm, mille kohaselt kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas, olla täidetud üksnes juhul, kui õiguskorda kuuluvad niisugused menetlus- ja pädevusnormid – sh Riigikogu pädevust ja tegevust reguleerivad normid –, mis võimaldavad Riigikogu valimisi ja rahvahääletusel osalemist sisukalt kirjeldada kõrgeima võimu teostamisena. Ka Riigikohtu üldkogu on väljendanud seisukohta, et „valimisõigused on peamisi õigusi, mille kasutamise kaudu saab rahvas ühiskonnaaelu otsustes kaasa rääkida, sh osaleda riigivõimu teostamises PS § 1 lg 1 ja PS § 56 p 1 mõttes.“ (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 29). Õiguskantsler märkis erakondade riigiõiguslikku rolli puudutavalt: „Rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimise või rahvahääletusega. Selleks, et rahva kui kõrgeima võimukandja tahe saaks valimiste kaudu realiseeruda, on vaja seda kujundada. Seda ülesannet täidavad ühiskonnas erakonnad. Põhiseaduse demokraatia on ühtlasi ka erakonnademokraatia, mistõttu erakonnad omavad põhiseaduslikku staatust, millega on määratletud erakondade roll poliitilises süsteemis ja nende ülesanded ühiskonnas.“ (vt õiguskantsleri seisukoht RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 13).

3. Riigikogu valimise kohta vt § 60 komm-d.

4. Riigikohus leidis, et arvestades Eesti kuulumist EL-i ning liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi, tuleb § 3 lg 1 mõista nõnda, et riigivõimu teostatakse ka EL õiguse (st Eesti poolt heakskiidetud aluslepingute ja nendega kooskõlas oleva teisese õiguse) alusel. Võttes täiendavalt arvesse § 1 lg-s 1 sisalduvat põhimõtet, peab Riigikohtu üldkogu hinnangul III ptk „Rahvas“ ja § 56 tõlgendama selliselt, et ka Euroopa Parlamendi valimistel osalemisega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p-d 39 ja 40). Otsusele lisatud eriarvamuses väitis riigikohtunik J. Põld, et Euroopa Parlamenti Eestist valitud isikud ei teosta siiski Eesti riigivõimu – õiguslikus mõttes esindavad nad EL ühishuvi nagu ka Eestist pärit Euroopa Komisjoni liige ning Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu kohtunik (riigikohtunik J. Põllu eriarvamus RKÜKa 01.07.2010, 3-4-1-33-09, millega on ühinenud riigikohtunikud J. Ilvest, J. Luik ja M. Rask).

5. Neid kahte seisukohta on võimalik vähemalt osaliselt omavahel lepitada. PS üliloomikkusest ja §-st 1 tulenevalt saab Eesti Vabariigi territooriumil teostada üksnes Eesti riigi võimu, st PS alusel teostatavat võimu. Teisiti öeldes saavad Eesti õiguskorras kehtida üksnes normid, mille kehtivus on tagasiviidav Eesti Vabariigi PS-le selles mõttes, et kui kaoks PS-s sisalduv ekplitsiitne või implitsiitne volitus, kaotaksid ka need normid Eesti õiguskorra seisukohalt kehtivuse. Niisuguse volituse vajalikkus ei tähenda mõistagi, et PS alusel ei saaks mõnes valdkonnas normiloomet, st riigivõimu teostamist delegeerida rahvusvahelistele organisatsioonidele või siduda normide tekkimist teiste riikide käitumisega. Seda teeb § 3, mille kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Samasugune volitus sisaldub EL puudutavalt PSTS §-s 2. Asjaolust, et EL organid, sh Euroopa Parlament, teostavad Eesti õiguskorra seisukohalt Eesti riigi võimu,

ei saa siiski järeldada, et needsamad organid ei teostaks EL õiguskorra seisukohalt EL võimu. Vastus küsimusele, millist võimu mõni organ teostab, sõltub sellest, millisesse õiguskorda viiakse tagasi selle organi loodavate normide kehtivus, st perspektiivist, millest lähtudes selle organi tegevust hinnatakse. EL õiguse kehtivus Eesti õiguskorras tuletatakse aga valdavalt PSTS §-st 2.

6. Tõsiasjal, et rahvas saab teostada kõrgeimat riigivõimu lisaks Riigikogu valimistele ka Euroopa Parlamendi valimistel, on oluline sisuline tagajärg. Nimelt võib sellele võimalusele tuginedes teatud piirides vähendada Riigikogu pädevust EL institutsioonide kasuks – eeldusel et sellega kaasneb Euroopa Parlamendi õigus osaleda delegeeritud pädevuse teostamises. EL-i kuuludes ei saa rahvasuveräänsust tõlgendada riigikeskselt, justkui oleks riiklikud institutsioonid ainsad vahendid demokraatliku valitsemiskorra elluviimiseks. Riigikohus on sidunud § 1 lg-s 1 sisalduva põhimõtte rahva võimalusega rääkida kaasa ühiskonnaelu otsustes (vt komm 2). Olukorras, kus ühiskonnaelu reguleerivad kasvaval määral EL õigusaktid, võib kaasarääkimise võimalus olla isegi paremini tagatud riigivõimu funktsioonide ühise teostamise teel EL institutsioonide raames.

7. Kommenteeritav paragrahv eeldab kõrgeima riigivõimu laia määratlust, kuna haarab selle mõiste alla asutava võimu teostamise rahvahääletusel PS muutmiseks. PS muutmise pädevus on ka Riigikogul, kuid oluline on, et XV ptk-s sisalduvaid PS muutmise sätteid saab muuta vaid rahvahääletusel. Teoreetiliselt on mitmeti põhjendatud käsitada kõrgeima võimuna – st võimuna, millele kõik teised võimud on allutatud – just pädevust muuta PS muutmise sätteid, kuna selle pädevuse abil on võimalik lõplikult muuta kõiki teisi PS sätteid ning seega kõigi riigiorganite õiguslikku positsiooni. Hindamise, kas nõnda määratletud asutav võim kuulub rahvale, teeb keeruliseks asjaolu, et PS ei näe ette võimalust PS muutmise seaduse eelnõu esitamist rahvaalgatuse korras ning seega näib asutav võim kuuluvat ranges mõttes mitte rahvale, vaid ühendkogule, mis koosneb hääleõiguslikest kodanikest ja isikutest, kellele PS annab õiguse panna PS muutmise eelnõu rahvahääletusele (§ 164 kohaselt kolm viiendikku Riigikogu koosseisust). Selle raskuse saab ületada, võttes arvesse, et rahval on võimalus kujundada valimistega Riigikogu koosseis ning seeläbi vähemalt kutsuda esile PS muutmise seaduse eelnõu panemine rahvahääletusele.

8. Ühest seisukohta ei ole välja kujunenud küsimuses, milline on rahvahääletusel vastu võetud seaduse seisund õiguskorras. Põhimõtteliselt on siin kaks võimalikku seisukohta.

Ühe seisukoha järgi tuleneb asjaolust, et rahvahääletusega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu, rahvahääletusel vastuvõetud seaduse eriline seisund õiguskorras. Selle seisukoha järgi ei saa Riigikogu rahvahääletusel vastu võetud seadust muuta. PS § 105 lg 3 teise lause kohaselt on rahvahääletuse otsus riigiorganitele kohustuslik. Kui rahva otsus väljendub rahvahääletusele pandud seaduseelnõu vastuvõtmises, siis tähendab see, et Riigikogu mitte üksnes ei tohi tunnistada seda seadust kehtetuks, vaid ei tohi ka reguleerida sama valdkonda hilisema seadusega teisiti. Riigikogus vastuvõetud hilisema seaduse näol ei oleks tegemist *lex posterior*’iga, mis jääb vastuolu korral peale varasemale seadusele. *Lex posterior*’i reegel on kohaldatav õigusnormide hierarhias samal astmel olevate õigusaktide suhtes ning selle eelduseks on, et hilisema õigusakti võtab vastu organ, kellel on pädevus tunnistada varasem

akt kehtetuks. Kuna Riigikogul puudub niisugune pädevus rahvahääletusel vastuvõetud seaduste kohta, asuvad need seadused õigusnormide hierarhias kõrgemal Riigikogus vastuvõetud seadustest (v.a seadused, millega muudetakse PS). (Paragrahvi 105 lg 3 teise lause kitsama tõlgenduse kohta vt § 105 komm 13.)

Teise seisukoha järgi ei ole rahvahääletusel vastu võetud seadusel erilist positsiooni õigusnormide hierarhias. Seadusi on selle seisukoha järgi võimalik Riigikogul muuta tavalises seaduste muutmiseks ettenähtud korras (§ 65 p 1), nagu Riigikogu on muutnud rahvahääletusel vastu võetud põhiseadust PS muutmiseks ettenähtud korras. Muudest seadustest kõrgema õigusjõu omandamiseks ei piisa seaduse vastuvõtmisest rahvahääletusel, vaid vajalik oleks sel juhul ka PS muutmiseks ettenähtud menetluskorra järgimine, sh Riigikogu suurem häälteenus rahvahääletuse korraldamise otsustamiseks. PS järku normide kehtestamine ka rahvahääletusel saab toimuda vaid PS muutmiseks ettenähtud korras.

Kuna PS ei sätesta otsesõnu piiranguid rahvahääletusel vastu võetud seaduse muutmisele, tuleb asuda seisukohale, et Riigikogu võib sellist seadust muuta tavalises seadusandlikus korras. Tõsi, kui Riigikogu muudab seadust kohe või lühikest aega pärast selle vastuvõtmist rahvahääletusel, astutakse justkui rahva otsustusele vastu. Ometi säilib sellises olukorras Riigikogu liikmete poliitiline vastutus – valijad saavad vastata Riigikogu liikmete tegevusele järgmistel valimistel. Rahvahääletusel vastu võetud seaduste muutmise võimaluse eitamine tavapärasel viisil tooks kaasa Riigikogu pädevuse ja esindusdemokraatia pärsimise. Valimiste tähendus seeläbi väheneks. Liiasi sisaldub paljudes seadustes sätteid, mille muutmine võib olla tarvilik just seepärast, et viia jätkuvalt ja muutavas ühiskonnas paremini ellu seaduse eesmärgid. Nõnda ohustaks rahvahääletusel vastu võetud seaduse muutmise pädevuse kitsendamine lõpuks rahva võimalust teostada riigivõimu rahvahääletusega.

9. Kehtiv õigus ei lahenda otsesõnu küsimust, kas rahvahääletusel vastuvõetud seadus allub põhiseaduslikkuse järelevalvele. PS § 152 kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus PS sätte ja mõttega. Kuna kasutatakse väljendit „mis tahes seaduse“, näib vähemalt esmapilgul olevat selge, et säte hõlmab ka rahvahääletusel vastuvõetud seadust. Teisalt näeb PS erandlikult ette, et niisuguse seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja (§ 105). Rahvahääletusel vastuvõetud seaduseelnõude põhiseaduslikkuse järelevalvet president seega algatada ei saa, mille põhjal võiks eeldada, et nende puhul on järelevalve välistatud. Seda kinnitab ka asjaolu, et ehkki õiguskantsler võib teha Riigikohtule ettepaneku tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu rahvahääletusele panemise kohta (ÕKS § 18 lg 1¹), ei saa õiguskantsler juhul, kui elnõu on juba rahvahääletusel vastu võetud, selle põhiseaduslikkust enam vaidlustada. Abstraktse normikontrolli läbiviimise nõue üksnes enne rahvahääletuse toimumist ei välista siiski konkreetse kohtuasja raames kohtu võimalust hinnata rahvahääletusel vastu võetud seaduse kooskõla PS-ga. Vastupidise tõlgenduse korral kannataks oluliselt võimude lahususe põhimõte ja üksikisiku õigus nõuda kohtuasja lahendamist kooskõlas PS-ga. Ilma konkreetse normikontrollita kaoks võimalus hinnata normi kooskõla PS-ga just konkreetse juhtumi asjaolude valguses.

10. Rahvahääletuse kohta vt ka §-de 105 ja 106 komm-d.

11. Hääleõiguslike isikute määratlemise kohta vt §-d 57 ja 58.

PARAGRAHV 57

Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.

1. Paragrahvi 57 lg 1 sätestab demokraatlikus riigis kesket tähendust omava põhiõiguse – hääleõiguse. Hääleõigus annab isikule peamise vahendi osalemiseks ühiskonnaelu korraldamisel ja teda puudutavate seaduste mõjutamiseks. See tagab ühelt poolt üksikisiku võimuse teda ümbritseva ja teda mõjutava ühiskonnaelu korraldamises kaasa rääkida, teiselt poolt aga ka riigi tegevuse tunnustatuse ja austatuse, sest otsused tehakse erinevate huvide kaalumise tulemusena.

2. Hääleõiguslikkust tuleb mõista isiku vastavusena kriteeriumidele, mis on vajalikud selleks, et isik saaks hääletada. Seega kuulub hääleõiguslikule isikule hääleõigus, mis omakorda on aktiivkodanikkonna määratlemise aluseks. Aktiivkodanikkond on isikute hulk, kellele kuulub õigus rahva pädevuses oleva – seega §-s 56 nimetatud vormis – riigivõimu teostamiseks.

3. Hääleõigus on ühelt poolt käsitatav iga kodaniku subjektiivse, ainuisikulise (põhi)õigusena, teiselt poolt aga riigi toimimist ja demokraatia põhimõtte ellurakendamist tagava funktsioonina. Esimesest aspektist on tegemist isiku-, teisest riigikeskse lähenemisega. Hääleõiguse kui riigi funktsiooni rõhutamine on hääleõiguse kui subjektiivse õiguse käsitlest vanem ning oli varasemal perioodil Euroopa riigiõigusteaduses kindlalt valitsev. Siiski nähti ka enne II maailmasõda hääleõiguse subjektiivset külge. A-T. Kliimann väitis, et hääleõigus on iseloomult subjektiivne või isiklik, kuna seda ei saa lahutada seda kandvatest isikutest ning seda ei saa kellelegi edasi anda. Avalik-õiguslik olevat hääleõigus aga seetõttu, et see „omistatakse kodanikule mitte oma isiklike sihtide taotlemiseks, vaid üldsuse kasuks“ (A-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. – Õigus 1931, nr 7, lk 302). Tänapäeval on subjektiivse külje rõhutamine vaieldamatult rohkem levinud, kuigi mõningal määral käsitatakse hääleõigust siiani funktsioonina.

4. Hääleõigus on põhiõigus. Selle põhiõiguse kandjatel on õigus nõuda, et riik korraldab valimisi ja tagab hääletamisvõimaluse olemasolu rahvahääletuse toimumisel. Asjaolu, et hääleõigus ei paikne II ptk-s, ei näita selle põhimõttelist erinevust, vaid osutab tõsiasi järele, et §-l 57 on ka teistsugune iseloom. Paragrahvi 57 normi põhiõigusena käsitamisel tuleb seda vaadelda samuti nagu II ptk-s paiknevaid norme.

5. On siiski üks erand. PS § 124 lg 3 lubab teenistuse erilaadi huvides seadusega piirata kaitseväes ja asendusteenistuses olevate isikute põhiõigusi. Hääleõiguse kui keskse poliitilise põhiõiguse piiramine teenistuse erilaadi huvides ei ole aga demokraatlikus ühiskonnas vajalik. Niisuguse piirangu õigusvastasust kinnitab ka PS ajalooline tõlgendus, sest Põhiseaduse Assamblee soovis kaitseväelastele hääleõiguse andmist. Ka rahvusvahelise õiguse normid ja standardid ei luba kaitseväelasi hääletamisõigusest ilma jätta (kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 ja seda selgitavate üldiste märkuste nr 25 p 16; Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni valimiste hea tava koodeksi p I.1.1 ja raport nr CDL-AD(2005)011 p 47; vt ka EIKo 12535/06, *Karimov vs. Aserbaidžaan*, 25.09.2014).

PS §-s 130 toodud loetelus põhiõigustest, mida erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei saa piirata, ei oleks viide §-le 57 asjakohane, sest sel ajal ei korraldata vastavalt §-le 131 Riigikogu valimisi ning ka rahvahääletuse korraldamine ei oleks sellises õiguslikus olukorras, kus üksikisikute põhiõigused on tagatud oluliselt kitsamalt, demokraatia põhimõttega kooskõlas.

6. Hääleõigus hõlmab kõiki §-s 56 sätestatud pädevuse teostamise vorme: selle alaliigid on valimisõigus ja rahvahääletamisel osalemise õigus. Valimisõiguse saab jaotada aktiivseks (hääletamisõigus) ja passiivseks (kandideerimisõigus). Viimane on täiendavalt sätestatud § 60 lg-s 2, mis siiski viitab hääleõiguslikkusele ja seab täiendava vanuselise piirangu. Seetõttu tuleneb üksikisiku Riigikogu liikmeks kandideerimise õigus üheaegselt §-st 57 ja § 60 lg-st 2. Aktiivse valimisõiguse hulka kuulub ka õigus kandidaate esitada kui teise isiku valituks saamisele suunatud õigus. Seetõttu kehtivad hääleõiguse piirangud kõigi valimisõiguse ja rahvahääletusel osalemise õiguse vormide kohta niivõrd, kui teistes paragrahvides ei ole sätestatud teisiti.

7. PS § 57 lg-s 1 on üldnormiga määratletud hääleõiguslikud isikud. Asjaolu, et nimetatud norm on sõnastatud piirava iseloomuga, andes hääleõiguse vaid Eesti kodanikule, ei tähenda siiski, et selline piirang tuleneks otseselt siit. Kodakondsuse nõue tuleneb rahva mõistest, seega riigivõimu teostamise suhtes §-st 56. Kodakondsus, mis on oma olemuselt mõistetav mitmeti (ühelt poolt õigussuhete kompleks, mis seob isikut ja riiki, teiselt poolt kogum õigusi, mis isikul on; vt § 8 komm-d), sisaldab juba oma olemuselt poliitilisi põhiõigusi (poliitilises elus osalemise ja sellega seonduvad õigused) ning välistab printsipiina nende õiguste olemasolu mittekodanikel. Seetõttu, kui soovida lubada teatud poliitilisi õigusi ka mittekodanikele, tuleks seda PS-s väljendada. Hääleõigust ei oma ka § 8 lg-tes 2 ja 3 nimetatud kodakondsuseta (nt välismaal sündinud ning sünnikohajärgselt selle riigi kodakondsuse omandanud ja Eesti kodakondsust mitte taotlenud) isikud, sest neil ei ole kodakondsust, vaid üksnes õigus selle taastamisele. Seega puuduvad neil nõutavad õigussuhted riigiga poliitiliste õiguste suhtes, sealhulgas hääleõigus.

Erandiks on Euroopa Parlamendi valimised, kus nii hääletamis- kui ka kandideerimisõiguse puhul on EL õigusega ette nähtud erisused EL kodanike hääleõiguse osas (ELTL art 20; EL põhiõiguste harta art 39).

8. Hääleõigus on isikuga seotud põhiõigus, mida ei saa teisele isikule üle anda ning mida iga selle omaja kasutab ise. Sel põhjusel on kodanike võrdsust hääleõiguse suhtes piiratud §-s 57 vanusetsensusega. See piirang tuleneb hääleõiguse olemusest ja sellest, et eeldatavasti ei ole alaealistel väljakujunenud ja selget arvamust või huvi ühiskonnaelu korralduse mõjutamiseks. Hääleõiguse piirang piiratud teovõimega isikutel kannab sama eesmärki.

9. Hääleõiguse olemasolu isikutel, kes on saanud 18 aastat vanaks, tähendab, et isik peab olema vähemalt 18-aastane. Et hääletamine toimub tegelikkuses mitmel päeval, on võimalik seadusega täpsustada, millisel hetkel (nt hääletamise alguspäev või viimane valimis- või rahvahääletuse päev, aga ka nt valimiste väljakuulutamise päev) peab isik nimetatud nõudele vastama. Seadused on seni lubanud valida või hääletada neil isikutel, kes oma hääle andmise päevaks on jõudnud nõutud ikka. Selline lahendus ei ole siiski ainuvõimalik,

kuivõrd eesmärgikesksel tõlgendamisel võib viidata, et isiku ühiskondlik teadlikkus (võime poliitilisi seisukohti väljendada) ei teki nädala või päeva jooksul, vaid eelkõige agitatsiooni käigus samaealistel üldiselt ühtemoodi sünnipäevast sõltumata. Pigem võib keeleliselt täpne tõlgendamine viia sisuliselt erineva kohtlemiseni, millel ei ole demokraatlikus ühiskonnas vajalikkust põhjendust, sest hääletamiseks võimaldatud päevade arv osutub erinevaks. Nende hääletajate, kes saavad 18-aastaseks pärast eelhääletamise läbiviimist, võimalused hääletamisel osaleda on selle tulemusel piiratumad, võrreldes teiste valijatega. Sellise erineva kohtlemise põhjendamine hääletaja suutlikkusega mõista hääletamise tähtsust ei ole piisav, eriti arvestades, et valimisõigus ei piirdu vaid hääletamisest osavõetuga, vaid nõuab ka valimiskampaanias osalemisega seotud õiguste kaitset; valijal peab olema võimalus vaidlustada ka valimiste ettevalmistamise ja valimiskampaaniaga seotud otsuseid.

10. Nõutavasse ikka jõudmise aja küsimus on oluline ka kandideerimisõiguse juures, kus seadused on seni lubanud kandidaadina üles seada isiku, kes on saanud 21-aastaseks. Et kandideerimisdokumentide esitamise päev määratakse seadusega, ei ole PS sõnastusest lähtuv tõlgendus kindlasti ainuvõimalik.

11. Kodakondsuse kaotamine ja teovõimetuks tunnistamine on ka passiivse hääleõiguse kaotamise alused ajal, kui isik seda Riigikogu liikme või Euroopa Parlamendi liikme mandaati teostades kasutab. Seega lõpevad ka neil alustel Riigikogu liikme volitused lisaks PS § 64 lg-s 2 sätetstatule (RKLS § 8 seda siiski ette ei näe; vrd EPVS § 76 lg 1 p 4). Seejuures on teovõime nõue hääleõiguse omamiseks § 57 lg-s 2 seotud isiku võimega oma ülesandeid püsivalt täita, ning juhul kui valitud isik ei vasta enam üldistele teovõime eelduseks olevatele tunnustele, tuleb tema mandaadi lõpetamine otsustada § 64 lg 2 p-s 4 ettenähtud korras, st Riigikohtus.

12. Paragrahvi 57 lg 2 reguleerib üksnes olukordi, kus isikul on teovõime juba tekkinud. Teovõimetuks tunnistamise all mõistetakse siin avalik-õigusliku teovõime kaotust, mis on tihedalt seotud tsiviilõigusliku teovõime mõistega. Mõlema eesmärk on tunnistada üksnes selliseid isiku toiminguid, millest isik ise aru saab ja mida ta ise teha suudab. Et tsiviilõiguslikud tehingud erinevad keerukuselt hääletamisest ja kandideerimisest, on võimalik eristada tsiviil- ja avalik-õiguslikku teovõimet. Nii peaks hääleõigusest saama ilma jätta ka piiratud teovõimega isiku tsiviilõiguse tähenduses, kui tsiviilõigus sätestab teovõime piiramise võimalused üksnes väga piiratud ulatuses (st seadusega saab vastavat küsimust reguleerida mõlemal viisil). Kuni TsÜS jõustumiseni 2002. a juulis oli tsiviilõiguse tähenduses teovõimetuks tunnistamine määrav ka hääleõiguse suhtes. Et TsÜS teovõimetuks tunnistamist ette ei näe ja PS loomise ajal teovõimetuks tunnistatutena käsitatud isikud on eraõiguslikes suhetes piiratud teovõimega, siis on õigustatud TsMS regulatsioon, mis võimaldab mõnel juhul piiratud teovõimega isiku hääleõigusest ilma jätta. Nii sätestab TsMS § 526 lg 5, et kui kohus seab eestkoste eestkostetava kõigi asjade ajamiseks või kui eestkostja ülesannete ringi selliselt laiendatakse, loetakse lisaks, et eestkostetav on tunnistatud valimisõiguse suhtes teovõimetuks ja ta kaotab hääleõiguse. Nimetatud sätte tähenduses tuleb valimisõigusena mõista õigust osaleda rahvahääletusel ja Riigikogu valimistel nii valijana kui ka kandidaadina. Kohtulahendis ei ole sätte kohaselt vajalik eraldi hääleõiguse piiramist ette näha, sest see toimub seaduse kohaselt automaatselt.

Paragrahvi 57 lg 2 piirangul on ka formaalne külg: teovõimetuks tunnistamisega saab isiku hääleõigusest ilma jätta vaid kohus. See on täiendav tagatis, et keskse poliitilise põhiõiguse piiramine toimuks erapooletult, arvesse võtmata isiku maailmavaatelisi eelistusi. Rahvusvahelised organisatsioonid soovivad piiratud teovõimega isikute hääleõiguse piiramisest loobuda või kohaldada selliseid piiranguid äärmiselt kitsalt (vt nt Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni seisukoht CDL(2011)041rev); igatahes on nõutav, et hääleõiguse piirang otsustataks iga isiku puhul eraldi, et vältida puuetega inimeste stigmatiseerimist ja puude tõttu diskrimineerimist (EIKo 38832/06, *Alajos Kiss vs. Ungari*, 20.05.2010).

13. PS ei välista otsesõnu võimalust teha hääletamine kohustuslikuks. Kui 1931. a kehtestas Riigikogu seadusega hääletamissunni, olid Eesti riigiõigusteadlased selle põhi-seaduspärasuse küsimuses eri meelt. J. Uluots leidis, et hääleõigusega kaasneb loomuldasa kohustus hääletada ja seadus võib näha ette sanktsiooni kodanikule, „kes ei ilmunud rahva kui riigiorani funktsioonide täitmisele“ (J. Uluots. *Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi*. – Õigus 1932, nr 6). A-T. Kliimann väitis aga, et kui PS oleks tahtnud hääletamisõigusega siduda kohustuse, oleks pidanud seda otsesõnu mainima või hääletamiskohustuse loomise võimaluse ette nägema, nõnda nagu see oli toona (ja on ka praegu) mitmes riigis. Seetõttu olevat PS-ga vastuolus ka valitsusasutuste kontroll selle üle, kes ilmus ja kes ei ilmunud hääletamisele, andmete edastamine eraisikutele selle kohta, kes ei käinud hääletamas või viimaste nimede avalikustamine, samuti valitsusasutuste sees nimekirjade pidamine nende kohta, kes ei hääletanud (A-T. Kliimann. *Hääleõigus ja hääletamissund*. – Õigus 1931, nr 7, lk 309). Siiski oleks hääletamissunni näol tegu põhiõiguse, esijoones üldise vabadusõiguse piiranguga. Raske on näha, milline võiks olla sellise piirangu legitiimne eesmärk, kui võtta arvesse, et Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel ning rahvahääletusel puudub kvooruminõue. Nõustuda ei saa J. Uluotsa väitega, et hääletamisõigusega kaasneb loomuldasa kohustus hääletada. Seega eeldaks sellise kohustuse panemine nõnda eesmärki, mis jääks hääletamiskohustuseta saavutamata. Seletuskirja kohaselt tingis 1931. a hääletamissunni loomise muuseas kaalutlus, et enam kui kolmandik Eesti kodanikest oli Riigikogu valimistel, st riigielu küsimuste käsitamisel passiivne. Demokraatiat ohustava poliitilise passiivsusega võitlemiseks saab aga kasutada ka teisi vahendeid. Eeskätt saab seda nõnda, et avaralt kaitstakse mitte üksnes hääletamisõigust, vaid ka teisi poliitilisi õigusi, sh ajakirjandus- ja erakonnavabadust.

14. Hääleõigus hõlmab võimaluse anda oma hääl valimistel mis tahes isikule, rahvahääletusel küsimuse või seaduseelnõu poolt või vastu. Sellest tulenevad mitmesugused nõuded valimiste ja rahvahääletuse läbiviimisele (mille sisustamisel on võimalik tugineda EIÕK 1. protokollil art-le 3 ja sellekohasele kohtupraktikale).

15. Paragrahvis 57 sätestatud põhiõigus nõuab nii valimiste kui ka rahvahääletuse läbiviimisel demokraatlike standardite järgimist, sh valimiste perioodilist läbiviimist, hääletamise korraldamist sõltumatu organi poolt, hääletajatele piisavate tegelike võimaluste loomist hääletamisel osaleda, häältele võrdse kaalu andmist ja valimiskampaaniale piirangute kehtestamist hääletamise võrdsuse ja hääletamisvabaduse tagamiseks. Piirangute kehtestamine valimiskampaaniale teenib eelkõige võimaluste võrdsuse loomise huve. Nii on lubatavad valimis- või

rahvahääletuse kampaania kulutustele piirangute kehtestamine, ajakirjandusele reklaami võrdses mahus edastamise nõude esitamine iga väljaande lõikes (vt § 44 komm-d 18–19). Oluline on erakondade rahastamisel võrdsete võimaluste põhimõtte järgimine ja riigieelarvest rahastamine.

16. Nõutav on ka valimisi ja rahvahääletust puudutavate põhiliste normide püsimine muutmatuna valimiste või rahvahääletuse eel, mida on põgusalt mainitud ka otsustes RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02 ja RKPJKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05 seoses KOV volikogude valimisega. Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni poolt vastu võetud valimiste hea tava koodeksi (CDL-AD(2002)023rev2-cor) p-s II.2.b on peetud tähtjaks, mille kestel ei tohi muuta valimisreeglitiku olulisi küsimusi, üht aastat. Sama tähtja järgimist peetakse vajalikuks rahvahääletuse suunistes (CDL-AD(2020)031) rahvahääletuse oluliste küsimuste regulatsiooni muutumatuna püsimisel.

17. Valimised ja rahvahääletuse peab demokraatia põhimõttele vastavuse tagamiseks läbi viima sõltumatu organ. RKVS ja RaHS näevad ette, et valimised ja rahvahääletuse viivad läbi valimiskomisjonid, mis on moodustatud mitmeastmelisena. Keskvalimiskomisjonina tegutseb Vabariigi Valimiskomisjon. PS ei nimeta Vabariigi Valimiskomisjoni mujal kui PSRS §-s 3, mis nägi ette 1992. a põhiseaduslike institutsioonide moodustamise korra. Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni vastu võetud valimiste hea tava koodeksi p-s II.3.1 peetakse vajalikuks kõrgema astme valimiskomisjoni tegutsemist alaliselt ning selle liikmeskonda parlamendi esindajate ja vähemalt ühe kohtuvõimu esindaja või muu põhjalike teadmistega õigusteadlase kuulumist. Valimiskomisjonide liikmetele tuleb tagada asjakohane väljaõpe ning nende ametist vabastamine võib toimuda vaid seaduses sätestatud alustel. Veneetsia komisjoni rahvahääletuse suuniste p-des I.3.1 ja II.4.1 peetakse vajalikuks sedagi, et rahvahääletusele pandava küsimuse sõnastuse või seaduseelnõu nõuetekohasuse osas oleks sõltumatul komisjonil kontrolliõigus ning ka kohustus anda hääletajatele olulist ja tasakaalustatud teavet rahvahääletuse küsimuse ja otsuse tagajärgede kohta. Rahvahääletuse ja valimiste sõltumatuse tagamise nõudeks on ka erapooletute vaatlajate osalemise võimaldamine ning efektiivse kaebevõimaluse loomine. Nii RKVS kui ka RaHS näevad ette kaebuste esitamise kõrgemalseisvale valimiskomisjonile ning Vabariigi Valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale, sh kaebuste läbivaatamisel, Riigikohtule. Vabariigi Valimiskomisjonile on seadustega antud õigus määruste kehtestamiseks. Selline õigus määrusi anda on rahvahääletuse ja valimiste sõltumatuse tagamiseks vajalik. Vastasel korral ei ole võimalik konkreetsete valimiste või rahvahääletuse korraldamisel hääletamisvabaduse, hääletamise salajasuse ja võrdsuse ning ühetaolisuse tagamiseks vajalike otsuste tegemine erapooletu ja sõltumatu organi poolt. Seadusega selliste küsimuste lahendamine ei ole normide detailsust ja kohati tehnilist või muud väheolulist iseloomu arvestades põhjendatud.

18. Selliste põhimõtete kohta vt ka § 60 komm-d 7, 8 ja 34–52.

PARAGRAHV 58

Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

1. PS § 58 sätestab § 57 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse piirangu. Piirang puudutab nii õigust osaleda rahvahääletusel, Riigikogu kui ka Euroopa Parlamendi valimistel. Nii RKVS, RaHS kui ka EPVS näevad ette piirangu kõigi kohtu poolt süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute suhtes.

2. Piirang sisaldus nii 1920. a kui ka 1937. a PS-s. Norm sisaldus ka olulisemates Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes, kuid hääleõiguse kitsendus tulenes seal otse PS-st, seadusandjale otsustusruumi jätmata. Säte sai praeguse sõnastuse, sest leiti, et tulevikus, demokraatia kindlustumisel, ei pruugi piirang olla enam vajalik ega ka põhjendatud (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 679). Normi kehtestamise vajadus tulenes eelkõige praktilistest kaalutlustest, sest PS väljatöötamise ajal ei oleks valimiste korraldamine kinnipidamiskohtades olnud hõlpsasti võimalik. Argumendi tähtsust näitab ka arutelu selle üle, kas piirang peaks laienema kaitsevæeteenistuses olevatele isikutele, sest nad ei viibi oma elukohas. Tänapäeval korraldatakse hääletamist ka vanglates, sest hääleõigus on nendel vahistatutel, kes ei ole kohtu poolt süüdi mõistetud, vaid kes viibivad seal kohtumenetluse ajal või muul õiguslikul alusel.

3. Mõnes riigis, nt Ühendkuningriigis, on vangistatud süüdimõistetute valimisõiguse piirang ajalooliselt seotud tsiviilsurma instituudiga, kuid tänapäeval leitakse kõikjal, et see vajab täiendavat põhjendamist. Piirangut õigustatakse väitega, et kurjategijat võib karistada ühiskonnaelu mõjutamise võimaluse vähendamisega; et kurjategija on rikkunud ühiskonnaga sõlmitud lepingut ja seega väärrib valimisõiguse kaotamist; et seadusrikkujal ei tohiks olla võimalust kõnelda kaasa seaduste vastuvõtmisel jne. Riigikohtu üldkogu sõnul „tuleb kohtu poolt süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohtades vanglakaristust kandvate isikute hääleõiguse piirangu esmaseks põhjuseks pidada soovi kõrvaldada ajutiselt riigivõimu teostamisest Riigikogu valimiste kaudu isikud, kes on ühiselu aluseks olevaid, sh karistusseadustikuga kaitsmist väärivaks peetud õigushüvesid jämedal moel kahjustanud. Selline kõrvaldamine teenib ennekõike riigivõimu legitiimsuse eesmärki, võimaldades valimiste kaudu toimival võimu legitimeerimisel osaleda üksnes isikutel, kes ei ole eelnimetatud väärtusi oma tegudega kahtluse alla seadnud. Ühtlasi kaitseb selline piirang nende isikute õigusi, kes ei ole oma tegudega ühiselu aluseks olevate väärtuste suhtes taolist lugupidamatust väljendanud, ning edendab õigusriiki kui samuti põhiseaduslikku järku õigusväärtust” (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 51).

4. Argumentidena kinnipeetavate hääleõiguse piiramise vastu mainitakse vajadust soodustada süüdimõistetute taasühiskonnastamist ja kodanikuvastutuse tekkimist. Samuti puuduvat valimisõiguse piiramisel igasugune preventiivne toime ning selle ainus mõju olevat vangistatud süüdimõistetute täiendav isoleerimine ühiskonnaelust. Kuna hääleõigus on demokraatlikus riigis üldine (vt ka PS § 60 lg 1), tuleb hääleõiguse mittepiiramist pidada eelduseks ja õigustus leida üksnes selle põhiõiguse piiramiseks. Et riigivõim tegutseb kõigi ühiskonnaliikmete huvides, peaks igapähe, sh kinnipeetavatel olema võimalus selle osas kaasa rääkida.

5. Varasemas käsitluses mõisteti hääletamisest osavõtu all PS § 58 tähenduses üksnes aktiivset hääleõigust (hääletamisõigus valimistel ja rahvahääletusel osalemise õigus), mitte aga ka kandideerimisõigust. Varasemat seisukohta toetas Põhiseaduse Assambleel muu hulgas J. Raidla (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 70–71), kes väitis, et tuleb eristada hääleõigust ning õigust osaleda hääletamisel. Seejuures on viimasel juhul isikul hääleõigus olemas, kuid ta ei saa seda teostada. Sellist hääleõiguse ja hääleõigusvõime vahetegu selgitas ka J. Uluots (J. Uluots. Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi. – Õigus 1932, nr-d 6 ja 10), kelle seisukoha järgi tuleb vahet teha hääleõiguslikul kodanikul ja kodanikul, kellele kuulub hääleõigus. Selle seisukoha järgi seisneb hääleõiguslikkus selles, et isik on kantud hääleõiguslike isikute nimekirja, ning on hääleõiguse olemasolu eeltingimus. Hääleõiguse enda puudumine tähendaks hääletamis- või valimismenetluse teostamise võimaluse puudumist, st hääletus- või valimisedeli mittesaamist või võimatust panna seda hääletuskasti. Tänapäeval sellist vahetegu siiski ei tehta ja hääletamisest osavõtuks peetakse igasugust rahvahääletusel või valimistel osalemist nii hääletajana kui valimistel kandidaadina. Hääleõigus on neil isikutel, kes saavad hääletamisest osa võtta. Niisiis võimaldab § 58 piirata ka süüdimõistetud kinnipeetavate kandideerimisõigust. RKVS § 4 lg 6 ei võimalda kuriteo toime pannud kinnipeetavatel valimistel kandideerida.

6. Seadusega on võimalik piirata kinnipeetavate hääleõigust erinevalt ja kuigi PS seda otsesõnu ei nõua, tuleb proportsionaalsuse põhimõtte, valimiste üldisuse põhimõtte (PS § 60 lg 1) ja EIÕK-ga kooskõlas § 58 tõlgendamise tõttu seda teha. Paragrahvi 58 tuleb mõista koos teiste PS sätetega, eelkõige §-ga 11. Nii ei saa väiksemate õigusrikkumiste käsitlemisel kuriteona ja nende eest mõnepäevase vangistusega karistamisel isikult võtta võimalust osaleda hääletamisel, arvestades hääleõiguse kesksust tähtsust demokraatia tagamisel. Kinnipeetavate hääleõiguse piiramisel tuleb arvestada ka rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega, sh ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-ga 25 ja EIÕK 1. protokoll art-ga 3 ning nende rakenduspraktikaga. EIK on selgitanud, et üldine seadusest tulenev kõigi karistatud kinnipeetavate aktiivse valimisõiguse piirang on eba-proportsionaalne (EIKo 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik* (nr 2), 06.10.2005; EIKo 20201/04, *Frodl vs. Austria*, 08.04.2010; EIKo 60041/08 ja 60054/08, *Greens ja M.T. vs. Ühendkuningriik*, 23.11.2010; EIKo 126/05, *Scoppola vs. Itaalia* (nr 3), 22.05.2012; EIKo 11157/04 ja 15162/05, *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*, 04.07.2013; EIKo 29411/07, *Söyler vs. Türgi*, 17.09.2013; EIKo 63849/09, *Kulinski ja Sabev vs. Bulgaaria*, 21.07.2016). Sama seisukohta on varem väljendanud ÜRO Inimõiguste Komitee (12.07.1996 üldine selgitus nr 25(57), p 14). Euroopa Kohtu praktikast (EKO C-650/13, *Delvigne vs. Commune de Lesparre-Médoc ja de la Gironde*, 06.10.2015) võib järeldada, et sama moodi tuleb tõlgendada ka EL põhiõiguste harta art 39 lg 2. Riigikohus on samuti märkinud, et § 57-ga ei ole „kooskõlas keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada“ (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 63). Otsustamisel, millistel kinnipeetavatel hääleõigust piirata, tuleb arvesse võtta eelkõige karistuse raskust (vangistuse kestust), aga aluseks võib olla ka kuriteo laad või süü vorm. Süüdimõistetud kinnipeetavate kandideerimisõiguse piirangu seadmisel on riigi otsustusruum avaram (vt nt Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni aruanded CDL-AD(2015)036cor ja CDL(2020)029, p-d 95–98).

7. Paragrahv 58 ega rahvusvaheline õigus ei nõua kohtu poolt hääleõiguse äravõtmise eraldi otsustamist. Vanglakaristuse mõistmine ainult kohtu poolt on tagatud §-ga 20 ja kohtule võib seadusega jätta võimaluse igal üksikul juhtumil otsustada, kas hääleõiguse piirang on vajalik või mitte. EIK suurkoda rõhutas otsuses *Scoppola vs. Itaalia* (nr 3), 22.05.2012, et riikidel on õigus otsustada, kas valimisõiguse piiramise proportsionaalsust hindab kohtunik igal üksikul juhul eraldi või nähakse see tagajärg ette karistusõiguslike üldnormidega. Samas peab piirang ka viimasel juhul olema proportsionaalne, st seaduses peab valimisõiguse äravõtmine olema seatud sõltuvusse toimepandud kuriteo iseloomust ja raskusest (vt otsuse p 99).

IV PEATÜKK

RIIGIKOGU

Riigikogu on Eesti riigi ühekojaline parlament. Esimene parlamendi tüüpi rahvaesindusorgan Eesti riigis oli Maanõukogu, mis valiti Venemaa Ajutise Valitsuse kehtestatud reeglite järgi Eestimaa kubermangu kõrgeima omavalitsusorganina. Maanõukogu nimetas oma 15.(28.)11.1917 vastuvõetud otsusega kõrgemast võimust (RT 1918, 1) ennast ainsaks kõrgema võimu kandjaks Eestis kuni Eesti Asutava Kogu kokkuastumiseni. Eesti õiguse järgi moodustatud esimene parlamentaarne rahvaesindusorgan oli 1919. a rahva valitud Asutav Kogu. Asutava Kogu põhiülesanne oli põhiseaduse väljatöötamine ja vastuvõtmine, kuid ta oli Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra (RT 1919, 44) järgi pädev vastu võtma ka teisi seadusi ja kontrollima valitsust. Asutava Kogu poolt 15.07.1919 vastuvõetud seadus seadusandliku delegatsiooni kohta (RT 1919, 47) nägi ette seadusandliku delegatsiooni moodustamise Asutava Kogu liikmete hulgast proportsionaalselt saadikurühmade suurusel. Selle organi ülesanne oli jooksev seadusandlus, kuid ta võis Asutava Kogu istungjärkude vahelisel ajal täita ka muid talle Asutava Kogu poolt pandud ülesandeid.

Esimene põhiseaduslik Eesti parlament oli 1920. a põhiseaduse (RT 1920, 113/114) alusel valitud ühekojaline Riigikogu. 1933. a põhiseaduse muutmise seadus (RT 1933, 86, 628) sätestas Riigikogu kohta olulisi muudatusi, selle põhiseaduse järgi aga Riigikogu ei valitudki. Riigikogu suhtes realiseerusid vaid sätted, mis puudutasid täitevvõimu ja Riigikogu vahetorkorda. 1937. a põhiseadus (RT 1937, 71, 590) sätestas kahekojalise Riigikogu, mis koosnes rahva valitavast Riigivolikogust (esimene koda) ja kujundatavast (ametikohajärgsetest liikmetest, Vabariigi Presidendi poolt nimetatavatest liikmetest ja omavalitsuslike organisatsioonide või nende esindajate poolt valitavatest liikmetest koosnevast) Riiginõukogust (teine koda). 1937. a põhiseaduse väljatöötamiseks moodustatud kahekojaline Rahvuskogu pole käsitatav parlamendi, vaid suveräänse asutava kogu tüüpi organina. Tema pädevuses oli rahvahääletusel vastuvõetud „Eesti rahva otsuse Rahvuskogu kokkukutsumiseks“ (RT 1936, 21, 141; 1936, 3, 21) järgi ainult 1933. a põhiseaduse parandamine või vajaduse korral uue põhiseaduse väljatöötamine ja vastuvõtmine ning põhiseaduse elluviimiseks vajalike seaduste vastuvõtmine. Eesti põhikorra välisena, kuid siiski analoogiliselt Maanõukoguga Eesti riigi parlamentaarse esindusorganina käsitatav on ka 1990. a valitud Eesti NSV Ülemnõukogu, mida 08.05.1990 vastuvõetud seaduse „Eesti sümbolikast“ (ÜVT 1990, 14, 239) järgi hakati nimetama Eesti Vabariigi Ülemnõukoguks. Ülemnõukogu volitused lõppesid PSRS § 1 lg 2 kohaselt 1992. a PS järgi valitud Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamisega. Riigikogu VII koosseisu valimistulemused kuulutati välja Vabariigi Valimiskomisjoni 28.09.1992 otsusega, mis avaldati 30.09.1992 Riigi Teatajas (RT 1992, 37, 486).

PARAGRAHV 59**Seadusandlik võim kuulub Riigikogule.**

1. Riigikogu on Eesti rahva parlamentaarne esindusorgan. Ta on Eestis ainus riigiorgan, mille Eesti rahvas on moodustanud otsestest valimistel. Oma asendilt on Riigikogu rahva, kes PS § 56 alusel teostab kõrgeimat riigivõimu, ning Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute kõrval üks kõrgematest riigiorganitest, kelle pädevus tuleneb vahetult PS-st. See, et Riigikogu on üks kõrgematest riigiorganitest, ei tähenda, et teised riigiorganid on allutatud Riigikogule. Riigikogule allutatud riigiorganeid pole. Riigikogul on õigus luua õigusnorme ja neid kehtetuks tunnistada. Normide kehtetuks tunnistamise õigus või õigus kohustada Riigikogu normi looma, kui Riigikogu tegevus on põhiseadusega vastuolus, on kohtul. See näitab, et võimuharud asetsevad ühel tasemel.

2. Ühe võimaliku liigituse kohaselt võib Riigikogu funktsioonidena käsitada:

- 1) seadusloomet;
- 2) riigiorganite mehitamist;
- 3) parlamentaarset kontrolli;
- 4) avalikustamist.

3. PS § 59 fikseerib §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt Riigikogu põhipädevuse, mille teostamisest Riigikogu ei saa keelduda ega loobuda. PS § 59 täpsustab PS § 65 p-s 16 sätestatud Riigikogu universaalpädevust (RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 119). Seaduste (vt § 65 komm 5) vastuvõtmine on Riigikogu olemuslik ülesanne. Tegetmist ei ole mitte ainult Riigikogu õigusega, vaid teatud juhtudel (s.o nt põhiseaduse kohaselt on seadusandja otsustusruum ahenenud sisuliselt olematuks) ka kohustusega õigusnorm seadusena sätestada (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9). Seadus on Riigikogu tahte väljendusvorm, mille kaudu ta seob nii täidesaatva kui ka kohtuvõimu tegevuse. Seadus on ühtaegu nii ühiskonnas korra tagamise kui ka poliitiliste eesmärkide saavutamise vahend. Riigikogul on pädevus kooskõlas põhiseadusega kõigis riigivõimu teostamist puudutavates olulistest küsimustes seadusi vastu võtta. Põhiseadus seab piirid Riigikogu pädevusele otsustada seadusega nende küsimuste üle, mis põhiseaduse enda kohaselt on antud otsustada teistele institutsioonidele (nt kohtule, Vabariigi Valitsusele, Vabariigi Presidendile). Samuti on seadusandjal keelatud põhiseadusest madalamal seisva aktiga kaotada kohaliku omavalitsuse instituuti ning PS § 154 lg 1 kaitseb kohaliku omavalitsuse üksuse õigust lahendada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 86).

4. Seadusena materiaalses tähenduses mõistetakse iga õigusnormi, mis on antud selleks pädeva organi poolt, reguleerimaks määratlemata isikute (adressaatide individualiseerimise kohta vt RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 45) kästud, keelatud ja lubatud tegevust. Seadus formaalses tähenduses on pädeva organi iga otsustus, mis kannab seaduse nimetust ning on vastavalt menetlus-, pädevus- ja vormireeglitele menetletud, vastu võetud ja välja kuulutatud. Üldjuhul vastavad seadused nii formaalsele kui ka materiaalsele seaduse määratlusele. Erandina on seadusi, mida tuleb käsitada seadusena üksnes formaalses tähenduses. Näiteks tuleb iga aasta kohta vastuvõetavat riigieelarvet käsitada seadusena üksnes formaalses

tähenduses, kuna see kannab küll seaduse nimetust, kuid ei sisalda õigusnorme, mis reguleeriks isikute kästud, keelatud või lubatud tegevust. Riigieelarve on suunatud riigiorganitele ja on neile kohustuslik (vt § 115 komm-d). Seadusena materiaalses mõttes ei tuleks käsitada ka haldusotsustusi, kuna need ei sisalda üldisi siduvaid õigusnorme määratlemata isikute ringile, vaid juhiseid teistele organitele või millega lahendatakse mingi üksikküsimus (nt Riigikogu otsus hüvitada Riikliku VEB Fondi sertifikaatidega tagatud nõuete omanikele sihtasutuse VEB (liikvideerimisel) vara müügist laekuva raha arvel – vt RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12).

5. Kuigi demokraatlikule õigusriigile kohaselt on Riigikogul kui rahva otsest legitimatsiooni omaval seadusandjal õigusloome eelisõigus, ei ole tal õigusloome monopoli (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 48). Seetõttu ei saa PS § 59 mõista nii, et kogu normiloova funktsiooni täitmine kuulub ainult ja üksnes Riigikogule. Normiloovat funktsiooni täidab ka rahvas, võttes rahvahääletusel vastu seadusi, mida Riigikogu on otsustanud panna rahvahääletusele (§ 56 p 2, §-d 105 ja 106), ja muutes PS (§ 163 lg 1 p 1 ja § 164). PS § 109 lg 1 sätestab Vabariigi Presidendi õiguse anda vajaduse korral seaduse jõuga seadlusi, kuid presidendi selline tegevus on Riigikogu järelkontrolli all (vt §-d 109 ja 110). Tulenevalt PS § 87 p-st 6 saab Riigikogu delegeerida Vabariigi Valitsusele õiguse anda ühe või teise seaduse täitmiseks määrusi (vt § 87 komm 4). Ministri määrusandlusõiguse sätestab PS § 94 lg 2. Kohaliku omavalitsuse organite määrusandlik pädevus on tuletatav PS § 154 lg-st 1 (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 49), kohalike maksude ja koormiste kehtestamise suhtes aga § 157 lg-st 2. Eesti Panga normiloovat funktsiooni PS ei sätesta. Ometi annab ka Eesti Pank määrusi, mille lubamatuse kohta vt § 112 komm 6. Kuigi põhiseadus ei keela seadusandja pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, peavad seaduses olema piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada täitevvõimu omavoli (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 86).

6. Kõik eespool mainitud organid on põhiseaduses sõnaselgelt nimetatud. Põhiseadus ei välista, et seadusandja delegeerib normilooje pädevuse osaliselt põhiseaduses nimetatavatele organitele või avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtorganitele. Põhiseaduse kohaselt on see lubatud, kui selleks esineb kaalukas põhjus (nt detsentraliseerimine või parim võimalik avalik-õigusliku ülesande täitmise kompetents) ning olulisuse põhimõtte (PS § 3 lg 1) ei nõua, et küsimuse otsustaks Riigikogu kui demokraatlikult enam legitimeeritud riigorgan või tema volituse alusel Vabariigi Valitsus või minister (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p-d 51–54). Näiteks ei pidanud Riigikohus põhiseaduse kohaselt lubatavaks delegeerida Eesti Advokaatuurile riigi õigusabi osutanud advokaadi esindamisega seotud kulude hüvitamise küsimust (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p-d 55–60). Küsitav on, kas PS § 104 lg-s 2 reguleeritud valdkondades saab Riigikogu normilooje pädevust delegeerida.

7. Eesti kuulumine EL-i on mõjutanud Riigikogu seadusloomefunktsiooni (vt PSTS § 1 komm 10 ja § 2 komm 9). Kui aluslepingud annavad EL-le teatud valdkonnas ainupädevuse, võib õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta ainult EL. Riigikogu võib seda teha ainult EL volitusel või EL õigusaktide rakendamiseks (ELTL art 2 lg 1). Kui aluslepingu kohaselt on pädevus jagatud EL ja liikmesriigi vahel, võivad õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta nii EL kui ka Riigikogu. Liikmesriigid teostavad oma pädevust niivõrd, kuivõrd EL ei ole oma pädevust teostanud (ELTL art 2 lg 2).

8. EL-ga liitumise tõttu on Riigikogule kuulunud seadusandlik pädevus olulisel määral üle kandunud EL tasandile, kus Eestit esindab täitevvõim. Sellest hoolimata tuleb osalemist EL otsuste tegemise protsessis nende otsuste olulisuse tõttu käsitada Riigikogu seadusandliku funktsiooni ühe osa väljendusena. Kuna EL õigusaktidega kaasnevad Eestile olulised tagajärjed, siis on vaja tagada Riigikogu osalemine Eesti seisukohtade kujundamisel. Seda eeskätt põhjusel, et riigivõimu PS § 3 lg 1 mõttes teostatakse ka Euroopa Liidu õiguse (st Eesti poolt heakskiidetud aluslepingute ja nendega kooskõlas oleva teisese õiguse) alusel (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 39). Riigikogu osalemine otsustusprotsessis kompenseerib mingil määral EL-le seadusandliku funktsiooni delegeerimist.

PS ja PSTS ei sätesta Riigikogu pädevuse erisusi seoses Eesti kuulumisega EL-i. See aga ei takista seadusega anda Riigikogule täiendavaid volitusi osalemiseks EL puudutavate otsuste tegemisel. Seda võimaldab PS § 65 p 16 koostoimes PSTS §-ga 1.

9. EL-ga liitumisel muudeti Riigikogu pädevust ja tööd reguleerivat RKKTS. RKKTS § 18 lg 1 p-ga 1 ja lg-ga 3 nähti ette Euroopa Liidu asjade komisjoni moodustamine (vt § 71 komm 7). RKKTS täiendati ka 18¹. ptk-ga „Euroopa Liidu asjade menetlemise kord“, millega reguleeritakse Riigikogu kontrolli täitevvõimu üle seonduvalt Eesti kuulumisega EL-i.

Riigikogu nimel võetud Euroopa Liidu asjade komisjoni või väliskomisjoni seisukoht on valitsusele õiguslikult siduv (RKKTS § 1524 lg 3). Kui Vabariigi Valitsus sellest ei juhindu, peab ta seda esimesel võimalusel Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile põhjendama. Riigikogu seisukoha eiramisel tuleb kõne alla valitsuse poliitiline vastutus. Eelnõu arutamist Riigikogu istungil RKKTS ette ei näe. Olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et Riigikogul oleks õiguslik võimalus selles küsimuses seisukohta võtta, on põhiseadusega küsitavas kooskõlas (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 216).

10. RKKTS 18¹. ptk reguleerib ka seda, kuidas Riigikogu teostab liikmesriikide parlamentidele Euroopa Liidu lepingu art 5 lg 3 teise lõigu teisest lausest ning Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise protokollist tulenevat pädevust algatada kontroll selle üle, kas EL seadusandlik akt või selle eelnõu vastab subsidiaarsuse põhimõttele. Riigikogu võib Euroopa Liidu asjade komisjoni esitatud eelnõu alusel võtta vastu otsuse, et EL seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele. Riigikogu otsus, et eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, saadetakse viivitamata asjaomasele EL institutsioonile. Ka võib Riigikogu alatise komisjoni või fraktsiooni esitatud eelnõu alusel võtta vastu otsuse, millega Vabariigi Valitsust kohustatakse esitama Euroopa Liidu Kohtule hagi EL seadusandlikus aktis esineva subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise asjus. Otsuse vastuvõtmise korral on Vabariigi Valitsus kohustatud korraldama hagi esitamise Euroopa Liidu Kohtule. Seni on Riigikogu võtnud vastu kaks otsust, milles on põhjendanud, miks tema arvates EL seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele (vt RT III, 21.06.2013, 1; RT III, 13.05.2016, 1).

11. Riigikogu funktsioon on määrata kõrgemate riigiorganite täitjad. Siin on tegemist legitiimatsiooni vahendamisega, mis on parlamentaarse demokraatia üks elemente. Riigikogu on oluline ja kandev lüli demokraatliku legitiimatsiooni ahelas, asetsedes rahva ja organitaitjate vahel. Riigikogult saadud volitus annab ametisse määratutele õiguse võtta vastu otsuseid

riigi ja rahva nimel. Organitaitjad on pärast legitimatsiooni saamist õigustatud ja kohustatud vastava ametiga kaasnevaid põhiseaduses määratletud ülesandeid täitma, samuti vastutama nende ülesannete täitmise eest. PS järgi valib Riigikogu Vabariigi Presidendi (§ 65 p 3, § 79), samuti nimetab ta ametisse Riigikohtu esimehe ja liikmed, Eesti Panga nõukogu esimehe ja liikmed, riigikontrolöri ja õiguskantsleri (§ 65 p-d 7, 8 ja 9, §-d 134, 140, 150).

12. Parlamentaarne kontroll ei ole pelgalt täidesaatva riigivõimu tegevuse kohta teabe saamise viis. Kontroll on mehhanism, mis tagab seadustes väljendatud tahte elluviimise. Tuleb arvestada, et valitsus püsib ametis parlamendiamuse toel, mis tähendab, et parlamendiamuse ja valitsuse tegevussuunad langevad kokku. Seetõttu langeb kontrollitegevuse põhiraskus parlamendiopositsioonile, kelle ülesanne on avalikult kritiseerida nii valitsuse kui ka parlamendiamuse teostatavat poliitikat ning pakkuda alternatiivseid lahendusi. Parlamentaarse kontrolli instrumendid on sätestatud põhiseaduses ja seadustes. Põhiseaduses ettenähtud kontrollivahendite hulka kuuluvad arupärimine, riigieelarve täitmise kontroll ja umbusalduse avaldamise võimalus. Arupärimistega kogub Riigikogu teavet Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete, aga ka Eesti Panga, riigikontrolöri ja õiguskantsleri tegevuse kohta (vt § 74 komm-d). Kuigi riigieelarve eelnõu koostamine ja vastuvõetud riigieelarve täitmine on Vabariigi Valitsuse ülesanne (vt PS § 87 p 5), suunab ja kontrollib Riigikogu valitsuse tegevust riigieelarvet vastu võttes ning selle täitmise aruannet kinnitades (vt § 65 p 6, § 117 komm 5). Vabariigi Valitsusele, peaministrile ja ministrile umbusalduse avaldamise võimalus on sätestatud PS §-s 97. Kui Riigikogu avaldab valitsusele või peaministrile umbusaldust, astub valitsus tagasi (PS § 92 lg 1 p 3); ministrile umbusalduse avaldamise korral vabastab Vabariigi President ta ametist (PS § 97 lg 5).

Seaduses sätestatud parlamentaarse kontrolli vahenditest on olulisimad infotunni- ja kirjalikud küsimused ning uurimis- ja probleemkomisjonid. Riigikogu infotunnis vastavad peaminister ja ministrid Riigikogu liikmete suulistele küsimustele (RKKTS § 142 jj). Riigikogu liikmel on õigus esitada Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolöridele ja õiguskantslerile kirjalikke küsimusi (RKKTS § 147). Uurimis- ja probleemkomisjonide (vt RKKTS §-d 20 ja 21) abil kontrollib Riigikogu, kuidas viiakse ellu seadustes määratletud seadusandja tahet.

13. Parlament seadusandliku võimu organina on sobivaim paik riigi ja ühiskonna seisukohalt olulisimate küsimuste avalikuks arutamiseks ja otsustamiseks ning kommunikatsiooniks valijate ja nende esindajate vahel. Esindusdemokraatias on avalikkus fundamentaalse tähtsusega, aidates kaasa riigivõimu tegevuse, sh otsuste kujunemise läbipaistvaks muutmisele. Riigikogu on põhiseadusorgan, kelle töö on kõige avalikum. Põhiseadus sätestab istungite ja hääletamise avalikkuse (PS § 72).

PARAGRAHV 60

Riigikogul on sada üks liiget. Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik.

Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale.

Riigikogu erakorralised valimised toimuvad põhiseaduse paragrahvides 89, 97, 105 ja 119 ettenähtud juhtudel varemalt kakskümmend ja hiljemalt nelikümmend päeva pärast valimiste väljakuulutamist.

Riigikogu valimise korra sätestab Riigikogu valimise seadus.

Üldist

1. PS § 60 sätestab Riigikogu koosseisu, valimisõiguse printsiibid, passiivse valimisõiguse, korraliste ja erakorraliste valimiste toimumise aja (valimiste perioodilisuse põhimõtte) ning nõuab, et valimiste kord kehtestataks RKVS-ga. Enamik valimisõiguse printsiipidest laieneb nii aktiivsele kui ka passiivsele valimisõigusele. Aktiivse valimisõiguse all mõistetakse hääleõiguslike kodanike õigust valida ja kandidaate üles seada, passiivse valimisõiguse all aga õigust kandideerida ja valituks osutumise korral asuda esindusorganis täitma oma ametiülesandeid.

2. Valimisreeglitiku kehtestamisega seoses on Riigikohus leidnud järgmist: „Hääletamisõigusele vastab riigi kohustus luua selle õiguse perioodiliseks kasutamiseks vajalikud tingimused, mis lähtuvad valimiste vabaduse, ühetaolisuse, üldisuse, otsesuse ja hääletamise salajasuse põhimõttest. Hääletamisõiguse kasutamine ei ole mõeldav ühelt poolt hääletamist ja teiselt poolt kandideerimist reguleeriva õigusliku raamistikuta. Kohustus korraldada kindlatele nõudmistele vastavad valimised on sätestatud ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi konventsioon) juurde lisatud esimese protokoll artiklis 3 „Õigus vabadele valimistele“. Selle artikli kohaselt kohustuvad lepinguosalised riigid mõistlike ajavahemike järel korraldama salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel. Hääletamisõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomine tähendab eelkõige hääletamismenetluste sätestamist. Lisaks tähendab see ka seadusandja kohustust tagada vaba ja teadliku valimisotsuse tegemiseks vajalik teabelevi.“ (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30).

Riigikogul on sada üks liiget

3. PS järgi on Riigikogu 101-liikmeline ühekojaline parlament. Riigikogu moodustamise põhimõtete ja valimissüsteemi kohta tegi mitmeid ettepanekuid politoloog R. Taagepera. Muu hulgas pakkus ta, et Riigikogu suurus oleks kuupjuur elanike arvust (Ettepanekuid ENSV Ülemnõukogu valimiste reegliteks. – Edasi, 13.09.1989). Sellest valemist, mille järgi pidi Riigikogu liikmete arv olema ligikaudu 100, lähtus Riigikogu suuruse kindlaksmääramisel ka Põhiseaduse Assamblee.

4. 1992. a PS sätestab esmakordselt paaritu arvu saadikukohti Riigikogus. Põhiseaduse Assamblees väideti, et Riigikogu liikmete paaritu arv välistab totaalse patiseisu parlamendis, kus mingis küsimuses saadikute hääled lähevad pooleks ja siis ei ole mingit võimalust otsust vastu võtta (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 183). Tegelikult on patiseis võimalik ka paarituarvulise esindusorgani puhul.

5. 1920. a PS sätestas 100-liikmelise ühekojalise parlamendi – Riigikogu – ja Riigikogu õiguse suurendada järgmiste valimiste ajaks sellekohase seadusega oma liikmete arvu. 1933. a PS sätestas 50-liikmelise Riigikogu, mis jäi aga valimata. 1937. a PS sätestas kahekojalise parlamendi (Riigikogu), mis koosnes 80-liikmelisest valitavast Riigivolikogust (esimene koda) ja kujundatavast Riiginõukogust (teine koda). Teise koja liikmete arvu ei sätestatud, kuid minimaalselt sai Riiginõukogul olla 40 liiget.

6. Ettepanek kujundada Riigikogu kahekojalisena ei leidnud Põhiseaduse Assamblees toetust. Kahekojalise parlamendi toetuseks toodi esile, et teine koda töötab seadusandluse kvaliteeti (V. Salum. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 145), tagab territoriaalse esindatuse (V. Salum, samas, lk 170) ning rõhutab riigi esinduslikkust (H. Runnel, samas, lk 244). Üldiselt aga leiti, et väikesel mitteföderaalsel riigil ei ole vajadust kahekojalise parlamendi järele (P. Kask, samas, lk 104; J. Adams, lk 122; ekspertidest A. Suviranta, lk 330; I. MacPherson, lk 335), küsimusi tekitasid nii teise koja moodustamise põhimõtted kui ka ülesanded (J. Adams, samas, lk 104; P. Kask, lk 243; K. Koha, lk 245; ekspertidest K. Berchtold, lk 329). Leiti ka, et kahekojaline parlament raskendaks või takistaks seadusloomet olukorras, kus on vaja luua seadusandlik baas majanduse ja kogu riigi arengule (I. Hallaste, samas, lk 239; K. Koha, lk 245).

Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel

7. Vabade valimiste printsiip kehtib nii aktiivse kui ka passiivse valimisõiguse teostamisel. Aktiivse valimisõiguse puhul tähendab valimisvabadus, et valijal peab olema võimalik oma tahet takistamatult väljendada. Seda peab tagama võimalikult lihtne, kuid usaldusväärne ja kontrollitav ning vaadeldav hääletamise ja hääletamistulemuste kindlakstegemise kord. Valija enese otsustada on see, kas ta osaleb või ei osale valimistel. Hulgalist eemalejäämist valimistest nimetatakse absentismiks. Absentismi kõrge tase näitab valijate ükskõiksust või protestimeelsust. Vabade valimiste põhimõte tähendab ka, et valijal peab olema võimalik kujundada oma seisukoht vabalt ning informeeritult. Valijat tohib mõjutada ainult valimiskampaania käigus lubatud valimispropaganda vahenditega. Valimisvabadus hõlmab ka vabaduse üles seada saadikukandidaate, mis on aktiivse valimisõiguse element. Passiivset valimisõigust kaitseb valimisvabaduse põhimõte sel teel, et nõuab kandidaatide vabaks konkureerimiseks tingimuste loomist ja kandidaatide sõnavabaduse austamist valimiskampaanias ning keelab sunni kandidaatide suhtes. Passiivse valimisõiguse vaba teostamisega ei oleks vastuolus mitte ainult sund ja ähvardused, vaid ka muud selle õiguse kasutamist ebaproportsionaalselt takistavad vahendid, eeskätt ülemäära suur valimiskautsjon või kõrge valimiskünnis.

8. Vabade valimiste kohta elektroonilise hääletamise korral vt komm-d 50, 52 ja 54.

9. Vabade valimiste ning poliitilise sõnavabaduse ja õigusega saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni seonduvad RKVS sätted, mis piiravad valimisagitatsiooni.

10. Kuni 2020. aastani keelas RKVS aktiivse valimisagitatsiooni valimispäeval ning igasuguse, s.o nii aktiivse kui ka passiivse valimisagitatsiooni hääletamisruumis ja ruumides, mille kaudu valija siseneb hääletamisruumi. Samuti keelas RKVS aktiivse agitatsiooni ajal üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimise hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitilise välireklaami. Aktiivse valimisagitatsiooni ajaks loeti aega alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast kuni valimispäevani. (Vt aktiivse valimisagitatsiooni kohta: Põhiseaduse § 60 kommentaarid 11–15. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017.)

11. Alates 2020. a on RKVS-s ainsa piiranguna keelatud agitatsioon hääletamisruumis (sh eelhääletamise päevadel). Valimispäevale keskendunud agitatsioonipiirangud on osutunud otstarbetuks olukorras, kui enamik valijaid (2019. a Riigikogu valimistel 61% hääletamisest osavõtnud valijatest) hääletab juba enne valimispäeva, samuti on piirangu korral eelhääletamise päevadel ja valimispäeval hääletavad valijad erinevas infoväljas. Ka on kaotatud poliitilise välireklaami avaldamise keeld pärast kandidaatide registreerimist (aktiivse valimisagitatsiooni periood). Põhjenduseks on nii õiguskantsleri 2017. a ettekandes Riigikogule, samuti eelnõu seletuskirjas (Riigikogu XIV koosseisu eelnõu 51 SE seletuskiri) toodud välja, et piirang ei ole täitnud oma eesmärki, valimiskampaniad ei ole muutunud sisukamaks ning ei ole vähenenud raha osakaal tulemuste kujunemisel (valimiskampania kulud on endiselt kõrged). Samuti on reklaam liikunud rohkem teistesse kanalitesse.

Riigikogu liikmed valitakse proportsionaalsuse põhimõtte alusel

12. Eristatakse proportsionaalset ja majoritaarset valimissüsteemi. Põhiseaduse Assamblees mõisteti majoritaarse valimissüsteemi all enamussüsteemi ühemandaadilistes valimisringkondades: valimisringkonnas jaotatakse üks mandaat ning valituks osutub kandidaat, kes valimisringkonnas kogub seadusega nõutava (nt kas absoluutse või suhtelise) hääle-enamuse. Näiteks *first-past-the-post*-süsteemi puhul osutub valituks valimisringkonnas kõige rohkem hääli saanud kandidaat. Valimisringkonna ülejäänud kandidaatidele antud hääled lähevad kaotsi. Proportsionaalsuse põhimõtte järgi annavad valijad hääli erakondade või valimisliitude kandidaatide nimekirjadele. Nimekiri saab parlamendikohti proportsionaalselt neile antud hääle arvuga.

13. Proportsionaalne valimissüsteem ei välista üksikkandidaatide osalemist valimistel. Sisuliselt on sel juhul tegu ühest kandidaadist koosneva kandidaatide nimekirjaga, kuigi valituks osutumise tingimused võivad olla erinevad erakonna/valimisliidu nimekirja kandidaatidele sätestatust. Tulenevalt PS § 60 lg-s 2 sätestatud põhimõttest võimaldab RKVS Riigikogu valimistel igal vähemalt kahekümne ühe aastasel hääleõiguslikul kodanikul osaleda valimistel ka üksikkandidaadina.

14. Proportsionaalsuse põhimõttega ei ole vastuolus mõõduka suurusega valimiskünnise (nt erakonnale 5%, valimisliidule 7%) kehtestamine, sest see võimaldab vältida proportsionaalse süsteemi rakendamise negatiivset tagajärge – parlamendi killunemist pisifraktsioonideks. Nii ei osale RKVS järgi ringkonna- ja kompensatsioonimandaatide jaotamisel erakond, kes on kogunud üleriigiliselt alla 5% kehtivatest häältest. Sellele erakonnale antud häälte kaotamine on aga õigustatud vajadusega tagada Riigikogu normaalne töö, mis oleks raskendatud, kui parlament koosneks omavahel konkureerivate pisiparteide esindajatest. Piirangut leevendab aga põhimõte, et valimisringkonnas osutub valituks kandidaat, sh üksik-kandidaat, kes kogub vähemalt lihtkvoodi jagu häáli, ja seda ka juhul, kui isik kandideeris sellise erakonna kandidaatide nimekirjas, kes 5% valimiskünnist ei ületanud. EIK on valimiskünnise kohta leidnud, et selle eesmärk on valitsuse stabiilsuse tagamine esinduskogu liigse killustumise vältimise teel. Türgi parlamendivalimistel kehtinud 10% valimiskünnist pidas kohus küll väga kõrgeks, kuid leidis siiski, et kõnealuste valimiste kontekstis ei rikkunud see kaebajate õigusi (vt EIKo 10226/03, *Yumak ja Sadak vs. Türgi*, 08.07.2008, p-d 75 ja 147). Kohus leidis ka, et selle valdkonna reeglid võivad varieeruda olenevalt igale riigile eriomastest poliitilistest ja ajaloolistest faktoritest, et valimisreeglitikkude tuleb hinnata tulenevalt riigi poliitilisest arengust, ning et reeglid, mis on sobimatud ühe süsteemi kontekstis, võivad olla sobivad teises kontekstis (samas, p 111).

15. Majoritaarne valimissüsteem on harilikult soodne suurtele parteidele ja ebasoodne väikestele. See annab sageli võimaluse moodustada stabiilne ühe partei enamusvalitsus. Majoritaarse valimissüsteemi eelis on tema lihtsus ja inimesele arusaadavus ning see, et kuna valituks osutumiseks on valimisringkonnas harilikult vaja saada oluliselt rohkem häáli kui proportsionaalse valimissüsteemi rakendamise puhul, tunnetavad valijad ja valituks osutunud omavahelist sidet tugevama ja vahetumana. Majoritaarse valimissüsteemi puudus on see, et kõik hääled, mida ei antud võitnud kandidaadile, lähevad kaotsi. Seetõttu pole parlamendis esindatud nende valijate tahe, kes andsid oma hääle kandidaadile, kes ei võitnud.

16. Proportsionaalse valimissüsteemi eelis on see, et kaotsiläänud häälte arv on väiksem kui majoritaarse valimissüsteemi puhul. Tänu sellele on proportsionaalse valimissüsteemi puhul väikestel ja keskmise suurusega parteidel suurem võimalus pääseda parlamenti. Seepärast väljendab proportsionaalse valimissüsteemi abil valitud parlamendi koosseis paremini valijaskonna poliitilisi eelistusi. Proportsionaalse valimissüsteemi puudus on, et sellise süsteemi rakendamisel võib parlamenti pääseda suur arv parteisid, mistõttu võib osutada keeruliseks stabiilse ja pikaajalise valitsuse moodustamine. Seetõttu taotletakse valimissüsteemi kujundamisel enamasti tasakaalu, et saavutada võimalikult proportsionaalne valimistulemus, kuid samas vältida erakondliku killustatuse tekkimist esinduskogus. Sobiv vahend võib olla näiteks valimiskünnise kehtestamine või selline mandaatide jaotamise valem, mis annab rohkem häáli saanud nimekirjale n-õ boonused. Näiteks Riigikogu valimistel kompensatsioonimandaatide jaotamiseks kasutatav modifitseeritud d'Hondti võrdlusarvude meetod annab võrreldes tavalise d'Hondti meetodiga suurema boonuse suurematele parteidele, samas kui alternatiivsed meetodid (St-Laguë, Hare, Droop) on veelgi proportsionaalsemad ja väikeparteidele soodsamad. Valijate silmis võib proportsionaalse valimissüsteemi puuduseks olla ka selle keerukus ja see, et juhul kui valitakse vaid kandidaatide

nimekirjade vahel (suletud nimekirjad), ei ole valituks osutunud isikul personaalselt saadud hääli. Ka võidakse pidada probleemseks seda, kui isik osutub valituks väga väikese hääle arvuga. See on võimalik näiteks olukorras, kus kandidaatide nimekirjas kandideerib väga populaarne kandidaat ja suurem osa valijaid hääletab tema poolt. Sel juhul, kuigi nimekiri tervikuna saab mitu mandaati, võib teiste sellest nimekirjast valituks osutunud kandidaatide hääle arv olla väike.

17. Proportsionaalsuse nõue ei tähenda kitsalt seda, et mandaatide arv valimisringkonnas peab olema suurem kui üks. Mandaatide arv valimisringkonnas peab olema piisavalt suur selleks, et valimisringkonnas säiliks võrdeline, valijaskonna eelistusi peegeldav mandaatide jaotus nimekirjade vahel. Milline on vähim mandaatide arv, et säiliks proportsionaalsus valimistulemustes, ja milline on optimaalne ringkonna suurus, oleneb valimissüsteemist ja riigi poliitilisest kultuurist. Riigikogu valimistel valimisringkonna suuruse alampiiri seaduses sätestatud ei ole. Proportsionaalse valimissüsteemi puhul võib hääle kaotsimineku vältimiseks ja proportsionaalsema valimistulemuse saavutamiseks valimisringkondades vähem mandaate saanud erakondadele kompenseerida ringkondades saamata jäänud kohad üleriigiliselt.

18. PS § 60 lg 1 sätestab sõnaselgelt proportsionaalse valimissüsteemi, välistades sellega majoritaarse valimissüsteemi rakendamise. 1920. a PS kehtivuse ajal kasutati Riigikogu valimistel proportsionaalset valimissüsteemi. 1937. a PS kehtivuse ajal kasutati Riigikogu esimese koja (Riigivolikogu) valimistel majoritaarset valimissüsteemi. 1933. a PS muutmise seaduses sätestatud isikuvalimiste võimalus jäi kasutamata, sest selle PS järgi parlamenti ei valitud.

19. Proportsionaalsuse põhimõtte põhiseadusesse lisamisega seoses tuleb märkida R. Taagepera ja M. S. Shugarti raamatu „Häälest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad“ (ee 1989) ning raamatu järeldusi tutvustavate R. Taagepera artiklite mõju arutelule nii Põhiseaduse Assamblees kui ka laiemalt. Riigikogu valimiste põhimõtteid sõnastanud assamblee III toimikond mõistis proportsionaalsuse põhimõtte all toimikonna esimehe I. Hallaste sõnul seda, et põhiseaduses fikseeritakse ära proportsionaalsed valimised ja välistatakse sellega enamusvalimised, st valimised ühemandaadilistes ringkondades, nagu see oli 1937. a PS järgi (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 239). I. Hallaste selgitas põhiseaduse eelnõu asjasse puutuvat sätet Põhiseaduse Assamblee 7. istungil 25.10.1991 järgmiselt: „[---] valimisseadus võib muutuda, kuid just sellesama proportsionaalsuse raames võib muutuda, kui muudetakse valimisseaduse parameetreid nagu näiteks ringkondade arv või mandaatide arv ringkonnas.“ (samas, lk 241). Kaaluti ka võimalust proportsionaalsuse põhimõtet PS-s mitte sätestada ning jätta kõik valimissüsteemiga seonduv Riigikogu otsustada (samas, lk 239). PS eelnõu aluseks võetud J. Adamsi töörühma eelnõus oli alternatiivina pakutud ka segasüsteemi: pooled Riigikogu liikmed valitakse erakondade ja kodanike liitude poolt seaduslikus korras esitatud üle-eestiliste nimekirjade alusel proportsionaalsuse põhimõtte alusel ning ülejäänud isikuvalimistel mitmemandaadilistes valimisringkondades (J. Adamsi töörühma eelnõu § 53).

20. Lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest, kehtestab RKVS Riigikogu valimisteks valimisringkondade arvu (kaksteist), määrab kindlaks ringkondade piirid ning annab reegli mandaatide võrdeliseks jaotamiseks valimisringkondade vahel. Valimisringkonnad on moodustatud maakondade, Tallinna linnaosade ja Tartu linna piiridest lähtudes. PS ega RKVS ei sätesta nõuet, et valimisringkondade piire tuleb perioodiliselt teatud parameetritest lähtuvalt korrigeerida. Ühetaolise valimisõiguse huvides oleks aga vajalik perioodiliselt analüüsida valijate arvu muutusi ja teha vajalikud korrektiivid ringkondade piirides või ringkonnas jaotatavate mandaatide arvus. Kui 1995. a Riigikogu valimistel oli valimisringkondades mandaate 8–11, siis 2019. a 5–15 (vt ka komm 36).

21. Valimisringkonnad on mitmemandaadilised, st igast ringkonnast valitakse rohkem kui üks Riigikogu liige. Mandaadid ringkondade vahel jaotab vastavalt RKVS-le Vabariigi Valimiskomisjon oma otsusega. Mandaadid ringkondade vahel jaotatakse võrdeliselt, lähtudes valijate arvust valimisringkonnas, kasutades suuremate jääkide põhimõtet. Valimisringkonna valijate arv saadakse valimiste väljakuulutamise kuu esimese kuupäeva seisuga Eesti rahvastikuregistri andmete põhjal. Alaliselt välisriigis elava valija valimisringkond määratletakse tema viimase elukoha järgi Eestis. Kui tal Eestis elukohta ei ole olnud, lähtutakse tema vanemate või vanavanemate viimasest elukohast Eestis. Määratletud valimisringkonnaga alaliselt välisriigis elavaid valijaid oli 2019. a Riigikogu valimisteks mandaatide jaotamise aja seisuga 78 000. See arv vastab ühe keskmise suurusega valimisringkonna valijate arvule, kuid tegelikkuses jaotuvad need valijad ühtlaselt 12 valimisringkonna vahel.

22. Valimistulemused teeb kindlaks Vabariigi Valimiskomisjon hääletamistulemuste põhjal. Valimistulemused teeb Vabariigi Valimiskomisjon kindlaks kolmes etapis. Esimeses etapis osalevad nii üksikkandidaadid kui ka erakondade nimekirjad. Teises ja kolmandas etapis osalevad vaid erakonnanimikirjad. Enne valimistulemuste kindlakstegemist arvutab Vabariigi Valimiskomisjon välja lihtkvoodi iga valimisringkonna kohta. Valimisringkonna lihtkvoodi saamiseks jagatakse ringkonnas antud kehtivate häälte arv selle ringkonna mandaatide arvuga.

23. Esimeses etapis osutub valituks iga kandidaat, kellele valimisringkonnas antud häälte arv ületab lihtkvoodi või on sellega võrdne.

24. Teises etapis jagatakse mandaate erakondade ringkonnanimikirjade vahel. Teise etappi pääsevad vaid sellised erakonnad, kelle kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt 5% häältest. Kõigepealt reastatakse selliste erakondade ringkonnanimikirjades kandidaadid vastavalt igaühele antud häälte arvule. Seejärel liidetakse iga erakonna ringkonnanimikirjades olevatele kandidaatidele antud hääled. Pärast seda määratakse kindlaks erakonna poolt ringkonnas saadud mandaatide arv. Erakond saab nii mitu mandaati, kui mitu korda ületab talle selles valimisringkonnas antud häälte arv lihtkvooti. Seejuures võetakse arvesse ka esimeses etapis lihtkvoodi järgi saadud mandaadid. Erakond saab teises etapis mandaadi ka siis, kui häälte arv moodustab vähemalt 75% lihtkvoodist. Kui erakonna häälte jääk on vähemalt 75% lihtkvoodist, siis suurendatakse erakonna mandaatide arvu ühe võrra. Niinimetatud 75% reegli eesmärk on tõsta valimisringkondadest valitud kandidaatide osakaalu

Riigikokku valituks osutunute hulgas. Kuna mandaat on võimalik saada ka 75%-ga lihtkvoodist, võib teoreetiliselt tekkida olukord, kus mandaate saadakse rohkem, kui neid valimisringkonnale jaotatud on.

25. Kui erakonna valimisringkonnas saadud mandaatide arv on kindlaks tehtud, siis määratakse kindlaks sellest nimekirjast valituks osutunud kandidaadid. Riigikokku pääsevad nimekirjas eespool olevad kandidaadid, kellele antud häälte arv on vähemalt 10% lihtkvoodist. See välistab, et valituks osutub väga väikese häälte arvuga kandidaat. Kui erakonna nimekirjas ei ole piisavalt kandidaate, kes kogusid hääli vähemalt 10% lihtkvoodist, siis erakond neid ringkonnamandaate ei saa. Valimissüsteem kompenseerib erakonnale ringkonnas saamata jäänud kohad valimistulemuste kindlakstegemise kolmandas etapis (vt komm 26). Kui kahele või enamale kandidaadile antud häälte arv on võrdne, osutub valituks kandidaatide üleriigilises nimekirjas eespool olev kandidaat.

26. Kolmandas etapis jaotatakse valimisringkondades jaotamata jäänud mandaadid. Kolmandas etapis nagu teiseski osalevad mandaatide jagamisel erakonnad, kelle kandidaadid kogusid üleriigiliselt vähemalt 5% häältest. Kompensatsioonimandaadid jaotatakse modifitseeritud d'Hondti jagajate meetodil jagajate jadaga 1; 20, 9; 30, 9; 40, 9 jne. Mandaatide jaotamiseks arvutatakse erakondadele võrdlusarvud, mis saadakse erakonnale antud häälte arvu jagamisel kirjeldatud jada elementidega. Iga erakonna võrdlusarvude arvutamisel jäetakse vahele nii mitu jada esimest elementi, kui mitu mandaati sai erakond valimisringkondades. Mandaadi saab erakond, kelle võrdlusarv on suurem. Kui kahe või enama erakonna võrdlusarvud on võrdsed, saab mandaadi erakond, kelle kandidaadid paiknesid valimisringkonna kandidaatide koondnimekirjas tagapool. Üleriigilises nimekirjas saab kompensatsioonimandaadi kandidaat, kes on nimekirjas eespool ja kellele antud häälte arv on vähemalt 5% oma valimisringkonna lihtkvoodist. Mandaatide jaotamisel jäetakse vahele need kandidaadid, kes osutusid valituks valimisringkondades. Kui kompensatsioonimandaatide jaotamisel selgub, et üleriigilises nimekirjas pole piisavalt kandidaate, kellele antud häälte arv on vähemalt 5% oma valimisringkonna lihtkvoodist, siis saab kompensatsioonimandaadi sama nimekirja kandidaat, kes kogus oma valimisringkonna lihtkvoodist suurima protsendi hääli. Häälte võrdsuse korral saab kompensatsioonimandaadi kandidaat, kes on üleriigilises nimekirjas eespool.

27. Kui erakonna nimekirjas on vähem kandidaate kui saadud mandaate, jaotatakse järele jäänud mandaadid ülejäänud erakondade vahel lisamandaatidena erakondade võrdlusarvude alusel. Esimese lisamandaadi saab erakond, kes valimistulemuste kindlakstegemisel jäi võrdlusarvude alusel esimesena mandaadist ilma.

28. Mandaatide jagamine modifitseeritud d'Hondti meetodil eelistab rohkem hääli saanud erakondi. Samal ajal võimaldab mandaatide jaotamine üleriigiliste nimekirjade alusel mandaate saada ka väiksematel erakondadel, kelle kandidaatidel ringkondades nii suurt toetust ei ole, kuid kes üleriigiliselt koguvad vähemalt 5% häältest. Erakondade jõudude vahekorrald praktikas ning valimiste ja Riigikogu kodukorra reeglistik on omavahel seotud nõnda, et kui erakonna kandidaatide nimekirja ületab 5% künnise, saab erakond ka piisavalt

parlamendikohti (vähemalt viis), et moodustada Riigikogus fraktsioon. Teoreetiliselt on siiski võimalik, et 5% künnise ületanud erakond ei saa teiste erakondade suure ülekaalu tõttu ühtegi mandaati.

Valimised on üldised

29. Üldisuse põhimõtte järgi peab kõigile täisealistele teovõimelistele kodanikele olema tagatud võimalus võtta valimistest osa. Üldisuse põhimõtet konkretiseeritakse praktikas valimistsensuste abil. Üldisuse põhimõttega on vastuolus ebaproportsionaalsed või diskrimineerivad valimistsensused nii aktiivse kui ka passiivse valimisõiguse puhul. Teooria järgi peaksid valimistsensused olema sätestatud konstitutsioonis. Kui konstitutsioon valimistsensusi ei sätesta, siis peab see sisaldama selget volitusnormi seadusandjale valimistsensuste kehtestamiseks. Alati pole valimistsensuste kehtestamisel sellest reeglist kinni peetud ka demokraatlike riikide praktikas. Riigikogu valimisteks on valimistsensused kehtestatud PS §-s 57 ja § 60 lg-s 2. RKVS § 4 määratleb üldise valimisõiguse hääletamis- ja kandideerimisõiguse kaudu (vt lähemalt §-de 57 ja 58 komm-d).

30. Aktiivne valimisõigus (RKVS § 4 kasutab mõistet „hääletamisõigus“) on tulenevalt PS § 57 lg-st 1 valimispäevaks vähemalt 18-aastaseks saanud Eesti kodanikel (hääleõiguslikkuse kohta vt lähemalt §-de 57 ja 58 komm-d). Aktiivne valimisõigus puudub Eesti kodanikul, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks (teovõime kohta vt § 57 komm-d). EIK on leidnud, et Ungari põhiseadusest tuleneva piirangu, mille kohaselt osalise eestkoste all olev isik kaotas hääletamisõiguse, eesmärk oli legitiimne – tagada, et valimistel osalevad isikud saavad aru oma otsuste tagajärgedest. Kohus leidis samas, et seadusandja oleks pidanud kaaluma sellise piirangu proportsionaalsust. Blanketne ja hindamist mitteväimaldav põhiõiguste piirang ei ole kooskõlas konventsiooni põhimõtetega (vt EIKo 38832/06, *Alajos Kiss vs. Ungari*, 20.05.2010, p-d 38, 41, 43).

31. PS § 58 lubab seadusega piirata kinnipidamiskohas vabadusekaotust kandvate isikute osavõttu hääletamisest. RKVS § 4 järgi ei võta hääletamisest osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. Riigikohus märkis, et PS §-ga 58 ja EIÕK protokoll nr 1 art-ga 3, nagu seda on tõlgendanud EIK, võib olla vastuolus see, et RKVS § 4 lg 3 ja § 22 lg 3 kohaselt ei saa hääletamisest osa võtta isik, kelle kohus on süüdi mõistnud kuriteos ja kes kannab vanglakaristust. Antud kaebuse läbivaatamisel ei ole aga kolleegiumil menetluslikult võimalik seda vastuolu tuvastada ega RKVS sätteid kehtetuks tunnistada. Sellele võimalikule vastuolule reageerimine on seega Riigikogu ülesanne (RKPJKO 23.03.2011, 3-4-1-7-11, p 11).

32. Riigikohtu üldkogu käsitles 2015. a kahe kinnipeetava hääletamisõigust. Üldkogu leidis, et kuna tegemist oli konkreetse normikontrolli asjaga, saab ta hinnata üksnes seda, kas kummagi kaebaja puhul on seadusandja oma PS §-s 58 sisalduvat õigust proportsionaalselt kasutanud (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 53). Üldkogu viitas, et EIK on oma praktikas pidanud ebaproportsionaalseks automaatset, kõigile vanglakaristust kandvatele kinnipeetavatele kohaldatavat hääleõiguse keeldu (nt EIKo 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik* (nr 2),

06.10.2005, p 82). Üldkogu oli seisukohal, et ka teatud tunnuste järgi piiritletud isikute grupi absoluutne hääletamise keeld, mis ei võimalda kaalumist, võib anda proportsionaalse tulemuse. Lahendatavas asjas see konkreetsete kaebajate puhul nii ka oli (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 57). Arvestades, et vähemalt teatud osa vanglakaristust kandvate kinnipeetavate hääleõigust lubab PS piirata, ning võttes arvesse kaebajate toime pandud kuritegusid ja neile mõistetud kuritegude raskusest lähtuvat karistuste pikkust, pidas Riigikohtu üldkogu mõlema kaebaja hääleõiguse piirangut proportsionaalseks (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p-d 58–61).

33. Riigikohtu üldkogu märkis lisaks, et tõlgendab PS § 57 samamoodi, nagu EIK tõlgendab EIÕK protokoll nr 1 art 3. Üldkogu hinnangul ei ole PS §-ga 57 kooskõlas keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 63).

Valimised on ühetaolised

34. Aktiivse valimisõiguse puhul tähendab ühetaolisuse printsiip, et kõigil valijatel peab olema võrdne arv hääli ja eri valimisringkondade valijate häälel peab olema enam-vähem ühesugune kaal. Ühetaolisuse printsiibiga on vastuolus olukord, kus ühe ja sama mandaatide arvuga valimisringkondades valijate arv oluliselt erineb, mistõttu on oluliselt erinev ka nendes ringkondades antavate häälte kaal. RKVS järgi tähendab ühetaoline valimisõigus seda, et Riigikogu valimistel on igal valijal üks hääl.

35. Tagamaks, et iga hääletamisõiguslik isik saab hääletada ning tema kohta läheb arvesse üks hääl, tuleb pidada valijate arvestust. Eestis peetakse valijate arvestust rahvastiku-registris ja registrisse kantud andmete alusel koostatakse valijate nimekiri automaatselt, ilma et valija peaks eraldi valijate nimekirja võtmiseks avaldust esitama. Valijate nimekirja tehakse märke valija hääletamise kohta. Alates 2021. a kasutatakse valijate elektroonilisi nimekirju, mis võimaldavad valijal hääletada kogu valimisringkonna piires ning seda, et valija ei oleks juba hääletanud, saab jooksvalt kontrollida valijate elektroonilisest nimekirjast. Lisaks saab RKVS-s sätestatud ajal ja korras hääletada ka väljaspool elukohajärgset valimisringkonda. Iga valija kohta läheb arvesse üks hääletamissedel. Kui valija on hääletanud pabersedeliga mitu korda, sätestab RKVS, et kõik need hääletamissedelid jäetakse arvestamata. Eraldi reeglid on häälte arvestamise kohta elektroonilisel hääletamisel (vt komm 40).

36. Ühetaolisuse printsiibiga võib vastuolus olla ka olukord, kui mandaadid on jaotatud küll valimisringkondade vahel proportsionaalselt valijate arvuga, kuid valimisringkondade suurused on väga erinevad. Näiteks 2019. a Riigikogu valimistel jaotati valimisringkonnale nr 6 (Lääne-Viru maakond) 5 mandaati ja valimisringkonnale nr 4 (Harju ja Rapla maakond) 15 mandaati. Esimesel juhul tuli isikumandaadi saamiseks koguda 20% kehtivatest häältest, teisel juhul 6,7%. Sellises olukorras ei ole eri valimisringkondade valijate ja kandidaatide valimistest osavõtu tingimused ühetaolised – väiksema mandaatide arvuga ringkonnas ei ole mandaatide jaotus kandidaatide nimekirjade vahel sama proportsionaalne kui suurema mandaatide arvuga ringkonnas. See võib tähendada, et väiksema häälte arvuga nimekiri

võib jääda esinduseta, mistõttu läheb rohkem valijate hääli kaotsi. Siiski on väiksema häälte arvuga nimekirjal võimalik saada mandaat(e) üleriigiliste nimekirjade vahel jaotatavate kompensatsioonimandaatidena, mis seda ebavõrdsust tasakaalustab.

37. Passiivse valimisõiguse puhul seisneb ühetaolisuse printsiip selles, et kõigile kandidaatidele tuleb tagada võrdsed võimalused, näiteks tuleb anda erakondadele oma vaadete tutvustamiseks avalik-õiguslikus meedias võrdse pikkusega eetriaeg. Ühetaolisuse printsiibi tagamiseks saab kehtestada ka piiranguid valimiskampaania käigus kulutatava raha hulga. Kuni 2020. a piiras RKVS nt poliitilise välireklaami avaldamist, piirangu üks eesmärke oli ka kulukate suurte välireklaamide avaldamise piiramine. Kehtiva seadusega valimiskampaania kulude suurust ei piirata, siiski sätestab EKS reeglid selle kohta, millised võivad olla kampaania rahastamise allikad. Ühetaolisuse printsiibi piiramiseks peavad aga olema mõjuvad põhiseaduslikud põhjused.

38. Ühetaolisuse kohta elektroonilise hääletamise korral vt komm-d 48 ja 57.

Valimised on otsesed

39. Otseste valimiste põhimõtte järgi peab kandidaadi üle otsustamine toimuma valimistest vahetult osa võtnud isikute tahteavalduse alusel, mitte aga valijameeste või mõne muu organi poolt. Otsesuse põhimõttega ei ole vastuolus see, kui valija hääletab kandidaatide nimekirja poolt, kuid valituks osutuvad kandidaadid eelnevalt erakonna määratud järjekorras (nn suletud nimekiri). Nii toimub kompensatsioonimandaatide jaotamine Riigikogu valimistel erakonna koostatud kandidaatide üleriigilise nimekirja järjestuses, samuti kasutati suletud nimekirja 2009. a Euroopa Parlamendi valimistel. Kui aga nimekirja ülesseadja saab pärast valimisi otsustada, kes tema kandidaatidest saab mandaadi, oleks see otsesuse põhimõttega vastuolus.

Hääletamine on salajane

40. Hääletamise salajasuse printsiip kaitseb aktiivset valimisõigust ja tähendab seda, et iga hääletaja peab saama hääletada nii, et keegi ei saaks tema vaba tahte vastaselt teada, kuidas ta hääletas ja kas ta üldse hääletas või käis hääletamas. RKVS järgi hääletab iga valija ise, st lubatud ei ole hääletada üheskoos (nt perekonniti) või teise eest. RKVS piirab ka hääletamise fakti avalikkust: pärast valimispäeva võivad valijate nimekirjaga põhjendatud huvi korral selleks vajalikus ulatuses tutvuda erakondade volitatud esindajad ning üksik-kandidaadid ja nende volitatud esindajad, samuti võib neid kasutada teaduslikul eesmärgil.

41. Hääletamise salajasuse tagamine on eelkõige hääletamise korraldaja ülesanne. Hääletamise salajasuse tagamise enim levinud ja ka Eestis enim kasutatav viis on hääletamisruumis olev hääletamiskabiin, kus valija saab üksinda täita hääletamissedeli, anonüümne hääletamissedel ning valimiskast. Elektroonilise hääletamise puhul tagatakse hääletamise salajasus teiste vahenditega (vt komm-d 50 ja 51).

42. Hääletaja jaoks on hääletamise salajasus nii õigus kui ka kohustus. Kuna hääletamise salajasuse nõue kaitseb laiemalt valimiste vabadust, ei saa valimisreeglistik lähtuda sellest, et hääle salajasuse nõude järgimine on valikuline või vabatahtlik. Vastasel korral tekib olukord, kus osa valijatest avalikustab oma hääle eesmärgiga mõjutada teisi valijaid sama tegema. Seetõttu peab valimiste korraldaja rakendama kõiki seaduslikke meetmeid tagamaks, et salajasuse nõuet täidetakse nii hääletamisel kui ka pärast hääletamist. Praktikas võib see osutada keeruliseks. Näiteks on valijal võimalik hääletamiskabiinis oma hääletamisedelit pildistada ja kuna valija hääletab kabiinis üksi, ei ole valimiste korraldajal võimalik pildistamist takistada ilma eraldi meetmeid rakendamata. Selliste elektrooniliste vahendite kasutamist ei ole traditsiooniline hääletamiskabiinidele tuginev valimiskorraldus osanud ette näha, mistõttu salajasuse põhimõtte tagamise võimalused vajavad ülevaatamist.

Elektrooniline hääletamine

43. Elektroonilise hääletamise all kõige laiemas tähenduses mõistetakse elektrooniliste vahendite kasutamist hääletamise korraldamisel, nii hääletamisel kui ka hääle lugemisel (nt hääletamisedelite skannimine ja nende lugemine tarkvara abil). Kitsamas tähenduses mõistame elektroonilise hääletamise all hääle andmist elektroonilise vahendi abil kas valimisjaoskonnas või väljaspool valimisjaoskonda. Eestis on valitud lahenduseks väljaspool valimisjaoskonda interneti teel hääletamine. Peale õigusliku raamistiku eeldab elektroonilise hääletamise rakendamine ka tehnoloogilist valmisolekut. Eestis muutis interneti teel hääletamise rakendamise võimalikuks eelnevalt loodud õiguslik ja tehniline baas valija turvaliseks elektrooniliseks identifitseerimiseks (ID-kaart) ja digitaalallkirja kasutamiseks, samuti elektrooniline valijate arvestus, mida peetakse rahvastikuregistris.

44. 12.05.2002 vastu võetud uus RKVS andis esmakordselt võimaluse elektrooniliseks hääletamiseks Riigikogu valimistel, kuigi selle seaduse § 78 kohaselt ei rakendatud elektroonilist hääletamist enne 2005. a. Riigikogu valimistel rakendati elektroonilist hääletamist esmakordselt 2007. a Riigikogu valimistel.

45. E-hääletamise põhimõtteid käsitlev enim viidatud rahvusvaheline dokument on Euroopa Nõukogu 2017. a soovitus CM/Rec(2017)5 e-hääletamise standardite kohta, mille esimene versioon ilmus 2004. a ((Rec2004)11).

46. Elektroonilise hääletamise näol on tegemist ühe hääletamisviisiga paljudest. Riigikohus on leidnud, et valimiste vabaduse osana on hääletajale tagatud ka vabadus valida erinevate hääletamisviiside vahel. Kui hääletaja leiab, et tema vabadus oma poliitilise eelistuse väljendamiseks on paremini tagatud jaoskonnas hääletamisel, on tal võimalik otsustada selle hääletamisviisi kasuks (RKPJKo 24.10.2017, 5-17-32/2, p 18). RKVS ei võimalda aga valimistel rakendada hääletamisviise valikuliselt või osaliselt, nt juhul, kui paberhääletamise korraldamine on raskendatud (nt pandeemia, loodusõnnetuse vms takistuse korral).

47. Elektroonilise hääletamise rakendamisel tuleb järgida kõiki valimisõiguse põhiprintsiipe. Erinevalt tavahääletamisest, mida korraldavad jaoskonnakomisjoni liikmed, toimub interneti

teel hääletamine keskkonnas, mis ei ole valimiste korraldaja kontrolli all. Seetõttu ei ole traditsioonilised meetmed valimiste vabaduse, ühetaolisuse ja üldisuse ning hääletamise salajasuse tagamiseks alati kohaldatavad. Elektrooniliselt hääletavad valijad on erinevas olukorras, võrreldes traditsioonilisel viisil hääletavate valijatega. Seepärast tuleb elektroonilisel hääletamisel valimisühenduste tagamisele eraldi tähelepanu pöörata.

48. Riigikohus on leidnud, et „võrdsed kohtlemise printsiip esinduskogude valimise kontekstis ei tähenda, et kõikidele valimisühendustele isikutele peavad olema tagatud absoluutselt võrdsed võimalused valimistoimingu üheviisiliseks teostamiseks. Seaduses ette nähtud eri hääletamisviiside (eelhääletamine, hääletamine väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda, hääletamine kinnipidamiskohas, hääletamine kodus, hääletamine välisriigis jt) kasutajad on sisuliselt erinevas olukorras. Näiteks on valijad, kes on sunnitud kasutama eelhääletamise võimalust, erinevas olukorras võrreldes valijatega, kes saavad oma valimisühendust teostada valimiste päeval. Inimeste täieliku faktilise võrdsuse tagamine valimisühenduste teostamisel ei ole põhimõtteliselt võimalik ega põhiseaduslikult nõutav“ (RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p-d 23 ja 24). Riigikohus on ka leidnud, et kui isik loobus valimispäeval hääletamisruumis oma hääleühenduse kasutamisest, sest isiku hinnangul võrreldes elektroonilise hääletamisega koheldi valijaid erinevalt, ei saanud hääletamata jätmise valimispäeval tema õigusi piirata (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-33/2, p 10).

49. Valimiste usaldusväarsuse tagamiseks peab interneti teel hääletamine vastama järgmistele tingimustele: valija isik ja hääleühenduslikkus on tuvastatud, igal valijal on üks hääl, valija on saanud hääletada vabalt, tagatud on hääle salajasus, hääl loetakse ning hääletamis- ja valimistulemused tehakse kindlaks korrektselt. Interneti teel hääletamise nimetatud tingimustele vastavus tagatakse alljärgnevate vahenditega.

50. Valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse tagamine on interneti teel hääletamisel peamisi küsimusi. Kontrollimata hääletamiskeskond (internet) tingib, et valimiste korraldaja ei saa jälgida, kas valija hääletamisel on järgitud vabaduse ja salajasuse nõudeid, st kas valija sai hääletada isiklikult ning ilma et teda oleks seejuures mõjutatud. Seetõttu on elektroonilisel hääletamisel ette nähtud hääle muutmise võimalus. Juhul kui valija leiab, et tal ei olnud võimalik vabalt või salaja hääletada või ei olnud hääletamiseks kasutatud arvuti usaldusväärne, on tal võimalik uuesti hääletada kas elektrooniliselt või hääletamissedeliga valimisjaoskonnas. Viimasel juhul arvestatakse valija valimisjaoskonnas antud häält ning elektrooniline hääl tühistatakse. Kui valija on elektrooniliselt hääletanud mitu korda, arvestatakse viimasena antud elektroonilist häält. Elektroonilise hääle muutmise võimaluse vajalikkust valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse tagamiseks on tunnustanud ka Riigikohus (vt RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05).

51. Hääletamise salajasust tagavad elektroonilisel hääletamisel veel järgmised meetmed. Hääl salastatakse valijarakenduse poolt selliselt, et hääle edastamisel ei ole võimalik näha, kelle poolt valija hääletab, ning häält on võimalik avada vaid elektroonilise hääletamise süsteemi avamise võtmele ligipääsu omajal. Enne häälte lugemist eraldatakse lugemisele minevad elektroonilised häälde valijate isikuandmetest, st häälde loetakse nii, et ei ole võimalik tuvastada seost valija isiku ja valija elektroonilise hääle vahel.

52. Valimiste vabaduse tagamiseks peab kõigil valimistel osalejatel olema võimalik veenduda hääletamise ja selle tulemuste usaldusväärsuses. Valijal on võimalik kontrollida hääle kontrollrakenduse abil, kas valijarakendus on hääle valija tahte kohaselt elektroonilise hääletamise süsteemile edastanud. Selleks kasutatakse arvutist sõltumatut kanalit, milleks kehtiva korra järgi on nutiseade. See võimaldab kontrollida, kas hääle on korrektselt vastu võetud, kuigi mitte seda, kas hääle loeti nii, nagu see edastati. Iga valija võimalus kontrollida, kas tema hääle loeti korrektselt, looks demonstreeritava seose valija antud hääle ja loetud hääle vahel, mis läheb aga vastuollu hääletamise salajasuse põhimõttega. Võimalik on aga matemaatiliselt demonstreerida, et kõik lugemisele läinud elektroonilised hääled vastavad kokku loetud elektroonilistele häälele, st näidata, et iga antud elektrooniline hääle on korrektselt hääletamistulemustes esindatud, seejuures ilma individuaalse hääle salajasust rikkumata. Selline funktsionaalsus on ka Eestis alates 2017. a kasutatavas elektroonilise hääletamise süsteemis. Audiitor saab auditirakendusega kontrollida süsteemi andmete terviklust. Auditirakendust saavad soovi korral kasutada (samuti kirjutada auditirakenduse ise) ka kolmandad osapooled.

53. Riigikohus lahendas elektroonilise hääletamisega seoses asja, milles kaebuse esitaja väitis, et 2011. a Riigikogu valimistel oli e-hääletamine ebatavaline, sest valija arvutis oleva arvutiviiruse või pahavara abil oli võimalik olukord, kus pahavara või viiruse jaoks sobimatu kandidaadile antud hääle ei jõua Vabariigi Valimiskomisjonini. Kaebaja leidis, et sel juhul saab valija pärast hääle andmist tänu viirusele või pahavarale ikkagi teate selle kohta, et tema hääle on valimiskomisjonile tema valitud kandidaadi kasuks edukalt edastatud, ning valimiskomisjon sellist blokeeringut ei registreeri. Riigikohus asus seisukohale, et kui valija saab veebilehel teate hääle vastuvõtmise kohta, mis vastab tema tegelikult antud häälele, kuid tegelikult antud hääle ei jõua Vabariigi Valimiskomisjonini, siis on tegemist PS § 56 p-s 1 ja § 57 lg-s 1 tagatud subjektiivse valimisõiguse rikkumisega. Kui elektroonilise hääletamise süsteem ei võimalda valijal anda hääletamiskandidaadile, kellele ta soovis hääle anda, ega teata hääle andmise võimatusest valijale, siis on tegemist subjektiivse valimisõiguse rikkumisega. Sellistel juhtudel puudub valijal õiguslikult tagatud võimalus anda oma hääle kandidaadi kasuks enda valitud viisil. Antud kaasuse puhul Riigikohus sellist rikkumist ei tuvastanud (vt RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11). Kontrollrakenduste kasutamine võimaldab neid probleeme vältida.

54. Valimiste vabadusega seondub ka elektroonilisel hääletamisel kasutatava süsteemi üldine usaldusväärsus, mida tagatakse erinevate meetmetega – lähtekoodi avalikustamine, süsteemi auditeerimine, vaatlejatele vaatlemisvõimaluse tagamine, erinevad turvalahendused jne.

55. Elektroonilise hääletamise turvariskide hindamise kohta on Riigikohus selgitanud järgmist. Elektroonilise hääletamise ärajätmine on elektroonilise hääletamise süsteemi turvalisust ja töökindlust tagav ennetav meede, mille kohaldamise aluseks ei ole juba tekkinud kahjulik tagajärg, vaid Vabariigi Valimiskomisjoni kui meetme kohaldamiseks pädeva organi hinnang võimaliku kahjuliku tagajärje saabumise tõenäosuse kohta tulevikus. Vabariigi Valimiskomisjonil ei ole kohustust jätta elektroonilise hääletamisega alustamata mis tahes

kahjuliku tagajärje saabumise võimalusele viitava teabe saamisel. Vabariigi Valimiskomisjon peab seda meedet kohaldama, kui turvariski ärakasutamine ja sellest tuleneva kahjuliku tagajärje saabumine on komisjoni hinnangul otsuse tegemise ajal teadaolevatel konkreetsetel asjaoludel piisavalt tõenäoline. Seejuures peab Vabariigi Valimiskomisjon hindama ka seda, kas turvariski ärakasutamisest tulenevad võimalikud rikkumised elektroonilisel hääletamisel võivad mõjutada hääletamise tulemust olulisel määral (RKPJKo 21.09.2017, 5-17-29/4, p 11).

56. Valimiste üldisust tagatakse valijarakenduse ja hääle kontrollrakenduse võimalikult laia kättesaadavusega, samuti kõigile kättesaadava valija elektroonilise tuvastamise võimaluse loomisega.

57. Valimiste ühetaolisuse põhimõte eeldab, et valija isik tuleb hääletamisel üheselt tuvastada, iga valija häält arvestatakse ja arvesse läheb vaid seadusega sätestatud arv hääli. Eestis on võimalik valijat tuvastada seaduse alusel väljastatud digitaalse dokumendiga. Ülal kirjeldatud hääle arvestamise meetod (arvestatakse vaid viimast häält) tagab ka valimiste ühetaolisuse, sest nii valimisjaoskonnas kui ka elektrooniliselt hääletanud valija kohta läheb arvesse vaid üks hääl. Ühetaolisusest tulenevalt on maksimaalselt võrdsustatud ka elektroonilise hääletamise ja paberhääletamise periood. Kuni 2021. a toimus elektrooniline hääletamine eelhääletamise päeval, alates 2021. a toimub e-hääletamine seitsmepäevase hääletamisperioodi jooksul esmaspäevast laupäevani ning valimispäeval saab veel elektroonilist häält muuta, hääletades pabersedeliga hääletamisruumis.

58. Kui elektrooniliselt hääletanud valija saab oma häält elektroonilise hääletamise (eelhääletamise) perioodil muuta, on ta siiski erinevas olukorras võrreldes valimisjaoskonnas hääletava valijaga, kes oma antud häält enam muuta ei saa. Riigikohus on analüüsinud elektroonilise hääletamise põhiseaduspärasust ühetaolisuse aspektist ning leidnud, et elektrooniline hääletamine ja hääle muutmise võimalus elektroonilisel hääletamisel pole vastuolus PS-ga (RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05). Riigikohus leidis, et valijal puudub võimalus korduvast elektroonilisest hääletamisest olenemata valimistulemust teisi hääletamisviise kasutavatest valijatest suuremal määral mõjutada. Elektroonilisel teel antud hääl läheb arvesse ühe häälena ega ole valimistulemuste seisukohalt mõjukam kui teisi hääletusviise kasutavate hääletajate antud hääl (RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 20). Riigikohus leidis, et „võrdsusõiguse ja ühetaolisuse riive, millena võib käsitada elektroonilise hääletamisviisi kasutajate õigust oma häält piiramatult arv kordi muuta, ei ole piisavalt intensiivne, kaalumaks üles valimisaktiivsuse suurendamise ja uute infotehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtu eesmärki“ (RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 32). Alates 2021. a saab valija (tänu elektrooniliste valijanimikirjade kasutusele võtmisele) e-häält muuta ka valimispäeval, hääletades pabersedeliga hääletamisruumis.

59. Täiendavalt leidis Riigikohus valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse põhimõtte puhul, et elektroonilise hääletuse kasutuselevõtt elektrooniliselt antud hääle muutmist võimaldamata võib valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse põhimõtte seada ohtu. Valija võimalus elektrooniliselt antud häält eelhääletamise ajal muuta annab olulise lisagarantii valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse printsiibi järgimisele elektroonilisel hääletamisel.

Valija, keda on elektroonilise hääletamise käigus ebaseaduslikult mõjutatud või jälgitud, saab taastada valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse, hääletades mõjutustest vabanevalt uuesti elektrooniliselt või valimisedeliga. Lisaks võimalusele mõjutuste all antud häält tagantjärele korrigeerida on ülehääletamisel ka oluline preventiivne funktsioon. Kui elektroonilist hääletusviisi kasutaval valijal on seadusega tagatud võimalus elektrooniliselt antud häält muuta, väheneb motivatsioon tema ebaseaduslikuks mõjutamiseks. Elektroonilise hääle muutmise võimaluse kõrval puuduvad muud, samavõrra mõjusad meetmed valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse tagamiseks elektroonilisel hääletamisel kontrollimata hääletuskeskkonnas (RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p-d 27 ja 30).

60. Elektroonilisel häälel teeb valija valiku kandidaatide vahel valijarakenduses. See välistab kehtetute sedelite tekkimise võrreldes paberhääletamisega, sest valijarakendus vormistab valiku garanteeritult kehtivaks e-hääleks. Samas ei näe RKVS ette tühja (kehtetu) e-hääle andmise võimalust. Riigikohus leidis, et kehtetu hääle andmise võimaluse puudumine elektroonilisel hääletamisel ei mõjuta negatiivselt ei hääletaja iseseisvat õigust otsustada valimistel osalemise üle ega ka tema võimalust teha ilma õigusvastase mõjutamiseta valik kandidaatide vahel. Kehtetu hääle andmise võimaluse puudumine elektroonilisel hääletamisel häälte kaalule esinduskogu valimisel mõju ei avalda. Samuti ei mõjuta kehtetu hääle elektroonilisel hääletamisel või kehtetu hääletamisedel jaoskonnas hääletamisel hääletamistulemust, sest kehtetuks tunnistatud hääletamisedeleid ja kehtetuid elektroonilisi hääli hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemisel arvesse ei võeta. Riigikohus märkis siiski, et Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on oma 14.06.2017 soovitusel CM/Rec(2017)5 e-hääletamise standardite kohta p-s 13 pidanud vajalikuks, et e-hääletamise süsteem tagaks hääletajale võimaluse osaleda hääletusel või referendumil, langetamata otsust ühegi valikuvõimaluse (valitava kandidaadi) kasuks. Sellise võimaluse tagamist on põhjendatud elektroonilise hääletamise ja sedeliga hääletamise võrdsete võimaluste tagamise vajadusega. Viidatud soovitusel ellurakendamise põhjendatuse üle saab aga otsustada seadusandja (RKPJKo 24.10.2017, 5-17-32/2, p-d 19, 21).

Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt 21-aastane hääleõiguslik Eesti kodanik

61. PS § 60 lg 2 sätestab passiivse valimisõiguse. RKVS § 4 täpsustab passiivset valimisõigust: „Kandideerimisõigus on Eesti kodanikul, kes kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks on saanud 21-aastaseks.“ Et § 60 seostab passiivse valimisõiguse hääleõigusega ja § 57 lg 2 ei loe hääleõiguslikuks isikut, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks, siis on sellise isiku kandideerimine Riigikokku PS-ga välistatud. RKVS § 4 aga sõnastab selle põhimõtte selgelt: „Kandideerimisõigust ei ole isikul, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud.“ (Teovõime kohta vt § 57 komm-d.) Muid tsensusi passiivsele valimisõigusele PS ei kehtesta.

62. Alates 2002. a kehtiv RKVS § 4 kehtestab täiendava tsensuse: „Riigikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.“ PS ei välista selliste isikute kandideerimist. PS mõttega pole aga vastuolus regulatsioon, mille kohaselt Riigikokku ei või kandideerida isik, kelle kohus on süüdi mõistnud kuriteos ja kes

kannab vanglakaristust. Nimelt kaotab PS § 64 lg 2 p 2 järgi Riigikogu liige oma mandaadi igasuguse süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel (vt § 64 komm 11). Selle sätte eesmärgiga oleks vastuolus regulatsioon, mis ei välista vanglakaristust kandva isiku sattumist Riigikokku. Samuti tuleb arvestada sellega, et avalik huvi selle vastu, et kuriteo eest kohtu poolt mõistetud karistus saaks täide viidud, kaalub üles kurjategija õiguse piiramise. Piirang ei laiene aga isikutele, kes on vanglakaristusest tingimisi vabastatud, kuna sel juhul ei ole karistust süüdlase suhtes kohaldatud. Riigikohus on KOV volikogu valimistel kandideerimise kohta leidnud, et „kohaliku omavalitsuse volikogu liikme töö eeldab vähemasti volikogu istungitel osalemist. Tavapärane ja tõhusaks volikogutööks eeldusi loov on ka nt muudel nõupidamistel osalemine, valijatega kohtumine, kohalike ettevõtjatega suhtlemine ning muud tegevused ja kohtumised, milleks on vajalik isiku võimalus vabalt ringi liikuda. Seejuures saab volikogu liige ise vabalt otsustada, millised tegevused ja kohtumised on vajalikud volikogu liikme ülesannete täitmiseks. Vabadusekaotusliku karistuse olemuslik osa on see, et isik ei saa vabalt ringi liikuda. Sellest lähtuvalt ei ole põhjendamatu vanglakaristust kandvate isikute KOV valimistel kandideerimise õiguse välistamine.“ (RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 13).

63. Riigikohus käsitles 2019. a kinnipeetava õigust kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel. Kolleegium leidis, et seadusandja otsus arvata kandideerimisõiguslike isikute hulgast välja kurjategijad, kes on ühiselu aluseks olevaid, sh karistusseadustikuga kaitsmist väärivaks peetud õigushüvesid jämedal moel kahjustanud, on legitiimne ning osalisriikide hindamisruum EIÕK esimese lisaprotokoll art-s 3 sätestatud kandideerimisõiguse hindamisel suurem kui aktiivse valimisõiguse puhul (RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 19).

64. PS § 124 lg 3 lubab teenistuse erilaadi huvides seadusega piirata kaitseväes ja asendusteenistuses olevate isikute teatavaid põhiseaduslikke õigusi, sh põhimõtteliselt ka aktiivset ja passiivset valimisõigust. Kaitseväelaste aktiivse valimisõiguse piiramine oleks aga demokraatlikus ühiskonnas mõeldamatu, ebaproportsionaalne ning seetõttu põhiseadusvastane. Kaitseväelasel peab olema võimalus osaleda parlamendi koosseisu kujundamisel, sest selle organi otsuste elluviimine võib kaitseväelasele kaasa tuua raskemaid tagajärgi kui teistele kodanikele. Kaitseväelaste passiivse valimisõiguse piiramist saab põhjendada vajadusega vältida relvastatud struktuuride politiseerumist ja nende ärakasutamist erakondlikes huvides. Kaadrikaitseväelase passiivset valimisõigust piirab 14.07.2007 muudetud RKVS § 4 lg 6, mis sätestab, et Riigikogu liikmeks ei või kandideerida kaadrikaitseväelane. Varem sellist otsust piirangut polnud. Küll aga kehtestas kuni 14.07.2007 kehtinud KVTS § 117 kaitseväelaste passiivse valimisõiguse kaudse piirangu, sätestades, et KOV volikogu või Riigikogu või Vabariigi Presidendi valimistel kandideeriv kaadrikaitseväelane vabastatakse lepingulisest teenistusest 10 tööpäeva jooksul, arvates kandideerimiseks nõusoleku andmise päevale järgnevast päevast. Seejuures polnud teenistusest vabastamine seostatud kandidaadi registreerimisega Vabariigi Valimiskomisjoni poolt. Ka polnud sätestatud õigust naasta teenistusse kandidatuuri mitteregistreerimisel, kandideerimisest loobumisel või valituks mitteosutumisel.

65. PSRS kehtestas kuni 31.12.2000 Riigikokku kandideerijale süümevande andmise kohustuse, s.o kohustuse kinnitada, et ta pole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite ega relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud

kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassi-kuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses oleku eest. Sisuliselt oli tegemist valimistsensusega. Detailsemalt reguleeris süümevannet SVS.

66. RKVS sätestas kuni selles 21.11.2001 tehtud muudatuse (RT I 2001, 95, 588) jõustumiseni, et Riigikokku kandideerija peab valdama eesti keelt määral, mis võimaldab osa võtta Riigikogu tööst. Seejuures kehtestas RKVS keeleoskusele üpris kõrged nõuded: isik peab mõistma õigusaktide ja teiste tekstide sisu; keeleoskus peab võimaldama teha ettekandeid päevakorraküsimustes, avaldada oma arvamust kõne ja sõnavõtu vormis, esitada arupärimisi ja küsimusi ning teha ettepanekuid, suhelda valijatega, vastata pöördumistele, avaldustele ja järelepärimistele. 21.11.2001 tehtud seadusemuudatus kaotas keeletensuse.

67. Keeletsensust Riigikokku kandideerimisel on käsitletud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98), leides, et põhimõtteliselt on keeletensensus PS-ga kooskõlas järgmistel põhjustel:

- a) PS preambuli kohaselt on riigi üks eesmärke eesti rahvuse ja kultuuri säilitamine läbi aegade. Eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik;
- b) selle eesmärgi saavutamiseks kehtestab PS eesti keele riigikeeleks ja riigiasutuste asjaajamiskeeleks ning annab igaühele õiguse pöörduda riigiasutuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles;
- c) eeltoodust nähtub, et eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise;
- d) demokraatia toimimise üks tingimusi on, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgsest Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi. Seetõttu on esindusdemokraatias ja riiklikus asjaajamises eesti keele kasutamise nõude esitamine Eestis kooskõlas üldiste huvidega ja ajalooliselt kujunenud olukorras õigustatud.

68. Sama otsusega tunnistati aga presidendi taotluse alusel põhiseadusvastaseks KeeleS kavandatav muudatus, mille järgi Riigikogu liikmelt taheti nõuda eesti keele oskust tasemel, mille kirjelduse kehtestab Vabariigi Valitsus. Sellist otsustust motiveeris kolleegium järgmiselt:

- a) keeleoskuse nõue on valimistsensus. Riigikogu valimistega seotud suhteid on määratud reguleerima valimisseeatus, mis PS järgi tuleb vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Valimistsensust ei saa kehtestada KeeleS-ga, mis on lihtseadus;
- b) seadusega ei saa tsensuse sisu (keeleoskuse kirjelduse) kehtestamist delegeerida valitsusele. Ka ei tohi täitevvõim oma eksamikomisjonide kaudu kontrollida juba valitud Riigikogu liikmete keeleoskust. See oleks vastuolus võimude lahususe põhimõttega;
- c) valimisõigust puudutavate otsustuste tegemine on seadusandja pädevuses. Keeletsensuse saab kehtestada üksnes RKVS. RKVS on ainus seadus, mis peab reguleerima Riigikogu valimistega seonduvat. On ebaloogiline ja vastuolus PS mõttega, et RKVS-s reguleeritakse küll valimiste organisatsioonilisi ja tehnilisi küsimusi, kuid jäetakse käsitlemata valimistsensuse sisu. Seda järeldust kinnitab Eesti kodakondsuse taotlejale esitatavate keeleoskuse nõuete kehtestamine KodS-ga, mis PS järgi tuleb vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

69. Riigikohtu sellest lahendist võib teha kaks üldisemat järeldust. Esiteks, ka tulevikus võidakse teatud tingimustel üksikujuhtudel aktsepteerida tsensuseid, mis pole sätestatud PS-s. Teiseks, sellise tsensuse saab kehtestada üksnes RKVS. Ühe taolise tsensusega võib kõne alla tulla mitmes riigis tuntud nõue, et saadikukandidaadiks ei saa olla füüsiline isik, kelle suhtes on välja kuulutatud pankrot. Sellise tsensuse eesmärk on vältida korruptsiooniohtliku olukorra teket. Samuti kahjustab füüsilise isiku pankroti väljakuulutamise tema otsustusvabadust. Sellist tsensust on põhjendatud ka sellega, et niisuguse isiku kätte, kes pole suutnud ajada iseendagi asju, ei saa usaldada teiste inimeste asjade ja avalike asjade ajamist.

70. Kandidaatide registreerimiseks esitamise korda reguleerib RKVS. Riigikogu valimistel saab kandideerida üksikkandidaadina või erakonna nimekirjas. Alates 1999. a Riigikogu valimistest ei saa erakonnad enam moodustada valimisliite. Valimisliitudest loobuti erakondade poliitilise vastutuse personifitseerimiseks.

71. RKVS järgi võib Riigikogu valimistel osaleda erakond, kes on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse hiljemalt kandidaatide registreerimiseks esitamise viimasel päeval. Erakond osaleb valimistel oma nime all. Erakond koostab kandidaatide ringkonnanimikirjad ja üleriigilise nimekirja, kusjuures registreerimiseks esitatud kandidaadid peavad olema nimetatud mõlemas nimekirjas. Ühes ringkonnas võib erakond esitada ainult ühe nimekirja. Erakonna esitatud kandidaatide arv on 2002. a RKVS järgi piiratud: „Kandidaatide arv ringkonnanimikirjas võib ületada mandaatide arvu ringkonnas kuni kahe kandidaadi võrra.“ Isik võib kandideerida ainult ühes valimisringkonnas ja ainult ühe erakonna kandidaatide nimekirjas või üksikkandidaadina. Kandideerimine pole seotud isiku elukohajärgse valimisringkonnaga. Kuna erakonnad ei saa moodustada valimisliite, ei saa ühe erakonna liige kandideerida ka teise erakonna nimekirjas. Erakonda mittekuuluva isiku lülitamine erakonna nimekirja pole keelatud. Kandidaatide järjestuse nimekirjas määrab erakond.

72. RKVS järgi võib end üksikkandidaadina registreerimiseks esitada iga kandideerimisõiguslik isik. Teise isiku võib üksikkandidaadina registreerimiseks esitada isik, kellel on hääletamisõigus RKVS kohaselt. Üksikkandidaadi esitamine erakonna või ühingu poolt on välis- tatud. Üks isik saab üksikkandidaadina kandideerida ja seega ka registreerimiseks esitatud olla ainult ühes valimisringkonnas.

73. Kandidaate registreerib Vabariigi Valimiskomisjon. Komisjon registreerib üksikkandi- daate ringkonniti ning erakondade kandidaatide ringkonnanimikirju ja üleriigilisi nimekirju. Üksikkandidaatidest üleriigilist nimekirja ei moodustu. Kandidaatide ülesseadmiseks peab erakond esitama nii ringkonna- kui ka üleriigilise nimekirja. Üleriigiline nimekiri on oluline valimistulemuste kindlakstegemise kolmandas etapis (vt komm 26), samuti asendusliikmete registreerimisel ja Riigikogu liikmeks asuva asendusliikme määramisel (vt § 64 komm 26).

74. Kandidaatide registreerimiseks on peale vajalike andmete ja kandideerimisavalduste esitamise tarvis tasuda Vabariigi Valimiskomisjoni arvele kautsjon, mille suurus on üks (kuni 2014. a kaks) Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuutasu alammäär iga registreerimiseks esitatud isiku kohta (RKVS § 30). Kautsjoni eesmärk on vältida kandidaadi kergekäelist

ülesseadmist. Üksikkandidaadile või erakonnale makstakse kaitsjon tagasi, kui kandidaat osutub valituks või saab valimisringkonnas hääli vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses või kui erakonna kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt 5% häältest. Vaidlust on tekitanud see, kas erakonna kandidaadi eest, kes ei ületanud 5% valimiskünnist, kuid kes kogus valimisringkonnas hääli vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses, tuleb samuti kaitsjon tagastada. Praktikas on Vabariigi Valimiskomisjon sätet rakendanud selliselt, et kaitsjon tagastatakse vaid erakondadele, kelle kandidaadid kogusid üleriigiliselt vähemalt 5% häältest. Riigikohus on 2012. a nentunud, et RKVS säte on ebaselge ning ebaselguse kõrvaldamiseks oleks soovitatav seadust muuta (RKPJKo 19.01.2012, 3-4-1-2-12, p 11). Tagastamata kaitsjoni kannab Vabariigi Valimiskomisjon riigituludesse (RKVS § 77).

75. Mõõduka suurusega valimiskaitsjon ei ole vastuolus PS-ga ega vaadeldav varandusliku tsensusena. Kaitsjoni suuruse mõõdukuse hindamisel ei saa lähtuda kandideerida sooviva isiku varanduslikust seisust. Arvesse tuleb võtta ühiskonnaliikmete keskmist sissetulekut, samuti seda, et ka üksikkandidaadile, kes ei osutunud valituks, makstakse kaitsjon tagasi, kui ta sai valimisringkonnas hääli vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses (RKPJKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03, p 11).

76. 2019. a selgitas Riigikohus kaitsjoni riigituludesse kandmise kohta, et nii nagu kaitsjoni tasumise kohustus, nii ka kaitsjoni riigituludesse kandmine riivab erakonna omandipõhiõigust (PS § 32), samuti õigust valimistel osaleda. Kaitsjoni riigituludesse kandmine seaduses sätestatud künnisest allapoole jäänud erakondade puhul tuleneb kaitsjoni olemusest: kaitsjoni tasumise kohustus kaotaks suuresti mõju, kui kaitsjon kõigile kandidaatidele pärast valimisi tagastataks. Seetõttu aitab nii kaitsjoni tasumise kohustus kui ka vähese hääletasaagiga kandidaatide kaitsjoni riigituludesse kandmine kaasa valitava Riigikogu representatiivsusele ning see on PS-ga kooskõlas olev eesmärk. Riigikohus märkis ka, et kaitsjoni tasumise kohustuse, selle osal juhtudel riigituludesse arvamise ning erakondadele makstavate riigieelarveliste eraldiste regulatsiooni tuleb vaadelda tervikliku süsteemina. Kolleegiumi hinnangul ei ole kehtiv regulatsioon PS-ga vastuolus, kuna võimaldab arvesse võtta erakondade tegevuse tulemuslikkust ning aitab ka künnise taha jäänud, kuid piisavalt hääli saanud erakondadel kanda valimistel tekkinud kulusid eraldistega riigieelarvest. Erinevat kohtlemist õigustab erinev valimistulemus ning riigieelarveliste eraldiste regulatsioon arvestab valimistulemust paindlikul ja mõistlikul viisil (RKPJKo 12.04.2019, 5-19-27/2, p-d 15, 17, 19 ja 20).

Riigikogu korralised valimised

77. PS § 60 lg 3 järgi valitakse Riigikogu neljaks aastaks. Regulaarselt, iga nelja aasta järel toimuvaid Riigikogu valimisi nimetab PS korralisteks. Sellega on sätestatud demokraatia põhimõttest tulenev valimiste ettemääratud perioodilisuse nõue. EIÕK protokoll nr 1 art 3 sätestab kohustuse viia mõistlike ajavahemike järel läbi salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimistel. Erakorralisteks nimetatakse valimisi, mis toimuvad PS-s ettenähtud juhtudel (vt komm-d 86 ja 87) varemalt 20 ja hiljemalt 40 päeva pärast valimiste väljakuulutamist.

78. Nii korralised kui ka erakorralised valimised kuulutab PS § 78 p 3 järgi välja Vabariigi President. RKVS järgi peab Vabariigi President korralised valimised välja kuulutama vähemalt kolm kuud enne valimispäeva. Kuna Riigikogu korraliste valimiste päev on PS § 60 lg-s 3 üheselt kindlaks määratud, siis iseenesest puudub vajadus selle järele, et Vabariigi President kuulutaks Riigikogu korralised valimised välja. Regulatsioon, et Riigikogu korralised valimised kuulutab välja Vabariigi President, rõhutab valimiste tähtsust ja Riigikogu asendit teiste kõrgeimate riigiorganite hulgas. Vabariigi Presidendi poolt Riigikogu korraliste valimiste välja kuulutamata jätmine ei saa kaasa tuua valimiste toimumata jäämist, sest kõrgeima rahvaesindusorgani valimine ei tohi sõltuda ühe isiku meelevaldselt ja põhiseadusvastasest tegevusetusest. Taolisel juhul peaks Riigikogu korraliste valimiste kohta teadaande avaldama valimiste korraldaja (vt ka komm 91).

79. PS § 131 lg 2 sätestab, et Riigikogu volitused pikenevad, kui need lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. Nendel juhtudel kuulutatakse välja uued valimised kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. PS ei täpsusta, kas selliseid valimisi käsitada korraliste või erakorraliste valimistena. On võimalik, et PS §-s 131 sätestatud juhul võidakse edasi lükata nii korralisi kui ka erakorralisi valimisi. Seetõttu ei tuleks ilmselt rääkida mitte kolmandat liiki valimistest korraliste ja erakorraliste Riigikogu valimiste kõrval, vaid pigem vastavalt kas edasi lükatud korralistest või erakorralistest Riigikogu valimistest.

80. Tulenevalt PS §-st 34 on võimalik piirata õigust vabalt liikuda, mis võib mõjutada negatiivselt valijate hääletamisvõimalusi. RKVS sellist käitumist ei reguleeri.

Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval

81. PS sätestab täpselt korraliste valimiste toimumise päeva (valimispäeva). Valimispäev fikseerib ajalise punkti, millest lähtudes tehakse kindlaks hääletamis- ja valimistulemus valimistel. See ei välista hääle andmise võimalust enne valimispäeva (eelhääletamine, kirja teel hääletamine, välisriigis hääletamine jms hääletamisviisid).

82. Põhiseaduse Assamblee kaalus ka varianti, et Riigikogu volituste periood oleks täpselt fikseeritud ja valimispäev sõltuks Riigikogu volituste lõppemise ajast, kuid peale jäi kaalutus, et otstarbekas on määrata parlamendi korraliste valimiste aeg sellisel, et see ei hakkaks juhuslikult nihkuma, kui vahepeal toimuvad erakorralised valimised (L. Hänni ettekanne, milles refereeritakse G. Carcassonne'i eksperdiarvamust, vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 832–833). Seetõttu otsustati sätestada, et Riigikogu valimised toimuvad märtsikuu (esialgses redaktsioonis kolmandal pühapäeval) neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale. Redaktsioonitoimkonna esimehe L. Hänni sõnul kaalus eesmärk saavutada Eesti poliitikaelus teatud kindel rütmilisus üles selle, et Riigikogu eri koosseisude liikmete volituste aeg oleks alati sama kestusega (samam, lk 833). Veel selgitas L. Hänni, et kui Riigikogu valitakse märtsikuu, siis on tal võimalik tööle hakata veel enne suvevaheaega (samam, lk 836).

Riigikogu korralised valimised toimuvad neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale

83. Põhiseaduse Assambleel arutati selle üle, kas Riigikogu valimiste periood võiks olla kolm või neli aastat. Kolmeaastane valimisperiood oli sätestatud ka J. Adamsi töögrupi eelnõus. III toimkond oligi esialgu seisukohal, et „kolme aasta järel toimuvad valimised suudavad kiiremini kujundada meie Riigikogu selliseks, mis vastaks rohkem riigi elanikkonna poliitilistele arusaamadele. /.../ Samuti suurendab kolmeaastane volituste tähtaeg stabiilsust ühiskonnas, sest kui volitused on lühikesed, ei ole põhjust hakata sageli umbusaldust avaldama, vaid võib oodata järgmiste valimisteni.“ (I. Hallaste. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 238). Arvestati ka seda, et Riigikogu ja Vabariigi Presidendi volituste perioodid ei oleks sama pikad (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 367, 435). Kompromissina sätestati, et PS vastuvõtmise järel valitud Riigikogu esimese koosseisu volitused kehtivad erandina kuni kolm aastat (PSRS § 3 lg 2).

84. Tegelikult võivad Riigikogu koosseisu volitused osutada lühemaks või pikemaks kui neli aastat. Neljast aastast lühemaks osutuvad Riigikogu koosseisu volitused erakorraliste valimiste väljakuulutamisel. PS §-st 131 tuleneb, et neljast aastast pikemaks osutuvad Riigikogu koosseisu volitused siis, kui korraliste valimiste aeg langeb erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajale või kolmekuulise perioodi sisse pärast sellise seisukorra lõppemist (vt ka komm 79 ja § 131 komm-d).

85. 2005. a jõustunud PS § 156 muudatus sätestas, et KOV volikogu valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seni toimusid kõik valimised eri intervalliga (kohalikud valimised kolm, Riigikogu valimised neli, Euroopa Parlamendi valimised viis aastat). Üheks muutmisargumentiks oli see, et kui Riigikogu valimised ja kohalikud valimised toimuksid samasuguse ajavahemiku järel, ei satuks need enam samale aastale (selliseks aastaks, kui toimusid nii Riigikogu kui ka KOV volikogude valimised, oli nt 1999. a ja oleks olnud 2011. a). Samas ei arvestatud PS muutmisel, et Riigikogu erakorralised valimised võivad toimuda kohalike valimistega samal aastal, ja nii võivadki need valimised jääda toimuma samal aastal.

Riigikogu erakorralised valimised toimuvad PS §-des 89, 97, 105 ja 119 ettenähtud juhtudel

86. Vabariigi President peab Riigikogu erakorralised valimised välja kuulutama kolmel juhtumil:

- 1) kui 14 päeva jooksul, arvates peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule, on Vabariigi Valitsuse koosseis Vabariigi Presidendile esitamata (§ 89 lg 6);
- 2) kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust (§ 105 lg 4);
- 3) kui Riigikogu pole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust (§ 119).

87. PS § 97 lg 4 järgi võib Vabariigi President Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised, kui Riigikogu on avaldanud Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust. Paragrahvi 97 lg 4 sätestab ainsa juhtumi, kui Vabariigi Presidendil on Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamisel põhiseaduslik kaalutusõigus. Ülejäänud juhtudel on Vabariigi President kohustatud Riigikogu erakorralised valimised välja kuulutama.

88. RKVS § 3 sätestab tähtaja, mille jooksul Vabariigi President peab välja kuulutama Riigikogu erakorralised valimised. PS §-des 89 ja 119 ettenähtud juhtudel tuleb erakorralised valimised välja kuulutada kolme päeva jooksul, arvates väljakuulutamiskohustuse tekkimisest. Paragrahvi 105 lg-s 4 ettenähtud juhul tuleb erakorralised valimised välja kuulutada kolme päeva jooksul, arvates rahvahääletuse tulemuste Riigi Teatajas avaldamisest. Paragrahvis 97 ettenähtud juhul võib Vabariigi President, kui vastavasisulise ettepaneku teeb Vabariigi Valitsus, erakorralised valimised välja kuulutada kolme päeva jooksul, arvates Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise päevast.

89. RKVS järgi määrab Riigikogu erakorraliste valimiste päeva Vabariigi President ja selle nädalapäevaks on pühapäev.

90. RKVS sätestab, et Riigikogu valimiste väljakuulutamise vormistab Vabariigi President otsusega.

91. PS §-st 131 tuleneb keeld sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal välja kuulutada nii Riigikogu korralisi kui ka erakorralisi valimisi. Taolises olukorras oleks mõistlik, aga mitte kohustuslik Vabariigi Presidendi otsus, millega §-le 131 tuginedes teatatakse valimiste väljakuulutamise võimatusest (vt ka komm 78).

Riigikogu erakorralised valimised toimuvad varemalt 20 ja hiljemalt 40 päeva pärast valimiste väljakuulutamist

92. PS järgi toimuvad Riigikogu erakorralised valimised varemalt 20 ja hiljemalt 40 päeva pärast valimiste väljakuulutamist (§ 60 lg 4). Põhiseaduse Assamblees käsitleti korduvalt, milline peaks olema erakorralise valimise korraldamiseks ettenähtud aeg. Esialgelt väljapakutud kuni 90-päevast aega peeti liiga pikaks (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 833, 836–837).

Riigikogu valimiste kord

93. Riigikogu valimiste kord sätestatakse seadusega. Valimiste kord hõlmab esmalt valimisüsteemi parameetreid ja valimistulemuste kindlakstegemise korda. Lisaks tuleb sätestada, kuidas on korraldatud valijate arvestus, kes on valimiste korraldaja, kuidas toimub kandidaatide ülesseadmine, millised on agitatsioonireeglid, kuidas toimub hääletamine, kuidas on võimalik valimisi vaadelda, milline on kaebemenetlus ning kuidas tehakse kindlaks hääletamistulemused. Valimiste kord peab tagama PS-s sätestatud valimisõiguslike põhimõtete rakendamise.

94. Põhiseaduse Assamblees aktsepteeriti põhimõtet, et PS-s sätestatakse valimissüsteemi kohta vaid proportsionaalsuse nõue ning I. Hallaste sõnul „kõik muud otsad jäävad lahtiseks, see võimaldab künnist, võimaldab ka kasutada sama süsteemi, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 365). Siiski kaaluti ka täpsemate reeglite kehtestamist PS-s. Näiteks pakuti eelnõusse sõnastust „Riigikogu valitakse erakondade, liitude poolt esitatud nimekirjade järgi proportsionaalsuse põhimõttel“, mis oleks sätestanud kandidaatide ülesseadmise õiguse PS tasemel (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 239). Valimissüsteemi ja valimistulemuste kindlakstegemise kohta vt täiendavalt komm-d 20–28, kandideerimise kohta vt komm-d 61, 71 ja 72.

95. Kehtiv RKVS sätestab, et valimiste üldpõhimõtete järgimise tagab, teeb kindlaks üleriiulised hääletamis- ja valimistulemused ning valvab valimiste korraldajate tegevuse üle Vabariigi Valimiskomisjon. Tegemist on sõltumatu organiga, kes on valimiste aususe tagajaks. Riigi tasemel vastutab valimiste korraldamise eest riigi valimisteenistus.

96. RKVS järgi toimub hääletamine üldjuhul valimisjaoskonna hääletamisruumis. Teatavatel tingimustel võib valija hääletada kodus või oma asukohas, kinnipidamiskohas, haiglas või ööpäevases hoolekandeesutuses, välisriigis kirja teel, Eesti välisesinduses või rahvusvahelistes või välisriigi vetes asuval Eesti riigilippu kandval laeval. Lisaks saab hääletada interneti teel elektrooniliselt (vt komm 44).

97. Riigikohus on leidnud, et hääletamise viisid Riigikogu valimisel on seaduses ammen-davalt reguleeritud ning ei saa lubada hääleõiguslikul isikul hääletamist viisil, mida seadus ette ei näe. Erinevate hääletamisviiside kasutamine on ajalisel, isikulisel, ruumilisel, tehnilisel või muul alusel piiratud. Valimispäeval pole võimalik hääletada elektrooniliselt ega kirja teel, nagu kaebaja analoogia alusel soovis. Selline regulatsioon on põhjendatud vajadusega tagada valimiste tähtaegne ja kiire korraldamine ning usaldusväärsus ega ole PS-ga vastuolus (RKPJKo 26.03.2019, 5-19-15/6, p-d 15 ja 16).

98. Hääletamine toimub valimispäeval ja eelhääletamise päevadel, vt RKVS § 38.

99. Valija hääletab ühe oma elukohajärgse valimisringkonna kandidaadi poolt.

100. RKVS eristab hääletamistulemuste ja valimistulemuste kindlakstegemist. Hääletamistulemuste kindlakstegemine tähendab selle selgeks tegemist, kui palju hääli sai iga kandidaat ja erakond. Valimistulemuste kindlakstegemine tähendab valituks osutunute kindlakstegemist.

101. Hääletamistulemused teeb kindlaks jaoskonnakomisjon. Häälte lugemine on avalik. Tegemist on esialgsete hääletamistulemustega, sest hääled loetakse üle ka teist korda valla ja linna tasemel. Elektroonilise hääletamise tulemused teeb kindlaks riigi valimisteenistus. Riigikohus leidis pärast kohalikke valimisi, et KOVVS ega muud õigustloovad aktid ei näe ette ega ka keela elektrooniliselt antud häälte teistkordset lugemist hääletamistulemuse õigsuse kontrollimise eesmärgil. Kolleegium ei näe seaduse rikkumist selles, kui riigi valimisteenistus loeb elektrooniliselt antud hääled omal algatusel uuesti üle. Selline häälte ülelugemine on

võimalik seaduse analoogia korras hääletamisedelite ülelugemisega (RKPJKo 08.11.2017, 5-17-38/2, p 38). Riigikohus on aga märkinud, et põhiseaduslike valimisõiguse printsiipide ja õigusriigi põhimõtte paremaks tagamiseks oleks vajalik elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise reeglid sätestada selgemalt õigustloovates aktides (RKPJKo 27.03.2019, 5-19-20/2, p 13). Üleriigilised hääletamistulemused teeb kindlaks Vabariigi Valimiskomisjon.

102. Tõhus valimiskaebuste menetlemise kord on oluline põhiseaduslike valimis põhimõtete ja valimiste aususe tagamise vahend. Ka EIK on leidnud, et isikule tuleb tagada tõhus riigisisene õiguskaitsevahend oma valimisõiguste kaitseks (EIKo 78039/01, *Grosaru vs. Rumeenia*, 02.03.2010, p 47). Alates 2002. a annab PSJKS Riigikogu valimistel tekkinud vaidluste lahendamise Riigikohtu pädevusse. Erakond või isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga või valimiste korraldaja toiminguga on rikutud tema õigusi, võib esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiskomisjoni või valimiste korraldaja toiming õigusvastaseks ja hääletamistulemus valimisjaoskonnas, valimisringkonnas või riigis kehtetuks. Kaebuse esitamist Riigikohtule reguleerib ka RKVS, millega kaebeõigus antakse huvitatud isikule. Riigikohus on huvitatud isikuna mõistnud üksikisikut, kandidaati või erakonda ja leidnud, et kaebuse rahuldamise eelduseks on kaebuse esitaja õiguste rikkumine Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse või toiminguga (RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11). Samas otsuses leiti, et täisealine Eesti kodanik saab kaheldamatult olla huvitatud isikuks (RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11, p 13). Riigikohus on elektroonilise hääletamisega seoses esitatud kaebuse kohta märkinud, et isiku kaebuse rahuldamise põhjus ei saa olla „hüpoteetiline võimalus, et keegi on valimisprotsessi käigus tema hääletamist jälginud, häält muutnud või muul moel mõjutanud, nagu ka samasugune hüpoteetiline võimalus, et tema elektrooniliselt antud hääl ei ole jõudnud selleks määratud kohta või ei ole vastu võetud“. Hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise eelduseks on valija õiguste tuvasutatud rikkumine (RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11, p 9). Populaarkaebused on välistatud. Viimast on Riigikohus Vabariigi Valimiskomisjoni otsuste peale esitatud kaebuste puhul korduvalt märkinud (vt nt RKPJKm 25.05.2005, 3-4-1-8-05). Ei ole võimalik esitada kaebust ka teiste isikute õiguste kaitseks (vt RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11; RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-8-11).

103. RKVS ja PSJKS kehtestavad kaebuste läbivaatamise kohustusliku kohtueelse menetluse. Kaebuse valimiste korraldaja toiminguga peale saab esitada Vabariigi Valimiskomisjonile. Pärast asja lahendamist Vabariigi Valimiskomisjonis võib kaebuse valimiste korraldaja toiminguga peale esitada Riigikohtule. Kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale esitatakse otse Riigikohtule. Kaebuse esitamiseks ja läbivaatamiseks ning otsuse edasikaebamiseks on kehtestatud lühikesed tähtajad (vt RKVS §-d 70–72, PSJKS §-d 38 ja 44).

104. PSJKS § 46 järgi võib Riigikohus tühistada valimiskomisjoni otsuse, tunnistada valimiskomisjoni või valimiste korraldaja toiminguga õigusvastaseks ning kohustada valimiskomisjoni tegema uue otsuse või toiminguga või valimiste korraldajat tegema uue toiminguga. Riigikohus võib tunnistada hääletamistulemuse valimisjaoskonnas või -ringkonnas, maakonnas või riigis kehtetuks või tunnistada elektroonilise hääletamise tulemused kehtetuks täies ulatuses või osaliselt, kui õigusrikkumine mõjutas või võis mõjutada hääletamistulemust

oluliselt (vt ka komm 106). Seega on Riigikohtul kohustus kaaluda rikkumise mõju hääletamistulemustele. Riigikohus on leidnud, et õigusrikkumise mõju hääletamistulemustele saab pidada oluliseks siis, kui rikkumisest tulenev erinevus hääletustulemuses võiks mõjutada valimistulemust. Kohus märkis, et hääletamistulemus võib mõjutada isiku registreerimist Riigikogu asendusliikmena ning asendusliikme kohast ilmajäämine võib riivata kaebaja õigusi (RKPJKo 07.03.2019, 5-19-8/2, p 24).

105. Varasema korra järgi sai valija kaitsta oma aktiivset valimisõigust ja kandidaat passiivset valimisõigust halduskohtumenetluses, esitades kaebuse esimese astme halduskohtule. Et kolmeastmelise halduskohtumenetluse läbimine oli väga aeganõudev ja valimisvaidlused peaksid saama kohtuliku lahenduse enne Riigikogu uue koosseisu kokkuastumist, siis on 2002. a PSJKS-s sätestatud lahendus efektiivsem ja praktilisem varasemast. Kehtiv kord välistab valimistulemuste väljakuulutamise enne valimisvaidluste lõppemist.

106. Kui Vabariigi Valimiskomisjon või Riigikohus on tunnistanud hääletamistulemused kehtetuks, siis määrab Vabariigi Valimiskomisjon RKVS § 73 alusel uue valimispäeva ning korraldatakse kordushääletamine asjaomases valimisjaoskonnas või -ringkonnas, maakonnas, Tallinnas või Tartu linnas või kogu riigis. Kordushääletamise korral tehakse Riigikogu valimise tulemus kindlaks pärast kordushääletuse tulemuste selgumist.

107. Valimiste vaatlemine on samuti valimiste üldpõhimõtete tagamise vahend. Riigikogu valimistel on kõik valimistoimingud avalikud (piirangud on seatud vaid valijate nimekirjaga tutvumisele), mistõttu eraldi regulatsioon vaatlemise kohta seaduses kuni 2017. a puudus. Arvestades vaatlemise instituudi tähtsust, sätestab RKVS alates 2017. a vaatleja õigused ja kohustused (RKVS § 19⁴). Õigus valimisi vaadelda on igaühel ja vaadeldavad on kõik Vabariigi Valimiskomisjoni ja valimiste korraldajate toimingud.

Riigikogu valimiste korra sätestab RKVS

108. PS § 104 lg 2 p 2 järgi saab RKVS vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Tavapärasest suurem häälteenus RKVS vastuvõtmiseks on põhjendatav sellega, et valimisõigused on peamised õigused, mille kasutamise kaudu saab rahvas ühiskonnaelu otsustes kaasa rääkida. Sel seadusel peab olema võimalikult lai toetajaskond ja seadus peab olema põhiküsimustes võimalikult stabiilne.

109. PS ei sätesta otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi. Valimisreeglistikus vahetult enne valimisi tehtud olulised muudatused võivad aga sellise keelu puudumisest hoolimata olla põhiseadusvastased.

110. KOV valimisreeglistiku muutmise puhul vahetult enne valimisi märkis Riigikohus, et demokraatlikud pole sellised vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtud muudatused, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks. Valimis-seadus peab tagama demokraatia ja teenima sel viisil üldist hüvangut. Vahetult enne valimisi tehtud muudatuste põhiseaduspärasuse hindamiseks pidas Riigikohus oluliseks, kas valijatel

ja kandidaatidel on mõistlik ja efektiivne alternatiiv üleriigiliste erakondade kohalikele valimisnimekirjadele (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p-d 27 ja 28).

111. 2005. a, jällegi kohalike valimistega seoses, arendas Riigikohus seda seisukohta edasi järgneval kujul. Vahetult enne valimisi tehtud muudatused, mis on ilmselgelt suunatud parlamendis olevate poliitiliste jõudude positsiooni parandamisele kohalikel valimistel võrreldes parlamendiväliste erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatidega, ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Demokraatia põhimõtte nõuetest johtuvalt ei saa aktsepteerida olukordi, kus võimul olevad poliitilised jõud teevad mitu aastat ette teada olevates valimisreeglites olulisi muudatusi vahetult enne valimisi enda kasuks. Kohus ei saa ütelda, milline on mõistlik aeg valimisreeglistikus oluliste muudatuste tegemiseks, kuid valimisreeglistikus tehtud muudatus, mis peaks jõustuma ajal, mil PSJKS järgi võib veel toimuda kohtuvaidlus Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud valimisõigust piirava regulatsiooni põhiseaduspärasuse üle, on tehtud ilmselgelt hilinenult. Miinimumnõudeks valimisreeglitiku muutmisel on see, et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi. Nii valijal kui ka kandidaadil peab olema aega uute reeglite tundmaõppimiseks ja käitumisviisi valimiseks (vt RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05).

PARAGRAHV 61

Riigikogu liikmete volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Samast päevast lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused.

Riigikogu liige annab enne oma kohustuste täitmisele asumist ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale.

1. 1920. a PS § 39 teise lause ning 1933. a muudetud PS § 39 kolmanda lause kohaselt algasid Riigikogu liikmete volitused „Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast“. 1937. a PS-s reguleeris § 68 lg 3 nii Riigikogu liikmete volituste algust kui ka lõppu ning § 69 ametivandega seonduvat. Paragrahvi 89 järgi kohaldati §-s 69 ettenähtut vastavalt ka Riiginõukogule ja tema liikmeile.

2. Põhiseaduse Assamblee käsitas §-s 61 sätestatud eeskätt tehnilise küsimusena (vt ka Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 949). Jüri Adamsi tööühma eelnõu Riigikogu volituste algust ja lõppu käsitlevale sättele (eelnõu § 52 ls 2) lisas III toimkond ametivande regulatsiooni sätte tähendust lähemalt käsitlemata (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 183). Samal viisil, ilma pikema selgituseta piirdus redaktsioonitoimkond teksti hilisema täienduse puhul viitega § 61 lg 1 sõnastusse tehtud muudatusele. Muudatusega asendati regulatsioon, mille kohaselt algasid Riigikogu liikmete volitused uue koosseisu esimese istungi kokkutulemisega praegu kehtiva põhimõttega, et uue Riigikogu volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päevast (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 763).

3. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon hindas oma 1998. a avaldatud materjalides § 61 lg 1 sõnastust probleemseks, kuna selle kohaselt peaks valimistulemuste väljakuulutamise päeval olema volitused Riigikogu kahe koosseisu liikmetel. Sõnastust pidas komisjon

ebaselgeks ka seetõttu, et see eristab Riigikogu liikmete volitusi nendega seotud kohustuste täitmisest. Samuti seadis komisjon kahtluse alla ametivande andmise kohustuse ning Riigikogu liikme vaba mandaadi (§ 62) ühitatavuse. Kuna Riigikogu liiget ei ole PS § 62 kohaselt hääletamise ja poliitiliste avalduste eest võimalik vastutusele võtta, soovitas komisjon käsitada ametivandega antavat töötust kodanikukohustusena PS § 54 lg 1 mõttes.

4. PS § 61 lg 1 sätestab Riigikogu kui Eesti Vabariigi seadusandliku organi katkematusse ehk kontinuiteedi ning Riigikogu isikkoosseisu katkelisuse ehk diskontinuiteedi (vt lähemalt: Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012. 1. ptk üldine märkus 2 jj). Riigikogu kontinuiteet tähendab, et Eesti Vabariigis ei ole hetke, kus puuduks põhiseadusorgan Riigikogu. Samal ajal vahetub Riigikogu personaalne koosseis päeval, mil kuulutatakse välja valimistulemused. Kõnelda saab seega Riigikogu esimesest, teisest jne koosseisust.

5. Paragrahvi 61 lg 1 seob Riigikogu liikmete volituste alguse ja Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volituste lõppemise valimistulemuste väljakuulutamise päevaga. Paragrahvi 61 lg 2 järgi peab Riigikogu liige enne oma kohustuste täitmisele asumist andma ametivande. RKVS kohaselt kuulutab valimistulemused välja Vabariigi Valimiskomisjon ning need loetakse väljakuulutatuks Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval (RKVS § 74 lg 3). Riigikogu uue koosseisu liikmed annavad ametivande Riigikogu esimesel istungil (vt RKKTS § 3 lg 1). Seega on Riigikogu liikmete volituste algus ning Riigikogu liikmete kohustuste täitmisele asumine teineteisest nii ajaliselt kui ka sisuliselt lahutatud.

6. Volitustena PS § 61 lg 1 mõttes tuleb mõista Riigikogu liikme ametiga kaasnevaid õigusi ja kohustusi (vt Eesti keele seletav sõnaraamat. 2., täiend. ja parand. trükk. Eesti Keele Sihtasutus 2009). Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon tõstatas küsimuse, kuivõrd võivad volitused, mida ei ole võimalik täita, ikkagi olemas olla. PS § 61 lg 2 sõnastuse kohaselt võib Riigikogu liige asuda oma kohustuste täitmisele alles pärast ametivande andmist. Sama peab kehtima Riigikogu liikme õiguste puhul, mis moodustavad osa tema volitustest. Enne seda ajahetke on küsimusel Riigikogu liikme kohustustest vaid teoreetiline tähendus. Sel põhjusel võib ametivande andmist käsitada sisuliselt edasilükkava tingimusena, millest oleneb Riigikogu liikme tegelik volituste algus. Riigikogu valimistel edukaks osutumisega omandab kandidaat õiguse anda ametivanne.

7. Eelõeldu tulemusena on riik valimistulemuste väljakuulutamisest kuni uue koosseisu liikmete ametivande andmiseni faktiliselt ilma parlamentida: Riigikogu eelmise koosseisu volitused on lõppenud, uus koosseis pole aga veel vannet andnud. See ajavahemik võib kesta kuni kümme päeva, sest PS § 66 järgi peab Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimuma kümne päeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamisest. Sel põhjusel soovitas põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon muuta PS § 61 analoogselt § 92 lg 1 p-ga 1, mille kohaselt astub Vabariigi Valitsus tagasi Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel.

Võrreldava nn interreegnumi kõrvaldas Saksa Bundestag põhiseaduse muudatusega 1976. aastal (23.08.1976, BGBl. I. 2381). Praegu kehtiva Saksa põhiseaduse art 39 lg 1 teise lause kohaselt lõpevad Bundestagi liikmete volitused Bundestagi uue koosseisu kokkuastumisega.

8. PS § 61 lg 2 järgi antava Riigikogu liikme ametivande andmise korda käsitlevad RKKTS ja RKLS. Seejuures on vande andmise kord reguleeritud RKLS-s põhjalikumalt kui RKKTS-s. RKLS-s sõnastatud vande tekst on järgmine: „Asudes täitma oma kohustusi Riigikogu liikmena Riigikogu [---] koosseisus, annan vande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale.“ Riigikogu liige (samuti asendusliige), kes ei ole andnud ametivannet esimesel istungil, annab selle Riigikogu ees esimese istungi alguses, millest ta osa võtab. Kui Riigikogu liikme volitused Riigikogu sama koosseisu volituste ajal algavad teist või enamat korda ning ta on selle koosseisu volituste ajal ametivande andnud, annab ta Riigikogu esimehele kirjaliku ametivande.

9. PS § 61 lg 2 sõnastab ametivande andmise kohustuslikkuse ja sisu („jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale“). Keeldumisena tuleb antud põhjusel käsitada igat tahtlikku ametivande andmata jätmist (sõnaselget või vaikivat), samuti põhiseadusega määratud vandeteksti sisulist moonutamist. RKLS-s sätestatu kohaselt võib Riigikohus Riigikogu juhatuse taotlusel lõpetada ennetähtaegselt selle Riigikogu liikme volitused, kes keeldub ametivande andmisest (vande andmisest keeldumise kohta vt ka § 64 komm-d). Riigikohus on märkinud, et normi sõnastusest olenemata puudub Riigikohtul õigus sundida kedagi täitma rahva esindaja ülesandeid (RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02, p 6). Seetõttu võib asuda seisukohale, et Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõpetamine tema poolt ametivande andmata jätmise tõttu moodustab eelkõige osa Riigikogu enesekorraldusõigusest, mistõttu peaks otsuse langetama Riigikogu ise, mitte aga Riigikohus (vt ka RKÜKo 13.04.2007, 3-4-1-10-07 eriarvamused). Riigikohtu kohustuseks on aga kaitsta Riigikogu liikme õigusi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses juhul, kui parlamendi otsus neid rikub.

PARAGRAHV 62

Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites.

1. PS § 62 fikseerib kaks olulist Riigikogu liikme staatust puudutavat printsiipi: vaba mandaadi põhimõtte ja Riigikogu liikme vastutamatus (indemniteedi). Säte loob õiguslikud eeldused, et Riigikogu liige saaks täita oma ametiülesandeid vabalt, sõltumatult ja oma südame-tunnistusest lähtuvalt.

2. Kõnealused põhimõtted olid fikseeritud nii Eesti Vabariigi 1920. kui ka 1937. a põhiseaduses. 1920. a PS §-s 45 oli sätestatud, et „Riigikogu liikmed ei ole seotud mandaatide läbi“, ning §-s 48, et „Riigikogu liige ei kanna mingisugust vastutust peale kodukorras ettenähtu poliitiliste avalduste eest, mis ta on teinud Riigikogus ja tema komisjonides“. 1933. a rahvahääletusel vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus jättis nimetatud sätted kehtima muutmata kujul. 1937. a PS-s kajastas vaba mandaadi põhimõtet § 76 („Riigivolikogu liikmed ei ole seotud mandaatidega“), Riigivolikogu liikme vastutamatus nägi aga ette § 78 lg 1 („Riigivolikogu liige ei kanna peale kodukorras ettenähtu mingit vastutust hääletamise ega poliitiliste avalduste eest, mis ta teinud Riigikogu üldkoosolekul või Riigivolikogus või nende komisjonides“). Paragrahvi 78 lg-d 2–4 puudutasid Riigivolikogu aukohut, mis pidi

lahendama auasju Riigivolikogu liikmete vahel, samuti Riigivolikogu liikme ja „väljaspool Riigivolikogu koosseisu oleva isiku“ vahel. Vastavalt 1937. a PS §-le 89 kohaldati paragrahve 76 ja 78 ka Riiginõukogu liikmete suhtes.

3. Kommenteeritava paragrahvi sõnastus pärineb Põhiseaduse Assambleele esitatud J. Raidla töörühma eelnõust (§ 59), mis omakorda lähtus Eesti varasematest põhiseadustest. J. Adamsi töörühma eelnõus oli küll fikseeritud Riigikogu liikme vastutamatus (§ 56 lg 1 ls 1), kuid puudus sõnaselge viide vaba mandaadi põhimõttele (vt J. Adamsi kriitikat termini „mandaat“ suhtes – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 194). Põhiseaduse eelnõu koostamise ajal laekus Põhiseaduse Assambleele ettepanekuid sätestada vastupidiselt vaba mandaadi põhimõttele võimalus Riigikogu liige tagasi kutsuda, ent need ei leidnud assamblees toetust. „Pigem peegeldab selline ettepanek neid arusaamu, mis meil seni valitsesid ja mis on seotud nõukogude riigiõigusliku kontseptsiooniga,“ märkis redaktsioonitoimkonna esimees L. Hänni assamblee 28. istungil (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 944).

4. Mandaat on parlamendiliikmele valimistel antud volitus tegutseda rahvaesindajana. Tuntakse kahte tüüpi mandaate: imperatiivset ja vaba mandaati.

5. Imperatiivne mandaat kohustab esindajat kõrvalekaldumatult täitma teda volitanud isikute juhiseid. Imperatiivne mandaat ei sobi demokraatlikku valitsemissüsteemi, mis tugineb huvide ja seisukohtade paljususele ning kus otsusele jõutakse kompromisside kaudu. Rahvaesindajal, kes tegutseb küll oma valimisprogrammi alusel, peaks olema õigus lähtuda üldisematest riiklikest kaalutlustest ning teha seetõttu otsuseid ja sõlmida kokkuleppeid, mis ei ole kooskõlas tema valimiseelsete lubadustega. Imperatiivne mandaat ei võimalda sedaviisi käituda.

6. Vaba mandaadi põhimõte, mis on sätestatud ka teiste demokraatlike riikide põhiseadustes, hõlmab mitut aspekti (vt ka RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 15 ja 41). Esiteks tuleneb vaba mandaadi põhimõttest, et Riigikogu liige ei esinda parlamendis mitte üksnes oma valijate või valimisringkonna huve, vaid ta teostab riigivõimu kogu rahva esindajana. Teiseks nõuab kõnealune põhimõte, et Riigikogu liige peab saama teha poliitilisi valikuid ning korraldada oma tegevust vabalt, lähtudes oma südametunnistusest ja parimast äranägemisest. Riigikogu liikmele ei saa anda õiguslikult siduvaid tegevusjuhiseid. See ei tähenda muidugi, et rahvaesindaja võib eirata põhiseadust ja seadusi. Samuti ei ole Riigikogu liige seotud valimiste eel antud lubadustega. Kolmandaks välistab vaba mandaadi põhimõte Riigikogu liikme tagasikutsumise võimaluse – teda ei saa sundida rahvaesindusest lahkuma ei rahvas ega erakond, kelle nimekirjas ta kandideerides parlamenti valiti. Tagasikutsumise instituuat ei ole kooskõlas vaba mandaadi eesmärgiga. Isegi juhul, kui Riigikogu liige ei käitu kooskõlas valimiste eel lubatuga, ei saa valijad talt mandaati ära võtta. Ometi ei tähenda see, et Riigikogu liige ei kannu valijate ees üldse mingit vastutust. Rahval on võimalik anda oma hinnang Riigikogu liikme tegevusele järgmistel parlamendivalimistel.

7. Eraldi käsitlemist väärivad suhted Riigikogu liikme ja tema erakonna vahel vaba mandaadi põhimõtte kontekstis. Erakondadel on poliitilises elus oluline roll. Riigikohtu määratluse järgi on „erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on

poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia“ (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31). Vaatamata eelöeldule ning asjaolule, et üldjuhul osutuvad Riigikogusse valituks üksnes erakondade valimisnimekirjades kandideerivad isikud, ei ole Riigikogu liige vastavalt PS §-le 62 kohustatud järgima erakonna seisukohti ja otsuseid, kui need lähevad vastuollu tema südametunnistuse ja parima äranägemisega avalikest huvidest. Veelgi enam, vaba mandaadi põhimõttest tuleneb Riigikokku valitud isiku vabadus muuta oma erakondlikku eelistust ning kaugeneda erakonnast, mille nimekirjast ta parlamenti valiti (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 15 ja 41). Seejuures ei ole erakonnal võimalik säärast parlamendiliiget näiteks rahvaesindusest eemaldamisega karistada. Samas tuleb aga mõnda, et tegelikkuses on erakondadel küllalt hoobasid, kuidas n-ö oma parlamendiliikmete käitumist mõjutada (näiteks valimisteks kandidaatide nimekirjade koostamise kaudu).

8. Riigikohus on märkinud, et PS §-st 62 koostoimes PS § 12 lg 1 esimese lausega tuleneb mandaadi teostamise võimaluste võrdsuse nõue ehk Riigikogu liikmete ebavõrdse kohtlemise keeld neile kuuluva mandaadi teostamisel. See tähendab, et põhimõtteliselt peavad rahvaesindajad saama osaleda Riigikogu tegevuses võrdsel tingimustel (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16).

9. Riigikohus on ka osutanud, et §-st 62 tuleneb kohustus kehtestada Riigikogu liikmele § 75 alusel piisav, tema sõltumatust ja mandaadi kasutamist tagav sissetulek (vt § 75 komm 5).

10. Vaba mandaadi põhimõte (sh mandaadi teostamise võimaluste võrdsuse printsip) ei ole absoluutne – seda on võimalik piirata. Piirang peab samas olema põhiseadusega kooskõlas, st sellel peab olema legitiimne eesmärk ja see peab olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 21).

11. PS §-s 62 on sätestatud ka, et Riigikogu liige ei kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Seda instituti nimetatakse parlamendiliikme vastutamatuseks (indemniteediks) ning selle eesmärk on kaitsta ühelt poolt Riigikogu liikme sõna- ja otsustamisvabadust ning teiselt poolt vaba poliitilist debatti parlamendis. Et rahvaesindaja saaks oma mandaadi teostada, peab tal olema võimalus esitada ettepanekuid, arvamusi ja hinnanguid (sh kriitikat). See võimalus ei oleks täielikult tagatud, kui Riigikogu liiget saaks tema sõnade eest vastutusele võtta.

12. Kommenteeritav säte välistab teatavatel juhtudel Riigikogu liikme „õigusliku vastutuse“. See väljend hõlmab nii kriminaal-, distsiplinaar- kui ka tsiviilvastutuse. Põhiseadus ei luba alustada Riigikogu liikme suhtes menetlust (ning alustatud menetlus tuleb lõpetada), kui selle põhjuseks on Riigikogu liikme avaldused või hääletamisakt Riigikogus või selle organites.

13. PS §-ga 62 antav kaitse ei laiene mitte Riigikogu liikme igasugusele tegevusele, vaid üksnes tema kui kollegiaalse organi liikme funktsioonide täitmisele (seaduseelnõude ja arupärimiste esitamine, osalemine parlamendiaruteludes, hääletamine jms). Seejuures ei hõlma vastutamatus Riigikogu liikme muud poliitilist tegevust, näiteks intervjuusid või sõnavõtte erakonna üritustel.

14. Küsitav on, kas PS §-s 62 sisalduv väljend „poliitiliste“ piirab Riigikogu liikme vastutamatust nõnda, et mõne Riigikogu istungil tehtud avalduse eest, mis kvalifitseeritakse mittepoliitiliseks, saab rahvaesindajat kriminaalkorras karistada või tema vastu esitada kahju hüvitamise nõude. Selline tõlgendus ei oleks ilmselt kooskõlas PS mõttega. PS §-s 62 fikseeritud tagatis, mis annab parlamendiliikmele PS §-s 45 ettenähtust ulatuslikuma kaitse, on vajalik selleks, et rahvaesindus saaks täita oma põhiseaduslikke ülesandeid. Võimalus, et kohus hakkab hindama, kas Riigikogu liikme konkreetne avaldus oli poliitiline või mittepoliitiline, võib märkimisväärselt pärssida parlamentaarset arutelu ning muuta kõnealuse garantii sisutühjaks. Samas on põhiseaduse mõttega kooskõlas, kui Riigikogu kehtestab meetmed, mis piiravad sõnavabaduse kuritarvitamist ja tagavad avalduste asjakohasuse ning mida kohaldatakse vajaduse korral Riigikogu enda organid (vrd EIKo 35373/97, *A. vs. Ühendkuningriik*, 17.12.2002, p-d 66–88).

15. PS § 62 tagab Riigikogu liikme sõna- ja otsustusvabaduse üksnes „Riigikogus või selle organites“. Sellise formuleeringuga on hõlmatud Riigikogu täiskogu ja komisjonid, fraktsioonid ning RKKTS-s ettenähtud juhtimisorganid.

16. Vastutamatus kui parlamendiliikmete väljendus- ja otsustamisvabaduse põhiseaduslik garantii ei täidaks oma eesmärki, kui Riigikogu liiget saaks selle eest, mida ta Riigikogus on öelnud või kuidas ta on hääletanud, vastutusele võtta pärast tema volituste lõppemist. Seetõttu on PS § 62 alusel tagatav kaitse Riigikogu liikme avalduste ja hääletamise suhtes ajaliselt piiramatu.

PARAGRAHV 63

Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis.

Riigikogu liige on oma volituste ajaks vabastatud kaitseväeteenistuse kohustusest.

1. Riigikogu liikme ameti ühitamatuse põhimõte oli esmakordselt sätestatud 1920. a PS-s, mille § 38 kohaselt Riigikogu liikmed, välja arvatud Vabariigi Valitsuse liikmete abid, ei võinud olla Vabariigi Valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites, ning mille § 50 alusel vabastati Riigikogu liikmed nende volituste kestuse ajal riigikaitseteenistusest. 1937. a PS § 77 sätestas, et Riigivolikogu liikmed ei või olla riigiteenistuses Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, valitsus- või kohtuasutiste ega riigiettevõtete poolt ametisse nimetatuna või kinnitatuna, ning § 80 kohaselt vabastati Riigivolikogu liikmed ja § 89 kohaselt Riiginõukogu liikmed nende volituste kestel sõjaväeteenistusest. Paragrahv 88 välistas samaaegse kuulamise Riigivolikogusse ja Riiginõukogusse.

2. 1992. a PS-ga loodi Riigikogu kutselise parlamendina. Tema liikmete põhitööks on rahvaosaadiku mandaadiga seotud ülesannete täitmine (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 250). Põhiseaduse Assamblee nägemuse kohaselt peab Riigikogu liige saama oma ametiülesannete täitmise eest tasu, mis tagab tema majandusliku sõltumatuse ja võimaldab tal „teenida ainult ühte jumalat“ (samas, lk 248, 365 ja 368). Põhiseaduse Assamblees osutati ka võimalusele, et Riigikogu liige, olles muus riigiametis, võiks täitevvõimuse kehtivat alluvus-

vahekorda moonutada oma Riigikogu liikme volitustest tuleneva mõjuvõimuga (samas, lk 368). Säärase olukorra ärahoidmiseks sõnastati PS § 63.

3. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon toetas oma 1998. a avaldatud materjalides Põhiseaduse Assamblee poolt terminile „riigiamet“ antud laia tõlgendust, mille eesmärk on vältida seadusandliku ja täidesaatva võimu ülesannete kumuleerumist ühes isikus (Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 4. peatükk „Riigikogu“, lk 27 jj). Riigikogu liikme samaaegset kuulumist KOV volikogusse hindas komisjon põhiseadusega vastuolus olevaks (samas), *de lege ferenda* soovitas ta teadusliku ja pedagoogilise töö privileegi sätestamist põhiseaduse tasandil.

4. PS § 63 lg 1 sätestab ametite ühitamatuse ehk inkompatibiliteedi põhimõtte, millega nähakse ette mandaadiga sobimatud ametid mandaadi vastuvõtmise hetkest. Seadusandliku kogu liikme kuulumine samaaegselt täitev- või kohtuvõimu ametnike hulka on vastuolus vaba mandaadi (vt § 62 komm-d) ja personaalse võimude lahususe põhimõtetega (vt § 4 komm-d). Riigikogu liikme teenistusala alluvus muus riigiametis võimaldaks mõjutada tema sõltumatus saadikuna, mis takistaks teda teostamast Riigikogu liikme vaba mandaati. Seda seost on rõhutanud ka Riigikohus: „Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks. Kui isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldusi korrupsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.“ (RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94). PS § 30 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse piiramisega PS § 63 lg-s 1 sätestatud viisil tagatakse Riigikogu liikmele moraalne ja materiaalne sõltumatus tema tegevust mõjutada võivatest isikutest ja kohustustest.

5. PS § 63 lg-s 1 sätestatud ühitamatuse põhimõtte kõrval on ametite ühitamise keelu teostamise meetodiks ka mittevalitavuse ehk ineligibiliteedi põhimõtte, mis keelab isikul kandideerida teatud ametikohtadele.

6. Nii ühitamatuse kui ka mittevalitavuse põhimõtted piiravad passiivset valimisõigust (vt § 60 komm-d), rakendudes eri aegadel, vastavalt kas enne või pärast kandideerimist. Kuigi PS ei välista otsesõnu ühitamatuse põhimõtte kõrval mittevalitavuse põhimõtte kasutamist, peab igasugune valimisõiguse piiramine olema proportsionaalne. Passiivse valimisõiguse kui demokraatliku riigi alusväärtuse piiramine on lubatud ainult erandjuhul. Mittevalitavuse põhimõtte piirab isiku õigusi oluliselt enam, kuna keelab isikul teatud ameti omamise puhul teostada oma passiivset valimisõigust. Ametite ühitamatusega kaasnevad piirangud rakenduvad seevastu alles pärast isiku kandideerimist ja valituks osutumist.

7. PS ei ava riigiameti mõistet, jättes selle seaduste ning praktika kujundada. Kahtlemata hõlmab mõiste nii teenistusõiguslikku kui ka tööõiguslikku suhet riigiga, sest mõlemale õigus-suhtele on omased alluvus- ja kontrollivahekord. Hinnates Riigikogu liikme riigiettevõtte haldusnõukogusse kuulumise lubatavust, on Riigikohus toonud välja järgmised tunnused, mis iseloomustavad (täidesaatva riigivõimu) riigiametit ja millele Riigikogu liikme kõrvaltegevus ei tohi vastata: ametisse kinnitamine täitevõimu poolt (st volituste saamine täidesaatvalt riigivõimult), täidesaatva riigivõimu ülesannete teostamine, tasu saamine täidesaatva riigivõimu organilt ja vastutuse kandmine selle organi ees. Need tunnused ei pea tingimata esinema üheaegselt. Näiteks võib ebasoovitava huvide konflikti tuua kaasa ka ametikoht, mis pole palgaline (RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94).

8. RKLS § 26 kohaselt ei tohi Riigikogu liige oma volituste ajal olla Eesti Panga nõukogu esimees, avalik-õigusliku juriidilise isiku juht ega juhataise liige, samuti mitte avalik-õigusliku juriidilise isiku nõukogus nimetatuna Vabariigi Valitsuse, ministri või muu täidesaatva riigivõimu asutuse juhi poolt. Sama seadusega sätestatud põhimõtte kohaselt on Riigikogu liikmel oma volituste ajal keelatud olla ametikohal või täita ülesandeid, mis on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või võivad muul viisil põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti. Seega ei piirdu Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid seaduses otsesõnu nimetatutega. Samuti tuleb asuda seisukohale, et Riigikogu liikme ametiga ühitamatu muu riigiameti üle otsustamisel ei ole kõrvaltegevusele pühendatav tööaeg otsustava tähtsusega. Ka lühi- või osajaline kõrvaltöö võib põhjustada huvide konflikti PS § 63 lg 1 mõttes.

9. Riigikohus pidas 02.11.1994 lahendis III-4/1-6/94 PS §-ga 63 vastuolus olevaks Riigikogu liikme riigiettevõtte haldusnõukogu liikmeks olemist. Tänapäeval tekib samalalaadne probleem riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmesusega. Riik osaleb eraõiguslikes juriidilistes isikutes osaluse kaudu äriühingutes, liikmena mittetulundusühingutes ja asutajana sihtasutustes RVS alusel. RVS-st tulenevalt toimub äriühingu nõukogus riigi esindaja volituste saamine ja äravõtmise riigile kuuluva aktsia või osa valitseja või äriühingu asutajaõiguste teostaja (osaluse valitseja) kaudu, kelleks on Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või riigitulundusasutus. Osaluse valitseja määrab äriühingu strateegilised eesmärgid ja kontrollib ja hindab nende saavutamist. Seega peab riigi esindaja äriühingu nõukogus tegutsema osaluse valitseja suuniste kohaselt. Seaduse kohaselt on tal osaluse valitseja suhtes teavitamis- ja aruandekohustus, samuti otsustab täitevõim nõukogu liikme tasustamise. Niisiis on Riigikogu liikme kui riigi esindaja tegevus riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmena allutatud täidesaatvale võimule. Riigikogu liikmena teostab ta aga järelevalvet täidesaatva võimu üle, sh kontrollides ka täidesaatva võimu tegevust eraõiguslikes isikutes. Selline olukord on vastuolus personaalse võimude lahususe ning huvide konflikti vältimise põhimõtetega.

21.01.2008 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia RKLS, mis ei keela Riigikogu liikme sellise äriühingu nõukogu liikmeks olemist, põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu toetas 28.01.2008 õiguskantsleri ettepanekut, kuid seni pole sellekohast seadusemuudatust vastu võetud. Õiguskantsleri ettepanekus leiti, et Riigikogu liikme kuulumine riigi osalusega äriühingusse on vastuolus nii ametite ühitamatuse põhimõttega kui ka PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega, kuna riigi osalusega äriühingu nõukogu liikme koht vastab Riigikohtu poolt lahendis III-4/1-6/94 välja toodud riigiameti tunnustele PS § 63 mõttes (vt komm 7).

10. RKLS kohaselt võib Riigikogu või selle organ seaduses ettenähtud juhul nimetada Riigikogu liikme mõne nõukogu esimeheks või liikmeks. Nii PS (vt § 65 p 9 ja § 78 p 12, mis puudutavad Eesti Panga nõukogu) kui ka seadus on ette näinud avalik-õiguslike juriidiliste isikute järelevalveorganitena nõukogud. Juriidiliste isikute järelevalveorganite kõrval võib esineda ka muid avalikke ülesandeid täitvaid nõukogusid, näiteks KS-s sätestatud kohtute haldamise nõukoda, kuhu KS § 40 lg 1 kohaselt kuulub Riigikogu kaks liiget. Liikmesus sellises nõukogus on siiski lubatud üksnes juhul, kui see ei vasta Riigikohtu otsuses III-4/1-6/94 märgitud tunnustele.

11. Riigikogu liikmed võisid osaleda valla- ja linnavolikogude töös kuni 17.10.2005. 27.03.2002 vastu võetud seadusemuudatuse kohaselt oli alates 17.10.2005 Riigikogu liikmete samaaegne kuulumine KOV volikogusse keelatud. 22.06.2005 esitas Vabariigi President Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 12.05.2005 vastu võetud Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadus, mis nägi ette eelnimetatud, 17.10.2005 kehtima hakanud keelu kehtetuks tunnistamise. Muu hulgas tugines taotlus argumentidele, et Riigikogu liikme KOV volikogu liikmeks olemine on vastuolus PS § 63 lg-s 1 sätestatud ametite ühitamatuse põhimõttega. Riigikohus rahuldas Vabariigi Presidendi taotluse (vt RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05 ning §-de 1 ja 60 komm-d), kuid ei võtnud seisukohta selle argumendi suhtes.

07.06.2016 võttis Riigikogu vastu seadusemuudatuse, mille jõustumisega 16.10.2017 tunnistatakse kehtetuks RKLS-s sisalduv säte, mille kohaselt Riigikogu liikme ja KOV volikogu liikme mandaat on ühitamatud. Seadusandja põhjendas oma otsust sooviga anda Riigikogu liikmetele taas võimalus kaasa rääkida oma elukohajärgse KOVü elu korraldamisel.

12. 2012. a ilmunud põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt on Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadi ühitamine vastuolus PS §-st 4 ja § 154 lg-st 1 tulenevate huvide konfliktide vältimise ning vertikaalse ja personaalse võimude lahususe põhimõttega. Siinjuures tasub silmas pidada, et kohalikule omavalitsusele põhiseadusega tagatud autonoomsusest olenemata kujutab omavalitsuse ülesannete täitmine endast oma olemuselt täidesaatva riigivõimu, mitte seadusandliku ega kohtuvõimu teostamist (vt § 4 komm-d).

13. Kuna PS § 63 lg-s 1 sätestatu piirab Riigikogu liikme passiivset valimisõigust, tuleks sätte mõttest ja proportsionaalsuse printsüübist lähtuvalt Riigikogu liikme mandaadiga ühitamatuks pidada vaid sellist riigiametit, millele ei ole omane täitevvõimu tavapärase alluvussuhe ning mille puhul puudub seetõttu oht, et Riigikogu liige seda oma mõjuvõimuga moonutaks (vrd komm 2). Sellise olukorraga võiks tegemist olla näiteks töötamisel riiklikus kõrgkoolis, teadus- või etendusasutuses. Arvestades normi selget sõnastust, tundub selline tõlgendus siiski problemaatiline. Eelistada tuleks põhiseaduse juriidilise ekspertiisi seisukohta, et selline muudatus tuleks soovi korral sätestada põhiseaduse tasandil (vrd komm 3).

14. Riigikogu liige peab oma ametitegevuses lähtuma Eesti riigi huvidest. Vältimaks huvide konfliktide, mida võib põhjustada Riigikogu liikme püsiv töö- või teenistussuhe välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooniga, ei või Riigikogu liige RKLS § 23 lg-s 4 sätestatu kohaselt oma volituste ajal olla Euroopa Parlamendi liige ega teiste riikide, EL institutsioonide või

asutuste ega rahvusvaheliste organisatsioonide teenistuses. Säärane tegevus oleks siiski raskesti liigitatav „riigiametiks“ Riigikohtu sõnastatud tunnuste alusel (vt komm 7). Praktikas on esinenud olukordi, kus Riigikogu liige on samaaegselt teise riigi aukonsul. Aukonsulid on esindatava riigi konsulaarametnikud (konsulaarsuhete Viini konventsiooni art 1 p 2). Aukonsul täidab konsulaarülesandeid üldjuhul eraisikuna ning selle eest tasu saamata. Aukonsuli ülesannete teostamine ei ole samuti riigiamet PS § 63 lg 1 tähenduses. Riigikogu liikme ametiga ühitamatute tegevuste kehtestamine piirab Riigikogu liikmeks oleva isiku õigusi (vt ka komm 6, samuti § 75 komm 1). Sel põhjusel peab olema tagatud vastavate piirangute proportsionaalsus. Lähtudes Riigikohtu seisukohast (vt komm 7) tuleks Riigikogu mandaadiga ühitamatuteks pidada ameteid ja tegevusi, millega tegelemine seab ohtu Riigikogu liikme sõltumatus ja vaba mandaadi teostamise. Kuigi aukonsul peab ametis oleku ajal järgima talle antud juhiseid (vt KonS § 18 lg 1), iseloomustab tema tegevust vabatahtlikkus. Oma tegevuse eest ei saa aukonsul töötasu (KonsS § 15 lg 7). Riigikogu liikmel ei ole keelatud esindada teiste huve, seni kuni selline tegevus ei sea ohtu tema vaba mandaati. Seega võib asuda seisukohale, et aukonsuli amet ei ole põhimõtteliselt ühitamatu Riigikogu mandaadiga.

15. Riigikogu liikme töötamist muudel kohtadel kui riigiamet võib piirata PS § 75 alusel (vt § 75 komm 15).

16. Ametite ühitamise keelu järgimise tagamiseks näeb § 64 lg 2 p 1 ette Riigikogu liikme volituste lõppemise tema asumisel muusse riigiametisse. Kui Riigikogu liige nimetatakse Vabariigi Valitsuse liikmeks või kui Riigikogu esimees asub vastavalt PS §-le 83 täitma Vabariigi Presidendi ülesandeid, peatuvad tema volitused nende kohustuste täitmise ajaks (vt PS § 64 lg 1 ja § 83 lg 2). PS § 63 lg-ga 1 ei ole vastuolus olukord, kus Riigikogu liige Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise järel lühiajaliselt täidab samaaegselt nii Riigikogu liikme kui ka Vabariigi Valitsuse liikme kohuseid (vt täpsemalt § 64 komm 5).

17. PS § 63 lg 2 sätestab Riigikogu liikme suhtes erandi PS § 124 lg-s 1 sätestatud Eesti kodanike kaitseväeteenistuskohustusest. Osas, milles kaitseväeteenistus on käsitatav töötamisena riigiametis, on PS § 63 lg 2 reguleerimisala sisuliselt kaetud lg-ga 1. Säte vabastab Riigikogu liikme oma ametisoleku ajaks sellistest kaitseväeteenistuse kohustustest, mida tuleks käsitada aktiivse tegevusena kaitseväeteenistuses (nt mobilisatsioon või reservväelaste õppekogunemine).

18. Et Riigikogu liikme ametikoha ühitamine teenistusega kaitseväes on ebasoovitav samal põhjusel kui tema ametikoha ühitamine töötamisega muus riigiametis ning raskendaks ka tsiviilkontrolli kaitseväe suhtes, siis Riigikogu liikme vabatahtlikul asumisel kaitseväeteenistusse tuleks rakendada PS § 64 lg 2 p 1.

PARAGRAHV 64

Riigikogu liikme volitused peatuvad tema nimetamisel Vabariigi Valitsuse liikmeks ja taastuvad tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest.

Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega:

- 1) tema asumisega mõnda teise riigiametisse;
- 2) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel;
- 3) tema tagasiastumisega seaduses sätestatud korras;
- 4) kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma;
- 5) tema surma korral.

Riigikogu liikme volituste peatumisel või ennetähtaegsel lõppemisel astub seaduses sätestatud korras tema asemele asendusliige. Asendusliikmel on kõik Riigikogu liikme õigused ja kohustused.

Riigikogu liikme volituste taastumisel lõpevad asendusliikme volitused.

1. PS § 64 reguleerib Riigikogu liikme volituste peatumist, taastumist ja ennetähtaegset lõppemist ning Riigikogu liikme asendamist. See säte pole ainus PS säte, mis reguleerib Riigikogu liikme volituste peatumist. Riigikogu esimehe volituste peatumist Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise ajaks reguleerib § 83 lg 2. Ka ei ole §-s 64 sätestatud Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise aluste loetelu ammendav. Täiendavad alused sätestab RKLS (vt komm-d 7 ning 16 jj).

2. Riigikogu liikme volituste peatumist varasemad põhiseadused ei reguleerinud. Samuti ei tundnud need asendusliikme instituuti. Riigikogu liikme volituste lõppemise alusena sätestas 1920. a PS § 40 juhud, mil Riigikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes; neil juhtudel pidi tema asemele astuma „valimis-seaduse korras uus liige“. 1933. a PS muudatused eelnevalt mainitud sätet ei puudutanud. 1937. a PS § 83 sätestas, et kui Riigivolikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigivolikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes, või keeldub andmast pühalikku töotust või annab selle tingimisi, toimuvad vastavas valimisringkonnas uued valimised juhul, kui Riigivolikogu selle koosseisu volituste lõpuni on jäänud aega mitte vähem kui kolm kuud. Riiginõukogu liikme kohta sätestas § 91, et kui ta kaotab õiguse olla Riiginõukogu liige, on vangistatud Riiginõukogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes või keeldub andmast pühalikku töotust või annab selle tingimisi, siis valitakse või nimetatakse tema asemele sel juhul, kui Riiginõukogu selle koosseisu volituste lõpuni on jäänud aega mitte vähem kui kolm kuud, uus liige samas korras, nagu oli valitud või nimetatud lahkunud liige. Samade paragrahvide kohaselt pidi uus liige lahkunud liikme asemele astuma kuni vastavalt kas Riigivolikogu või Riiginõukogu selle koosseisu volituste lõppemiseni.

3. PS § 64 lg 1 on Eesti põhiseaduslikus praktikas esmakordne säte, mis välistab ühe isiku üheaegse kuulumise nii seadusandliku kui ka täitevvõimu koosseisu. Selle sättega on tagatud PS §-st 4 tulenev personaalne võimude lahusus. Põhiseaduse väljatöötamisel toonitati, et ministri ja parlamendiliikme töö tähtsus ei võimalda isikul samaaegselt neid kahte ametit pidada (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 250, 333–334). Riikide praktika on mitmekesine: kohtab nii parlamendiliikme ja ministri ametite ühitamatust kui ka ühitatavust.

4. PS § 64 lg-st 1 tuleneb, et Riigikogu liikme volituste peatumise aluseks on Vabariigi Presidendi otsus, millega Riigikogu liige nimetatakse Vabariigi Valitsuse liikme ametisse. Seega ei ole Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetatud Riigikogu liikme volituste peatumine seotud ajaga, mil Vabariigi Valitsuse liige astub PS §-s 91 sätestatud korras ametisse. RKLS § 5 lg 1 teeb siin täpsustuse ja sätestab, et Riigikogu liikme volitused peatuvad tema Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise päeval.

5. RKLS § 5 lg 2 kohaselt ei peatu Riigikogu liikme volitused juhul, kui Riigikogu uude koosseisu valitud Riigikogu liige jätkab kuni uue Vabariigi Valitsuse ametisse astumiseni oma tegevust Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise tõttu tagasi astuva Vabariigi Valitsuse koosseisus. Sätte eesmärk on, et valitud Riigikogu alustaks tööd võimalikult suurel määral sellises koosseisus, nagu see rahva tahte alusel valimistulemuste põhjal kujunes. Säte võimaldab valitsuses olevatel uude koosseisu valitud Riigikogu liikmetel, kes võib-olla uude valitsusse kuuluma ei hakka, osaleda Riigikogu töös ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimistel, sh kandideerida neil valimistel. Kuni 2007. a juulini kehtinud Riigikogu töökorra seadus reguleeris olukorda teisiti, nähes ette sellisele Riigikogu liikmele asendusliikme määramise. Seetõttu osalesid uue Riigikogu töös lühiajaliselt asendusliikmed (2007. a Riigikogu valimiste järgselt näiteks seitse asendusliiget), kes said Riigikogus olla vaid lühikest aega ja pidid lahkuma pärast uue valitsuse ametisse nimetamist, kui asendatavate Riigikogu liikmete volitused taastusid. Kehtiv regulatsioon on otstarbekam ning pole põhiseadusega vastuolus. PS § 64 lg-s 1 peetakse silmas ühest ja samast Riigikogu koosseisust valitsusse minekut ja sealt Riigikokku naasmist. Vaevalt suudab personaalse võimude lahususe põhimõtet kuigi oluliselt kahjustada see, et tagasiastunud Vabariigi Valitsuse liige on mõnda aega (uue valitsuse ametisse astumiseni) nii Vabariigi Valitsuse kui ka uue Riigikogu koosseisus. Ka Riigikogu sisuline töö ei alga tegelikult enne, kui uus valitsus on ametisse astunud. Vahetult pärast valimisi on Riigikogu ja Riigikogus esindatud erakondade tegevus suunatud eelkõige sellele, et moodustada valitsus ja Riigikogu enda tööorganid. Lisaks pole Riigikogu uue koosseisu töökoormus enne uue Vabariigi Valitsuse ametisse astumist kuigi suur, sest eelmise Riigikogu koosseisu menetluses olnud eelnõud langevad menetlusest välja (vt RKKTS § 96).

6. PS ei välista, et lisaks PS § 64 lg-s 1 ja § 83 lg-s 2 sätestataule kehtestatakse seadusega Riigikogu liikme volituste peatumise täiendavaid aluseid, kui need ei lähe vastuollu teiste PS-s sätestatud Riigikogu liikme staatust puudutavate põhimõtetega. Alates 2007. aastast näeb RKLS ette Riigikogu liikme volituste peatumise alused, mida PS-s sätestatud ei ole. RKLS § 6 võimaldab Riigikogu juhatusel peatada Riigikogu liikme volitused tema sellekohase avalduse alusel, mille ta võib esitada alla kolmeaastase lapse kasvatamise vajaduse ning ajutise töövõimetuse korral. RKLS eelnõu (54 SE, XI Riigikogu koosseis) seletuskirjas rõhutati, et Riigikogu liikme volituste peatamine on õigustatud üksnes juhul, kui lapse kasvatamise vajadus või töövõimetus takistavad olulisel määral Riigikogu liikme ülesannete täitmist. Volitused peatatakse vähemalt kolmeks kuuks. Säte peab tagama Riigikogu fraktsiooni ning komisjoni töö toimimise olukorras, kus Riigikogu liikmel ei ole näiteks raske haigestumise tõttu võimalik naasta tööle pikema aja vältel. Kuna selleks ajaks asub peatatud volitustega Riigikogu liikme asemele asendusliige, on tagatud Riigikogu ja tema organite töö. Volituste peatamise avalduse esitanud Riigikogu liikmel on võimalik taotleda volituste peatamise pikendamist.

RKLS ei sätesta maksimaalset aega, mille jooksul volitused saavad olla peatatud. Ajutise töövõimetuse korral seab piiri aga PS § 64 lg 2 p 4 juhul, kui ajutine töövõimetus kasvab kestvaks võimetuseks oma ülesandeid täita. Seadus kohustab Riigikogu liiget esitama Riigikogu juhatusel peatamisavalduse asjaolusid kinnitavad dokumendid. Juhatus võib keelduda Riigikogu liikme volituste peatamisest ainult juhul, kui esitatud dokumendid ei kinnita peatamisavalduse asjaolusid.

7. Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alused on loetletud PS § 64 lg-s 2. Seadusega võib kehtestada Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise täiendavaid aluseid, mida pole PS-s nimetatud. Riigikohus leidis, et PS mõttega pole vastuolus sellise olukorra reguleerimine Riigikogu töökorra seaduses, mida PS ei ole ette näinud, ning pidas võimalikuks Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõpetamise täiendavate aluste kehtestamist lisaks PS-s sätestatule (RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02, p 5).

8. Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõpetamine on sekkumine tema passiivsesse valimisõigusesse. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme puhul on Riigikohtu halduskolleegium 27.06.2001 otsuses väljendanud analoogilist seisukohta: „Riigikohus lähtub asja lahendamisel sellest, et volikogu liikme volituste lõpetamine volikogu tegutsemisvõimetus osutuse põhjendusega on sekkumine volikogu liikme passiivsesse valimisõigusesse, mis on sätestatud Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 3.“ (vt RKHKo 27.06.2001, 3-3-1-35-01, p 2). Siit nähtub, et passiivne valimisõigus ei lõpe mandaadi omandamisega. Selline järeldus annab võimaluse kaitsta mandaati ebaseadusliku lõpetamise eest pärast selle omandamist.

9. PSJKS järgi saab Riigikogu liige oma mandaadi äravõtmise vaidlustada Riigikohtus. PS § 64 lg 2 p-s 4 nimetatud juhul saab Riigikogu liige oma mandaadi kaitsta Riigikohtu üldkogu istungil. Riigikohtu otsus on lõplik ja seda ei saa vaidlustada.

10. Riigikogu liikme volitused lõpevad tema asumisel mõnda teise riigiametisse (vt § 63 komm-d). PS § 64 lg 2 p 1 on sõnastatud selliselt, et volituste lõppemine toob kaasa teise riigiametisse asumine kui juriidiline fakt, st volituste lõppemine on automaatne. PS § 64 lg 2 p 1 kohaldamine on probleemne olukorras, kus puudub ühtne arusaam, kas tegemist on riigiametiga või mitte. Riigiameti mõiste PS § 63 lg 1 tähenduses ei ole üheselt määratletav, samuti ei anna RKLS 6. ptk sätted ammendavat loetelu Riigikogu liikme mandaadiga ühitamatutest ametitest. Praktikast on olnud juhtumeid, kui teise riigiametisse asuv Riigikogu liige astub ise tagasi.

11. Riigikogu liikme volitused lõpevad teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel (Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmise kohta vt § 76 komm-d). Siin peetakse silmas kohtuotsust, millega isik on süüdi mõistetud kuriteos. KrMS § 408 lg 1 kohaselt jõustub kohtuotsus või -määrus, kui seda ei saa enam vaidlustada muul viisil kui teistmismenetluses. KrMS § 408 lg 2 sätestab, et kohtuotsus jõustub, kui apellatsiooni või kassatsiooni esitamise tähtaeg on möödunud. Kassatsiooni esitamise korral jõustub kohtuotsus menetluse võtmisest keeldumise või Riigikohtu otsuse resolutiivosa kuulutamise päevast. Kohtuotsuse jõustumine on

juriidiline fakt, mille tõttu Riigikogu liikme volitused lõpevad automaatselt. Jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud Riigikogu liikme volitused tuleb lugeda ennetähtaegselt lõppenuks ka siis, kui kohus on ta seaduse alusel vabastanud karistusest või karistuse kandmisest. Armuandmist Vabariigi Presidendi poolt PS § 78 p 19 alusel enne süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist PS ja KrMS ei välista. Vabariigi Presidendi 31.01.2007 käskkirjaga nr 13 kinnitatud „Armuandmispalvete läbivaatamise komisjoni moodustamine ja selle töökorra kinnitamine“ p 3.1 kohaselt vaatab Vabariigi President armuandmispalveid läbi siiski pärast süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist (vt ka § 78 komm 19). Riigikogu liikme volituste lõpetamata jätmine armuandmise korral poleks aga kooskõlas PS § 64 lg 2 p 2 eesmärgiga ehk oleks sellest möödahiilimine.

12. Riigikogu liikme volitused lõpevad tema tagasiastumisega seaduses sätestatud korras. Tagasiastumine on Riigikogu liikme omaalgatuslik lahkumine Riigikogust. Tagasiastumine toimub RKLS kohaselt Riigikogu liikme sellekohase kirjaliku avalduse alusel. Erandiks on olukord, kui Riigikogu liige ei teavita kümne päeva jooksul Euroopa Parlamendi valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates Vabariigi Valimiskomisjoni, et ta soovib jätkata oma senises ametis ja Euroopa Parlamendi liikme mandaadist loobuda; sellisel juhul loetakse ta RKLS § 9 lg 6 kohaselt tagasiastumise avalduse esitanuks. Kuigi RKLS nõuab tagasiastumise avalduses tagasiastumise põhjuse märkimist, ei sõltu sellest põhjusest Riigikogu liikme õigus tagasi astuda, kuna tagasiastumise põhjendamise nõue ei tulene PS-st.

13. Tagasiastumisel lõpevad Riigikogu liikme volitused päeval, mil juhatus (enne Riigikogu esimest istungit Vabariigi Valimiskomisjon) teeb otsuse asendusliikme asumise kohta Riigikogu liikmeks. Isik ei saa RKLS kohaselt tagasi astuda ajal, mil tema kui Riigikogu liikme volitused on peatunud. Piirang rajaneb ilmselt Riigikohtu üldkogu 04.02.2002 istungil Riigikogu juhatuse esindaja väljendatud arusaamal, et tagasi saab astuda üksnes oma ameti-ülesandeid täitev Riigikogu liige (vt RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02). Selle seisukoha järgi ei saaks Riigikogu liige, kelle volitused on peatunud, volituste puudumise tõttu teha Riigikogu liikme toiminguid, sh esitada Riigikogu juhatusele tagasiastumise avaldust enne, kui tema volitused on taastatud. Selle vastu võiks jällegi väita, et tagasiastumise avalduse esitamisega käsutab Riigikogu liige, kelle volitused on peatunud, oma õigust naasta peatumise aluse äralangemisel Riigikogusse. Isegi kui Riigikogu liikme poolt tema volituste peatumise ajal tagasiastumise avalduse esitamist pidada võimalikuks, pole selle õiguse piiramine lubamatu. Vabariigi Presidenti ajutiselt asendav Riigikogu esimees põhjustaks Riigikogust tagasiastumisega ebastabiilsust. Samuti kaitseb piirang Riigikogu liiget surve eest, mida võidaks temale volituste peatumise ajal avaldada tagasiastumise avalduse esitamiseks.

14. Riigikogu liikme volitused lõpevad, kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma. PSJKS järgi taotleb Riigikohtult Riigikogu liikme tunnistamist kestvalt võimetuks oma ülesandeid täitma Riigikogu juhatus. Varasem regulatsioon (RKTS) sätestas, et kestva võimetuse juhtumid on Riigikogu liikme raske haigus, invaliidsus ja kohtu poolt teadmata kadunuks või teovõimetu tunnistamine, mistõttu ta ei saa püsivalt täita oma ülesandeid. Kehtiv seadus jätab täpsustamata, millistel juhtudel saab Riigikogu liikme

tunnistada kehtvalt võimetuks täitma oma ülesandeid, kuid kohustab sellekohast taotlust põhistama ja esitama võimaluse korral kehtvat võimetust tõendavad dokumendid. Sellise regulatsiooni korral saab Riigikohus otsustamisel kaaluda ja peabki kaaluma, kas tunnistada Riigikogu liige kehtvalt võimetuks täitma oma ülesandeid. Riigikohus peab kindlustama erapooletu kaitse mandaadi põhjendamatu lõpetamise eest. Otsuse teeb Riigikohtu üldkogu viivitamata pärast nõuetekohase taotluse saamist.

15. Tulenevalt vaba mandaadi põhimõttest (vt § 62 komm-d) ei mõjuta Riigikogu liikme volituste kehtivust tema erakonnast või fraktsioonist väljaastumine või väljaarvamine.

16. RKLS-s sätestatud Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõpetamise täiendavad alused on: 1) tema mittevastavus Eesti Vabariigi põhiseaduses või Riigikogu valimise seaduses Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele ja 2) tema keeldumine ametivande andmisest.

17. Riigikogu liikme kandidaat peab PS § 60 lg 2 kohaselt olema vähemalt 21-aastane hääleõiguslik Eesti kodanik. Juhul kui Riigikogu liige kaotab Riigikogu liikmeks oleku ajal Eesti kodakondsuse, lõpevad tema volitused. Kui Riigikogu liikmeks oleku ajal peaks ilmema, et Riigikogu liige ei ole hääleõiguslik, pöördub PSJKS kohaselt Riigikogu juhatus Riigikogu liikme volituste ennetähtaegseks lõpetamiseks taotlusega Riigikohtusse. Otsuse tegemiseni kannab Riigikogu liige oma mandaati edasi.

18. RKVS kohaselt ei ole kandideerimisõigust isikul, kes on valimisõiguse osas tunnistatud teovõimetuks (teovõime kohta vt § 57 komm-d). Samuti ei või Riigikogu liikmeks kandideerida kaadrikaitsevähelane ega isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglariistust (vt ka § 58 komm-d).

19. Riigikogu liikme volitused lõpevad, kui ta keeldub ametivannet andmast. PSJKS ja RKLS järgi võib Riigikohtu üldkogu sellisel juhul Riigikogu juhatuse taotlusel Riigikogu liikme volitused enne tähtaega lõpetada. RKTS varasema (enne 2002. a kehtinud) redaktsiooni järgi sai vastava taotluse esitada ka Vabariigi Valimiskomisjon. Valimiskomisjoni taotlus oli vajalik Riigikogu uue koosseisu liikme või uue koosseisu asendusliikme puhul. Riigikogu juhatuse taotlus oli vajalik asendusliikme puhul, kui Riigikogu koosseis oli ametisse astunud. Praegune regulatsioon tekitab olukorra, kus enne Riigikogu juhatuse valimist ei tule asendusliikme ametivande andmisest keeldumise korral Riigikokku asendusliiget.

20. Varasema regulatsiooni kehtivuse ajal Riigikogu liikme volituste sellise lõpetamise võimalust ka kasutati, kui Riigikogu asendusliige oli esitanud Riigikogu juhatusele avalduse, et ta ei soovi asuda Riigikogu asendusliikmeks ega anda seetõttu ametivannet (vt RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02). Selle otsuse p-s 6 leidis üldkogu: „Riigikogu töökorra seaduse kohaselt võib Riigikohus lõpetada Riigikogu liikme volitused. Taoline sõnastus osutab võimalusele kaaluda, kas Riigikogu liikmete, kes ei soovi tegelikult ametisse asuda, keeldumise põhjused on kaalukad. Hoolimata seaduse sõnastusest on Riigikohus seisukohal, et kohus pole õigustatud sundima kedagi täitma rahva esindaja ülesandeid, kuigi ta andis nõusoleku enda

kandmiseks erakonna valimisnimekirja. Seepärast näeb Riigikohus oma ülesannet selles, et selgitada välja O. Israeli, A. Musta ja F. Unduski tegelik tahe ning anda neile ja erakonnale võimalus selgitada kohtule keeldumise motiive.“

21. Ametivande andmisest keeldunud Riigikogu liige ei saa asuda täitma oma ametikohustusi. Seega on ametivande andmisest keeldumine mahutatav § 64 lg 2 p-s 4 nimetatud kestva võimetuse alla täita oma ülesandeid (ametivande kohta vt § 61 komm-d 8 ja 9).

22. Kehtiv RKLS võimaldab isikul enne ametivande andmist esitada Riigikogu juhatusele tagasiastumisavalduse. See võimalus puudus enne RKLS vastuvõtmist kehtinud Riigikogu töökorra seaduses, mille järgi oli võimalik tagasi astuda alles pärast ametivande andmist. RKLS § 9 lg 3 sätestab, et kui Riigikogu liikmeks valituks osutunud või asendusliikmel ei ole võimalik asuda täitma Riigikogu ülesandeid, võib ta tagasi astuda enne ametivande andmist. Sel juhul esitab isik tagasiastumisavalduse enne Riigikogu esimest istungipäeva Vabariigi Valimiskomisjonile, pärast seda Riigikogu juhatusele.

23. Riigikogu liikme volituste peatumisel Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise tõttu asendub tema Riigikogu liikme immunitet (PS § 76) Vabariigi Valitsuse liikme immuniteediga (PS § 101). Kui Riigikogu esimehe volitused peatuvad PS § 83 lg 2 alusel Vabariigi Presidendi asendamise ajaks, siis selleks ajaks asendub tema Riigikogu liikme immunitet Vabariigi Presidendi immuniteediga (PS § 85). Riigikogu liikme volituste lõppemisel tema immunitet lõpeb (immuniteedi asendumise ja kestuse kohta vt ka § 76 komm-d). Riigikogu liikme volituste peatumisel ja lõppemisel säilib Riigikogu liikme indenniteet (PS § 62) hääletamise ja poliitiliste avalduste suhtes, mida ta tegi Riigikogu liikmena (vt ka § 62 komm 16).

24. Esmakordselt Eesti praktikas sätestab PS § 64 lg 3 asendusliikme instituudi. Riigikogu liikme volituste peatumisel või ennetähtaegsel lõppemisel asub tema asemele asendusliige. Eristatakse Riigikogu asendusliikmete registreerimist (RKVS § 75) ja konkreetse asendusliikme asumist Riigikogu liikmeks (RKLS §-d 12 ja 13).

25. Riigikogu liikme asendamise korra sätestab PS § 64 lg 3 kohaselt seadus. Põhiseaduse Assambleele J. Adamsi tööühma esitatud põhiseaduse eelnõus (§ 55, millest oli esitatud kaks varianti) sätestati ka Riigikogu liikmete asendamise kord. Riigikogu asendatava liikme asemele pidi selle järgi Riigikogu liikmeks astuma järgmine kandidaat sellest nimekirjast, millesse ta kuulus või mis teda toetas, juhul kui selles nimekirjas on valimata jäänud kandidaate. Kui asendajat ei ole, pidi tema koht Riigikogus jääma täitmata. Assamblee III toimikond oli seisukohal, et „asendusliikme fikseerimine §-s 55 nii põhjalikult põhiseaduses ei ole vajalik, et see toob praegu siia saali täiesti ilmaasjata vaidlusi“ (I. Hallaste. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 241).

26. Asendusliikmed registreerib Vabariigi Valimiskomisjon oma otsusega pärast Riigikogu uue koosseisu valimisi. See otsus kujutab endast asendusliikmete nimekirja erakondade kaupa. Asendusliikmed registreeritakse erakondadele, mille kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt 5% kehtivatest häältest. RKVS § 75 lg 3 kohaselt registreeritakse

valimisringkondades valituks osutunud kandidaatide asendusliikmeteks kandidaadid erakondadele valimisringkondade kaupa, reastatult saadud häälte arvu järgi. Kui kandidaadid said valijatelt hääli võrdselt, siis paigutatakse ettepoole kandidaat, kes paiknes erakonna ringkonnanimikirjas eespool. Asendusliikmeks registreeritakse valimata jäänud kandidaadid, kellele antud häälte arv on vähemalt 10% oma ringkonna lihtkvoodist. RKVS § 75 lg 4 kohaselt registreeritakse kompensatsioonimandaadi alusel valituks osutunud kandidaatide asendusliikmeteks valimata jäänud kandidaadid, kellele antud häälte arv on vähemalt 5% oma ringkonna lihtkvoodist, erakonna üleriigilises nimekirjas määratud järjestuses ja seejärel ülejäänud sama erakonna valimata jäänud kandidaadid reastatult valimisringkonna lihtkvoodist arvatud häälte protsendi suuruse järgi. Kui kandidaatide häälte protsendid on võrdsed, siis paigutatakse ettepoole kandidaat, kes paiknes erakonna üleriigilises nimekirjas eespool.

27. Asendusliikmete asumisel Riigikogu liikmeks lähtutakse RKLS §-s 12 määratud asendusliikmete järjekorrast. Valimisringkonnas valituks osutunud Riigikogu liikme asendusliikmeks on sama erakonna samas valimisringkonnas kandideerinud esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat. Kompensatsioonimandaadi alusel valituks osutunud Riigikogu liikme asendusliikmeks on sama erakonna üleriigilises nimekirjas kandideerinud esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat. Kui valimisringkonnas samal erakonnal rohkem asendusliikmeks registreeritud kandidaate ei ole, siis on asendusliikmeks sama erakonna üleriigilises nimekirjas kandideerinud esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat. Kui asendatav Riigikogu liige kandideeris väljaspool nimekirju või kui samas nimekirjas rohkem registreeritud asendusliikmeid ei ole, saab Riigikogu liikmeks asendusliige, kes on määratud üleriigiliste nimekirjade vahel jaotatud lisamandaadi alusel, mille on RKVS § 76 kohaselt registreerinud Vabariigi Valimiskomisjon. Kui esimene valimata jäänud kandidaat ei soovi anda ametivannet ja astuda Riigikogu liikme ametisse, siis võib ta tagasi astuda enne ametivande andmist või lõpetatakse tema volitused Riigikohtu otsusega (vt komm-d 19 ja 22). Sel juhul määratakse uus Riigikogu liikmeks asuv asendusliige.

28. Asendusliikmel on kõik Riigikogu liikme õigused ja kohustused. Tema volitused Riigikogu liikmena algavad järgmisel päeval pärast Vabariigi Valimiskomisjoni või Riigikogu juhutuse otsuse tegemise päeva, kuid täies mahus tekivad asendusliikmel Riigikogu liikme õigused ja kohustused ametivande (PS § 61) andmisest.

29. Riigikogu liikme volituste taastumisel asendusliikme volitused lõpevad. RKLS § 12 lg 5 kohaselt lahkuvad Riigikogust see asendusliige, kes viimasena sama erakonna samas valimisringkonnas või üleriigilises nimekirjas kandideerinud ja asendusliikmeks registreeritud kandidaatide hulgast on asunud Riigikogu liiget asendama.

30. Nagu Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetatud Riigikogu liikme volituste peatumine, on ka sellise Riigikogu liikme volituste taastumine seostatud Vabariigi Presidendi otsusega, millega isik vabastatakse Vabariigi Valitsuse liikme kohustest. RKLS § 7 lg 1 teeb siin täpsustuse ja sätestab, et Riigikogu liikme volitused taastuvad Riigikogu liikme Vabariigi Valitsuse liikme kohustustest vabastamise päevale järgnevast päevast.

PARAGRAHV 65**Riigikogu:**

- 1) võtab vastu seadusi ja otsuseid;
- 2) otsustab rahvahääletuse korraldamise;
- 3) valib Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 79;
- 4) ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid vastavalt põhiseaduse paragrahvile 121;
- 5) annab peaministri kandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks;
- 6) võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande;
- 7) nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri; [RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]
- 8) nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul ametisse Riigikohtu liikmed;
- 9) nimetab Eesti Panga nõukogu liikmed;
- 10) otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise;
- 11) esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole;
- 12) kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed;
- 13) otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile;
- 14) kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra vastavalt põhiseaduse paragrahvile 129;
- 15) kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni;
- 16) lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

1. 1920. a PS-s, samuti selles 1933. a tehtud muudatustes ning 1937. a PS-s puudus §-ga 65 analoogiline, Riigikogu kompetentse loetleda püüdev säte.

2. PS § 65 loetleb Riigikogu kompetentsid. See säte on nii informatiivse kui ka regulatiivse tähendusega. Sätte sisustamisel tuleb arvestada selle seotust PS teiste sätetega (vt RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 135). PS § 65 määratleb Riigikogu õigused ja kohustused lange-tada selles sättes nimetatud võimupiirkondades otsustusi (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 135), ilma et teistel organitel oleks õigus ise selles võimupiirkonnas otsustusi langetada. Tegemist on avatud loeteluga riigielu küsimustest, milles Riigikogu on pädev otsustusi tegema (vt RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 46).

3. PS §-s 65 esitatud Riigikogu kompetentside loetelu pole ammendav. PS § 69 järgi valib Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest ning § 71 lg 1 järgi moodustab Riigikogu komisjone; Riigikogu annab nõusoleku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele

võtmiseks (§-d 76 ja 85, § 101 lg 1, §-d 138 ja 145 ning § 153 lg 2); Riigikogul on õigus koosseisu häälteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu (§ 103 lg 2); Riigikogu võtab vastu Vabariigi Presidendi seadluste kinnitamise või tühistamise seaduse (§ 109 lg 2); Riigikogu otsustab kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel (§ 128 lg 1). Riigikogu neid kompetentse PS §-s 65 ei nimetata.

4. PS § 65 p 1 loetleb ammendavalt Riigikogu õigusaktid, milleks on seadused ja otsused (vt ka komm 20). Seaduste ja otsuste vastuvõtmise protseduuri kohta vt § 104 komm-d.

5. Üldnõude kohaselt peab akti vorm olema vastavuses selle materiaalse sisuga (RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 23). Seadused on enamasti üldaktid, st seadused materiaalses mõttes. Erandiks on seadusena vastuvõetav iga-aastane riigieelarve (PS § 115), mis kannab küll seaduse nimetust, kuid oma sisult ei ole see üldakt, sest sisaldab üksikregulatsioone (vt ka § 59 komm-d 3 ja 4). Riigikohtu üldkogu on samuti sedastanud, et Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, näiteks riigieelarve (vt RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00). Seadusandlikku menetlust reguleerib PS VII ptk.

6. Riigikogu otsus on õiguslikult siduv üksikakt, mis tähendab, et üldjuhul on selle adresaadid individualiseeritavad (RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 45). Samas ei pea üksikakt ilmtingimata nimetama kõiki adressaate või puudutatud isikuid (vrd RKPJKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10, p 47). Riigikogu peab küsimuse lahendama otsusega, kui põhiseadus seda sõnaselgelt ütleb, põhiseaduse kohaselt ei tule seda lahendada seadusega või kui tegemist ei ole seadusega materiaalses mõttes. Otsuse võib Riigikogu vastu võtta PS, RKKTS või muu seadusega ettenähtud juhtudel.

7. Otsuste vastuvõtmise protseduuri PS üldiselt ei reguleeri. Erandiks on Vabariigi Presidendi valimise otsus (§ 79), peaministri kandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsus (§ 89) ja umbusalduse avaldamise otsus (§ 97). Enamasti jätab PS lahtiseks ka selle, kes tohib esitada ühe või teise otsuse eelnõu. Seaduste algatamise õigust käsitlev PS § 103 lg 1 ei laiene otsuste eelnõude esitamisele. Vastupidisel seisukohal ollakse põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruandes, kus väidetakse, et PS § 103 lg 1 määrab kindlaks ka Riigikogu otsuste algatamise õiguse. Arvestades Riigikogu otsustega reguleeritavate küsimuste äärmiselt laia ringi, pole otsuste eelnõude esitajate ringi kindlaks-määramine PS-s ilmselt tehniliselt võimalik või oleks vähemalt väga keerukas.

8. Riigikogu otsuse eelnõu esitamise õigus on Riigikogu liikmel, Riigikogu fraktsioonil, Riigikogu komisjonil ja Vabariigi Valitsusel (RKKTS § 90 lg 1). Ühe või teise otsuse eelnõu esitajad on kindlaks määratud PS § 97 lg-s 2, § 65 p-des 7 ja 8, § 78 p-des 11, 17 ja 20, § 139 lg-s 3 ning §-s 145, aga ka mõnes teises seaduses. Näiteks teeb EPS § 8 lg 1 järgi Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamise ettepaneku Riigikogule Eesti Panga nõukogu esimees (RT I, 19.03.2015, 39).

9. Otsuste vastuvõtmise protseduuri reguleerib RKKTS. Riigikogu ei täida PS § 65 p 1 alusel tegutsedes avaliku halduse ülesandeid ega ole neil juhtudel käsitatav haldusorganina. Seega ei ole kohaldatav haldusmenetluse seadus ega seal sätestatud protseduurid (RKPJKm 16.01.2015, 3-4-1-39-14, p 13). Otsuste jõustumise kohta vt § 108 komm 8.

10. Kuna Riigikogu otsus ei ole üldakt, ei saa õiguskantsler PS § 139 lg 1 alusel Riigikogu otsuste üle järelevalvet teostada. Õiguskantsleri järelevalve pädevust on seadusandja siiski PSJKS § 6 lg 1 p-ga 5 laiendanud. Nimetatud sätte kohaselt võib õiguskantsler Riigikohtule esitada taotluse tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda. Kui seadusandja ei oleks PSJKS § 6 lg 1 p-ga 5 õiguskantsleri pädevust laiendanud, oleks küsitav, kas PS § 139 lg 1 alusel saaks õiguskantsler Riigikogu otsust rahvahääletuse küsimuses vaidlustada. Sellises olukorras tuleks õiguskantsleril või Vabariigi Presidendil pöörduda Riigikohtusse vaidlustamiseks rahvahääletusel vastu võetud seadust väitega, et see on põhiseadusega vastuolus. Samas tuleks jaatada õiguskantsleri pädevust PS § 139 lg 1 alusel vaidlustada Riigikogu otsust, kui see on küll formaalselt otsus, aga materiaalselt on tegemist seadusega (vrd RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10). Riigikogu otsused ei allu Vabariigi Presidendi kontrollile (PS § 107). Küll aga võib Riigikogu otsust vahetult Riigikohtus vaidlustada isik, kes leiab, et see rikub tema õigusi (PSJKS § 16). Populaarkaebuste esitamist PSJKS §16 ei võimalda.

11. PS § 65 p 1 mõttes ei käsitata Riigikogu otsusena komisjoni protseduurilisi otsuseid (nt komisjoni otsus võtta eelnõu Riigikogu täiskogu päevakorda. Tegemist pole Riigikogu nimel tehtud sisulise otsusega (RKPJKm 24.04.2019, 5-19-6/4, p 11).

12. PS § 65 p-s 2 sätestatud rahvahääletuse korraldamise otsustamisega seoses vt PS §-d 105 ja 162, § 163 lg 1 p 1, §-d 164 ja 168 ning PSRS § 8.

13. PS § 65 p-s 3 sätestatud Vabariigi Presidendi valimine pole Riigikogu ainupädevuses. PS § 79 lg-s 4 sätestatud juhul läheb Vabariigi Presidendi valimine valimiskogule.

14. PS § 65 p 4 (välislepingute ratifitseerimine ja denonsseerimine) kordab § 121. Välislepingu ratifitseerimisel ja denonsseerimisel teostab Riigikogu seadusandlikku funktsiooni, sest välislepingud muutuvad Eesti õiguskorra osaks ja Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutel on prioriteet Eesti seaduste ees (vt § 123 komm-d). Välislepingu ratifitseerimise vormistab Riigikogu seadusega, mille eelnõu arutatakse üldjuhul kahel lugemisel (RKKTS § 115). Muud erikorda välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise seaduste vastuvõtmise jaoks pole kehtestatud. Vastav erikord pole aga mõeldamatu.

15. PS § 65 p-s 5 nimetatud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamise volituste andmise kohta vt PS § 89 komm-d.

16. PS § 65 p-s 6 nimetatud riigieelarve vastuvõtmise ja selle täitmise aruande kinnitamise kohta vt §-de 110 ja 115–118 komm-d. Maksude kehtestamine on Riigikogu üks tuumikpädevusi ning seadusandjal on avar otsustusruum kujundada maksupoliitikat, sh selle raames kujundada varasemat soodsat regulatsiooni ümber ebasoodsamaks. Põhiseaduslikku kaitset väärrib isiku ootus talle soodsa regulatsiooni püsijäämisse, kui isikul oli mõistlik soodsat regulatsiooni usaldada, ta oli asunud oma õigusi realiseerima ning tema ootus kaalub üles regulatsiooni muutmise eesmärgid (RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p-d 65 ja 66).

17. PS § 65 p-des 7, 8 ja 9 loetletakse ammendavalt ametiisikud, kelle nimetamine on Riigikogu pädevuses. Alates 22.07.2011, mil jõustus 13.04.2011 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus, ei kuulu selliste ametiisikute hulka enam kaitseväe juhataja, sama seadusega kaotati kaitseväe ülemjuhataja ametikoht. Siiski on Riigikogu seadustega enda pädevust ametisse nimetamise alal laiendanud.

18. ÕKS § 37 lg 1 järgi nimetab Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul ametisse kaks õiguskantsleri asetäitjat-nõunikku. Õiguskantsleri asetäitjate-nõunike nimetamist Riigikogu poolt õigustab see, et kui õiguskantsleri peab olema legitimeerinud Riigikogu (§ 65 p 7 ja § 140 lg 1), siis võib Riigikogu legitimeerida ka tema asetäitjaid-nõunikke. Nendel isikutel on õigus täita õiguskantsleri volitusi. Riigikogu pädevus nende nimetamisel on tuletatav PS § 65 p-st 16 ja XII ptk-st, mis määrab kindlaks õiguskantsleri institutsiooni staatuse.

19. Kollegiaalse organi poolt ametisse valimine ja ametisse nimetamine erinevad selle poolest, et valimistel on vähemalt kaks kandidaati või on võimalik üles seada vähemalt kaks kandidaati, ametisse nimetamiseks esitatakse kollegiaalsele organile üks kandidaat. Mitme kandidaadi vahel hääletamise teel valiku tegemine pole nimetamine, vaid valimine. Ka § 65 p-d 3, 7, 8 ja 9 eristavad selgelt Riigikogus toimuvat valimist ja nimetamist. Seetõttu ei saa nõuda, et Riigikogule esitataks ametisse nimetamiseks rohkem kui üks kandidaat Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu liikme või Eesti Panga nõukogu liikme kohale.

20. PS § 65 p 10 alusel on Riigikogu vastu võtnud näiteks 06.12.2006 otsuse AS Eesti Raudtee erastamislepingu poolte kokkuleppel lõpetamise ja AS Eesti Raudtee enamusaktiase omandamise heakskiitmise kohta (RT I 2006, 56, 419). PS § 65 p-s 10 sätestatud riigilaenude tegemise ja riigile varaliste kohustuste võtmise juurde vt § 104 lg 2 p 15 ja § 121 p 4 komm-d.

21. PS § 65 p-s 11 nimetatud avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised on Riigikogu poliitilist tahet väljendavad aktid, mis ei ole õigusaktid. Need pole täitmiseks kohustuslikud. Paragrahvi 65 p 11 järgi saab avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise adresseerida üksnes Eesti rahva või teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide poole. Avaldust Eesti rahvale ei saa algatada Vabariigi Valitsusele või selle liikmele tauniva hinnangu andmiseks, sest PS § 97 sätestab spetsiaalse aluse ja protseduuri vastava hinnangu andmiseks ning hinnangu õiguslikud tagajärjed. RKKTS § 154 järgi on avalduse, deklaratsiooni või pöördumise algatamise õigus vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ning eelnõu arutatakse

ühel lugemisel. Avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise vastuvõtmiseks piisab poolthääle enamusest (PS § 73). Näiteks on Riigikogu vastu võtnud 07.10.1992 Riigikogu deklaratsiooni põhiseadusliku riigivõimu taastamisest (RT 1992, 40, 533), 22.02.1994 pöördumise ÜRO liikmesriikide parlamentide poole (RT 1994, 13, 235), 14.02.2012 Riigikogu avalduse „Tunnustuse avaldamine Eesti kodanikele“ (RT III, 15.02.2012, 2).

22. PS § 65 p 12 järgi kehtestab riiklikud autasud ning sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed Riigikogu. Iseenesest on see säte PS-s liigne, sest autasude ja auastmete kehtestamine on hõlmatud §-s 59 nimetatud seadusandliku võimu teostamise ja § 65 p-s 1 nimetatud seaduste vastuvõtmise pädevusega. Riiklikeks autasudeks on teenetemärgid, mis on kehtestatud TeenMS-ga. Sõjaväelised auastmed on kehtestatud KVTS ja diplomaatilised auastmed VāTS-ga. Sõjaväelisteks auastmeteks ei ole PPVS §-s 48 sätestatud teenistusastmed. Riiklike autasude, sõjaväeliste ja diplomaatiliste auastmete andmise kohta vt PS § 78 p 15.

23. Riiklikest teenetemärkidest PS § 65 p 12 mõttes tuleb eristada ametkondlikke teenetemärke, näiteks teenetemärke, mis on kehtestatud PPVS § 84 lg 2 alusel siseministri 03.11.2015 määrusega nr 47, ja KaLS § 7 alusel kehtestatud Kaitseliidu teenetemärke (RT I, 16.06.2016, 10).

24. PS § 65 p-s 13 nimetatud umbusalduse avaldamise kohta vt § 97 komm-d.

25. PS § 65 p-s 14 sätestatud erakorralise seisukorra väljakuulutamise seoses vt § 129 komm-d.

26. PS § 65 p-s 15 sätestatud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise volituse kohta vt § 128 komm-d. Lisaks § 65 p-s 15 loetletud küsimustele otsustab Riigikogu PS § 128 alusel ka kaitsevāe kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.

27. PS § 65 p 16 sätestab, et Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. Seda sätet tuleb tõlgendada koos PS §-dega 1 ja 3. Nendes sätetes väljendub parlamentaarse demokraatia üldine nõue, et parlament kui rahva poolt valitud esinduskogu ja seetõttu ühtlasi vahetuimat legitimatsiooni omav riigorgan teeb otsustusi kõikides küsimustes, mida põhiseadus pole reserveerinud teistele organitele. See säte annab Riigikogule võimaluse teha otsustusi näiteks küsimustes, mille lahendamist PS pole sõnaselgelt andnud teiste riigorganite või kohalike omavalitsuste pädevusse, näiteks nimetada õiguskantsleri asetäitjaid-nõunikke (vt komm 18), rahvusringhäälingu nõukogu liikmeid ja audiitor Riigikontrolli kontrollimiseks. Seda sätet võib aga tõlgendada ka laiemalt, mida praktikas on ka tehtud, kui Riigikogu on vastu võtnud otsuseid suurobjektide erastamise küsimuses, näiteks 25.02.1999 otsus AS Eesti Raudtee ümberkujundamise ja erastamise kohta (RT I 1999, 24, 362), kinnitanud arengukavasid, näiteks 24.01.2007 otsus transpordi arengukava 2006–2013 kinnitamisest (RT I 2007, 11, 54), ning võtnud

15.02.2012 vastu otsuse „Riikliku VEB Fondi sertifikaatidega tagatud nõuete hüvitamine“ (RT III, 17.02.2012, 1). Sätte näol on tegemist Riigikogu universaalpädevusnormiga (RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 119).

28. PS § 65 p 16 laiemal tõlgendamisel ei tohi minna vastuollu PS §-ga 4, mis sätestab võimude lahususe ja tasakaalustatuse, mistõttu Riigikogu ei tohi sekkuda täitevvõimu tegevusalasse. Vastuolu tõttu muu hulgas PS §-ga 4 on Vabariigi President 22.02.2007 otsusega nr 113 (RTL 02.03.2007, 19, 302) jätnud välja kuulutamata Riigikogus 15.02.2007 vastu võetud keelatud rajatise kõrvaldamise seaduse, mille § 3 lg-s 2 määratles Riigikogu „Tallinnas aadressil Kaarli pst 13 (kinnistu, mis on registreeritud Harju Maakohtu kinnistusosakonnas Tallinna kinnistusjaoskonnas numbri all 160601 ja mis kannab katastritunnust 78401:107:0340) asuvat rajatist“ kui keelatud rajatist selle seaduse § 1 mõttes ning kohustas Vabariigi Valitsust korraldama selle teisaldamise 30 päeva jooksul arvates seaduse jõustumisest. Vabariigi President leidis, et tulenevalt PS §-st 4 ei tohi Riigikogu otsustada küsimusi, mis on põhiseadusega antud teiste riigivõimude pädevusse, ja üksikküsimustes on Riigikogul õigus võtta vastu seadusi üksnes põhiseaduses ettenähtud juhtudel. Ka pidas Vabariigi President üksikküsimuse seadusega otsustamist vastuolus olevaks § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuse põhimõttega, sest sel juhul kohtleb Riigikogu ühte subjekti meelevaldselt erinevalt võrreldes nendega, kelle õiguste ja kohustuste üle otsustab täidesaatev või kohtuvõim seaduses antud üldiste ja abstraktsete reeglite alusel ning kellel on võimalus asjakohases menetluses oma õigusi kaitsta.

Riigikogu poolt muidu täitevvõimu pädevusse kuuluva küsimuse lahendamine võib üksikjuhtudel olla põhjendatav väga olulise avaliku huviga, mis teeb mõistlikuks kaasata küsimuse otsustamisse ka opositsioon. Sellise küsimuse lahendamine Riigikogus annab otsustusele suurema legitiimsuse ning tänu Riigikogu tegevuse avalikkuse põhimõttele (PS § 72) ka suurema läbipaistvuse. Siiski ei tohiks § 65 p 16 praktikas omandada suurt tähtsust. Riigikogu peaks täitevvõimu kontrollima talle omaste parlamentaarsete meetoditega.

29. Riigikogu sekkumine konkreetse kohtuasja lahendamisse oleks aga kõikidel juhtudel ilmses vastuolus PS §-ga 146, mille järgi õigust mõistab ainult kohus. Samas pole amnestia väljakuulutamise Riigikogu poolt vastuolus PS-ga. Amnestia on eeskätt riigivõimu poolt teatud grupele antud andestus toime pandud kuritegude eest. Eesmärk on tagada selle isikute grupi edasine seadustega kooskõlas käitumine ning lahendada tekkinud konfliktsituatsioon. Selles tähenduses on tegemist muu riigielu küsimusega, mida ei ole antud teiste organite pädevusse. Seadusandja on mõõnnud amnestia võimalikkust, sätestades KrMS § 199 lg 1 p-s 3, § 440 lg 1 p-s 3, §-s 487¹, § 489¹⁶ lg-s 1 ja § 492 lg 1 p-s 1 amnestiaakti kriminaalmenetluslike tagajärgi.

PARAGRAHV 66

Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimub kümne päeva jooksul, arvates Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamisest. Esimeseks istungiks kutsub Riigikogu kokku Vabariigi President.

1. PS § 66 määrab kindlaks kõige hilisema aja, mil Riigikogu uus koosseis peab kokku astuma, ning paneb Vabariigi Presidendile kohustuse kokku kutsuda Riigikogu uus koosseis selle esimeseks istungiks.

2. 1920. a PS-s analoogiline säte puudus. Riigikogu uue koosseisu esimest istungit mainis § 43, mis sätestas, et valimiste järgsel esimesel istungil valib Riigikogu esimehe ja teised juhatuse liikmed ning kuni esimehe valimiseni juhatab seda istungit eelmise Riigikogu esimees. 1933. a vastu võetud põhiseaduse muutmise seadus andis §-le 43 uue redaktsiooni, ent sisuliselt muutus säte üksnes osas, mis puudutas kuni esimehe valimiseni Riigikogu uue koosseisu esimest istungit juhatama pidanud isikut; muudatuse kohaselt oli selleks Riigikogu vanim liige. 1937. a PS-s reguleeris Riigivolikogu uue koosseisu esimese istungiga seonduvat § 70 ning selles sisalduv langes kokku 1920. a PS §-s 43 sätestatuga. 1937. a PS §-s 70 ettenähtut kohaldati ka Riiginõukogu suhtes.

3. Riigikogu uue koosseisu esimene istung on PS-s reguleeritud seetõttu, et see tähistab värskelt valitud rahvaesinduse töö algust. Esimesel istungil tehakse esmased toimingud, mis on vajalikud selleks, et Riigikogu saaks hakata täitma oma põhiseaduslikke ülesandeid. PS § 61 kohaselt peavad valituks osutunud Riigikogu liikmed enne oma kohustuste täitmisele asumist andma ametivande (vt § 61 komm-d). PS § 69 näeb ette, et Riigikogu valib oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest, kelle ülesanne on korraldada Riigikogu tööd. PS § 92 lg 1 p 1 sätestab, et Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel astub ametis olev Vabariigi Valitsus tagasi; valitsuse tagasiastumise hetkest hakkab kulgema tähtaeg, mille jooksul Vabariigi President, arvestades Riigikogu valimise tulemusi, määrab peaministri kandidaadi (vt § 89 komm-d).

4. Paragrahvis 66 sätestatud kuni kümnepäevase tähtaja jooksul peab Riigikokku valitud isik lõpetama Riigikogu liikme ametiga ühitamatu töö- või teenistussuhte (vt PS § 63 ja § 64 lg 1 ja lg 2 p 1 komm-d). Töö- või teenistussuhe tuleb lõpetada vastavat suhet reguleeriva seaduse alusel, milleks võib olla TLS, ATS või mõni avalikku teenistust reguleeriv eriseadus, kui viimases on vabastamise asjakohane õiguslik alus. Kui töö- või teenistussuhe on jäänud Riigikogu liikme ametivande andmise hetkeks lõpetamata, siis loetakse Riigikogu liikme ametiga ühitamatu töö- või teenistussuhe lõppenuks Riigikogu liikme ametivande andmise päevast (RKLS § 4). Suhte lõppemine RKLS § 4 alusel on automaatne ega nõua eraldi vormistamist. Praktilistest kaalutlustest lähtuvalt peaks vähemalt avalik-õigusliku suhte korral ametiasutus, kus isik teenis, andma haldusakti, millega loeb teenistussuhte RKLS § 4 alusel lõppenuks.

5. Valimistulemuste väljakuulutamise kohta vt § 61 komm 5.

6. Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumine on vajalik olukorras, kus PS ei määra Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise päeva üheselt kindlaks. Kui PS määraks üheselt kindlaks tähtpäeva, mil Riigikogu uus koosseis peab kokku astuma, siis poleks uue koosseisu kokkukutsumine iseenesest vajalik ja oleks vaid sündmuse pidulikkust rõhutava tähendusega.

7. Riigikogu uue koosseisu esimese istungi kokkukutsumise andmine Vabariigi Presidendi pädevusse rõhutab Riigikogu asendit teiste kõrgemate riigiorganite hulgas.

8. VPTS §-st 18 tuleneb, et Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumise vormistab Vabariigi President otsusega.

9. Kui Vabariigi President on jätnud Riigikogu uue koosseisu esimese istungi kokku kutsumata, siis tuleb tunnustada Riigikogu enese õigust koguneda esimesele istungile, hoolimata sellise õiguse PS-s sätestamata jätmisest. Ühe isiku meelevaldselt ja põhiseadustvastasest tegevusetusest ei saa sõltuda rahvaesindusorgani tegevus. Ka ei anna PS ega ükski teine seadus alust järeltuleks, et Vabariigi President võib jätta Riigikogu uue koosseisu kokku kutsumata, kui ta on seisukohal, et valimiste korda on rikutud. Valimistulemustele õigusliku hinnangu andmine on Vabariigi Valimiskomisjoni ja kohtu pädevuses (vt § 60 komm-d 105–108).

10. RKKTS § 1 lg 3 sätestab, et kui Vabariigi President ei saa Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuda, kutsub selle kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. Samasuguse lahenduse sätestas PSRS § 3 lg 3 esimese pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist valitud Riigikogu kokkukutsumise puhuks.

11. PS § 78 p 4 järgi avab Riigikogu uue koosseisu esimese istungi Vabariigi President. Erinevalt 1920., 1933. ja 1937. aasta PS-st ei sätesta kehtiv PS aga seda, kes Riigikogu uue koosseisu esimest istungit juhatab. Selle võib Riigikogu oma enesekorraldusõiguse alusel ise kindlaks määrata. Seni on Riigikogu uue koosseisu esimest istungit kuni Riigikogu esimehe valimiseni alati juhatanud kas Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. Seejuures 1992. aastal valitud Riigikogu esimese istungi juhataja määras PSRS § 3 lg 4.

PARAGRAHV 67

Riigikogu korralised istungjärgud toimuvad jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani.

1. Riigikogu kui kollegiaalorgani töövorm on istung – täiskogu ehk plenaaristung (vt PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 97 lg 2, § 100 ja § 141 lg 2). Perioodi, mille kestel on Riigikogu koos ja peab regulaarselt istungeid, nimetatakse istungjärguks. Kommenteeritava paragrahvi järgi on aastas kaks korralist istungjärku. Peale selle võib Riigikogu koguneda erakorralisteks istungjärgudeks (vt § 68 komm-d).

2. 1920. a PS sätestas, et Riigikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval (§ 41). Põhiseadus sätestas küll istungjärgu algusaja, ent mitte lõpuaga. 1933. a põhiseadusmuudatused puudutasid ka nimetatud § 41. Uues redaktsioonis nägi säte ette, et Riigikogu korralised istungjärgud algavad igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval ning kestavad mitte kauem kui kuus kuud, seega mitte kauem kui aprilli alguseni. Riigivanemale andis PS õiguse lõpetada Riigikogu korraline istungjärk ka enne kuue kuu möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused.

1937. a PS regulatsioon kõnealuses küsimuses (§-d 71, 72, 73 ja 87) oli väga põhjalik. Paragrahv 71 sätestas, et Riigivolikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal jaanuari ja oktoobri teisel teisipäeval. Põhiseaduse järgi pidi Riigivolikogu istungjärgud lõpetama Vabariigi President. Paragrahvis 71 oli kirjeldatud, millise aja möödumisel istungjärgu algusest võib Vabariigi President selle lõpetada. Näiteks ei tohtinud president jaanuari teisel teisipäeval kokkuastuvat Riigivolikogu korralist istungjärku lõpetada üldjuhul – põhiseaduses olid sätestatud ka erandid – enne kolme kuu möödumist. Põhiseadus sätestas ka Vabariigi Presidendi õiguse katkestada Riigivolikogu korraline istungjärk üks kord istungjärgu kestel kuni kaheks nädalaks. Riigivolikogu korralised ja erakorralised istungjärgud kokku ei tohtinud kesta üle kuue kuu aastas. Paragrahvi 73 kohaselt oli Vabariigi Presidendil sõjaajal õigus Riigivolikogu istungjärke lõpetada põhiseaduses toodud tähtaegadest kinni pidamata. 1937. a PS § 87 sätestas, et Riiginõukogu istungjärgud algavad ja lõpevad Riigivolikogu istungjärkudega samal ajal ning et Riigivolikogu istungjärkude kohta kehtivad eeskirjad kuuluvad rakedamisele ka Riiginõukogu istungjärkude kohta.

3. Kommenteeritav paragrahv sätestab Riigikogu korraliste istungjärkude algus- ja lõpuaja. Korraliseks istungjärguks tuleb Riigikogu kokku ilma kokkukutsumiseta PS §-s 67 nimetatud päeval. Erandiks on Riigikogu uue koosseisu esimene istungjärk. See võib alata – Riigikogu korraliste valimiste järel algabki – teistsugusel ajal ning selle esimeseks istungiks kutsub Riigikogu kokku Vabariigi President (vt PS § 66). Korraline istungjärk võib lõppeda enne põhiseaduses ettenähtud päeva juhul, kui toimuvad Riigikogu korralised või erakorralised valimised. Peale selle erandjuhu ei ole ühelgi organil õigust Riigikogu korralist istungjärku lõpetada.

4. Riigikogu korraliste istungjärkude vahelisele ajale langeb Riigikogu istungite jõuluvaheaeg (detsembrikuu kolmandast reedest jaanuari teise esmaspäevani) ja Riigikogu istungite suvevaheaeg (juunikuu kolmandast reedest septembri teise esmaspäevani), mil korraliselt Riigikogu istungeid ei toimu. See aga ei tähenda, et tööd Riigikogus ei toimu: Riigikogu võib koguneda erakorraliseks istungjärguks, samuti võivad koguneda juhatus, komisjonid ja fraktsioonid.

5. Korralise istungjärgu kestel Riigikogu istungite toimumise aja ja kestuse, samuti Riigikogu organite tööaja sätestab Riigikogu oma enesekorraldusõiguse alusel.

6. Korraliste istungjärkude puhul eristab RKKTS järgmisi mõisteid: „täiskogu töönaodal“, „korraline istung“, „kaugosalusega istung“, „täiendav istung“ ja „täiskogu töötšukkel“.

7. Täiskogu töönädal on nädal, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid. Kolm üksteisele järgnevat täiskogu töönädalat moodustavad Riigikogu täiskogu töösükli. Töösüklile järgnev nädal on ette nähtud Riigikogu liikmete tööks valijatega, Riigikogu, fraktsiooni ja komisjoni antud ülesannete täitmiseks ning muude Riigikogu liikme kohustuste täitmiseks (RKKTS § 46). Riigikogu korralisi istungeid sel nädalal ei toimu.

8. RKKTS kehtestab Riigikogu töö ajagraafiku. Ajagraafik määrab kindlaks selle, millisel päeval ja kellaajal toimub fraktsioonide ja komisjonide töö, millal toimuvad täiskogu korralised istungid, millal vastatakse Riigikogu liikmete arupärimistele ja millal on Riigikogu liikmete vaba mikrofon; ning aja, mis on ette nähtud tööks valijatega, Riigikogu, fraktsiooni ja komisjoni antud ülesannete või Riigikogu liikme muude kohustuste täitmiseks.

9. Kaugosalusega istungi võimalus lisati RKKTS-i 2020. a eriolukorra ajal. Kaugosalusega istungi kasuks otsustab juhatus kaalukate põhjuste (nt nakkushaiguste levik, katastroofid, istungisaal on kasutuskõlbmatu jms) ilmnemisel, st täiskogu istungisaalis viibimise asemel osalevad kõik Riigikogu liikmed või osa neist istungil elektrooniliste vahendite abil. Eelnõu (176 SE, XIV Riigikogu koosseis) seletuskirja kohaselt saab kaugosalusega istungi viia läbi juhul, kui esinevad objektiivsed takistused, nt suur osa Riigikogu liikmeid on nakkushaiguse tõttu karantiinis ega saa füüsiliselt istungil osaleda või on tegemist muude erandlike objektiivsete asjaoludega, mis ei võimalda Riigikogul teha tööd tavapärasel vormis. Kaugosalusega istung tagab kõikidele Riigikogu liikmetele võrdse võimaluse (PS § 12 lg 1) teostada mandaati (PS § 62) erandlikes olukordades. Kaugosalusega istungil on Riigikogu otsustusvõimeline, kui sellel osaleb üle poole Riigikogu koosseisust. Kokkukutsumisest teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu vähemalt kolm päeva enne täiendava istungi toimumist. Kaalukate põhjuste olemasolu korral võib etteteatamise aeg olla lühem (RKKTS § 89¹).

10. Täiendavad istungid võivad toimuda väljaspool RKKTS-ga sätestatud töö ajagraafikut. Täiendava istungi toimumise otsustab ning selle päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus. Täiendava istungi kutsub kokku Riigikogu esimees. Kokkukutsumisest teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu vähemalt kolm päeva enne täiendava istungi toimumist. Kaalukate põhjuste olemasolu korral võib etteteatamise aeg olla lühem (RKKTS § 49).

11. Täiskogu töötab korralisel istungjärgul täiskogu töönädala päevakorra järgi. Päevakorra projekti koostab Riigikogu juhatus ja kinnitab täiskogu oma töönädala esimesel istungil. Päevakord määrab kindlaks küsimuste arutamise järjekorra (RKKTS §-d 53 ja 55). RKKTS § 56 loetleb ammendavalt küsimused, millega võib täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda pärast selle kinnitamist täiendada. Tegemist on küsimustega, mis vajavad kiiret lahendamist (nt peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine, erakorralise seisukorra väljakuulutamise, nõusoleku andmine kriminaalvastutusele võtmiseks jt).

PARAGRAHV 68

Riigikogu erakorralised istungjärgud kutsuvad kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul.

1. Parlamendi erakorralise istungjärgu (istungi) toimumise võimalus oli ette nähtud ka varasemates Eesti põhiseadustes. 1920. a PS kohaselt võis Riigikogu juhatus, kui asjaolud seda nõuavad, Riigikogu kokku kutsuda erakorraliseks istungiks; juhatus oli kohustatud seda tegema Vabariigi Valitsuse või Riigikogu seaduslikust koosseisust neljandiku nõudel (§ 42). 1933. a vastu võetud põhiseadusmuudatuste (§ 42 uue redaktsiooni) järgi pidi Riigikogu juhatus kutsuma Riigikogu kokku erakorraliseks istungjärguks riigivanema või Riigikogu 25 liikme kirjalikul nõudel. Põhiseaduses ettenähtud juhtudel oli Riigikogu kokkukutsumine erakorraliseks istungjärguks lubatud üksnes riigivanema nõudel. Erakorralise istungjärgu kestuse pidi määrama riigivanem. Üldjoontes sarnane, ent üksikasjalikum ja eranditerohkem oli erakorralise istungjärgu regulatsioon 1937. a PS-s (§-d 71, 72, 73 ja 87). Riigivolikogu võis erakorraliseks istungjärguks kokku kutsuda Riigivolikogu juhatus, kes oli kohustatud seda tegema Vabariigi Presidendi või Riigivolikogu seaduslikust koosseisust neljandiku nõudel. Põhiseadus sätestas hulga juhtusid, mil erakorralise istungjärgu võis kokku kutsuda üksnes Vabariigi Presidendi nõudel või nõusolekul.

2. Kommenteeritav säte ei täpsusta, millal erakorralised istungjärgud toimuda saavad, ent PS §-dest 67 ja 68 nende koostoimes tuleneb, et erakorralised istungjärgud saavad toimuda korraliste istungjärkude vahelisel ajal, s.o Riigikogu istungite jõuluvaheajal ja Riigikogu istungite suvevaheajal. Tavaliselt koosneb erakorraline istungjärg ühest istungist.

3. Erakorraliseks istungjärguks kutsuvad Riigikogu kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu liikmete ettepanekul. Seni pole Riigikogu esimees jätnud vastavasisulisel ettepaneku saamisel kokku kutsumata Riigikogu erakorralist istungjärku, välja arvatud Eesti Keskerakonna fraktsiooni 31.08.2009 esitatud ettepaneku puhul selle ettepanekuga koos esitatud Riigikogu otsuse eelnõu „Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise kohta rahvahääletuse korraldamine“ arutamiseks. Kuna Riigikogu juhatus tagastas eelnõu selle esitajale menetlusse võtmata (vt selle juhtumi kohta RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09), ei kutsunud Riigikogu esimees kokku ka erakorralist istungjärku. PS §-s 68 tuleks Riigikogu esimehele tehtavat ettepanekut käsitada talle siduvana. PS eesmärgiga oleks vastulus tõlgendus, et Riigikogu esimees saab ainuisikuliselt otsustada, et Vabariigi Valitsuse poolt kiireloomuliseks peetud küsimuse Riigikogus otsustamise järele pole vajadust. Nimetatud ettepaneku siduvusest on lähtunud RKKTS § 51 lg 1, sätestades: „Riigikogu erakorralise istungjärgu kutsuvad kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul nende poolt taotletud ajal ja päevakorraga.“

4. Nõue, et erakorralise istungjärgu kokkukutsumise saab algatada vähemalt 1/5 Riigikogu liikmetest, väldib erakorralise istungjärgu kokkukutsumise väga kergekäelist algatamist. Samas ei taga see nõue erakorralise istungjärgu toimumist olukorras, kus Riigikogu enamus pole erakorralisest istungjärgust huvitatud. Nimelt on PS § 70 järgi erakorraline istungjärg otsustusvõimeline vaid siis, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

5. Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegemine ei pruugi olla seotud erakorraliste ja ootamatult ühiskonnas tekkinud asjaoludega. Vabariigi Valitsus on Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegemise õigust kasutanud selleks, et menetleda tema jaoks olulist eelnõu. Riigikogu koosseisu vähemus (opositsioon) on selliseid ettepanekuid teinud selleks, et tõmmata avalikkuse tähelepanu opositsiooni poolt tähtsaks peetavatele küsimustele.

6. Erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu (RKKTS § 51 lg 2). Riigikogu tuleb erakorraliseks istungjärguks kokku kutsuda intensiivsusega, mis tagab, et erakorralisest istungjärgust saavad teada kõik parajasti Eestis asuvad Riigikogu liikmed.

PARAGRAHV 69

Riigikogu valib oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest, kes korraldavad Riigikogu tööd vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele ja Riigikogu töökorra seadusele.

1. PS § 69 sätestab Riigikogu juhtimisorganid, kelleks on Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest.

2. Analoogne säte oli ka varasemates Eesti põhiseadustes. 1920. ja 1937. a PS, samuti 1933. a vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse vaadeldavate sätete (vastavalt §-d 43, 70 ja 43) sõnastus on peaaegu identne. Kehtiva põhiseaduse §-st 69 erinevad need selle poolest, et mainivad esimehe kõrval „teisi juhatuse liikmeid“ (mitte aseesimehi) ning reguleerivad parlamendi uue koosseisu esimese istungi juhatamist kuni esimehe valimiseni (1920. ja 1937. a PS järgi pidi seda tegema senine Riigikogu / Riigivolikogu esimees, 1933. a muudatuste kohaselt aga Riigikogu vanim liige). Ka puudub neis viide Riigikogu töö aluseks olevatele õigusaktidele.

3. Kommenteeritava paragrahvi sõnastus on pärit Põhiseaduse Assambleele esitatud J. Raidla töörühma eelnõust (§ 64), ehkki algselt olid tekstis sõnad „Riigikogu juhataja“ ja „asejuhataja“. Nimetuse küsimust arutas ja hääletas assamblee mitmel korral (8. ja 26. istungil) ning lõpuks jäädi „Riigikogu esimehe“ ja „aseesimeeste“ juurde. Peale selle vaieldi Põhiseaduse Assamblee istungitel selle üle, kas põhiseaduses peaks olema fikseeritud juhatuse valimise meetod (assamblee 15.11.1991 eelnõus oli kirjas, et Riigikogu juhataja ja kaks asejuhatajat valitakse „üksiku mitteülekantava hääle meetodil“) ning kas juhatuse volitused peaksid kestma ühe aasta (assamblee hääletas selle eelnõusse 19. istungil) või kogu Riigikogu selle koosseisu volituste aja. Lõpuks otsustati mõlemad küsimused jätta põhiseaduses reguleerimata.

4. Parlamendi esimehe institutsioon on esile tõstetud ka paljude teiste riikide põhiseadustes. Traditsiooniliselt on parlamendi esimehe põhifunktsioonideks rahvaesinduse esindamine, juhtimine ning selle töö korraldamine. Konkreetsemateks ülesanneteks on parlamendile

arutamiseks esitatavate dokumentide (eelnõude, arupärimiste jmt) menetlusse võtmise otsustamine, täiskogu istungi juhatamine, korra tagamine istungil ning haldus- ja politseivõimu teostamine parlamendihoones. Eesti põhiseadus räägib üldiselt Riigikogu esimehe ülesandest „korraldada Riigikogu tööd“, kuid näiteks politseivõimu Riigikogu hoones talle ei anna (vrd nt Saksamaa põhiseaduse art 40 lg 2).

5. Riigikogu esimehel on mitu PS-s sõnaselgelt nimetatud ülesannet: kokku kutsuda erakorraline istungjärk (§ 68), kokku kutsuda valimiskogu Vabariigi Presidendi valimiseks (§ 79 lg 4), asendada Vabariigi Presidenti (§ 83) ja anda kaasallkiri Vabariigi Presidendi seadlusele (§ 109 lg 1).

6. Nagu eespool märgitud, Riigikogu esimehe ega aseesimeeste volituste aega PS ei sätesta. Siit tekib küsimus, kas Riigikogu esimehe volitused peavad kestma kuni Riigikogu koosseisu volituste lõpuni või saab volituste lühema kestuse sätestada RKKTS. Riigikogu esimehe valimist Riigikogu koosseisu volituste ajaks toetab analoogia Vabariigi Valitsuse ametiaja kestusega, mida samuti PS täpselt ei sätesta, kuid mis on seotud Riigikogu koosseisu volituste ajaga (vt § 92). Riigikogu esimehe volituste pikemaajaline kestus tagaks Riigikogu juhtimise ja töökorralduse suurema stabiilsuse ning kindlustaks esimehele suurema autoriteedi. Samas peaks RKKTS sel juhul sätestama Riigikogu esimehe tagasikutsumise võimaluse, kui ta näiteks eirab Riigikogu tööd reguleerivaid õigusakte. Kui aga lähtuda Riigikogu enesekorraldusõigusest (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42), siis tuleb mõnda Riigikogu võimalust ise kindlaks määrata oma organite moodustamise kord ja volituste aeg. Seepärast võib aktsepteerida Riigikogu õigust valida esimees ka lühemaks perioodiks. RKKTS sätestabki Riigikogu esimehe valimise aastaks. Talle umbusalduse avaldamise võimalust pole kehtestatud. Iga-aastane valimine võimaldab Riigikogu liikmetel anda Riigikogu esimehe tegevusele hinnang ja arvestada poliitiliste jõudude vahekorra muutustega Riigikogus.

7. Riigikogu valib kaks aseesimeest, kelle ülesanne on täita Riigikogu esimehe ülesandeid eelkõige siis, kui esimees on ära või muul põhjusel ei saa oma ülesandeid täita. Praktikas on mõned Riigikogu töö korraldamise ülesanded (nt istungi juhatamine) Riigikogu esimehe ja aseesimeeste vahel kokkuleppe alusel ära jagatud.

8. Hea parlamentaarse tava järgi peab parlamendi juhtimisorganites olema esindatud ka opositsioon. Eestis tähendab see ühe aseesimehe valimist opositsiooni liikmete hulgast.

9. 2002. a PSJKS § 37 lg 2 annab isikule, kes leiab, et Riigikogu juhatause valimisega seotud valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, võimaluse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada toiming õigusvastaseks või hääletamistulemus kehtetuks.

10. Riigikogu töö korraldamine seisneb ühelt poolt mitmesuguste Riigikogu põhiseaduslike ülesannete täitmist ettevalmistavate ja tagavate toimingute tegemises, nagu näiteks Riigikogu istungite läbiviimine, korra hoidmine, Riigikogule esitatavate dokumentide menetlusse võtmine, menetlusnormidest kinnipidamise eest hoolitsemine ja suhtlemine

teiste põhiseadusorganitega. Teiselt poolt tähendab töö korraldamine kommenteeritava paragrahvi mõttes Riigikogule ja selle liikmetele nende funktsioonide teostamiseks vajalike tingimuste (hooned, personal, töövahendid jms) loomist. Riigikogu esimehel ja aseesimeestel aitab Riigikogu tööd korraldada spetsiaalselt rahvaesinduse teenindamiseks moodustatud asutus – Riigikogu Kantselei.

11. PS §-s 69 muid juhtimisorganeid ette ei nähta. Samas ei välista PS, et sellised organid sätestab RKKTS. See näebki kollegiaalse juhtimisorganina ette Riigikogu juhatuse, millesse kuuluvad Riigikogu esimees ja aseesimehed. Juhatuse olemasolu tingib vajadus otsustada kõige olulisemad Riigikogu juhtimise, töökorralduse ja haldamise küsimused kollegiaalselt ning opositsiooni esindaja osavõtul.

12. 2002. a PSJKS järgi võib Riigikogu liige, asendusliige või fraktsioon, kes leiab, et Riigikogu juhatuse otsusega on rikutud tema õigusi, vaidlustada otsuse Riigikohtus. Siiski pole Riigikohtus vaidlustatav juhatuse igasugune otsus. Vaidlustatav on vaid otsus, millele on viidatud PSJKS §-s 17: otsus, millega Riigikogu juhatuse määrab Riigikogu alatiste komisjonide liikmete arvu ning fraktsioonidele kuuluvate kohtade arvu alatises komisjonis, määrab alatisse komisjoni fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme ning kinnitab alatiste komisjonide koosseisud ja muudatused nendes (RKKTS § 13 lg 2 p 2); otsus, millega Riigikogu juhatuse registreerib (või jätab registreerimata) Riigikogu fraktsioonid ning muudatused fraktsioonide koosseisus (RKKTS § 13 lg 2 p 3); otsus, millega Riigikogu juhatuse võtab eelnõusid Riigikogu menetlusse (või jätab need menetlusse võtmata) ning määrab neile juhtivkomisjone (RKKTS § 13 lg 2 p 4); otsus, millega Riigikogu juhatuse vormistab asendusliikme asumise Riigikogu liikmeks (RKLS § 13); otsus, millega Riigikogu juhatuse vormistab Riigikogu liiget asendava liikme volituste lõppemise (RKLS § 14).

13. Paljudes parlamentides on moodustatud ka fraktsioonide või komisjonide esimeestest koosnev kogu, kelle ülesanne on eelkõige planeerida parlamendi tegevust ning lahendada probleeme, mis võivad parlamendi tööd takistada. RKKTS sellist tööorganit ette ei näe, kuigi PS selle loomist ei välista. Praktikast on Riigikogu esimees siiski teatavate küsimuste arutamiseks kutsunud kokku Riigikogu juhatuse ja fraktsiooni esimeeste ühiseid nõupidamisi (vanematekogu).

PARAGRAHV 70

Riigikogu otsustusvõimelisuse sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab, kui palju Riigikogu liikmeid peab Riigikogu istungist osa võtma, et Riigikogu kui kollegiaalorgan saaks otsuseid vastu võtta (otsustusvõimelisus ehk kvoorum). Kuna PS eristab Riigikogu korralisi ja erakorralisi istungjärke, siis tuleb § 70 mõista nii, et selle esimene lause käib korralise istungjärgu ja teine lause erakorralise istungjärgu kohta.

2. 1920. a PS § 46 kohaselt oli Riigikogu otsustusvõimeline, kui koos olid vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust. Seejuures ei kehtestanud PS korralise istungjärgu ja erakorralise istungi suhtes erinevat kvooruminõuet. 1933. aastal vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadusega Riigikogu kvoorumit puudutanud sätet ei muudetud. 1937. aasta PS sätestas Riigivolikogu ja Riiginõukogu otsustusvõimelisuse eelduseks samuti seaduslikust koosseisust vähemalt poole kohaloleku (vt §-d 74 ja 89).

3. Kommenteeritava sätte kujunemise ja selle üle Põhiseaduse Assamblees toimunud arutelude kohta vt Riigikogu kodu- ja töökorra seadus: Kommentaarid. Tallinn 2012, § 76 komm 3, lk 241.

4. PS ei sätesta Riigikogu korralise istungjärgu raames peetavatele istungitele kvooruminõuet, vaid jätab selle Riigikogu kodukorra seaduse hooleks. Praegu on seaduse pealkirjaks „Riigikogu kodu- ja töökorra seadus“. RKKTS ei kehtesta kvooruminõuet korralise istungjärgu korralistele istungitele. RKKTS § 76 järgi on aga korraliste istungjärkude ajal toimuvatel täiendavatel istungitel Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust. Kuigi korralise istungi kohta kvooruminõuet sõnaselgelt kirjas ei ole, eeldab kolleegiaalne otsustamine siiski vähemalt kolme liikme kohalolekut (vt täpsemalt: Riigikogu kodu- ja töökorra seadus: Kommentaarid. Tallinn 2012, § 76 komm 6, lk 242).

5. PS § 70 järgi on erakorraline istungjärk otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust, st vähemalt 51 liiget.

6. Riigikogu otsustusvõimelisus tehakse kindlaks Riigikogu liikmete kohaloleku kontrolliga. RKKTS § 77 järgi kontrollitakse kohalolekut istungi alguses ning enne sellise eelnõu lõpphääletust, mille vastuvõtmiseks on vajalik vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenus. Riigikogu kaugosalusega istungi, täiendava istungi ning erakorralise istungjärgu ajal kontrollitakse kohalolekut ka enne muud hääletust, kui mõni Riigikogu liige kohaloleku kontrolli nõuab.

7. Akti vastuvõtmine erakorralisel istungjärgul, kaugosalusega või täiendaval istungil kvooruminõuet rikkudes on selle kehtetuks tunnistamise alus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

PARAGRAHV 71

Riigikogu moodustab komisjone.

Riigikogu liikmetel on õigus ühineda fraktsioonidesse.

Komisjonide ja fraktsioonide moodustamise korra ning õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus.

1. PS § 71 fikseerib Riigikogu organisatsiooni põhijooned. Selle lõige 1 näeb ette, et Riigikogu peab moodustama tööorganid – komisjonid. Lõige 2 sätestab Riigikogu liikmete poliitilise organiseerumise fraktsioonidesse. Riigikogu komisjone mainitakse veel PS §-s 100 ja § 103 lg 1 p-s 3, fraktsioone PS § 103 lg 1 p-s 2.

2. Nii 1920. kui ka 1937. a PS-s puudus kehtiva PS §-ga 71 analoogiline säte. Mõlemas PS-s oli siiski sätteid, milles parlamendikomisjone mainiti. Peale selle oli 1937. a PS § 82 lg-s 2 sätestatud Riigivolikogu õigus moodustada ankeetkomisjone (uurimiskomisjone).

3. Põhiseaduse Assambleele esitatud J. Raidla töögrupi eelnõu § 65 kohaselt pidi Riigikogu valima oma liikmete hulgast Eesti Panga nõukogu liikmed, alalise õiguskomisjoni ja moodustama vajaduse korral muid komisjone. J. Adamsi töögrupi eelnõu § 60 lg 4 nägi ette, et Riigikogu moodustab alalisi ja ajutisi toimkondi ning võib moodustada ka uurimiskomisjone. Põhiseaduse Assamblees vaieldi selle üle, kas PS-s tuleks nimetada komisjone, mis Riigikogus kindlasti peaksid olema, või mitte. Assamblee 7. istungil asetleitud hääletuse tulemusena PS-s ühtegi parlamendikomisjoni konkreetselt ei mainita. Riigikogu liikmete õigus ühineda saadikurühmadesse (fraktsioonidesse) viidi eelnõusse menetluse käigus (vt assamblee 15.11.1991 eelnõu § 70).

4. Komisjonide moodustamine on tingitud eelkõige otstarbekusest. Riigikogu pädevusse kuuluvate küsimuste suure hulga tõttu ei ole täiskogu suuteline neid ilma põhjaliku ettevalmistuseta arutama ja otsustama. Riigikogu tööviime tagamiseks on vajalikud Riigikogu komisjonid, kelle peamine funktsioon on täiskogu jaoks eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamine. Ka aitavad komisjonid vähendada täiskogu töökoormust, teostades teatavas ulatuses mõningaid Riigikogu põhiseaduslikke funktsioone, näiteks parlamentaarset kontrolli. Et PS annab otsuste tegemise õiguse Riigikogule tervikuna, mitte aga komisjonidele, siis ei ole lubatud Riigikogu pädevusse kuuluvate otsuste tegemist (nt seaduste vastuvõtmist) delegerida komisjonidele (vt ka komm 7).

5. Kommenteeritav paragrahv jätab komisjonide moodustamise korra ja õigused, seega ka komisjonide liigid, Riigikogu enda määrata. Traditsiooniliselt eristatakse parlamendipraktikas sõltuvalt komisjoni volituste kestusest püsiva ja ajutise iseloomuga komisjone. Ülesannetest lähtudes võib eristada komisjone, mille põhifunktsioon on seaduseelnõude ettevalmistamine aruteluks täiskogus, ning komisjone, mille põhifunktsioon ei seondu seadusloomega. RKKTS § 17 järgi on Riigikogus moodustatavad komisjonid alatised komisjonid, erikomisjonid, uurimiskomisjonid ja probleemkomisjonid.

6. Alatised komisjonid on püsiva iseloomuga komisjonid, kuna need on moodustatud seadusega (praegu sätestab need komisjonid RKKTS § 18 lg 1). Teised komisjonid moodustab Riigikogu RKKTS alusel oma otsusega. Alatise komisjoni moodustatakse valdkonnapõhise tööjaotuse põhimõttel. Iga alatine komisjon valmistab täiskogus arutamiseks ette eelnõusid ja teostab parlamentaarset kontrolli talle RKKTS-ga määratud riigielu valdkonna piires. Nagu juba mainitud, ei sätesta PS ei alatiste komisjonide arvu ega nimeta konkreetselt ühtegi komisjoni. (Võrdluseks: nt Soome põhiseaduse § 35 nimetab suurkomisjoni, põhiseaduskomisjoni, välisasjade komisjoni ning rahanduskomisjoni.) Alatiste komisjonide arvu määramisel tuleb silmas pidada kahte asjaolu. Esiteks, kuna komisjon on eelkõige ettevalmistava funktsiooniga Riigikogu tööorgan, siis peab poliitiliste jõudude vahekord komisjonis vastama võimalikult suurel määral jõudude vahekorrale Riigikogus tervikuna. Komisjonide suure arvu puhul ning arvestades Riigikogu senist praktikat, mis ei võimalda Riigikogu liikmetel

kuuluda rohkem kui ühte alatisse komisjoni (erandiks on siin liikmesus Euroopa Liidu asjade komisjonis), ei ole seda võimalik saavutada. Teiseks peab komisjon olema töövõimeline. Seega ei või selle liikmete arv olla ei väga suur ega väga väike. Alatiste komisjonide arvu (üksteist) ning nende tegevusvaldkonnad sätestab RKKTS. Komisjoni tegevusvaldkonda kajastab tema nimetus. Nii on Riigikogus praegusel ajal keskkonnakomisjon, kultuuri-komisjon, maaelukomisjon jne.

7. Eripärased alatised komisjonid Riigikogus on Euroopa Liidu asjade komisjon ja välis-komisjon, kellel on RKKTS § 18 lg 3 alusel pädevus anda Riigikogu nimel seisukohti EL õigusaktide eelnõude suhtes ning anda arvamusi muude EL asjade kohta (väliskomisjonil üksnes EL ühise välis- ja julgeolekupoliitika osas). Arvestades EL asjade menetluse spetsiifikat (piiratud aeg seisukoha kujundamiseks, seisukoha adressaat on üksnes valitsus, kes esindab liikmesriigi positsioone Euroopa Liidu Nõukogus), kaalub vajadus tagada Riigikogu mõjus osalemine otsustusprotsessis üles põhimõtte, mille kohaselt otsustab Riigikogu tema pädevuses olevaid asju täiskogus (Riigikogu istungil). Riigikohus on seoses sellega märkinud: „Põhiseadusega ei ole vastuolus, kui Riigikogu komisjon kontrollib Vabariigi Valitsuse tegevust mingis valdkonnas ja annab valitsusele selles valdkonnas siduvaid seisukohti. Põhiseadusega ei ole ka vastuolus, kui parlamendi komisjon võtab mingis küsimuses seisukoha Riigikogu nimel. Küsitavas kooskõlas põhiseadusega võib aga olla olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et Riigikogul oleks õiguslik võimalus selles küsimuses seisukohta võtta.“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 216).

8. Alatiste komisjonide kõrval on püsiva iseloomuga ka komisjonid, mis moodustatakse eriseaduse alusel ning selles kindlaksmääratud ülesannete täitmiseks. Need komisjonid tegutsevad, kuni kehtib nende moodustamise aluseks olev seadus. RKKTS nimetab neid erikomisjonideks (§ 19). Riigikogus on erikomisjonid moodustatud KVS, JAS ja RKS alusel.

9. Ajutised komisjonid luuakse kindla töö tegemiseks. Nad lõpetavad tegevuse, kui see töö on tehtud. RKKTS järgi võib Riigikogu ajutiste komisjonidena moodustada uurimis- ja probleemkomisjone (vt §-d 20 ja 21). Uurimiskomisjon on Euroopa riikide parlamentide praktikas levinud parlamentaarse kontrolli instrument. Uurimiskomisjoni eesmärk on koguda teavet ja kujundada seisukoht mis tahes avalikku huvi pakkuva sündmuse kohta. Tema tegevuse tulemuste põhjal võib üles kerkida küsimus valitsusliikme poliitilisest vastutusest. Seega võib uurimiskomisjon anda opositsioonile võimaluse avalikustada täitevvoimu kuritarvutusi. Näiteks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 44 lg 1 annab neljandikule liidupäeva liikmetest õiguse nõuda uurimiskomisjoni moodustamist. Uurimiskomisjonile on tavaliselt antud teistest komisjonidest suuremad volitused. Ta võib välja kutsuda ja üle kuulata tunnistajaid ning nõuda dokumente. Ilmumata jätmise või ütluste andmisest keeldumise eest on ette nähtud õiguslik vastutus. Samas ei saa uurimiskomisjoni võrdsustada kohtuga, sest erinevalt kohtust ei mõista ta õigust ning tema tegevuse tulemustel ei ole kohtuotsusega sarnast toimet. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon soovitas oma aruandes kaaluda *de lege ferenda* uurimiskomisjonile „kui äärmiselt efektiivsele parlamentaarsele kontrollivahendile põhiseadusliku garantii andmist“ (PS IV ptk analüüs).

10. Kuna komisjonid on Riigikogu tööorganid, kes peamiselt valmistavad ette Riigikogu otsuseid, peab nende koosseisus peegelduma Riigikogus valimiste tulemusel kujunenud poliitiliste jõudude vahekord. Sellest tulenevalt määratakse komisjonide koosseis kindlaks fraktsioonide proportsionaalse esindatuse põhimõttel, st fraktsioonile antavate komisjoni-kohtade arv sõltub tema liikmete arvust Riigikogus (vt RKKTS § 26 lg 1). Erinevalt alatistest komisjonidest, mille koosseis komplekteeritakse kirjeldatud põhimõtte järgi, on eri- ja uurimis-komisjonide puhul kujunenud Riigikogus mitme koosseisu vältel praktika, et komisjonis on parlamendienamus ja opositsioon esindatud võrdselt (pariteetselt).

11. Komisjoni töövorm on istung (vt PS § 100). Kuigi PS § 72 näeb ette, et Riigikogu istungid on üldjuhul avalikud, ei laiene see nõue komisjonide istungitele. Põhiseadusest tule-leva enesekorraldusõiguse alusel ning parlamendi tõhusa toimimise eesmärki arvestades (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13, 24 ja 25) on Riigikogul õigus sätestada, et komis-jonide istungid on kinnised. Kinniseid istungeid võib olla vaja pidada eelkõige selleks, et komisjonid saaksid täita oma funktsioone tõhusalt – komisjoni pädevuses olevaid küsimusi vabalt läbi arutada, kompromisse sõlmida, teavet saada ja nõu küsida. Kaaluka põhjuse ilmnemisel on komisjonil õigus pidada kaugosalusega istungit. Sellisele istungivormile laie-nevad samad tingimused, mis on ette nähtud istungile, kus osalejad viibivad füüsiliselt kohal (2020. a eriolukorra ajal pidasid paljud komisjonid kaugosalusega istungeid). Riigikogu juhataste kehtestada on komisjonide kaugosalusega istungite toimumise kord ja tingimused (vt täiskogu kaugosalusega istungi kohta § 97 komm 9). PS § 100 järgi võivad komisjonide istungitel sõnaõigusega osaleda Vabariigi Valitsuse liikmed.

12. Komisjonide istungite kinnisust on käsitletud Riigikohus seoses istungite salvestiste avalikustamisega. Riigikohtu halduskolleegium märkis oma otsuses järgmist: „Kolleegium peab põhjendatuks lähtuda üldisest põhimõttest, et kinnise istungi arutelusid, sõnavõtte jms kajastavad dokumendid, sh salvestised ei ole avalikustatavad üldkorras. Selline piirang omab legitiimset eesmärki, milleks on tagada vaba arutelu. Istungil esitatud arvamuste ja hinnan-gute mitteaavaldamine avaliku teabena loob eeldused nii komisjoni liikmete kui ka kaasatud isikute (kes ei pruugi olla avalikus teenistuses) arvamusalalduste paljususeks ja sisuliseks diskussiooniks, samuti ka põhjendatud ja kaalutud otsuste langetamiseks. Siinjuures ei oma otsustavat tähtsust see, kas teabenõue esitatakse vastava küsimuse komisjonis menetle-mise ajal või juba pärast komisjoni töö lõppemist. Oluline on isiku jaoks teadmine, kas tema komisjonis antud ütlused ja seisukohad kuuluvad avalikustamisele või mitte. Riigikogu komis-jonide kinniste istungite käigus kogutud teabe mitteaavaldamine ei ole vastuolus PS §-ga 44.“ (RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 11).

13. Komisjonide kõrval käsitletakse PS §-s 71 ka fraktsioone. Riigikohtu määratluse järgi on fraktsioonid „Riigikogu liikmete poliitilised ühendused, mis ei formeeru kitsa ainevaldkonna, vaid mingist maailmavaatest kantud programmi ümber. Harilikult on fraktsioon samasse erakonda kuuluvate parlamendiliikmete ühendus, kus vahetatakse arvamusi ja kujundatakse poliitilise jõu seisukoht seaduseelnõu või riikliku tähtsusega küsimuse, isiku valimise või nimetamise või muu parlamendi tegevusvaldkonda kuuluva otsustuse kohta. Fraktsioonid annavad võimaluse valmistada ette ühiseid algatusi ja vahetada informatsiooni ning muul

moel maailmavaatelisi seisukohti koondada“ (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25). Kuigi PS § 103 lg 1 p 2 mainib fraktsiooni ainsa õigusena seaduste algatamise õigust, on fraktsioonide osa Riigikogu tegevuse kujundamisel ja sisustamisel märkimisväärselt suurem.

14. PS § 71 lg 3 volitab seadusandjat sätestama fraktsioonide moodustamise korra. Kuigi esmapilgul võib paista, et sellisest formuleeringust tuleneb Riigikogu õigus kehtestada üksnes fraktsiooni moodustamise menetluslikke reegleid, ei ole see siiski nii. Riigikohus on märkinud, et Riigikogul on fraktsiooniõiguse kujundamisel laiad volitused: tal on õigus teha valik fraktsioonikontseptsioonide vahel, sätestada fraktsiooni moodustamise alused ja tingimused ning piirata Riigikogu liikmete õigust koonduda fraktsioonidesse (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 12, 13 ja 22). Riigikogu peab aga arvestama, et piirates õigust moodustada fraktsioone ja neisse kuuluda, ei tohi ta sekkuda põhiseadusvastaselt Riigikogu liikme vaba mandaadi teostamisse ega kohelda Riigikogu liikmeid nende mandaadi teostamisel põhjendamatult ebavõrdset (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 14).

15. Fraktsioonidesse koondumise õiguse piirangutena tulevad eelkõige kõne alla fraktsiooni liikmete minimaalarv, fraktsiooni seotus erakonna valimisnimekirjaga, sh põhimõte „üks erakond, üks fraktsioon“, ning ühest fraktsioonist teise ülemineamise keeld.

16. PS ei seosta fraktsiooni moodustamist Riigikogu liikmete kindla arvuga. Samas on fraktsiooniliikmete minimaalarvu kehtestamine õigustatud, et vältida Riigikogu killustumist pisifraktsioonideks. Sama eesmärgi võib aga saavutada, sidudes fraktsiooni moodustamise õiguse kuulumisega erakonna valimisnimekirja ning keelustades ühe valimisnimekirja põhjal mitme fraktsiooni moodustamise. Riigikohus on leidnud, et säärane lahendus on põhimõtteliselt PS-ga kooskõlas, kuna tagab parlamendi tõhusa toimimise ja toetab proportsionaalse valimissüsteemi eesmärgi, milleks on rahva toetuse pälvinud poliitiliste programmide realiseerimine Riigikogu otsustustes, Riigikogu liikmete poliitiline vastutus oma valijaskonna ees ning valimiste tulemusel kujunenud poliitiliste jõudude vahekorra säilimine (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 24–32 ja 40). Siiski peab parlament arvestama järgmisega. Esiteks, nagu ka Riigikohus on sedastanud, võib teatavatel juhtudel olla uute, erakonna valimisnimekirjadega mitteseotud fraktsioonide moodustamine mõõdapäasmatu ning normid, mis seda ei võimalda, seetõttu põhiseadusvastased. Taoliste juhtudena võivad kõne alla tulla näiteks erakondade ühinemine ja jagunemine või fraktsiooni(de)st väljaastunud Riigikogu liikmete väga suur hulk (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 33 ja 43). Teiseks, fraktsioonide moodustamisele seatud piirangud ja fraktsioonidesse mittekuuluvate parlamendiliikmete võimalused osaleda Riigikogu töös peavad olema tasakaalus. Põhiseaduse järgi ei ole nõutav, et kõigil Riigikogu 101 liikmel, vaatamata sellele, kas nad kuuluvad fraktsiooni või mitte, oleksid absoluutselt ühesugused õigused osaleda kõigis Riigikogu tegevustes. Ent erinevus õiguste mahus peab olema proportsionaalne (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 14–21).

17. Riigikogu liige võib lahkuda fraktsioonist, kuhu ta valimisnimekirja järgi peaks kuuluma. Küsimuse, kas RKKTS võib keelata Riigikogu liikmel pärast fraktsioonist lahkumist ühineda mõne teise fraktsiooniga, lahendamisel tuleb arvestada kaalutlusi, mis on esitatud eelmises punktis.

18. Riigikogu liige võidakse fraktsioonist otsuse alusel välja arvata. Väljaarvamise põhjuseks võib olla nt asjaolu, et fraktsiooni kuuluv parlamendiliige on käitunud ebaväärikalt. Samas ei tohi fraktsioonist väljaarvamise otsus endast sisuliselt kujutada sanktsiooni nt selle eest, et Riigikogu liige on hääletanud oma südametunnistuse järgi, kuid seejuures mitte järginud fraktsiooni seisukohta. Sellise sanktsiooni kohaldamise välistab PS § 62.

19. Riigikogu vähemust (opositsiooni) ega selle õigusi PS ja RKKTS otseselt ei reguleeri. Opositsiooni on silmas peetud PS §-s 68, mille kohaselt võib erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku teha ka vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust, ja §-s 97, mis annab umbusaldusavalduse algatamise õiguse samasugusele hulgale Riigikogu liikmetele.

PARAGRAHV 72

Riigikogu istungid on avalikud, kui Riigikogu ei otsusta kahekolmandikulise hääletenamusega teisiti.

Hääletamine Riigikogus on avalik. Salajast hääletamist korraldatakse põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel.

1. Paragrahv 72 sätestab Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkuse ning sellest erandite tegemise alused.

2. Istungi avalikkuse reguleerisid samamoodi 1920. a PS § 47, mille redaktsioon jäi puutumata ka 1933. a PS muudatustest („Riigikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtumistel, kui sellega on nõus 2/3 koosolijaist liigetest, võib kuulutada Riigikogu koosoleku kinniseks.“), ja 1937. a PS § 75 („Riigivolikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtudel, kui sellega nõustub vähemalt kaks kolmandikku koosolevaist liikmeist, võib Riigivolikogu oma koosoleku kinniseks kuulutada.“). Vastavalt 1937. a PS §-le 89 kohaldata § 75 ka Riiginõukogule. Hääletamise avalikkust puudutavaid erisätteid need põhiseadused ei sisaldanud.

3. Riigikogu istungi ja hääletamise avalikkust reguleerivad sätted pärinevad J. Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu § 60 lg-test 5 ja 6, milles Põhiseaduse Assamblee tegi muudatusi. Kehtiva põhiseaduse § 72 lg 2 teine lause viidi eelnõusse sisse sellise redaktsiooni asemel, mille kohaselt võis erandid avalikust hääletamisest määrata Riigikogu kodukorraga (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 833).

4. Parlamendile omane istungite avalikkus annab rahvale võimaluse kontrollida rahvaesindajate tegevust ning kujundada oma valimiseelistused. Riigi ja ühiskonna jaoks oluliste otsuste avalik sisuline arutelu aitab neid otsuseid avalikkusele selgitada ja põhjendada. Seega on istungite avalikkuse nõudel parlamendi tegevust legitimeeriv funktsioon. Riigikogu õigusaktide rakendamise seisukohast on oluline, et teave nende õigusaktide eelnõude arutelu sisust aitab välja selgitada seadusandja tahet, mis on üheks aluseks nende õigusaktide tõlgendamisel.

5. Istungi avalikkus tähendab soovijatele võimaluse loomist istungit vahetult jälgida. Selle nõude täitmiseks sätestab RKKTS § 59 lg 2 võimaluse jälgida istungeid istungisaali rõdult. Loomulikult võib selle õiguse kasutamisele seada piiranguid isikute julgeoleku ja istungisaalis korra tagamise huvides. Faktiliselt piirab istungi pealtvaatajate arvu juba Riigikogu kasutuses olevate ruumide suurus. Ka avaliku istungi puhul on istungilt audio- ja videosalvestiste ning tele- või raadioülekannete tegemine istungi läbiviija otsustada. RKKTS § 59 lg 3 seab istungil toimuvast filmi- ja videovõtete ning tele- ja raadioülekannete tegemise ning istungil toimuva fotograferimise tingimuseks Riigikogu esimehe loa.

6. Riigikogu istungi avalikkuse eesmärkide (vt komm 4) seisukohalt on oluline, et istungi kohta teabe saamise võimalus ei piirduks istungi reaalajas jälgimisega. Istung tuleks dokumenteerida üksikasjalikult ja sisuliselt muutmata kujul. Selline teave koos päevakorraküsimuste arutelu aluseks olevate dokumentidega kuulub informatsiooni hulka, millele juurdepääsu õigus on isikutel § 44 lg 2 alusel. Paragrahvi 72 rakendamise seisukohalt on oluline RKKTS § 61 lg 1, mis näeb ette istungi stenograferimise, ja lg 2, mille kohaselt on istungi stenogramm avalik. Istungi stenogrammiga tutvumise võimalus on istungil toimunud teabe saamise mugav ja käepärane viis.

7. Riigikogu istungina on §-s 72 mõeldud Riigikogu täiskogu istungit. Paragrahv 72 ei laiene Riigikogu komisjonide istungitele. Riigikogu töö efektiivsuse tagamiseks on oluline, et komisjonid saaksid avalikkuse istungitelt eemal hoida, saavutamaks tõist ja kompromisside leidmist soosivat õhkkonda. Riigikogu komisjonide tegevuse kohta teabe saamist reguleerib PS § 44 (komisjonide töö avalikkuse ja kinnisuse kohta vt § 71 komm-d 11 ja 12).

8. Riigikogu istungi võib kuulutada osaliselt või täielikult kinniseks kahekolmandikulise enamusega, st kui selle poolt hääletab kaks korda enam Riigikogu liikmeid kui vastu (vt PSRS § 3 lg 6 p 2). Erinevalt salajasest hääletamisest ei saa istungi kinniseks kuulutamine toimuda seaduses ettenähtud juhul, vaid sellekohane otsus tuleb iga kord langetada eraldi. Arvestades Riigikogu istungi avalikkuse tähtsust, tuleks istungi kinniseks kuulutamist õigustatuks pidada erandjuhul, näiteks sellise teabe avalikuks tuleku vältimiseks, millele juurdepääs on piiratud § 44 lg 2 alusel. Riigikogu on pidanud kaks kinnist istungit – VII Riigikogu arutas Vabariigi Valitsuse ja äriühingu TAAS-Israel Industries Ltd vahel sõlmitud relvahankelepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu 8. detsembril (esimene lugemine) ja 15. detsembril (teine lugemine) 1993.

9. Riigikogu istungi kinniseks kuulutamise korral ei tagata avalikkusele istungi jälgimise võimalust. Piirata võib ka muul viisil juurdepääsu teabele istungil toimunu kohta. RKKTS § 61 lg 2 alusel on piiratud tutvumine kinnise istungi stenogrammiga.

10. Hääletamise avalikkus tähendab, et avalikkusele on tagatud võimalus teada saada, kuidas iga hääletamisest osavõtnu hääletas. Nii saab valija hinnata, kuidas esindab saadik Riigikogus asjade otsustamisel tema huve, ja kujundada selle põhjal oma valimiseelistused. Nii peaks realiseeruma Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude poliitiline vastutus nende otsuste eest. Seepärast on parlamendi hääletamise avalikkus demokraatia põhimõtte seisukohast eriti oluline ning sellest kõrvalekaldumine peaks olema lubatav väga piiratud juhtudel.

11. Hääletamise avalikkus on reguleeritud eraldi ja ei sõltu Riigikogu istungi avalikkusest. Riigikogu istungi kinniseks kuulutamine ei anna alust salajase hääletamise korraldamiseks istungil arutatavas küsimuses. Salajane hääletamine võib toimuda ka avalikul Riigikogu istungil.

12. PS kohaselt valib Riigikogu Vabariigi Presidendi (§ 65 p 3) ning Riigikogu esimehe ja aseesimehed (§ 69) ning nimetab ametisse § 65 p-des 7–9 nimetatud ametiisikud. PS näeb hääletamise salajasuse otsesõnu ette vaid Vabariigi Presidendi valimiste (§ 79 lg 4) puhul. Paragrahvi 72 lg 2 annab seadusandjale õiguse sätestada muud ametiisiku valimise või nimetamise juhud, mil hääletamine on salajane. Salajase hääletamise juhud loetleb RKKTS § 79 lg 2, millest nähtub, et seadusandja on salajase hääletamise näinud ette kõigi eelviidatud ametiisikute nimetamise või valimise juhtudel. Salajase hääletamise korraldamine ei ole õiguspärane, kui ametiisiku valimise või ametisse nimetamise puhul ei näe salajast hääletamist ette ei PS ega Riigikogu kodukorra seadus (praegu RKKTS).

13. Arvestades hääletamise avalikkuse olulisust, ei saa PS § 72 lg 2 tõlgendada laiendavalt, nagu võiks salajase hääletamise ette näha ka valimise või nimetamise pöördprotseduuri – ametist vabastamise – korral. Ametiisikute vabastamise läbipaistvam protseduur aitab paremini tagada ametiisiku sõltumatust oma ametiülesannete täitmisel teistest riigivõimuorganitest, sh Riigikogust ja selle enamusest, kui selline sõltumatus tuleneb PS-st (nt riigi-kontrolöri puhul §-st 132).

PARAGRAHV 73

Riigikogu aktid võetakse vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.

1. PS § 73 kehtestab Riigikogu aktide vastuvõtmiseks vajaliku häälteenamuse üldreegli ja lubab erandeid teha PS-ga. Seevastu RKKTS § 78 sätestab: „Riigikogu teeb otsustusi poolthäälteenamusega, kui Eesti Vabariigi põhiseaduses või käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti.“ RKKTS § 78 kooskõla PS §-ga 73 on küsitav osas, milles RKKTS § 78 võimaldab teha erandeid PS §-st 73.

2. Riigikogu aktid (seadused, otsused, avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised) võetakse üldjuhul vastu poolthäälte enamusega. Poolthäälte enamus tähendab, et poolt hääletab rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu (PSRS § 3 lg 6 p 1).

3. Poolthäälte enamuse nõude kehtestamise eesmärk on panna Riigikogu liikmed huvituma Riigikogu täiskogu istungitel osalemisest. Nimelt on koalitsiooni deputaatide istungilt puudumisel võimalus, et opositsioon kasutab hääletamisel ära oma ajutist ülekaalu. Üksnes poolthäälte enamuse nõudmine tagab ka Riigikogu töövõime olukorras, kus märgatav osa selle liikmetest ei viibi istungisaalis.

4. Poolthääle enamuse nõudest teeb põhiseadus järgmised erandid.
- a) Kahekolmandikulise häälteenamusega kuulutatakse Riigikogu istung kinniseks (§ 72 lg 1). PS-s tähendab kahekolmandikuline häälteenamus, et poolt hääletab vähemalt kaks korda enam Riigikogu liikmeid kui vastu (PSRS § 3 lg 6 p 2).
 - b) Neljaviendikulise häälteenamusega võetakse vastu otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitamiseks kiireloomulisena (PS § 166). PS-s tähendab neljaviendikuline häälteenamus, et poolt hääletab vähemalt neli korda enam Riigikogu liikmeid kui vastu (PSRS § 3 lg 6 p 3).
 - c) Riigikogu koosseisu häälteenamusega (poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust – PSRS § 3 lg 6 p 4; Riigikogu koosseisu häälteenamuseks on 51):
 - d) Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega valitakse Vabariigi President (§ 79 lg 4), ratifitseeritakse Eesti riigipiire muutvad välislepingud (§ 122 lg 2) ning võetakse kiireloomulisena vastu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (PS § 166). PS-s tähendab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus, et poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust (PSRS § 3 lg 6 p 5), st vähemalt 68 Riigikogu liiget.
 - e) Riigikogu koosseisu kolmeviendikulise häälteenamusega pannakse rahvahääletusele põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (§ 164) ning võetakse vastu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu Riigikogu teise (järgmise) koosseisu poolt, kui põhiseadust muudetakse Riigikogu kahe järjestikuse koosseisuga (§ 165 lg 2). Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus tähendab, et poolt hääletab vähemalt kolm viendikku Riigikogu koosseisust (PSRS § 3 lg 6 p 6), st vähemalt 61 liiget.
5. Akti vastuvõtmine ettenähtust väiksema häälteenamusega on selle kehtetuks tunnistamise aluseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Sellele järeldusele viitavad Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused (vt RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98 ja RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98).

PARAGRAHV 74

Riigikogu liikmel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete, Eesti Panga nõukogu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri ja õiguskantsleri poole [RT I, 27.04.2011, 1– jõust. 22.07.2011].

Arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil kahekümne istungipäeva jooksul.

1. PS § 74 sätestab Riigikogu liikmete arupärimisõiguse, mis on üks parlamendiliikmete kasutuses olev kontrolli- ja informatsiooni saamise vahend.
2. 1920. a PS § 56 andis igale Riigikogu liikmele õiguse „Riigikogu koosolekul küsimustega Valitsuse poole pöörata“. Aru võis valitsuselt pärida aga vähemalt 1/4 Riigikogu seaduslikust koosseisust. Vastuseks arupärimisele tuli valitsusel anda seletus. Samasisulised sätted olid ka 1937. a PS-s, kusjuures Riigivolikogu liikmed võisid esitada nii küsimusi kui ka arupärimisi, Riiginõukogu liikmed aga üksnes küsimusi (§ 82 lg 1 ja § 90).

3. Arupärimisõigust puudutavad sätted olid kõigis Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes. J. Raidla töögrupi eelnõu (§ 67) ning J. Adamsi töögrupi eelnõu (§ 62) nägid ette Riigikogu liikmete õiguse pöörduda arupärimisega (J. Adamsi töögrupi eelnõus – järelepärimisega) nii valitsuse kui ka teatavate kõrgete (mittepoliitiliste) ametiisikute poole. Peale selle oli J. Raidla töögrupi eelnõu kohaselt Riigikogu liikmetel õigus „pöörduda küsimustega riigiametnike poole informatsiooni saamiseks“. Arupärimisele vastamise tähtaeg oli J. Raidla töögrupi eelnõus 20 päeva ning J. Adamsi töögrupi eelnõus 30 päeva. Põhiseaduse Assamblee täpsustas järk-järgult arupärimise adressaatide loetelu. Assamblee 13.12.1991 eelnõus olid adressaatidena loetletud peaminister, valitsus, ministrid ja Eesti Panga president. Põhiseaduse Assamblee 20. istungil selgitas redaktsioonitoimkonna esimees L. Hänni sätte uue redaktsiooni vajadust järgmiselt: „Esialguses redaktsioonis oli see üldistav säte, kus oli väide, et võib pöörduda Eesti kõrgemate riigiametnike poole. Sellest võis jääda mulje, et [Riigikogu] liikmetel on õigus pöörduda arupärimisega ka riigipea või kohtunike poole. Me leidsime, et võimude lahususe tagamiseks peab siiski nende ametiisikute nimekirja, kelle poole Riigikogu liige võib pöörduda, olema lõplik.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 651). Hiljem tehtud täpsustuste tulemusel hõlmas loetelu juba „kõik need ametiisikud, keda nimetab ametisse Riigikogu“ (L. Hänni. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 763).

4. Võrdleva konstitutsiooniõiguse kontekstis on §-s 74 fikseeritud adressaatide ring ebatraditsiooniline, sest lisaks valitsuse liikmetele on selles paragrahvis nimetatud ka mittepoliitilisi ametiisikuid. See sunnib käsitlema arupärimist erinevalt sõltuvalt adressaadist.

5. Klassikalises mõttes on arupärimine (interpellatsiooniõigus) vahend, mida parlamendiliikmed kasutavad poliitilise kontrolliks valitsuse üle. Arupärimisel võib olla mitu eesmärki. Esiteks võidakse arupärimisega taotleda teavet valitsuse tegevuse kohta: valitsuse liige peab andma nõutava selgituse. Teine eesmärk on valitsuse tegevuse avalikustamine. Kui parlamendiliige pöördub valitsuse poole arupärimisega, peab peaminister või minister tulema parlamendi ette ja selle istungil põhjendama oma tegevuse motiive. Kolmandaks annab arupärimise esitamine parlamendile ja selle liikmetele võimaluse väljendada oma seisukohta arupärimise objektiks oleva probleemi kohta. Nii saab parlament suunata valitsuse või ministri tegevust ning avaldada sellele mõju. Peale selle võib arupärimise alusel üles kerkida küsimus valitsuse poliitilisest vastutusest. Rahulolematu valitsuse või selle liikme tegevusega arupärimises tõstatatud probleemi lahendamisel või arupärimisele vastamisel antud selgitustega võib põhjustada umbusalduse algatamise PS § 97 järgi.

6. PS ei täpsusta, mis probleemid võivad olla arupärimise objektiks. PS mõtte kohaselt saab arupärimine puudutada üksnes arupärimise adressaadi PS-st või seadusest tulenevaid ülesandeid. Põhimõtteliselt peab Riigikogul olema võimalik kontrollida täitevvõimu kogu tegevust. Kõigi küsimuste käsitlemine täiskogus ei pruugi aga olla põhjendatud. Seetõttu saab RKKTS piiritleda, milliste küsimuste puhul saab esitada arupärimist ning milliste puhul kasutada muid parlamentaarse kontrolli instrumente. Samas ei tohi Riigikogu arupärimist RKKTS-s määratleda sedavõrd kitsalt, et sellega ei ole võimalik saavutada eesmärke, milleks arupärimisõigus PS-s on ette nähtud (vt eelmine komm). Võrdleva konstitutsiooniõiguse põhjal võib väita, et arupärimisi on lubatud esitada üldisemate ja laiemat avalikku huvi pakkuvate riigielu küsimuste kohta.

7. PS eripära võrreldes näiteks varasemate Eesti Vabariigi põhiseadustega on selles, et arupärimise võib esitada ka üks Riigikogu liige.

8. Arupärimisele vastamise tähtaeg on fikseeritud selleks, et tagada arupärimisele vastamine ja anda valitsuse liikmele võimalus vastamiseks valmistuda. PS-s sätestatud 20-istungipäevane tähtaeg (praktikas ligi poolteist kuud, arvestades kehtivat Riigikogu töö ajagraafikut) on aga liiga pikk, sest arupärimises tõstatatud probleem ei pruugi vastamise ajal olla enam aktuaalne.

9. Eesti Panga nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile esitatud arupärimine ei ole poliitilise kontrolli vahend, sest Riigikogu ja nende ametiisikute vahel ei ole usaldussuhet. Sellist arupärimist saab vaadelda Riigikogu liikmete võimalusena saada informatsiooni küsimustes, mis on vastava ametiisiku pädevuses. Näiteks võivad Riigikogu liikmed esitada õiguskantslerile arupärimisi tema tegevuse kohta õigustloovate aktide PS-le ja seadustele vastavuse kontrollimisel.

10. PS ei näe ette võimalust arupärimisele vastamisest keelduda. Siiski võib keeldumine tulla kõne alla juhul, kui arupärimisega taotletakse selgitust küsimuste kohta, mis ei puuduta arupärimise adressaadi pädevust. Kuna PS nõuab, et arupärimisele vastataks suuliselt Riigikogu istungil, siis tuleb ka arupärimisele vastamisest keeldumist põhjendada Riigikogu istungil.

11. Arupärimistega sarnased parlamentaarse kontrolli vahendid on suulised ja kirjalikud küsimused. Nende objekti, esitamise ja vastamise korra näeb ette RKKTS.

12. 22.07.2011 jõustunud põhiseaduse muutmise seaduse (RT I, 27.04.2011, 1) § 1 p-ga 2 jäeti §-s 74 loetletud arupärimise adressaatide hulgast välja kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja.

PARAGRAHV 75

Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta.

1. PS § 75 näeb Riigikogu liikmetele ette tasu ning võimaldab lisaks PS §-s 63 sätestatud keelule olla muus riigiametis ja kehtestada Riigikogu liikmetele seadusega muid töökoha- piiranguid. Samuti piirab paragrahv tasu ja töötulupiiranguid sätestava seaduse muutmist.

2. Riigikogu liikme tasustamise küsimusi reguleerisid ka varasemad Eesti põhiseadused. 1920. a PS § 51 sätestas, et Riigikogu liikmed saavad sõiduraha ja tasu, mille suurus määratakse kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võib muuta ainult järgnevat Riigikogu koosseisude kohta. 1933. a muudetud kujul sätestas § 51: „Riigikogu liikmed saavad Riigikogu liikme kohuste täitmise eest tasu Riigikogu istungjärkude kestvusel. Tasu alused ja suurus määratakse seadusega, mida võib muuta ainult järgnevat Riigikogu koosseisude kohta.“

1937. a PS § 81 sätestas: „Riigivolikogu liikmed saavad tasu ainult Riigivolikogu istungjärkude aja eest. Peale selle saavad Riigivolikogu liikmed tasuta sõidu või sõiduraha. Riigivolikogu liikmete tasu ja tasuta sõidu või sõiduraha alused määratakse seadusega, mida võib muuta ainult Riigivolikogu järgneva koosseisu kohta.“ Sama PS § 89 alusel kohaldati § 81 ka Riiginõukogu liikmetele. Riigikogu liikmete töökohapiiranguid, v.a riigiametis töötamise keeld (vt § 63 komm 1), need põhiseadused ei sätestanud. 1937. a PS § 77 lg-d 3 ja 4 ning § 89 seadsid samas Riigikogu liikmetele tegevuspiirangud, mille kohaselt ei võinud nad võtta riigilt hankeid ega kontsessioone riigi varade kasutamiseks ning „ajada sellistena võõraid asju teiste isikute nimel või huvides valitsusasutistes“.

3. Riigikogu liikme töö tasustamise kitsenduste ning Riigikogu liikme muule tööle või ettevõtlustegevusele piirangute puudumise näol 1933. a põhiseadusmuudatustes ning 1937. a PS-s ilmneb selgesti, et kuigi Riigikogu liikme töö oli tasustatav, ei käsitatud seda täistööajaga ametikohana ning eeldati, et isik Riigikogu liikme ülesannete täitmise kõrval jätkab tegevust oma töökohal või kutsealal. Ka istungjärkude kestus, millega piirdus ajavahemik, mille eest maksti Riigikogu liikme tasu, oli piiratud – näiteks ei võinud Riigivolikogu ja Riiginõukogu korralised istungjärgud 1937. a PS §-de 71 ja 87 kohaselt kesta üle kuue kuu aastas. Seega ei taganud Riigikogu liikme tasu isikule aastaringset sissetulekut.

4. J. Raidla ja J. Adamsi töögruppide põhiseaduse eelnõudes puudus Riigikogu liikmete tasustamist käsitlev säte, samas sisaldasid eelnõud piiranguid Riigikogu liikmete tegevusele tulu saamisele suunatud ühingutes. Riigikogu liige ei võinud J. Raidla töögrupi eelnõu § 59 kohaselt täita tulundusliku ühingu või liidu juhatuse või nõukogu liikme ülesandeid ning J. Adamsi töögrupi eelnõu § 57 kohaselt saada tasu või kingitusi mõnelt tulunduslikult ettevõttelt või kuuluda selle juhatusse. Praegusel kujul kujunes säte välja Põhiseaduse Assamblee töö käigus.

5. Riigikohus on Riigikogu liikme tasu kohta öelnud järgmist: „Esmalt peab Riigikogu liikmele PS §-st 75 tuleneva kohustuse täitmiseks määratud tasu tagama Riigikokku kandideerimise võrdse õiguse (PS § 60 lg 2) nii varaliselt kindlustatud kui ka majanduslikult kehvemal järjel olevatele isikutele. Tasu peab võimaldama Riigikokku valituks osutunud isikul täita Riigikogu liikme ülesandeid põhitööna ja kindlustama talle ameti väarikust ja vastutuskoomat arvestava elatusaseme. Teiseks peab PS § 75 alusel kehtestatud tasu tagama Riigikogu liikmele mandaadi vaba kasutamise (PS § 62) ehk võimaluse täita ametiülesandeid sõltumata ja langetada poliitilisi valikuid oma südametunnistusest lähtuvalt.“ (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 21).

6. Riigikohtu üldkogu on asunud seisukohale, et PS § 75 esimesest osalausest „Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus“ tuleneb kohustus kehtestada Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel üksnes seadusega (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 12). PS § 104 lg 2 p 7 kohaselt on Riigikogu liikme tasu sätestava seaduse vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Sama nõue kehtib ka töötulupiiranguid sätestava seaduse suhtes, sest PS § 104 lg 2 p 6 kohaselt tuleb Riigikogu koosseisu häälteenamusega reguleerida ka Riigikogu liikme õigusliku seisundi küsimused.

7. Vabariigi Presidendi 11.12.2008 taotluse alusel tunnistas Riigikohtu üldkogu (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08) PS-ga vastuolus olevaks Riigikogus sama aasta 19. novembril vastu võetud Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seaduse. Kuni 31.12.2010 kehtinud RKLS § 29 lg 1 kohaselt oli Riigikogu liikme palk Eesti keskmise palga ja sama paragrahvi lg-tes 2–6 ettenähtud koefitsiendi korrutis, mida arvatati ümber Statistikaameti esitatud eelneva aasta neljanda kvartali Eesti keskmise palga alusel iga aasta 1. märtsist järgneviks 12 kuuks. Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seadusega soovis Riigikogu muuta palga kujunemise aluseid selliselt, et 01.03.2009–28.02.2010 oleks Riigikogu liikme palk 2008. a neljanda kvartali Eesti keskmise palga ja vastava koefitsiendi korrutis üksnes juhul, kui 2008. a neljanda kvartali keskmine palk oleks osutunud 2007. a neljanda kvartali keskmise palgaga võrdseks või sellest väiksemaks. Seaduse vastu võtnud Riigikogu XI koosseisu liikmete volitused pidid lõppema pärast märtsis 2011 toimuvate Riigikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist. Niisiis sooviti muuta Riigikogu liikme palga arvestamise aluseid Riigikogu ametis oleva koosseisu kohta, sätestades ülempiiri, millest kõrgemaks seaduses sätestatud perioodi vältel ametipalk tõusta ei saa. Seaduse eesmärk oli eelnõu seletuskirjast ja Riigikogus toimunud aruteludest nähtuvalt hoida kokku riigieelarvehendide pidurdunud majanduskasvu tingimustes. Riigikohtu üldkogu pidas viidatud seadust vastuolus olevaks PS § 75 teise osalausega, mis käsitleb Riigikogu liikme tasu ja töötulupiirangut sätestava seaduse muutmist. Eriarvamusele jäi Riigikohtu viis liiget. Riigikohtu üldkogu asus selle sätte tõlgendamisel järgmistele seisukohtadele (vt järgnevad punktid 8–13).

8. Kuna verb „muutma“ tähendab üldkeeles teistsuguseks või täiesti teiseks tegemist, siis hõlmab muutmise keeld keelelisel tõlgendamisel tasu ja muu töötulu saamise piirangute mis tahes ümber tegemist. Üldkogu leidis, et Põhiseaduse Assamblees toimunud aruteludest ei ole võimalik järeldada põhiseaduse koostajate tahet anda §-s 75 sõnale „muutma“ üldkeelsest erinev tähendus (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p-d 17 ja 20).

9. Arvesse tuleb võtta PS §-s 75 sisalduvale keelule omistatavaid objektiivseid eesmärke. Riigikohtu üldkogu määratles § 75 mõtte järgnevalt: „Keelu eesmärk on esiteks luua olukord, et põhiseaduslikku institutsiooni kuuluvad isikud ei määraks tasu iseendale. Enda tasu üle otsustamine põhjustaks paratamatult huvide konflikti. [...] Vähemalt osaliselt on kõnesoleva keelu eesmärk ka hoida ära, et Riigikogu liikmed tegeleksid oma tasu küsimustega populistlikel kaalutlustel. See säte pakub sisuliselt kaitset surve eest tegeleda oma tasu määramisega. Kuna keeld ei laiene aga tasu kehtestamisele Riigikogu järgmiste koosseisude jaoks, siis ei saa siiski täielikult välistada populistlikke kaalutlusi tasu ja muu töötulu saamise piirangute otsustamisel. Kõnesoleva keelu taga on võimalik näha ka eesmärgi kaitsta parlamendi antud koosseisu vähemust enamuse võimaliku otsuse eest halvendada poliitiliste oponentide olukorda, vähendades nende tasu või kehtestades lisapiiranguid muu töötulu saamisele. Riigikogu liikmeid kaitseb tasu ülemäärase vähendamise eest mitte ainult PS § 75, vaid ka PS § 60 lõige 2 ja § 62. [...]“ (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 21).

10. Edasi ütleb üldkogu otsus: „Põhiseaduse Assamblee stenogrammidest nähtub, et töötuluna on põhiseaduse eelnõu koostajad pidanud silmas muu töö kui parlamendiliikme töö eest saadavat sissetulekut ning on välistanud võimaluse piirata omanikutulu saamist [...]“.

Kuna „tasu“ on PS § 75 sõnastuses lauseehituslikult seotud „muu töötuluga“, siis tuleb tasu all selle sätte mõttes mõista Riigikogu liikme töö eest makstavat tasu, see on töötasu ehk palka.“ (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 22).

11. Üldkogu asus seisukohale, et PS § 75 keelab „ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks Riigikogu liikme palka suurendada ja vähendada, muu töötulu saamise piiranguid leevendada ja seada lisapiiranguid muu töötulu saamisele, samuti kujundada ümber palga arvestamise aluseid“ (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 23).

12. Riigikohtu üldkogu leidis, et Riigikogu liikme tööga seotud hüvitistele PS §-st 75 tulenev keeld ei laiene. Samas märkis üldkogu: „Sisulised piirid Riigikogu liikme tööga seotud hüvitiste reguleerimisele võivad tuleneda kohustusest tagada laiaulatuslik Riigikokku kandideerimise õigus (PS § 60 lg 2) ja Riigikogu liikme mandaadi kasutamise vabadus (PS § 62). Hüvitiste liigid ja ulatus tuleb määrata lähtuvalt PS § 60 lg-s 2 ja §-s 62 silmas peetud eesmärkidest ning nende maksmine ei või teenida muid eesmarke, näiteks fraktsiooni või erakonna rahastamine või valimiskulude katmine. Niisamuti ei või sellised hüvitised olla olemuselt Riigikogu liikmetele makstav palgalisa. Eelnevat tõlgendust arvestades saab Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamise korda muuta Riigikogu ametisoleva koosseisu jaoks.“ (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 23).

13. Üldkogu asus seisukohale, et teatavatel juhtudel on Riigikogul siiski võimalik Riigikogu liikme tasu muuta ka ametis oleva Riigikogu koosseisu jaoks. Seega ei ole tegemist absoluutse keelunormiga ning põhjendatud erandlikes olukordades on võimalik üldreeglist teha erand. Nimelt tuletas üldkogu PS §-st 75, § 60 lg-st 2, §-st 62 ja §-st 130 nende koostoimes normi, „mille kohaselt ametisoleval Riigikogu koosseisul on enda liikmete jaoks keelatud muuta Riigikogu liikme tasu ja piiranguid muu töötulu saamisel, välja arvatud juhul, kui see seab ohtu Riigikogu liikme sõltumatuse ja mandaadi kasutamise vabaduse või riigi kaitsmise“. Ühe näitena säärase normi kohaldamise vajalikkusest tõi üldkogu hüperinflatsiooni, mille tõttu ei pruugi Riigikogu liikmele olla tagatud piisav, tema sõltumatust ja mandaadi kasutamise vabadust tagav sissetulek (RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 29). Võimalik, et ka demokraatia toimimise eesmärgil võib esineda erandlik põhjendatud vajadus lubada Riigikogul muuta Riigikogu liikme tasu ametis oleva Riigikogu koosseisu jaoks. Näiteks olukorras, kus Riigikogu olemasoleva koosseisu liikmete enamus teab, et nad järgmises koosseisus ei jätka ning nad otsustavad järgmise koosseisu tasu suuruse vähendada nullini. Sellises olukorras võidakse seada ohtu demokraatia toimimine. Kas riigi raskes majanduslikus olukorras võiks erandolukorras olla õigustatud solidaarsuse argumentil vähendada enda tasu suurust, see küsimus võib siiski olla vaieldav. Küsimus taandub majandusliku olukorra raskusele ja selle kestusele. Kui riigi elanike üldine heaolu ja sissetulek märgatavalt väheneb, on rahvasaadikutel raske enda valijatele põhjendada, miks nende heaolu erineb märgatavalt ülejäänud ühiskonna heaolust ning sellel võib lõppastmes olla mõju järgmistele valimistulemustele. Huvide konflikti argument võib olla aktuaalne eeskätt olukorras, kus küsimus on tasu suurendamisest, kuna siis otsustatakse endale hüve suurendamise üle. Tasu vähendamise olukorras endale suurema hüve maksmise üle ei otsustata. Kuna Riigikogu koosseisu enda tasu küsimuse üle otsustamine on kohtulikult kontrollitav, saab

teine võimuharu kontrollida selle tegevuse põhiseaduslikku sisulist vajadust ja põhjendatust ning seeläbi õigustatust.

14. Käesoleval ajal on Riigikogu liikme palk sätestatud KRAPS-ga. Selle järgi on Riigikogu liikme palk seaduse § 2 lg-s 1 nimetatud kõrgeima palgamäära (5200 eurot), lg-s 2 nimetatud indeksi, mis põhineb tarbijahinnaindeksi ja sotsiaalmaksu laekumise aastasel muutusel, ning §-s 3 nimetatud koefitsiendi (Riigikogu esimehel 1,0, Riigikogu aseesimehel ja Riigikogu komisjoni esimehel või fraktsiooni esimehel 0,85, komisjoni või fraktsiooni aseesimehel 0,75 ja Riigikogu muudel liikmetel 0,65) korrutis.

15. Töökohapiirangute seadmise eesmärk on ennekõike vältida Riigikogu liikmel huvide konflikti ning kindlustada Riigikogu liikme sõltumatust. Seadusega kehtestatud kitsendused piiravad Riigikogu liikme vabadust valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1 ls 1) ning vaba mandaadi põhimõtet (vt § 62 komm-d). Sel põhjusel peavad piirangud olema proportsionaalsed ja teenima PS § 75 objektiivseid eesmärke. Tuleb arvestada, et ulatuslikel töökohapiirangutel võib vaba mandaadi põhimõtte seisukohast olla negatiivne mõju. Isiku pikemaajalise eemalviibimise tõttu erialaselt töölt võib näiteks olla raskendatud sellele tööle naasmine tema Riigikogu liikme volituste lõppemisel. See suurendab tema majanduslikku sõltuvust edust järgmistel valimistel ning valimisedu mõjutavatest teguritest, nagu näiteks erakonnasisesed suhted (vt § 62 komm 7).

PARAGRAHV 76

Riigikogu liige on puutumatu. Teda saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

1. Puutumatus ehk immuneet kitsamas mõttes on Riigikogu liikme ja seekaudu Riigikogu kui institutsiooni sõltumatuse tagatis. Kõige üldisemalt seisneb see selles, et teatud – põhiliselt väidetavale õigusrikkumisele järgnevate – riikliku sunni meetmete kohaldamine parlamendiliikme suhtes on tema ametiaja lõpuni keelatud või seatud sõltuvusse lisatingimustest, esmajoones parlamendi enese nõusolekust. Traditsiooniliselt tähendab puutumatus ennekõike seda, et parlamendiliiget ei tohi parlamendi nõusolekuta kinni pidada, vahistada ega talle süüdistust esitada. Saadikupuutumatus on ajutise iseloomuga menetlustakistus, mida tuleb eristada parlamendiliikme materiaalõiguslikust vastutamatuses ehk indenniteedist (vt § 62 komm-d). Parlamentaarne immuneet on ajaloolistel põhjustel levinud paljudes õiguskordades, ehkki üksikasjades on selle sisu riigiti küllaltki erinev. Saadikupuutumatuses sätestasid ka 1920. a PS § 49 ja 1937. a PS §-d 79 ning 89 (vt komm 21). EIK on asunud seisukohale, et puutumatus aitab parlamendil saavutada oma ülesannete täitmisel täielikku iseseisvust, välistades poliitiliselt motiveeritud kriminaalmenetluse võimaluse ja kaitstes seega opositsiooni enamuse surve ja kuritarvituste eest (EIKo 8917/05, *Kart vs. Türgi*, 03.12.2009, p 90). Samas leidis Veneetsia komisjon 2014. a avaldatud raportis, et parlamendiliikme puutumatus ei ole tänapäevases toimivas demokraatias (häda)vajalik. Ehkki sellel võib mõnes riigis olla parlamendi ning eriti selle vähemuse kaitsel oma roll, kaasnevad parlamendiliikme puutumatusesega tõsised probleemid, sh kuritarvituste oht. Seetõttu peaksid puutumatus

reeglid – kui neid üldse vajalikuks pidada – olema piiratud ja neid tuleks tõlgendada kitsalt. Ühtlasi andis komisjon riikidele rea soovitusi parlamentaarse immuniteedi reformimiseks. (Vt Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni raport CDL-AD(2014)011 parlamentaarse immuniteedi ulatuse ja äravõtmise kohta). Ülevaadet parlamendiliikme puutumatuses ja selle kujunemisloost vt ka H. Kalmo. Riigikogu liikme puutumatus. – *Juridica* 2012, nr 8, lk 597–610.

2. Kuna PS § 61 lg 1 järgi algavad Riigikogu liikme volitused valimistulemuste väljakuulutamise päevast, siis samast päevast laieneb Riigikokku valitud isikule ka Riigikogu liikme immunitet. Riigikogu asendusliikme immunitet (KrMS § 382¹ lg 3) tekib koos tema volitustega järgmisel päeval pärast Vabariigi Valimiskomisjoni või Riigikogu juhatuse otsust, millega vormistatakse tema asumine Riigikogu liikmeks (RKLS § 13 lg 3). Erinevalt Riigikogu liikme indenniteedist (vt § 62 komm-d) annab § 76 Riigikogu liikmele immuniteedi vaid ajaks, mil isik on Riigikogu liige, st Riigikogu liikme volituste lõppemisega lõpeb automaatselt ka tema puutumatus. Kriminaalmenetluses laieneb puutumatus Riigikogu liikmele, sõltumata sellest, kas menetletav tegu on pandud toime enne isiku Riigikogu liikmeks asumist või Riigikogu liikmeks oleku ajal (KrMS § 382¹ lg 2).

3. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt näeb kommenteeritava paragrahvi esimene lause ette Riigikogu liikme üldise puutumatus, teine lause reguleerib aga Riigikogu liikme puutumatus ühel konkreetsel juhtumil – tema „kriminaalvastutusele võtmisel“ (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22). Seega on § 76 esimene ja teine lause üld- ja erinormi vahekorras.

4. Riigikogu liikme üldine puutumatus (ls 1) seisneb üldjuhul keelus kohaldada Riigikogu liikme suhtes teatud riikliku sunni meetmeid või teha seda meetme kohaldajast sõltumatu otsustaja eel- või järelkontrollita (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 39). Puutumatus eesmärk on kindlustada seadusandliku võimu korrahast toimimist ja takistada teiste võimuharude ebakohast sekkumist parlamendi töösse. See peab vältima Riigikogu liikmete meelevaldset ja üksnes täitev võimu esindajate otsustustest lähtuvat allutamist sellistele riikliku sunni meetmetele, mis võivad oluliselt takistada rahvaesindaja ülesannete täitmist (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 38). Riigikogu liikme üldine puutumatus võib kommenteeritava sätte mõtte kohaselt hõlmata kaitset väga erinevate sunnimeetmete eest ja seda nii kriminaalmenetluses kui ka väljaspool seda. Esmajoones ja peamiselt saavad rahvaesindaja ülesannete täitmist takistada sellised riikliku sunni abinõud, millega kaasneb Riigikogu liikmelt isikuvabaduse võtmine või selle piiramine, mis ei tähenda siiski seda, et Riigikogu liikme puutumatus ei võiks mõnikord laieneda ka juhtumitele, mis pole seotud saadikult isikuvabaduse võtmise ega selle piiramisega (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p-d 40–41). Teisalt ei peaks Riigikohtu viidatud seisukohast järeldama, nagu nõuaks kommenteeritav sätte sõltumatu otsustaja eel- või järelkontrolli Riigikogu liikme isikuvabaduse mis tahes piirangu korral. Vähemalt üldjuhul ei kaitse puutumatus Riigikogu liiget maine kahjustamise eest (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 54).

5. PS ei ava Riigikogu liikme üldise puutumatus täpsemat sisu, jättes seadusandjale küllaltki avara otsustusruumi küsimuses, milliseid sunnimeetmeid ja millises korras tohib Riigikogu liikme suhtes kohaldada (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 38). Näiteks on

üldjuhul seadusandja otsustada, kas Riigikogu liikme puutumatus hõlmab ka sõltumatut eelkontrolli Riigikogu liikme juures läbiotsimise toimetamiseks (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p-d 53–56). Samuti ei ole Riigikohus pidanud kommenteeritava paragrahvi esimese lausega vastuolus olevaks varem kehtinud seadust, mis ei näinud ette erikorda kriminaalasja meneteleja poolt Riigikogu liikme e-kirjade väljanõudmiseks Riigikogu Kantseleilt (vt RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 65; alates 01.01.2015 sätestab sellise erikorra KrMS § 382² lg 4). Seadusandja otsustusruum Riigikogu liikme puutumatus sisustamisel ei ole siiski piiratu. Ühelt poolt ei luba § 76 esimene lause kehtestada Riigikogu liikme puutumatus sedavõrd kitsa või ebatõhusana, et see moonutaks puutumatus olemust, jättes kaitse alt välja selle instituudi tuuma. Teisalt ei võimalda demokraatliku õigusriigi ja riigivõimu seaduslikkuse põhimõtted ning põhiõigused muuta Riigikogu liikmeid puutumatus instituudi abil karistamatuteks või anda neile õigusi, mis kahjustavad ebaproportsionaalselt avalikku korda või teiste isikute õigusi ja huve. Küsimus, kas seadusandja kujundatud Riigikogu liikme üldise puutumatus instituut jääb eespool markeeritud piiridesse, allub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu kontrollile (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 38). Seega võib Riigikogu liikme puutumatus kaitseks kehtestatud kord osutada põhiseadusvastaseks nii kaitseabinõude liigse nõrkuse (nt vahistamispiirangute puudumine) kui ka ülemäärase tugevuse (nt absoluutne vahistamiskeeld) korral.

6. Kaitseabinõud (erimenetlus) Riigikogu liikme puutumatus tagamiseks võivad olla – ja mõnel juhul peavadki olema – eri sunnimeetmete puhul erinevad. See, kas, ja kui, siis milline erikord tuleb luua ühe või teise sunniabinõu kohaldamiseks Riigikogu liikme suhtes, et kommenteeritava paragrahvi esimese lause nõuded saaksid täidetud, oleneb ühelt poolt sellest, mil moel ja määral konkreetne meede rahvaesindaja ülesannete täitmist takistab, ja teisalt selle meetme olemusest ning eesmärgist. Mida suuremal määral abinõu Riigikogu liikme ülesannete täitmist ja seega ka Riigikogu tööd mõjutab, seda kõrgemaid nõudmisi tuleb puutumatus tagamiseks esitada meetme kohaldamise eel- ja/või järelkontrollile. Samas ei tohi Riigikogu liikme puutumatus ebamõistlikult kahjustada meetme eesmärkide saavutamist (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p-d 42–43). Näiteks kui seadusandja kehtestaks korra, mille kohaselt eeldaks läbiotsimine Riigikogu liikme juures õiguskantsleri ettepanekul antud Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekut, oleks see tõenäoliselt PS-ga vastuolus, sest selline erikord ohustaks ebamõistlikult menettustoimingu eesmärki, muutes efektiivse läbiotsimise Riigikogu liikme juures võimatuks (vt ka RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 56).

7. Kommenteeritava paragrahvi esimene lause ei ole otsekohaldatav, vaid üksnes annab seadusandjale õiguse ja paneb talle kohustuse kehtestada Riigikogu liikme puutumatus kaitseks kohane kord. Kehtivas õiguses määratlevad Riigikogu liikme üldise puutumatus sisu ja ulatuse RKLS §-d 18–18⁵ ja KrMS §-d 382¹–382⁴. Nende sätete kohaselt seisneb Riigikogu liikme üldine puutumatus eeskätt järgnevas: (a) Riigikogu liiget ei saa tema enda eelneva nõusolekuta kohustada osalema haldus- ja tsiviilkohtumenetluses ega vääртеomenetluses ega rakendada tema suhtes sundtoomist, kui see takistab Riigikogu liikme ülesannete täitmist; (b) vääртеomenetluses võidakse Riigikogu liikme suhtes rakendada vahetult sundi määral, mis on vältimatult vajalik toimepandud vääртеo fikseerimiseks; (c) vääртеo eest mõistetud aresti kannab Riigikogu liige ajal, kui see ei takista tema osalemist Riigikogu

töös; (d) Riigikogu liikme nõusolekuta võib tema suhtes rakendada Riigikogu liikme ülesannete täitmist takistavaid riikliku järelevalve erimeetmeid (KorS §-d 30–53) üksnes seaduses nimetatud kõrgendatud ohu korral; (e) Riigikogu hoonetes läbiotsimiseks ning seal leitud asitõendite, dokumentide ja sidevahendite kaasaviimiseks ning Riigikogu serverites asuva Riigikogu liikme tööalase kirjavahetuse väljaandmiseks on vajalik riigi peaprokuröri taotluse alusel antud õiguskantsleri nõusolek (KrMS § 382² lg 4); (f) Riigikogu liiget saab kahtlustatavana kinni pidada või sundpaigutada ekspertiisi tegemiseks raviasutusse või kohaldada tema suhtes tõkendina vahistamist, sundtoomist või aresti, kui selleks on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel antud Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõusolek; (g) muud tõkendit peale vahistamise saab Riigikogu liikme suhtes kohaldada, samuti teostada läbiotsimist, läbivaatust ning vara aresti või teha jälitustoiminguid riigi peaprokuröri taotluse alusel antud Tallinna Ringkonnakohtu esimehe nõusolekul. Seadus ei sätesta erikorda Riigikogu liikme ametist kõrvaldamiseks (KrMS § 141). Sellest ei saa ilmselt siiski järeldada, nagu võiks Riigikogu liikmest kahtlustatava või süüdistatava ametist kõrvaldada üldises korras prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruise või kohtumääruise alusel. Tulenevalt PS §-st 64 ei ole Riigikogu liikme ametist kõrvaldamine võimalik.

8. Seda, kas haldus-, tsiviilkohtu- või vääртеomenetluses osalemine, menetlustoimingule allutamine või vääртеokaristuse kandmine takistab „Riigikogu liikme ülesannete täitmist“ või „osalemist Riigikogu töös“ või kas on täidetud muud Riigikogu liikme kriminaalmenetluse välisele menetlustoimingule allutamiseks vajalikud tingimused, otsustab menetleja ise. Spetsiaalset eel- või järeelkontrolli, mida teeks menetlejast sõltumatu otsustaja, pole kõnealuste sunniabinõude kohaldamiseks ette nähtud. Siiski võib Riigikogu liige tugineda puutumata rikkumisele, vaidlustades menetleja otsustust üldises korras (kõrgema astme) kohtus. Mõistet „Riigikogu töö“ tuleb tõlgendada kitsendavalt, lähtudes eeskätt RKKTS §-st 47. Parlamendiliikme puutumata praeguse korra arutelul Riigikogu täiskogus väljendas eelõu algataja esindaja seisukohta, et näiteks kohtumine valijatega ei ole käsitav Riigikogu liikme tööna, mis takistaks tema allutamist puutumatausega kaetud menetlus- või täitetoimingutele (vt XII Riigikogu stenogramm, VIII istungjärk, 20.11.2014, 4. päevakorrapunkt).

9. Riigikogu põhiseaduskomisjoni, Tallinna Ringkonnakohtu esimehe või õiguskantsleri nõusolekut ei ole tarvis Riigikogu liikme kahtlustatavana kinnipidamiseks või tõkendina vahistamise kohaldamiseks, sundtoomiseks, ekspertiisi tegemiseks raviasutusse sundpaigutamiseks, läbiotsimise ja läbivaatuse teostamiseks, vara arestiks, samuti menetlustoimingute tegemiseks ning Riigikogu serverites asuva Riigikogu liikme tööalase kirjavahetuse väljastamiseks, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt (*in flagrante delicto*). Seda, kas konkreetsel juhtumil on tegemist „kuriteolt tabamisega“ (võib osutada vaieldavaks), otsustab menetlustoimingute tegemiseks pädev kriminaalaja menetleja.

10. Pärast seda, kui Riigikogu on andnud õiguskantsleri ettepanekul nõusoleku koostada oma liikme kohta süüdistusakt, pole selle Riigikogu liikme suhtes menetlustoimingute teostamiseks enam Riigikogu põhiseaduskomisjoni, õiguskantsleri ega Tallinna Ringkonnakohtu esimehe luba vaja. Seda tingimusel, et toiming tehakse, menetledes tegu, mis on Riigikogu loaga hõlmatud.

11. Riigikogu liige võib anda Tallinna Ringkonnakohtu esimehele, põhiseaduskomisjonile või õiguskantslerile kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis eelneva nõusoleku immuniteediga kaetud üksikute menetlustoimingute tegemiseks (RKLS § 18 lg 4 ls 2). Seadus ei täpsusta Riigikogu liikme sellise nõusoleku õiguslikke tagajärgi. Kõnealuse normi kehtestanud seaduse eelnõu (396 SE, Riigikogu XII koosseis) seletuskirja kohaselt pole Riigikogu liikme nõusoleku korral Tallinna Ringkonnakohtu esimehe, Riigikogu põhiseaduskomisjoni või õiguskantsleri nõusolekut menetlustoimingu tegemiseks enam vaja. Siiski on mõeldav ka tõlgendus, et Riigikogu liikme nõusolek menetlustoiminguga ei vabasta ringkonnakohtu esimeest, põhiseaduskomisjoni või õiguskantslerit kohustusest riigi peaprokuröri taotlus läbi vaadata ega välista erandjuhtudel ka taotluse rahuldamata jätmist (eeskätt siis, kui on alust kahelda, et Riigikogu liiget on nõusoleku andmiseks ebakohaselt survestatud). Võimalusel teha puutumatuslega kaetud menetlustoiming Riigikogu liikme enda nõusolekul on praktikas siiski vähene tähtsus. Küsides menetlustoiminguks esmalt Riigikogu liikme enda nõusolekut ja asudes taotlema pädeva organi eriluba alles pärast Riigikogu liikme keeldumist, riskib prokuratuur enamikul juhtudel üllatusmomenti eeldava menetlustoimingu nurjumisega.

12. Riigikogu liikme puutumatus ühel konkreetsel juhtumil – tema kriminaalvastutusele võtmisel – seisneb kommenteeritava paragrahvi teise lause kohaselt nõudes, et selleks toiminguks peab olema õiguskantsleri ettepanekul antud Riigikogu koosseisu enamuse nõusolek (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22). Kõnealuse sätte mõte on tagada seadusandliku võimu korrakohane toimimine, vältides kriminaalmenetluse kasutamist poliitilise võitluse vahendina. Norm peab eeskätt tõkestama poliitiliselt motiveeritud valikulist õigusemõistmist Riigikogu liikmete üle. Viimast võidakse kasutada näiteks parlamendi tahte mõjutamiseks või poliitiliseks kättemaksuks. Ühtlasi võtab § 76 teine lause teistelt võimuharudelt võimaluse muuta õiguskantsleri ja Riigikogu nõusolekuta Riigikogu koosseisu (vt PS § 64 lg 2 p 2). Selliselt tagab § 76 teine lause vahetult ka demokraatia põhimõtet (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 26). Samuti hõlmab sätte eesmärk parlamendivähemuse kaitset (RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27).

13. Kehtiv kriminaalmenetlus- ega karistusõigus ei kasuta kriminaalvastutusele võtmise mõistet. Riigikohtu seisukoha järgi tuleb Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmist kommenteeritava paragrahvi teise lause tähenduses vaadelda ajas kulgeva protsessina, mis algab Riigikogu liikme suhtes süüdistusakti koostamise (KrMS § 226 lg 1) või temaga kokkuleppe sõlmimisega (KrMS § 245) ja lõpeb kohtuotsuse jõustumise või kriminaalmenetluse lõpetamisega. See tähendab, et kui isik on Riigikogu liige juba kohtueelse menetluse lõpuleviimise ajal, on õiguskantsleri ettepanekul antud Riigikogu koosseisu enamuse nõusolek vajalik isiku suhtes süüdistusakti koostamiseks või temaga kokkuleppe sõlmimiseks. Kui aga isik süüdistusakti koostamise või temaga kokkuleppe sõlmimise ajal veel Riigikokku ei kuulu, ent tema volitused Riigikogu liikmena tekivad enne järgneva kriminaalmenetluse (kohtumenetluse) lõppu, algab Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmine § 76 teise lause tähenduses menetleja esimese toiminguga, mis tehakse pärast süüdistatava Riigikogu liikme volituste tekkimist. Seega on sellise toimingu tegemiseks vaja ka õiguskantsleri ettepanekul antud Riigikogu nõusolekut. See ei puuduta menetleja toiminguid, mis on seotud immuniteedimenetluse alustamisega (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 32).

14. Riigikogu liikme „kriminaalvastutusele võtmise“ ehk tema kohta süüdistusakti koostamise täpsem kord on sätestatud KrMS § 382¹ lg-tes 2 ja 3, §-des 382⁵–382¹⁰, RKLS §-s 18⁵ ja RKKTS §-des 149–151. KrMS ei reguleeri otsesõnu Riigikogu nõusoleku andmist Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks olukorras, kus isikust saab Riigikogu liige pärast tema kohta süüdistusakti koostamist, kuid enne kriminaalmenetluse lõppu. Kohtupraktika kohaselt on Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamise erikord aga kohaldatav ka selleks, et õiguskantsler ja Riigikogu saaksid otsustada, kas teha ettepanek ja anda nõusolek pärast süüdistusakti koostamist Riigikogu liikmeks saanud isiku suhtes kriminaalmenetluse (kohtumenetluse) jätkamiseks või mitte (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 33; RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 52). Samuti tuleb KrMS § 382⁵ jj *mutatis mutandis* kohaldada Riigikogu liikmega kokkuleppemenetluses kokkuleppe sõlmimiseks, ehkki seadus seda otsesõnu ette ei näe. Kokkuleppe sõlmimine kujul, nagu kehtiv kriminaalmenetlusõigus selle ette näeb, on kvalifitseeritav Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks kommenteeritava paragrahvi teise lause tähenduses (vt komm 13). Seda, et Riigikogu liikmega kokkuleppe sõlmimiseks peab olema õiguskantsleri ettepanekul antud Riigikogu koosseisu enamuse nõusolek, kinnitab ka RKLS § 18 lg 4. Osutatud säte ei võimalda Riigikogu liikmel immuuniteedist loobuda, lubades tal anda nõusoleku vaid üksikuteks üldise puutumatuslega kaetud menetlustoiminguteks.

15. Õiguskantsler esitab ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks Riigikogule riigi peaprokuröri kirjaliku põhjendatud taotluse alusel. Õiguskantsler tutvub vajaduse korral kriminaaltoimiku materjaliga ja kujundab oma arvamuse, vältides tõendite hindamist. Õiguskantsler on õigustatud ja kohustatud jätma ettepaneku Riigikogule tegemata üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks „ilmselgelt põhjendamatu“ (vt ka § 139 komm 33). Õiguskantsleri ettepaneku arutelu Riigikogus algab selle esitaja ettekandega, millele järgnevad Riigikogu liikmete küsimused ettekandjale ja läbirääkimised. Riigikogu liige, kelle kohta süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmist arutatakse, võib soovi korral esineda kuni viie minutise sõnavõtuga. Õiguskantsleri ettepaneku toetamiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus (51 poolthäält).

16. Seadus ei sätesta kriteeriume, millest lähtuvalt peaks Riigikogu otsustama, kas anda nõusolek oma liikme kohta süüdistusakti koostamiseks või temaga kokkuleppemenetluses kokkuleppe sõlmimiseks. Tulenevalt parlamentaarse immuuniteedi olemusest oleks kommenteeritava paragrahvi mõttega vastuolus, kui Riigikogu hakkaks otsust tehes hindama tõendeid või andma oma liikme väidetavale teole karistusõiguslikku hinnangut. See on kriminaalasja lahendava kohtu ülesanne. Kuriteokahtluse tõendatuse ja materiaalõigusliku põhjendatuse sisuline hindamine parlamendis võiks viia ka süütuse presumptsiooni rikkumiseni. PS mõttega oleks enim kooskõlas, kui Riigikogu keelduks nõusoleku andmisest vaid juhul, kui on alust arvata, et tegemist on poliitiliselt motiveeritud kriminaalmenetlusega Riigikogu liikme ebaõiglasel süüdistamiseks (*fumus persecutionis*). Sellist tõlgendust toetab ka Veneetsia komisjoni seisukoht (vt komm 1), mille kohaselt peaks parlamendiliikme puutumatus jääma püsima (ära võtmata) vaid siis, kui on põhjust kahtlustada, et menetteja otsustuses parlamendiliikmele süüdistus esitada on parteipoliitiline komponent.

17. Riigikogu nõusolek oma liikme kohta süüdistusakti koostamiseks laieneb vaid õigus-kantsleri taotluses märgitud teole. Süüdistusakti koostamine mõne muu teo osas eeldab Riigikogu uut nõusolekut (KrMS § 382¹⁰ lg 1), teole antava õigusliku hinnangu muutmine aga mitte (KrMS § 382¹⁰ lg 3). Otsustamaks, kas muudetud või täiendatud süüdistuses kirjeldatud tegu on sama, mille osas Riigikogu süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andis, tuleb lähtuda samadest kriteeriumidest nagu PS § 23 lg-s 3 sätestatud teo mõiste sisustamisel (vt nt RKKKo 18.01.2010, 3-1-1-57-09, p-d 16–18 ja RKKKo 25.02.2014, 3-1-1-10-14, p 7 jj). Ühe jätkuva teo osategude (vt nt RKKKo 01.04.2004, 3-1-1-4-04, p 13) lisandumine süüdistusse Riigikogu uut nõusolekut ei eelda. Riigikohus on pidanud kommenteeritava paragrahvi teise lausega sarnaselt sõnastatud PS § 153 lg 1 eesmärki mitteteenivaks seda, kui iga uue ilmsiks tulnud kuriteoepisoodi osas või kuriteo tehilude mõningase muutumise tõttu tuleks taotleda uut luba immuniteeti omava isiku kriminaalvastutusele võtmiseks. Kriminaalvastutusele võtmise ettepanekus osutamata teona tuleb seega mõista üksnes tegu (süüdistust), mis olemuslikult erineb teost, mille osas on kriminaalvastutusele võtmiseks luba antud (nt pistise võtmise asemel süüdistus mõrvas või mootorsõiduki jooabeseisundis juhtimise asemel süüdistus valimiste võltsimises vms) (RKKKo 05.05.2003, 3-1-1-42-03, p 25). KrMS § 382¹⁰ lg 1 välistab siiski võimaluse esitada Riigikogu liikmele Riigikogu täiendava loata süüdistust uues iseseisvas teos, isegi, kui selle teo kvalifikatsioon on sama mis Riigikogu loaga kaetud teol.

18. Riigikogu otsus anda nõusolek oma liikme kohta süüdistusakti koostamiseks kehtib edasi ka pärast seda, kui samal isikul tekivad volitused Riigikogu järgmise koosseisu liikmena, st Riigikogu uue koosseisu nõusolek sama isiku sama teo kohta süüdistusakti koostamiseks (kriminaalmenetluse jätkamiseks) pole vajalik (KrMS § 382⁶ lg 5, vt ka RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p-d 46–51). Sama põhimõtte kehtib ka üksikute menetlustoimingute tegemiseks antud loa puhul (KrMS § 382² lg 7).

19. On diskuteeritav, kas Riigikogu liige saab tema kohta süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmise või sellest keeldumise kohta tehtud Riigikogu otsuse vaidlustada. PSJKS § 16 kohaselt võib isik, kes leiab, et Riigikogu otsusega on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu otsus. Riigikogu otsus anda süüdistusakti koostamiseks nõusolek ei saa Riigikogu liikme õigusi rikkuda, sest Riigikogu liikme puutumatus on kehtestatud parlamendi kui institutsiooni kaitseks, subjektiivseid õigusi kommenteeritavast paragrahvist parlamendiliikmele ei tulene. Seevastu Riigikogu keeldumine süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmiseks võtab Riigikogu liikmelt võimaluse kaitsta kohtumenetluses (PS § 15 lg 1) enda au ja head nime (§ 17) ning vältida olukorda, kus ta jääks oma saatuse suhtes liiga kauaks ebakindlasse olukorda, mis kuriteokahtluse püsimisega paratamatult kaasneb (vt ka RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p 593). Seega riivab Riigikogu keeldumine süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmisest Riigikogu liikme subjektiivseid õigusi, mistõttu peaks Riigikogu liikmel olema võimalik seda otsust PSJKS §-s 16 jj ette nähtud korras vaidlustada. Riigikogu liikme kaebuse alusel saab Riigikohus kontrollida, kas saadikupuutumatus kaitse kaalub konkreetsel juhul üles Riigikogu liikme subjektiivsete õiguste riive. Selleks tuleb hinnata ühelt poolt keeldumise teadaolevate põhjuste kooskõla immuniteedi eesmärgiga ja nende põhjuste kaalukust ning teiselt poolt seda, kuivõrd rasked tagajärjed on keeldumisel

Riigikogu liikme jaoks. Riigikogu otsuse tühistamine tuleb kõne alla näiteks juhul, kui süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmisest keeldumine näib olevat tingitud soovist, et kuriteokahtlus opositsioonilise rahvasaadiku suhtes jääks tema (ja tema erakonna) mainekahju süvendamiseks püsima pikemaks ajaks, või kui on alust arvata, et keeldumisega survestatakse saadikut Riigikogust tagasi astuma. Õiguskantsleri otsustust keelduda Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmiseks ettepaneku tegemisest võiks Riigikogu liikmel olla võimalik vaidlustada kohustamiskaebusega (HKMS § 37 lg 2 p 2) halduskohtumenetluses. Ükski teine isik ega organ peale puudutatud Riigikogu liikme enda ei saa tema kriminaalvastutusele võtmise kohta käivaid õiguskantsleri ja Riigikogu otsustusi vaidlustada. Muu hulgas ei saa seda teha Riigikogu liikme väidetavas kuriteos kannatanu (KrMS § 37 lg 1), sest kannatanul ei ole subjektiivset õigust nõuda riigilt tema õigusi kahjustanud isiku kriminaalkorras süüditunnistamist ja karistamist (vt nt RKKKm 22.06.2009, 3-1-1-47-09, p 17). Tallinna Ringkonnakohtu esimehe määrus või Riigikogu põhiseaduskomisjoni või õiguskantsleri otsus Riigikogu liikme suhtes üldise puutumatusena kaetud menettlustoimingute tegemise lubamiseks või sellest keeldumiseks tõenäoliselt vaidlustatav ei ole.

20. Õiguskantsleri keeldumine kommenteeritavas paragrahvis ja KrMS §-s 382⁶ nimetatud ettepaneku tegemisest, nagu ka Riigikogu keeldumine nõusoleku andmisest oma liikme kohta süüdistusakti koostamiseks või temaga kokkuleppe sõlmimiseks ei tähenda seda, et kriminaalmenetlus Riigikogu liikme suhtes tuleks lõpetada. Süüdistusakt on võimalik koostada pärast Riigikogu liikme volituste lõppu, arvestades eriti asjaolu, et KarS § 81 lg 6¹ ja RKLS § 18¹ lg 1 kohaselt peatub kuriteo aegumine, kui Riigikogu liige on kuriteo toimepanemises kahtlustatav. Kriminaalmenetluse sisuline seiskumine Riigikogu liikme ametiaja lõpuni võib tähendada küll seda, et väidetava kuriteo tõendamine osutub raskeks või isegi võimatuks. Välistatud ei ole aga seegi, et riigi peaprokurör esitab õiguskantslerile uue taotluse, kui põhjused, millele tuginedes õiguskantsler varasema taotluse tagastas (KrMS § 382⁶ lg-d 3 ja 4), on kõrvaldatavad ja kõrvaldatud. Kuna Riigikogu oma liikme kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmata jätmist ei põhjenda, on Riigikogu keelduva otsuse korral korduvtaotluse ja õiguskantsleri uue ettepaneku esitamise võimalikkus küsitavam, ehkki mitte täiesti välistatud.

21. 1920. a PS § 49 lg 1 sätestas: „Ilma Riigikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhtumised, mil ta on tabatud kuriteolt. Niisugusel juhtumisel antakse vangistusest teada ühes selle põhjustega mitte hiljemini kui 48 tunni kestes Riigikogu Juhatusele, kes paneb selle ette Riigikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul.“ Lõige 2 andis Riigikogule õiguse oma liikmele määratud vangistuse või muu kitsenduse edasi lükata kuni Riigikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni. 1937. a PS § 79 lg 1 sätestas: „Ilma Riigivolikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhud, kui ta on tabatud süüteoalt. Vangistamisest ja selle põhjustest teatatakse mitte hiljemini kui neljakümne kaheksa tunni kestel Riigivolikogu juhatusele, kes esitab selle Riigivolikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul.“ Lõige 2 andis Riigivolikogule õiguse oma liikmele määratud vangistust või muid kitsendusi edasi lükata kuni Riigivolikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni. Paragrahv 89 nägi ette, et § 79 kohaldatakse vastavalt ka Riiginõukogule ja tema liikmeile.

V PEATÜKK

VABARIIGI PRESIDENT

PARAGRAHV 77

Vabariigi President on Eesti riigipea.

1. 1920. a PS järgi täitis riigipea ülesandeid mitu organit: peaminister, tollase nimetusega riigivanem (§ 61 alusel riigi esindaja, riigivanema ametinimetus võõrkeeltes oli president), Vabariigi Valitsus kollegiaalselt (§-s 60 toodud pädevuses, sh p 8 järgi armuandmise õigus), Riigikogu juhatus (§ 53 – seaduste väljakuulutamise), Riigikogu (§ 59 – valitsuse nimetamine ja vabastamine).

2. Poliitiline ebastabiilsus muutis ainuisikulise riigipea institutsiooni sisseseadmise nõude kõigi aastatel 1926–1933 üritatud või algatatud PS muutmise eelnõude osaks. PS 1933. a parandustega nähtigi ette ulatuslike volitustega otse valitud riigivanem, samas nõrgestati Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse rolli. Riigivanemale anti mh õigus saata Riigikogu ennetähtaegselt laiali ja kehtestada Riigikogus menetletav seaduseelnõu „edasilükkamatu riikliku vajaduse korral“ dekreediga. Sise-, välis- ja julgeolekupoliitika juhina määratleti riigivanem. Vabariigi Valitsus ühes seda juhtiva peaministriga asus riigivanema juures ja täitis peamiselt korraldavat rolli (vt tervikuna muudetud ptk V ja § 65). 1934. a 12. märtsi riigipöördest kuni 1937. a PS jõustumiseni tegutses riigipea ülesannetes peaminister.

3. Rahvuskogus 1937. a vastu võetud ja 1938. a jõustunud uue põhiseaduse preambulis on märgitud lähtumine võimuharude tasakaalustatuse põhimõttest: „[---] riiki juhivad valitavad riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl [---]“. PS kohaselt säilistas riigipea siiski tõhusad ja nõrgalt tasakaalustatud juhtimishoovad, mh õiguse katkestada Riigivolikogu istungjärke ning määrata „riiklikel kaalutlustel“ Riigivolikogu ennetähtaegsed valimised või kujundada ümber Riiginõukogu. Peaministri, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu roll riigielu suunamisel oli võrreldes riigipeaga piiratum. Riigipea otsevalimisest lubas PS loobuda, kui Riigivolikogu, Riiginõukogu ning maa- ja linnaomavalitsuste esindajate kogu seadsid kõik üles ühe ja sama presidendikandidaadi. Nõnda kujuneski praktikas olukord, kus riiki juhtis valimiskogus valitud president, mitte ainsana otse valitud Riigivolikogu.

4. Kõik viis 1991. aastal Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõu nägid ette ainuisikulise riigipea (riigivanem, president) institutsiooni. Kui eelnõude seletuskirjades või sõnavõttudes üldiselt konstateeriti eeskju võtmist 1937. aasta PS-st, siis riigipea institutsiooni puhul rõhutati samavõrd 1937. aasta PS-st distantseerumist. Nii märkis J. Adams, et tema töögrupi poolt „on aluseks võetud Saksamaa praegu kehtiv põhiseadus, samuti Austria oma“. Riigipea positsiooni kujundamisel ei võetud aluseks mitte 1937. a PS, vaid eeskjuks oli Kesk-Euroopas levinud riigipea institutsioon, mis on piiratud võimuga president (Põhiseaduse Assamblee protokollid, lk 192 jj). J. Adamsi töögrupp määratles, et „Riigivanem on Eesti riigi esindaja ja riigivõimu ühtsuse kandja“ (eelnõu § 42 lg 2). Tsiteeritud lause viimast poolt tuleb pidada eksi-tavaks, sest riigivõimu ühtsuse kandja saab olla vaid monarh või presidentaalse riigivalitsemise vormiga riigi riigipea. Ligilähedast määratlust sisaldasid ka teised esitatud eelnõud, v.a J. Raidla töögrupi oma, kus riigipea peatüki sissejuhatav paragrahv oli formuleeritud täpselt nii, nagu see on kehtivas PS-s. Üldiselt toetati Põhiseaduse Assamblees seisukohta, et riigipeal peab olema piiratud poliitiline võim, tal on esindusfunktsioon ning ta on vahekohtunik, s.o võimude tasakaalustaja rollis (nt Põhiseaduse Assamblee protokollid, lk 70 jt). Lühidalt, tegu pidi olema parlamentaarse vabariigi riigipeaga.

5. Eesti Vabariigi Presidendi institutsioon ongi üldjoontes selliseks kujunenud, nagu Põhiseaduse Assamblee seda ette nägi. Erilist rõhutamist väärrib presidendi ühiskonda ühendav, riigivõimu stabiilsust kindlustav ja põhiseaduslikke institutsioone tasakaalustav funktsioon. Kui Eesti ühtsuse, s.o ühiste eesmärkide ja väärtuste edendamine piirdub peamiselt kõnede, seisukohavõttude jms PS-s otseselt reguleerimata tegevusega, siis teiste funktsioonide täitmiseks näeb PS ette vastavad aktid ja toimingud. Näiteks on riigipeal Riigikogus vastu võetud seaduste suhtes edasilükkava veto õigus ja õigus otsustada valitsuse taotlusel Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise, kui Riigikogu on avaldanud valitsusele või peaministrile umbusaldust. Kui aasta riigieelarve jääb õigeaegselt vastu võtmata või uus valitsus moodustamata, on ennetähtaegsed parlamendivalimised kohustuslikud. Nõnda on see ka siis, kui Riigikogu on otsustanud konkreetse riigielu küsimuse asemel panna rahvahääletusele seaduseelnõu ja see jääb vastu võtmata. Need tasakaalumechanismid on kogu PS kehtimise aja vältel pikaajalised valitsuskriisid ära hoidnud ja sellega toetanud stabiilse poliitilise kultuuri teket. Lisaks eeltoodule on riigipeal hulk muid, näiliselt vähem sisulisi ülesandeid, alates põhiseaduslike institutsioonide juhtide kandidaatide valikust ja Eesti esindamisest välissuhtlemises kuni riiklike autasude andmiseni.

PARAGRAHV 78

Vabariigi President:

- 1) esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises;
- 2) nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad;
- 3) kuulutab välja Riigikogu korralised valimised ja vastavalt põhiseaduse paragrahvidele 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu erakorralised valimised;

- 4) kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu vastavalt põhiseaduse paragrahvile 66 ja avab selle esimese istungi;
- 5) teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks vastavalt põhiseaduse paragrahvile 68;
- 6) kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse paragrahvidele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele;
- 7) annab seadlusi vastavalt põhiseaduse paragrahvidele 109 ja 110;
- 8) algatab põhiseaduse muutmist;
- 9) määrab peaministri kandidaadi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 89;
- 10) nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed vastavalt põhiseaduse paragrahvidele 89, 90 ja 92;
- 11) teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametissenimetamiseks;
- 12) nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi;
- 13) nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud;
- 14) [Kehtetu – RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]
- 15) annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid;
- 16) on Eesti riigikaitse kõrgeim juht;
- 17) teeb Riigikogule ettepanekud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning vastavalt põhiseaduse paragrahvile 129 erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks;
- 18) kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni vastavalt põhiseaduse paragrahvile 128;
- 19) vabastab süüdimõistetud nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;
- 20) algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt põhiseaduse paragrahvile 145.

1. PS annab ammendava loetelu riigipea ülesannetest ja välistab nende seadusega laiendamise, kuid lubab laiendada valitsuse (vrd § 87 p 9) ja parlamendi ülesandeid (vrd § 65 p 16).

President esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises

2. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 7 kohaselt loetakse riigipead riigi rahvusvahelise suhtlemise organite seas riiki esindavaks ilma erilise volituseteta (*ex officio*). Esindamine rahvusvahelises suhtlemises ei tähenda üksnes suhtlemist teiste riikidega, vaid laieneb ka suhetele rahvusvaheliste organisatsioonide ja muude rahvusvahelise õiguse subjektidega (nt Püha Tool, Malta Rüütliordu).

3. Eestit esindab Euroopa Liidu Ülemkogus peaminister. Vastastikusel kokkuleppel on peaministri äraolekul teda ühel korral asendanud Vabariigi President.

President nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad

4. J. Adamsi töögrupi eelnõu sidus Vabariigi Presidendi selle ülesande täitmise lisaks Vabariigi Valitsuse ettepanekule ka Riigikogu välisloimekonna (väliskomisjoni) nõusolekuga. Vabariigi President teostab diplomaatiliste esindajate nimetamise ja tagasikutsumisega aktiivset (diplomaatiliste esindajate nimetamine) ja passiivset (diplomaatiliste esindajate vastuvõtmine) saatkonnaõigust. Kuigi diplomaatilised esindajad rahvusvahelise õiguse kohaselt on kõik välisesinduste diplomaatilised teenistujad, on VätS piiranud Vabariigi Presidendi aktiivset saatkonnaõigust ning vastavalt rahvusvahelisele tavale jätnud presidendi pädevusse üksnes suursaadikute kui diplomaatiliste esinduste juhtide nimetamise ja tagasikutsumise. Väss § 7 märgib küll ka saadikute nimetamist ja tagasikutsumist ning saadikute volikirjade vastuvõtmist, ent praktikas piirdub presidendi saatkonnaõiguse teostamine siiski välisesinduste juhtide tasemega.

5. Vastavalt VätS-le esitab erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi Vabariigi Valitsusele välisminister. Vabariigi Valitsus kinnitab erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadi. Kooskõlastatult Vabariigi Presidendiga taotleb välisminister seejärel erakorralise ja täievolilise suursaadiku kandidaadile asukohariigi valitsuse *agrément*'i (diplomaatiliselt heakskiitu). Välisriigi välisministeeriumi vastuse saamiseni käsitletakse kandidaadi nime ja tema isiku kohta käivaid andmeid konfidentsiaalsetena. Pärast *agrément*'i saamist nimetab Vabariigi President erakorralise ja täievolilise suursaadiku ametisse ja kirjutab alla tema volikirjale. Seejärel annab välisminister VätS § 28 alusel vajalikud teenistusalased käskkirjad. Erakorralise ja täievolilise suursaadiku kutsub ametikohalt tagasi Vabariigi President Vabariigi Valitsuse ettepanekul ja kirjutab alla tagasikutsumiskirjale (VätS § 41 lg 2).

6. Eristada tuleb suursaadiku auastme andmist ning erakorralise ja täievolilise suursaadiku lähetamist välisriiki või rahvusvahelise organisatsiooni juurde. Erakorralise ja täievolilise suursaadiku kohale võib lähetada ka karjääridiplomaadi, kellel suursaadiku auastet ei ole.

7. Välisriikide erakorraliste ja täievoliliste suursaadikute volikirjade vastuvõtmine korraldatakse piduliku tseremoonianä, mille puhuks on üles rivistatud ka auvahtkond.

8. VSS § 7 p 4 järgi on Vabariigi Presidendil õigus kuulutada välisriigi diplomaatilise esinduse juht rahvusvahelise õiguse kohaselt *persona non grata*'ks.

President kuulutab välja Riigikogu korralised valimised ja vastavalt PS §-dele 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu erakorralised valimised

9. Vastavalt RKVS-le kuulutab Vabariigi President Riigikogu korralised valimised oma otsusega välja hiljemalt kolm kuud enne Riigikogu valimiste päeva (Riigikogu korraliste valimiste toimumise aja kohta vt § 60 lg 3 komm).

10. Vabariigi President peab välja kuulutama Riigikogu erakorralised valimised:

- 1) kui 14 päeva jooksul, arvates peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule, on valitsuse koosseis Vabariigi Presidendile esitamata (§ 89 lg 6);
- 2) kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust (§ 105 lg 4) või
- 3) kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust (§ 119).

Erakorralised valimised tuleb välja kuulutada kolme päeva jooksul, arvates selle aluseks oleva juriidilise fakti asetleidmisest (RKVS § 3 lg 1 p-d 1 ja 2).

11. Vabariigi Presidendil ei ole neis küsimustes vaba otsustust, samuti ei saa ta § 119 kitsendavat tõlgendust kasutades erakorralisi valimisi esile kutsuda. Aasta riigieelarves sisalduvad üldnormid võivad olla PS järelevalve objektiks, seega saab Vabariigi President teoreetiliselt nende tõttu vetot kasutada. Arvestades seda, et vetole vaatamata jõustub aasta riigieelarve ikkagi (vt § 118 komm-d), on eelistatum, et vajadusel vaidlustab aasta riigieelarves sisalduvad põhiseadusvastased üldnormid õiguskantsler. Et erakorraliste valimiste mõte on asendada tegutsemisvõimetuks muutunud Riigikogu, tuleb Vabariigi Presidendil erakorralised valimised välja kuulutada üksnes juhul, kui aasta tulude ja kulude eelarvet ei ole suudetud PS-s näidatud aja jooksul vastu võtta, mitte juhul, kui Vabariigi President on jätnud aasta riigieelarve seaduse välja kuulutamata ja see on saadetud tagasi Riigikogule või see on saadetud Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalveks ning pole seetõttu kahe kuu jooksul eelarveaasta algusest uuesti vastu võetud.

12. Erakorraliste valimiste väljakuulutamine on võimalik ka juhul, kui Riigikogu on peaministrile või Vabariigi Valitsusele avaldanud umbusaldust ning Vabariigi Valitsus on teinud Vabariigi Presidendile vastava ettepaneku. Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks on ette nähtud kolmepäevane tähtaeg (§ 97 lg 4). Tähtaega tuleks hakata lugema Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamisele järgnevast päevast. Antud juhul ei ole Vabariigi Presidendil Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise kohustust. Sellise korralduse eesmärk on vältida valitsuse ebastabiilsust, mis oleks riigielu arengule kahjulik. Erakorraliste valimiste võimalus distsiplineerib Riigikogu: peaministrile või valitsusele umbusalduse avaldamise põhjus peab olema piisavalt tõsine. Vabariigi President on seotud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Ettepaneku esitamine tuleb seega otsustada valitsuse istungil. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib sisaldada Riigikogu erakorraliste valimiste vajalikkuse põhjendust, Vabariigi President pole aga selle põhjendusega seotud. Presidendi kaalutlused peaksid seonduma tema rolliga riigielu tasakaalustatuse ja stabiilsuse tagamisel. Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise põhjus võib olla näiteks see, et on vähenäoline uue tegusa valitsuse moodustamine sama Riigikogu koosseisu puhul.

President kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu vastavalt PS §-le 66 ja avab selle esimese istungi

13. PS § 66 järgi toimub Riigikogu uue koosseisu esimene istung kümne päeva jooksul, arvates valmistulemuse väljakuulutamisest. Vabariigi Presidendil on õigus valida nimetatud tähtaja piires täpne aeg.

14. Enamasti on Riigikogu uue koosseisu esimese istungi ajaks määratud esmaspäev. Tegemist ei ole siduva tavaga: Riigikogu XIV koosseis tuli esimest korda kokku neljapäeval. Vabariigi President peab uue Riigikogu koosseisu esimesel istungil ning ka korraliste istungjärkude avaistungitel kõne.

President teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks vastavalt PS §-le 68

15. PS § 68 kohaselt võib Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks teha ettepaneku Vabariigi President, Vabariigi Valitsus või vähemalt 21 Riigikogu liiget. Näiteks võib Vabariigi Presidendi ettepanekut ajendada vajadus kuulutada välja erakorraline või sõjaseisukord, mobilisatsioon või demobilisatsioon, vajadus ametisse nimetada kõrge riigiametnik või lahendada muu oluline küsimus. Riigikogu erakorraline istungjärg on kokku kutsutud ka Vabariigi Presidendi valimiseks, ka selleks tohib ettepaneku teha riigipea ise. Vastavalt RKKTS-le (§ 51 lg 1) kutsub Riigikogu esimees erakorralise istungjärgu kokku ettepaneku tegija taotletud ajal ja ettepanekus näidatud päevakorraga (vt ka § 68 komm-d). Kui erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotlus on nõuetekohane ja selle on esitanud õigus-
tatud subjekt, pole Riigikogu esimehel õigust erakorraline istungjärg kokku kutsumata jätta.

President kuulutab välja seadused vastavalt PS §-dele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele

16. Väljakuulutamine Vabariigi Presidendi otsusega on enne seaduse avaldamist viimane menetlus, milleta seadus ei saa õigusjõudu. Väljakuulutamine võib olla formaalne protsess (nagu tänapäeva konstitutsiooniliste monarhiate puhul) või sisaldada poliitilist või põhiseaduslikku kontrolli või mõlemat, st vetoõigust.

17. Vastavalt PS § 105 lg-le 3 kuulutab Vabariigi President rahvahääletusel vastuvõetud seaduse välja viivitamatult, st sellisel juhul on väljakuulutamine Vabariigi Presidendi kohustus ja olemuselt formaalne protsess.

18. Teisiti on §-s 107 sätestatu puhul: president võib jätta seaduse välja kuulutamata, kui selleks on juriidiline või poliitiline motiiv. Seda õigust võib ta kasutada 14 päeva jooksul seaduse saamisest. Tähtaja möödalaskmisel on Vabariigi President kohustatud seaduse välja kuulutama, st ka sel juhul on tegemist formaalse protsessiga.

19. Vabariigi President kontrollib väljakuulutamiseks saadetud seaduse ehtsust (st võrdleb saadud seaduse teksti Riigikogus vastu võetud tekstiga), menetluse põhiseaduspärasust (piisavat häälteenamust seaduse vastuvõtmisel, erakorralise istungi puhul kvooruminõude täidetust jms) ja seaduse sisulist kooskõla PS-ga. 14 päeva jooksul on presidendil üldjuhul võimalik leida üksnes ilmselgelt põhiseadusvastased sätted. Ülejäänud vastuolud PS-ga peaksid ilmneema õiguskantsleri abstraktse normikontrolli või kohtute või KOV volikogu algatatud konkreetse normikontrolli käigus. Enamasti on seaduse vetostamist põhjendatud põhi-
seaduslikkuse argumentidega. Puhtpoliitilistel põhjustel on seadus vetostatud mõnel üksikul

juhul, Riigikogu võttis neil juhtudel seadused muutmata kujul uuesti vastu ja riigipea kuulutas need seejärel Riigikohtusse pöördumata välja.

20. Kui Vabariigi President otsustab seaduse välja kuulutamata jätta, siis peab ta saatma seaduse põhjendatud otsusega Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab seaduse muutmata kujul uuesti vastu, on Vabariigi Presidendil õigus esitada Riigikohtule taotlus tunnistada seadus PS-ga vastuolus olevaks samadel alustel, mis ta tõi välja oma motiveeritud otsuses seaduse Riigikokku tagasisaatmisel. Vabariigi Presidendil on õigus ka Riigikohtusse pöördumisest loobuda, sel juhul kuulutab ta seaduse välja. Kui Riigikogu küll muudab tagasi saadetud seadust, ent ei lahenda Vabariigi Presidendi osutatud õiguslikku probleemi või tekivad uued probleemid, on Vabariigi Presidendil õigus seadus uuesti välja kuulutamata jätta ja Riigikogule tagasi saata. Selline on olnud ka riigiõiguslik praktika.

21. 01.07.2020 seisuga on Vabariigi President jätnud seaduse välja kuulutamata 68 korda, neist neli korda pärast tagasi saadetud seaduse muudetud kujul vastuvõtmist. Viiel korral on seadus muutmata kujul uuesti vastu võetud ja Vabariigi President on selle Riigikohtusse pöördumata välja kuulutanud. Vabariigi President on Riigikohtult taotlenud välja kuulutamata jäetud ja Riigikogus muutmata kujul uuesti vastu võetud seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist kuueteistkümnel korral. Riigikohus on rahuldanud üksteist seesugust taotlust.

22. Ratifitseerimis-, denonsseerimis-, ühinemis- ja heakskiitmiskirjadele kirjutab Vabariigi President alla pärast seda, kui ta on vastava seaduse välja kuulutanud ja see on Riigi Teatajas avaldatud ning jõustunud.

President annab seadlusi vastavalt PS §-dele 109 ja 110

23. Seadlus (dekreet) on riigipea antav seadusjäoline akt. Seadluse tohib anda juhtudel, kui parlament ei ole võimeline kokku tulema, ent edasilükkamatud riiklikud vajadused nõuavad seadusjõulise akti kiiret kehtestamist.

24. PS § 109 sätestab Vabariigi Presidendi seadlusandlusõiguse tingimused ja Riigikogu järelekontrolli õiguse (vt § 109 komm-d), mis lubab järeldada, et PS võimaldab Vabariigi Presidendil anda üksnes nn hädadekreete.

25. PS § 110 piiritleb valdkonnad, kuhu Vabariigi Presidendi seadlusandlus ei või ulatuda. Seadlusega ei saa kehtestada, muuta ega tühistada PS, PS §-s 104 loetletud nn konstitutsioonilisi seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega aasta riigieelarvet.

President algatab PS muutmist

26. See õigus on dubleeritud PS § 103 p-s 3 ja § 161 lg-s 1. PS muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri tuleb vormistada vastavalt RKKTS-s sätestatud nõuetele. Riigiõigusliku tava kohaselt annab eelnõu Riigikogule üle Vabariigi President isiklikult, esinedes seejuures poliitilise avaldusega.

27. Seni on Vabariigi President algatanud PS muutmise kahel korral: 08.10.2001 andis L-G. Meri ametist lahkumise kõne lõpul üle PS muutmise eelnõu, mis käsitles riigipea otsevalimist ja konstitutsioonikohtu loomist. 15.05.2007 andis T. H. Ilves oma algatust selgitava poliitilise avalduse järel üle PS muutmise eelnõu kaitseväge juhtimiskorralduse muutmiseks. Esimesena mainitud eelnõu langes Riigikogu IX koosseisu volituste lõppemisel menetlusest välja. Teisena mainitud PS muutmise eelnõu menetlemiseks kiireloomulisena, nagu seda soovitas algataja, ei kujunenud Riigikogus piisavat üksmeelt. Seega otsustati PS muuta kahe järjestikuse Riigikogu koosseisu poolt. Riigikogu XI koosseis võttis PS muutmise seaduse eelnõu 06.05.2008 vastu (poolt hääletas 58 Riigikogu liiget, vastu ega erapooletuid ei olnud). Riigikogu järgmine, XII koosseis võttis PS muutmise seaduse vastu 13.04.2011 (poolt hääletas 67 ja vastu 23 Riigikogu liiget, erapooletuid ei olnud), muudatus jõustus 22.07.2011.

28. Enne nimetatud muudatuste jõustumist nägi § 78 p 11 ette Vabariigi Presidendi õiguse teha Riigikogule ettepanek kaitseväge juhataja või ülemjuhataja ametisse nimetamiseks. Kehtetuks tunnistatud p 14 sõnastus oli järgmine: „14) nimetab ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ja kaitseväge juhataja ettepanekul kaitseväge juhtkonna“. Punktist 18 ja § 128 lg-st 2 jäeti välja sõnad „ning nimetab ametisse kaitseväge ülemjuhataja“. Viited kaitseväge juhatajale ja ülemjuhatajale jäeti välja ka PS § 65 p-st 7, § 74 lg-st 1 ja § 128 lg-st 2, § 127 lg-d 3 ja 4 tunnistati kehtetuks. Kehtima jäi kommenteeritava paragrahvi p 16, mille kohaselt on president Eesti riigikaitse kõrgeim juht; p 15, mille järgi annab president sõjaväelisi auastmeid; ning § 127 lg 2, mille kohaselt on presidendi juures nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu. Vastavalt § 128 lg-le 2 säilib riigipea roll agressiooni määratlemisel ja agressioonile reageerimisel (vt vastavate paragrahvide komm-d). Sellest tuleneb riigipea õigus olla viivitamatult informeeritud kõigest, mis puudutab riigikaitset ja riigi julgeolekut. Kirjeldatud muudatuste järel on selge, et riigikaitset korraldab ja selle toimimise eest vastutab täitevvõim: valitsus ja kaitseminister. Riigikogu rahvaesindusena langetab tähtsaimad riigikaitse otsused, kehtestab riigikaitset reguleerivad seadused ning kontrollib valitsuse tegevust riigikaitse valdkonnas. Presidendil riigikaitse kõrgeima juhina on eelkõige sümboolne ja tseremoniaalne, ent ka tasakaalustav roll. Näiteks võivad olulised kaitseväge personalivalikud sõltuda sõjaväelise auastme andmisest.

29. Sellele, et kaitseväge juhataja õiguslik staatus tuleb viia vastavusse parlamentaarse riigi põhimõtetele, juhtis tähelepanu ka põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. NATO liikmesriikides allub kaitseväge täidesaatvale võimule, st parlamentaarses riigis valitsusele ja presidentaalses riigis presidendile. Alluvuse määratlemisel on oluline ametiisiku ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kord. Kui kaitseväge juhataja nimetas Riigikogu presidendi ettepanekul ja kaitseväge juhtkonna president Vabariigi Valitsuse ja kaitseväge juhataja ettepanekul, tekitas see võimaluse tõlgendada PS nõnda, nagu oleks kaitseväge juhataja eraldi põhiseaduslik institutsioon valitsuse kõrval, mitte valitsuse alluvuses. Kaitseväge juhataja ja kaitseväge õigusliku staatuse ebaselgus tekitaski praktikas konflikte.

President määrab peaministri kandidaadi vastavalt PS §-le 89

30. Vabariigi Valitsuse koosseis sõltub parlamentaarse riigi tavade kohaselt Riigikogust. Et tagada Riigikogu otsustav roll Vabariigi Valitsuse moodustamisel, on ette nähtud võimalus

peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekuks Riigikogule endale, juhul kui Vabariigi President ei esita peaministri kandidaati, keda Riigikogu toetab. Vabariigi President on peaministri kandidaadi määramisel seotud PS-st tuleneva tähtajaga (see on § 89 lg 1 järgi 14 päeva) ning VVS-st tulenevate nõuetega Vabariigi Valitsuse liikmele. Sisuliste kaalutluste osas PS-st või seadusest tulenevaid nõudeid ei ole. Peaministri kandidaat ei pea olema valimised võitnud erakonna esimees ega üldse valimistel kandideerinud. Vabariigi President langetab oma otsuse Riigikogus esindatud erakondade jõuvahekordi ning võimalike koalitsioonide ennustatavat vastupidavust arvestades. Väljakujunenud tava kohaselt pakub Vabariigi President peaministri ametit esimesena Riigikogu valimised võitnud erakonna juhile. PS mõtte järgi tuleks peaministri kandidaadina eelistada kõige püsivama ja jõulisema võimaliku koalitsiooni poolt toetatavat inimest, kellel on lootust saada Riigikogu poolehoid. Peaministri kandidaadi nimetab president otsusega, mis avaldatakse Riigi Teatajas.

President nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed vastavalt PS §-dele 89, 90 ja 92

31. Vabariigi Presidendi põhiseaduslik roll ei luba tal osaleda Vabariigi Valitsuse moodustamisel, seega ei sisalda Vabariigi Presidendi toimingud Vabariigi Valitsuse ning selle liikmete ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel vaba otsustamise võimalusi. Vabariigi Valitsuse liikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine § 78 p 10 tähenduses (vt ka § 90 ja § 94 lg 4 komm-d) hõlmab Vabariigi Valitsuse kui terviku ametisse nimetamise (§-d 89 ja 92). Vabariigi Presidendil ei ole õigust jätta vabalt valitud kaalutlusel Vabariigi Valitsus või selle liige ametisse nimetamata või ametist vabastamata (selle kohta ka § 89 komm-d). Kui Vabariigi Presidendil selline õigus oleks, osaleks ta sisuliselt Vabariigi Valitsuse moodustamisel. Seadusega võib aga ette näha nõuded Vabariigi Valitsuse liikmele ja nende nõuete järgimise tagamiseks panna seadusega Vabariigi Presidendile kohustus keelduda nõuetele mittevastava inimese Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamisest. Vabariigi Valitsuse liikme kandidaadi nõuetele vastavust peab olema võimalik üheselt hinnata (nt Eesti kodakondsuse olemasolu), et välistada Vabariigi Presidendi vaba otsustus. Nõuded valitsuse liikmele on sätestatud PS §-s 99 ja VVS-s (tööülesannete ühildamatus). PS ega seadused ei sätesta valitsuse liikme Eesti kodakondsuse nõuet, tulenevalt PS mõttest peaks selline nõue kehtima (vt ka §-de 30, 36, 48 ja 54 komm-d). Riigiõigusliku tava kohaselt esitleb peaminister ministrikandidaate presidendile enne nende ametisse nimetamiseks esitamist. Ennetamaks vaidlust ministrikandidaadi sobivuse üle võiks kehtida tava riigipeaga konsulteerida enne kandidaatide avalikustamist. VVS kohaselt peab Vabariigi President talle esitatud ministrikandidaadid ametisse nimetama kolme päeva jooksul ettepaneku saamisest. Vabariigi Valitsuse liikmete ametisse nimetamise otsus avaldatakse Riigi Teatajas.

President teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamiseks

32. PS § 78 p-s 11 loetletud kõrgete riigiametnike kandidaatide valik on Vabariigi Presidendi ülesanne. Sellise korralduse eesmärk on vältida nimetatud ametikohtade täitmist erakondadevahelise kokkuleppe alusel erakondade endi kandidaatidega ning seeläbi kõrgemate

ametikohtade politiseerimist. Vabariigi Presidendi ülesanne on leida omadustelt sobivad ja seadustes sätestatud nõuetele vastavad kandidaadid. Kord, mille järgi kõrged riigiametnikud nimetatakse mitme riigiorgani koostöös, on nende ametnike sõltumatuse garantiiks.

33. Kandidaadi valikul on Vabariigi President kohustatud arvestama eriseaduses sätestatud nõudeid (nt kodakondsus, haridus, kompetentsus, mõnel juhul vanusepiir, julgeolekukontrolli tulemused jne). Riigikogul kui poliitilisel esindusorganil on samas õigus keelduda kandidaadi ametisse nimetamisest sellist otsust põhjendamata. See tingib praktika, mille kohaselt Vabariigi President peab enne iga ametisse nimetamise ettepaneku tegemist läbirääkimisi Riigikogu fraktsioonidega. RKKTS näeb ette võimaluse fraktsioonidele ja põhiseaduskomisjonile kohtuda esitatud kandidaadiga. RKKTS § 117 lg 3 kohaselt on esitatud ametiisikukandidaadil ja ametist vabastataval ametiisikul juhtivkomisjoni ettepanekul õigus esineda kuni viimimutise ettekandega. Ametisse nimetamise otsuse eelnõu menetleb Riigikogu põhiseaduskomisjon. Riigikogul on õigus salajasel hääletamisel esitatud kandidatuur kas heaks kiita või tagasi lükata. Menetluse korra sätestab RKKTS.

34. Riigiõiguslik hea tava nõuab, et enne ametiisiku volituste korralist lõppu on tema ametijärglane nimetatud. Vastavalt VPTS-le teeb Vabariigi President ametisse nimetamise ettepaneku hiljemalt 30 tööpäeva enne PS § 78 p-s 11 nimetatud kõrge ametniku volituste tähtaegset lõppemist või nelja kuu jooksul alates ametniku volituste ennetähtaegsest lõppemisest.

Enne VPTS jõustumist 01.09.2001 ei olnud presidendile ette kirjutatud uue õiguskantseri ja uue riigikontrolöri kandidaatide leidmise tähtaegu. Kuna L-G. Meri esitas kandidaadid enam kui pool aastat pärast ametikoha vakantseks jäämist, seadis Riigikogu põhiseadusvastase olukorra vältimiseks tähtajad.

35. PS ei sätesta kõikide § 78 p-s 11 nimetatud ametiisikute vabastamise korda. Ametisse nimetamise kõrval on ametist vabastamine PS-s nimetatud vaid §-s 134 (riigikontrolör). Juhtimissüsteemi loogika järgi on sellel riigiorganil, kellel on ametiisiku nimetamise õigus, ka tema vabastamise õigus, kui seadus ei näe ette teisiti (nt kui vabastamise alus tuleneb süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisest). Õiguskantseri, Eesti Panga nõukogu esimehe ja Riigikohtu esimehe ametist vabastamise kord on PS-s reguleerimata. Nende ametist vabastamist reguleerivad ÕKS, EPS ja KS.

President nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi

36. VPTS kohaselt nimetab ja vabastab Vabariigi President Eesti Panga presidendi ametist vastava ettepaneku saamisest 30 tööpäeva jooksul. Seesugune tähtaeg nähti seaduses ette vältimaks põhiseadusvastase olukorra teket, ühtlasi anti riigipeale seaduslik õigus keelduda Eesti Panga presidendi ametisse nimetamisest, kui see on vastuolus seaduse või riigi huvidega. 2000. aastal oli Vabariigi President keeldunud ametisse nimetamast Eesti Panga nõukogu poolt talle esitatud kandidaati, põhistades seda oma ametivandega. Riigipea ei saa siiski ametivandele tuginedes oma volitusi laiendada.

37. Kui isik leiab, et Vabariigi Presidendi otsusega tema ametisse nimetamise või ametist vabastamise kohta on rikutud tema õigusi, võib ta kümne päeva jooksul riigipea otsuse jõustumisest arvates esitada Riigikohtule taotluse tühistada Vabariigi Presidendi otsus (PSJKS §-d 18 ja 19). Laiendaval tõlgendamisel laieneb see õigus ka isikule, kelle ametisse nimetamata jätmise otsust ei motiveeritud või kes soovib põhjendusi vaidlustada.

President nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud

38. Vabariigi President nimetab isiku esimese või teise astme kohtunikuks, kuid ei määra konkreetset teenistusk kohta. Esimese astme kohtunik viiakse teise astme kohtunikuks üle Riigikohtu üldkogu otsusega. Enne 01.08.2016 nimetas ka esimese astme kohtuniku teise astme kohtunikuks president. Kohtunik tuleb ametisse nimetada 30 tööpäeva jooksul arvates Riigikohtu esimehe ettepaneku saamisest. Vabariigi President võib VPTS kohaselt kohtuniku ametisse nimetamisest keelduda, kui see on vastuolus seaduse või riigi huvidega. Keeldumine peab olema põhjendatud. Vabariigi Presidendi otsusega mittenõustumisel pakub kaitset PSJKS § 18. KS § 56 alusel annavad esimest korda kohtunikk ametisse nimetatavad kohtunikud presidendi ees pidulikus õhkkonnas ametivande.

President annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid

39. Vastavalt § 65 p-le 12 kehtestab autasud ja auastmed Riigikogu. Riigikogu on kehtestanud riiklikud autasud TeenMS-ga, milles on sätestatud ka riiklike autasude andmise kord. Vabariigi President ei ole teenetemärkide andmisel seotud ühegi ettepanekuga, teenetemärgi andmist või andmata jätmist ei põhjendata. Vabariigi Presidendil on õigus oma äranägemise järgi otsustada teenetemärgi andmine isikutele, kes vastavalt seadusele võiksid riikliku autasu saada (RKPJKo 18.02.1994, III-4/1-3/94).

40. Vastavalt TeenMS §-le 13 on presidendil õigus teenetemärk ära võtta, kui on jõustunud kohtuotsus, millega isik on süüdi mõistetud tahtliku kuriteo toimepanemises, kui saavad teatavaks enne teenetemärgi andmist esinenud asjaolud, millest teadmise korral ei oleks isikule teenetemärki antud, või kui isiku hilisem käitumine on olnud niivõrd vääritud, et see välistaks talle teenetemärgi andmise. Ära võetud teenetemärk tuleb tagastada Vabariigi Presidendi Kantseleile, asjakohaseid sunnimeetmeid aga ei ole. Praktikas ongi mitmelt isikult teenetemärk ära võetud, kuid mitte kõik ei ole neid tagastanud.

41. Vastavalt KVTS-le on Eesti sõjaväeline auaste tegevväelasele või reservväelasele sõltuvalt tema sõjaväelisest väljaõppest ja haridusest, sõjaväelise auastmega ametikohast, tegevteenistuse staažist ning väelii gist Eesti Vabariigi nimel antav nimetus.

Sõjaväelised auastmed jagunevad sõduri-, allohvitseri- ning ohvitseriauastmeteks. Vabariigi President annab üksnes ohvitseriauastmeid. Kuigi seaduses eristatakse auastme andmist kui esmakordset auastme omistamist ning muutmist kui ülendamist või alandamist, on Vabariigi Presidendil lisaks auastme andmisele ka auastme muutmise ja äravõtmise pädevus seaduses sätestatud korras (KVTS § 21 lg 1). Auastmeid annab Vabariigi President vastavalt VPTS § 18 lg-le 3 oma käskkirjaga. Vabariigi Presidendil on võimalus keelduda

auastme andmisest, kuid tal ei ole pädevust anda auastmeid ilma kaitseväe juhataja ettepanekuta. Kaitseväe juhataja enda auastmes ülendamiseks (või auastme alandamise või äravõtmise) otsustamiseks on vajalik kaitseministri ettepanek. Erandina võib tegevväelase või reservväelase auastet ajutiselt ülendada ajaks, millal ta osaleb rahvusvahelises sõjalises operatsioonis rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse tähenduses või lähetatakse diplomaatilisele ametikohale või teenistuskohale rahvusvahelises organisatsioonis. Ajutise auastme andmine on seoses Eesti osalemisega sõjalistel missioonidel sage praktika.

42. Diplomaatiline auaste on karjääridiplomaadile Eesti riigi nimel antav aunimetus, mis omistatakse välissuhtlemise kogemuste ja välisteenistuses saavutatud silmapaistvate tulemuste eest. VÄTS kohaselt on ainus Eesti diplomaatiline auaste suursaadik. Suursaadiku diplomaatilise auastme võib anda karjääridiplomaadile, kes on saavutanud silmapaistvaid tulemusi Eesti välisteenistuses või rahvusvahelises institutsioonis. Diplomaatiline auaste antakse eluajaks. Diplomaatilise auastme võib ära võtta, kui diplomaat on kriminaalkorras karistatud. VÄTS-s võib ette näha auastme ära võtmise ka distsiplinaarsüüteo eest, seesugune muudatus on 2020. a juuli seisuga ka kavas. Vabariigi President on diplomaatilise auastme andmisel ja selle äravõtmisel seotud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

President on Eesti riigikaitse kõrgeim juht (vt § 127 lg 1 komm)

43. 1937. a PS-s on see Vabariigi Presidendi ülesanne sätestatud 13. ptk „Riigikaitse“ §-s 129: „Riigikaitse ja relvastatud jõudude kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President.“ Sama paragrahvi lg 2 täpsustab: „Relvastatud jõudude otseseks juhiks on rahu ajal Sõjavägede Juhataja või Põhiseaduses tähendatud juhtudel Sõjavägede Ülemjuhataja.“ Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes on lähenemine erinev. Nii oli J. Raidla töörühma eelnõu presidendi pädevuse kataloogis sätestatud, et Vabariigi President „on Eesti Vabariigi riigikaitse kõrgeim juht ja Kaitsenõukogu esimees“. J. Adamsi töörühma eelnõus Vabariigi Presidendi vastav pädevus puudus. Peatükis „Riigikaitse“ oli sätestatud: „Kaitseväe otseseks juhiks on kaitseväe ülemjuhataja“ (§ 90 lg 1). PS eelnõu 15.11.1991 redaktsioonis on aga § 46 p-s 19 sätestatud Vabariigi Presidendi vastav ülesanne järgmisena: „[---] on Eesti Vabariigi riigikaitse kõrgeim juht.“ PS eelnõu 13.12.1991 redaktsioonist on see säte välja jäetud.

Põhiseaduse Assamblee V toimkond („Riigikaitse“), toetades Vabariigi Presidendi pädevuse kataloogi täiendamist punktiga 16 („on Eesti riigikaitse kõrgeim juht“), kaalus kaitseväe juhataja alluvuse määramisel kahte varianti: allumine kaitseministri kaudu valitsusele ja allumine Riigikogu moodustatud Riigikaitse Nõukogule. Toimkond toetas esimest varianti (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 198–199). Selliselt loodeti tasakaalustada valitsuse liialt tugevat võimu kaitseväe juhtimisel.

Põhiseaduse Assamblee 26.10.1991 istungil selgitas V toimkonna juht: „Kõik struktuurid, kellel on jõudu, tähendab, politsei, piirivalve ja kaitseväed, kõik alluvad valitsusele, kas siis ei teki niisugune olukord, et kui me kardame kogu aeg diktatuuri riigipea poolt, siis samal ajal võib see tulla teiselt poolt.“ Ja mõnevõrra allpool: „Kui kõik füüsilised jõud on valitsuse alluvuses, samuti on seal kõik informatsiooni omavad jõud, siis on mitu ohtu, üks oht on selles, et valitsus võib-olla sellisel puhul lihtsalt ei arvesta riigi seadusandliku kogu otsustega,

aga on veel probleeme. Valitsus on moodustatud siiski poliitilistel põhimõtetel, valitsused vahelduvad ja oleks tähtis, et riigikaitse oleks stabiilne, oleks kindlas alluvuses.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 304.)

44. Vaatamata muudatustele kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja nimetamise ning vabastamise korras ja kaitseväe selgele allutamisele VV-le säilitati kommenteeritav punkt ja seega riigipea tasakaalustav roll riigikaitse juhtimises.

President teeb Riigikogule ettepanekud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning vastavalt PS §-le 129 erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks

45. Mõnevõrra erinevas sõnastuses on sama sätestatud PS § 66 p-des 14 ja 15, § 128 lg-s 1 ning § 129 lg-s 1 (vt vastavad komm-d).

Menetluslikult koosneb Vabariigi Presidendi vastav tegevus vähemasti kahest faasist: ettepanekust Riigikogule erakorralise istungjärgu või täiendava istungi kokkukutsumiseks § 78 p-s 17 sätestatu rakendamiseks ning Vabariigi Presidendi ettekandest Riigikogus, kus Riigikogu liikmetel on õigus ettekandjale küsimusi esitada. Ettekandes tuleb tuginedes rahvusvahelisele õigusele ja faktilisele olukorrale selgitada Riigikogult taotletava otsuse vajalikkust. PS § 127 lg 2 mõtte kohaselt on Vabariigi Presidendil õigus enne ülalmärgitud menetlusi konsulteerida Riigikaitse Nõukoguga. See konsultatsioon on situatsiooni õigeks hindamiseks vajalik nii võimaliku rahvusvahelise kui ka riigisisese vastukaja tõttu.

President kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni vastavalt PS §-le 128

46. Sama on sätestatud PS § 128 lg-s 2, kuid täiendusega „ootamata ära Riigikogu otsust“. Moodsate sõjapidamismeetoditega arvestades oleks p-s 18 toodud volituste jätmine üksnes Riigikogule problemaatiline, sest parlamentlikes debattides võib tekkida õiguspärase sõjakuulutamise ületamatuid raskusi. Seadusandlikus korras võib ette näha fakultatiivseid konsultatsioone (nt Vabariigi Valitsuse ja Riigikaitse Nõukoguga), mille järel Vabariigi President langetab vastavad otsused. Ootamatu agressiooni korral on eriti oluline Vabariigi Presidendi asendamine, iseäranis juhul, kui Vabariigi President ega Riigikogu esimees ei saa riigipea ülesandeid täita. Agressiooni määratlemise ja sellele reageerimise kohta vt § 128 komm-d.

President vabastab süüdimõistetud nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust

47. Armuandmine on ühekordne individuaalne halastusakt. Armu klassikalises ajaloolises tähenduses antakse kohtu poolt süüdi mõistetud isikutele, kes on toime pannud kuriteo. Armuandmine vabastab süüdlase täielikult või osaliselt kuriteo toimepanemisega kaasnevatest tagajärgedest. Samas ei sea armuandmine kahtluse alla kohtulahendi seaduslikkust ja põhistatust ega mõjuta teisi analoogilise teo toime pannud isikuid. Armuandmine erinevalt amnestiast eeldab selle individuaalset taotlemist.

48. Armuandmise instituudil on VangS-s ette nähtud katseajaga tingimisi enne tähtaega vabastamise kõrval jätkuvalt mõte. Riigipea saab nõnda kohtuotsust kahtluse alla seadmata inimese vabadusse lubada traagiliste perekondlike sündmuste, parandamatu haigestumise jms erakordsete asjaolude korral. Riigipea on armu andnud ka riigireetmises süüdi tunnistatud isikule, võimaldamaks tema vahetamise võõrriigis vangistatud Eesti kodaniku vastu, kellele omakorda andis armu tolle riigi president.

49. Palve vabastada end karistuse kandmisest või kergendada mõistetud karistust peab Vabariigi Presidendile esitama süüdimõistetu ise. Armuandmispalvet võib esitada kohtuotsuse ulatuses alates otsuse jõustumisest kuni karistatuse kustumiseni. Armuandmispalve esitamine ei peata karistuse kandmist.

50. Armuandmise pädevust soovis Riigikogu reguleerida armuandmise korra seadusega, mille Vabariigi President jättis välja kuulutamata põhjendusel, et see kitsendab Vabariigi Presidendi enesekorraldusõigust ning seadusega ei saa reguleerida Vabariigi Presidendi pädevust, kui PS seda otseselt ei sätesta. Riigikohus rahuldab presidendi taotluse, samas leides, et seadusega saab reguleerida armuandmise korraldust, kuid Riigikogu ei saa sekkuda Vabariigi Presidendi pädevusse armuandmisel (RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98).

51. Vabariigi Presidendi nõustab armuandmispalvete läbivaatamise komisjon, kuhu kuuluvad Riigikohtu ja Riigiprokuratuuri esindajad. Komisjoni koosseisu kuulub ja seda juhib Vabariigi Presidendi Kantsleli ametnik. President kehtestab komisjoni töökorra. Komisjoni ettepanekud ei ole presidendile siduvad. Vabariigi President vaatab läbi Eesti Vabariigi kohtute poolt kriminaalasjas süüdimõistetud isikute armuandmispalveid pärast süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist. Teiste riikide kohtute poolt karistatud Eesti Vabariigi kodanike armuandmispalveid vaatab Vabariigi President läbi juhul, kui see on ette nähtud riikidevahelise lepinguga. Armuandmise õigust reguleerib ka EL Nõukogu raamotsuse nr 2008/909/JSK art 19 p 1.

52. Vabariigi President võib vabastada süüdimõistetu vabaduskaotusliku karistuse kandmisest kas täielikult, osaliselt või tingimisi; vabastada nii põhi- kui ka lisakaristusena mõistetud teataval ametikohal töötamise või teatud tegevusalal tegutsemise õiguse äravõtmisest; kergendada karistust või jätta armuandmispalve rahuldamata. Armuandmise otsus ei kustuta karistust karistusregistrist: armu saanutele kehtib üldine karistusandmete arhiveerimise kord. Armuandmise ega armuandmisest keeldumise otsust ei põhjendata ega avaldata Riigi Teatajas.

President algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt PS §-le 145

53. Õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmist reguleerib täpsemalt KrMS 14. ptk. KrMS § 378 lg 2 ja § 379 lg 1 kohaselt teeb Vabariigi President riigi peaprokuröri taotlusel Riigikogule kirjaliku ettepaneku anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks. President tutvub vajaduse korral kriminaaltoimiku materjaliga, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid ega tohi väljuda esitatud kahtlustuse sisust. President ei tee õiguskantsleri kriminaal-

vastutusele võtmiseks vajalikku ettepanekut, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Vabariigi President esitab ettepaneku või tagastab taotluse ühe kuu jooksul alates taotluse saamisest. Taotluse tagastamist tuleb põhjendada.

54. Ettepaneku menetlemist Riigikogus reguleerivad RKKTS §-d 150 ja 151 ning KrMS § 380. President teeb Riigikogu täiskogule suulise ettekande, milles esitab kahtlustuse sisu ja kuriteo kvalifikatsiooni ning muu ettepanekus ja selle lisades sisalduva teabe ning vastab Riigikogu liikmete küsimustele. Küsimused ja vastused peavad jääma Riigikogule esitatud materjali piiresse.

PARAGRAHV 79

Vabariigi Presidendi valib Riigikogu või käesoleva paragrahvi neljandas lõikes sätestatud juhul valimiskogu.

Vabariigi Presidendi kandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust.

Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana.

Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel. Igal Riigikogu liikmel on üks hääl. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse järgmisel päeval uus hääletusvoor. Enne teist hääletusvoorut toimub uus kandidaatide ülesseadmine. Kui teises hääletusvoorus ei saa ükski kandidaat nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse kahe teises voorus enim häáli saanud kandidaadi vahel samal päeval kolmas hääletusvoor. Kui Vabariigi Presidendi ei valita ka kolmandas hääletusvoorus, kutsus Riigikogu esimees ühe kuu jooksul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku valimiskogu.

Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohalike omavalitsuste volikogude esindajatest. Iga kohaliku omavalitsuse volikogu valib valimiskogusse vähemalt ühe esindaja, kes peab olema Eesti kodanik.

Riigikogu esitab valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogus enim häáli saanud kandidaati. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on ka vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.

Valimiskogu valib Vabariigi Presidendi hääletamisest osavõtnud valimiskogu liikmete häälteenamusega. Kui esimeses voorus ükski kandidaat ei osutu valituks, korraldatakse samal päeval kahe enim häáli saanud kandidaadi vahel teine hääletusvoor.

Vabariigi Presidendi valimise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus.

1. Riigipea valimise viisi valikul arvestatakse üldiselt riigipea pädevust. Parlametaarses riigis presidendi otsevalimise ettenägemisel tuleb arvestada, et sellisel saab president tugeva mandaadi, mille kasutamiseks rahva ootustele vastavas ulatuses on õigusi vähe. See võib kaasa tuua rahva pettumise ja riigiõiguslikke probleeme, kui riigipea asub rahvalt saadud

mandaadile tuginedes oma volitusi praktikas laiendama. Presidendaalses riigis, s.o riigis, kus valitsus vastutab presidendi ees ja presidendil on ulatuslikud võimuvolitused, on presidendi otsevalimine loogiline ja demokraatia põhimõttest tulenevalt soovitatav.

2. 1937. a PS nägi ette Vabariigi Presidendi valimise üldistel ja otsestel valimistel. Valituks pidi loetama kandidaat, kes on saanud kõige rohkem hääli, absoluutset poolthäälte enamust (s.o enam kui poolt kõikidest häältest) ei nõutud. Kui üles seati vaid üks kandidaat, valis presidendi Riigivolikogu, Riiginõukogu ja kohalike omavalitsuste esinduskogu esindajate üldkoosolekul selle koosseisu 3/5 häälteenamusega. Kandidaatide ülesseadmise õigus oli üksnes Riigivolikogul, Riiginõukogul ja omavalitsuste esinduskogude esindajate kogul, mis andis praktikas võimaluse üldisi valimisi mitte korraldada. Eesti esimene president Konstantin Päts valitigi tema kandidatuuri ülesseadjate üldkoosolekul.

3. Põhiseaduse Assamblees oli Vabariigi Presidendi valimise viis üks põhiline vaidlusobjekt, nendes vaidlustes osales aktiivselt ka ajakirjandus. Põhiseaduse eri eelnõudes pakuti välja Vabariigi Presidendi valimiseks otsevalimisi (J. Raidla töögrupp) või valijameeste süsteemi (J. Adamsi töögrupp). Algul toetas assamblee ERSP programmilisest nõudest tulenevat valijameeste süsteemi. Valimiskogu pidi koosnema Riigikogu liikmetest ja sajast omavalitsuste esindajast. Hiljem pooldas Assamblee Vabariigi Presidendi valimist Riigikogus, mida tingisid reaalpoliitilised argumendid. Näiteks ei soovitud, et riigipea valimistel osaleksid kaudselt mittekodanikud, kes osalevad volikogude valimistel. Üks argument oli ka kohalike omavalitsuste volikogude suurem poliitiline inerts e väiksem valmisolek muudatusteks. Lõpuks ühendati kompromissina mõlemad valimisviisid (Riigikogu ja valimiskogu). Prioriteet kuulub Riigikogule ja valimiskogu rakendatakse alles siis, kui Vabariigi Presidendi valimine Riigikogus tulemust ei anna.

4. Erandlik oli PSRS § 4 kohaselt Vabariigi Presidendi valimine 1992. a. Kandidaadi ülesseadmise õigus oli vähemalt kümnel tuhandel hääleõiguslikul kodanikul. Kandidaadi registreeris Vabariigi Valimiskomisjon. Valimised toimusid üheaegselt Riigikogu valimistega otsevalimisena. Registreeriti neli kandidaati, kes said hääli järgmiselt: Lagle Parek (ERSP) 4,23%, Rein Taagepera (Rahvarinne) 23,39%, Lennart-Georg Meri (Isamaa) 29,51% ja Arnold Rüütel (valimisliit Kindel Kodu) 41,77% kehtivatest häältest. Et ükski kandidaat ei saanud üle poole häältest osavõtnute häältest, valis Riigikogu 05.101992 kahe enim hääli saanud kandidaadi hulgast Vabariigi Presidendiks L-G. Meri (poolt 59 häält). A. Rüütli toetas 31 Riigikogu liiget, kehtetuks tunnistati 11 valimissedelit.

5. PS seab Vabariigi Presidendi ametikohale kandideerimiseks kaks formaalset nõuet – sünnijärgne Eesti kodakondsus ja vanuse alampiir 40 aastat –, kuid sisuliselt eeldab hääleõiguse olemasolu. Suhteliselt kõrge vanusetsensus on riigipea puhul tüüpiline ning parlamentaarse riigikorra puhul üldjuhul PS-s fikseeritud. Nõutava vanusepiiri peab kandidaat olema saavutanud ülesseadmise päevaks (VPVS § 2 lg 1). Presidendikandidaadiks ei tohi seada tegevväelast ega teist ametiaega järjest ametis olevat Vabariigi Presidenti.

6. VPVS kohaselt algab kandidaatide ülesseadmine neljandal ja lõpeb teisel päeval enne esimest valimisvoorud Riigikogus (VPVS § 15 lg 3). Järgmisel päeval toimuvateks teiseks ja kolmandaks vooruks võib üles seada ka uued kandidaadid. Seepärast algab kandidaatide ülesseadmine neli ja lõpeb kaks tundi enne teist hääletusvoorud Riigikogus (VPVS 17 lg 2). Kandidaatide ülesseadmise aja sellist korraldust on kritiseeritud. Kuivõrd võimalike riigipea-kandidaatide avalikud otsingud algavad ngunii enne ametlikku ülesseadmistähtaega ja teiseks vooruks saab PS kohaselt mõned tunnid enne teise hääletusvoorud algust üles seada uued kandidaadid, ei oleks seaduses esimese voorud kandidaatide ülesseadmistähtaja ettepoole toomisel sisulist mõju.

7. Riigikogus valituks tunnistamiseks on vaja saada Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenus, s.o vähemalt 68 häält. 1996., 2001., 2006. ega 2016. a ei õnnestunud Riigikogus Vabariigi Presidenti valida ja valimine läks valimiskogusse. 2016. aastal ebaõnnestus riigipea valimine ka valimiskogus ning uus Vabariigi President valiti lõpuks uuel katsel siiski Riigikogus.

8. 1996. a presidendivalimiste esimeses voorus sai L-G. Meri 45 ja A. Rüütel 34 häält; teises voorus oli häälte arv vastavalt 49 ja 34 ning kolmandas voorus 52 ja 32. Rikutud ja tühje sedeleid oli vastavalt 16, 13 ja 12.

2001. a presidendivalimiste esimeses voorus sai Peeter Kreitzberg 40 ja Andres Tarand 38 häält; teises voorus P. Kreitzberg 36 ja uus kandidaat Peeter Tulviste 35 häält. Kolmandas voorus kogusid mõlemad kandidaadid, nii P. Kreitzberg kui ka P. Tulviste, 33 häält. Tühje või rikutud sedeleid oli esimeses voorus kokku 13, teises 20 ja kolmandas 24.

2006. a presidendivalimiste esimeses voorus seati ainsa kandidaadina üles Ene Ergma. Hääletamisedeli võttis välja 65 Riigikogu liiget (st vähem kui valituks osutumiseks hääli tarvis) ja kõik 65 häält sai E. Ergma. Teises ja kolmandas voorus võeti samuti välja üksnes 65 sedelit ning neiks voorudeks ainsana üles seatud kandidaat T. H. Ilves nii teises kui kolmandas voorus 64 häält, 1 sedel oli tühi.

2011. a valiti riigipea Riigikogus: T. H. Ilves valiti teiseks ametiajaks presidendi ametisse tagasi 73 poolthäälega, tema vastaskandidaat Indrek Tarand kogus 25 häält.

2016. a presidendivalimistele eelnes pikk ja pigem otsevalimistele kohane valimiskampania, kus enamik parlamendierakondi toetas oma kandidaati, kokkuleppeid 68 häält pälvida võiva kandidaadi leidmiseks ei tehtud. Riigikogu valimisvoorud kukutati teadlikult läbi ning tühjade ja rikutud sedelite tõttu ebaõnnestus valimine ka 24.09.2016 valimiskogus. Uueks valimisvooruks Riigikogus seati 90 allkirjaga üles Kersti Kaljulaid, kes osutus 03.10.2016 valituks 81 häälega. Märjastamata sedeleid oli valimiskastis 17.

9. Valimiskogu ühe osa moodustavad parlamendi liikmed. Teise osa valivad kohalike omavalitsuste volikogud, lähtudes rahvastikuregistrisse kantud hääleõiguslike inimeste arvust KOV territooriumil presidendiga valimise aasta 1. jaanuari seisuga. Kvoodid on järgmised: kui omavalitsuse territooriumil on kuni 10 000 hääleõiguslikku Eesti kodanikku, valib volikogu valimiskogusse 1 esindaja; 10 001–50 000 kodanikku – 2 esindajat; 50 001–100 000 kodanikku – 3 esindajat; üle 100 000 kodaniku – 10 esindajat (VPVS § 22 lg 2). Sellise süsteemi tulemuseks kujunes, et valimiskogust rohkem kui 2/3 olid kohalike omavalitsuste esindajad

(1996. a oli suhe 273 : 101; 2001. a 266 : 101; 2006. a 244 : 101; 2016. a 225 : 101). Enne 2016. a valimiskogu peeti probleemiks KOV esindajate suurt ülekaalu valimiskogus, samuti linnade ja valdade elanike esindatuse ebaproportsionaalsust. 2016. a asuti avalikes aruteludes vastupidisele seisukohale: seoses kavandatava haldusterritoriaalse reformiga leiti, et KOV esindajate osakaal valimiskogus ei tohiks väheneda.

Valimiskogu moodustamise põhimõtted, sh KOV esindajate osakaal, on seadusandja otsustada, PS seab vaid kaks piiri: igast linnast või vallast peab olema vähemalt üks valimiskogu liige ja kõik valimiskogu liikmed peavad olema Eesti kodanikud. KOV elanike proportsionaalse esindatuse ega Riigikogu liikmete ja KOV esindajate suhtarvu nõuet PS-st ei tulene. KOV volikogu esindaja peab olema selle volikogu liige ega tohi olla Riigikogu liige (VPVS § 22 lg 3).

10. Kandidaatide registreerimine algab neljandal ja lõpeb teisel päeval enne valimiskogu. Automaatselt lähevad edasi Riigikogu kolmandas voorus osalenud kandidaadid (VPVS § 25 lg 1). Üles võib seada ka uusi kandidaate. Kandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt 21 valimiskogu liikmel. Uute kandidaatide ülesseadmist valimiskogu liikmete poolt on peetud problemaatiliseks ning arvatud vajalik olevat see õigus ära muuta. Põhjenduseks on üldiselt see, et praeguse korra juures (eriti kui nii koalitsioonil kui ka opositsioonil puudub ühiskandidaat) kujuneb valimine Riigikogus jõudude vahekordi selgitavaks aktsiooniks, kus põhikandidaate üldse veel ei esitata ja valmistatakse ette võimalikke kokkuleppeid valimiskogus.

11. 1996. a ja 2016. a presidendivalimistel seati valimiskogus täiendavalt üles kolm, 2001. a kaks kandidaati.

Kui 1996. a üksnes valimiskogus ülesseatud kandidaadid (Tunne-Välto Kelam, Siiri Oviir ja Enn Tõugu) seal teise vooru ei pääsenud (said kokku 39,8% kehtivatest häältest), siis 2001. a valimistel oli olukord vastupidine: teise vooru jõudsid üksnes valimiskogu poolt ülesseatud kandidaadid (P. Kreitzberg ja P. Tulviste said esimeses voorus kokku 44,1% häältest).

1996. a sai L-G. Meri valimiskogus 196 ja A. Rüütel 126 häält, 50 sedelit (13,4%) oli tühjad või rikutud.

2001. a valimiskogu esimeses voorus sai A. Rüütel 114 ja T. Savi 90 häält, märgistamata oli vaid üks sedel. Teises voorus valiti presidendiks A. Rüütel 186 häälega. T. Savi sai 155 häält, 25 sedelit (6,3%) olid tühjad või rikutud.

Sooviga valida Vabariigi President Riigikogus, aga mitte valimiskogus, leppisid 2006. a presidendivalimiste eel Riigikogus esindatud erakonnad kokku, et valivad välja erakondade esitatud kandidaatide hulgast isiku, keda esitada presidendikandidaadina Riigikogus valimiseks. Kokkuleppega ei ühinenud Eestimaa Rahvaliid, kes deklareeris oma toetust president A. Rüütli tagasivalimiseks ning kelle toetamisega ühines hiljem ka Eesti Keskerakond. Ilma nendeta ei olnud võimalik Riigikogus nõutavat häälteenamust (68) saavutada. Valimiskogus 23.09.2006 sai senine president A. Rüütel 162 ja T. H. Ilves 174 poolthäält, millega viimane osutus valituks Eesti Vabariigi presidendiks.

2016. a pääsesid Riigikogu kolmandast hääletamisvoorst automaatselt valimiskokku Siim Kallas ja Mailis Reps. Üles seati ka Riigikogus kandideerinud Allar Jõks ning täiendavalt Mart Helme ja Marina Kaljurand. Teises voorus oli valimiskastis 332 sedelit. A. Jõks sai 134

ja S. Kallas 138 häält. Märgistamata oli 57 ja rikutud 3 hääletamissedelit, s.o 18% sedelite koguarvust. Kuna ükski kandidaat ei kogunud enam kui 50% valimiskasti sedeli lasknud valimiskogu liikmete poolthääletest, läks valimine tagasi Riigikokku.

12. Presidendi valimise kohta käivatele PS sätetele seaduses antud tõlgendustele on alternatiive.

Lausele „Riigikogu esitab valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogus enim häält saanud kandidaati“ VPVS-s antud tähendus, mille kohaselt lähevad automaatselt valimiskokku edasi Riigikogu kolmandas hääletusvoorus osalenud kandidaadid, on küsitav, sest teiseks vooruks on võimalik uute kandidaatide ülesseadmine. Seesugusel lausel on mõte vaid siis, kui arvestatakse ka esimese vooru tulemust. Kui silmas oleks peetud vaid kolmandas voorus osalenuid, oleks ilmselt see lõik PS-s vastavalt sõnastatud.

Kui Riigikogu hääletusvoorudes valituks osutumiseks on PS kohaselt nõutav 3/5 koosseisu häälteenamus, siis valimiskogus ei nõua PS mitte selle koosseisu, vaid hääletamisest osavõtnute häälteenamust. Hääletamisest osavõtnuks ei pea lugema igaüht, kes on lasknud sedeli valimiskasti. Mõeldav on osavõtuks lugeda üksnes valimiseelistuse avaldamine e lähtuda kehtivate sedelite arvust ja jätta tühjad ning rikutud sedelid arvestamata. Sarnasest loogikast lähtutakse Riigikogu valimistel lihtkvoodi arvutamisel. Niinimetatud valget sedelit Eesti valimissüsteem ei tunne. Mõistagi võinuks sõnastada § 79 lg 7 nii, et teises voorus osutub valituks kandidaat, kes saab rohkem häält, ning et võrdse häälte arvu puhul osutub valituks kandidaatidest vanem või heidetakse liisku.

Tõlgendust, mille kohaselt tuleb president valimiskogus igal juhul valida ja valimiskorras ei tohi jätta valimiskogu läbikukutamise võimalust, toetab § 80 lg 2. PS-s ei ole ette nähtud § 80 lg 2 tähtaja olulise rikkumise tagajärge e lahendatud küsimust, kas pärast viieaastase ametiaja lõppu jätkab uue riigipea valimiseni senine või lähevad volitused üle Riigikogu esimehele. 2016. a jäi peale tõlgendus, mille kohaselt lähtudes § 82 p 4 ja § 83 lg 1 sõnastusest jätkab Vabariigi President ametis ka peale oma ametiaja lõppu tähtajatult kuni uue presidendi valimiseni. Riigipea volituste pikenenemisest kõneleb vaid PS § 131 lg 1, ent see ei käsitte uue presidendi tähtajaks valimata jäämise olukorda.

Demokraatia üldpõhimõtete kohaselt peaksid ametiaja lõppedes volitused minema asendajale. Vastasel korral on mõeldav, et ametis olev isik püüab valimiste ebaõnnestumist soodustada. Ametiaja pikendamise küsimus langeks ära, kui valimiskogus selgitataks valimistulemus igal juhul.

PARAGRAHV 80

Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.

Vabariigi Presidendi korralised valimised toimuvad varemalt kuuskümmend ja hiljemalt kümme päeva enne Vabariigi Presidendi ametiaja lõppemist.

1. Vabariigi Presidendi ametivolituste viieaastane kestus vastab parlamentaarsete riikide üldisele praktikale, mille järgi presidendi ametivolituste aeg on pikem parlamendi omast, et tagada valitsuste ja parlamendikoalitsiooni vahetumisele vaatamata riigi järjekestvus. Vaba-

riigi Presidendi tagasivalimise piirangu eesmärk on vältida ühe isiku liigset mõju riigi arengule. Samas võib pärast teist ametiaega presidendi ametist lahkunud isik kandideerida uuesti Vabariigi Presidendiks siis, kui uue Vabariigi Presidendi ametiaeg lõpeb.

2. Vabariigi Presidendi korraliste valimiste toimumise aja arvestamisel hakatakse ametiaja tähtaega lugema Vabariigi Presidendi ametivande andmise ajast. Riigikogu esimees kutsub riigipea valimiseks kokku Riigikogu või valimiskogu vastavalt VPVS-le. Korraliste valimiste kõik voorud kuni valimiskoguni peavad toimuma ajavahemikus 60–10 päeva enne ametis oleva presidendi ametiaja lõppemist.

3. Vabariigi Presidendi volituste ennetähtaegse lõppemise, kestvalt ülesannete täitmiseks võimetuks tunnistamise või valimiskogus valimata jäämise puhul korraldatakse riigipea erakorralised valimised. Tähtajad on sel juhul PS § 83 lg 4 ja VPVS § 3 kohaselt oluliselt lühemad: Riigikogu hääletusvoorud tuleb läbi viia 14 päeva jooksul arvates eelmainitud sündmustest; hääletamine valimiskogus peab toimuma ühe kuu jooksul arvates Riigikogus kolmanda hääletusvooruga toimumise päevast.

4. 2016. a valiti uus riigipea PS-s sätestatud tähtajast hiljem: alles seitsmendal päeval enne ametis oleva Vabariigi Presidendi volituste lõppemist.

PARAGRAHV 81

Vabariigi President astub ametisse järgmise ametivande andmisega Eesti rahvale Riigikogu ees: „Astudes Vabariigi Presidendi ametisse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), pühaliku töotuse kaitsta vankumata Eesti Vabariigi põhiseadust ja seadusi, õiglaselt ja erapooletult kasutada minule antud võimu ning täita ustavalt oma kohuseid kõigi oma võimete ja parima arusaamisega Eesti rahva ja Vabariigi kasuks.“

1. Ametivande andmine on ette kirjutatud kõigis demokraatlikes põhiseadustes ning rõhutab presidendiameti väärikust ja sõltumatust. Ametivande sõnastus sarnaneb sisult 1937. a PS-s sätestatuga. Vastavalt VPVS §-le 27 astub uus Vabariigi President ametisse ametivande andmisega esimesel Riigikogu istungil, mis järgneb Vabariigi Presidendi ametiaja lõppemise päevale. Ametivande andmisega määratakse õiguslikult kindlaks ametivolituste ja väärtuste ametiaja algus. Ametivande andmisest keeldumine muudab võimatuks Vabariigi Presidendi ametisse asumise. Ametivande andmisest oleks teoreetiliselt võimalik keelduda usulistel põhjustel viitega §-s 40 sätestatud usuvabadusele.

2. Senises praktikas on Vabariigi President L-G. Meri oma otsuses nr 796 (RTL 2000, 58, 898) kasutanud ametisse nimetamisest keeldumise alusena viidet ametivandele. See otsus ei olnud PS-ga kooskõlas. Ametivanne ei anna PS kohaselt alust Vabariigi Presidendi volituste laiendamiseks teiste põhiseaduslike institutsioonide arvelt. Kui ametivanne annaks õiguse endale ise volitusi võtta, kaotaksid muud PS sätted mõtte. Universaalpädevus on ainsana Riigikogul.

PARAGRAHV 82

Vabariigi Presidendi volitused lõpevad:

- 1) ametist tagasiastumisega;**
- 2) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega;**
- 3) tema surma korral;**
- 4) uue Vabariigi Presidendi ametisseastumisega.**

1. Presidendi volitused lõpevad ametist tagasiastumisega.

Põhiseaduse ekspertiisi komisjoni materjalides (lk 258–259) on asutud seisukohale, et PS § 130 lg 1 järgi on erakorralise ja sõjaseisukorra ajal Vabariigi Presidendi ametist lahkumine siin toodud alusel võimatu. Ametist tagasiastumiseks esitab Vabariigi President Riigikogu esimehele põhjendatud kirjaliku avalduse. Samal või järgmisel nädalal teeb Vabariigi President Riigikogus suulise avalduse oma tagasiastumise kohta. Kui Vabariigi President ei ole ise võimeline seda tegema, teeb seda Riigikogu esimees. Vabariigi Presidendi volitused loetakse lõppenuks ametist tagasiastumise teatavaks tegemise momendist Riigikogu istungil (VPTS § 10). Ajaloos on presidendi tagasiastumine enamasti tingitud sise- või välispoliitilistest pingetest, mis just erakorralise või sõjaseisukorra ajal on eriti aktuaalsed.

2. Presidendi volitused lõpevad teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega. Hetkest, mil Riigikogu annab nõusoleku Vabariigi Presidendile süüdistusakti koostamiseks, peatuvad Vabariigi Presidendi volitused ja lähevad üle Riigikogu esimehele. Vabariigi Presidendi ja teiste kõrgemate riigiametnike üle õigusemõistmise kolmeastmelise kohtusüsteemi asemel võiks nende üle mõista kohut Riigikohus, mis võimaldaks kiiremini uue presidendi valida. Süüdimõistva kohtuotsuse puhul Vabariigi Presidendi volitused lõpevad ning kuulutatakse välja Vabariigi Presidendi ennetähtaegsed valimised (vt § 85 komm-d).

3. Presidendi volitused lõpevad tema surma korral.

Presidendi volitused lähevad üle Riigikogu esimehele ja samal ajal kuulutatakse välja Vabariigi Presidendi valimised.

4. Kõigi kolme eelnimetatud volituste lõppemise aluse puhul tuleks välja kuulutada Vabariigi Presidendi erakorralised valimised ning § 131 lg 1 tingimuste olemasolul peaksid Riigikogu esimehe volitused Vabariigi Presidendi asendajana kestma uue presidendi valimiseni.

5. Presidendi volitused lõpevad uue Vabariigi Presidendi ametisse astumisega. Volitused lõpevad uue Vabariigi Presidendi poolt ametivande tekstile allakirjutamise momendist, mida kinnitab tekstile lisatav allakirjutamise kuupäev ja kellaäeg minutilise täpsusega.

6. Vabariigi Presidendi ametihüve seaduse 26.01.2006 muudatustega laiendati oluliselt Vabariigi Presidendi ja ametist lahkunud presidendi ning nende pereliikmete hüvesid. Vabariigi Presidendi abikaasa ei ole parlamentaarses riigis eraldi institutsioon ega pea täitma rohkem esindusülesandeid kui riiklik ja välissuhtluse protokoll ette näeb. Riigipea abikaasa põhjendatud esinduskulude katmine on ka parlamentaarses riigis tavapärane. Riigiõigusliku tava kohaselt säilib ametist lahkunud Eesti riigipea tiitli „president“.

7. Vabariigi Presidendi volituste lõppemise alused on PS-s ammendavalt esitatud, seadusega ei ole neid võimalik täiendada. Vastavat PS muudatust on aga kaalutud. Riigikogu X koosseisu menetluses oli Vabariigi Presidendi otsevalimise sisseseadmisele suunatud eelnõu (91 SE), mille menetlemise käigus kavandati luua Vabariigi Presidendi tagandamise võimalus. Kavatas oli täiendada PS paragrahviga järgmises sõnastuses: „§ 82¹. Kui Vabariigi President on raskelt rikkunud põhiseadust või ametivannet, võib Riigikogu koosseisu häälteenamusega algatada Vabariigi Presidendi ametist tagandamise. Vabariigi Presidendi ametist tagandamise otsuse vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus.“ Ametist tagandatud presidendil ei olnud eelnõu kohaselt lubatud uuesti presidendi ametisse kandideerida. Seesugust muudatust vaeti seoses Leedu Vabariigi presidendi tagandamise ja tagandatud presidendile kehtestatud uuesti kandideerimise keeluga, maandamaks otsevalimisega tekkivaid riske. Kõnealune eelnõu langes Riigikogu X koosseisu volituste lõppemisel menetlusest välja.

PARAGRAHV 83

Kui Vabariigi President on Riigikohtu otsusel kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma või ei saa ta neid seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt täita või on tema volitused enne tähtaega lõppenud, lähevad tema ülesanded ajutiselt üle Riigikogu esimehele.

Ajaks, mil Riigikogu esimees täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid, peatuvad tema volitused Riigikogu liikmena.

Riigikogu esimehel Vabariigi Presidendi ülesannetes ei ole õigust Riigikohtu nõusolekuta välja kuulutada Riigikogu erakorralisi valimisi ega keelduda seadusi välja kuulutamast.

Kui Vabariigi President ei saa oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest või kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud, valib Riigikogu neljateistkümne päeva jooksul uue Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 79.

1. Kommenteeritava paragrahvi lg 1 täiendab §-s 82 toodud volituste lõppemise aluseid juhuga, mil Vabariigi President on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma. Normitehniliselt ja loogiliselt tulnuks see anda § 82 loetus. Põhjuseks, mille tõttu president on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma, on VPTS-s mõistetud nii vaimsest kui ka füüsilisest tervisest tulenevaid põhjusi. Oluline on, et see võimetus oleks kestav, st püsiv ja pöördumatu; selle määramiseks on vajalik Riigikohtu otsus õiguskantsleri motiveeritud taotluse põhjal (PSJKS § 25 lg-d 3 ja 4). Taotlusele tuleb võimalusel lisada põhjendusi kinnitavad dokumendid (nt meditsiinilise kolleegiumi hinnang) ning § 28 lg 1 järgi on Riigikohtus võimalusel menetlusosaliseks ka isik, kelle kestvalt võimetuks tunnistamist taotletakse. Riigikohtu üldkogu teeb otsuse viivitamatuna ja see jõustub väljakuulutamise päeval.

2. Põhiseaduse Assamblees vaeti Vabariigi Presidendi asendamise kaht varianti: kas peaministri või Riigikogu esimehe poolt. 1937. a PS järgi oli asendajaks peaminister, kes ametisse astudes andis ka Vabariigi Presidendi pühaliku töötuse.

Kommenteeritava lõigu kohaselt läheb Vabariigi Presidendi ülesannete ajutine täitmine Riigikogu esimehele juhul, kui:

- 1) Riigikohus on tunnistanud Vabariigi Presidendi kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma;
- 2) Vabariigi Presidendi volitused on teistel alustel lõppenud (PS § 82 p-d 1–3);
- 3) haiguse või muu takistuse tõttu on president ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma.

Nendel juhtudel teeb Vabariigi President motiveeritud kirjaliku avalduse Riigikogu esimehele, kellele lähevad volitused üle avalduse saamise momendist, st tuleb fikseerida kuupäev ja kellaaeg. Kui Vabariigi President on võimetu ise avaldust esitama või tema asukoht on üle 48 tunni teadmata, on see õiguskantsleri ülesanne.

Praktikas ei ole Vabariigi Presidendi ülesanded kordagi Riigikogu esimehele üle läinud.

3. Riigikogu esimehe volitused Riigikogu liikmena peatuvad Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise ajaks ja tema asemele tuleb Riigikokku asendusliige RKKTS-s määratud korras. Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise ajaks laienevad Riigikogu esimehele §-s 84 kehtestatud piirangud. Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes ei laiene sünnijärgse kodakondsuse ega vanuse nõue.

4. Riigikogu esimehe pädevus Vabariigi Presidendi ülesannete täitmisel on kahel juhul seatud sõltuvusse Riigikohtu nõusolekust: erakorraliste valimiste väljakuulutamisel ja seaduste väljakuulutamisest keeldumisel. Mõlemal juhul võib menetlusest Riigikohtus arvamuse andmise õigusega osa võtta õiguskantsler (PSJKS § 28 lg 5).

Esimesel juhul esitab Riigikogu esimees Riigikohtu üldkogule põhjendatud taotluse nõusoleku saamiseks erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks PS § 89, 97, 107 või 119 alusel. PS §-de 89, 107 ja 119 alusel tuleb erakorralised valimised igal juhul välja kuulutada ning loogilist põhjendust Riigikohtu kaasamisele ei ole. PS § 97 (umbusalduse avaldamine peaministrile või Vabariigi Valitsusele) puhul on otsuse sidumine Riigikohtu hinnanguga põhjendatud.

Seaduste väljakuulutamisest keeldumisel on olukord problemaatilisem. PSJKS § 27 lg 3 nõuab, et taotluses anda nõusolek seaduse väljakuulutamisest keeldumiseks tuleb põhjendada, miks seadus võib olla vastuolus PS-ga või milliseid olulisi ühiskondlikke väärtusi seadusega eiratakse. PS § 107 lg 2 suhtes on tegemist erinormiga, sest nimetatud säte ei konkretiseeri motive, mille alusel seaduse väljakuulutamisest keeldutakse. Vastava praktika puudumisel võib esitada ühe seisukoha, mille kohaselt Riigikohus piirdub taotluses esitatud põhiseaduslike motiivide (materiaalõiguslikud või menetluslikud) esinemise või puudumise konstateerimisega, st tunnistab ilmse või ka oletusliku probleemi olemasolu. Seda tingib viivitamatu menetluse nõue, s.o kiirus, mis ei võimalda Riigikohtul sügavuti minna.

Kui Riigikohus leiab, et taotlus anda nõusolek seaduse välja kuulutamata jätmiseks on seaduse PS-ga vastuolu tõttu põhjendatud, annab ta Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes nõusoleku seaduse väljakuulutamisest keelduda. Seejärel on Riigikogu esimehel Vabariigi Presidendi ülesannetes õigus saata seadus tagasi Riigikokku, korrates oma otsuses neid asjaolusid, mida ta tõi taotluses Riigikohtule. Otsusega koos saadetakse ärakiri Riigikohtu nõusolekust, mis võimaldab kontrollida PS § 83 lg 3 nõuete täitmist. Riigikohus kontrollib asja lahendamisel ka õigustloova akti vastavust PS-le ja tal on õigus tunnistada jõustamata õigustloov akt PS-ga vastuolus olevaks. Sellisel juhul on otsus suunis Riigikogule vetostatud seaduse muutmisel.

Kui aga Riigikohus keeldub andmast nõusolekut selleks, et Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannetes võiks keelduda seaduse väljakuulutamisest PS-ga vastuolu motiivil, kuulutab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannetes seaduse viivitamata välja.

Kui Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannetes oma taotluses Riigikohtule motiveerib seaduse väljakuulutamisest keeldumist sellega, et seadus eirab olulisi ühiskondlikke väärtusi, siis võib rakendada sama skeemi, mis PS-ga vastuolu puhul: Riigikohus konstateerib vaidlustatava probleemi ilmset või oletuslikku olemasolu, sh võib Riigikohus võtta seisukoha selle kohta, kas taotluses toodu puhul on üldse tegemist oluliste ühiskondlike väärtustega.

PS § 107 lg 2 annab 14-päevase tähtaja, mille jooksul võib seaduse Riigikokku tagasi saata. VPTS § 12 lg 4 järgi peab Riigikohus otsuse nõusoleku andmise kohta tegema 14 päeva jooksul Riigikogu esimehe avalduse kättesaamisest. Seega on võimalus, et seadus jõuab Riigikokku tagasi kaks korda pikema aja pärast, kui PS ette näeb. Paragrahvi 82 lg-s 3 toodud piirangud on küsitavad ja tekitavad probleeme nii Riigikohtu pädevuse kui ka PS § 107 lg 2 määratud tähtaja seisukohalt.

5. Kui Vabariigi Presidendi ajutine võimetus täita oma ülesandeid (PS § 83 lg 1) kestab üle kolme kuu või tema volitused enne tähtaega lõpevad PS § 82 p-de 1, 2 või 3 või § 83 lg 1 (kestev võimetus) alusel, tuleb välja kuulutada Vabariigi Presidendi erakorralised valimised. PS § 131 lg 1 on erinorm § 83 lg 4 suhtes, s.o viimast ei saa rakendada erakorralise või sõjaseisukorra ajal ning nende lõppemisel võib § 83 lg-s 4 sätestatud kolmekuuline tähtaeg pikeneda veel kuni kolme kuu võrra.

VPTS § 8 lg 2 teeb erandi ja lubab korraldada erakorralisi valimisi ka PS § 131 lg-s 1 ettenähtud olukordades, kui Vabariigi President on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma. PS sellist erandit ette ei näe. Praktikas oleks see erand samuti probleemne.

Kui § 83 lg 4 tõlgendada nii, et Vabariigi Presidendi erakorraline valimine saab toimuda vaid Riigikogus (st nurjumise järel ei saa valimisi korraldada valimiskogus), siis oleks VPTS § 8 lg 2 põhimõtteliselt täidetav ja seda saaks laiendada ka § 82 p-dele 1, 2 ja 3 ning § 83 lg-le 1 (ajutine võimetus täita oma ülesandeid üle kolme kuu) tingimusel, et Riigikogu kokkulemine (vastupidiselt §-s 109 sätestatule) on võimalik. Kui aga valimised lähevad valimiskokku, siis võib kujuneda probleemiks § 79 lg 5 nõuete täitmine (nt kui osa territooriumist ei ole faktiliselt Eesti riigi jurisdiktsiooni all), s.o valimiskogu legitiimsus.

PARAGRAHV 84

Ametisseastumisega lõpevad Vabariigi Presidendi volitused ja ülesanded kõigis valitavates ja nimetatavates ametites ning ta peatab ametisoleku ajaks oma erakondliku kuuluvuse.

1. Piirangute ülesandeks on garanteerida Vabariigi Presidendi sõltumatus nii ametialaselt kui ka erakonnapoliitiliselt. Säte on aluseks ka kõikvõimalike teenistusõiguslike suhete lõppemiseks ametivande andmise hetkest. Ametite puhul ei ole kriteeriumiks mitte tasu saamise või mitte-saamise fakt, vaid ametist tulenevad kohustused, sh tulundusühingute juhatuse või nõukogu liikmeks olemine. Keeld peaks hõlmama ka vabu elukutseid ja loomingulist tegevust, kui see eeldab püsivat tööõiguslikku suhet. Nagu teistegi analoogilise piiranguga kõrgete ametiisikute

puhul võiks erandina käsitleda teaduslikku ja pedagoogilist tegevust eelmises lauses toodud piiranguga. Põhiseadusega ei ole vastuolus eelnevatest ametikohtadest teenistusest lahkumisel õigusaktidega ettenähtud hüvitiste saamine. Riigipea ametihüved sätestab VPAS.

2. Ametialased piirangud on kehtestatud enamiku riikide põhiseadustes, erakondliku kuuluvuse piirangut seevastu ei ole parlamentaarsete riigipeade puhul enamasti põhiseadustes sätestatud. Formuleering „erakondliku kuuluvuse peatamine“ tähendab, et isik on erakonna nimekirjas, ent ei osale erakonna tegevuses.

PARAGRAHV 85

Vabariigi Presidenti saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

1. Paragrahv sätestab Vabariigi Presidenti immuniteedi (vrd 1937. a PS § 45 lg 1). Sätte eesmärk on Vabariigi Presidenti kui põhiseadusliku institutsiooni kaitse (vt ka RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27). Erinevalt Riigikogu liikmest ja saamoodi nagu Vabariigi Valitsuse liikmete, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kohtunike puhul ammendub Vabariigi Presidentile põhiseadusega tagatud immunitet üksnes kriminaalvastutusele võtmise erikorraga (vt ka RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22). Kriminaalvastutusele võtmise mõiste kohta vt § 76 komm 13. Seadusandja on Vabariigi Presidenti immuniteedi ulatust võrreldes põhiseaduses sätestatuga siiski laiendanud, nähes ette erikorra ka Vabariigi Presidenti suhtes mõnede menetlustoimingute tegemiseks (vt komm 3). Immunitet kehtib Vabariigi Presidentile kogu tema ametiaja vältel, olenemata sellest, kas kuriteokahtluse esemeks olev tegu on pandud toime enne tema volituste tekkimist või ametisoleku ajal (KrMS § 375 lg 2). Vabariigi Presidenti immunitet laieneb ka Riigikogu esimehele, kes § 83 lg 1 alusel täidab ajutiselt Vabariigi Presidenti ülesandeid (KrMS § 375 lg 4).

2. Vabariigi Presidenti kriminaalvastutusele võtmise erikord on sätestatud KrMS 14. ptk-s, VPTKS §-s 6 ja RKKTS 18. ptk-s. Selle korra kohaselt saab Vabariigi Presidenti kohta süüdistusakti koostada ainult riigi peaprokuröri taotluse alusel tehtud õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Sama korda tuleb analoogia korras kohaldada ka Vabariigi Presidentiga KrMS §-s 245 nimetatud kokkuleppe sõlmimiseks või esimeseks menetlustoiminguks, mis tehakse isiku suhtes pärast temal Vabariigi Presidenti volituste tekkimist, kui süüdistusakt on koostatud või kokkulepe sõlmitud enne seda (vt ka § 76 komm-d 13–14). Õiguskantsler võib jätta ettepaneku Riigikogule tegemata ja riigi peaprokuröri taotluse põhjendatult tagastada üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Kommenteeritavas paragrahvis nimetatud õiguskantsleri ettepaneku tegemise ja Riigikogu nõusoleku andmise kriteeriumide kohta vt ka § 76 komm 16 ja § 139 komm 33. Riigikogu otsus anda nõusolek Vabariigi Presidenti kohta süüdistusakti koostamiseks peatab kohtuotsuse jõustumiseni Vabariigi Presidenti volitused (ametikohtustate täitmise). Volituste taastamise aluseks on Vabariigi Presidenti õigeksmõistev kohtuotsus või tema suhtes kriminaalmenetluse lõpetamine. Süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega Vabariigi Presidenti volitused lõpevad (§ 82 p 2).

3. Lisaks põhiseaduslikult nõutavale kriminaalvastutusele võtmise erikorrale näeb KrMS 14. ptk ette, et Vabariigi Presidendi võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokurööri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek (KrMS § 377 lg 1). Sellist nõusolekut ei ole siiski tarvis, kui Vabariigi President tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt. KrMS § 1261 lg 6 piirab Vabariigi Presidendi jälitustoimingusse kaasamist.

VI PEATÜKK

VABARIIGI VALITSUS

Kogukondliku Eesti esimeseks kõrgeimaks täidesaatvaks organiks oli Maavalitsus, mis moodustati Maanõukogu poolt 7. (20.) juulil 1917. a ja mis tegutses Vene Ajutise Valitsuse poolt 30. märtsil (12. aprillil) 1917. a antud dekreedil „Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse ajutise korraldamise kohta“ alusel. Vahelülks Vene Ajutise Valitsuse ja Maavalitsuse vahel oli kuni omavalitsuse pädevuste laiendamiseni kubermangukomissar. Seoses võimu haaramisega enamlaste poolt kõrvaldati Maavalitsus 20. novembril 3. detsembril) 1917 ametist. 19.02.1918 asutas Maanõukogu vanematekogu kolmeliikmelise Eestimaa Päästmise Komitee, kellele tehti ülesandeks kogu riikliku võimu teostamine Eestis. 24.02.1918 moodustas Päästekomitee esimese Ajutise Valitsuse ning avaldas samal päeval manifesti kõigile Eestimaa rahvastele, kus Eesti kuulutati iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks (RT I 1918, 1).

Esimese formaalse PS võttis vastu Asutav Kogu 15.06.1920 ning see jõustus sama aasta 21. detsembril (RT 1920, 217/218). 1920. a PS kohaselt oli valitsus, mida juhtis riigivanem, alaline täidesaatev organ, mille üle ülemäära domineeris Riigikogu. Nii näiteks kutsus Vabariigi Valitsuse ametisse ja vabastas ametist Riigikogu (§ 59). Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vahel puudus vajalik tasakaal, millest andsid tunnistust ka sagedased valitsusevahetused. PS muutmine tõi 1934. a selles osas kaasa olulisi muudatusi. Kui 1920. a PS kohaselt teostas kõrgemat valitsemisvõimu Vabariigi Valitsus, siis muudatuste järgi läks see ülesanne üle riigivanemale. Riigivanema juurde kuulus valitsus ning ta nimetas valitsuse ametisse ja vabastas ametist kas enda algatusel või peaministri esitise või Riigikogu umbusaldusavalduse alusel.

17.08.1937 välja kuulutatud ja 01.01.1938 jõustunud PS (RT 1938, 71, 590) nägi ette kahekojalise parlamendi, rahva poolt valitava presidendi ja valitsuse, mis ei olnud sõltuv enam mitte parlamendist, vaid presidendist. Nii nimetas Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme ametisse ja vabastas ametist Vabariigi President erioiguse alusel (§ 50). Vabariigi Valitsusele või tema üksikule liikmele parlamendi poolt umbusalduse avaldamise korral võis president Vabariigi Valitsuse või selle liikme ametist vabastada, või kui ta sellega ei nõustunud, siis parlamendi laiali saata (§ 59). Vabariigi Valitsuse pädevus võrreldes 1920. a PS-ga oluliselt ei muutunud.

16.05.1990 Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt vastuvõetud seadus „Eesti valitsemise ajutise korra alustest“ (ÜVT 1990, 15, 247) määras kindlaks, et üleminekuperioodil teostab Eestis kõrgeimat seadusandlikku võimu Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja täitev-korraldavat võimu Eesti Vabariigi Valitsus. Nimetatud valitsuse volitused kehtisid kuni Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamiseni 1992. a PS alusel.

PS VI ptk sätestab Vabariigi Valitsuse kui põhiseadusliku organi õigusliku seisundi, põhilised ülesanded ja moodustamise korra. Vabariigi Valitsuse tegevust reguleerivaks kehtivaks eriseaduseks on VVS, mis vastavalt PS § 104 lg-le 2 tuleb vastu võtta Riigikogu koosseisu hääلteenamusega. PS on riigi juhtimise ära jaganud Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse vahel. Vabariigi President täidab siinjuures eelkõige esindusülesandeid ning riigijuhtimise põhiraskust kannab Vabariigi Valitsus. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vaheliste suhete õiguslik regulatsioon (§-d 89, 91, 92, 97 ja 98) viitab selgelt sellele, et PS on Eestis kindlaks määranud parlamentaarse valitsemissüsteemi.

Vabariigi Valitsuse peatüki kujundamisel on arvestatud ajaloolise kogemusega, et tagada Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vaheline tasakaal, mis kindlustaks täidesaatva võimu efektiivse toimimise.

PARAGRAHV 86

Täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele.

1. Täidesaatev riigivõim on üks kolmest iseseisvast riigivõimu harust. Seadusandlik võim, täidesaatev võim ja kohtuvõim on lahutatud nii horisontaalselt, funktsionaalselt kui ka organisatsiooniliselt (vt PS §-d 4 ja 14).

2. Vastavalt võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibile (§ 4) on Vabariigi Valitsus nii organisatsiooniliselt kui ka funktsionaalselt eraldatud teistest põhiseaduslikest organitest. Ta on iseseisev, kuid see iseseisvus on piiratud. Küllaltki suures ulatuses sõltub valitsus Riigikogust, et tagada demokraatia printsiibi toimimine. Sõltuvuse piiratus väljendub näiteks selles, et Riigikogul ei ole formaalset õigust kaasa rääkida valitsuse liikmete valikul ja ametisse nimetamisel. PS järgi on Riigikogul õigus otsustada üksnes peaministri üle. Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral võib valitsus teha presidendile ettepaneku kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised (§ 97 lg 4), seega peab parlament arvestama võimalusega, et ta saadetakse laiali. Valitsus võib siduda enda poolt Riigikogule esitatud eelnõu usaldusküsimusega (§ 98 lg 1). Kui Riigikogu ei võta eelnõu vastu, astub valitsus tagasi (§ 98 lg 2). Siinjuures peab parlament silmas pidama seda, et kui ta ei suuda valida uut peaministrikandidaati, kuulutab president välja Riigikogu erakorralised valimised (§ 89 lg 6). Nimetatud põhiseaduslikud regulatsioonid annavad aluse väita, et Vabariigi Valitsusel on PS struktuuris küllaltki kindel positsioon.

3. Mõiste „täidesaatev riigivõim“ ei hõlma üksnes seaduste täitmist ja rakendamist, vaid ka muude ühiskondliku elu valdkondadesse kuuluvate ülesannete täitmist. Nii näiteks tähendab täidesaatva riigivõimu teostamine ka piiratud ulatusega õigusloomet ja õigusemõistmist. Selleks et seadusi saaks rakendada, on neid sageli vaja täpsustada ja konkretiseerida. Seda tehakse Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrustega. Õigusliku vaidluse tekkimisel avaliku võimu ja isiku vahel võib isik taotleda vaidluse lahendamist vaidluste lahendamise kohtueelses korras.

4. Täidesaatev riigivõim jaguneb kahe funktsiooni vahel, milleks on valitsemine ja haldus. Valitsemise all mõistetakse riigi poliitilist juhtimist: see tähendab riigi sise- ja välispoliitika

juhtimist ning suunamist ning hõlmab muu hulgas ka majandusprotsesside juhtimist. Kokkuvõtlikult öeldes tähendab mõiste „poliitiline juhtimine“ avaliku elu kui terviku ja tema eri valdkondade dünaamilist ja tulevikku suunatud juhtimist ning kujundamist (õiguspoliitika, majanduspoliitika, kultuuripoliitika, sotsiaalpoliitika, keskkonnapoliitika jne). See tegevus eeldab sotsiaalsete protsesside arengu hindamist ning prognoosimist, kavandatavate abinõude eeliste ja negatiivsete külgede kaalumist, samuti rakendatavate abinõude mõju arvestamist.

Kui valitsemine on poliitiliste eesmärkide püstitamine ja nende teostamine (poliitiliste otsuste tegemine), ja see võib olla üsna loominguine protsess, siis haldus kujutab endast praktilist tegevust, selle eesmärk on eelkõige täitev-korraldavate ülesannete täitmine. Väga üldiselt võib öelda, et halduse sisuks on plaanipärane ja eesmärgistatud tegevus poliitiliste otsuste elluviimisel.

Vabariigi Valitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni põhitegevuseks on valitsemine (§ 87 p-d 1, 4 ja 5), vähemal määral haldus (§ 87 p-d 2, 3, 6, 7 ja 8). Valitsemine ja haldus kui täidesaatva riigivõimu funktsioonid on organisatsiooniliselt läbi põimunud eriti ministeeriumide tasandil. Nii täidab ministeeriumi juhtiv minister topelfunktsiooni: ühelt poolt on ta Vabariigi Valitsuse liige, kes tegeleb riigi juhtimise ja valitsemisega, ning teiselt poolt on ta ministeeriumi juht (valitsusasutuse juht), kes täidab seaduse rakendamise ja halduse ülesandeid. PS lähtub üldjuhul Vabariigi Valitsuse liikme ja ministeeriumi iseseisva juhi institutsionaalse seotuse põhimõttest. Täidesaatvat riigivõimu teostatakse üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (§ 3 lg 1). Seega on täidesaatva riigivõimu tegevus piiratud õiguslike raamidega ning ei saa olla õigusvaba. Samas on valitsemine kui riigi poliitiline juhtimine seotud õiguse üldisemate raamidega, mille alusel on Vabariigi Valitsusel küllaltki ulatuslik diskretsiooniõigus nii otsuste langetamisel kui ka vahendite valimisel. Haldus on seevastu põhimõtteliselt ette ära määratud õiguse poolt. Riigi poliitilise juhtimise funktsioon (valitsemine materiaalses mõttes) ei kuulu ainuüksi Vabariigi Valitsusele, vaid ka teistele põhiseaduslikele organitele. Eelkõige täidab seda ülesannet Vabariigi Valitsuse kõrval Riigikogu, vähemal määral Vabariigi President.

5. PS ei nimeta *expressis verbis*, et Eestis on parlamentaarne valitsemissüsteem. Riigiõigusteoorias mõistetakse parlamentaarset valitsemissüsteemi all konstitutsioonilist süsteemi, mille puhul valitsuse moodustamine ja tema tegevus sõltuvad parlamendi usaldusest. Nii näiteks annab Riigikogu peaministrikandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks (§ 65 p 5). Riigikogu liikmel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole, arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil (§ 74). Riigikogu võib Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamisega (§ 65 p 13) Vabariigi Valitsuse tagasi kutsuda.

Kõik eespool nimetatud regulatsioonid annavad aluse väita, et Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu põhiseaduslikud suhted rajanevad parlamentaarsel valitsemissüsteemil.

Parlamentaarne valitsemissüsteem ja ka presidentaalne valitsemissüsteem on parlamentarismi alaliigid. Parlamentarism tähendab riigikorda, mille puhul rahva poolt valitud kollegiaalsel esindusorganil on otsustusõigus riigielu põhiküsimustes ning tal on keskne koht poliitiliste otsustuste ja seisukohtade kujundamisel.

6. Olulist rolli Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vahelistes suhetes mängivad erakonnad, mis on ühendusüliliks valitsuse ja parlamendi enamuse vahel. Riigikogu enamuse (valitsuse moodustanud koalitsiooni) ja Vabariigi Valitsuse tihe koostöö võimaldab välistada poliitilised

vastuolud kahe põhiseadusliku organi vahel. Poliitilised pinged ja erimeelsused on iseloomulikud eelkõige ühelt poolt valitsuse ja parlamendi enamuse ning teiselt poolt opositsiooni vahel. Sellel põhjusel lasub Vabariigi Valitsuse üle teostatava parlamentaarse kontrolli põhiraskus opositsioonil.

7. Vabariigi Valitsus on iseseisev kõrgem põhiseaduslik kollegiaalorgan, kes teostab täidesaatvat riigivõimu ja kannab vastavalt PS-le nimetust Vabariigi Valitsus. Kollegiaalorgan tähendab ka seda, et peaminister on *primus inter pares* (esimene võrdsete seas) – valitsuse juhataja otsese käsuvõimuta Vabariigi Valitsuse liikmete suhtes (vt § 88 komm-d). Põhiseadusliku regulatsiooni alusel võib öelda, et valitsuse puhul on tegemist demokraatlikult legitimeeritud (personaalne legitimatsioon) põhiseadusliku organiga. Demokraatlik legitimatsioon tähendab eelkõige seda, et kogu riigivõim lähtub rahvast. PS kohaselt on kõrgema riigivõimu kandjaks rahvas (§ 1), kes valib Riigikogu (§ 56 lg 1); viimane annab volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks peaministrikandidaadile, kes teeb presidendile ettepaneku valitsuse koosseisu ametisse nimetamiseks (§ 89). Seega võtab rahvas oma esindajate kaudu osa valitsuse moodustamisest. Vabariigi Valitsuse puhul on tegemist kaudse legitimatsiooniga. Vabariigi Valitsusel pole rahva otsest mandaati. Valitsuse liikmed ei pea olema isegi valimistel kandideerinud. Vabariigi Valitsuse legitimatsioon ei ole tähtajatu, vaid on piiratud tähtajaga (üldjuhul neli aastat), mille möödumisel legitimatsiooni uuendatakse.

8. Vabariigi Valitsusel kui iseseisval põhiseaduslikul organil on ka enesekorraldusõigus. See hõlmab eelkõige valitsuse kui kollegiaalse organi sisemist töökorraldust. PS näeb selles osas ette väga üldise regulatsiooni (§ 96, aga ka §-d 94 ja 95), täpsemini on Vabariigi Valitsuse töökorraldus sätestatud VVS-s, kus nähakse ette, et valitsuse istungite ettevalmistamine ja toimumine ning muud valitsuse töökorralduse küsimused sätestatakse valitsuse määrusega kinnitatavas Vabariigi Valitsuse reglendis. Seega võib öelda, et valitsuse enesekorraldusõigus on piiratud.

9. Vabariigi Valitsus asub täidesaatva riigivõimu tipus. Talle kuulub koordineerimis- ja järelevalvefunktsioon täidesaatva riigivõimu asutuste üle. Nende kompetentside vorm ja sisu on eri asutuste suhtes erinev ning oleneb PS ja seaduste regulatsioonidest.

Siinjuures tuleb täpsustada, et Vabariigi Valitsus ei koordineeri kõigi täidesaatvat funktsiooni teostavate asutuste tegevust ega teosta kõigi nende üle teenistuslikku järelevalvet. Nii näiteks on autonoomne pädevus täidesaatva funktsiooni teostamisel Eesti Pangal (§ 111) ja KOV-del (§ 154). Vabariigi Valitsuse vastav pädevus piirdub üksnes valitsusasutustega (§ 87 lg 2). PS ei ava valitsusasutuse mõistet, küll on seda tehtud VVS-s.

Valitsusasutused on VVS § 39 lg 3 kohaselt ministriumid, kaitsevägi ja Riigikantselei, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi. Nii näiteks on valitsusasutused ka prokuratuur ja vanglad.

10. Riigi haldusorganisatsioon kitsas mõistes hõlmab Vabariigi Valitsust kui põhiseaduslikku institutsiooni ning valitsusasutusi ja nende hallatavaid asutusi. Laiemalt loetakse riigi haldusorganisatsiooni hulka aga kõik riigi asutatud asutused (avalik-õiguslikud asutused, riigi

tulundusasutus, riigi asutatud sihtasutused ja äriühingud), mis täidavad avalikke ülesandeid. Riik on ka mitmete mittetulundusühingute liige, kuid sel juhul täidetakse tavaliselt riigi vara haldamise ülesannet (nt korteriühistud, maaparandusühistud).

11. Vabariigi Valitsus teostab vahetult riigivõimu ise või riigi valitsusasutuste kaudu. VVS näeb ette valitsusasutuste ning nende hallatavate riigiasutuste moodustamise. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused ei teosta üldjuhul riigivõimu PS § 3 lg 1 tähenduses. Enamiku hallatavatest asutustest moodustavad riigimuuseumid ja -koolid.

12. Täidesaatval võimul ei ole alati võimalik ja ka otstarbekas teostada kõiki avalik-õiguslikke haldusülesandeid valitsusasutuste või valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste kaudu. Seepärast antakse osa avalik-õiguslikke haldusülesandeid seadusega üle iseseisvatele õigussubjektidele, kes muutuvad sellega avaliku halduse kandjateks. Seda protsessi nimetatakse detsentraliseerimiseks. Detsentraliseerimine tähendab lõplikku otsustusõiguse üleandmist iseseisvatele õigussubjektidele ning see sisaldab olulisi demokraatlikke väärtusi. Siin viiakse otsustamine võimalikult lähedale neile, keda otsused puudutavad. Avalik-õiguslikke haldusülesandeid võib seadusega või selle alusel halduslepinguga või haldusaktiga üle anda ka eraõiguslikele isikutele (nii riigi asutatud kui ka erasektori sihtasutustele ja äriühingutele), nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele (notarid, kohtutäiturid, volitatud veterinaararstid jne). Nimeetatud avaliku halduse kandjate eesmärgipärane ja efektiivne funktsioneerimine avaliku halduse organisatsioonis tagatakse riikliku järelevalvega (õiguspärasuse ja otstarbekuse-efektiivsuse järelevalve), mida teostavad asutused, kellele on selline pädevus antud seadusega.

13. PS määrab ära ka Vabariigi Valitsuse pädevuse täidesaatva riigivõimu organisatsiooni kujundamisel ja sellesse kuuluvate asutuste loomisel ning neile pädevuse andmisel. Üheks olulisemaks sätteks on siin PS § 3 lg 1, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

14. Ei ole aga ühtset seisukohta, kas seadusereservatsiooni põhimõte tähendab seda, et ka kõik valitsusasutused tuleb moodustada üksnes seadusega. Varasemates PS § 86 ja § 94 lg 1 kommentaarides on leitud, et Vabariigi Valitsus ei saa asutada valitsusasutusi ja sätestada neile õiguslikke aluseid täidesaatva riigivõimu teostamiseks. See õigus kuulub seadusandjale. Teatud liiki valitsusasutuste puhul näeb PS otseselt ette nende moodustamise seaduse alusel. Nii näiteks moodustatakse ministeeriumid § 94 lg 1 järgi seaduse alusel. PS näeb ette riigikantselei olemasolu (§ 95 lg 1) jne. Õiguskirjanduses on väljendatud aga ka teistsuguseid seisukohti.

15. Esimene diskussiooni küsimus on selles, kas PS § 94 lg 1 tähendab, et Riigikogu näeb ette alused, mille põhjal moodustab Vabariigi Valitsus ministeeriumid, või peab Riigikogu looma seadusega ka iga konkreetse ministeeriumi. Valdavalt ollakse nii nagu ka varasemates PS kommentaarides seisukohal, et ministeeriumid tuleb luua seadusega (vt nt T. Annus. 2001. Riigiõigus. Tallinn, 2001, lk 118; Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Ü. Madise (toim). 2014, lk 13). Ministeeriumide ja nende valitsemisalade seadusega loomise poolt räägib ka argument, et see, millise valdkonna all

teatud küsimusi käsitletakse, määrab oluliselt ka poliitilise suuna ning tähelepanu ulatuse, näiteks kas kalandus on keskkonna-, maaelu- või majandusküsimustega tegeleva ministeeriumi juhtida. Või kas on loodud eraldi ministeeriumid haridusele, teadusele ja kultuurile või sotsiaalküsimustele ja tervishoiule. Need on põhimõttelised poliitilised valikud, milles peaks saama kaasa rääkida parlament.

Aga on ka leitud, et konkreetsete ministeeriumide moodustamise saab põhiseaduspäraselt anda Vabariigi Valitsuse otsustada (H. Loot. *Ministeeriumide moodustamise pädevus.* – *Juridica*, 2016, nr 9, lk 635–654).

16. Üksmeel puudub küsimuses, kas muud valitsusasutused tuleks moodustada seadusega. Kui ministeeriumide moodustamise näeb PS ette (§ 94 lg 1), siis ametite ja inspektsioonide loomist PS üldse ei nõua. On kaheldav, kas seaduslikkuse põhimõte (§ 3 lg 1) eeldab kõigi täidesaatva võimu asutuste täpsete nimede ja detailse pädevuse loetelu toomist või võiks see jääda Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõiguse raamesse (§ 4). Seadusega tuleks seadusega luua üksnes asutuste tegutsemise ja põhiõiguste piiramise alused.

Isiku põhiõiguste vaatest on välja pakutud ka argument, et haldustegevuse adressaadil peab olema selgus, kes ja kuidas võib tema põhiõiguste üle otsustada. Lisaks tagab seadusega haldusorganisatsiooni reguleerimine stabiilsuse, kaitse poliitilistest tõmbetuultest põhjustatud struktuursete reformide eest. (K. Taro ja N. Parrest. *Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel.* – *Juridica* 2014, nr 10, lk 724–725).

17. Riigi haldusorganisatsiooni tegelik areng on pannud kahtlema, kas kohustuses moodustada kõik täidesaatvat võimu teostavad valitsusasutused seadusega on praktiline väärtus. Lisaks valitsusasutustele teostatakse täidesaatvat võimu ka muud liiki asutuste (üha enam riigi asutatud sihtasutuste või äriühingute) kaudu, mille moodustamisel seadusandja nagunii kaasa rääkida ei saa. Näiteks haridusvaldkonnas tegid haldusotsuseid pikka aega mitmed sihtasutused (muu hulgas riigieksamite ja tasemetööde koostamine ja korraldamine, kõrgkoolide institutsionaalne akrediteerimine jne) mis 2020. a koondati Haridus- ja Noorteametisse. Kui selline täidesaatva võimu delegeerimine ka muudele asutustele (mitte ainult valitsusasutustele ja seadusega loodud avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele) on lubatud, siis kaotab mõtte tõlgendus, et kõik valitsusasutused peaksid olema üksnes seadusega moodustatud. Kui võtta jäik lähenemine, et PS § 3 lg 1 nõuab, et täidesaatvat võimu saavad teostada ainult seadusega moodustatud asutused, siis ei saaks neid ülesandeid delegeerida ka riigi asutatud sihtasutustele või äriühingutele.

18. Varasemalt, kui riigieelarves oli rahajaotus välja toodud asutuste kaupa, sai seadusandja haldusorganisatsiooni ülesehitust kontrollida ka eelarve vastuvõtmisega. Eelmistes PS kommentaarides on öeldud, et valitsusasutuste moodustamine sõltub seadusandja poolt seadusega vastuvõetud riigieelarvest. Pärast tulemus- ja tekkepõhisele eelarvestamisele üleminekut ei saa Riigikogu riigieelarves enam otseselt määrata, kui palju raha kulutatakse haldusorganisatsiooni ülalpidamisele ja milliseid asutusi luuakse. Riigieelarves ei ole enam asutusepõhist kulurida. Ometi on iga uue asutuse loomine oluline eelarveline otsus, mis peaks olema seadusandja pädevuses (PS § 115). Seega eelarvelised võimalused valitsusorganisatsiooni ja selle kulude kontrollimiseks on Riigikogu ära andnud. Kui tõlgendada PS

selliselt, et valitsusasutusi ei pea looma seadusega, väheneks veelgi võimalus Riigikogul kaasa rääkida riigi kulude jaotuses.

19. Vaidlust ei ole selles, et Vabariigi Valitsus võib enesekorraldusõigusest tulenevalt asutada asutusi, mille funktsioon ei ole täidesaatva võimu teostamine, vaid mis teenindavad valitsusasutusi või täidavad muid ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaalvaldkonnas vm.

PARAGRAHV 87

Vabariigi Valitsus:

- 1) viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat;
- 2) suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust;
- 3) korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist;
- 4) esitab Riigikogule seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid;
- 5) koostab riigieelarve eelnõu ja esitab selle Riigikogule, korraldab riigieelarve täitmist ning esitab Riigikogule riigieelarve täitmise aruande;
- 6) annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi;
- 7) korraldab suhtlemist teiste riikidega;
- 8) kuulutab loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas;
- 9) täidab muid ülesandeid, mis põhiseaduse ja seadustega on antud Vabariigi Valitsuse otsustada.

1. Vabariigi Valitsuse olulisemad ülesanded on sätestatud PS §-s 87. See säte määrab kindlaks valitsuse pädevuse küllaltki üldiselt (v.a mõned erandid) ega sisalda ammendavat loetelu. Sellele viitab otseselt § 87 p 9, mille kohaselt täidab Vabariigi Valitsus ka muid ülesandeid, mis PS ja seadustega on antud Vabariigi Valitsuse otsustada. Nii näiteks teeb Vabariigi Valitsus Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Riigikogule ettepaneku kuulutada kogu riigis välja erakorraline seisukord (§ 129). Põhiline osa valitsuse ülesannetest tuleneb seadustest. Käsitletav säte on oluline PS § 3 lg 1 esimese lause kontekstis, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab eelkõige seda, et riigivõimu teostamiseks peab olema õiguslik alus PS-s või selle alusel vastu võetud ja sellega kooskõlas olevas seaduses (RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 9). PS §-s 87 toodud valitsuse ülesanded võib jagada kahte gruppi: esimese moodustavad ülesanded, mis on seotud valitsemisega, teise haldusülesanded (vt ka § 86 komm-d).

2. Valitsemisel kui riigi poliitilise juhtimise funktsiooni täitmisel viib Vabariigi Valitsus käsitletava sätte sõnastuse kohaselt ellu riigi sise- ja välispoliitikat (§ 87 p 1). Selline sõnastus ei ole adekvaatne ega vasta valitsuse tegelikule pädevusele, mis tuleneb PS teistest normidest. Valitsusel ei ole väga oluline osa mitte ainult sise- ja välispoliitika elluviimisel, vaid ka selle kujundamisel. Sellele asjaolule viitab eelkõige see, et Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid (§ 87 p 4). Põhilise osa seaduseelnõudest esitab Riigikogule valitsus. Iga eelnõu sisaldab aga poliitilist

otsustust. Seega võib öelda, et Vabariigi Valitsus, valmistades ette seaduseelnõusid, võtab kõige otsemalt osa riigi poliitika kujundamisest. Valitsusel on ka teine oluline hoob, millega tal on võimalus mõjutada riigi poliitikat. Nimelt koostab Vabariigi Valitsus riigieelarve eelnõu ja esitab selle Riigikogule (§ 87 p 5). Riigieelarve on see oluline dokument, kus määratakse ära riigi arengu prioriteedid. Riigikogul on õigus vastu võtta ka poliitika põhialuste dokumente. Poliitika põhialused on strateegiline arengudokument, milles määratakse poliitikavaldkonna visioon, üleriigilised eesmärgid ja prioriteetsed arengusuunad (RES § 19 lg 1 ja § 20 lg 1). Enamiku strateegilisi dokumente võtab vastu Vabariigi Valitsus või ministrid (RES §-d 19 ja 20).

3. Haldusfunktsiooni teostamisel suunab ja koordineerib Vabariigi Valitsus valitsusasutuste tegevust (§ 87 p 2); korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist (§ 87 p 3); annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi (§ 87 p 6); korraldab suhtlemist teiste riikidega (§ 87 p 7) ning kuulutab loodusõnnetuse või katastroofi korral või nakkushaiguse leviku takistamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas (§ 87 p 8).

PS § 87 p 3 kujutab endast ka nn negatiivset pädevusklauslit, mis välistavad Riigikogu pädevuse asuda ise Vabariigi Valitsuse asemel seaduste täitmist korraldama (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 11). See kehtib ka teiste PS-s sätestatud Vabariigi Valitsuse pädevusklauslite kohta.

Mitmeid arvamusi on avaldatud väljendi „Vabariigi Valitsus suunab ja koordineerib valitsusasutusi“ sisustamise kohta. Levinud on seisukoht, et see tähendab valitsuse otsustusõigust kõikides täidesaatva riigivõimu küsimustes ning sellega kaasnevat sekkumisõigust. PS teiste sätete alusel (eelkõige puudutab see § 94, kus on antud ministri pädevus) võib väita, et PS ei ole siin silmas pidanud mitte otseselt juhtimistegevust, vaid suunamist ja koordineerimist, mida valitsus teostab eelkõige poliitiliste otsustuste kaudu. See ei tähenda muidugi seda, et valitsusele ei saaks seadusega teatud juhtudel sellist pädevust (st otsustusõigust kõikides täidesaatva riigivõimu küsimustes) anda, kui see ei ole vastuolus PS konkreetsete sätetega.

Haldusfunktsiooni teostamine ei ole Vabariigi Valitsuse põhiülesanne, selleks on valitsemine. Vabariigi Valitsusel ei ole alluvuse korras õigust sekkuda riiklikku järelevalvesse, kuid on alluvuse korras õigus läbi viia teenistuslikku järelevalvet (vt § 94 lg 2 komm, VVS 7. ptk).

4. Vabariigi Valitsuse regulatiivsesse pädevusse kuulub määruste andmine. Valitsus annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks (§ 87 p 6). Nimetatud õigusaktid on oma olemuselt materiaalsed seadused, st need sisaldavad õigusnorme. Käsitleva sätte ja seaduse-reservatsiooni printsiibi sätestava § 3 lg 1 koostoimel võib öelda, et üldjuhul on legaalsed üksnes määrused *intra legem*, mis on antud spetsiaaldelegatsiooni alusel. Seda põhimõtet on rõhutanud ka Riigikohus (RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-2/94), kes on märkinud järgmist: „Põhiseaduse § 65 p 1 kohaselt võtab seadusi vastu Riigikogu. Vabariigi Valitsus annab põhiseaduse § 87 p 6 kohaselt seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Eeldatus kajastub põhiseaduslik õigusaktide hierarhia ning järeldus, et täitevvõim ei saa *praeter legem* määrustega reguleerida valdkondi, mida põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida seadusejõuliste õigusaktidega.“ Et valitsus saaks realiseerida oma määrusandlusõigust, peab seadus sisaldama vastavat volitust (delegatsiooni). Sellele on juhtinud tähelepanu Riigikohus (RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96): „Täitevvõimu üldaktide andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks

pädev haldusorgan ning selle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.“ Vabariigi Valitsuse määrustega täpsustatakse ja konkretiseeritakse seaduste regulatsioone, et muuta seadused rakendatavaks. Valitsuse määrustele kirjutavad alla peaminister, asjaomane minister ja riigisekretär (§ 96 lg 3).

5. Vabariigi Valitsus annab üksikaktidena seaduse alusel korraldusi (halduse üksikakte). Korraldusega annab Vabariigi Valitsus näiteks valitsusasutustele ülesandeid, nimetab ametisse ja vabastab teenistusest ministeeriumide kantslerid, moodustab valitsuskomisjone ja nimetab nende liikmed, kinnitab ministeeriumide ja Riigikantselei põhimäärused, eraldab raha valitsuse reservfondist, annab nõusoleku riigivara otsustuskorras tasuta võõrandamiseks, annab volituse riigi sihtasutuse moodustamiseks jms.

Kui Vabariigi Valitsus annab haldusaktina üldkorraldusi (HMS § 51 lg 2), tuleb järgida haldusmenetluse nõudeid koos eriseadustest tulenevate erisustega. Vabariigi Valitsus seadis üldkorraldustega piiranguid näiteks COVID-19 haiguse tõkestamiseks seaduste (HOS, NETS, RiPS) alusel.

6. Seoses Eesti kuulumisega EL-i on muutunud ka PS-st tulenevad põhiseaduslike institutsioonide pädevused ja nende korraldus. Nii on teatud valdkondade poliitikate kujundamine ning võimupädevused üle antud EL-le ühiste eesmärkide saavutamiseks. Sellest tulenevalt on ahenenud ka Vabariigi Valitsuse teostatav valitsemisfunktsiooni maht. Samas on lisandunud uusi ülesandeid EL asjades. Eesti seisukohtade kujundamine EL küsimustes on Vabariigi Valitsuse üheks oluliseks ülesandeks. Et tagada nende järjepidevus ja kooskõla, määrab Vabariigi Valitsus nii pikemas kui ka lühemas perspektiivis kindlaks Eesti prioriteedid EL-s. Vabariigi Valitsus arutab ja võtab seisukoha ka EL õigusaktide eelnõude ja muude EL asjade kohta, kui need kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse või kui Vabariigi Valitsus peab eelnõu või muu EL asja esitama seisukohavõtuks või arvamuse andmiseks Riigikogule tulenevalt RKKTS-st. Nende EL õigusaktide eelnõude osas, mille regulatsioon nõuab jõustumisel seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist või mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju, esitab Vabariigi Valitsus oma seisukoha Riigikogule arvamuse saamiseks.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon või väliskomisjon võib Vabariigi Valitsuselt nõuda seisukohta ka muudes EL poliitikate küsimustes, et anda nende suhtes oma arvamus. Vabariigi Valitsus võib Riigikogule esitada oma seisukoha arvamuse saamiseks ka omal initsiatiivil.

7. HOS kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (HOS § 2 lg 1). Eriolukorra väljakuulutamise on tõsisemate tagajärgedega ning ulatuslikumate hädaolukordade korral lisameede, millega saab tõhustada hädaolukorra lahendamist, koondades kogu sündmuse või sündmuste ahela juhtimise ühtse juhtimise alla (määrates eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhid) ning rakendades eriseadustega võrreldes lisameetmeid olukorra lahendamiseks. HOS § 19 lg 1 kohaselt

võib eriolukorra välja kuulutada loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma hädaolukorra ajaks ette nähtud juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata.

Eriolukorra väljakuulutamiseks peavad olema kehtiva HOS järgi täidetud järgmised tingimused: 1) tegemist on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorraga ning 2) hädaolukord ei ole lahendatav ilma eriolukorra juhtimiskorraldusest või 3) hädaolukorra lahendamiseks on vaja rakendada eriolukorra meetmeid. Nakkushaigusena mõistetakse nakkushaigust NETS tähenduses.

Nakkushaigus on haigus või haigustunnusteta kandlusseisund, mis on põhjustatud nakkustekitaja sattumisest organismi ja mis levib või mille puhul on alust oletada levikut inimeselt inimesele või loomalt inimesele otseselt või kaudselt. Eriti ohtlik nakkushaigus on NETS kohaselt suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. NETS määrab eriti ohtlikeks nakkushaigusteks katku, koolera, kollapalaviku, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloosi.

Esmakordselt taasiseseisvunud Eesti ajaloos kuulutas Vabariigi Valitsus Eestis välja eriolukorra 12.03.2020. Eriolukord kehtis kuni 17.05.2020. Eriolukord kuulutati välja COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 pandeemilise leviku tõttu. Põhjused, miks Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kuulutas, olid järgmised: tõkestada COVID-19 edasist levikut Eestisse ja Eestis, tagada tervishoiusüsteemi toimetulek COVID-19 tõrje ja raviga, tagada inimeste toimetulek COVID-19-st tulenevate kaudsete mõjudega ning tagada Eesti majanduse võimalikult normaalne toimimine.

COVID-19 haigust põhjustav koroonaviirus sai alguse Hiinast ja haiguse kolle oli Hubei provintsis Wuhani linnas. Tegu on nakkushaigusega, mida ei olnud ei Eestis ega maailmas varem esinenud ning haiguse kulg ja viiruse käitumine olid ebaselged ning vajalik oli riigi-ülel ühetaolist juhtimist nakkushaigusega toimetulekuks, et leevendada kahjulikke tagajärgi rahvatervisele ja Eesti majanduslikule olukorrale. Viiruse leviku piiramiseks oli vältimatult vajalik rakendada HOS 4. ptk 2. jaos sätestatud juhtimiskorraldust ja eriolukorraks ette nähtud meetmeid.

HOS § 21 kohaselt tuleb eriolukorra väljakuulutamisel määrata: 1) eriolukorra väljakuulutamise põhjus – miks ei ole hädaolukorra lahendamine võimalik ilma eriolukorra meetmeid või juhtimiskorraldust rakendamata; 2) eriolukorra piirkond – eriolukorra piirkonna määramisel võetakse arvesse hädaolukorra mõjuala; 3) eriolukorra juht – määratakse eriolukorra juhiks üks ministritest; 4) muud olulised asjaolud – nt võib otsustada mõne eriolukorra meetme kohaldamise. Eriolukord kuulutati välja, et peatada viiruse levik, tõhustada juhtimiskorraldust ning kohaldada piiranguid.

Eriolukord annab õiguse kohaldada mitmeid meetmeid. Iga meetme kohaldamist tuleb põhjendada ja need peavad olema proportsionaalsed ähvardava ohuga. HOS näeb ette mitmeid võimalusi eriolukorras põhiõigusi ja -vabadusi piirata. Eriolukorra juht (kelleks määrati peaminister) ja Vabariigi Valitsus kohaldasid eriolukorras järgmisi meetmeid: 1) õigus anda korraldusi (HOS § 24 lg 5). Eriolukorra juhil on õigus anda epideemia hädaolukorra lahendamiseks korraldusi eriolukorra tööde juhile, asutustele ja muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi; 2) viibimis-keeld ja muud liikumisvabaduse piirangud (HOS § 31); 3) avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud (HOS § 32); 4) Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine (HOS § 34).

Eriolukorra juhi korraldustega suleti teatrid, kinod, kaubanduskeskused, koolid, spordisaalid, saunad jm kogunemiskohad; piirati liikumist saartele; peatati huvitegevus, spordi- ja liikumisüritused, muuseumide ja näituseasutuste külastamine, keelati hooldekodude külastamine ja neist lahkumine, kehtestati reegel inimestevahelisele distantsi hoidmisele ja palju muud. Kaitseliit kaasati Vabariigi Valitsuse ja eriolukorra juhi kehtestatud viibimiskeeldude ja muude liikumisvabaduse piirangute jõustamisse eriolukorra piirkonnas, k.a saartel.

Eriolukord kehtis kuni 17.05.2020, alates 18. maist säilitati osa põhiõiguste piiranguid NETS ja RiPS alusel.

PARAGRAHV 88

Vabariigi Valitsusse kuuluvad peaminister ja ministrid.

1. **Vabariigi** Valitsuse moodustavad ainult peaminister ja ministrid (§ 94). Ministrid jagunevad omakorda ministriteks, kes juhivad ministeeriumi, ja ministriteks, kes ministeeriumi ei juhi. Vaatamata oma portfelliile on valitsuse liikmed valitsuse otsuste tegemisel alati võrdsed. Vabariigi Valitsus teeb oma otsused kollegiaalselt ning nii peaministril kui ka ministritel on võrdselt üks hääl. Kui hääled jagunevad pooleks, on peaministri hääl suurem kaal. Ükski teine isik, kes osaleb valitsuse istungitel, hääletada ei saa. Sõnaõigusega võivad valitsuse istungitest osa võtta riigisekretär (§ 95), riigikontrolör (§ 136) ja õiguskantsler (§ 141). Peaminister võib alati kutsuda ka teisi isikuid valitsuse istungitele sõnaõigusega osalema.

2. PS ei näe ette ministrite täpset arvu, § 93 lg 2 kohaselt peab peaminister nimetama kaks ministrit, kellel on õigus asendada peaministrit viimase äraolekul. Seega ei saa olla ühe- või kaheliikmelist valitsust. Kui valitsusliikmete arv langeb alla kolme, on valitsus otsustusvõimetu, millele PS § 97 pakub lahenduseks umbusaldusavaldust peaministrile. Kehtiva VVS § 9 annab peaministrile aega 21 päeva, et muuta valitsus taas otsustusvõimeliseks, vastasel juhul tuleb peaministril tagasi astuda. Valitsuse otsustusvõimelisus avaldub eelkõige asjaolus, et ministrid ei saa mingil põhjusel osaleda valitsuse töös (nt on mitu ministrit surma saanud, teadmata kadunud) ning sellest tulenevalt ei saa valitsus täita seaduses sätestatud kvoorumi nõuet. See võib viia olukorrani, kus valitsus muutub otsustusvõimetuks (ka koos asendamise võimalustega jääb ministrite arv nii väikeseks, et faktiliselt ei ole võimalik kvoorumit saavutada) ning Eesti riik jääb valitsusest sisuliselt ilma.

3. PS-s on ette nähtud ministrite arvu alampiir, kehtiva VVS-ga on ette nähtud ka ülempiir, kuid seadusandja võib PS-st tulenevalt jätta ülempiiri ka kehtestamata ning anda valitsuse liikmete arvu sisulise otsustamise peaministrikandidaadile (§ 89 lg 3) või valitsuse koosseisus muudatusi ette nähes peaministrile (§ 90). Kehtivas VVS-s sätestatud valitsusliikmete ülempiiri sätestamine seadusega piirab PS § 89 lg-s 3 sätestatud peaministrikandidaadi valitsuse moodustamise õigust ja PS §-s 90 sätestatud peaministri õigust teha muudatusi valitsuse koosseisus. Valitsuse liikmete täpse arvu sätestamisest loobus VVS 2014. a. Valitsusliikmete ametisse nimetamise üle otsustab Vabariigi President. Vabariigi Presidendil on kohustus kontrollida, kas ametisse astuvad ministrid ja peaministrikandidaat vastavad seaduses toodud nõuetele. Vabariigi Presidendil ei ole õigust jätta valitsusliikmeid muudel kaalutlustel

ametisse nimetamata. Peaministrikandidaat peab ministrite ametikohtade kujundamisel lähtuma eelkõige valitsuse poliitilistest prioriteetidest. Ministrite pädevuse ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad määrab kindlaks peaminister. Ministri ametinimetus peab viitama ministri pädevusele ja vastutusvaldkonnale.

4. Peaminister esindab valitsust ja juhib selle tegevust (§ 93) ning teeb ettepanekuid muudatuste tegemiseks valitsuse koosseisus (§ 90). Millised ministri ametikohad luua, otsustab peaministrikandidaat (§ 88 lg 3). Peaminister saab alati näha ette ka muudatusi valitsuse koosseisus (§ 90).

PARAGRAHV 89

Vabariigi President määrab neljateistkümne päeva jooksul Vabariigi Valitsuse tagasitumise peaministrikandidaadi, kellele teeb ülesandeks uue valitsuse moodustamise.

Peaministrikandidaat esitab neljateistkümne päeva jooksul, arvates valitsuse moodustamise ülesande saamisest, Riigikogule ettekande tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta, mille järel Riigikogu otsustab läbirääkimisteta avalikul hääletusel peaministrikandidaadile volituste andmise valitsuse moodustamiseks.

Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused saanud peaministrikandidaat esitab seitsme päeva jooksul valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile, kes nimetab kolme päeva jooksul valitsuse ametisse.

Kui Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaat ei saa Riigikogu poolthäälte enamust või ei suuda valitsust moodustada või loobub selle moodustamisest, on Vabariigi Presidendil õigus seitsme päeva jooksul esitada teine peaministrikandidaat.

Kui Vabariigi President ei esita seitsme päeva jooksul teist peaministrikandidaati või loobub selle esitamisest või kui teine kandidaat käesoleva paragrahvi lõigete kaks ja kolm tingimustel ja tähtaegadel ei saa Riigikogult volitusi või ei suuda valitsust moodustada või loobub selle moodustamisest, läheb peaministrikandidaadi ülesseadmise õigus üle Riigikogule.

Riigikogu seab üles peaministrikandidaadi, kes esitab valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile. Kui neljateistkümne päeva jooksul, arvates peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule, on valitsuse koosseis Vabariigi Presidendile esitamata, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

1. PS §-s 89 sätestatud valitsuse moodustamise kord on omane parlamentaarsetele riigile, kus valitsusel peab juba moodustamisel olema parlamendi usaldus.

2. PS võimaldab moodustada nii enamus- kui ka vähemusvalitsusi.

PS § 60 lg-s 1 nõutud proportsionaalse valimissüsteemi kasutamine toob tegelikkuses kaasa koalitsioonivalitsuste moodustamise. Vähemusvalitsuse moodustamise võimalus tuleneb otseselt §-st 89, mille järgi peaministrikandidaadil piisab valitsuse moodustamise volituste saamiseks sellest, kui ta kogub Riigikogu poolthäälte enamuse (poolthäälte enamuse kohta vt § 73 komm 1).

3. PS lubab ka apoliitilist valitsust (nimetatakse ka tehokraatide ehk ametnike valitsuseks), keda ükski erakond poliitiliselt ei kontrolli. Ükski minister ei pea kuuluma erakonda ega olema valimistel kandideerinud või valituks osutunud. Ka apoliitiline valitsus kannab poliitilist vastutust Riigikogu ees.

4. Kui valitsus on tagasi astunud, siis peab Vabariigi President PS järgi neljateistkümne päeva jooksul valitsuse tagasiastumisest määrama peaministrikandidaadi, kellele ta teeb ülesandeks uue valitsuse moodustamise. PS-s on ebatäpsus, et president teeb peaministrikandidaadile ülesandeks uue valitsuse moodustamise. Uut valitsust ei saa moodustada enne, kui peaministrikandidaat on Riigikogult saanud volituse moodustada valitsus.

5. PS ei sätesta, millest lähtudes peab Vabariigi President peaministrikandidaadi valima. Parlamentaarse riigi tavade järgi peaks ta aga kandidaadiks esitama valimistel kõige rohkem mandaate saanud erakonna liidri või äärmisel juhul valitsuskooalitsiooni moodustamise tahet kindlalt deklareerinud erakondadest enim mandaate saanud erakonna liidri. Peaministrikandidaadi valikul on aga president seotud nn loomulike takistustega, mis pole PS-s sätestatud (loomulike takistuste kohta vt komm 12).

6. Peaministrikandidaadi määrab Vabariigi President oma otsusega, mis avaldatakse Riigi Teatajas. Otsuses on kasutatud sõnastust „Määrän ... peaministrikandidaadiks ja teen temale ülesandeks Vabariigi Valitsuse moodustamise“.

7. Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul kooskõlastatult peaministrikandidaadiga.

8. PS nõuab, et peaministrikandidaat teeks Riigikogule neljateistkümne päeva jooksul presidendilt valitsuse moodustamise ülesande saamisest ettekande valitsuse moodustamise aluste kohta. Praktikas tutvustatakse ettekandes peamiselt tulevase valitsuse programmi. Kavandatava valitsuse personaalset koosseisu ei tule Riigikogule esitada. Iga Riigikogu liige võib peaministrikandidaadile esitada kuni kaks küsimust. Läbirääkimisi ei avata. Avalik hääletamine toimub samal istungil. Valitsuse moodustamiseks volituste saamiseks on vaja poolthälte enamust.

9. Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamise volituste andmine vormistatakse Riigikogu otsusega, mis avaldatakse Riigi Teatajas. Otsuses on kasutatud formuleeringut „Anda Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile volitused valitsuse moodustamiseks“.

10. Kui peaministrikandidaat saab Riigikogult volitused valitsuse moodustamiseks, siis peab ta § 89 lg 3 järgi seitsme päeva jooksul esitama presidendile ametisse nimetamiseks valitsuse koosseisu.

11. PS jätab lahtiseks küsimuse, mitu ministrit võib valitsuses olla. Põhiseaduspärane on nii lahendus, mille järgi ministeeriumi võib juhtida mitu ministrit, kui ka lahendus, mille järgi üks minister võib juhtida kahte ministeeriumi (vt § 94 komm-d). Mõlemad võimalused näeb ette

VVS. Praktikas on ka mõlemat lahendust kasutatud. Levinum praktika on määrata ministeeriumi juhtima mitu ministrit. Paaril korral on nimetatud minister juhtima kahte ministeeriumi (RTL 2002, 18, 243; RT III, 28.03.2014, 1).

Põhiseaduspärane oleks isegi lahendus, mille järgi peaministri ametiga saaks ühitada mõne ministri ameti. VVS-s on aga sätestatud, et peaministriametiga ei saa ministriametit ühitada.

12. PS järgi nimetab Vabariigi President uue valitsuse ametisse kolme päeva jooksul. PS § 89 lg 3 formuleeringust „nimetab valitsuse ametisse“ tuleks järeldada, et president ei saa kaaluda esitatud kandidaatide sobivust ega ka seda, millist ministri ametikohta luua. Ka ei sätesta PS valitsuse liikmete nimetamisele lisanõudeid. Siiski peaks presidendil olema võimalus kandidaat tagasi lükata nn loomulike takistuste ilmnemisel, mis välistavad isiku valitsusse kuulumise (esitatud isik pole Eesti kodanik, tema suhtes on jõus süüdimõistev kohtuotsus, tema suhtes on välja kuulutatud füüsilise isiku pankrot, kui tegemist on isikuga, kelle kõigi asjade ajamiseks on määratud eestkostja või kui eestkostja ülesannete ringi on laiendatud selliselt, et isik kaotab valimistel hääleõiguse). Need loomulikud takistused on kooskõlas PS mõttega. Ilmselt peaks president takistuste ilmnemisel keelduma valitsuse liikme ametisse nimetamisest. Sellele, et uue valitsuse ametisse nimetamine presidendil poolt pole pelgalt tehniline protseduur, viitab asjaolu, et presidendile on uue valitsuse nimetamiseks antud kolmepäevane tähtaeg. Uue valitsuse või selle liikme nimetamata jätmine poliitilistel põhjustel poleks kooskõlas § 89 lg-ga 3.

13. Vabariigi Presidendil on § 89 lg 4 alusel õigus, kuid mitte kohustus, esitada seitsme päeva jooksul uus peaministri kandidaat, kui esimene kandidaat ei saanud Riigikogu poolthääle enamust, ei suuda valitsust moodustada või loobub valitsuse moodustamisest. PS ei keela presidendil esitada teist korda kandidaati, kes ei saavutanud esimesel korral Riigikogu usaldust.

14. Vabariigi Presidendi esitatud teisele kandidaadile volituste andmist menetletakse Riigikogus samade reeglite järgi kui esimesele kandidaadile volituste andmist. Teise kandidaadi ja tema esitatud valitsuse ametisse nimetamine presidendil poolt toimub samade reeglite järgi, mille järgi toimuks esimese kandidaadi ja tema esitatud valitsuse nimetamine.

15. PS § 89 lg 5 loetleb juhtumid, mil peaministri kandidaadi ülesseadmise õigus läheb Riigikogule. Peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse Riigikogule andmise eesmärk on vältida Riigikogu ennetähtaegseid valimisi. Samuti paneb see instituut Riigikogule poliitilise vastutuse nii presidendil esitatud kandidaatidega mittenõustumise eest kui ka suutmatuse eest ise nimetada tegutsemisvõimelist peaministri kandidaati.

16. Riigikogus kandidaatide ülesseadmise tähtaja määrab Riigikogu juhatus pärast peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekut Riigikogule. Kandidaatide ülesseadmise õigus on RKKTS järgi ainult fraktsioonidel. Peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul pärast kandidaatide ülesseadmiseks määratud tähtaja möödumist. Kui peaministri kandidaat on pidanud ettekande ja vastanud küsimustele, otsustab Riigikogu talle

valitsuse moodustamiseks volituste andmise poolthääletenamusega. Kui peaministri kandidaat saab nõutava hääletenamuse, siis teiste kandidaatide ettekandeid ära ei kuulata.

17. Vabariigi President peab § 89 lg 6 alusel välja kuulutama Riigikogu erakorralised valimised, kui talle on Vabariigi Valitsuse koosseis esitamata neljateistkümne päeva jooksul peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule. Siin presidendil kaalutusõigus puudub. PS § 131 aga välistab erakorraliste valimiste väljakuulutamise erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Sellise kollisiooni lahenduse kohta vt § 97 komm 13 ja § 131 komm 6. Suutmatusest peaministri kandidaati üles seada teatab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendile kirjalikult viivitamata pärast ülesseadmiseks ettenähtud tähtaja möödumist.

PARAGRAHV 90

Muudatusi ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse koosseisus teeb Vabariigi President peaministri ettepanekul.

1. PS § 90 ei täpsusta, mida mõista Vabariigi Valitsuse koosseisus tehtavate muudatuste all. Selliste muudatuste all tuleks mõista ministri vabastamist, uue ministri ametisse nimetamist, ministrikohtade ümberjagamist olemasolevate ministrite vahel, aga ka ühe ministri nimetamist juhtima mitu ministeeriumi (VVS § 4 lg 1 näeb ette võimaluse ministril juhtida kahte ministeeriumi) (vt ka § 88 komm-d). VVS § 7 ei loe muudatuseks Vabariigi Valitsuse koosseisus peaministri poolt VVS § 3 lg 2 alusel ministri pädevuse muutmist ministeeriumi juhtimisel ja ministri vastutusvaldkonna muutmist.

2. Muudatused Vabariigi Valitsuse koosseisus võivad olla tingitud näiteks ministrile umbusalduse avaldamisest või koalitsioonipartneri valitsusest lahkumisest. Praktikas on ministri vahetamise ajendiks olnud ka valitsuserakonna soov oma erakonda kuuluv minister välja vahetada. PS ei näe küll ette võimalust koalitsioonierakonnal ministreid tagasi kutsuda, kuid see on võimalik siis, kui peaminister nõustub ja teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku Vabariigi Valitsuse koosseisus muudatuste tegemiseks. Selline lahendus võib olla aktsepteeritav valitsuse toimimise huvides.

3. PS § 90 võimaldab peaministril valitsuskoalitsiooni nii laiendada kui ka kitsendada, läbi-mata §-s 89 sätestatud uue Vabariigi Valitsuse moodustamise korda. PS ei nõua koalitsiooni lagunemise korral valitsuse tagasiastumist. Sellisena tagab § 90 teatava stabiilsuse isegi koalitsiooni lagunemise korral. Sel juhul võimaldab § 90 kujundada sisuliselt uue valitsuse, minnes mööda §-ga 89 sätestatud valitsuse moodustamise korrast. Sellise talitusviisi kooskõla § 89 mõtte ja hea parlamentaarse tavaga on küsitav. Kui Riigikogu sellist käitumist aktsepteerib ega avalda peaministrile või valitsusele umbusaldust §-s 97 sätestatud korras, ei tohiks president taolisel juhul keelduda valitsuses § 90 korras muudatuste tegemisest.

4. Vabariigi Valitsuse koosseisus muudatuste tegemine toimub põhimõtteliselt samas korras kui uue valitsuse moodustamine pärast seda, kui peaministri kandidaat on Riigikogult saanud volitused valitsuse moodustamiseks. Muudatusi teeb Vabariigi President peaministri ettepanekul.

5. Valitsuses muudatuste tegemise reguleerimisel kasutab § 90 formuleeringut „peaministri ettepanekul“. Uue valitsuse nimetamisel kasutab § 89 lg 4 aga ühemõttelist sõnastust „nimetab valitsuse ametisse“. Siit tekib küsimus, kas peaministri ettepanek teha valitsuses muudatus on presidendile siduv.

6. Kindlasti ei saa peaministri ettepanek Vabariigi Presidendile olla siduv, kui uue ministri nimetamiseks on olemas nn loomulikud takistused. Nende esinemisel peab president uue valitsuse koosseisu esitatud ministri jätmata ametisse nimetamata (loomulike takistuste kohta vt § 89 komm 12). Kas aga president saab muudel kaalutlustel jätta rahuldamata peaministri ettepaneku nimetada minister? Kas president saab keelduda rahuldamast peaministri ettepanekut vabastada minister või nimetada minister juhtima mitut ministeeriumi?

7. Vabariigi President nimetab PS järgi mitmeid riigiametnikke teiste põhiseaduslike institutsioonide ettepanekul (nt Eesti Panga nõukogu ettepanekul Eesti Panga presidendi, Riigikohtu ettepanekul esimese ja teise astme kohtunikud). Sellist ettepanekut pole senises praktikas loetud presidendile siduvaks ja on olnud juhtumeid, kus president on jätnud ettepaneku rahuldamata. Vabariigi Valitsus erineb väga oluliselt nimetatud institutsioonidest. Valitsus tervikuna ja iga selle liige omas valitsemisalas kannab Riigikogu ees poliitilist vastutust täitevvõimu teostamise eest. Valitsus ja selle liikmed ei vastuta poliitiliselt presidendi ees. Kui presidendil pole õigust omal äranägemisel nimetada ja vabastada valitsuse liikmeid, siis ei tohiks tal olla ka õigust takistada valitsuses muudatuste tegemist. Sellises olukorras ei tohiks presidendil olla õigust meelevaldselt takistada valitsuse ümberkujundamist. Siiski ei saa § 90 praeguse redaktsiooni juures päriselt välistada seda, et president ei rahulda peaministri § 90 alusel tehtud ettepanekut. Ettepaneku rahuldamata jätmine võiks kõne alla tulla väga erandlikel juhtudel ning see peaks olema eriliselt motiveeritud ja toimuma ainult riiklikel kaalutlustel. Sellist lahendust saab põhjendada ka sellega, et ministri ametisse nimetamata jätmine ei muuda valitsust tegutsemisvõimetuks, sest ministri vaba ametikoha täitmiseks on kehtestatud vastav kord.

8. Üksiku ministri volituste lõppemist PS eraldi ei reguleeri. Erandiks on § 97 lg 5, mis sätestab ministri vabastamise talle umbusalduse avaldamise korral, ja § 101 lg 2, mis on valitsuse iga liikme volituste lõppemise aluseks. Lähemalt sätestab üksiku ministri tagasiastumise VVS.

9. Üksiku ministri volitused lõpevad järgmistel juhtudel: tagasiastumisel (tagasiastumiseks esitab minister Vabariigi Presidendile peaministri kaudu avalduse); surma korral (ministri surmast peab peaminister Vabariigi Presidendile teatama viivitamata); peaministri ettepanekul (seadus ei seo peaministrit ettepaneku motiivide valikul); Riigikogu poolt umbusalduse avaldamise korral (ministri umbusalduse avaldamisest teatab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendile ja peaministrile viivitamata); tema suhtes süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel (süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisest teatab kohus Vabariigi Presidendile ja peaministrile viivitamata).

10. Ministri vabastab ametist Vabariigi President oma otsusega, mis avaldatakse Riigi Teatajas. Ministrit on võimalik vabastada enne uue ministri ametisse astumist.

PARAGRAHV 91**Valitsus astub ametisse ametivande andmisega Riigikogu ees.**

1. Vabariigi Valitsuse liikme ametivanne on järgmine: „Asudes täitma Vabariigi Valitsuse liikme kohustusi, olen teadlik, et kannan selles ametis vastutust Eesti Vabariigi ja oma südame-tunnistuse ees. Töotan pühalikult jääda ustavaks Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale ning pühendada oma jõu Eesti rahva heaolu ja tuleviku kindlustamisele.“

2. Ametivanne antakse Riigikogu istungil. Riigikogu korraliste istungijätkude vahelisel ajal tuleb Vabariigi Valitsuse või selle liikme ametisse asumiseks kokku kutsuda Riigikogu era-korraline istungijätk ning istungite vabal ajal täiendav istung (RKKTS § 48 ja § 50 jj). Riigi-kogu korraliste istungijätkude vahelisele ajale võib uue valitsuse ametisse astumine sattuda näiteks siis, kui Vabariigi Valitsus astub tagasi.

3. Suulise vande annab ainult peaminister ja kirjutab seejärel alla ametivande tekstile. Teised valitsuse liikmed kirjutavad alla vande tekstile. Ametisse astuv Vabariigi Valitsuse liige märgib vande tekstile ka vande andmise kuupäeva ja kellaaja. Viimane on oluline, et vajaduse korral kindlaks määrata, millal läksid volitused ühelt valitsuselt üle teisele. Vabariigi Valitsuse või tema liikme ametisse astumise päeval antud Vabariigi Valitsuse, peaministri või ministri aktile märgitakse akti andmise kellaeg.

4. Vande andmise hetkest tekivad uuel valitsusel volitused ja lõpevad tagasi astunud valit-suse volitused.

5. Vande andmise juures viibib riigisekretär. Teadaanne valitsuse ametisse astumise kohta avaldatakse Riigi Teatajas.

6. Minister, kes astub ametisse pärast Vabariigi Valitsuse ametisse astumist, annab suulise ametivande ja kirjutab vandetekstile alla peaministri juuresolekul. Kui Riigikogu istungeid ei toimu, võib ametisse astuv minister, mitte aga uue valitsuse kogu koosseis, riigi julgeolekut ähvardava ohu korral anda ametivande Riigikogu esimehele.

7. Ametivannet ja selle andmist reguleerib VVS.

PARAGRAHV 92**Vabariigi Valitsus astub tagasi:**

- 1) Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel;
- 2) peaministri tagasiastumise või surma korral;
- 3) kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust.

Vabariigi President vabastab Vabariigi Valitsuse ametist uue valitsuse ametisse-astumisel.

1. PS §-s 92 sätestatud valitsuse tagasiastumise alused on parlamentaarse riigi jaoks traditsioonilised. Selles sättes esitatud loetelu pole aga ammendav. Siin on sätestamata § 98 lg-s 2 nimetatud Vabariigi Valitsuse tagasiastumise alus: Vabariigi Valitsus astub tagasi, kui Riigikogu ei võta vastu usaldusküsimusega seotud eelnõu (eelnõu usaldusküsimusega sidumise tagajärgede kohta vt § 98).

2. Lähemalt reguleerib Vabariigi Valitsuse tagasiastumist VVS.

3. PS § 92 lg 1 p 1 sätestab parlamentaarse tava, mille järgi valitsus astub tagasi parlamendi uue koosseisu kokkuastumisel. VVS järgi teatab Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest peaminister Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil. Valitsuse tagasiastumisest teatab peaminister pärast Riigikogu uue koosseisu juhatuse valimist. Valitsus jätkab tööd, kuni uus valitsus ametisse astumisel annab ametivande Riigikogu ees (vt § 91 komm-d).

4. PS mõistekasutusest tulenevalt (vt § 64 lg 2 p 3 ja § 82 p 1) peaks peaministri tagasiastumine (§ 92 lg 1 p 2) tähendama ametist lahkumist tema enda otsuse põhjal. VVS aga sätestab peaministri kohustusliku tagasiastumise aluse, mida PS ei sätesta. VVS järgi peab peaminister tagasi astuma, kui Vabariigi Valitsus ministrite volituste lõppemise tõttu pole olnud 21 päeva otsustusvõimeline. VVS loeb valitsuse otsustusvõimeliseks, kui selle istungist võtab osa peaminister ja vähemalt pool valitsuse koosseisust. Praktikas on raske ette kujutada, et nii riigile kui ka enda ja oma erakonna poliitilisele tulevikule mõtlev peaminister oleks nõus 21 päeva juhtima valitsust, kes kvoorumi puudumise tõttu ei saa vastu võtta ühtegi otsust. Sellise tingimuse selge sõnastus väldib aga olukorda, kus ametis oleks otsustusvõimetu valitsus või valitsuse koalitsioonipartner(id) avaldaks peaministrile ja tema erakonnale poliitilist survet.

5. Tagasiastumisest teatab peaminister Vabariigi Presidendile viivitamatult. Tagasiastumisest peab peaminister teatama ka Riigikogus.

6. Peaministri surmast peab teda asendav minister VVS järgi teatama Vabariigi Presidendile viivitamatult pärast surmast teadasaamist. Asendav minister peab valitsuse tagasiastumisest teatama ka Riigikogus.

7. PS § 92 lg 1 p 3 sätestab parlamentaarse tava, et valitsus astub tagasi, kui parlament avaldab valitsusele või peaministrile umbusaldust (vt § 97 komm 10).

8. Kui Riigikogu ei võta vastu Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud seaduseelnõu, siis astub valitsus § 98 lg 2 alusel tagasi. Selline tagasiastumine on parlamentaarne tava. Usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu võtmata jätmisest teatab Riigikogu esimees VVS järgi presidendile viivitamatult (eelnõu usaldusküsimusega sidumise kohta vt § 98 komm-d 2–4).

9. PS § 101 lg 2 sätestab Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemise alusena tema suhtes tehtud süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise. Kui selline otsus on tehtud peaministri kohta, siis astub valitsus VVS järgi tagasi. Valitsuse tagasiastumise teeb Riigikogule teatavaks Vabariigi President.

10. Parlamentaarse tava järgi peab tagasi astunud valitsus jätkama oma tegevust uue valitsuse ametisse astumiseni. See põhimõte tuleneb ka § 92 lg-st 2, mille järgi Vabariigi President vabastab Vabariigi Valitsuse ametist uue valitsuse ametisse astumisel. VVS § 11 lg 1 aga sätestab sõnaselgelt, et tagasiastunud valitsus jätkab oma tegevust ajani, kui uus valitsus on ametisse astunud. Uue valitsuse ametisse astumise hetkeks loetakse ametivande andmist Riigikogu ees (PS § 91).

11. VVS § 11 lg 2 nõuab, et tagasiastunud valitsus hoiduks vältimatu vajaduseta põhimõtteliste või riigieelarve kulusid suurendavate otsuste tegemisest. Selline regulatsioon võib tunduda üleliigne, sest riigi kõigi tulude ja kulude eelarve võtab seadusena iga aasta kohta vastu Riigikogu (vt § 115 komm-d). Vabariigi Valitsus iseseisvalt ei saagi teha riigieelarve kulusid suurendavaid otsuseid. Ent riigieelarve üha üldisema sisu tõttu on Vabariigi Valitsusele jäetud kulude täpsema jaotuse osas oluline otsustusõigus. Tagasi astunud valitsus peaks hoiduma tegemast selliseid otsuseid, mille tagajärjena võiks tekkida olulised kulud tulevikus. Näiteks ei tohiks tagasi astunud valitsus otsustada investeringuid ning uute asutuste või juriidiliste isikute loomist, kui sellega kaasnevad tulevikus täiendavad ülalpidamiskulud või muude tulevikukulude suurenemine. Ei saa aga asuda seisukohale, et tagasiastunud valitsus ei tohi esitada Riigikogule riigieelarve eelnõu või eelmise aasta kulutustest suuremate kuludega riigieelarvet, kui see on vajalik Riigikogus vastuvõetud seaduste täitmiseks.

12. Vabariigi Valitsuse vabastamine vormistatakse Vabariigi Presidendi otsusega ja see avaldatakse Riigi Teatajas. Vabastamisele eelneb presidendi otsus uue valitsuse ametisse astumise kohta ja uue valitsuse ametisse nimetamise kohta §-s 91 määratud korras.

PARAGRAHV 93

Peaminister esindab Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust.

Peaminister nimetab kaks ministrit, kellel on õigus asendada peaministrit tema äraolekul. Asendamise korra määrab peaminister.

1. Peaministri ülesanne on nii valitsuse kui ka valitsuse poliitika esindamine ja juhtimine ning valitsuse töövõime tagamine. Peaministri juhtimispädevust piirab ühelt poolt valitsuse kollegiaalne pädevus (§-d 86–87) ning teiselt poolt ministrite õigus juhtida ministeeriume (§ 94 lg 2). Tegelikud piirjooned, eriti koalitsioonivalitsuse tingimustes, kujunevad poliitilise praktika käigus ja poliitiliste jõuvahekordade tulemusena. Peaminister juhib küll valitsuse poliitikat, kuid see sõltub samapalju ka valitsuse kollegiaalsetest otsustest. Kehtiva VVS kohaselt määrab peaminister ministrite pädevuse ministeeriumide juhtimisel ja nende vastutusvaldkonnad. Seadusandja võib seadusega määrata ise kindlaks ministeeriumide moodustamise ja nende valitsemisalad või anda vastava volituse Vabariigi Valitsusele või peaministrile. PS järgi on peaministril õigus teha muudatusi ametisse nimetatud valitsuse koosseisus (§ 90). Kuna peaminister on valitsuse juht ja valitsuse kooshoidja, siis peaministri tagasiastumise korral astub tagasi kogu valitsus (§ 92 lg 1 p 2). Seega täidab peaminister valitsuse moodustaja ja kooshoidja ülesandeid (§ 89). PS viitab veel ka peaministri ülesandele säilitada Riigikogu usaldus valitsusele (§ 97).

2. PS § 87 p 2 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus suunata ja koordineerida nii valitsusasutuste kui ka ministrite tegevust ministeeriumide juhtimisel. Kehtiva VVS kohaselt määrab peaminister ministrite pädevuse ministeeriumide juhtimisel ja nende vastutusvaldkonnad. Seadusandja võib seadusega määrata ise kindlaks ministeeriumide moodustamise ja nende valitsemisalad või anda vastava volituse Vabariigi Valitsusele või peaministrile. PS ei välista peaministri õigust anda seaduse alusel ja täitmiseks korraldusi. Nii on erinevates seadustes peaministrile ette nähtud erinevate korralduste andmise õigusi. Näiteks on ErSS-ga ja RiKS-ga antud peaministrile volitused teatud juhtudel ka ministritele kohustuslike korralduste andmiseks. ErSS kohaselt on peaminister erakorralise seisukorra juht ning ta võib põhi-seaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks anda haldusakte ja valitsusasutuste juhtidele, sh sisekaitseülemale, korraldusi. RiKS kohaselt juhivad peaminister kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist. Peaminister võib kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks anda haldusakte ning korraldusi riigi ja KOVü ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale, valla- ja linnavalitsuse liikmele, samuti sõjaseisukorra ajal siseministrile ja kaitseministrile. Kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal võib peaminister tunnistada kehtetuks riigi ametiasutuse juhi ja KOVü haldusakte ning anda nende eest ise uusi haldusakte.

3. Kuna valitsusel on õigus suunata ja koordineerida valitsusasutuste tegevust (§ 87 p 2), siis on valitsusel õigus anda ministritele juhiseid ja korraldusi valitsuse poliitika elluviimiseks. Eristama peab juba vastuvõetud otsuste täitmisele suunatud juhiseid ja korraldusi ja neid, milles valitsuse seisukoht või otsus veel puudub. VVS järgi on peaministril õigus nõuda ministritelt seletust tema tegevuse kohta. Kuna peaminister on valitsust kooshoidev jõud ja valitsuse poliitika eest vastutav, siis on see igati mõisteta, et peaministril on õigus ministritelt vastavat informatsiooni nõuda. Et ministrid on oma valdkonna juhid, siis ei saa peaminister anda veel otsustamata küsimustes ministritele korraldusi, millised ettepanekud tuleb valitsuse otsuseks ette valmistada. Peaminister saab vastavalt PS § 96 lg-le 2 ka ise teha valitsuse otsusteks ettepanekuid. Samuti ei saa peaminister anda ministritele korraldusi hääletamise osas.

4. Peaminister valitsusjuhina otsustab, milliseid küsimusi istungi päevakorda arvata, samuti kinnitab ta istungi toimumise aja ja päevakorra. Peaminister peab istungi juhatajana jälgima kvoorumi olemasolu, häälte poolekslangemise korral on otsustav peaministri hääl. Samuti juhatab peaminister valitsuse istungit, annab ja võtab sõna ning formuleerib ja fikseerib valitsuse otsused. Peaminister kirjutab alla valitsuse istungi protokollile ja valitsuse õigusaktidele. Peaminister juhivad ka istungite ettevalmistamist. Oluline roll selles on valitsuskabineti nõupidamisel, kus arutatakse põhimõttelise tähtsusega küsimusi ja lahendatakse ministritevahelisi erimeelsusi. Valitsuse istungite ja valitsuskabineti juhatamisel ja nende ettevalmistamise juhtimisel abistavad peaministrit Riigikantsleil ja riigisekretär.

5. Seadused näevad peaministrile ette erinevaid ülesandeid ja pädevusi. Näiteks esindab peaminister välissuhtlemises Eesti Vabariiki. Ühtlasi volitab VäSS peaministrit ametikoha järgi ja ilma volikirjata kirjutama Eesti Vabariigi nimel alla valitsuse heakskiidetud välislepingutele. TAKS-st tuleb peaministrile ülesanne esitada vähemalt kord aastas Riigikogule ülevaade teadus- ja arendustegevuse olukorrast ning valitsuse poliitikast selles valdkonnas.

Peaminister esindab valitsust suhetes teiste põhiseaduslike institutsioonide ja muude riigivõimu harudega. Peaminister vastab või teeb mõnele ministrile ülesandeks vastata valitsuse nimel Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele, mis on suunatud vastamiseks Vabariigi Valitsusele. Peaminister esindab valitsust suhetes teiste riikide valitsustega. Näiteks võib VäSS kohaselt ka peaminister kirjutada alla valitsuse sõlmitud välislepingu lepingukirjale.

6. Tulenevalt Eesti kuulumisest EL-i on peaministril VVS-st tulenev ülesanne juhtida Eesti seisukohtade kujundamist Euroopa Ülemkogu kohtumisteks ning esindada Eestit Euroopa Ülemkogus ja EL riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil kokkutulevas nõukogus. Selle ülesande täitmiseks on peaministril õigus anda ministritele ülesandeid ja sisulisi juhiseid, mis on vajalikud ülemkogu nõupidamiste ettevalmistamiseks. Peaminister vastutab Eesti seisukohtade koostamise ja koordineerimise korraldamise eest ning annab sellest igal aastal aru Riigikogule. Ülemkogu koosneb liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest ning ülemkogu eesistujast ja Euroopa Komisjoni presidendist. VVS kohustab peaministrit esitama valitsusele heakskiitmiseks Eesti seisukohad ülemkogu kohtumisel päevakorras olevate küsimuste kohta, kui need kuuluvad valitsuse pädevusse või kui valitsus peab need esitama seisukohavõtuks või arvamuse andmiseks Riigikogule. Tihti lähtutakse seisukohtade kujundamisel juba EL Nõukogu raames või mõne EL asja kohta kujundatud seisukohtadest. RKKTS ja VVS järgi peab peaminister Riigikogu või valitsuse seisukohast kinni pidama. Kui peaminister seda siiski mingil põhjusel ei ole teinud, siis tuleb tal esitatud seisukohad esimesel võimalusel valitsusele või Riigikogule teatavaks teha ja põhjendada. Küll aga ei mõjuta see ülemkogus antud hääle kehtivust.

7. Peaminister peab nimetama kaks ministrit, kellel on õigus asendada peaministrit tema äraolekul, ja määrama asendamise korra (§ 93 lg 2). Seega saab PS-st tuletada, et peaminister peab määrama kindlasti kaks asendajat, kuid ülejäänud osas saab ta ise otsustada, kas piirdub vaid kahe asendaja nimetamisega ning otsustab, et edasine asendamine lähtub sellest, et asendab vanim istungil olev minister või paneb asendamise järjekorda kõik valitsuse liikmed. Samuti saab peaminister jätkuvalt määrata korraldusega oma asendamise üldise korra, sh reeglid, millistel tingimustel asendamine toimub. Peaministri asendajate nimetamise ja asendamise korra määramise eesmärk on tagada valitsuse otsustusvõimelisus ka peaministri äraoleku korral (vt RiKS seletuskiri riigikaitseasenduse eelnõu juurde, lk 115). VVS kohaselt tuleb peaministri korraldus peaministri asendamise järjekorra ja asendamise korra kohta teatavaks valitsuse esimesel istungil ja avaldada Riigi Teatajas. Asendamise järjekorda ja asendamise korda võib hiljem ka muuta. Samuti võib erandolukorras kehtestada teistsuguse asendamise järjekorra, näiteks erakorraliseks või sõjaseisukorras. Asendamise korra rakendamisel on oluline roll ka riigisekretäril, kes tulenevalt PS-st (§ 96 kohaselt annab Vabariigi Valitsuse määrustele kaasallkirja) ja VVS-st täidab n-õ valitsuse notari ülesandeid. Käesoleval juhul aitab riigisekretär tagada seda, et asendamine toimuks peaministri määratud korra järgi, sh et eeldused asendamiseks oleksid täidetud. Kuna riigisekretär tagab ka valitsuse teenindamise, siis korraldab ta kõik asendamisega seonduva, nt ministrite teavitamise asendamisest, peaministriga suhtlemise asendamise küsimustes jne (RiKS seletuskiri riigikaitseasenduse eelnõu juurde, lk 114).

Peaministri äraoleku all tuleb mõista näiteks tema puhkust, haigust või välislahetust, aga ka olukorda, kus peaministri asukoht pole teada või peaminister ei saa teadaolevalt oma ülesandeid täita (nt on pantvangis või surmud).

8. Peaministrit asendaval ministril on üldjoontes samad õigused ja kohustused mis peaministril. Küll aga ei või peaministrit asendav minister esineda Riigikogu ees Vabariigi Valitsuse tagasiastumisavaldusega, välja arvatud peaministri surma korral (VVS § 14). Samuti keelab VVS valitsusel ilma peaministri osavõtuta siduda valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmist usaldusküsimusega. Peaministrit asendav minister ei tohi teha Vabariigi Presidendile ettepanekuid ministrite ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks. Seda võib teha ainult Vabariigi Valitsuse istungi otsustusvõimelisuse tagamiseks riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral (VVS § 14 lg 2 p 2).

Riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu esinemisel võib peaministri asendajal tekkida vajadus teha muudatusi valitsuse koosseisus, et tagada valitsuse otsustusvõimelisus. Eelkõige on see aktuaalne olukordades, kus näiteks mitu ministrit on surma saanud või teadmata kadunud ning sellest tulenevalt ei saa valitsus täita seaduses sätestatud kvoorumi nõuet. See võib viia olukorrani, kus valitsus muutub otsustusvõimetuks (ka koos asendamise võimalustega jääb ministrite arv nii väikeseks, et faktiliselt ei ole võimalik kvoorunit saavutada) ning Eesti riik jääb sisuliselt valitsusest ilma. VVS § 9 lg 1 kohaselt peab peaminister tagasi astuma, kui valitsus ei ole otsustusvõimeline ega muutu selleks 21 päeva jooksul otsustusvõime kaotamisest alates (RiKS seletuskiri riigikaitseaduse eelnõu juurde, lk 114–115).

Valitsuse istungil on peaministrit asendaval ministril üks hääl, hääle poolekslangemise korral on peaministrit asendaval ministril otsustav hääl. Valitsuse määrustele alla kirjutades võib peaministrit asendav minister olla nii peaministri kui ka asjaomase ministri rollis.

PARAGRAHV 94

Valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel vastavad ministeeriumid.

Minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras.

Kui minister ei saa haiguse või muude takistuste tõttu ajutiselt oma ülesandeid täita, paneb peaminister tema ülesanded selleks ajaks mõnele teisele ministrile.

Vabariigi President võib peaministri ettepanekul nimetada ametisse ministreid, kes ei juhi ministeeriumi.

1. Täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele (PS § 86). PS ei reguleeri kuigivõrd täpselt täitevvõimu organisatoorset korraldust ja täitevvõimu teostamise detaile. PS § 86 arvestades on selge, et täidesaatva võimu teostamine hõlmab olulises osas ka enesekorralduslike küsimuste üle otsustamist ning pole põhjust rääkida võimust, kui seda puudutavate küsimuste üle ei ole võimalik tegelikult otsustada. Seega ei saaks Riigikogu täidesaatva võimu kogu korraldust põhiseaduspäraselt seadusega ette kirjutada (vt ka H. Loot. Ministeeriumite moodustamise pädevus. – Juridica 2016, nr 9, lk 635–654). Teisalt, lähtudes demokraatiaprintsiibist (PS §-d 1 ja 3), on Riigikogul voli täpsustada PS-s üldiselt sätestatud. Samuti tuleb just Riigikogul lahendada olulised riigielu juhtimist puudutavad küsimused.

2. PS § 94 otsustab ära mitmed küsimused, mida tuleb silmas pidada nii seadusandjal täitevvõimu organisatoorset korraldust seadusega reguleerides kui ka täitevvõimul end korraldades. PS § 94 lg 1 osutab, et valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse ministeeriumid. Samuti nähtub normist, et ministeeriumid moodustatakse seaduse alusel ning need peavad vastama valitsemisalale. Seega tuleb PS-st saadud suunise täitmiseks grupeerida inimtegevuse eri valdkonnad ja koondada valitsemisaladeks. Valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse ministeeriumid. See on täitevvõimu organisatoorse korralduse osas PS-st tulenev suunis. PS ei ütle, mis on valitsemisala(de) sisu ega ütle ka seda, mitmeks valitsemisalaks tuleks elu jagada, mille korraldamiseks moodustatakse vastavad ministeeriumid. Küll aga nähtub § 94 lg-st 1, et valitsemisalade määratlemine on riigielus oluline küsimus. Vastasel korral ei tarvitseks seda PS-s üldse nimetada ja reguleerida. Seega saab normist järeldada, et valitsemisalade määratlemine on küsimus, mis tuleb reguleerida seaduses. Samuti nähtub PS normist, et seaduse alusel tuleb moodustada valitsemisalade korraldamiseks mitu ministeeriumi. Sellest johtub ühtlasi, et põhiseaduspärane ei oleks ministeeriumidest loobumine ning näiteks ühe kõikehõlmava ministeeriumi loomine.

3. Valitsemisalade määratlemine seadusega on ühtaegu nii täitevvõimu enesekorraldusõigust piirav kui ka riigielu suunav. Oluliseks riigielu küsimuseks tuleks seda pidadagi just suunava toime tõttu. Valitsemisalade määratlusest nähtuvad seadusandja prioriteedid. Seaduses sätestatud valitsemisaladega on hõlmatud kõik tegevused ja teemad, millega on täitevvõimul vaja seadusandja arvates tegelda ministeriaalse organisatsiooni kaudu. Täitevvõimul tuleb tegelda just nende valdkondadega, mida rahvast esindav Riigikogu tähtsaks ja vajalikuks peab. Samuti tagab seadusega valitsemisalade reguleerimine valitsemisalade olulisemate küsimuste lahendamisel suurema stabiilsuse – need ei sõltu sel juhul üksnes sellest, kas tegemist on parajasti võimul oleva valitsuse poliitiliste prioriteetidega. Näiteks kui ministeeriumi valitsemisalas on määratletud võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine, siis tuleb nende küsimustega tegelda ka koalitsioonil, mille poliitiliste prioriteetide hulka need teemad ei pruugi kuuluda. Poliitilisi prioriteete saabki esile tõsta ja edendada näiteks ministrite vastutusvaldkondade kaudu ning selles on peaministril lai otsustusruum, mida suunab seaduses olev valitsemisalade kirjeldus. Peaminister ja Vabariigi Valitsus peavad tagama, et seaduses nimetatud valitsemisaladel on ministrid olemas ja seadusega nende osas pandud ülesanded täidetud – rõhuasetused ja prioriteetide valikud nende piires on poliitika, mida kujundavad valitsusvastutuse kandjad.

4. Lähtudes lisaks PS § 94 lg-le 1 ka § 104 lg 2 p-st 8 ning silmas pidades PS § 1 ja § 3, tuleb täidesaatval võimul „taluda“ seadusandliku võimu suuniseid küsimustes, mis on riigielu korraldamist silmas pidades olulised ning PS-s endas reguleerimata või reguleeritud väga üldiselt. PS § 104 lg 2 p 8 viitab, et VVS on PS vastuvõtjad pidanud selliseks, mida puudutavates küsimustes tuleb leida Riigikogu koosseisu enamusel üksmeel. Ka sellest nähtub, et põhiseaduspärane on reguleerida Vabariigi Valitsuse ning tema tegevusega seotud kõige olulisemaid küsimusi just seadusega. Selliseks küsimuseks on ka valitsemisalade määratlemine ja vastavate ministeeriumide moodustamine.

5. PS § 94 lg 1 välistab samas, et seadusandja asuks üksikasjalikult reguleerima näiteks ministeeriumide moodustamisega seotud tehnilisi või organisatoorseid küsimusi, kuivõrd ministeeriumid moodustatakse seaduse alusel. Ministeeriumide põhimäärused ongi kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusena.

6. Kui valitsemisalade hulgas ei ole nimetatud mõnd lahendamist vajavat küsimust, siis on seadus määranud nn kinnipüüdvaks organiks Vabariigi Valitsuse. Kui seadusega Vabariigi Valitsuse võimkonda antud küsimus ei kuulu ühegi ministeeriumi valitsemisalasse, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus (VVS § 57 lg 2). Kui küsimus kuulub üheaegselt mitme ministeeriumi valitsemisalasse, kuid seadusega pole otsustatud, milline ministeerium peab teemaga tegelema, siis tuleb samuti lahendus leida Vabariigi Valitsusel (VVS § 57 lg 3). Sellisel juhul on Vabariigi Valitsus eri valdkondade ja valitsemisalade kokkupuutepunktina ja täidesaatva riigivõimu teostajana (PS § 86, § 87 p 2) küsimuse üle otsustaja. Praktikast tuleb selliseid olukordi, kui küsimus antakse valitsusele otsustada, kuna ei teata, kuhu valitsemisalasse teema paigutada, ette küll pigem harva (vaatamata sellele, et valitsemisalade erisuunalisi huve võiks mõnes olukorras lausa eeldada). Näiteks on raske ühildada looduskaitse ja kultuuriväärtuste kaitse huve looduskaitse all oleva jõe muinsuskaitsealuste tammide ja paisutuste juures, kus looduskaitse sooviks tammide lammutamist, kuid see oleks vastuolus muinsuskaitse vajadustega; muinsuskaitsealused ja inimeste hoonetele ligipääsetavuse nõuded või ka muinsuskaitsealused ja kliimaeesmärgid eeldavad sageli kompromisse ühe või teise huvi kahjuks jne. Ehkki pole põhjust välistada, et valitsemisaladevahelise vaidluse korral lahendab asja Vabariigi Valitsus, on selle alternatiiviks, et omapoolse lahenduse pakub konkreetsetele valdkondade ettenähtavatele kokkupuutepunktile seadusandja ja näeb otsustaja ette vastava valdkonna seaduses.

7. Täitevvõimu korraldusse sekkumisel tuleb seadusandjal lahendada ka küsimused, mis sellega kaasnevad. Kui seadus näeb näiteks ette ülejäänud täitevvõimust sõltumatu asutuse loomise, siis tuleb seaduses lahendada ka küsimus, kuidas tagatakse järelevalve selle asutuse tegevuse üle. Täitevvõim ise ei saaks endast sõltumatut asutust luua, teenistliku järelevalve korraldus on Vabariigi Valitsuse seaduses ette nähtud ning erandid sellest nähakse samuti ette seadusega (VVS § 93 lg-d 1 ja 6). Ühtlasi võib tähendada valitsusasutuse ulatuslik sõltumatus seda, et Vabariigi Valitsusel ega ministril ei ole võimalik teatud osas valdkonnas toimuvat juhtida ning seetõttu muutub küsitavaks ka poliitilise vastutuse panemine ministrile vastava valdkonna juhtimise eest.

8. Lisaks Vabariigi Valitsusele teostavad täidesaatvat võimu valitsuse liikmete – ministrite – juhtimisel ka ministeeriumid (PS § 94 lg-d 1 ja 2) ja valitsusasutused. Ministeerium on samuti valitsusasutus (PS § 87 p 2, VVS § 39 lg 3).

9. Minister juhib ministeeriumi; korraldab valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi; annab õigusakte; täidab muid seaduse alusel pandud ülesandeid. Ministrile on seega pandud väga lai vastutus, mis hõlmab nii administratiivset kui ka poliitilist tegevust ning eri rollide selget eristamine ei ole ilmselt alati võimalik ega vajalikki. Minister vastutab ministeeriumi tegevuse eest peaministri, valitsuse ja Riigikogu ees. Peaminister võib teha Vabariigi Presidendile

ettepaneku minister ametist vabastada (PS § 90) ja Riigikogu võib avaldada ministrile umbusaldust (§ 97).

10. Ministri roll on lähtuvalt normist mitmekihiline. Minister on nii Vabariigi Valitsuse liige kui ka ministeeriumi ja selle valitsemisala juht. Nendes rollides ei ole mitte vastuolu, vaid kahe-suunalised ülesanded. Valitsuse liikmeks olek võimaldab Vabariigi Valitsusel otsuseid tehes arvesse võtta valdkondadest lähtuvaid vajadusi ja kohustusi – ministri ülesanne on neid valit-suses esindada. Teisalt tuleb valitsuse liikmel arvesse võtta ka teiste valitsemisalade vajadusi ja huve, mis tähendab, et Vabariigi Valitsus peab leidma lahenduse, mille juures on arvesse võetud eri kaalutlusi ning otsustatud nendest lähtudes.

11. Ministeeriumi juhtimise ülesanne hõlmab eeskätt vastutust poliitikakujundamise eest ministeeriumi valitsemisala küsimustes. Ministeerium koostab valitsemisala kujundavad poliit-ikadokumendid ning õigusaktide eelnõud. Minister on nii strateegilise vaate kujundaja kui ka administraator, kes korraldab ja tagab vajalike vahendite olemasolu, sh riigieelarveliste läbi-rääkimiste kaudu. Mõistagi ei tähenda administratiivne vastutus seda, et minister peaks ise vahetult tegelema tehniliste üksiküsimustega, ministri ülesanne on luua eeldused, et minis-teerium toimiks ning oleks administratiivselt hästi juhitud selleks sobivate ja pädevate isikute poolt. Esmajärjekorras eeldab see koostöö sujumist ministeeriumi juhtimisel asjaomaste ametnikega, eeskätt ministeeriumi kantsleriga või koostöö puudumisel uue kantsleri leidmist ja tema ametisse nimetamiseks esitamist. Kantsler on Vabariigi Valitsuse ametisse nimetatud ministeeriumi tööd korraldav ja ministri määrustele kaasallkirja andev riigiteenistuja (VVS § 53).

12. Ministeeriumi juhtimine hõlmab ka valdkonna sisulises juhtimises osalemist nendes küsimustes, mis ei ole seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega juba ära lahendatud. Juhti-mine tähendab näiteks otsustamist, millisel tasandil lahendatakse ministeeriumi pädevuses olevad ülesanded, kui pikk või lühike on otsustusahel, kuidas lahendatakse valitsemisala sees sisulised eriarvamused. Valitsemisala juhina lasub ministril vastutus ka selle eest, milli-seid sisulisi otsuseid valitsemisalas langetatakse. Õigusriigis peab sisuline otsus ennekõike lähtuma seadusest ja olema õiguspärane. Kui õiguspärased on mitu alternatiivset otsustust, mida eristab üksteisest poliitiline valik, nt millist hüve teisega võrreldes rohkem esile tõsta või edendada, siis selles osas saab minister anda juhiseid (vt ka VVS § 100), kui otsuse tegemine ei ole seadusest lähtudes pandud tema alluvale asutusele või ametnikule (VVS § 49 lg 1 p 3).

13. Minister annab oma ülesandeid täites nii halduse üksikakte kui ka kehtestab volituse olemasolul määrusi (VVS § 50 lg 1). Minister, kes ei juhi ministeeriumi, ei anna määrusi ega käskkirju (VVS § 50 lg 2). Kehtestatavad määrused ja käskkirjad peavad vastama seaduses sätestatud nõuetele (VVS §-d 51 ja 52). Ministril ei ole oma määrusega õigust reguleerida kuitahes olulist tema valitsemisala küsimust, kui selleks puudub seaduslik alus. Ministril õigusloomelist ülesannete avastamise õigust pole. Valitsuse liikmena ja valitsemisala juhina on tal aga võimalik reguleerimist vajavas valdkonnas koostada eelnõu, mille valitsus saab esitada parlamendile arutamiseks ja seeläbi luua eeldused õiguslikuks aluseks vajaliku küsi-muse reguleerimiseks.

14. PS-st ei nähtu ministrite või ministeeriumide arvu. Ministeeriumide arv ei määra ära ka ministrite arvu. Ministeeriumi võib juhtida ka mitu ministrit. Samuti võib üks minister juhtida kahte ministeeriumi (VVS § 4 lg 1). Ministrite pädevuse ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad määrab peaminister oma korraldusega (VVS § 3 lg 2), kuigi varem on ka seda küsimust reguleeritud seadusega. Oma vastutusvaldkonna piirides juhivad mõlemad ministrid ministeeriumi iseseisvalt, on võrdsed ega allu üksteisele. Üks minister ei või sekkuda teise ministri vastutusvaldkonda. Samas ei välista PS ministrite koostööd, sealhulgas ka määruste ega käskkirjade allkirjastamist mitme asjaomase ministri poolt, kui vastav valdkond kuulub mitme ministri vastutusalasse. Ministrite vastutusvaldkondadest (ja mitte seaduses sätestatud ministeeriumi valitsemisalast) lähtumine tekitab küll omajagu ebaselgust õigusloomes. Seadusega ei määrata enam üheselt kindlaks, milline minister peab volitusnormis nimetatud määruse andma ning viidatakse ebamääraselt valdkonna eest vastutavale ministrile. Seetõttu on õiguskorras ka volitusnorme, kus valdkonna eest vastutav minister peab mõnd küsimust reguleerima või lahendama, kuid valdkonnaga tegeleb mitu ministrit (nt keskkonnaminister ja maaeluminister seoses kalapüügi, majandus- ja kommunikatsiooniminister ning keskkonnaministeerium seoses geoloogilise kaardistamisega). Normist ei pruugi sel juhul üheselt selguda, millist ministrit on määruse kehtestajana silmas peetud. Iseäranis keeruliseks muutub olukord juhul, kui vastutust valdkonna eest tunnevad mitu ministrit ning nt kehtestavad samas küsimuses mitu paralleelselt kehtivat, kuid erinevat määrust. Probleemne on ka juhtum, kui valdkonna eest vastutavat ministrit justkui ei leidugi ning seadusandja volitus on täitmata. Sellises olukorras peab küsimuse lahendama valitsusjuht, määrates mõne ministritest teema eest vastutavaks. Välistada ei saa, et õiguselgusetus on üksikjuhtumil sedavõrd ulatuslik, et norm on seetõttu vastuolus PS-ga.

15. Infoühiskonnas on igal ministril ja ministeeriumil kohustus luua nii valitsemisala kohta teabe saamiseks vajalik digitaristu kui ka jagada teavet enda valitsemisala küsimustes.

16. Lisaks PS-ga pandud kohustusele vastata Riigikogu liikmete arupärimistele peab minister vastama Riigikogu liikmete kirjalikele küsimustele, osalema Riigikogu infotunnis ja komisjonide istungitel, valitsuse algatatud seaduseelnõude menetlemisel ja tema suhtes algatatud umbusalduse avaldamise arutelul.

17. Arvestades Eesti kuulumist EL-i, tuleb Vabariigi Valitsusel ja ministritel osaleda Eesti seisukohtade kujundamises EL otsustusprotsessis. EL Nõukogus esindab Eestit vastava valdkonna minister (VVS § 15¹ lg 1). RKKTS ja VVS panevad ministrile kohustuse kinni pidada Riigikogu või valitsuse seisukohast. Kui minister ei ole seisukohta järginud, tuleb seda esimesel võimalusel valitsusele või Riigikogule põhjendada. Nõukogus antud hääle kehtivust see siiski ei mõjuta. Valitsus esitab Riigikogule oma seisukohad EL Nõukogu istungil või mitteametlikul kohtumisel päevakorras olevate küsimuste kohta, minister tutvustab neid enne nõukogu istungit Riigikogus (tavaliselt Euroopa Liidu asjade komisjoni istungil). VVS järgi korraldab minister Eesti esindamist EL Nõukogu töögruppides ning Euroopa komisjoni komiteedes, töögruppides ja ekspertide kohtumistel.

18. Minister peab täitma lisaks eelnevale ka neid ülesandeid, mis on talle pandud seadusega või seaduse alusel. Valdkondlikud seadused annavad ministrile tavaliselt juhiseid oma valdkonnas tegutsemiseks, kuid näevad ette ka õigusi üksikküsimustes konkreetsemate reeglite kehtestamiseks.

19. Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustus on muu hulgas teenistusliku järelevalve tegemine (VVS 7. ptk), välja arvatud VVS § 93 lg-s 6 nimetatud juhtudel. Teenistuslik järelevalve hõlmab nii järelevalvatava asutuse või isiku tegevuse õiguspärasust kui ka otstarbekust (VVS § 100). Vabariigi Valitsus teeb järelevalvet ministri üle (VVS § 94) ning ministri kohustus on korraldada järelevalvet ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVS § 95 lg 1). Teenistuslik järelevalve annab olulise hoova valitsemisala juhtimiseks ja seeläbi ka Vabariigi Valitsuse ning ministri poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, kuna teenistusliku järelevalve kaudu on võimalik asendada järelevalvatava tehtud otsus järelevalvaja omaga ka otstarbekuse tõttu VVS §-s 100 sätestatud tingimustel.

20. Kui minister ajutiselt ei saa talle pandud ülesandeid täita, siis paneb peaminister need tema eemaloleku ajaks mõnele teisele ministrile. Ministrit peab asendama teine minister ning seda ei saa teha nt ministri nõunik või ministeeriumi kantsler. Lisaks haigusele võib ajutiselt ülesannete täitmist takistada puhkus, välislähetus või mõni muu sarnane olukord. Asendaja määrab ministrile peaminister. Valitsuses esitab asendav minister asendatava ministri seisukohti. Dokumente allkirjastades tuleb kajastada asendamise fakti ning alla kirjutatakse enda ametinimetuse ja asendatava ministri ametinimetust kasutades (nt kultuuriminister maaeluministri ülesannetes), vt VVS § 15 lg 3. PS § 94 lg 3 reguleerib vaid üht osa põhjustest, kui valitsusest on minister puudu. VVS § 15 lg 2 järgi tuleb ministrile määrata asendaja ka siis, kui tema volitused on lõppenud ning uut ministrit ole veel ametisse nimetatud.

21. Ministrit, kes ei juhi ministeeriumi, nimetatakse portfelli ministriks. Sellise ministri ülesanded määrab kindlaks peaminister oma korraldusega (VVS § 3 lg 2), ministri kulutused kaetakse Riigikantselei eelarves eraldi selleks ettenähtud vahenditest. Portfelli minister osaleb valitsuse istungitel, kuid tal ei ole valitsemisala, mida korraldada. Valitsemisala puudumise tõttu ei anna ta ka valitsemisala asjaomase ministrina määrusi, kuid võib alla kirjutada valitsuse määrustele, mille osas on ta peaministri korraldusest lähtudes asjaomane minister.

22. Juba üsna pika aja vältel ei ole portfelli ministreid ametisse nimetatud. Alates 2014. a on lubatud kahel ministril juhtida ühte ministeeriumi ja ministril eri valitsemisala valdkondi, mistõttu vajadus portfelli ministrite järele on kahanenud.

PARAGRAHV 95

Vabariigi Valitsuse juures on riigikantselei, mida juhib riigisekretär.

Riigisekretäri nimetab ametisse ja vabastab ametist peaminister.

Riigisekretär võtab sõnaõigusega osa valitsuse istungitest.

Riigisekretäriil on riigikantselei juhina samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks.

1. Riigikantselei peamised ülesanded on valitsuse ja peaministri teenindamine riigi valitsemisel nii igapäevaste otsuste tegemisel kui ka riigi arendamise pikaajalise vaate loomisel ja selle elluviimisel. Riigikantselei tagab tõhusa ja läbipaistva riigivalitsemise.

2. Traditsiooniliselt täidab riigikantselei valitsuse sekretariaadi rolli, mis hõlmab valitsuse istungite ja kabinetinõupidamiste ettevalmistamist, istungite läbiviimise toetamist ja otsuste edastamist nii valitsusasutustele kui ka avalikkusele. Riigikantselei korraldab ka valitsuse asjaajamise, sh suhtlemise parlamendi ja teiste põhiseaduslike institutsioonidega. Oluline on riigikantselei roll valitsuse vahetuse korraldamisel ja uue valitsuse tööle asumisel.

3. Riigi tõhusa valitsemise tagamiseks täidab riigikantselei laiemalt valitsuskeskuse ülesandeid, valmistades ette poliitilised otsused riigi pikaajalise strateegilise planeerimise raamistiku loomiseks, strateegiliste eesmärkide kindlaksmääramiseks ja tegevusprogrammi koostamiseks valitsuse või Riigikogu poolt, valvab nende otsuste elluviimise järele ning vajadusel veab mõningate valitsusele oluliste küsimuste lahendamist. Valitsuskommunikatsiooni alal on valitsuskeskuse ülesanne teavitada avalikkust valitsuse otsustest, poliitikast ja tegevusest ning koordineerida ministeeriumide kommunikatsioonitööd, et oleks tagatud valitsuse sõnumite ühtsus.

4. Keerulised ajad ja mitmetahulised ametkondadeülesed küsimused nõuavad ka vastavat tõhusat reaktsiooni, mistõttu on mõned riigikantselei ülesanded oma sisult üsna kaugeleulatuvad, näiteks EL poliitika või julgeoleku ja riigikaitse valdkonnad. Tagamaks praeguses julgeolekukeskkonnas tõhusat riigikaitset on vaja seda käsitleda mitmekülgset. Sellest johtuvalt on julgeoleku ja riigikaitse juhtimise koordineerimine antud ülesandeks riigikantseleile. Mõistlik on erinevateks riigi julgeolekut ning riigi ja ühiskonna toimimist ohustavateks kriisideks valmistuda ühetaoliselt. Seetõttu tuleks kriisideks valmisoleku tagamise juhtimine konsolideerida riigikantselei juurde. Riigikantselei juurde on loodud ka üksus, kes tegeleb ühiskonna kaitsega välisriikidest lähtuva mõjutustegevuse vastu. Üha ebastabiilsemas maailmas on suurenenud tervet ühiskonda ja riigikorraldust mõjutavate kriiside tekke oht. Eesti senine praktika on kinnitanud teadmist, et kriisidele, mis mõjutavad riigi ja ühiskonna toimimist laiemalt, asutakse vastu peaministri juhtimisel. Riigikantseleile tähendab see peaministri toetamist kriiside juhtimisel ehk nn staabitööd.

5. Riigikantselei ei ole põhiseaduslik institutsioon, vaid Vabariigi Valitsust ja peaministrit teenindav asutus. Riigikantselei ülesanded tulevad seadustest ja nende alusel antud Vabariigi Valitsuse õigusaktidest. Õigusaktide seatud raamistiku sisustamisel tuleb arvestada nii poliitilise kui ka valitsemiskultuuriga ja riigijuhtide isikuomadustega.

6. Riigikantselei teine peamine ülesanne – peaministri teenindamine – hõlmab peaministri kui valitsusjuhi sisulist nõustamist ja tehnilist teenindamist. Kui riigikantselei tervikuna on apoliitiline organisatsioon, siis peaministri büroo riigikantselei struktuuriüksusena täidab peaministri erasekretariaadi ülesandeid ja seal töötavad nõunikud on seotud peaministri ametiajaga. Peaministri teenindamise keerukus seisneb selles, et kui ministritel on oma konkreetne valdkond, siis peaministri laual on kõik olulised riigielu teemad. Ülejäänud riigiasutustega võrreldes suhteliselt väike riigikantselei peab peaministrit nõustama eri küsimustes, millega peaminister tegeleb. Riigikantselei peab olema kohanemisvõimeline, tagamaks tõhusa teeninduse eri erakondade poliitilise kultuuri ja peaministri isikust tuleneva valitsemiskultuuri tingimustes. Näiteks tegi 2019. a novembris peaministri soovil riigisekretäri moodustatud komisjon, kuhu olid kaasatud riigikontrolli ja õiguskantsleri kantselei esindajad, ülevaate maaeluministri tegevusest. Eriolukorra ajal muutus riigikantselei peaministrit kui eriolukorra juhti toetavaks kriisistaabiks. Riigikantselei ülesannete hulka kuulub ka peaministrikandidaadi toetamine valitsuse moodustamisel. Peaministrikandidaat võib vajada nii sisulist informatsiooni ja nõuandeid kui ka tehnilist abi ja nõustamist valitsuse moodustamisega seotud protseduuride järgimisel.

7. Vastavalt PS § 94 lg-le 1 moodustatakse valitsemisala korraldamiseks ministeeriumid. Riigikantseleil ei ole oma eraldi valitsemisala, tema ülesanne on toetada valitsust ja peaministrit kõikide valitsemisalade küsimustes. Küll aga võib riigikantselei ülesandeks olla portfelli ministrite sisuline toetamine ja tehniline teenindamine, sest ministril, kes ei juhi ministeeriumi, puudub valitsemisala, mida korraldada. Samuti võib riigikantseleile teha ülesandeks pakkuda kõikidele ministeeriumidele ühiseid poliitika kujundamist toetavaid teenuseid. Riigikantselei roll teiste ministeeriumide suhtes on sarnane peaministri pädevusega ministrite suhtes (§ 93 komm 3). Riigikantseleil on õigus saada ministeeriumidelt ja teistelt valitsusasutustelt informatsiooni ja selgitusi ning talle võib anda õiguse jagada ministeeriumidele juhiseid ja korraldusi. Lisaks mitme ametkondadeülese teema koordineerimisele ja juhtimisele on riigikantseleil hea positsioon olla uute poliitika-suundade väljatöötamise või algatuste läbiviija.

8. Riigikantseleid juhib riigisekretär, kes ei ole valitsuse liige. Samuti ei sõltu riigisekretäri ametiaeg valitsuse vahetumisest, vaid ATS järgi on selleks määratud viieaastane ametiaeg. Peaminister ega ükski minister, näiteks portfelli minister riigiministri nime all, ei saa riigikantseleid juhtida. Riigikantselei ülesannetest ja riigisekretäri ametisse nimetamise korrast tuleneb, et riigisekretär allub peaministrile. Kui riigikantseleile on tehtud ülesandeks portfelli ministri teenindamine, allub riigisekretär ka portfelli ministrile. Riigikantselei juhina on riigisekretäril samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimisel. See ei tähenda, et tal on kõik samad õigused nagu ministril, vaid eelkõige ministri pädevus ministeeriumi kui valitsusasutuse juhina.

9. Valitsuse töö korraldamise kindlustab PS § 95 lg 3, mis lubab riigisekretäril võtta sõnaõigusega osa valitsuse istungitest. Riigisekretär annab kaasallkirja valitsuse istungi protokollile ja valitsuse õigusaktidele, mistõttu peab riigisekretäril olema võimalik viibida valitsuse istungitel. Riigisekretäril on õigus valitsuse aruteludes sõna võtta, kuid tal puudub hääleõigus valitsuse otsuste tegemisel. Riigisekretäri sõnaõigus on valitsust ja peaministrit nõustava

ja abistava iseloomuga ning seotud riigikantselei ja riigisekretäri ülesannete täitmisega. Valitsuse istungitel osalemise ja sõnavõtmise õigus toetab samuti valitsuse õigusteenistuse ja valitsuskeskuse ülesannete täitmist.

10. Riigisekretäri nimetab ametisse ja vabastab ametist peaminister. Riigisekretär on apolii-tiline ametnik, kelle ametiaeg nagu ka teistel avaliku sektori tippametnikel on viis aastat. Erinevalt kantsleritest ei näe seadus ette võimalust riigisekretäri ametist vabastamist koostöö mittelaabumise tõttu. PS ei näe ette riigisekretärile juriidilise kõrghariduse omamise nõuet, see on praegusel ajal ette nähtud kehtivas VVS-s. Riigisekretäri töö iseloom ei nõua juriidilist haridust, mistõttu oleks mõistlik sellest piiravast nõudest loobuda.

PARAGRAHV 96

Vabariigi Valitsuse istungid on kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti.

Valitsus teeb oma otsused peaministri või asjaomase ministri ettepanekul.

Valitsuse määrused kehtivad, kui nad kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja.

1. PS § 88 järgi peab Vabariigi Valitsus oma otsused tegema kollegiaalselt. Vabariigi Valitsus otsustab tema pädevusse kuuluvaid küsimusi istungil (VVS § 16 lg 1). Istung on valitsuse otsuste tegemise ainus vorm. Kollegiaalsuse nõue ei tähenda, et valitsuse otsuse tegemiseks peavad kõik valitsuse liikmed istungil osalema ja otsuse poolt hääletama. Valitsuse istungi läbiviimise juures on oluline tagada, et kõikidel valitsusliikmetel ja istungil sõnaõigusega osalejatel või nende asendajatel (õiguskantsler, riigikontrolör, riigisekretär) oleks võimalus istungil osaleda ja nad oleksid teadlikud istungil otsustamisele tulevatest küsimustest. PS ei reguleeri istungi pidamise kohta. Vastavalt VVS § 16 lg-le 3 toimub valitsuse istung üldjuhul valitsuse asukohas. VVR täpsustab, et valitsuse asukoht on Tallinnas Stenbocki majas, kuid peaministri otsusel võib istung toimuda ka mujal. VVR kohaselt võib peaminister valitsuse istungi toimumise kohta muuta ja otsustada istungi läbi viia ka näiteks sidevahendite kaudu. Koha valimisel tuleb silmas pidada, et kõigil istungil osalejatel oleks sinna võimalik tulla. Vabariigi Valitsus võib koguneda ka väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi, kui see on mingil põhjusel vajalik ja istungil osalejatele on tagatud istungil osalemise võimalus.

2. Istungite läbiviimisel on oluline tagada kvoorumi olemasolu. Kehtiva VVS kohaselt on valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peale peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust. Riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral on valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab peale peaministri osa vähemalt kaks ministrit (VVS § 16). Seega on valitsus riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral otsustusvõimeline kolmeliikmelisena (peami-nister ja kaks ministrit). Otsuste legitiimsuse tagab nõue, et kvoorum on täidetud vaid siis, kui istungil osaleb ka peaminister või tema asendaja. Legitiimsust aitab tagada ka riigisek-retär, kes VVS-st ja VVR-st tulenevalt tagab istungite ettevalmistamise, samuti võtab ta sõna-õigusega osa valitsuse istungitest ja kaasallkirjastab valitsuse otsused (VVS § 17 lg 2, § 18 lg 3, § 28 lg 3, § 30 lg 4, § 81 lg 3). Riigikantselei teeb kõik endast oleneva, et võimaldada korralduslikult võimalikult paljude ministrite istungil osalemine (sh osalemine istungil eri

sidevahendite abil), kuid juhul kui see ikkagi ei õnnestu, siis on võimalik teha otsuseid ka kolme valitsusliikme osavõtul. Arvestama peab, et sellistes erandlikes olukordades ei pruugi ministritel kohale tulemine võimalikuks osutuda ning raskendatud võib olla ka sidevahendite kasutamine, nt ei pruugi need töötada või pole garanteeritud nende töökindlus. Kvooruminõue on miinimumnõue ning alati on eesmärk võimalikult paljude valitsusliikmete istungil osalemise, kuid juhul kui see ei õnnestu, saab otsuseid siiski vähendatud koosseisus teha. Seega ei ole kvooruminõude puhul tegu piirava nõudega, mitu ministrit istungil võib osaleda, vaid miinimumnõudega tagamaks erandlikes olukordades valitsuse otsustusvõimelisus. Sõnaõigusega osalejaid kvoorumi kindlakstegemisel arvesse ei võeta.

3. Kuna valitsuse puhul on tegemist kollegiaalse organiga, siis tehakse ka valitsuse otsused istungil osalevate valitsusliikmete häälteenamusega. Igal valitsusliikmel on ainult üks hääl, seda ka teise valitsusliikme asendamise korral. Peaministri häälel on otsustav kaal juhul, kui hääled langevad pooleks. Praktikas tehakse valitsuse otsused konsensuslikult.

4. Valitsuse istungid on kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti (lg 1). Selle poolest erineb valitsus Riigikogust (§ 72) ja kohtutest (§ 24 lg 3), kelle istungid on üldjuhul avalikud. Ühtse valitsuse põhimõtte kohaselt peab valitsus ajama ühtset poliitikat ja valitsuse liikmed peavad ühiselt oma tegevuse eest vastutama. Erinevalt parlamendist, kus vastanduvad koalitsioon ja opositsioon, või kohtust, kus võistlevad pooled, peab valitsus olema ja näima ühtne. Kinnisuse põhimõte kaitseb üksikuid valitsuse liikmeid nende istungil väljendatud mõtete, arvamuste, seisukohtade või ettepanekute avaldamise eest. Kinnisuse põhimõte laieneb ka valitsusliikmete kabinetinõupidamisele, kus lahendatakse ministritevahelisi erimeelsusi ja arutatakse valitsuse pädevuses olevaid küsimusi. Tegemist ei ole valitsuse istungiga, vaid valitsusliikmete tööõupidamisega, mille tulemusena lepivad valitsusliikmed kokku, kuidas ühe või teise teemaga edasi minna. Valitsuskabineti nõupidamise otsuste rakendamine sõltub valitsuse ja ministrite ametlikest otsustest ja tegevusest. Kinnisuse põhimõte ja arutelude sisu avaldamise keeld laieneb nii valitsusliikmete aruteludele istungil ja valitsuskabineti nõupidamisele kui ka hääletamistulemustele nimeliselt, v. a kui istungil või valitsuskabineti nõupidamisel ei otsustata teisiti.

PS § 96 lg 1 puhul on tegemist PS § 44 lg 2 suhtes erinormiga. Valitsuse istungite kinnisus ei tähenda, et valitsuse istungitel ei või osaleda ka teisi isikuid. Peaminister võib kutsuda istungile eksperte või muid asjasse puutuvaid isikuid. Küll aga kehtib valitsuse istungi kinnisuse põhimõte valitsuse liikmetele ning kõigile istungil osalevatele või viibivatele isikutele ning neile, kes ei ole valitsuse istungil osalenud, kuid kes pääsevad juurde valitsuse istungite informatsioonile. Üldisest keelust erandite tegemine on valitsuse pädevuses. Näiteks volitab VVR riigisekretäri lubama ametnikel tutvuda valitsuse istungi salvestistega, kui see on nende ametiülesannete täitmiseks vajalik. Kinnisuse põhimõttest tulenevalt ei ole ei nimelised hääletamistulemused ega valitsuse liikmete eriarvamused avalikud, v.a kui valitsus otsustab teisiti. PS § 44 lg-s 2 ette nähtud kohustus tagatakse valitsuskommunikatsiooni kaudu, mis tagab, et avalikkusele on teada valitsuse otsused ja tegevus. Samuti saavad Riigikogu liikmed esitada ministritele arupärimisi ning ministrid osalevad Riigikogu infotunnis, mida saavad kõik jälgida.

5. Valitsus teeb oma otsused peaministri või asjaomase ministri ettepanekul (lg 2). Sätte eesmärk on tagada, et asjaomane minister saaks ellu viia oma valdkonna poliitikat. Ministritel on

peamine roll oma valdkonna poliitika kujundamisel, samas on ka peaministril võimalus osaleda valitsusele esitatavate ettepanekute väljatöötamisel ja vajadusel ise olulisi algatusi teha.

6. Valitsuse määrused kehtivad, kui need kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja (lg 3) ning on avaldatud Riigi Teatajas. Kui üks nendest tingimustest ei ole täidetud, ei hakka määrus kehtima. Nii nagu eelmise sätte puhul, on ka selle sätte eesmärk võimaldada ministril kanda vastutust oma valdkonna poliitika või ülesannete täitmise eest ja peaministril kogu valitsuse poliitika eest. PS ei välista määruse allkirjastamist mitme asjaomase ministri poolt või olukorda, kus mitme ministri allkirjastatud määruse muudatuse allkirjastab vaid üks minister, kui tegemist on ainult tema vastutusvaldkonda puudutava muudatusega. Kui minister on määruse andmise osas eriarvamusel, siis VVS järgi lisatakse tema kirjalik seisukoht valitsuse istungi protokollile. Alati on võimalik küsimust valitsuse istungil või valitsuskabineti nõupidamisel uuesti arutada, et leida konsensus.

7. Valitsuse määrusele kirjutab kõigepealt alla riigisekretär, seejärel asjaomane minister ja siis peaminister. Allakirjutamisega kinnitavad kõik, et määruse andmisel on järgitud kolleegiaalse otsuse tegemise põhimõtteid, õigusakti tekst vastab valitsuse otsusele ning on sisuliselt ja vormiliselt kooskõlas PS ja seadustega. Riigisekretär kinnitab oma allkirjaga, et on järgitud eelnimetatud nõudeid ning valitsus oli otsuse tegemisel otsustusvõimeline (oli järgitud kvooruminõuet). Kehtiva VVS kohaselt peab riigisekretär keelduma kaasallkirja andmast, kui valitsuse määrus ei vasta PS-le või seadustele. Keeldumise esitab riigisekretär valitsusele kirjalikult motiveerituna ja see lisatakse valitsuse istungi protokollile. Kui valitsus jääb endise otsuse juurde, annab riigisekretär oma kaasallkirja. Riigisekretäri kirjalik seisukoht lisatakse valitsuse määrusele ja see saadetakse viivitamata õiguskantslerile.

8. Küsitavusi on põhjustanud ka see, kui kaugemale saab seadusandja minna valitsuse töökorralduse reguleerimisel PS § 104 lg 2 p 8 alusel. Valitsus on põhiseaduslik institutsioon ja tal on enesekorraldusõigus. Enesekorraldusõigus tähendab, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile PS-ga otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed ning neil on üldjuhul õigus ise kindlaks määrata oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord (RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42). Kindlasti ei ole seetõttu põhjendatud seadusandja poolt kehtestada selliseid valitsuse töökorralduse nõudeid, nagu näiteks otsustusvõimelisuse või häälteenamuse nõue, mis hakkavad raskendama või lausa takistama valitsuse tööd. Seadusandja sekkumine valitsuse töökorda on õigustatud, et tagada teiste põhiseaduslike institutsioonide õiguseid (näiteks riigikontrolörile ja õiguskantslerile antud valitsuse istungil osalemise ja sõnaõiguse teostamiseks). Samuti saab seadusandja kohustada valitsust oma töökorralduse regulatsiooni avaldama, et tagada läbipaistev riigivalitsemine ja kontrollitavus. Kehtiva VVS kohaselt tuleb valitsuse istungite ettevalmistamise ja toimumise ning muud valitsuse töökorralduslikud küsimused sätestada VVR-s. Samas aga on tegu valitsuse töökorraldust puudutava küsimusega, millel väljaspool valitsust mõju ei ole, seega võib see PS vaatest olla kehtestatud ka haldusesiseselt. Küll aga tuleb silmas pidada, et valitsuse töökord peab olema kättesaadav ja kõigil peab soovi korral olema võimalik sellega tutvuda. VVS ja RTS kohaselt avaldatakse valitsuse määrused Riigi Teatajas.

9. Kui PS-st ei tulene teisiti, ei mõjuta valitsuse töökorra rikkumine valitsusest väljapoole suunatud õigusaktide kehtivust. PS vaatest on oluline, et valitsuse määrusele on alla kirjutanud peaminister, asjaomane minister ja riigisekretär (PS § 96 lg 3) ning järgitud on kollegiaalse otsustamise nõuet (PS § 88). Nimetatud nõuete rikkumine võib kaasa tuua valitsuse selle õigusakti kehtetuse. Seaduse järgi on kollegiaalse otsustamise põhimõtteid täpsustavate nõuete rikkumise tagajärjed valitsuse määruste ja korralduste kehtivusele erinevad. Valitsuse otsustusvõimelisuse või häälteenamuse nõuete rikkumise korral ei ole valitsuse määrus õiguspärane, kuid on siiski kehtiv (HMS §-d 89, 93, 94). Selle saab näiteks õiguskantsleri taotluse või kohtuotsuse alusel kehtetuks tunnistada Riigikohus. Sama rikkumise korral on aga valitsuse korraldus kehtetu algusest peale (HMS § 63 lg 2 p 3). Oluline on ka, et valitsusliikmeid ja istungil sõnaõigusega osalejaid on teavitatud istungi toimumisest ning neil on võimaldatud istungil osaleda (informeerimise põhimõte). Nimetatud põhimõtte rikkumine võib kaasa tuua valitsuse korralduse kehtetuks tunnistamise, kui rikkumine võis mõjutada asja otsustamist (HMS § 58).

PARAGRAHV 97

Riigikogu võib avaldada Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust otsusega, mille poolt hääletab Riigikogu koosseisu enamus.

Umbusalduse avaldamise võib algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust kirjaliku nõude esitamisega Riigikogu istungil.

Umbusalduse avaldamine võib tulla otsustamisele kõige varem ülejäärgmisel päeval pärast selle algatamist, kui valitsus ei nõua kiiremat otsustamist.

Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral võib Vabariigi President kolme päeva jooksul valitsuse ettepanekul välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised.

Ministrile umbusalduse avaldamise korral teatab Riigikogu esimees sellest Vabariigi Presidendile, kes vabastab ministri ametist.

Umbusalduse avaldamist võib samal alusel uuesti algatada kõige varem kolme kuu möödumisel eelmisest umbusaldushääletusest.

1. Umbusaldusavaldus on parlamentaarsele riigile omane instituut, mis lähtub sellest, et parlamendil on valitsuse tegevuse üle poliitilise kontrolli õigus ja ametis oleval valitsusel peab olema parlamendi usaldus. Kaudselt tagab umbusaldusavalduse võimalus ka valijate kontrolli valitsuse üle.

2. Valitsusele või selle liikmele umbusalduse avaldamist reguleerib peale § 97 veel RKKTS. PS § 97 reguleerib umbusalduse avaldamise protseduuri detailselt.

3. Peaministrile või valitsusele umbusalduse avaldamise korral eristatakse konstruktiivset ja destruktiivset umbusaldusavaldust. Konstruktiivse umbusaldusavalduse korral peavad umbusaldusavalduse algatajad tegema teatavaks oma peaministrikandidaadi, kes saab valitsuse moodustamise ülesande, kui parlament on avaldanud peaministrile või kogu valitsusele umbusaldust. Destruktiivse umbusaldusavalduse korral sellist kohustust pole. Konstruktiivse

umbusaldusavalduse eeliseks on, et sel juhul on väga suure tõenäosusega tagatud uue valituse moodustamine ja sellega seoses stabiilne valitsemine ning välistatud on k ergekäeline umbusaldusavalduse algatamine.

4. PS ei nõua konstruktiivset umbusaldusavaldust. PS-st alamalseisvate seadustega ei saa sätestada kohustuslikku konstruktiivset umbusaldusavaldust, sest § 89 nõuab, et peaministri kandidaadi esitab Vabariigi President. Miski ei takista aga umbusaldusavalduse algatajatel teatavaks tegemast oma peaministrikandidaati. Selline peaministrikandidaadi teatavakstegemine ei ole presidendile õiguslikult siduv, kuid poliitiliselt peab president sellise teatavakstegemisega arvestama, sest presidendi poolt esitatav peaministrikandidaat peab § 89 kohaselt saama Riigikogu usalduse. President peab arvestama ka samas paragrahvis sätestatud võimalusega, et peaministrikandidaadi ülesseadmine võib minna Riigikogu kätte. Konstruktiivse umbusaldusavalduse puhul on tulevane koalitsioon tõenäoliselt umbusaldusavalduse tegemise ajaks juba sündinud. Nõuab ju § 97 lg 1 umbusalduse avaldamiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust.

5. PS § 97 lg-st 6 tuleneb, et umbusaldusavalduse algatajad peavad tegema teatavaks umbusalduse avaldamise konkreetse ajendi. Põhimõtteliselt võib ajend olla nii õiguslik kui ka poliitiline rahulolematuse valitsuse tegevusega. Riikides, kus tunnistatakse umbusaldusavalduse võimalust, on ajend harilikult poliitiline. PS ega ükski seadus ei sea piiranguid umbusalduse avaldamise motiividele.

6. Umbusalduse avaldamist saab algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust. Selle sätte eesmärk on vähendada juba ette teada perspektiivitate umbusaldusavalduste hulka ja Riigikogu ülekoormamist nende arutamise, samuti umbusalduse avaldamise algatamist obstruktsiooni eesmärgil. Umbusalduse avaldamise algatamiseks tuleb Riigikogu istungil esitada kirjalik nõue.

7. PS nõue, et umbusalduse avaldamine võib tulla otsustamisele kõige varem ülejäärgmisel päeval pärast selle algatamist, annab valitsusele või selle liikmele võimaluse ette valmistada vastusamme. Samuti vähendab see nõue tõenäosust, et umbusaldust avaldatakse kergekäeliselt. Valitsus võib aga põhjuseid ära näitamata nõuda ka umbusaldusavalduse kiiremat otsustamist.

8. Lähemalt sätestab umbusaldusavalduse menetlemise korra RKKTS. Umbusalduse avaldamise nõude arutamine ja otsustamine peavad toimuma ühel ja samal istungil. Valitsusliige, kelle suhtes umbusalduse avaldamine algatati, peab arutelu ajal viibima Riigikogu istungil ning vastama Riigikogu liikmete küsimustele. Riigikogu liige võib esitada ühe suulise küsimuse. Umbusalduse avaldamise arutelul avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad, kusjuures esimesena saab sõna ühe sellise fraktsiooni esindaja, kelle liikmed on umbusalduse avaldamise algatajateks. Umbusalduse avaldamise arutelul avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad, kusjuures esimesena saab sõna ühe sellise fraktsiooni esindaja, kelle liikmed on umbusalduse avaldamise algatajateks. Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja umbusalduse avaldamise hääletamisele.

9. Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile on avaldatud umbusaldust, kui umbusalduse avaldamise poolt on Riigikogu koosseisu enamust. Et umbusaldusavalduseks on vaja parlamendi aktide vastuvõtmiseks tavaliselt vajalikust häälteenamusest suuremat häälteenamust, on riikide praktikas laialt levinud ja selle eesmärk on vältida olukorda, kus valitsuse saatus võiks sõltuda juhuslikult kujunenud häälteenamusest parlamendis. Umbusalduse avaldamine vormistatakse Riigikogu otsusena.

10. Kui umbusaldust avaldati valitsusele või peaministrile, siis astub tagasi terve valitsus (§ 92 lg 1 p-d 2 ja 3). See on parlamentaarne tava. Kui umbusaldust avaldati ministrile, siis teatab Riigikogu esimees sellest Vabariigi Presidendile, kes vabastab ministri ametist (§ 97 lg 5).

11. Kui umbusaldust avaldati tervele valitsusele või peaministrile, siis võib valitsus § 97 lg 4 järgi teha Vabariigi Presidendile ettepaneku kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised. Valitsuse ettepanek pole presidendile siduv. Tegemist on ainsa juhtumiga, mil PS annab presidendile õiguse kaaluda Riigikogu ennetähtaegsete valimiste väljakuulutamist. Presidendil on § 97 lg 4 järgi otsustamiseks aega kolm päeva.

12. PS-ga antud võimalus kuulutada sel viisil välja erakorralised valimised püüab ühelt poolt vältida kergekäelist umbusaldusavaldust ja teiselt poolt vajadust läbida §-s 89 sätestatud valitsuse moodustamise pikaajaline protseduur olukorras, kus Riigikogu olemasoleva koosseisu juures on uue valitsuse moodustamine vähetõenäoline.

13. Kui peaministrile või Vabariigi Valitsusele on umbusaldust avaldatud erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu kestel enne nimetatud seisukorra lõppemist, siis tulenevalt §-st 131 ei ole sellise perioodi kestel võimalik välja kuulutada ega korraldada Riigikogu erakorralisi valimisi (vt § 131 komm 6). Kui Vabariigi President on umbusalduse avaldamise tõttu tagasi astunud valitsuse ettepanekul § 99 lg 4 alusel välja kuulutanud Riigikogu erakorralised valimised, siis pole tarvis moodustada lühiajalist vahevalitsust. Umbusalduse osaks saanud valitsus jätkab oma ülesannete täitmist ajani, mil Riigikogu uuel koosseisul usalduse pälvinud peaministri kandidaadi valitsus astub ametisse §-s 91 sätestatud korras.

14. PS § 97 lg 6 keelab luhtunud umbusaldusavaldust samal alusel korrata enne kolme kuu möödumist eelmisest umbusaldushääletusest. Selle sätte eesmärk on vältida umbusaldusavalduse asjatut menetlemist olukorras, kus Riigikogu seisukoht pole tõenäoliselt veel muutunud. Tegelikuses ei pruugi see sätte eesmärki täita, sest PS ei takista uue umbusaldusavalduse algatamist mõnel teisel alusel.

15. Umbusaldusavalduse asemel ei saa valitsusele või selle liikmele tauniva hinnangu andmiseks algatada § 65 p-s 11 nimetatud Riigikogu avaldust Eesti rahvale, sest § 97 sätestab spetsiaalse aluse ja protseduuri sellise hinnangu andmiseks ning hinnangu õiguslikud tagajärjed.

PARAGRAHV 98

Vabariigi Valitsus võib siduda tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega.

Hääletamine ei saa toimuda varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu sidumist usaldusküsimusega. Kui Riigikogu ei võta eelnõu vastu, astub valitsus tagasi.

1. PS § 98 eesmärk on anda Vabariigi Valitsusele võimalus survestada Riigikogu võtma vastu eelnõu, mida valitsus peab oma programmi elluviimiseks hädavajalikuks. Parlamendi vähemusel on seaduseelnõu menetluses võimalik täita olulist rolli, nii sisuliste muudatuste sisseviimise kui ka eelnõu vastuvõtmise takistamise teel. Ent opositsioon ei saa eelnõu menetlemist takistada lõputult. Võimalus siduda eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega tagab parlamendi enamuse tahte elluviimise (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 799 ja 847).

2. Usaldusküsimusega seotakse eelnõu praktikas eelkõige siis, kui on oodata, et Riigikogu opositsioon soovib parlamentaarsete obstruktsionismi teel takistada eelnõu menetlemist. Obstruktsiooni ülemäärane kasutamine ei aita kaasa sisulisele parlamentaarsetele debatitele. Riigikohus on hinnanud, et eelnõu sidumine usaldusküsimusega järgib PS-st tulenevat eesmärki, kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43).

3. Eesti parlamentaarses riigikorras kuulub seadusandlik võim Riigikogule (PS § 59), kuid eelnõu sidumine usaldusküsimusega võimaldab Riigikogu eelnõu menetlemisest sisuliselt välja jätta (vt komm 4). Sellise võimaluse kasutamisega liialdamine pole kooskõlas parlamentaarsete demokraatia põhimõttega. Parlamentaarset debatti pärsib nii obstruktsionismi ülemäärane kasutamine (vt komm 2) kui ka eelnõu usaldusküsimusega sidumine.

4. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemisel muudatusettepanekuid hääletamisele ei panda, küsimuste ja sõnavõttude hulk on piiratud. Riigikogu komisjon menetlust ei juhi, eelnõus muudatuste tegemise ja selle Riigikogu täiskogu päevakorda panemise otsustab Vabariigi Valitsus. Kui muidu on eelnõu algatajal igal ajal õigus see tagasi võtta, siis usaldusküsimusega seotud eelnõu tagasi võtta ei saa. Ehk kui on juba otsustatud usaldusküsimusega sidumine, pole valitsusel usaldushäätusest taganemisteed. Usaldusküsimusega saab eelnõu siduda nii algatamisel kui ka enne selle teist või kolmandat lugemist. Vabariigi Valitsus võib usaldusküsimusega siduda ainult enda algatatud eelnõu.

5. Usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu võtmata jätmine kujutab endast küll sisuliselt umbusalduse avaldamist Vabariigi Valitsusele. Kuid usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu võtmata jätmine ei anna siiski Vabariigi Valitsusele õigust vastukäiguna taotleda Vabariigi Presidendilt Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamist. Nimelt on valitsuse õigus teha ettepanek kuulutada välja erakorralised valimised § 97 lg-s 4 sõnaselgelt ja ühemõtteliselt seostatud üksnes Riigikogu liikmete algatatud umbusalduse avaldamisega valitsusele või peaministrile § 97 alusel. Paragrahvi 78 p 3, mis annab Vabariigi Presidendile Riigikogu

erakorraliste valimiste väljakuulutamise pädevuse, nimetab § 97 ja jätab nimetamata § 98. Tõlgendus, mille järgi usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu võtmata jätmise tagajärjed on samasugused kui Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamisel, laiendaks § 97 lg-s 4 sätestatud Vabariigi Valitsuse võimalusi algatada Riigikogu erakorraliste (enne-tähtaegsete) valimiste väljakuulutamise menetlus ja sisuliselt tähendaks seda, et Vabariigi Valitsusele avaneks populistliku eelnõu abil võimalus algatada Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise menetlus endale sobival ajahetkel.

6. Praktikas on PS § 98 võimalust kasutatud siiski suhteliselt harva. Viimati seoti usaldusküsimusega kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) eelnõu (Riigikogu võttis seaduse vastu 11.03.2020). Näiteks 2015. a sidus valitsus usaldusküsimusega kolm eelarvet mõjutavat eelnõu, mis olid vajalikud mitmete maksude ja toetuste muutmiseks (15.06.2015 võeti vastu sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus ja riiklike peretoetuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus). Usaldusküsimusega sidus valitsus ka Riigikogus 20.09.2009 heaks kiidetud riigi 2009. a lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse.

7. Seaduseelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist reguleerivad peale PS § 98 veel VVS ning RKKTS.

PARAGRAHV 99

Vabariigi Valitsuse liikmed ei tohi olla üheski muus riigiametis ega kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse.

1. PS § 99 ametite ühitamise keelu eesmärk on vältida huvide konflikti, tagada PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järgmine ning Vabariigi Valitsuse liikme keskendumine oma ametiülesannetele. Huvide konflikti vältimine aitab ennetada korruptsiooniohtu, et valitsuse liige lähtuks ametiülesannete täitmisel üksnes riigi kui terviku huvidest ega tekiks vastuolu isiklike huvide ja avalike huvide vahel. PS eeldab, et valitsuse liikme töö nõuab täielikku pühendumist ega võimalda tegeleda kõrvaltegevustega.

2. Paragrahvis 99 sätestatud keeld on absoluutne. Neid piiranguid ei saa seadusega leevendada. Täiendavad piirangud on lubatud, pidades silmas PS §-des 29, 30, 31 ja 48 sätestatud.

3. PS sätestab keelu olla muus riigiametis nii Riigikogu liikmele (PS § 63 lg 1 komm) kui ka Vabariigi Valitsuse liikmele (PS § 99). Teised seadused mõistetakse „muu riigiamet“ enam ei kasuta. PS väljatöötamisel käsitleti riigiameti mõistet avaras tähenduses. Riigikogu liikme ametite ühitamise keelu seadmisel oli eesmärgiks välistada „igasugune palgaline töö riiklikul ametikohal“ (I. Hallaste seisukoht PS eelnõu arutelul. Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 365 ja 368).

4. Mõiste „muu riigiameti“ sisustamine võib ka ajas muutuda, sest riigi organisatsioon muutub. PS väljatöötamise aja arusaam riigiorganisatsioonist erineb oluliselt tänasest riigikorraldusest ja õiguslikest arusaamadest. Samuti muutub töösuhete iseloom ja juriidiline vorm. Seetõttu tuleks mõistet „muu riigiamet“ tõlgendada praegusaegses kontekstis, pidades silmas PS § 99 piirangu eesmärke.

5. Vajalikud piirangud Vabariigi Valitsuse liikmele on võimalik täpsustada seadustes. PS ise on erinormidena § 64 lg-s 1 ja §-s 84 selgelt välistanud võimaluse ühitada Vabariigi Valitsuse liikme ja Riigikogu liikme ning Vabariigi Valitsuse liikme ja Vabariigi Presidendi ameteid.

6. 1995. a vastu võetud ATS (RT I 1995, 16, 228, kehtetu) defineeris riigiameti mõiste järgnevalt: „Riigiametis töötamiseks loetakse töösuhet seadusandlikku, täidesaatvat või kohtuvõimu, riiklikku järelevalvet, kontrolli või riigikaitset teostava institutsiooni koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal käesoleva seaduse või muude seaduste alusel.“ Tollane ATS pidas riigiametiks seega üksnes riigi ametiasutuses avaliku võimu teostamist. Tänapäevases mõistes poleks selline piirang huvide konflikti vältimiseks piisav. Tõhusaks korruptsiooni ennetamiseks tuleks välistada igasugune muu avaliku ülesande täitmine, mis pole seotud konkreetse Vabariigi Valitsuse liikme ametikohustustega. KVS-s on huvide konflikti vältimiseks kasutusele võetud mõiste „ametiisik“. KVS § 2 lg 1 tähenduses on ametiisik füüsiline isik, kes täidab avalikku ülesannet. See võib toimuda alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. On ebatõenäoline, et valitsuse liige sooviks jätkata oma tööd mõnes muus avaliku sektori asutuses (nt avalik-õiguslikus ülikoolis või etendusasutuses, riigi sihtasutusena tegutsevas haiglas või riigi ametiasutuse hallatava asutusena tegutsevas riigikoolis või muuseumis), kuid ka selliseid avaliku sektori ametikohti, mis pole ametiasutustes, tuleks käsitada riigiametina PS tähenduses.

7. VVS § 4 lg 3 täpsustab, et „Vabariigi Valitsuse liige ei tohi olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval ametikohal ega tegutseda töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö“. Seega on kehtiv VVS seadnud valitsuse liikmele oluliselt laiemad tegevuspiirangud kui riigiamet 1995. a vastu võetud ATS mõistes ega ole piirdunud keeluga olla üksnes teenistuses riigi ametiasutuses (vt komm 6). VVS seab valitsuse liikmele piirangu töötada ka igasuguse töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel, mida PS ei nõua.

8. Vabariigi Valitsus võib valitsuse liikmel keelata ära igasuguse kõrvaltegevuse (sh teadusliku ja pedagoogilise töö tegemise), kui see takistab korrapärast teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise (VVS § 4 lg 4). See on kooskõlas § 99 komm-s 1 nimetatud eeldusega, et valitsuse liikme töö tähendab täielikku pühendumist, ning eesmärgiga vältida huvide konflikti.

9. Vabariigi Valitsuse liikme ametite ühitamatuse ja kõrvaltegevuse piiranguid sätestavad ka mitmed eriseadused: EPS välistab nimetamise Eesti Panga presidendiks, asepresidendiks või Eesti Panga nõukokku; ERHS ei luba olla rahvusriinghäälingu nõukogus või juhatuses,

EKS keelab kuulumise erakondade rahastamise järelevalve komisjoni, KS keelab nimetamise rahvakohtunikuks, EPVS ei luba ühitada valitsuse liikme ja Euroopa parlamendi saadiku ametikohta.

10. Riigiamet ei ole töötamine KOV-s või kohaliku volikogu liikme ametikoht (vt RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 53). Seega ei nõua PS, et valitsuse liikmel tuleks keelata töötamine KOV-s või kohaliku volikogu liikmeks olemine. PS eristab selgelt KOV teostamist täidesaatva riigivõimu teostamisest (vt PS §-d 4, 14, 86, § 139 lg 1). KOV-l on õigus otsustada kohaliku elu küsimuste üle iseseisvalt seaduste alusel (PS § 154 lg 1). Piirangud Vabariigi Valitsuse liikmele KOV-s või selle volikogus ameteid pidada tulenevad teistest seadustest. VVS § 4 lg 3 välistab Vabariigi Valitsuse liikme teenistuse KOV-s. KOKS § 19 lg 2 p 1¹ sätestab, et KOV volikogu liikme volitused peatatakse Vabariigi Valitsuse liikme volituste täitmise ajaks.

11. Keeld kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse hõlmab kõiki äriühingu liike. PS ei erista siin äriühinguid ka riigi, KOV ega eraomandis olevaid. Järelikult kehtib keeld kõigi äriühingute juhatusse ja nõukogusse kuulumise kohta.

12. PS ei keela ministri kuulumist sihtasutuste ja mittetulundusühingute juhatusse või nõukogusse. Samuti ei keela PS ministri tegutsemist ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus ehk ministril on võimalus teenida passiivset äritulu.

13. VVS § 4 lg 3 sätestab Vabariigi Valitsuse liikme kõrvaltegevustest teavitamise kohustuse. Valitsuse liige peab „viivitamata teavitama Vabariigi Valitsust kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda väljaspool ametikohustusi ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena“. Kuna PS kohaselt ei või minister äriühingu juhatuses ega nõukogus olla, tuleb kooskõlas PS-ga tõlgendada viidatud teavitamiskohustust selliselt, et see puudutab teiste juriidiliste isikute juhtimis- või kontrollorgani liikmena tegutsemist.

14. PS ei keela Vabariigi Valitsuse liikmel olla äriühingu osanik või aktsionär. Huvide konflikti vältimiseks kohustab KVS § lg 1 p 1 valitsuse liiget oma huvide deklaratsioonis avaldama andmed temale kuuluva vara ja muude ametikohustuste täitmist mõjutada võivate asjaolude kohta.

15. Koos 2012. aastal vastu võetud uue KVS ja VVS muudatustega (RT I, 29.06.2012, 1) sooviti leevendada ministri ametikohapiiranguid. Eelnõu seletuskirjas leitakse, et „ei ole põhjust, miks näiteks minister ei võiks valitseda oma vara investeringuid haldava äriühingu vahendusel, mida juhatab ta ise, mitte variisik. [...] Praegu on nende legitiimsete ning ettevõtlusvabaduse ja omandi valdamise vabadusega (vt põhiseadus §-d 29 ja 32) kaitstud tegevuste tegemiseks vaja kasutada variisikuid või läbipaistmatumaid skeeme.“ Keeld kuuluda igasuguse äriühingu, sh oma vara valitsemisega tegeleva äriühingu juhatusse või nõukogusse tekitab praktikas arusaadavalt probleeme. Kuid PS § 99 ei näe ette võimalust seadusega sellest keelust leevendusi teha. Selge (ilma eranditeta) regulatsioon aitab vältida vaidlusi, milline tulu teenimisele suunatud kõrvaltegevus on lubatud ja milline mitte.

16. PS § 99 piirab §-des 29 ja 31 sätestatud õigusi. Ulatuslike kõrvaltegevuste piirangute ja ametikoha ebakindluse kompenseerimiseks on seadustes Vabariigi Valitsuse liikmele ette nähtud mitmed sotsiaalsed tagatised. Vabariigi Valitsuse liikme ametisse asumine eeldab täielikku pühendumist ja suuresti muudest tegevustest loobumist ning amet võib ootamatult lõppeda. Ka juhul, kui valitsuse liige on oma ametikohustusi eeskujulikult täitnud ja eksimustes süüd ei ole, võib amet lõppeda poliitilistel põhjustel.

17. Vabariigi Valitsuse liikmetele kohaldatakse ATS seaduses sätestatud juhtudel (vt ATS § 2 lg 3 p 4).

18. Vabariigi Valitsuse liikmete palk on sätestatud KRAPS-ga. Peaministrile makstakse ametipalka kõrgeimast palgamäärast koefitsiendiga 1,0 ja ministrile koefitsiendiga 0,85. Seaduses sätestatud kõrgeimat palgamäära (mitte eelmisel aastal indekseerimise tagajärjel kujunenud palka, RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p-d 131, 132) indekseeritakse iga kalendri-aasta 1. aprilliks lähtuvalt tarbijahinnaindeksi aastase muutuse ja sotsiaalmaksu laekumise aastase muutuse aritmeetilisest keskmisest. Ametipalkade koefitsiente saab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul ajutiselt vähendada kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal. Kõrgeimat palgamäära saab Riigikogu muuta üksnes selliselt, et see jõustub Riigikogu järgmise koosseisu volituste alguspäeval.

19. VVS järgi makstakse Vabariigi Valitsuse liikmele igakuiselt 20% ametipalgast esinduskuludeks. Esinduskulude kasutamise otstarvet ja nende kasutamise aruandlust reguleeritud ei ole.

20. Vabariigi Valitsuse liikmel on õigus töödandja eluruumile.

21. VVS näeb ette hüvitise kuue kuu ametipalga ulatuses Vabariigi Valitsuse liikmele, kes on ametist vabastatud valitsuse tagasiastumise, ministrile umbusalduse avaldamise tõttu või peaministri ettepanekul. Hüvitist ei maksta, kui valitsusliige nimetatakse uuesti sama valitsuse liikmeks või Vabariigi Valitsuse tagasiastumisel vahetult järgneva valitsuse liikmeks, kui taastuvad tema volitused Riigikogu liikmena või jõustub tema süüdimõistev kohtuotsus. Hüvitise suurus ei sõltu ametis oldud aja pikkusest. Hüvitist ei maksta, kui valitsuse liige astub tagasi omal soovil.

22. Vabariigi Valitsuse liikme surma korral näeb VVS ette hüvitise ka temaga koos elanud ja tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele. Vabariigi Valitsuse liikme surma korral kohaldatakse tema matused riigi kulul.

23. VVS sätestab, et valitsuse liikmetele antakse puhkust ATS-s sätestatud korras. Puhkuse andmise erisused on sätestatud VVS-s.

24. Kui isik oli Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamisel Riigikogu liige, siis on tal valitsuse liikme kohalt vabastamisel § 64 lg-st 1 tulenev õigus asuda sama koosseisu Riigikogu liikme kohale.

PARAGRAHV 100

Vabariigi Valitsuse liikmed võivad sõnaõigusega osaleda Riigikogu ja tema komisjonide istungitel.

1. PS § 100 piirab Riigikogu põhiseaduslikku enesekorraldusõigust oma organisatsiooni ja protseduure sätestavate reeglite kujundamisel. PS § 100 annab Vabariigi Valitsuse liikmele nii õiguse istungitel viibida kui ka sõna võtta. Eesmärk on tagada, et Vabariigi Valitsuse liiget ei jäetaks tema vastustusalasse kuuluva küsimuse arutelust kõrvale ning ta kuulataks parlamendis ära.

2. Kuigi PS § 100 ei kohusta valitsuse liiget Riigikogu komisjoni kutsel istungil osalema, tuleneb see kohustus parlamentaarse demokraatia valitsemissüsteemi põhimõttest (vt § 86 komm 5). Vabariigi Valitsuse liikmed on Riigikogu ees aruandekohustuslikud. Kui valitsuse liikmed Riigikogu komisjonide istungitele ei ilmu, on parlamentaarne kontroll pärsitud. Riigikogu komisjonidel ei ole sunnimeetmeid või sanktsioone kedagi kohustada istungile kohale tulema. Sellist vajadust on kaalutud eelkõige uurimiskomisjonide jaoks.

3. Täpsemalt reguleerib valitsuse liikme sõnaõigust Riigikogus ja tema komisjonide istungitel RKKTS. RKKTS § 36 tagab valitsuse liikmele õiguse osaleda ka kinnisel Riigikogu komisjoni istungil ilma selleks eraldi komisjoni esimehe kutset eeldamata. Riigikogu täiskogus saab valitsuse liige sõna läbirääkimistel (RKKTS § 71; Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kommenteeritud väljaanne, lk 235), ettekandeks eelnõu esimesel lugemisel (RKKTS § 98 lg 3) või teisel lugemisel (RKKTS § 105 lg 2), arupärimistele vastamiseks (RKKTS § 140 lg 4), infotunnis küsimustele vastamiseks (RKKTS §-d 143 ja 146), poliitiliseks avalduseks, ettekandeks või ülevaateks (RKKTS § 155).

PARAGRAHV 101

Vabariigi Valitsuse liiget saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Valitsuse liiget süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega lõpevad tema volitused.

1. Paragrahvi esimene lõige sätestab Vabariigi Valitsuse liikme immuniteedi (vrd 1937. a PS § 67 ja 1937. a PS § 58 lg 1). Sätte eesmärk on Vabariigi Valitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni kaitse (vt ka RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27). Erinevalt Riigikogu liikmest ja samamoodi nagu Vabariigi Presidendi, riigikontrolõri, õiguskantsleri ja kohtunike puhul ammendub valitsuse liikmetele PS-ega tagatud immunitet üksnes kriminaalvastutusele võtmise erikorraga (vt ka RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22). Kriminaalvastutusele võtmise mõiste kohta vt § 76 komm 13. Seadusandja on peaministri ja ministrite immuniteedi ulatust võrreldes PS-s sätestatuga siiski laiendanud, nähes ette erikorra ka Vabariigi Valitsuse liikme suhtes mõnede menetlustoimingute tegemiseks (vt komm 3). Immuniteedi kehtib Vabariigi Valitsuse liikme kogu ametiaja vältel, olenemata sellest, kas kuriteokahtluse esemeks olev tegu on pandud toime enne tema volituste tekkimist või ametisoleku ajal (KrMS § 375 lg 2).

2. Vabariigi Valitsuse liikme kriminaalvastutusele võtmise erikord on sätestatud KrMS 14. ptk-s ja RKKTS 18. ptk-s. Selle korra kohaselt saab Vabariigi Valitsuse liikme kohta süüdistusakti koostada ainult riigi peaprokurööri taotluse alusel tehtud õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Sama korda tuleb analoogia korras kohaldada ka Vabariigi Valitsuse liikmega KrMS §-s 245 nimetatud kokkuleppe sõlmimiseks või esimeseks menetlustoiminguks, mis tehakse isiku suhtes pärast temal Vabariigi Valitsuse liikme volituste tekkimist, kui süüdistusakt on koostatud või kokkulepe sõlmitud enne seda (vt ka § 76 komm-d 13–14). Õiguskantsler võib jätta ettepaneku Riigikogule tegemata ja riigi peaprokurööri taotluse põhjal tagastada üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Kommenteeritavas paragrahvis nimetatud õiguskantsleri ettepaneku tegemise ja Riigikogu nõusoleku andmise kriteeriumide kohta vt ka § 76 komm 16 ja § 139 komm 33. Riigikogu otsus anda nõusolek Vabariigi Valitsuse liikme kohta süüdistusakti koostamiseks peatab kohtuotsuse jõustumiseni Vabariigi Valitsuse liikme ametikohustuste täitmise.

3. Lisaks põhiseaduslikult nõutavale kriminaalvastutusele võtmise erikorrale näeb KrMS 14. ptk ette, et Vabariigi Valitsuse liikme võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokurööri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek (KrMS § 377 lg 1). Sellist nõusolekut ei ole siiski tarvis, kui (pea)minister tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt. KrMS § 126¹ lg 6 piirab Vabariigi Valitsuse liikme jälitustoimingusse kaasamist.

4. Süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine lõpetab kommenteeritava paragrahvi teise lõike kohaselt Vabariigi Valitsuse liikme volitused automaatselt. Samasuguse tingimuse näeb PS ette ka Riigikogu liikme (§ 64 p 2) ja Vabariigi Presidendi (§ 82 p 2) puhul. Vabariigi Valitsuse liikme volitused lõpevad kohtuotsuse jõustumise hetkest ja sõltumata sellest, kas valitsuse liige tunnistatakse süüdi tahtlikult või ettevaatamatusest toime pandud kuriteos või kas teda karistatakse vangistusega. Kui süüdimõistetud on peaminister, tuleb Vabariigi Valitsusel tagasi astuda. Kui Vabariigi Valitsus astub tagasi peaministri kohta tehtud süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise tõttu, teeb selle Riigikogule teatavaks Vabariigi President järgmisel päeval pärast kohtult teate saamist (VVS § 10 lg 4).

VII PEATÜKK

SEADUSANDLUS

1. PS VII peatükk koondab sätted, mis reguleerivad seadusandlikku menetlust selle algusest lõpuni – seaduse algatamisest (§ 103) seaduse jõustumiseni (§ 108). Peale selle on kommenteeritavas peatükis ette nähtud erakorralise seadusandluse (§-d 109 ja 110 – Vabariigi Presidendi õigus anda seadlusi) ja seaduste välja kuulutamata jätmise (§ 107 lg 2 – Vabariigi Presidendi vetoõigus) alused. Eraldi märkimist väärivad nn konstitutsiooniliste seaduste loetelu (§ 104 lg 2) ja rahvahääletust määravad põhiseaduslikud sätted (§-d 105 ja 106).

2. PS ei reguleeri otseselt Eesti riigiorganite osalemist EL seadusandlikus menetluses. Eesti ühinemine EL-ga tõi kaasa Riigikogu seadusandliku pädevuse osalise delegeerimise EL organitele. Nagu on märkinud Riigikohus, teostatakse PS § 3 lg 1 kohaselt Eestis riigivõimu ka EL õiguse (st Eesti poolt heakskiidetud aluslepingute ja nendega kooskõlas oleva teise õiguse) alusel (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 39). Oluline osa Eesti seadustest on tingitud vajadusest võtta üle EL õigusest tulenevad nõuded. Seetõttu on tähtis mõista, millised võimalused on Riigikogul osaleda selliste EL õigusaktide eelnõude menetluses, mis vastuvõetuna mõjutavad Riigikogu seadusandlikke valikuid.

3. Võimalused Riigikogu osalemiseks EL otsustusprotsessides (sh ka seadusandlikus menetluses) on loodud EL aluslepingute ja neile lisatud protokollidega. ELL art 12 p a kohaselt tuleb kõigi EL seadusandlike aktide eelnõud saata otse liikmesriikide parlamentidele. Sama artikli p b järgi on parlamentidel õigus valvata subsidiaarsuspõhimõtte järgimist. Täpsemalt reguleerivad neid küsimusi protokollid nr 1 (riikide parlamentide rolli kohta EL-s) ja nr 2 (subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta).

4. Tagamaks Riigikogu osalust EL seadusandlikus menetluses ja ühtlasi ka ELL art 12 ja aluslepingutele lisatud protokollide riigisiseseks rakendamiseks, on Riigikogu kehtestanud RKKTS 18¹. ptk „Euroopa Liidu asjade menetlemise kord“. Vahetult EL õigusloomes osalevatele organitele (Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon) on Riigikogul omal algatusel õigus avaldada arvamust subsidiaarsuspõhimõtte järgimata jätmise kohta (RKKTS § 152⁶). Kui põhjendatud arvamused EL seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta esindavad, sõltuvalt menetlusest ja seadusandliku akti eelnõu sisust kas vähemalt neljandikku, kolmandikku või enamikku EL liikmesriikide parlamentide häälte üldarvust (igal parlamendil on kaks häält, kahekojalise parlamendi puhul seega üks hääl

kummalgi koval), siis võidakse eelnõu muuta või see tagasi võtta (vt täpsemalt protokoll nr 2). Peamine menetlus, milles Riigikogu avaldab EL õigusaktide eelnõude kohta arvamust, on aga RKKTS §-des 152¹–152⁴ ettenähtud EL õigusakti eelnõu kohta seisukoha kujundamine. Tegemist on valitsuse algatusel toimuva menetlusega, milles Riigikogu kujundab seisukoha valitsuses eelnõu kohta koostatud selgituste ja positsioonide põhjal. EL õigusakti eelnõu edasises menetluses on valitsus põhimõtteliselt Riigikogu seisukohaga seotud. Üksnes juhtudel, kui selleks on tungiv vajadus (nt kompromissi saavutamiseks), võib valitsus Riigikogu seisukohast kõrvale kalduda, kuid peab siis oma tegevust Riigikogule põhjendama.

PARAGRAHV 102

Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega.

1. PS § 102 sõnastus ja VII ptk teiste sätete sisu kallutab järeldusele, et §-ga 102 on kehtestatud nõue järgida seaduste vastuvõtmisel põhiseaduslikke menetlusnorme. Täpsema menetluskorra PS-s sisalduva rakendamiseks sätestab § 104 lg 1 kohaselt Riigikogu kodusõnast seadus. PS § 104 lg 2 p 6 kohaselt on tegemist nn konstitutsioonilise seadusega.

2. Kommenteeritava sätte rikkumiseks võib lugeda näiteks juhtumid, kui vastuvõetud seaduse on algatanud keegi, kellel pole seadusandliku initsiatiivi õigust (§ 103 lg 1), kui seadust on arutatud põhiseadusvastaselt kinnisel istungil (§ 72 lg 1), kasutatud on põhiseadusvastaselt salajast hääletamist (§ 72 lg 2), seadus on vastu võetud nõutava hääle-enamusega (§ 73, § 104 lg 2), kui Riigikogu erakorralisel istungil oli vähem kui 51 Riigikogu liiket (§ 70 teine lause), kui rikuti PS muutmise protseduuri (§-d 161–166 ja 168). Neil juhtudel on esmajoones tegemist siiski PS-s seadusandlikku menetlust puudutava erisätte rikkumisega, mis kujutab endast ühtlasi §-s 102 sisalduva üldnormi rikkumist.

3. PS § 102 rikkumiseks võib mõnel juhul pidada ka RKKTS-s sätestatud seadusandliku menetluse normide rikkumist. Vabariigi President on leidnud (03.03.2009 otsuses nr 440 „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine“ – RTL 2009, 22, 284), et RKKTS reeglite rikkumine seaduse vastuvõtmisel on põhiseadusvastane juhul, kui selle rikkumisega on oluliselt moonutatud parlamentaarse otsusetegemise protsessi. Sellega on tegemist näiteks juhul, kui RKKTS rikkumise tagajärjel jäetakse üks osa Riigikogu liikmetest sisuliselt ilma võimalusest võtta osa seaduse kujundamisest. Parlamendi menetlusreeglid on ette nähtud selleks, et tagada vastuvõetavate otsuste legitiimsus. Riigikogu otsustele annab muu hulgas legitiimsuse see, et need võetakse vastu menetluses, millest saavad osa võtta kõik rahva arvestatava toetuse tulemusena parlamentaarse esindatuse saanud poliitilised jõud. Parlamentaarne menetlus on garantii, et riigi seisukohalt oluliste otsuste tegemise protsessis leiab ühiskonnas valitsev arvamusste paljususe ka reaalse väljundi. PS § 1 lg 1 järgi on Eesti demokraatlik vabariik, kus kõrgeima võimu kandja on rahvas. Demokraatlik otsustamine tähendab „oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikult ulatuslikult ja kooskõlastatult

alusel" (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94). Oluline ei ole mitte üksnes see, et enamusel oleks võimalus otsus vastu võtta, vaid ka see, et opositsioonil (parlamendivähemusel) oleks võimalus otsuse kujundamisest osa võtta ning seda oma ettepanekute ja kriitikaga mõjutada.

4. Vabariigi President pidas eelmises punktis nimetatud eelnõu menetlemisel esinenud asjaoludel PS § 102 ja § 1 lg 1 rikkumiseks kindla reguleerimisesemega eelnõu täiendamist juhtivkomisjoni poolt esimese ja teise lugemise vahel täiesti teise reguleerimisesemega sätetega. Sisuliselt oli selline tegevus vaadeldav uue eelnõu algatamisena. RKKTS näeb ette reeglid, kuidas tuleb eelnõu algatada ning kuidas eelnõu seejärel menetleda. Juhtivkomisjon (põhiseaduskomisjon) ei pidanud selle eelnõu menetlemisel neist reeglitest kinni, Riigikogu enamus aga aktsepteeris juhtivkomisjoni tegevust. Seetõttu jäi vähemalt osa Riigikogu liikmetest ilma olulistest õigustest, mis neil on seaduseelnõude menetluses RKKTS järgi, eelkõige õigus teha muudatusettepanekuid, õigus oma muudatusettepanekute arutamisele ja hääletamisele juhtivkomisjonis ning täiskogus. Neil põhjustel jättis Vabariigi President seaduse välja kuulutamata (eelmises punktis viidatud otsus). Riigikogu ei nõustunud täielikult RKKTS rikkumise ja sellest tingitud põhiseadusvastasuse argumentidega, kuid seadust siiski muutmata kujul vastu ei võtnud (vt Riigikogu 11.03.2009 istungi stenogramm).

5. Riigikohus on PS § 102 oma varasemas praktikas tõlgendanud kui materiaalõiguse normi. Riigikohus leidis, et õigusakti sisuline vastuolu PS mõne sättega tähendab ühtlasi ka § 102 rikkumist. Kui seadus on vastuolus PS mõne sättega, siis pole järgitud §-s 102 sätestatud nõuet võtta seadusi vastu kooskõlas PS-ga (RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98; RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98). Riigikohtu hilisemas praktikas on riigivõimu kasutamise ja seahulgas ka seaduste PS-le vastavuse üldise nõude allikaks PS § 3 lg 1 esimene lause. Selle kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (vt § 3 komm-d; vrd nt RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98, p 4 ja RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 55).

PARAGRAHV 103

Seaduste algatamise õigus on:

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil;
- 4) Vabariigi Valitsusel;
- 5) Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks.

Riigikogul on õigus koosseisu häälteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu.

1. Kommenteeritava sätte lg 1 fikseerib, kellel on õigus algatada seadusandlikku menetlust. Vastavalt p-dele 1–5 on see õigus antud Riigikogu liikmele, Riigikogu fraktsioonile, Riigikogu komisjonile ja Vabariigi Valitsusele; Vabariigi President võib algatada üksnes PS muutmise. Võimalik on, et eelnõul on mitu algatajat, näiteks korraga mitu fraktsiooni. Õigus algatada

seadusi võimaldab realiseerida poliitilist programmi. Seaduse algatamise õigusele ei tohi kehtestada rangeid piiranguid. Riigikogu tõhusa toimimise huvides (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13, 24–26 jj) on teatavad piirangud õigustatud (nt eelnõu kirjalik vorm, seletuskirja lisamise kohustus), kuid eelnõu sisu osas peavad piirangud tulenema PS-st endast, neid RKKTS-ga kehtestada ei ole lubatud.

2. Paragrahvi 103 lg 1 rakendades tuleb võtta arvesse ka teisi PS sätteid. PS § 87 lg-st 5 ning § 115 lg-test 2 ja 3 tuleneb, et riigieelarve eelnõu algatamise õigus on üksnes Vabariigi Valitsusel (vt ka RES § 38 lg 1, § 43 lg 1 ja § 44 lg 1). PS § 87 p-de 1 ja 7 kohaselt viib Vabariigi Valitsus ellu riigi välispoliitikat ning korraldab suhtlemist teiste riikidega, § 87 p 4 järgi esitab Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid (vt ka VäSS § 8 lg 1 p 3). Järelikult ei või välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise seaduste eelnõusid algatada Riigikogus. PS muutmist saab peale Vabariigi Presidendi algatada ka viiendik Riigikogu koosseisust, st vähemalt 21 Riigikogu liiget ühiselt (§ 161 lg 1). PS muutmise kohta Vabariigi Presidendi poolt vt ka § 78 p 8 ja § 161 komm-d.

3. Põhiseaduse Assamblees tekkis kahe töögrupi vahel eriarvamus küsimuses, kas anda seaduste algatamise õigus igale Riigikogu liikmele (J. Adamsi töögrupp) või vähemalt ühele kuuendikule Riigikogu koosseisust (J. Raidla töögrupp). Esimese seisukoha toetuseks väideti, et vastavalt RKVS-le võidakse isik valida Riigikokku üksikkandidaadina, samuti on valituks osutunud Riigikogu liikmel õigus fraktsiooniga mitte ühineda või sellest lahkuda, kuid ilma seadusandliku initsiatiivi õiguseta ei oleks tal võimalik realiseerida neid eesmärgi, milleks ta valijatelt mandaadi sai. Teise lahenduse pooldajad soovisid paralüüeerida populismi, soleerimist ja parlamendi töökoormuse suurendamist seaduseelnõudega, millel pole piisavat toetust. Paljudes riikides on niisuguse olukorra vältimiseks nõutav teatud osa parlamendisaadikute toetus (nt Saksamaa Liitvabariigis 5%).

4. Seadusandliku initsiatiivi õigust omavate isikute ringi soovitati 16.04.1992 PS eelnõu kohta koostatud eksperdiarvamusel laiendada ning lubada seadusi algatada ka Vabariigi Presidendil ja vähemalt 35 000 hääleõiguslikul kodanikul rahvaalgatuse korras. PS siiski nimetatud subjektidele seaduste algatamise õigust ei anna. Tõsi, PSRS § 8 lg 2 kohaselt oli PS rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul PS muutmise algatamise õigus rahvaalgatuse korras vähemalt 10 000 valimisõiguslikul kodanikul. 1920. a PS nägi ette rahvaalgatuse 25 000 hääleõigusliku kodaniku nõudel. Niimoodi esitatud seaduseelnõu võis Riigikogu ise vastu võtta või panna rahvahääletusele. Riigikogu otsus oli lõplik nendes küsimustes, mida PS järgi rahvahääletusele panna ei saanud (põhimõtteliselt sama mis 1992. a PS §-s 106 sätestatu). Rahvaalgatuse sätestamata jätmist on eelkõige põhjendatud asjaoluga, et seaduse algatamise õiguse andmisega igale Riigikogu liikmele on tagatud, et kõik arvestatava toetusega poliitilised ideed jõuavad Riigikogu menetlusse. Nii selgitas J. Adams Põhiseaduse Assamblee 5. istungil 11.10.1991: „Arvatavasti ei ole [rahvaalgatus] vajalik, kui põhiseaduses sätestatakse, nagu on antud projektis pakutud, et seadusandluse algatamise või seaduseelnõude algatamise õigus on Riigikogu igal liikmel. Ma ütleks niimoodi, et ma ei kujuta ette, et ühiskonnas võiks olla tulevikus mingit nii olulist probleemi, et tema ei leia olemasolevatest valitud Riigikogu saadikutest vähemalt ühte, kes

seada seaduseelnõuna üles ei tõstaks.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 137). Ettepanekuid muuta PS rahvaalgatuse sisseviimiseks on tehtud korduvalt, kuid seni ei ole Riigikogu neid toetanud (vt PS § 105 komm 3).

5. Põhiseaduse Assamblees käsitleti põgusalt Vabariigi Presidendile peale PS muutmise ka muude seaduste algatamise õiguse andmist. Leiti, et parlamentaarses valitsemis-süsteemis ei saa riigipeal niisugust õigust olla. Assamblee III toimkonna esimehe I. Hallaste sõnul kuulub seaduste algatamise õigus „parlamentliku võitluse ja parlamentliku tegevuse juurde. [...] see, mida võib üks erakond endale lubada mingi seaduse algatamise osas, parandamise osas, seda ei tohi anda parlamentaarses süsteemis presidendile. Näiteks võib mõni parempoolne erakond teha ettepaneku kehtestada progresseeruv tulumaks või vastupidi, sotsialistlik erakond teha ettepaneku kehtestada proportsionaalne tulumaks. Kuid, kui selle teeb president, siis sellisel juhul ta sekkub konkreetset juba parlamentlikku võitlust ja kasutab ära oma vahekohtuniku autoriteeti poliitiliseks võitluseks“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 514–516).

6. Riigikogu VII–XIII koosseisu ajal algatati kokku 5860 seaduseelnõu, millest ligi 57% algatas Vabariigi Valitsus. Riigikogu XI–XIII koosseisu (2007–2011, 2011–2015 ja 2015–2019) ajal oli valitsuse algatatud seaduseelnõude osakaal veelgi suurem – vastavalt 61,1%, 64,7% ja 64,7%. Riigikogus algatatud seaduseelnõudest on Riigikogu XI–XIII koosseisu volituste ajal moodustanud suurima osa fraktsioonide algatatud eelnõud – vastavalt 27%, 23,8% ja 19,3%. Fraktsioonide algatatud seaduseelnõude arvu ja osakaalu kasv on toimunud paralleelselt Riigikogu liikmete algatatud eelnõude arvu ja osakaalu kahanemisega. Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu ajal (1992–2003) pärines suurim osa Riigikogus algatatud seaduseelnõudest Riigikogu liikmetelt (Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2015, lk 111; Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2019, lk 116).

7. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 sätestab Riigikogu õiguse pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada eelnõu. Analoogne säte sisaldus ka Eesti 1920. ja 1937. a PS-des, kuid selleks oli nõutav koosseisu enamuse esildis. Viimastest tulenevalt loeti Riigikogu tahet imperatiivseks. Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudest J. Adamsi töögrupi omas § 103 lg-le 2 vastav säte puudus, kuid sisaldus J. Raidla töögrupi eelnõus. Vastavasisuline säte (siis veel § 105 lg 2) hääletati PS eelnõusse Põhiseaduse Assamblee 29. istungil 03.04.1992. Redaktsioonitoimkonna esimees põhistas sätte vajalikkust järgnevalt: „Küll aga võib seadusandlikus protsessis tekkida olukord, kus on ilmne vajadus reguleerida mingit valdkonda seadustega ja ka Riigikogu ei suuda oma jõududega vajalikku seaduseelnõu välja töötada. Sellises olukorras peaks Riigikogul olema põhiseaduslik võimalus tellida vastav seaduseelnõu vabariigi valitsuselt. Sellise seaduseelnõu tellimine peaks eeldama suuremat poliitilist konsensust ja kokkulepet selle seaduseelnõu kontseptsiooni osas. Ilmselt tuleks antud valdkond (seaduseelnõu tellimine valitsuselt) detailsemalt reguleerida Riigikogu kodukorras, aga sellise võimaluse sätestamine põhiseaduses peaks andma suunise, et selline mehhanism tuleb kodukorra seadusega luua [...]“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1004).

8. PS § 103 lg-s 2 sätestatud võimalust kasutas Riigikogu enim VII ja VIII koosseisu volituste ajal (vastavalt aastatel 1992–1995 ja 1995–1999), hiljem on selle tähtsus vähenenud. Parlamendipraktikas kasutavad Riigikogu liikmed, fraktsioonid ja komisjonid sageli mitteformaalseid vahendeid, mõjutamaks valitsust teatavate küsimustega tegelema ja valdkondade reguleerimiseks eelnõusid välja töötama.

PARAGRAHV 104

Seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus.

Ainult Riigikogu koosseisu hääلteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi:

- 1) kodakondsuse seadus;
- 2) Riigikogu valimise seadus;
- 3) Vabariigi Presidendi valimise seadus;
- 4) kohaliku omavalitsuse valimise seadus;
- 5) rahvahääletuse seadus;
- 6) Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus;
- 7) Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus;
- 8) Vabariigi Valitsuse seadus;
- 9) Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus;
- 10) vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus;
- 11) riigieelarve seadus;
- 12) Eesti Panga seadus;
- 13) riigikontrolli seadus;
- 14) kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused;
- 15) välis- ja siselaenukesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused;
- 16) erakorralise seisukorra seadus;
- 17) rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.

1. Kommenteeritava paragrahvi lg 1 järgi sätestab seaduste vastuvõtmise korra Riigikogu kodukorra seadus. See tähendab, et kuigi seadusloome ja Riigikogu tegevuse põhiseaduslikud raamid tulenevad peaaesjalikult PS VII ptk-st, tuleb seaduste menetlemise täpsem protseduur sätestada Riigikogu kodukorra seaduses. PS § 104 lg 1 viitab küll üksnes seadustele, kuid kehtiv RKKTS reguleerib ka Riigikogu teiste aktide vastuvõtmise korda.

2. PS § 104 lg-s 1 viidatakse Riigikogu kodukorra seadusele, kuid kommenteeritava paragrahvi lg 2 p-s 6 kahele seadusele: Riigikogu kodukorra seadusele ja Riigikogu töökorra seadusele (kahele seadusele viitab ka PS § 69). Kahte akti eristas juba 1937. a PS. Toona lähtuti sellest, et Riigikogu kodukord on Riigikogu siseakt, millel puudub parlamendiväliline mõju, Riigikogu töökorra seadus seevastu aga õigusnorme sisaldav akt, millega reguleeriti parlamendiväliste subjektide õigusi ja kohustusi Riigikogus, selle kodades ja organites ning Riigikogu, selle kodade ja organite suhtes (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid.

Tallinn 2012, lk 19–20). Toetudes kehtivale PS-le võeti 1992. a vastu eraldi Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus. Alates 2007. a asendab neid seadusi aga üks seadus – RKKTS. Tegemist ei ole siiski põhiseadusvastase olukorraga. PS § 104 eesmärk ei ole tingimata kahe eraldi seaduse – Riigikogu kodukorra seaduse ja töökorra seaduse – olemasolu, vaid tagada, et kõik Riigikogu töökorraldust ja menetlust ning Riigikogu liikmete õigusi ja kohustusi reguleerivad normid sisalduksid seaduses, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamused.

3. Riigikogu peab seaduste vastuvõtmisel järgima menetluskorda. Riigikogul puudub kohustus järgida seaduse vastuvõtmisel korda, mida pole sätestatud PS-s ega seadustes, vaid on reguleeritud nt Vabariigi Valitsuse määruses (nn hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas). Viimati viidatud akt pole osa PS-s ette nähtud seadusandlikust protseduurist ning Riigikogul puudub kohustus seda eelnõu menetlemisel järgida (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 110).

4. Parlamendi reservatsiooni põhimõtte kohaselt peab parlament otsustama kõik olulised küsimused (PS § 3). Seejuures on oluliste küsimuste hulgas neid, mis omakorda on olulistest küsimustest veelgi kaalukamad (nn tuumik küsimused). Niisugused küsimused peab Riigikogu otsustama koosseisu häälteenamusega. Tegemist on PS n-õ käepikendusega ning PS § 104 lg 2 p-d 1–17 loetlevad need valdkonnad, mida tuleb Eesti riigi põhikorra seisukohast pidada olulisimateks küsimusteks (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46).

5. PS § 104 lg 2 kontekstis ei ole probleemsed need juhtumid, kui Riigikogu võtab vastu mõne p-des 1–17 loetletud nimetust kandva seaduse ja teeb seda koosseisu häälteenamusega. Riigikohus ei piirdu siiski üksnes selle kontrollimisega, kas vastavat pealkirja (p-d 1–17) kandev seadus on vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega, vaid ta analüüsib ka seda, kas teiste valdkondade seadustes sätestatud üksikud õigusnormid kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse või mitte (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p IV; RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15). Nimetatud praktika on tingitud eeskätt sellest, et PS kohaselt on lubatav ka konstitutsioonilisi õigusnorme sätestada muus seaduses kui üksnes PS § 104 lg 2 p-des 1–17 loetletud seadustes, kui see on Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võetud ega ole vastuolus õiguselgusega (RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09, p-d 29 ja 30). Sellest tulenevalt tuleb leida kriteerium, mille alusel hinnata, kas õigusnorm on PS § 104 lg 2 mõttes konstitutsiooniline või on tegemist lihti-õigusnormiga § 73 mõttes. Riigikohtu praktika kohaselt võib järeldada, et selleks kriteeriumiks on õigusnormi peamine reguleerimise eesmärk. Kui õigusnorm on olemuslikult mõeldud peamiselt reguleerima PS § 104 lg 2 p-des 1–17 sätestatud valdkondi, on tegemist konstitutsioonilise õigusnormiga (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p IV; RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 51; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 72; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 46). Riigikohtu värskemast praktikast võib järeldada, et kahtluse korral tuleb vaieldavas olukorras küsida, kas reguleeritavat küsimust saab PS § 104 lg 2 p-de 1–17 mõttes pidada riigi põhikorra seisukohast olulisimaks küsimuseks (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46). Kui tegemist pole riigi põhikorra seisukohast olulisima küsimusega, ei kuulu selle küsimuse lahendamine ka olemuslikult § 104 lg 2 p-des 1–17 sätestatud seaduste reguleerimisesemesse. Igat üksikjuhtumit tuleb hinnata eraldi.

6. Hälteenamusnõude järgimine on seaduse formaalse põhiseaduspärasuse eeldus. Samas ei ole PS-ga kooskõlas koosseisu hälteenamuse nõude rakendamise nõudmine seaduste puhul, mis PS kohaselt seda ei vaja. Seaduse vastuvõtmiseks või muutmiseks kõrgendatud hälteenamuse nõudmine n-õ igaks juhaks eiraks §-s 73 sätestatud, kuna selle järgi piisab Riigikogu aktide vastuvõtmiseks poolthälte enamusest, kui PS ei näe ette teisiti.

7. Riigikogu koosseisu hälteenamus tähendab, et seaduseelnõu poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust, st vähemalt 51 Riigikogu liiget (vt PSRS § 3 lg 6 p 4). Riigikogu koosseisu hälteenamust nõuab PS veel §-des 76, 85, 97, 101, 103, 129, 138, 145, 153 ja 165 sätestatud juhtudel.

8. 1920. a PS-s ei olnud §-ga 104 analoogset sätet ning puudus eraldi seadusandluse peatükk. Ka 1937. a PS ei sisaldanud seadusandluse peatükki ega loetelu seadustest, mis nõuavad vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu hälteenamust, kuid selles oli loetelu aktidest (§ 99 lg 2 p-d 1–13), mida ei tohtinud kehtestada ega muuta Vabariigi Presidendi dekreediga. Ei J. Adamsi ega ka J. Raidla töögrupi poolt Põhiseaduse Assambleele esitatud PS eelnõus olnud samuti sätet, mis lugenuks üles vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu hälteenamust nõudvad seadused. J. Raidla töögrupi eelnõus oli analoogne loetelu paragrahvis, mis käsitles piiranguid Vabariigi Presidendi dekreedioigusele. Paragrahv koosnes 14 punktist ning lisati Põhiseaduse Assamblees arutatavasse eelnõusse, kuid alles menetluse lõppfaasis otsustati loetelu viia paragrahvi, kus pidid sisalduma Riigikogu koosseisu hälteenamusega vastu võetavad ja muudetavad seadused.

9. Kommenteeritava paragrahvi lg-ga 2 seotud probleemid saab jagada kaheks. Esiteks küsimused, mis puudutavad kõiki lg 2 punkte – loetelu olemust ja loetelus nimetatud seaduste suhet nn lihtseadustesse, ning teiseks lõike 2 p-de 14 (kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused) ja 15 (välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused) tõlgendamise seonduvad küsimused. Käesolevates kommentaarides on võimalik esitada põhimõtted ja suunised praktikas tekkivate küsimuste lahendamiseks, kuid PS § 104 lg 2 kohaldatavust tuleb igal üksikjuhtumil hinnata eraldi.

10. PS § 104 lg 2 loetleb valdkonnad, kuhu kuuluvate seaduste vastuvõtmise ja muutmise eeldus on Riigikogu tavapärasest suurem toetus. Punktide 1–17 näol on tegemist valdkonna-põhise loeteluga, mitte seaduste pealkirjade ammendava nimekirjaga. Sätte taotlusena võib siiski näha ka seda, et nimetatud valdkondi reguleerivad normid oleksid õigusselguse huvides koondatud eraldi seadustesse. Ka Riigikohus on oma lahendites pidanud õigeks niisugust lähenemist (vt RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94, p V; RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 30; RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 17). Punktides 1–17 loetletud valdkondadesse kuuluvaid seadusi on praktikas hakatud nimetama konstitutsioonilisteks seadusteks seetõttu, et need võetakse vastu erikorras – Riigikogu koosseisu hälteenamusega – ning nende kehtestamine, muutmine ja tühistamine Vabariigi Presidendi seadlusega on erinevalt lihtseadustest välistatud (§ 110). Punktid 1–17 on sõnastatud erinevalt. Nii viitavad p-d 1–13, 16 ja 17 konkreetsetele seadustele (seaduste nimetustele), p 14 sisaldab viidet nii ühele seadusele (kohtukorralduse seadus) kui ka ühte valdkonda

kuuluvatele seadustele (kohtumenetluse seadused) ning p-s 15 kasutatakse konstruktsiooni „välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused“, mis osutab sellele, et kõik seadused (olenemata nende nimetusest või ka valdkonnast), mis sisaldavad välis- või siselaenuga tekkivat kohustust või riigile tekkivat varalist kohustust, tuleb vastu võtta Riigikogu koosseisu hääلteenamusega. Punktides 1–3, 5, 8, 10–13 ja 16 nimetatud seadused on selliste nimetustega Eesti kehtivas õiguses. Punktis 4 viidatud KOV valimise seaduse asemel on Riigikogu võtnud vastu KOVVS. Samuti, nagu viidatud komm-s 2, kehtib PS § 104 lg 2 p-s 6 nimetatud Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse asemel RKKTS. Punktis 9 nimetatud Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadust kehtivas õiguses ei ole, presidendi ja valitsusliikme kriminaalvastutusele võtmist reguleerib KrMS, mis nõuab vastuvõtmiseks ja muutmiseks Riigikogu koosseisu hääлteenamust tulenevalt PS § 104 lg 2 p-st 14 (tegemist on kohtumenetluse seadusega). Rahuaja riigikaitse seaduse ja sõjaaja riigikaitse seaduse asemel on Riigikogu võtnud vastu RiKS. Hindamaks, kas norm kuulub oma olemuselt konstitutsioonilisse seadusesse, tuleb selgitada, kas see reguleerib mõnda lg-s 2 loetletud valdkonda või sellesse kuuluvat küsimust.

11. Praktikas on kerkinud küsimus, kas konstitutsioonilistes seadustes on lubatud viidata lihtseadustele, mis võivad sisaldada regulatsioone või definitsioone, mida konstitutsioonilises seaduses ei ole otstarbekas taasesitada. Riigikohtu varasem praktika selles küsimuses lubas erinevaid tõlgendusi. 05.02.1998 otsuses 3-4-1-1-98 leidis RKPJK, et konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusvastane, samuti ei ole konstitutsioonilistes seadustes lubatud viited lihtseadustele ega delegatsioonid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse. Üks tõlgendusviis lubas seda seisukohta mõista nii, et lihtseadustele viitamine või delegatsiooninormide sätestamine konstitutsioonilises seaduses ei ole üldse lubatud. Teistsuguse tõlgenduse kohaselt oleksid viitenormid siiski lubatud, kuid üksnes siis, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese. Viimast tõlgendust toetavad ka Riigikohtu viimase aja seisukohad. RKHK märkis 20.10.2008 otsuses 3-3-1-42-08, et kui küsimus ei kuulu konstitutsioonilise seaduse spetsiifilise reguleerimisalasse, on viited lihtseadustele lubatavad. See kehtib ka juhtudel, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus. Kolleegium viitas, et sagedased on juhtumid, kus teadlikult ja paratamatult kasutatakse konstitutsioonilises seaduses teiste seaduste (lihtseaduste) mõisteaparatuuri. Näiteks on kodakondsuse seaduses mainitud kodakondsuse saamise tingimusena registreeritud elukohta, pidades silmas registreeritud elukohta rahvastikuregistri seaduse mõttes (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14). RKÜK on leidnud, et olukord, kus seosed konstitutsiooniliste ja lihtseaduste vahel üldse puuduvad, ei oleks otstarbekas ega ka põhiseaduslikult nõutav. Vastupidi, niisugune lähenemine võib üldkogu arvates kaasa tuua PS § 104 lg-s 2 sätestatud Riigikogu koosseisu hääлteenamuse nõude muutumise erandist reegliks. See võib omakorda viia varjatult kvooruminõude kehtestamiseni, mille PS § 70 esimene lause on jätnud Riigikogu enda reguleerida. Üldkogu asus tema menetluses olnud asjas seisukohale, et mõistete „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“ defineerimine ei kuulu olemuslikult kohtumenetluse seaduste reguleerimisesemesse

ning seetõttu ei pea neid definitsioone kehtestavad sätted olema vastu võetud PS § 104 lg-s 2 nõutava Riigikogu koosseisu hääلteenamusega (RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p-d 31 ja 32).

12. PS § 104 lg-s 2 loetletud valdkondade, mida tuleb reguleerida konstitutsiooniliste seadustega, piiritlemiseks peab punkte 1–17 tõlgendama, võttes appi PS teised sätted.

13. PS § 104 lg 2 p-s 1 nimetatud seaduse reguleerimisala hõlmab kõiki Eesti kodakondsusega seotud küsimusi. PS § 8 lg 5 kohaselt sätestab KodS Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra.

14. PS § 104 lg 2 p-d 2, 3 ja 4 hõlmavad Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja KOV esinduskogu valimisi reguleerivaid norme (vt ka § 58, § 60 lg 5, § 79 lg 8, § 156). Seadusandja peab koosseisu hääلteenamusega kehtestama nii valimistsensused, valimisringkondade moodustamise alused kui ka valimiskorralduse. Riigikohus on näiteks leidnud, et Riigikogu liikmelt nõutava riigikeele oskuse taseme kirjelduse saab kehtestada üksnes Riigikogu valimise seadusega. Kohus sedastas: „Riigikogu valimise seadus on ainus seadus, mis peab reguleerima Riigikogu valimistega seonduvat. On ebaloogiline ja ka vastuolus Põhiseaduse mõttega, et Riigikogu valimise seadusega reguleeritakse küll valimiste organisatsioonilisi ja tehnilisi küsimusi, kuid jäetakse käsitlemata valimistsensuse sisu.“ (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p III). Analoogiliselt väljendus Riigikohus ka KOV volikogu esinduskogu valimiste kohta (vt RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p IV).

15. Lähtudes sellest, et PS § 104 lg 2 kohaselt kuuluvad valimisküsimused konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisalasse, tuleb asuda seisukohale, et ka EPVS vajab vastuvõtmiseks ja muutmiseks Riigikogu koosseisu hääлteenamust. PS koostamise ajal ei olnud Euroopa Parlamendi valimine ning vastava seaduse kuulumine kommenteeritavasse loetellu aktuaalne, kuna Eesti ei olnud alustanud EL-ga liitumisläbirääkimisi. RKÜK on leidnud 01.07.2010 tehtud otsuses 3-4-1-33-09, et Euroopa Parlamendi valimistega, nagu ka Riigikogu valimiste ja rahvahääletusega (PS § 56), teostab rahvas riigivõimu: „Arvestades PS § 3 lg-t 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu ka Euroopa Liidu õiguse (st Eesti poolt heakskiidetud aluslepingute ja nendega kooskõlas oleva teise õiguse) alusel, ja PS § 1 lg-s 1 sisalduvat põhimõtet, tuleb põhiseaduse III peatükki „Rahvas“ ja PS § 56 tõlgendada üldkogu hinnangul selliselt, et ka Euroopa Parlamendi valimistel osalemisega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu. Sellest peatükist tulenevad ka Eesti kodanike põhiõigused hääлетada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.“

16. Punkti 5 järgi peavad konstitutsioonilises seaduses olema rahvahääletust reguleerivad normid. PS § 106 lg 2 kohaselt sätestab RaHS rahvahääletuse korra. Rahvahääletuse kord osutatud sätte mõttes hõlmab rahvahääletuse algatamist, hääлетamisõiguse piiranguid (analoogiliselt valimistsensustega – vt komm 14), agitatsiooni tegemise põhimõtteid ning hääлетamise ja hääлетamistulemuse selgitamise korda.

17. Punkti 6 ehk Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse kohta vt komm 2.

18. Punkti 7 kohaselt tuleb Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu sätestada konstitutsioonilises seaduses. See tähendab, et Riigikogu peab koosseisu hääلteenamusega võtma vastu seaduse või seadused, millega reguleeritakse tasu suurus ning selle maksmise alused ja kord (vt ka § 75). Riigikogu liikme tasuga seonduvat on RKÜK selgitanud 23.02.2009 otsuses 3-4-1-18-08 (vt iseäranis p-d 22 ja 23). Kehtivas õiguses reguleerib presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalka KRAPS, presidendi muid ametihüvesid VPAS ning Riigikogu liikmete muid sotsiaalseid tagatise RKLK.

19. Lõike 2 p 8 kohaselt on Vabariigi Valitsuse tegevust reguleeriv seadus konstitutsiooniline seadus. Vabariigi Valitsuse seaduse reguleerimiseseme piiritlemisel on oluline, kas see peab PS kohaselt reguleerima üksnes valitsust ja tema sisemist töökorraldust puudutavaid küsimusi (nn kitsas käsitlus) või hõlmab see ka haldusorganisatsiooni käsitletavaid õigusnorme (nt haldusorganisatsiooni ülesehitus ja korraldus, valitsusasutuste moodustamine ja toimimine) (nn avar käsitlus). Senise praktika järgi on VVS sisaldanud nii kabineti tegevust puudutavaid kui ka täitevvõimu organisatsiooni reguleerivaid küsimusi. Vastus esitatud küsimusele sõltub sellest, kas haldusorganisatsiooni puudutav kuulub riigi põhikorra seisukohast olulisimate riigielu küsimuste hulka või mitte (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46). Siiski on esitatud küsimusele abstraktsel kujul vastamine raske, kuna vastus sõltub konkreetse õigusnormi reguleerimisesemest ja toimest, sest haldusorganisatsiooni puudutav võib sisaldada ka sätteid, mis ei ole vahetult PS VI ptk-st tulenevad.

20. Lõike 2 p 9 kohaselt tuleb konstitutsioonilise seadusega reguleerida Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise alused ja kord. Kuni 01.07.2004, kui jõustus KrMS, kehtis Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikme kohtulikule vastutusele võtmise korra seadus (RT I 1995, 83, 1441; RT I 2000, 35, 222). Kohtulikule vastutusele võtmisena on seni praktikas käsitatud kriminaalvastutusele võtmist PS §-de 85 ja 101 mõttes, st süüdistuse esitamist, samuti teatavate kriminaalmenetlustoimingute tegemist.

21. Punkt 10 nõuab vähemusrahvuse mõiste ning kultuuriautonoomia teostamise tingimuste ja korra sätestamist konstitutsioonilises seaduses (vt ka § 50).

22. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 p 11 kohaselt ei tule Riigikogu koosseisu hääлteenamusega vastu võtta mitte iga aasta kohta koostatavat riigi kõigi tulude ja kulude eelarvet (vt §-d 115, 116, 118 ja 119), vaid riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korda sätestav seadus (nn riigieelarve baasseadus) (vt § 117).

23. Punktid 12 ja 13 nõuavad kahe põhiseadusliku institutsiooni – Eesti Panga ja Riigikontrolli – ülesannete, ülesehituse ja töökorralduse reguleerimist konstitutsioonilise seadusega (vt ka §-d 112 ja 137). Samas tuleb juhtida tähelepanu, et põhiseadusorganite – Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleri – tegevuse korraldust sätestava seaduse vastuvõtmist Riigikogu koosseisu hääлteenamusega kommenteeritav säte ette ei näe. Vabariigi Presidendi töö korraldust reguleeriva seaduse olemasolu vajalikkus ja lubatavus oli pikka aega vaieldav (vt selle vaidlusega seonduvalt nt RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94 ning RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98 ja sellele lisatud eriarvamus), kuid 17.04.2001 võttis Riigikogu vastu VPTKS,

milles muu hulgas on ette nähtud juhud, millal president ei saa ajutiselt täita oma ülesandeid (vt PS § 83 lg 1). Õiguskantsleri puhul näeb PS § 144 ette, et seaduses tuleb sätestada tema õiguslik seisund ja tema kantselei töökorraldus.

24. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 p-de 16 ja 17 järgi on konstitutsioonilise seaduse reguleerimise erakorralise seisukorra korraldus, sh erakorralise seisukorra ajal isikute õiguste ja vabaduste piiramise ning neile kohustuste panemise alused ja kord (vt ka §-d 129 ja 130), ning riigikaitse korraldus rahuajal ja sõjaajal, sh sõjaseisukorra ajal isikute õiguste ja vabaduste piiramise ning neile kohustuste panemise alused ja kord (vt ka § 126 lg 1 ja § 130). Rõhutada tuleb, et teisi riigikaitset puudutavaid ja PS X ptk-s mainitud seadusi (nt § 124 ja § 126 lg 2) kommenteeritav säte konstitutsiooniliseks ei pea ning neid küsimusi reguleerivate normide vastuvõtmiseks ega muutmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust tarvis ei ole.

25. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 p 14 kohaselt tuleb Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võtta kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused. Kohtukorralduse seadusena tuleb mõista seadust, kus sisalduvad normid, mis reguleerivad kohtusüsteemi ning selle terviklikku loomist (vt RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36). Enne 2002. a kehtisid paralleelselt kohtukorraldust reguleeriv kohtute seadus ning kohtuteenistust reguleeriv kohtuniku staatuse seadus. Alates 2002. aastast kehtib Eestis KS, mis sisaldab mõlema valdkonna sätteid.

26. Kohtumenetluse seadustega on olukord keerulisem, kuna kohtumenetluse mõiste on laiem kui kohtukorraldus ning praktikas tekib küsimus, kas kõiki norme, mis vähimalgi määral puutuvad kohtumenetlusse või on sellega seotud, tuleb käsitada kohtumenetluslike normidena. Üks võimalus on tõlgendada kohtumenetluse seadustena üksnes neid norme, mis sisalduvad tsiviil- ja halduskohtumenetlust, süüteomenetlust ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust reguleerivates seadustes (seadustikes) (vt nt RKKKm 16.02.2017, 3-1-1-92-16, p 20). Teine võimalus on käsitada, lähtudes normi reguleerimisest, kohtumenetluse seadusena kõiki kohtumenetlust reguleerivaid norme, sõltumata sellest, millises seaduses need paiknevad.

27. Kohtumenetlust reguleerivad normid võib ühe liigituse kohaselt jagada kolme gruppi. Esimese grupi moodustavad normid, mis reguleerivad kohtusse pöördumist, see tähendab õigust, korda ning piiranguid. Näiteks on kohtumenetluslik norm, mis määrab kindlaks tingimused, mida isik peab nii halduskohtusse kaebuse kui ka hagi, samuti süüdistusakti esitamiseks täitma. Teise gruppi kuuluvad normid, mis reguleerivad asja menetlust kohtus. Näiteks kuulub sellesse gruppi säte, mis reguleerib eelmenetlust, asja läbivaatamist, kohtulahendeid, otsuse teatavakstegemist ja jõustamist, edasikaebamist. Kolmanda grupi moodustavad normid, mis reguleerivad kohtu pädevust PS § 146 alusel õigusemõistmise ülesande täitmisel. Vaieldav on, et kui kohtule pannakse seadusega talle mitteomane funktsioon (st tegemist pole materiaalses mõttes õigusemõistmisega PS § 146 tähenduses), siis kas selle funktsiooni andmine kohtule võib toimuda lihthäälteenamusega või peab ka see toimuma koosseisu häälteenamusega. Näiteks ei ole registriasjad õigusemõistmine PS § 146

tähenduses. Samas on vaieldav, kas kohut võib koormata lihtseaduse alusel ülesannetega, mis ei kuulu PS § 146 kohaselt tema põhifunktsiooni hulka. Tegemist võib olla riigi põhikorra seisukohast olulisimate riigielu küsimustega, mida reguleerivad seadused võivad vastuvõtmiseks või muutmiseks nõuda Riigikogu koosseisu häälteenamust (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46), sest õigusemõistmine on demokraatliku riigi alustala ja selle toimimist ei tohi kahjustada. Selline oht esineb, kui kõrvaliste ülesannete tõttu ei saa kohus tegeleda oma põhifunktsiooni ehk õigusemõistmisega. Lisaks võib arutleda, kas on olemas ka neljas grupp normide näol, mis reguleerivad kohtuotsuste täitmist, sest kohtuotsuste täitmist puudutataval normidel on otsene mõju kohtumenetluse eesmärgile – inimeste võimalusele oma õigusi kaitsta. Siin tuleb lähtuda eespool pakutud lahendusest, mille kohaselt tuleb nõutav häälteenamus tuvastada konkreetse normi sisu ja mõju hindamise kaudu. Asjakohaseks näiteks on TMS, mis seaduse nimetuse järgi kuuluks neljandasse gruppi ning seetõttu nõuaks TMS muutmise Riigikogu koosseisu häälteenamust. Selline lähenemine ei ole aga õige. Pigem tuleb hinnata seaduse muutmise seaduse eelnõus sisalduvaid norme ja analüüsida nende normide seost kohtumenetlusega.

28. Punkti 14 tõlgendamisel tuleb arvestada Riigikohtu praktikat. 08.06.2009 lahendis 3-4-1-7-08 tõi RKÜK välja, et RHS ega selle reguleerimisest ei ole nimetatud PS § 104 lg 2 loetelus ning selle vastuvõtmiseks ei ole vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Kuna seadus sisaldas halduskohtumenetluse erisusi riigihankevaidluste lahendamisel, võeti RHS PS § 104 lg 2 p 14 kohaselt vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Riigikohus leidis, et formaalselt on Riigikogu toiminud PS-ga kooskõlas olevalt. Samas viitas üldkogu, et selguse huvides tuleks eelistada, et sarnane regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 30). 17.07.2009 otsuses 3-4-1-6-09 analüüsis RKPJK RLS § 56 lg 18¹ põhiseaduslikkust. Ringkonnakohus oli jätnud sätte kohaldamata selle põhiseadusvastasuse tõttu, viidates ühtlasi, et kuna riigilõivu tasumist määruskaebuse esitamisel halduskohtumenetluses käsitatakse kohtumenetluse küsimusena PS § 104 lg 2 p 14 mõttes, ei ole võimalik seda reguleerida teistes seadustes kui HKMS-s. Riigikohus aga, toetudes oma hilisemale praktikale (sh lahendile asjas nr 3-4-1-7-08), leidis, et kui lihtseadusega reguleeritakse kohtumenetluse valdkonda kuuluvat küsimust ja eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu enamus, siis on PS § 104 lg 2 p-st 14 tulenev menetluslik nõue täidetud. Tegelikult tuleks praktikas niisugust lähenemisviisi vältida, kuna selle tulemusel kujuneb olukord, kus Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue ei ole enam erand, vaid reegel. Seega tuleb eelistada lahendust, mille kohaselt lihtseadusega seotud kohtumenetluslik norm lisatakse vastavalt TsMS-i, KrMS-i, HKMS-i või PSJKS-i.

29. RKÜK leidis 26.04.2016 otsuses 3-2-1-40-15, et riigi õigusabi osutava advokaadi sõidukulude tõendamise ja hüvitamise küsimust ei pea Riigikogu otsustama koosseisu häälteenamusega, kuna see ei kuulu olemuslikult PS § 104 lg 2 p 14 reguleerimisalasse (p-d 45–46). Riigikohtu arutluskäigust võib järeldada, et küsimus ei kuulu kohtumenetluse seaduse reguleerimisalasse, kui tegemist ei ole riigi põhikorra seisukohast olulisima riigielu küsimusega. Seda, kas mingi küsimus kuulub kohtumenetluse seaduse reguleerimisalasse ehk kas konkreetsel juhul on tegemist riigi põhikorra seisukohast olulisima riigielu küsimusega,

saab hinnata lähtudes järgmistest kriteeriumidest: 1) kas küsimus on puutumuses riigi põhi-korraga; 2) kas tegemist on olulisima ehk väga kaaluka riigielu küsimusega. Kui need kaks tingimust on täidetud, tuleb küsimus otsustada Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

30. KAS § 50 lg 2 sätestas, et kui krediidasutus ei ole täitnud Finantsinspeksiooni ettekirjutust kutsuda tagasi krediidasutuse juht, on Finantsinspeksioonil õigus nõuda tagasikutsumist kohtu poolt. Riigikohus asus seisukohale, et tegemist on TsMS § 475 lg 2 mõttes hagita asjaga. TsMS § 475 lg 2 kohaselt võib kohus lisaks TsMS § 475 lg-s 1 loetletud hagita asjadele läbi vaadata hagita menetluses ka teisi asju, mis seadusega on antud kohtu pädevusse ja mida ei saa läbi vaadata hagimenetluses. Riigikohus pidas selleks eriseaduseks KAS § 50 lg 2 ja märkis, et terviklik õigusnorm kujuneb TsMS § 475 lg 2 ja KAS § 50 lg 2 koostoimes. Sellest järeldas Riigikohus, et KAS § 50 lg 2 on kohtumenetluse seadus (RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 51). Seega kui kohtumenetluse seadus lubab eriseadusega hõlmata asja kohtuasjana ja eriseadusel määratleda selle protsessuaalne vorm, tuleb seda eriseadust samuti käsitada kohtumenetluse seadusena.

31. KAS § 106 sätestas, et kohus võib Finantsinspeksiooni avalduse alusel tunnistada õigusaktidega vastuolus oleva krediidasutuse üldkoosoleku, nõukogu või juhatuse otsuse kehtetuks. Selle sätte alusel esitas Finantsinspeksioon maakohtusse hagi. Riigikohus märkis, et KAS § 106 määratles krediidasutuse üldkoosoleku, nõukogu ja juhatuse otsuse kehtetuks tunnistamise alused ning nõudeõigust omava isiku (s.o Finantsinspeksioon), mistõttu ei ole tegemist kohtumenetluse normiga (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 47 jj). Seega ei tule õigusnormi, mis sätestab materiaalõigusliku nõude aluse ja nõudeõigusliku isiku, käsitada kohtumenetluse seadusena PS § 104 lg 2 p 14 mõttes.

32. Lepingulise esindaja kulude hüvitamisele piirmäära kehtestamine kui kohtumenetluses tekkinud kulude hüvitamise küsimus on kohtumenetluse valdkonda reguleeriv seadus ja kuulub seetõttu PS § 104 lg 2 p 14 reguleerimisesemesse (RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 74).

33. Õigusnorm, mis reguleerib määruskaebuse esitamist, on kohtumenetluse säte ja kuulub PS § 104 lg 2 p-s 14 nimetatud konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse (RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 29).

34. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 p 15 sätestab, et Riigikogu koosseisu häälteenamus on vajalik seaduste puhul, mis puutuvad välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse. Kuigi 1995–2004 kehtis Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seadus (RT I 1995, 31, 387; RT I 2003, 13, 69), ei ole PS § 104 lg 2 p 15 eesmärk kohustada seadusandjat võtma vastu välis- ja siselaene ning riigile muude varaliste kohustuste võtmist reguleerivat seadust, vaid tagada koosseisu häälteenamuse nõue eelnõude puhul (olenemata valdkonnast), millega Eesti riigile tekivad varalised kohustused PS § 104 lg 2 p 15 mõttes. Seega tuleb sätte kohaldamisel hinnata, mida tähendavad välis- ja siselaen ning riigile varalise kohustuse võtmine ning kas sõnadel „puutuvad seadused“ on eritähendus.

35. Mõiste „riigi varaline kohustus“ on vaja määratleda seetõttu, et laia käsituse kohaselt võivad mis tahes seaduse rakendamiseks olla seotud kulutused. Seega ei tule varalise kohustuse võtmist mõista mitte kui tegelikult ülesande täitmisega kaasnevaid kulutusi, vaid kui tahtlikku riiklikku akti, mille esmaseks või oluliseks sihiks on võtta mõni varaline kohustus (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse IV peatükk „Riigikogu“). Probleemile viitas ka õiguskantsler 16.03.2000 Riigikogule peetud ettekandes. Õiguskantsler pidas vajalikuks, et Riigikogu annaks seadusega varalise kohustuse legaaldefinitsiooni. Praegu sellist legaaldefinitsiooni ei ole. Täpse definitsiooni olemasolu muudaks PS § 104 lg 2 p 15 rakendamise hõlpsamaks, kuna eksisteeriks kindlam lähtekoht. Samas on võimalik tuletada varalise kohustuse mõiste ka PS tõlgendamiseks. Riigi varaline kohustus üldmõistena tähendab rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogumit, mis toob kaasa muutusi riigi rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste struktuuris (vt õiguskantsleri 12.03.2012 taotlus nr 8 Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseadusele vastavuse kohta, p 74). PS kasutab varalise kohustuse mõistet kolmes kohas: § 65 p-s 10, § 121 p-s 4 ja kommenteeritavas sättes. Lisaks kasutatakse § 106 lg-s 1 terminit „rahalisel kohustusel“. PS § 65 p 10 kohaselt otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise, PS § 121 p 4 järgi peab Riigikogu ratifitseerima ja denonitseerima Eesti Vabariigi lepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi. Viidatud kolm sätet on omavahel mõisteliselt seotud, st varalise kohustuse mõistet sisustades tuleb vaadelda neid PS sätteid koos. Kuna PS § 104 lg 2 näol on tegemist sättega, mis sisaldab erandit poolthälte enamuse nõudest (§ 73), siis tuleb ka selle p-s 15 kasutatud varalise kohustuse mõistet sisustada kitsamalt. Varaline kohustus kommenteeritava punkti tähenduses on seega samuti rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum, mis toob kaasa muutusi riigi rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste struktuuris, kuid sellel kohustusel on teatav eripära.

36. Esiteks on varaline kohustus PS § 104 lg 2 p 15 mõttes enamasti riigieelarveväline, st riigile tekib uus, planeerimata lisakohustus. Sellist tõlgendust toetab Põhiseaduse Assambleele esitatud J. Raidla töögrupi eelnõu § 106, mis käsitles piiranguid Vabariigi Presidendi dekreediohusele, kuid milles sisaldunud loetelu viidi assamblee arutelude käigus kommenteeritavasse paragrahvi. Nimetatud eelnõu §-s 106 olid loetletud seadused, mida president ei saanud dekreediga kehtestada ega muuta, p-s 14 viidati konkreetsetele nendele, millega võetakse rahalisi kohustusi (analoogselt kommenteeritava paragrahvi lg 2 p-ga 15). Erinevalt kommenteeritavast sättest oli J. Raidla töögrupi eelnõu § 106 p 14 sõnastus täpsem – mainiti rahalisi kohustusi, mis tingivad riigieelarves uute kulusummade sissevõtmist. Varaline kohustus PS § 104 lg 2 p 15 mõttes peab seega olema kohustus, mis mõjutab Riigikogu võimalust vabalt riigieelarvelisi valikuid teha. Kuna riigieelarve vastuvõtmine on üks parlamendi suveräänsuse elemente (vt ka § 115 komm-d), siis on oluline, et Riigikogul säiliks riigieelarvet vastu võttes võimalus vabalt otsuseid teha. Kuna riigile võetavad varalised kohustused võivad seda vabadust piirata, siis on selliste kohustuste võtmise eelduseks Riigikogu koosseisu enamuse toetus (vrd RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 138, 139 ja 151).

Teiseks tuleb hinnata võetava varalise kohustuse tüüpi. Varaline kohustus § 104 lg 2 p 15 mõttes on näiteks garantii, laen ja sissemakse finantsstabiilsust tagavasse rahvusvahelisse fondi. Tegemist ei ole ammendava loeteluga.

Kolmandaks tuleb silmas pidada, et varaline kohustus § 104 lg 2 p 15 mõttes peab olema eelnõus sisalduv keskne kohustus, st eelnõu peab olema suunatud varalise kohustuse võtmi-sele. Näiteks kui liitutakse rahvusvahelise konventsiooniga, mille eesmärk on kaitsta kesk-konda, ja sellega kaasneb liikmemaks, siis liikmemaks ei ole selle eelnõu keskne kohustus. Samas kui niisuguse liikmemaksu maht ja iseloom sarnaneb pigem suure sissemaksega fondi, tuleb seda liikmemaksu käsitada varalise kohustusena PS § 104 lg 2 p 15 mõttes. Ei ole võimalik (ega mõistlik) määratleda piirsummat, mille ületamisel on tegemist varalise kohustusega kommenteeritava sätte mõttes.

37. PS § 104 lg 2 p-st 15 tulenevat Riigikogu koosseisu häälteenamuse vajalikkust tuleb hinnata juhtumipõhiselt eespool toodud printsiipe arvestades. Niisugusele järeldusele kallutab ka kommenteeritava punkti sõnastus, milles üldiselt viidatakse „varalistesse kohustustesse puutuvatele seadustele“, mitte ühele või mitmele konkreetsele seadusele. Selles väljendub põhiseadusandja tahe kohaldada Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõuet igale seadusele (sh ka välislepingut puudutavale seadusele), millega kaasneb varaline kohustus p 15 mõttes. Võrreldes teiste lg 2 punktidega on p 15 erinev, kuna Riigikogu koosseisu häälteenamuse vajalikkust tuleb hinnata mitte lähtuvalt seaduseelnõuga reguleeritavast valdkonnast, vaid konkreetse varalise kohustuse olemasolust.

38. PS-s on lisaks varalistele kohustustele mainitud ka sise-, välis- ja riigilaene. Need on samuti varalised kohustused, täpsemalt varalise kohustuse eriliigid.

39. Praktikas kerkib ka küsimus, kui laialt tõlgendada PS § 104 lg 2 p 15 kontekstis sõnu „puutuvad seadused“. Näiteks võttis Riigikogu 08.08.2012 vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu muudatuse ratifitseerimise seaduse. Seaduse sisu on ELTL muudatus, mis võeti vastu Euroopa Ülemkogu 25.03.2011 otsusega ning millega muudetakse lepingu art 136 seoses stabiilsusmehhanismiga liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro. Ülemkogu otsusega lisatakse ELTL art-sse 136 lg 3, mille kohaselt liikmesriigid, mille rahaühik on euro, võivad luua stabiilsusmehhanismi, mis võetakse kasutusele, kui see on kogu euroala stabiilsuse tagamiseks hädavajalik. Mehhanismi alusel toimub mis tahes vajaliku finantsabi andmine rangetel tingimustel. Lepingu muudatuse tekst ise seega varalist kohustust ei sisalda, vaid ainult loob võimaluse stabiilsusmehhanismi loomiseks. Seega sellise sisuga seaduseelnõu ei vaja vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Seadus, mis ei sisalda vara-list kohustust ennast, vaid ainult viitab võimalusele, et tulevikus lepatakse varaline kohustus kokku, ei vaja vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Selline tõlgendus lähtub muu hulgas põhimõttest, et PS § 104 lg 2 näol on tegemist erandiga tavalisest poolthäälte enamuse reeglist (§ 73), mistõttu tuleb seda tõlgendada kitsalt.

40. Kuna varalisi kohustusi võtab riik enamasti rahvusvaheliste lepingutega, siis kerkib esile küsimus, milline on PS § 104 lg 2 mõju välislepingutele laiemalt. Välislepingud saab jagada kaheks. Esiteks välislepingud, mida ei ole tarvis Riigikogus ratifitseerida, vaid mille sõlmib VÄSS § 8 lg 1 p 7 kohaselt Vabariigi Valitsus. Teiseks välislepingud, mille peab Riigikogu ratifitseerima. Teise gruppi kuuluvad välislepingud on loetletud PS §-s 121. PS § 121 p 1 järgi peab Riigikogu ratifitseerima need välislepingud, mis muudavad riigipiire, ning tulenevalt

PS § 122 lg-st 2 on selliste lepingute ratifitseerimiseks vajalik Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus (poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust ehk vähemalt 68 Riigikogu liiget, vt PSRS § 3 lg 6 p 5). Teiste Riigikogus ratifitseeritavate välislepingute puhul kehtib PS §-st 73 tulenev üldreegel, mille järgi on seaduste vastuvõtmiseks nõutav poolthäälte enamust. Siinkohal tuleb aga arvesse võtta ka PS § 104 lg 2. Kui välislepinguga võetakse Eesti riigile kohustus, mis mõjutab mõne lg 2 p-des 1–17 loetletud valdkonna normide sisu, on selle välislepingu ratifitseerimiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

41. Peale välislepingute on tekitanud küsimusi eelkõige PS § 104 lg 2 p 15 mõju Riigikogu otsuste vastuvõtmiseks nõutavale häälteenamusele. PS § 65 p 10 järgi otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. Praktikas on Riigikogu näiteks riigigarantiide andmise vormistanud otsusega (nt Riigikogu 08.06.2011 otsus „Euroopa Investeeringuspanga ja sihtasutuse Põhja-Eesti Regionaalhaigla vahelisele laenule riigigarantii andmine“, RT III, 17.06.2011, 1). Riigikogu otsused võetakse PS § 73 kohaselt üldjuhul (analoogselt seadustega) vastu poolthäälte enamusega. PS § 104 lg-s 2 nimetatakse üksnes seadusi, millest võiks teha järelduse, et säte on oluline vaid seaduste vastuvõtmisel. Teisalt ei tohiks riigile varalise kohustuse võtmiseks Riigikogu nõutav häälteenamus sõltuda akti vormist, st kas seadus või otsus. 29.09.2011 võttis Riigikogu, lähtudes PS § 65 p-st 10, vastu otsuse „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ (RT III, 01.10.2011, 1). Otsus võeti vastavalt PS § 104 lg 2 p-le 15 vastu Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva aktina (vt Riigikogu 29.09.2011 kolmanda täiendava istungi stenogramm). Otsusega võeti Eestile umbes kahe miljardi euro suurune rahaline riigieelarveväline kohustus, mistõttu võib nõustuda tõlgendusega, et PS § 104 lg 2 p 15 ja § 65 p 10 koostmõjul on niisuguse varalise kohustuse võtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Omaette küsimus on, kas varaliste kohustuste võtmist § 104 lg 2 p 15 mõttes üldse tohib Riigikogu otsusena vormistada või tuleb need võtta üksnes seaduse alusel. Seaduse jõustumise eelduseks on selle väljakuulutamine Vabariigi Presidendi poolt (§ 107). Otsuseid president välja ei kuuluta, seega seaduste osas on põhiseaduslikkuse kontroll rangem kui otsuste puhul. Arvestades nimetatud sätete vahelisi süstemaatilisi seoseid, oleks korrektne Riigikogu nõusolek võtta riigile varaline kohustus vormistada seadusena.

PARAGRAHV 105

Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik.

Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

1. Kommenteeritav paragrahv ja sellega seotud PS § 106 sätetavad rahvahääletuse otsustamise ja läbiviimise ning rahva otsuse tegemise põhimõtted.

2. Rahvahääletus rahva poolt riigivõimu teostamise viisina oli sätestatud ka 1920. a, 1933. a ja 1937. a PS-des. 1920. a PS sätestas, et iga Riigikogu poolt vastuvõetud seadus pidi jääma välja kuulutamata kahe kuu kestel tema vastuvõtmise päevast arvates, kui seda nõudis kolmandik Riigikogu seaduslikust koosseisust (st vähemalt 34 Riigikogu liiget). Kui selle aja jooksul nõudis 25 000 hääleõiguslikku kodanikku, et nimetatud seadus esitataks rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, siis olenes seaduse väljakuulutamine rahvahääletuse tulemusest. Rahvahääletus pidi toimuma ka juhul, kui Riigikogu lükkas tagasi 25 000 hääleõigusliku kodaniku poolt rahvaalgatuse korras Riigikogule esitatud seaduseelnõu. Kui rahvahääletusest osavõtjate enamik tunnistas elnõu vastuvõetuks, omandas see seadusliku jõu. PS-s oli samuti ette nähtud, et kui rahvas lükkas rahvahääletusel tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse või võttis vastu Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse, pidid sellele 75 päeva jooksul järgnema uued Riigikogu valimised. PS järgi tuli mis tahes PS muutmise otsustada rahvahääletusel. 1933. a PS-i tehtud muudatused rahvahääletuse põhimõtteid ei puudutanud. 1937. a PS kohaselt võis Vabariigi President, kui ta riigi huvides tähtsas küsimuses pidas tarvilikuks teada saada rahva seisukohta, Riigikogu üldkoosoleku juhatause nõusolekul esitada küsimuse rahvale otsustamiseks rahvahääletuse korras. Rahva otsus tehti hääletamisest osavõtnute häälteenamusega. Rahva otsus oli riigiorganeile siduv ja nad pidid asuma viivitamatult sellest otsusest järelduvate korralduste tegemisele. PS muutmist rahvahääletuse korras reguleerisid §-d 148–150.

3. Ajaloolistest ja poliitilistest kogemustest tingituna oli Põhiseaduse Assamblee rahvaalgatuse ja rahvahääletuse kui otsedemokraatia instituutide PS-s sätestamisel ettevaatlik (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 71, 123 jj, 137 jj). Eelkõige kardeti rahva arvamusega manipuleerimist poliitiliste jõudude poolt (samas). Rahvaalgatuse instituudi PS-i sissetoomist ei peetud vajalikuks ka seetõttu, et assamblee arvates pidi igale Riigikogu liikmele antav seaduste algatamise õigus tagama selle, et kõik olulised ideed jõuavad seadusandjani (samas, lk 137). Rahvahääletuse sätestamist toetava eesmärgina nähti muu hulgas Riigikogu võimalust teostada selle abil usalduse kontrolli; kui rahvahääletuse tulemus on eitav, peaksid sellele järgnema ennetähtaegsed valimised (samas, lk 554).

4. PS juriidilise ekspertiisi komisjon asus oma 1998. a lõpparuandes (vt 3. ptk „Rahvas“ ja 7. ptk „Seadusandlus“) seisukohale, et kehtiv PS ei võimalda piisaval määral arvestada rahva arvamusega. Samas nähti otseste demokraatia olulises suurendamises ohtu põhiseaduslikule korrale. Rahva aktiivsemaks kaasamiseks ja riigivõimu usaldusväarsuse suurendamiseks soovitas komisjon lisada PS-i rahvaalgatuse instituudi, mille tulemus oleks poliitiliselt, mitte aga õiguslikult siduv.

5. Kommenteeritava paragrahvi tähenduses tuleb rahvahääletusena mõista vahetu demokraatia instrumenti, mille kaudu rahvas võtab vastu otsuseid sisulistes riigieluküsimustes. Rahvahääletusest tuleb eristada muid rahva riigivõimu teostamisest vahetu osavõtu vorme – valimisi, rahvaalgatust ja rahvaküsitlust. Valimised kujutavad endast rahva otsuse tegemist esinduskogu isikkoosseisu või mõne konkreetse ametikoha täitmise suhtes. Riigikogu valimine on rahvahääletuse kõrval teine rahva poolt riigivõimu teostamise vorm (§ 56). Rahvaalgatus võib seisneda nii teatava arvu kodanike nõudes arutada mingit küsimust (eelkõige

seaduseelnõu) parlamendis kui ka nõudes viia mingis küsimuses läbi rahvahääletus. Rahvaalgatuse instituuti PS ette ei näe, kuid pärast PS jõustumist on Riigikogu korduvalt arutanud eelnõusid, mille algatajad on soovinud rahvaalgatuse sätestamist PS-s. Rahvaküsitlus on menetlus rahva arvamuse väljaselgitamiseks konkreetses küsimuses, kuid erinevalt rahvahääletusest ei ole selle tulemus riigiorganitele siduv (RKPJKo 11.08.1993, III-4/A-2/93). Terminit „rahvaküsitlus“ PS ei kasuta.

Seoses rahvahääletuse mõistega on erialakirjanduses kasutusel veel ka terminid „plebistsiit“ ja „referendum“. Riigikohus on neid pidanud juriidiliselt erineva sisuga mõisteteks, kuid ei ole selgitanud nende tähendust (RKPJKo 11.08.1993, III-4/A-2/93). Plebistsiit (ld *plebiscitum* – rahva otsus) on üldkeeles rahvahääletuse sünonüüm, erialaterminina tähistab plebistsiit rahvusvahelises õiguses konkreetse territooriumi elanike hääletust selle üle, kas asjasse puutuv territoorium peaks jääma senise riigi koosseisu või minema üle teisele riigile. Plebistsiidist poliitilises praktikas räägitakse üldiselt juhul, kui üks riigiorgan (nt riigipea) konfliktis teisega (nt parlamendiga) apelleerib rahvale, esitades vaidlusaluse küsimuse rahvale otsustamiseks ning tehes sellest sisuliselt usaldushääletuse. Referendumi üldkeelne tähendus on rahvahääletus või -küsitlus. Saksa õiguskirjanduses on termini „referendum“ tähendust piiratud üksnes nende rahvahääletustega, kus otsustatakse parlamendi poolt vastuvõetud seaduse või põhiseadusmuudatuse heakskiitmine.

6. 11.04.2014 jõustunud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadusega (RT I, 01.04.2014, 1) sätestas seadusandja Eesti õiguses kollektiivse pöördumise esitamise võimaluse, et suurendada seeläbi rahva kaasatust ja anda talle võimalus osaleda riigivalitsemisprotsessis ka valimistevahelisel ajal. MSVS kohaselt on kollektiivne pöördumine Riigikogu poole rahvaalgatuse korras esitatav ettepanek kehtiva regulatsiooni muutmiseks või ühiskonnaelu paremaks korraldamiseks, mille teostamine on Riigikogu pädevuses. Kollektiivse pöördumise menetlus on ressursimahukas ning platvormi rahvaalgatus.ee kasutamise hea tava kohaselt ei peaks platvormi kasutama parlamendis esindatud erakonnad (Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2019, lk 33–37 ja 144–150). Elektrooniliselt või paberil esitatavale pöördumisele on vaja koguda vähemalt tuhande mitte noorema kui 16-aastase Eesti alalise elaniku toetusallkirjad. RKKTS-s reguleeritud menetluse kohaselt otsustab Riigikogu juhatus kollektiivse pöördumise menetlusse võtmise tema esitamisest arvates 30 kalendripäeva jooksul. Juhatus tagastab pöördumise puuduste kõrvaldamiseks, kui see ei sisalda arusaadavat ja põhjendatud ettepanekut, kuidas kehtivat regulatsiooni muuta või korraldada ühiskonnaelu paremini. Pöördumise menetlusse võtmata jätmist tuleb juhatusel põhjendada. Kui Riigikogu juhatus otsustab pöördumise menetlusse võtta, edastab ta selle menetlemiseks asjaomasele Riigikogu komisjonile, kes teeb oma otsuse pöördumise kohta kuue kuu jooksul selle menetlusse võtmisest arvates. Vastavalt nõustumisele või mittenõustumisele saab komisjon seejärel otsustada, kas algatada eelnõu või olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu, korraldada avalik istung, edastada ettepanek pädevale institutsioonile, edastada ettepanek Vabariigi Valitsusele arvestamiseks strateegiate planeerimisel, esitatud ettepanek tagasi lükata või lahendada pöördumises püstitatud probleem muul viisil.

7. Kohalikke rahvahääletusi PS ei maini. Kohalikul rahvahääletusel teevad KOVü maa-alal püsivalt elavad isikud otsuse küsimuses, mis kuulub KOV pädevusse (vrd RKPJKo 11.08.1993, III-4/A-2/93). Vt ka § 156 komm-d.

8. Paragrahv 105 ei sätesta, kellel on õigus rahvahääletust algatada. PS sätestab üksnes, et rahvahääletuse korraldamise otsustab Riigikogu. Seetõttu on Riigikogu õigustatud oma enesekorraldusõiguse alusel (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42), arvestades muid asjasse puutuvaid PS põhimõtteid (eelkõige vaba mandaadi põhimõtet – § 62), määrama, millised subjektid võivad teha ettepanekuid rahvahääletuse korraldamiseks. Nimetatud subjektide ring ei pea kattuma PS § 103 lg-s 1 loetletutega. Seaduseelnõu vastuvõtmiseks või muus riigielu küsimuses rahvahääletuse korraldamise otsustab Riigikogu vastavalt PS §-le 73 poolthäälte enamusega (vrd § 164 esimene lause, mis nõuab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panekuks Riigikogu koosseisu kolmeviidendikulist häälteenamust).

9. Kommenteeritava paragrahvi lg 1 järgi võib rahvahääletuse objekt olla kas seaduseelnõu või muu riigielu küsimus. Rahvahääletus seaduseelnõu vastuvõtmiseks või muu riigielu küsimuse otsustamiseks on fakultatiivne, kuna otsuse korraldada nimetatud küsimustes rahvahääletus teeb Riigikogu omal äranägemisel. PS muutmiseks rahvahääletuse korraldamisega seonduvat reguleerib PS XV ptk. Teatavate põhiseadusmuudatuste tegemiseks on PS näinud ette obligatoorse rahvahääletuse. Nii sätestab PS § 162, et PS I ja XV peatükki saab muuta ainult rahvahääletusega. Sama näeb PSTS § 3 ette ka PSTS enda muutmise kohta. Siiski sõltub ka kohustusliku rahvahääletuse läbiviimine Riigikogu eelnevast heakskiitvast otsusest (§ 164 esimene lause; vt ka Riigikogu 18.12.2002 otsust „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses”).

10. Riigikohus on märkinud, et „Riigikogu võib mingi küsimuse rahvahääletusele panna vaid siis, kui selles küsimuses rahvahääletuse korraldamine ei ole PS §-ga 106 keelatud, kui Riigikogul endal on selle küsimuse otsustamise pädevus ja selle küsimuse otsustamiseks ei ole põhiseadus ette näinud kindlat korda. Nõue, et Riigikogul endal peab olema selle küsimuse otsustamiseks pädevus, tuleneb keelust sekkuda teiste riigorganite või kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse. [...] Seetõttu ei või Riigikogu panna rahvahääletusele näiteks õigusemõistmisega seotud küsimusi. Rahvahääletusele ei saa panna ka kindlas põhiseaduslikus menetluskorras otsustatavaid küsimusi (vt nt PS § 153 lõige 2, milles on sätestatud Riigikohtu esimehe ja liikmete kriminaalvastutusele võtmise menetlus), sest sellisel juhul tähendaks rahvahääletuse korraldamine põhiseadusliku menetluse eiramist“ (RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 15). Rahvahääletusele pandav küsimus ei pea olema kooskõlas üksnes §-ga 106, vaid ka PS-ga laiemas mõttes.

11. Rahvahääletuse läbiviimisele laienevad samad põhimõtted, mis PS on sätestanud valimiste puhul (vt § 60 lg 1). Rahvahääletusel hääletamisõigusega isikud on määratletud PS §-des 57 ja 58 (vt §-de 57 ja 58 komm-d). Veneetsia komisjoni poolt heakskiidetud rahvahääletuste hea praktika koodeks (CDL-AD(2007)008rev-cor) toob hääletamisvabadusega seotud nõuetaena esile alljärgneva: riigivõim peab olema erapooletu ega tohi mõjutada hääletamistulemust ühepoolse agitatsiooniga; kodanikele tuleb tagada objektiivne teave

hääletamisele pandud küsimuse kohta; hääletamisele pandud küsimus peab olema sõnastatud selgelt ning see ei tohi olla eksitav ega suunav, hääletajad peavad saama vastata küsimusele jaatavalt või eitavalt. Hääletamise ühetaolisuse aspektist peab Veneetsia komisjon muu hulgas oluliseks nii rahvahääletusele pandud ettepaneku poolt kui ka vastu agiteerijate võimaluste võrdsust (tasakaalustatud meediakajastus, ühetaoline kohtlemine riigipoolse toetuse andmisel jne).

12. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 sätestab rahvahääletusele pandud seaduseelnõu vastuvõtmiseks või muu riigielu küsimuse otsustamiseks nõutava häälteenamuse. Kõnealuses sättes kasutatakse terminit „hääletamisest osavõtnute häälteenamus“. PSRS § 3 lg 6, milles määratletakse PS-s kasutatavad häälteenamused, nimetatud mõistet ei sisalda. PS § 105 lg 4 sätestab, et Vabariigi President kuulutab Riigikogu erakorralised valimised välja juhul, kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust. Nimetatud sätetest lähtudes tuleb asuda seisukohale, et PS § 105 lg-s 2 peetakse hääletamisest osavõtnute häälteenamuse all silmas poolthäälte enamust. Kui põhiseadusandja oleks soovinud anda nimetatud väljendile teistsuguse sisu, oleks ta määratlenud selle PSRS § 6 lg-s 6, kuna selle sätte eesmärk on fikseerida ammendavalt, mida tähendab üks või teine PS-s ettenähtud häälteenamus (L. Hänni. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1065). Samuti oleks ebaloogiline, kui PS § 105 lg-d 2 ja 4 näeksid ette erineva häälteenamuse, mille tulemusel võiks kujutada ette olukorda, kus rahvahääletusele pandud seaduseelnõu saab küll poolthäälte enamuse ja president Riigikogu erakorralisi valimisi välja ei kuuluta, kuid seadus ise jääb siiski rahvahääletusel vastu võtmata. Nähtavasti on termini „hääletamisest osavõtnute häälteenamus“ kasutamise soovitud esile tuua, et rahvahääletusel ei ole kvoorumit ning seda ei ole lubatud ka seadusega ette näha – rahvahääletusele pandud küsimus otsustatakse üksnes osavõtnute häälte alusel. Poolthäälte enamus tähendab vastavalt PSRS § 3 lg 6 p-le 1, et poolt hääletab enam kui vastu. Seega ei mõjuta rahvahääletuse tulemust ei erapooletuks jäänud (kui seadus niisuguse võimaluse ette näeb) ega kehtetud sedelid. Samamoodi on PS § 105 lg 2 tõlgendanud ka Vabariigi Valimiskomisjon, sätestades 03.06.2003 vastuvõetud määruse nr 33 „Hääletamise korraldamise ja hääletamistulemuste kindlakstegemise kord rahvahääletusel“ (RTL 2003, 70, 1024) § 40 lg-s 1, et PS muutmise seadus, muu seadus või muu riigielu küsimus on rahvahääletusel vastu võetud, kui „rahvahääletusele pandud küsimuse poolt hääletanud on enam kui vastu“.

13. PS § 105 lg 3 esimese lause järgi peab Vabariigi President rahvahääletusel vastuvõetud seaduse viivitamatult välja kuulutama. Rahvahääletusel vastuvõetud seadust ei ole presidendil võimalik jätta välja kuulutamata (vrd § 107 lg 2). Seega puudub presidendil õigus enne seaduse väljakuulutamist kontrollida, kas rahvahääletuse otsustamisel ja korraldamisel on järgitud ettenähtud nõudeid. Termin „viivitamata“ tähendab, et president peab seaduse välja kuulutama niipea, kui rahvahääletuse tulemused on ametlikult kinnitatud. Rahvahääletusel vastuvõetud seadus jõustub PS § 108 kohaselt.

14. PS § 105 lg 3 teine lause puudutab rahvahääletusele pandud muu riigielu küsimuse, mitte seaduseelnõu osas tehtud otsuse rakendamist. Kommenteeritav säte näeb ette, et rahva otsus on riigiorganitele kohustuslik. See tähendab, et asjaomased riigiorganid peavad

vastavalt oma pädevusele astuma samme rahvahääletuse otsuse täitmiseks. Nii näiteks võib olla vajalik, et Vabariigi Valitsus asuks ette valmistama seaduseelnõu või tegema muid toiminguid teatava eesmärgi saavutamiseks. Rahva otsuse täitmata jätmine võib tuua kaasa poliitilise vastutuse. Rahva otsus on kohustuslik alates rahvahääletuse tulemuse ametliku teatavaks tegemise hetkest.

15. Kommenteeritava paragrahvi lg 4 kohaselt toob rahvahääletusele pandud seaduseelnõu tagasilükkamine kaasa Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise. Nii nagu PS §-des 89 ja 119 ettenähtud juhtudel, ei ole ka siin Vabariigi Presidendil võimalust otsustada, kas erakorralised valimised välja kuulutada või mitte – president peab seda tegema igal juhul. Diskontinuiteedi põhimõttest lähtudes (vt § 61 komm 4) ning arvestades, et Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamine on mõeldud sanktsioonina parlamendikoosseisule, kelle suhtes rahvas on seaduseelnõu tagasi lükates avaldanud umbusaldust (vrd komm 3), tuleb asuda seisukohale, et rahvahääletuse kavandamine järgmise Riigikogu koosseisu volituste ajale ei ole kooskõlas PS-ga (vrd aga RaHS § 3 lg 3 ls 3).

16. PS et tee keeleliselt vahet erinevate rahvahääletuste vahel, mis võivad PS kohaselt toimuda seaduseelnõu, muu riigielu küsimuse või PS muutmise üle otsustamiseks. Samuti reguleerib RaHS (PS § 106 lg 2) nii seaduseelnõu, muu riigielu küsimuse kui ka põhiseadusmuudatuse vastuvõtmiseks korraldatava rahvahääletuse menetlust. Siiski on vaieldav, millises ulatuses ja kas üldse laieneb PS §-des 105 ja 106 sätestatu PS muutmise seaduseelnõu vastuvõtmiseks korraldatavale rahvahääletusele. PS kommenteeritud 3. väljaande (2012) § 105 kommentaarides on asutud seisukohale, et §-d 105 ja 106 ei ole PS muutmise puhul kohaldatavad (vt aga sama väljaande § 164 komm 5 jj, samuti § 167 komm 3 jj). Võib olla küsitav, kas PS XV ptk-s sätestatud normid on §-de 105 ja 106 suhtes *leges speciales* (erinormid üldnormide suhtes). PS XV ptk-s sätestatud rahvahääletuse kord ei käsitte ammendavalt rahvahääletuse läbiviimise kõiki menetluslikke küsimusi. Nii leiab rahvahääletusele pandud küsimuse vastuvõtmiseks nõutav hääلteenamus (§ 105 lg 2) kohaldamist ka rahvahääletuse korraldamisel PS XV ptk alusel.

PS § 105 lg 4 eesmärk toetab selle sätte kohaldamist ka PS muutmise menetluses. PS nõuab erakorraliste valimiste korraldamist juhul, kui rahvas avaldab rahvahääletusele pandud seaduseelnõu tagasilükkamisega Riigikogule umbusaldust (vt komm 3). Seda enam peaks regulatsioon leidma rakendamist juhul, kui rahvas ei toeta hääletusele pandud PS kui riigi toimimise alusdokumendi muudatust (vt § 164 komm-d).

Et hinnata § 106 lg 1 kohaldatavust PS muutmise menetluses, tuleb eristada rahvast kui *pouvoir constituant*'i (rahva pädevus anda endale põhiseadus) *pouvoir constitué*'st (rahvas kui põhiseaduses reguleeritud võim). Põhiseadus ei täpsusta rahva õigust anda endale põhiseadus. Rahva kui *pouvoir constitué* õigus osaleda rahvahääletustel oleneb aga põhiseaduses sätestatust. Võib asuda seisukohale, et § 106 lg 1 leiab kohaldamist ka XV ptk raames, kuna PS autorite soov oli PS muutmist rahva poolt antud küsimustes välistada. Seda käsitlust toetab ka kõnealuse regulatsiooni eesmärk (vt § 106 komm 3). (Teistsugune seisukoht vt Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012, § 125 komm 1.)

PARAGRAHV 106

Rahvahääletusele ei saa panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.

Rahvahääletuse korra sätestab rahvahääletuse seadus.

1. 1920. a PS § 34 sätestas: „Rahvahääletamisele ei kuulu ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõjakuulutamine ja rahu-tegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine, samuti ka lepingud võõraste riikidega.“ 1937. a PS § 98 lg 3 järgi ei saanud rahvahääletusele panna PS muutmisesse, maksudesse, riigikaitse, välislepingutele ega riigi rahalistesse kohustustesse puutuvaid küsimusi.

2. Regulatsioon, mis sätestati J. Raidla töögrupi eelnõu § 103 lg 1 eeskujul, ei tekitanud Põhiseaduse Assamblees vaidlusi. Paragrahvi sisulist asjakohasust ei seadnud küsimuse alla ka PS juriidilise ekspertiisi komisjon oma 1998. a lõpparuandes.

3. Kommenteeritava paragrahvi lg-s 1 sätestatakse piirangud rahvahääletusele pandavate küsimuste osas. Tegemist on n-õ teise järjekorra piirangutega. Esmasteks piiranguteks on keeld sekkuda teiste riigiorganite või KOVü põhiseaduslikku pädevusse ning kohustus mitte eirata küsimuse otsustamiseks PS-s ettenähtud menetluskorda (vt PS § 105 komm 10). Nõustuda võib seisukohaga, et regulatsiooni eesmärk „on õigustatud kõigepealt praktilistel kaalutlustel, sest loetletud probleemid nõuavad üldjuhul operatiivset otsustamist ja toimimist. Teiseks ja ehk peamiseks põhjuseks on vajadus vältida populismi ja rahva hetkemeelolude ja ajutiste raskuste fataalset mõju“ (R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Juura 1997, lk 57). Et vältida lünkasid sätte kohaldamisalas, tuleks normis loetletud küsimusi mõista nii sisuliselt kui ka formaalselt laias mõttes. Asjakohased küsimused võivad olla esitatud nii õigusakti eelnõuna kui ka muu riigielu küsimusena.

4. Eelarveküsimuste all peetakse silmas eelkõige riigieelarvet (§ 115 lg-d 1 ja 2), lisaelarvet (§ 115 lg 3) ning riigieelarve üksikuid tulusid ja kulusid (§ 115 lg 1, § 116), samuti riigieelarve seadust (§ 104 lg 2 p 11, § 117).

5. Maksuküsimuste all peetakse silmas eelkõige isikutele avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi sätestavaid seaduseid (§ 113), samuti niisuguste kohustustega seonduvaid põhimõttelist laadi küsimusi (nt kas mõni maks kehtestada või kehtetuks tunnistada) ja üksikküsimusi (nt maksumäär).

6. Riigi rahalisi kohustusi puudutavate küsimustena tuleb mõista eelkõige § 65 p-s 10, § 104 lg 2 p-s 15 ja § 121 p-s 4 nimetatud välis- ja siselaenu tegemist ja riigile muude varaliste kohustuste võtmist (nt garantiide andmist).

7. Riigi välispoliitika kuulub § 87 p-de 1, 4 ja 7 kohaselt Vabariigi Valitsuse pädevusse. Seega korraldab valitsus ka välislepingute sõlmimist. Vastavalt §-le 121 peab teatavad

välislepingud ratifitseerima ja denonsseerima Riigikogu. Kommenteeritava paragrahvi järgi ei või Riigikogu otsustada panna talle valitsuse poolt ratifitseerimiseks või denonsseerimiseks esitatud välislepingut rahvahääletusele. Sätet ei tohiks samas tõlgendada nii, et rahvahääletust ei ole lubatud korraldada ka küsimuses, milles tehtav otsus sisuliselt välistab (vt § 105 lg 3 ls 2, § 123 lg 1) välislepingu ratifitseerimise.

8. PS § 129 lg 1 kohaselt võib Riigikogu Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks (vt ka § 65 p 14 ja § 78 p 17). Erakorralise seisukorra lõpetamist PS-s sõnaselgelt ei mainita (§ 131 lg-s 2 nimetatakse erakorralise seisukorra lõppemist), kuid PS süstemaatiliselt tõlgendades tuleb asuda seisukohale, et kui erakorralise seisukorra kehtestamine on Riigikogu pädevuses, on seda ka lõpetamine. Nimetatud küsimused peab Riigikogu ise otsustama ega tohi neid kommenteeritava paragrahvi lg 1 järgi rahvahääletusele panna.

9. Riigikaitseküsimused, mida vastavalt kommenteeritava paragrahvi lg-le 1 ei saa panna rahvahääletusele, on eelkõige riigikaitset puudutavad seadused: ErSS (PS § 104 lg 2 p 16, § 129 lg 2), rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus või nende asemel vastu võetud RiKS (PS § 104 lg 2 p 17, § 126 lg 1), Eesti kodanike riigikaitsest osavõtu kohustust, asendusteenistust ning kaitseväes ja asendusteenistuses olevate isikute õiguslikku seisundit sätestavad seadused (PS § 124), Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korraldust sätestavad seadused (PS § 126 lg 2), samuti riigikaitset puudutavad üksikküsimused (nt ajateenistuse kestus).

10. PS § 106 lg 2 kohaselt sätestab rahvahääletuse korra RaHS. PS § 104 lg 2 p 5 järgi on RaHS vastuvõtmiseks ja muutmiseks nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus, st vähemalt 51 Riigikogu liikme poolthäääl (PSRS § 3 lg 6 p 4). Mõistega „rahvahääletuse kord“ on hõlmatud eelkõige hääletamisõigus ja selle piirangud, agitatsioon, hääletajate nimekirjade koostamine, hääletamise viisid, hääletamist läbiviivate organite süsteem, hääletamistulemuse selgitamise kord ja rahvahääletusega seoses tekkivate vaidluste lahendamise kord.

PARAGRAHV 107

Seadused kuulutab välja Vabariigi President.

Vabariigi President võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega neljateistkümne päeva jooksul, arvates saamise päevast, Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja.

1. PS §-de 107 ja 108 järgi moodustavad seadusandliku menetluse lõppfaasi seaduse väljakuulutamine (promulgatsioon) ja avaldamine (publikatsioon). Üldiselt käsitatakse

väljakuulutamist kui akti, millega PS-s sätestatud organ (enamasti riigipea) kinnitab, et seaduse on võtnud vastu parlament PS-s ettenähtud menetlusnõudeid järgides ning sellest saab õiguskorra osa. Kommenteeritava paragrahvi lg 1 kohaselt kuulutab seaduse välja Vabariigi President. Avaldamisele kuulub ning jõustuda saab üksnes presidendi poolt välja kuulutatud seadus. Õigust keelduda seaduse väljakuulutamisest nimetatakse vetoõiguseks, selle õiguse kasutamist aga vetoks. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 annab Vabariigi Presidendile õiguse teatavatel tingimustel jätta seadus välja kuulutamata ning saata see Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks.

2. PS § 107 reguleerib Riigikogus vastu võetud seaduste, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamist. Rahvahääletusel vastu võetud seaduste väljakuulutamist reguleerib § 105 lg 3 (vt § 105 komm-d). Põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamist reguleerib § 167 (vt § 167 komm-d). On vaieldav, kas rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamist reguleerib PS § 167 või § 105 lg 3 esimene lause. Riigikogu esimehe Vabariigi Presidendi ülesannetes pädevust seaduste välja kuulutamata jätmisel reguleerib PS § 83 lg 3 (vt § 83 komm-d).

3. 1920. a PS § 53 järgi kuulutas Riigikogu poolt vastu võetud seaduse välja Riigikogu juhatus. Sama PS § 31 andis kolmandikule Riigikogu seaduslikust koosseisust õiguse nõuda Riigikogu poolt vastu võetud seaduse välja kuulutamata jätmist. Kui kahe kuu jooksul sellise nõude esitamisest 20 000 hääleõiguslikku kodanikku nõudis, et seadus esitataks rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, siis olenes seaduse pärsine väljakuulutamine rahvahääletuse tagajärgedest. 1933. a PS § 53 järgi kuulutas riigivanem välja nii Riigikogu poolt kui ka rahvahääletusel vastu võetud seadused. Riigivanemal oli õigus jätta riiklikel kaalutlustel välja kuulutamata Riigikogu poolt vastu võetud seadus, andes selle uueks arutamiseks ja otsustamiseks Riigikogule. 1937. a PS § 96 järgi kuulutas seadused välja Vabariigi President. Presidendil oli õigus jätta seadus riiklikel kaalutlustel välja kuulutamata, andes selle Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks.

4. Seaduse väljakuulutamise otsus peaks olema seaduse täitjale tagatiseks, et välja kuulutatud seadus on vastu võetud kehtestatud korda järgides ja et seaduse põhiseaduslikkust ei vaidlustata enam põhjusel, et seaduse vastuvõtmisel on rikutud kehtestatud protseduuri. Johtuvalt seaduste väljakuulutamiseks kehtestatud lühikesest tähtajast ja abstraktse normikontrolli piiratud võimalustest ei saa seaduse väljakuulutamine olla piisavaks tagatiseks, et seadus on kooskõlas ka PS materiaalsoiguslike normide ja teiste seadustega. Kuna Vabariigi Presidendist seaduste publitseerimine ei sõltu, siis ei saa seaduse väljakuulutamine olla piisavaks tagatiseks, et Riigi Teatajas avaldatud seaduse tekst on identne Riigikogus vastu võetud ja presidendi poolt välja kuulutatud seaduse tekstiga.

5. Riigikogu vastuvõetud ja Riigikogu esimehe või aseesimehe allkirjutatud seadus esitatakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks. Kommenteeritava paragrahvi lg 2 järgi on presidendil 14 päeva, arvates seaduse saamisest, aega otsustada, kas kuulutada seadus välja või jätta välja kuulutamata.

6. Vabariigi President kuulutab seaduse välja oma otsusega. Väljakuulutamisosuses kasutatakse standardset vormelit: „Kuulutan välja Riigikogus [kuupäev] vastu võetud [seaduse pealkiri]. Alus: Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107.“ Pärast väljakuulutamist saadetakse seadus avaldamiseks Riigi Teatajas. Kuni 01.03.1999 avaldati Riigi Teatajas koos seadusega ka Vabariigi Presidendi väljakuulutamisosus, alates nimetatud kuupäevast üksnes seadus koos viitega väljakuulutamisosusele (RTS § 2 lg 2 p 1, lg 3 p 1, lg 4 p 2).

7. Andes Vabariigi Presidendile õiguse jätta seadus välja kuulutamata ja taotlema Riigikohtult seaduse põhiseaduslikkuse kontrollimist, annab PS presidendile kontrolliõiguse Riigikogus vastu võetud seaduste suhtes ja suspensiivse veto õiguse. PS nõuab, et seaduse välja kuulutamata jätmise otsus peab olema motiveeritud, jätab aga lahtiseks, millised on seaduse välja kuulutamata jätmise lubatavad motiivid. Põhimõtteliselt võivad seaduse välja kuulutamata jätmise põhjused olla kahesugused – nii juriidilised kui ka mittejuriidilised. Üksnes osa juriidilistest motiividest seonduv seaduse väidetava põhiseadusvastasusega.

8. Kuna PS § 107 lg 2 kasutab formuleeringut „võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata“, täpsustamata seaduse välja kuulutamata jätmise võimalikke põhjusi, siis tuleb järeldada, et Vabariigi President võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ka mittejuriidilistel põhjustel, niinimetatud omaenda kaalutlustel. Ometi oleks väär järeldada, et Vabariigi President on seaduse välja kuulutamata jätmise mittejuriidiliste kaalutluste valikul täiesti vaba. Piirid seab juba PS § 81, mille järgi Vabariigi President töötab ametisse astumisel kasutada talle antud võimu erapooletult. Erapooletuse nõue tähendab, et president tegutseb üldistes huvides. Arvestada tuleb ka tänapäeva demokraatlike riikide praktikat. Demokraatlikes riikides, kus riigipeal on vetoõigus, kasutatakse mittejuriidilistele motiividele tuginevat vetot haruharva. Selle põhjuseks on, et vetoõigust kasutav riigipea vastandab ennast ainuisikulise riigiorganina kollektiivsele seadusandjale. Sellist vastandamist ei peeta kooskõlas olevaks tänapäevaste arusaamadega demokraatiast. Samuti võib mittejuriidilistel motiividel kasutatav veto takistada parlamendi enamuse poliitilise programmi teostamist. Vabariigi Presidendi ametiseisundist tulenevalt võiks mittejuriidilistel kaalutlustel kasutatav veto olla vahend, mida kasutatakse üldistes huvides erakorralistel juhtudel. Teistsuguse lahenduse korral võib tekkida küsimus veto kasutamise põhiseaduslikkusest. Seni on Vabariigi President kasutanud ilmselgelt mittejuriidiliste motiividega vetot näiteks 03.03.2004 otsuses nr 545 (RTL 2004, 26, 426), millega jättis välja kuulutamata Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seaduse. President ei viidanud seaduse vastuolule PS-ga, vaid leidis, et kuna kandidaatide suletud nimekirjade asendamine avatud nimekirjadega ei anna valijatele kindlust, et nende poolt eelistatud kandidaat asub ka tegelikult neid Euroopa Parlamendis esindama, ei ole valimisprotseduur selge, kõigile mõistetav ega kindlusta rahva tahte elluviimist.

9. Kui Vabariigi President on seaduse mittejuriidilistel motiividel jätnud välja kuulutamata ja Riigikogu on selle muutmata kujul uuesti vastu võtnud, siis peab president seaduse välja kuulutama. Ta ei saa sel juhul taotlema Riigikohtult seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist.

- 10.** Seaduse väljakuulutamist takistavad eeskätt alljärgnevad juriidilised asjaolud:
- Riigikogu ei ole seaduse vastuvõtmisel järginud PS-ga seaduste vastuvõtmiseks ettenähtud korda. PS-ga seaduste vastuvõtmiseks kehtestatud korra rikkumine on näiteks seaduse vastuvõtmine ebapiisava häälteenamusega (§ 73 komm-d). Sellise korra rikkumine on ka seaduse vastuvõtmine Riigikogu erakorralisel istungil, millest võttis osa vähem kui 51 Riigikogu liiget;
 - Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks esitatud seaduse tekst ei ole ehtne, st ei ühti Riigikogus vastuvõetud seaduse tekstiga. Seadus, mille tekst ei ühti Riigikogus vastu võetud tekstiga, pole kooskõlas PS-ga, sest § 65 lg 1 kohaselt võtab seadusi vastu Riigikogu. PS ei anna seaduste vastuvõtmise õigust ühelegi teisele institutsioonile, välja arvatud rahvas;
 - seadus ei ole kooskõlas PS materiaalõiguslike normidega. Seaduse vastuolu nende sätetega ei pruugi Vabariigi Presidendil olla võimalik tuvastada ja motiveerida seaduste väljakuulutamiseks ettenähtud lühikese, 14-päevase tähtaja tõttu. Seetõttu peaks president jätma seaduse välja kuulutamata üksnes juhul, kui tema hinnangul on see ilmselgelt PS-ga vastuolus.

11. Võimalik on, et väljakuulutatav seadus on vastuolus mõne teise seadusega või sõnastatud ebaselgelt. Sellistel juhtudel võib tegemist olla vastuoluga õigusselguse põhimõttega (§ 13 lg 2). Siiski ei peaks väidetav vastuolu õigusselguse põhimõttega olema Vabariigi Presidendile seaduse välja kuulutamata jätmise aluseks. Nimelt on olemas meetodid seaduses olevate vastuolude ületamiseks ja seaduse tõlgendamiseks. Ka on õiguse adreessaatidel võimalus kasutada õigusabi. Sellisel juhul ei peaks Vabariigi President saama blokeerida seaduse jõustumist põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamisega.

12. Riigikohus on leidnud, et Vabariigi Presidendil on õigus jätta seadus välja kuulutamata ka juhul, kui seaduses puudub norm, mis selles PS kohaselt peaks sisalduma, st seadusandja tegevusetuse korral (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p-d 44–46). Õigus jätta seadus välja kuulutamata selles mõne normi puudumise tõttu on piiratud, sest muidu võiks Vabariigi President mis tahes seaduse väljakuulutamise ajal tõstatada ükskõik milliseid põhiseaduslike probleeme. Riigikohtu seisukoha järgi saab Vabariigi President vaidlustada seadusandja tegemata jätmise siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või kui see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud. Seaduse välja kuulutamata jätmise ei ole aga võimalik juhul, kui andmata jäänud norm peaks kaheldamatult kuuluma mõnesse teise, juba välja kuulutatud seadusesse või kui seadusandja on väidetavalt andmata jäänud normid mõnes teises seaduses siiski sätestanud.

13. Probleemiks on seadusena vastu võetud iga-aastase riigieelarve väljakulutamine. PS § 115 lg 1 järgi võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Kuna riigieelarve võetakse vastu seadusena, siis on selle väljakuulutamine presidendil pädevuses ja praktikas ta ka kuulutab riigieelarve välja. Seoses eelarve väljakuulutamise tekib küsimus, kas väljakuulutamisel on õiguslik tähendus eelarve jõustumise seisukohalt. Võib asuda seisukohale, et eelarve väljakuulutamine või välja kuulutamata jätmise ei mõjuta riigieelarve jõustumist, sest PS § 118 esimene lause sätestab: „Riigikogu poolt vastu

võetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest.“ Sellise tõlgenduse puhul oleks § 118 erinormiks § 107 suhtes. Kuna eelarve jõustumine pole seostatud selle väljakuulutamisega, siis ei saa eelarve välja kuulutamata jätmine mõjutada selle jõustumist. Seda seisukohta toetab ka see, et eelarve tulude ja kulude kirjed kujutavad endast üksikregulatsioone, millele on antud seaduse vorm. Iga-aastase riigieelarve väljakuulutamise kohta vt ka § 118 komm 1.

14. PS § 109 lg 1 annab Vabariigi Presidendile õiguse anda teatud tingimustel seaduse jõuga seadlusi. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt peab kokku tulnud Riigikogu viivitamatult vastu võtma seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse. Tekib küsimus, kas ja millistel motiividel võib Vabariigi President jätta sellise seaduse, eriti seadluse tühistamise seaduse välja kuulutamata. PS § 107 on ka nende seaduste väljakuulutamist reguleerivaks normiks. Seda sätet ei saa aga interpreteerida lahus § 109 lg-st 1. Seadluse kinnitamisel või tühistamisel ei teosta Riigikogu mitte niivõrd õiguslikku, vaid eeskätt poliitilist kontrolli Vabariigi Presidendi seadluste üle. Kui tegu on poliitilise kontrolliga parlamenti ajutiselt asendanud riigipea aktide üle, siis saab vaevalt asuda seisukohale, et kontrollitav organ (Vabariigi President) on omakorda volitatud poliitiliselt kontrollima teda poliitiliselt kontrollinud seadusandjat. Sel põhjusel tuleks olla seisukohal, et Vabariigi President võib seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse jätta välja kuulutamata üksnes juriidilistel motiividel, st praktikas üksnes seetõttu, et see seadus võeti vastu seaduste vastuvõtmise korda rikkudes.

15. Kui Vabariigi President otsustab kasutada vetoõigust, saadab ta seaduse Riigikogule tagasi uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kommenteeritava sätte sõnastusest ei nähtu, kas Riigikogul on kohustus välja kuulutamata jäetud seadust uuesti arutada ja selle üle otsustada või võib ta jätta presidendi veto käsitlemata. Senises praktikas on seaduse uuesti arutamist ja otsustamist aga peetud Riigikogu kohustuseks; Riigikogu võtab välja kuulutamata jäetud seaduse päevakorda esimesel võimalusel (vt RKKTS § 113).

16. Vaieldav on, kas juhul, kui Vabariigi President jätab välja kuulutamata seaduse, mille on vastu võtnud üks Riigikogu koosseis, kes aga oma volituste lõppemise tõttu ei jõua seadust uuesti arutada ja otsustada, võib seda teha järgmine, pärast valimisi kokkuastunud Riigikogu koosseis. Nimelt katkeb tulenevalt Riigikogu koosseisu diskontinuiteedi põhimõttest (PS § 61 lg 1 ja § 66) kõigi ühe parlamendikoosseisu volituste ajal alguse saanud initsiatiivide menetlemine selle koosseisu volituste lõppemisega. Nii oleks mõeldav, et ka Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadus ei kandu üle Riigikogu järgmise koosseisu menetlusse. Seni on kommenteerivat sätet tõlgendatud siiski nõnda, et diskontinuiteedi põhimõte välja kuulutamata jäetud seadusi ei puuduta. Näiteks jättis Vabariigi President 14.03.1995 välja kuulutamata LKindIS, mille võttis 22.02.1995 vastu VII Riigikogu, kuid seadust arutas uuesti järgmine, VIII Riigikogu (seadus võeti muudetud kujul vastu 27.04.1995, president kuulutas selle välja 12.05.1995). Samamoodi toimiti Vabariigi Presidendi poolt 22.02.2007 välja kuulutamata jäetud keelatud rajatise kõrvaldamise seadusega, mille võttis vastu X Riigikogu 15.02.2007, kuid mida uuesti arutas järgmine, XI Riigikogu 31.05.2007 ning otsustas muutmata kujul uuesti mitte vastu võtta. Ka XIII Riigikogu poolt 20.02.2019 vastuvõetud kaitseväge korralduse seaduse muutmise seaduse jättis Vabariigi President 07.03.2019 välja kuulutamata ning XIV Riigikogu võttis 29.05.2019 seaduse muutmata kujul uuesti vastu. Niisugust

praktikat õigustab Vabariigi Presidendi veto iseloom, mis võimaldab küll juhtida parlamendi tähelepanu seaduse puudustele, kuid ei saa tõkestada seaduse sündi ega nõuda parlamendilt seadusandlikku menetlust *ab initio*. Olgu siinkohal võrdluseks toodud 1937. a PS § 96 lg-s 4 sätestatu. Nimelt kui Vabariigi President otsustas anda välja kuulutamata jäetud seaduse Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks ajal, kui tema poolt olid määratud Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamine, pidi seadust arutama Riigikogu uus koosseis.

17. Seaduse välja kuulutamata jätmise korral on Riigikogul kaks võimalust: esiteks, võtta seadus muutmata kujul uuesti vastu, ja teiseks, asuda seadust muutma. Kui Riigikogu otsustab seadust muuta, teeb seejärel seaduses muudatusi ja võtab seaduse vastu ning see esitatakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks, võib president kuulutada seaduse välja või jätta selle välja kuulutamata. Otsuse tegemiseks on presidendil uuesti aega 14 päeva. Kirjeldatud juhul ei teki presidendil õigust pöörduda Riigikohtu poole, sest PS § 107 lg 2 teise lause kohaselt on presidendil see õigus üksnes juhul, kui Riigikogu võtab presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu.

18. Kui seadus võetakse muutmata kujul uuesti vastu, siis kuulutab Vabariigi President seaduse välja või teeb Riigikohtule motiveeritud taotluse vormis ettepaneku tunnistada seadus põhiseadusvastaseks. Varasem seadus andis Vabariigi Presidendile uue otsustuse tegemiseks seitsmepäevase tähtaja. Praegu sellist tähtaega pole kehtestatud. VPTKS seaduste väljakuulutamist ei reguleeri. Järelikult tuleks siin lähtuda PS-s seaduse esimeseks väljakuulutamiseks antud 14-päevasest tähtajast.

19. Vabariigi President saab Riigikohtult taotleda Riigikogu poolt uuesti muutmata kujul vastuvõetud seaduse kui terviku põhiseadusvastaseks tunnistamist. Seda ka juhul, kui tema arvates on põhiseadusvastane seaduse üksainus säte (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p-d 62 ja 63, vt ka seaduse osaliselt PS-ga vastuolus olevaks tunnistamist RKPJKo 13.06.1994, III-4/A-4/94). Ta ei saa taotleda seaduse kehtetuks tunnistamist, sest seadus pole veel jõustunud.

20. Riigikohtule esitatud taotluses saab Vabariigi President esitada vaid motive, mis seonduvad seaduse väidetava põhiseadusvastasusega. Seaduse välja kuulutamata jätmise otsuses saab Vabariigi President aga kasutada ka muid motive. Kuna seaduse uuel arutamisel Riigikogus piirdatakse ainult Vabariigi Presidendi poolt seaduse välja kuulutamata jätmise motiividega, siis oleks õige, kui president piirduks Riigikohtule esitatud taotluses motiividega, mis esitati seaduse välja kuulutamata jätmise otsuses. Siiski ei välista PSJKS Riigikohtule esitatud taotluses ka uute motiivide esitamist.

21. Kui Riigikohus rahuldab Vabariigi Presidendi taotluse, siis jääb seadus jõustumata. Riigikogul ei ole kohustust asuda Riigikohtu poolt PS-ga vastuolus olevaks tunnistatud seadust uuesti arutama (seaduseelnõu uuesti menetlema). Kui Riigikohus jätab taotluse rahuldamata, siis peab Vabariigi President seaduse välja kuulutama. Varasem seadus kehtestas Vabariigi Presidendile kohustuse kuulutada seadus välja kolme päeva jooksul kohtuotsuse saamisest.

VPTKS seda küsimust ei reguleeri. Kuna seaduses vastavat tähtaega pole sätestatud ja Vabariigi Presidendil ei ole taotluse rahuldamata jätmisel muud võimalust kui seadus välja kuulutada, siis tuleks seadus välja kuulutada viivitamatult.

22. Praktikas ei tähenda Vabariigi Presidendi taotluse rahuldamata jätmine seda, et seadus tunnistatakse PS-ga kooskõlas olevaks, ehkki § 107 lg 2 viimase lause sõnastus („Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja“) võimaldab teha vastupidise järelduse. Eelkontrollina teostatav abstraktne normikontroll ei saa oma piiratud võimaluste poolest kunagi välistada, et seaduse põhiseadusvastasus ilmneb seaduse rakendamise käigus.

23. Seni on Vabariigi President jätnud seaduse välja kuulutamata 66 korral: Lennart Meri esimese ametiaja jooksul (1992–1996) – 25 korral; Lennart Meri teise ametiaja jooksul (1996–2001) – 16 korral; Arnold Rüütel (2001–2006) – 13 korral; Toomas Hendrik Ilves esimese ametiaja jooksul (2006–2011) – 7 korral; Toomas Hendrik Ilves teise ametiaja jooksul (2011–2016) – 2 korral; Kersti Kaljulaid (2016–2020) – 3 korral. President on taotlenud Riigikohtult põhiseaduslikkuse järelevalvet 14 korral. Taotlustes on käsitletud Vabariigi Presidendi õigust kasutada riigipitsatit (taotlus jäi rahuldamata RKPJKo 22.06.1993, III-4/1-1/93); maksukorraldust (taotlus rahuldati RKPJKo 04.11.1993 III-4/1-4/93); Vabariigi Presidendi õigust anda teenetemärke (taotlus rahuldati RKPJKo 18.02.1994, III-4/1-3/94); Vabariigi Presidendi dekreedioigust (taotlus rahuldati RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94); Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevust rahuaja riigikaitse seaduse järgi (taotlus rahuldati RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94); mittetulundusühinguid (taotlus rahuldati RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96); Riigikogu liikmele ja KOV volikogu liikmele eesti keele oskuse nõuete kehtestamist (taotlus rahuldati RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98); Vabariigi Presidendi pädevust armuandmise alal (taotlus rahuldati RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98); omandireformi (taotlus jäi rahuldamata RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04); Riigikogu liikme kuulumist oma volituste ajal valla- või linnavolikokku (taotlus rahuldati RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05); elektroonilist hääletamist KOV volikogude valimistel (taotlus jäi rahuldamata RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05); omandireformi Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikutele kuulunud vara osas (taotlus rahuldati RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06); Riigikogu liikmete tasu sätestava seaduse muutmist (taotlus rahuldati RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08) ning isikute varjatud jälgimist kaitseväe julgeolekuala kaitseks (taotlus rahuldati RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15).

PARAGRAHV 108

Seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega.

1. Seaduste avaldamist reguleerib RTS. Seaduste avaldamise kohta vt ka PS § 3 komm-d 48 ja 49.

2. PS § 108 sätestab seaduste jõustumise üldise tähtpäeva ja võimaluse teha sellest erandeid. Paragrahvi 108 sõnastusest võib jääda mulje, et see säte lubab seaduse jõustada ka enne Riigi Teatajas avaldamise päeva, näiteks alates vastuvõtmise päevast. PS süstemaatiline tõlgendamine ei võimalda aga sellist järeldust. Nimelt sätestab PS § 3 lg 2: „Seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.“ Nende sätete koostoimest saab järeldada, et see teine tähtaeg võib olla lühem või pikem kui kümme päeva, jõustumiseks peab aga seadus igal juhul olema avaldatud.

3. Kui seaduses ei sätestata jõustumise päeva, siis jõustub seadus PS § 108 korras kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamise päeva. Kui seaduse jõustumise üldisest tähtpäevast soovitakse teha erandit, siis tuleb seaduse jõustumise teistsugune tähtpäev sätestada seaduses eneses. Mahukaid ülemineku- või rakendussätteid vajavate seaduste puhul sätestatakse mõnikord seaduse jõustumise aeg eraldi seadusega. Näiteks sätestab KarS § 451: „Karistusseadustik kehtestatakse eraldi seadusega.“

4. Seaduses on võimalik määrata ka akti või sätte kehtivuse aja lõpp. Seadus või selle sätte kaotab kehtivuse, kui rakendusreeglites ettenähtud aja jooksul seda parlamendis uuesti vastu ei võeta. Tähtaja kehtestamine võib tuleneda sellest, et soovitakse kehtestada seadusega mõni ajutine meede või kehtestatakse regulatsioon kiirkorras nt kriisi ajal.

5. *Vacatio legis* ehk ajavahemik, mis jääb seaduse avaldamise ja jõustumise vahele, on seotud õiguskindlusega. Riigikohus on märkinud (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p-d 66 ja 67), et õiguskindluse põhimõte (PS § 10) nõuab muu hulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adreassaadid saavad uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Riik ei tohi uusi regulatsioone kehtestada n-ö üleöö. Kommenteeritavas paragrahvis sätestatust lühema *vacatio legis*'e kavandamise korral tuleb hinnata, kas normiadreassaatidele jääb oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega. Piisavus sõltub reguleeritavate õigussuhete iseloomust, tehtavate muudatuste ulatusest ning sellest, kas muudatus õiguslikus olustikus on ettenähtav või ootamatu (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83). Erandlikel juhtudel, näiteks mõne õigusharu tervikliku reformi korral, võib õiguskindluse põhimõtet arvestades olla nõutav, et seaduse avaldamise ja jõustumise vahele jääks pikem ajavahemik kui üheksa päeva (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 27). Ebapiisava pikkusega *vacatio legis* võib kaasa tuua seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamise, kuna võib olla vastuolus mõne põhiõigusega või KOV põhiseadusliku tagatisega koostoimes õiguskindluse põhimõttega.

6. Seadusena vastu võetava iga-aastase riigieelarve jõustumist reguleerib PS § 118 (vt § 118 komm 1).

7. Põhiseaduse muutmise seaduse jõustumist reguleerib PS § 167 (vt § 167 komm-d).

8. Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse ning Riigikogu otsuse jõustumise aega kommenteeritav paragrahv ei käsitle. Nimetatud õigusaktide jõustumise seonduva võib reguleerida Riigikogu seadusega.

PARAGRAHV 109

Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja.

Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab Vabariigi President seadlused Riigikogule, kes võtab viivitamata vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse.

1. Presidendi seadlusandlusõiguse (dekreedioiguse) puhul on tegemist erakorralise seadusandliku õigusega, mille eesmärk on seadusandliku järjekestvuse säilitamine ja konkreetse, üksikjuhtumina ilmnenud hädasituatsiooni lahendamiseks üldkehtiva regulatsiooni kehtestamine. See Eesti riigipea erandlik seadusandlik tegevus on kandunud 1992. a PS-i 1937. a PS-st. 1992. a PS-s sisalduv presidendi dekreedioigus on tunduvalt piiratum kui 1937. a PS-s, kus sätestati: „Vabariigi President võib Riigikogu istungjärgude vaheajal edasilükkamatu riikliku vajaduse korral anda seadusi dekreedina. Dekreedina kehtimapanud seadused saadetakse istungjärgu alguseks Riigikogule, kes võib vastu võtta nende muutmise või kehtivusetuks tunnistamise seaduse.“ (1937. a PS § 99).

2. Seadlus ei ole seadus formaalses mõttes, kuid sellel on seadusega võrdne õigusjõud, st õigusnormide hierarhias on seadlus seadusega samal astmel. Seadlus erineb seadusest kehtestaja ja väljaandmise, samuti selle poolest, et selle kehtivus on seatud sõltuvusse parlamendi *ex post*-otsusest. Teoorias nimetatakse seadlusi kui halduse seadusjõulisi üldakte dekreetideks.

3. 1992. a PS järgi kuuluvad presidendi seadlused nn hädadekreetide hulka, sest neid antakse kehtivas õiguses kindlaksmääratud hädaolukordades. Hädadekreedi olulised tunnused on järgmised:

- 1) hädadekreedi teostatakse üksnes hädaolukordades (nt loodusõnnetused, epideemiad jne), mis sätestatakse tavaliselt PS-s, erandlikult ka eriseadustes;
- 2) hädadekreedi asendab oma juriidiliselt jõult seadusi, kusjuures see võib ka seadusi muuta ja tühistada. Nimetatud asjaolu eristab hädadekreedi teistest dekreetidest;
- 3) hädadekreedi andjaks on administratsioon, tavaliselt riigipea või valitsus.

4. PS § 109 lg 1 jätab lahtiseks, millised on need juhud, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, samuti jätab sisustamata mõiste „edasilükkamatud riiklikud vajadused“. Nimetatud küsimused on osaliselt saanud vastused RKPJK tõlgenduses (RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94). Sellest lähtuvalt võib järeldada järgmist:

- PS § 109 sätestab seadusandluse erikorra erandlikus olukorras ja sellise olukorra all ei saa mõista Riigikogu istungjärgude vaheaega, vaid istungjärguks või istungiks kokkutulemise võimatust;
- tegemist on presidendi seadusandliku algatusega, s.o sisuliselt PS § 103 subjektide ringi laiendamisega;
- edasilükkamatute riiklike vajaduste ning Riigikogu kokkutulemise võimatuse üle otsustamine on riigipea ainupädevuses, kes lähtub ainult oma parimast arusaamisest ja südametunnistusest;

- edasilükkamatu riiklik vajadus seondub ohu mõistega, oht peab olema objektiivne, andmed selle kohta usaldusväärsed ning selle aste niisugune, et selles olukorras seadluse andmata jätmisel võib riigile tekkida korvamatu kahju.

5. Seadluse jõustumise eelduseks on Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkiri, st kaasallkirjade puudumisel pole seadlusel õigusjõudu. Riigikogu esimehel (või Riigikogu aseesimehel Riigikogu esimehe ülesannetes) ja peaministril (või peaministrit asendaval ministril) on täita kaalukas osa: nad otsustavad kaasallkirja andmisel, kas seadluse andmiseks on põhi-seaduslikud eeltingimused täidetud, samuti hindavad nad seadluse seaduslikkust ja otstarbekust. Sisuliselt võtavad nad endale ka poliitilise vastutuse seadluse eest. Sellest lähtuvalt võib tõdeda, et formaalselt on antud juhul tegemist küll Vabariigi Presidendi seadlusega, kuid tegelikult kujutab see endast kolme võimutipu ühist õigusakti. Tugeva eel- ja järelkontrolli sätestamisega on püütud viia miinimumini presidendi kui ainuisikulise haldusorgani suva dekreedioiguse kasutamisel.

6. Nii Põhiseaduse Assamblees kui ka hiljem on esile tõusnud teoreetiline küsimus, kas on siiski vajalik nii peaministri kui ka Riigikogu esimehe kaasallkiri riigipea seadlusel või piisaks täiesti ka nendest ühe, st peaministri kaasallkirjast. Siin tuleks märkida põhjendusi, mille alusel eelistati kahe kaasallkirja vajadust seadlusel. Nii täidesaatva kui ka seadusandliku võimu esindaja kaasallkiri tagab seadluse andmisel suurema objektiivsuse ja viib miinimumini võimaluse kasutada erakorralist seadusandlikku õigust, lähtumata eranditult riiklikest huvidest. Peab arvestama, et hädadekreedi iseloomu tõttu kasutatakse seda võimalust ainult äärmuslikes situatsioonides, mille puhul saab riigi tippjuhtide konsensus seadluse andmise vajaduse mõistmisel olla ainumõeldavaks lahenduseks. Riigikogu esimehe kaasallkiri annab tunnistust riigipea dekreedioiguse esimese eelduse olemasolust, st Riigikogu kokkutulemise võimatusest, mistõttu Riigikogu esimees seadusandliku kogu esindajana kinnitab jätkuvalt ka seadusandliku reguleerimise vajadust tekkinud erandlikus olukorras. Seadusandliku võimu esindaja eelkontroll seadluse andmisel on vajalik lähtuvalt Eesti riigipea dekreedioiguse eripärast, mis väljendub asjaolus, et PS ei näe ette seadluse automaatset kehtetuks tunnistamist.

7. Vabariigi Presidendi seadluse andmine on täpsemalt reguleeritud VPTKS-s.

8. PS § 109 lg 2 sätestab Vabariigi Presidendi seadluse sanktsioneerimise nõude. PS-s ei ole sätestatud seadluse maksvuse automaatset kaotamist, vaid Riigikogu peab võtma seadluse suhtes seisukoha – selle kinnitama või tühistama.

9. Vabariigi President on kohustatud esitama seadluse Riigikogule, kui ta on kokku tulnud ja tal on võimalik seadusandlikku funktsiooni taas ise täita. Kuigi kommenteeritav paragrahv seda sõnaselgelt ei sätesta, on sellest võimalik järeldada, et koos seadlusega esitab president Riigikogule ka seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu. Tegemist oleks erinormiga PS § 103 lg 1 suhtes.

10. PS § 109 lg 2 järgi võtab Riigikogu seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse vastu viivitamata. Tegemist on määratlemata õigusmõistega, mis osutab sellele, et vastav

seaduseelnõu tuleb võtta Riigikogus arutamisele ja otsustamisele niipea, kui see on võimalik. L. Hänni selgitas Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna seisukohti assamblee 29. istungil 03.04.1992: „Kuna vabariigi president annab seadlusi välja olukorras, kus Riigikogu kokkutulemine on takistatud ja need õigussuhted, mis vabariigi presidendi seadluse alusel tekivad, vajavad oma edasise saatuse suhtes kiiret otsustamist, siis sõna „viivitamatult“ [---] on kohane, sest ta annab suunise Riigikogu kodukorra seaduse jaoks, et seadluste suhtes otsuste langetamiseks tuleb ette näha kord, mis võimaldab seda teha kiiresti [---]“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1008).

11. Kommenteeritava sätte sõnastusest ei nähtu üheselt, kas Riigikogu võib seadluse üksnes kinnitada või tühistada või on lubatavad ka muud lahendused, nagu osaline kinnitamine, tühistamine kindlast kuupäevast jms. Kuivõrd seadluse andmise ajaolusid ei ole võimalik ette näha, on mõistlik mõõnda Riigikogu otsustusvabadust selles osas, millisel kujul ja kui kauaks seadlus kehtima jätta. Paindlikuma regulatsiooni vajalikkusele juhtis tähelepanu J. Adams Põhiseaduse Assamblee 28. istungil 27.03.1992 ja 29. istungil 03.04.1992 (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 960, 1009). Pärast kinnitamist jääb seadlus kehtima õiguskorra osana.

12. Seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse vastuvõtmiseks on PS § 73 kohaselt nõutav poolthääle enamus, kuna kommenteeritav paragrahv ei näe ette teisiti. Seda järeldust kinnitab §-s 110 sätestatu, mis välistab §-s 104 loetletud seaduste kehtestamise, muutmise või tühistamise Vabariigi Presidendi seadlusega.

13. Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse väljakuulutamise kohta vt § 107 komm 14.

14. Järelevalvet nii kinnitamata kui ka kinnitatud Vabariigi Presidendi seadluste PS-le vastavuse üle teostab õiguskantsler (§ 139 lg 1, § 142). Samuti alluvad seadlused kohtulikule kontrollile (§-d 15 ja 152).

PARAGRAHV 110

Vabariigi Presidendi seadlusega ei saa kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse paragrahvis 104 loetletud seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet.

1. PS § 110 kohaselt ei tohi Vabariigi Presidendi seadlusega reguleerida kõiki küsimusi, vaid üksnes neid, mida ei ole selles paragrahvis mainitud. Niisugune piirang on seatud täiendavaks garantiiks lisaks §-s 109 sätestatule (kaasallkirjade nõue, seadluse kinnitamine või tühistamine esimesel võimalusel), et riigipea hädaolukorras talle antud volitusi ei kuritarvitaks ega asuks ümber kujundama põhiseaduslikku korda ning maksusüsteemi.

2. Riikliku maksu mõiste kohta vt PS § 113 komm-d. Riigieelarve all mõistetakse kommenteeritavas paragrahvis §-s 115 nimetatud iga aasta kohta Riigikogu poolt seadusena vastuvõetavat riigi kõigi tulude ja kulude eelarvet.

3. Problemaatilisena tundub keeld muuta presidendi seadlusega iga-aastast riigieelarvet. Erakorralistes olukordades ja kriisides on ilmne teatud finantside kaasamise vajadus selleks, et võimalikult efektiivselt ja kiiresti taastada normaalne olukord riigis. Riigieelarveliste vahendite kasutamise otstarbe muutmise võimatus võib oluliselt pärssida seadluste toimejõudu. Vastuargumendina võib välja tuua klassikalise seisukoha, mille järgi selline keeld tagab, et erakorralise seadusandlusega ei kahjustata oluliselt riigi finantshuve. Ka juhul, kui riigieelarve muutmise tühistaks kokkutulnud Riigikogu, ei päästaks see enam juba tekitatud majanduslikust kahjust. Samas oleks seadluse rakendamiseks võimalik kaasata ettenägematute kulutuste katteks riigieelarves ettenähtud reservfonde (vt §-de 115–116 komm-d).

VIII PEATÜKK

RAHANDUS JA RIIGIEELARVE

PS VIII ptk reguleerib olulisi rahanduselu küsimusi. Peatüki võib tinglikult jaotada kolmeks osaks: esimesed kaks paragrahvi (§-d 111–112) puudutavad keskpanga pädevust, kaks järgmist (§-d 113–114) annavad seadusereservatsiooni klausli kõikides riigi tulusid ja riigi vara puudutavates küsimustes, ülejäänud osa (§-d 115–119) on pühendatud eelarveõigusele. Rahandust ja riigieelarvet on eraldi peatükkides käsitletud ka Eesti varasemates põhiseadustes – 1920. a PS IX ptk-s „Riigi maksudest ja eelarvest“ (§-d 83–85) ja 1937. a PS IX ptk-s „Riigi eelarve“ (§-d 103–107).

Riigi eelarve ja maksudega seonduvat on eri määral käsitletud kõikides põhiseadustes. Riigi eksisteerimine ei ole mõeldav ilma rahaliste allikateta, mis kataks riigivalitsemise kulud. Maksude maksmine on riigi elanike üks tähtsamaid kohustusi riigi ees. Seetõttu on põhjendatud vajadus reguleerida põhiseaduslikul tasandil riigi rahaasju ning riigi ja üksikisiku vahelisi suhteid selles valdkonnas. Eesti on üks väheseid riike, kus on põhiseaduses eraldi käsitletud riigi vara valdamist, kasutamist ja käsutamist. Ka keskpanga staatust ning raha emissiooni õigust ei ole reguleeritud mitte kõikides Euroopa põhiseadustes ning Euroopa ühisraha tingimustes on vastavate sätete järele kadunud ka vajadus.

Kuigi Eesti PS-s (nagu paljudes teisteski põhiseadustes) on riigieelarvet ja maksustamist puudutavad sätted paigutatud ühte peatükki, tuleb riigieelarve ja maksustamise küsimusi vaadelda teineteisest lahus. Maksude maksmisel lähtutakse tänapäeval maksevõimelisuse põhimõttest, mille kohaselt maksustatakse võimalikult paljusid majandustegevuse resultate. Lõppkokkuvõttes langevad maksustamise alla need, kes tänu sissetulekule, tarbimisele või omandile on maksevõimelised. Maksude maksmine annab riigile finantsjõu, kuid ei tekita riigile otseselt kohustust kasutada maksudest laekunud raha konkreetse maksumaksja huvides. Riigil on vaba voli kasutada ja paigutada maksutulusid (põhiseaduse ja seadustega sätestatud piirides), maksude maksmine ei tekita riigil sõltuvust maksumaksjast.

PARAGRAHV 111

Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal. Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest.

1. 01.01.2002 võeti EL liikmesriikides (välja arvatud Suurbritannia, Taani ja Rootsi) ametliku maksevahendina käibele ühisraha euro pangatähed ja mündid. Ülekanderaha ja vääringuna oli euro kasutusel juba alates 01.01.1999. Eurosüsteemiga ühinenud riigid moodustavad rahaliidu, kus rahapoliitikat teostab liikmesriikide keskpankade loodud ja nende omanduses olev Euroopa Keskpank, mis asutati 01.06.1998. ELTL art 128 lg 1 kohaselt võivad euro pangatähti emitteerida ainult Euroopa Keskpank või riikide keskpangad Euroopa Keskpanga loal. Münte emitteerivad liikmesriigid, kuid seda siis, kui Euroopa Keskpank on emissiooni mahu heaks kiitnud.

ELTL art 5 kohaselt koordineerivad liikmesriigid liidu piires oma majanduspoliitikat. ELTL on majandusküsimustes kahetasandiline, sest liikmesriikide suhtes, mille rahaühik on euro, kohaldatakse erisätteid (ELTL art-d 136–138). Muu hulgas näeb ELTL art 136 ette selle, et nõukogu võtab vastu meetmed, millega tugevdatakse asjaomaste liikmesriikide eelarvedistsipliini koordineerimist ja järelevalvet ning kehtestatakse asjaomaste liikmesriikide tarvis majanduspoliitilised suunised, tagades nende ühilduvuse kogu liidu suhtes vastu võetud suunistega ja järelevalve nende täitmise üle. Kuna senised meetmed ja järelevalve ei osutunud piisavaks ning suur osa euroala liikmeid ei täitnud neile esitatud eelarvepuudujäägi ja võlataseme nõudeid, peeti vajalikuks koostada liikmesriikide vahel täiendav leping, mis näeb ette täiendavaid meetmeid eelarvedistsipliini tagamiseks. Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping (nn fiskaalpakt) jõustus 01.01.2013 (RT II, 08.11.2012, 3).

Liikmesriikide kohta, kus ei ole euro käibel, kehtib erand ning nende suhtes kehtivad erisused on sätestatud ELTL art-s 139.

2. Eesti ühinemisel EL-ga võttis Eesti (ja kõik teised uued liikmed) muu hulgas ka kohustuse ühineda rahaliiduga. Uued liikmesriigid loeti liitumise kuupäevast alates liikmesriikideks, kelle suhtes kehtib erand. Erandi tühistamise ja eurole ülemineku korraldust reguleerib ELTL art 140. Eestis suhtes kehtestatud erand tunnistati kehtetuks Euroopa Liidu Nõukogu 13.07.2010 otsusega nr 2010/416/EL (ELT L 196, 28.07.2010, lk 24–26). Kroonilt eurole ülemineku korralduse riigisiseseid sätteid sisalduvad euro kasutusele võtmise seaduses (RT I 2010, 22, 108).

3. Kuna kommenteeritav paragrahv ei ole ühitatav ülalviidatud Euroopa õiguse sätetega, siis on see paragrahv tulenevalt PSTS tõlgendusest kaotanud oma toime (vt RKPJK arvamus PS § 111 tõlgendamise kohta, RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06). Euroopa Liidu Komisjon on varasemalt viidanud sellele, et § 111 on vastuolus EL õigusega.

Kuna raha emitteerimise küsimust ei ole vaja sätestada põhiseaduse tasandil, siis on tulevikus otstarbekas kommenteeritav paragrahv kehtetuks tunnistada.

PARAGRAHV 112**Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule.**

1. Paragrahv annab Eesti Panga kui emissioonipanga sõltumatuse tagatised. Emissiooni-panga sõltumatus valitsusest on oluline riigi majandusarengu ja vääringu stabiilsuse tagaja. Ka Euroopa ühisraha tingimustes on Eesti Panga kui Euroopa Keskpankade Süsteemi liikme sõltumatus väga oluline ning lisaks PS sätetele nõuab keskpanga sõltumatuse tagatise ka Euroopa õigus. ELTL art 130 sätestab garantii, et EKP ja riikide keskpangad on sõltumatud. Seejuures on vastav säte sõnastatud kahesuunaliselt. Ühest küljest ei tohi EL institutsioonid, organid või asutused ning liikmesriikide valitsused sekkuda EKP ja tema organite tegevusse ja teisest küljest ei tohi EKP ise selliseid juhiseid ka taotleda.

Eesti Pank asutati Eesti Ajutise Valitsuse 24.02.1919 otsusega. Praegu tegutsev Eesti Pank asutati Eesti NSV Ülemnõukogu 15.12.1989 otsusega 01.01.1990. Ülemnõukogu 24.10.1991 otsusega ühendati NSV Liidu Riigipanga Eestis tegutsenud struktuuriüksused Eesti Pangaga. Ülemnõukogu 19.12.1991 otsusega tunnistati 1919. a Eesti Vabariigi kesk-pangana asutatud Eesti Panga õiguste ja kohustuste järjekestvust ning pandi need taas-asutatud Eesti Pangale. See otsus oli vajalik eelkõige 1940. a välismaal külmutatud kulla-varude tagasisaamiseks.

EPS kohaselt on Eesti Pank juriidiline isik ning 1919. a asutatud Eesti Panga õigus-järglane. TsÜS-s kasutatava juriidiliste isikute liigituse kohaselt on Eesti Pank avalik-õiguslik juriidiline isik. Kommenteeritava paragrahviga oleks kooskõlas ka raha emissiooni õiguse andmine eraõiguslikule juriidilisele isikule, nagu seda oli Eesti Pank kuni 1940. aastani. Ka tänapäeval leidub euroala riike, mille keskpank tegutseb aktsiaseltsina (nt Kreeka ja Belgia keskpankade aktsiad on isegi börsil noteeritud).

Juriidilise isiku staatus annab Eesti Pangale võimaluse iseseisvalt teha tehinguid (nt laenude andmine kommertspankadele, reservide haldamine), kuid samas tähendab ka seda, et Eesti Pank kannab iseseisvalt vastutust oma õigusvastaste tegude tagajärjel tekita tud kahju eest (sh ka õigusvastase haldusakti tulemusena tekkinud kahju eest). Eesti Pank ei vastuta riigi varaliste kohustiste eest ja riik ei vastuta Eesti Panga varaliste kohustiste eest (EPS § 3 lg 2). PankrS kohaselt ei või pankrotivõlgnikuks olla riik ega kohalik omavalitsus-üksus, kuid muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes ei ole pankrotimenetlus välistatud (vt PankrS § 8 lg 2).

2. Seaduseks, mille alusel Eesti Pank tegutseb, on EPS. EPS on konstitutsiooniline seadus, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu hääletenamus (PS § 104 lg 2 p 12). Lisaks EPS-le reguleerib Eesti Panga töökorralduse üksikasju Eesti Panga põhi-kiri. Seoses kuulumisega Euroopa Keskpankade Süsteemi kohaldatakse Eesti Panga suhtes ka asjaomaseid sätteid Euroopa Liidu toimimise lepingust (eelkõige art-d 127–133), Euroopa Keskpanga põhikirjast ja Euroopa Keskpanga antud õigusaktidest.

Kehtiv EPS pärineb 1993. aastast ning seda on korduvalt muudetud, mh seoses Eesti üleminekuga eurole. Eesti õiguskorra vahepealset arengut arvestades vajaks EPS kindlasti tervikuna läbitöötamist ja uue terviktekstiga asendamist, sest eri ajastutest pärinevad sätted ja mõistekasutus ei sobi kõige paremini kokku. Samuti on senini läbi töötamata küsimused, kas kõik Eesti Panga pädevust ja volitusi puudutavad sätted (millest paljud on üle võetud enne

PS jõustumist pärinevatest aktidest, nagu Eesti NSV pangaseadus ja veelgi varem kehtinud nõukogude pangandusõiguslased aktid) on PS-ga kooskõlas. Näiteks prof I. Rebase juhitud eksperdirühm märkis 28.04.1993 eksperdiarvamuses Eesti Panga seaduse eelnõu kohta, et panganduspoliitika teostamine ja krediitiasutuste järelevalve kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse ning sellise pädevuse delegeerimine Eesti Pangale on põhiseadusvastane. Sellegipoolest võeti EPS sellisel kujul vastu ning põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ei kõrvaldanud kõiki vasturääkivusi (vt § 104 lg 2 komm). Pangajärelevalve kohta vt ka komm 7.

3. Eesti Panga sõltumatus tähendab eelkõige enesekorralduse õigust, st et täidesaatva võimu struktuuridel ei ole õigust sekkuda Eesti Panga juhtorganite moodustamise ja nende tegevuse korraldusse. Kommenteeritavat paragrahvi on püütud ka laiendavalt tõlgendada, omistades Eesti Pangale autonoomset täidesaatva võimu pädevust, n-ö ministrita ministeeriumi staatust.

Eesti Panga poliitiline sõltumatus täidesaatvast võimust väljendub eelkõige selles, et panga juhtorganid moodustatakse Riigikogu poolt. Vabariigi Valitsusel ei ole õigust sekkuda Eesti Panga juhtorganite tegevusse, anda nendele korraldusi või nõuda selgitusi nende tegevuse kohta. Eesti Panga juhtorganid on nõukogu ja president. Nõukogu esimehe nimetab viieks aastaks ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul (PS § 65 p 7). Nõukogu esimeest ei või nimetada ametisse rohkem kui üheks järjestikuseks ametiajaks. Nõukogu liikmed nimetab viieks aastaks ametisse Riigikogu nõukogu esimehe ettepanekul (PS § 65 p 9, EPS § 6 lg 2). Alates 02.05.2020 kehtiva EPS § 6 lg 2 kohaselt lähtutakse Eesti Panga Nõukogu moodustamisel põhimõttest, et iga Riigikogu fraktsioon esitab ühe oma liikme ja nõukogu esimees esitab neli valdkonna asjatundjat.

Eesti Panga presidendi nimetab seitsmeks aastaks ametisse Vabariigi President Eesti Panga nõukogu ettepanekul (PS § 78 p 12). Eesti Panga presidenti ei või nimetada ametisse rohkem kui üheks järjestikuseks ametiajaks. Varasem EPS nägi ette, et Eesti Panga president on ametikohajärgselt ka nõukogu liige, kuid 2006. a muudatustega loobuti sellest. Kehtiva redaktsiooni kohaselt võtavad rahandusminister, Eesti Panga president ja asepresidendid nõukogu istungitest osa sõnaõigusega (EPS § 9 lg 5).

Nõukogu ja presidendi pädevus on sätestatud vastavalt EPS §-des 9 ja 11. Nii nagu muudegi juriidiliste isikute puhul on nõukogu eelkõige kontrollorgan, mis võtab vastu otsuseid kõige olulisemates küsimustes (nt põhikirja kinnitamine ja eelarve vastuvõtmine, aastaaruande kinnitamine, struktuuriüksuste moodustamine, sisekontrolli määramine), nimetab ametisse juhtivad ametnikud ning teostab nende tegevuse üle järelevalvet. President on juriidilist isikut juhtiv ja esindav organ, samuti on president Eesti Pangale kuuluvate täidesaatva riigivõimu volituste teostaja, kes annab välja halduse üld- ja üksikakte (määrused ja käskkirjad).

4. Eesti Panga aruandlus Riigikogu ees väljendub järgnevas. Riigikogu liikmetel on õigus esitada arupärimisi Eesti Panga nõukogu esimehele ja Eesti Panga presidendile (PS § 74). Eesti Panga majandusaasta aruanne koos audiitori arvamusel esitatakse Riigikogule ning Riigikogu kuulab ära Eesti Panga presidendi ettekande aastaaruande kohta (EPS § 31 lg 3). Eesti Panga Nõukogu nimetab Euroopa Keskpanga nõukogu soovitatud ja Euroopa Liidu Nõukogu heakskiidetud sõltumatud audiitorid, kelle ülesanne on kontrollida Eesti Panga

tegevust majandusaasta jooksul ning kinnitada Eesti Panga koostatud aastaaruande õigsust. Riigikogu otsusel võidakse Eesti Panga tegevust kontrollida täiendavalt (EPS § 31 lg 1). Eesti Panga kui riikliku organisatsiooni majandustegevust võib kontrollida ka Riigikontroll (PS § 133).

5. Eesti Panga majanduslik sõltumatus seisneb eelkõige selles, et keskpank ei tohi anda valitsusele laenu. See tagab, et riigid ei saa oma eelarvepuudujääki finantseerida täiendava raha emiteerimise teel, vaid peavad laenuvajaduse rahuldama finantsturgudel (nt emiteerides võlakirju). Majandusliku sõltumatuse nõue kui üks rahaliidu aluspõhimõtte kehtib kõikidele EL liikmesriikide keskpankadele. ELTL art 123 kohaselt on keelatud Euroopa Keskpanga või liikmesriikide keskpankade arvelduslaenuid või mingit muud tüüpi laenuvõimalused liidu institutsioonidele, organitele või asutustele, liikmesriikide keskvalitsustele, regionaalsetele, kohalikele või muudele avaliku võimu organitele, teistele avalik-õiguslikele isikutele või riigi osalusega äriühingutele, samuti on keelatud Euroopa Keskpangal või riikide keskpankadel osta neilt otse võlakohustusi. Varem oli sarnase sisuga keeld sätestatud EPS §-s 16. Riigil on õigus saada eraldi Eesti Panga kasumist (EPS § 30). Eesti Pank on vabastatud majandustegevusega seotud maksudest, välja arvatud füüsiliste isikutega seotud maksud (nt sotsiaalmaks, erisoodustuste tulumaks).

6. EPS lubab Eesti Panga presidendil anda välja õiguse üldaktidena määrusi (EPS § 1 lg 5 ning § 11 lg-d 5 ja 6). Sellise õiguse andmisega on seadusandja laiendanud omavalitsiselt Eesti Panga pädevust üle PS-s lubatud piiride. Õiguse üldaktide väljaandmine täidesaatva võimu organite poolt peab toimuma ranges vastavuses PS-ga. Seadusandlik võim kuulub Riigikogule. Õigus anda seaduse alusel ja seaduse täitmiseks määrusi on Vabariigi Valitsusel (PS § 87 p 6) ja ministritel (PS § 94 lg 2). Kohalike omavalitsuste määrusandlusõigust ei ole küll otseselt PS-s nimetatud, kuid see on tuletatav PS § 154 lg 1 sätetest. Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ei ole võimalik ilma üldaktide andmiseta kohalike elanike valitud esinduskogu poolt.

Kuigi ilmselt saab suurema osa Eesti Panga määrustena vormistatud akte kvalifitseerida kas internseteks aktideks ehk halduseeskirjadeks (st puudutavad Eesti Panga sisemist töökorraldust, vt nt RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13) või halduse üksikaktideks (üldkorraldusteks), võib siiski olla vajalik osa määrusi asendada Vabariigi Valitsuse või rahandusministri määrustega. Seoses eurole üleminekuga tuleb arvestada ka Euroopa Keskpanga otsekohaldatavate määrustega (EKP määruste andmise õigus on sätestatud ELTL art-s 132).

7. Kuni 31.12.2001 teostas Eesti Pank krediidasutuste järelevalvet. Muu hulgas oli Eesti Panga pädevuses tegevuslubade andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine, moratoriumi kehtestamine, krediidasutuse sundlikvideerimise määramine jne. Jooksvat järelevalvet teostas Eesti Panga struktuuriüksusena tegutsenud Pangainspeksioon.

01.01.2002 jõustus FIS, millega ühendati Eesti Panga Pangainspeksioon ning varem valitsusasutusena tegutsenud Väärtpaberiinspeksioon ja Kindlustusinspeksioon ühtseks Finantsinspeksiooniks. Seoses sellega muudeti oluliselt ka Eesti Panga seadust. FIS § 4 lg 1 sätetab, et „Finantsinspeksioon on autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus. Inspeksioon tegutseb finantsjärelevalve teostamisel riigi nimel. Eesti Pank teeb finantsstabiilsuse tagamiseks koostööd Finantsinspeksiooniga“.

Finantsinspeksioon on Eesti õiguskorras enneolematu ning küllaltki omapärane struktuur. Eraõiguslikes suhetes tekivad Finantsinspeksiooni tegevusest õigused ja kohustused Eesti Pangale, avalik-õiguslikes suhetes aga tegutseb Finantsinspeksioon Eesti Vabariigi nimel. Riigikohus on selgitanud, et Finantsinspeksioon ei ole avalik-õiguslik juriidiline isik TsÜS § 25 lg 2 ja § 26 tähenduses, vaid ta on asutus (FIS § 4 lg 1 ja EPS § 4¹ lg 1), kellel puudub tsiviilkohtumenetlusõigusvõime TsMS § 201 lg 2 mõttes (RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14). Kui Finantsinspeksioon vaidlustab kohtus krediidiasutuse üldkoosoleku otsuse, siis hagejaks on riik, keda esindab maakohtus Finantsinspeksioon (RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15). Siiani ei ole tekkinud vaidlust, kas sellise riigivälise täidesaatva võimu asutuse loomine on PS kohaselt lubatav.

Lisaks Finantsinspeksioonile teeb Euroopa Keskpank alates 04.11.2014 järelevalvet euroala oluliste pankade üle Euroopa ühtse järelevalvemehhanismi (Single Supervisory Mechanism, SSM) raames. Õiguslik alus tuleb selleks ELTL art 127 lg-st 6, mille kohaselt nõukogu võib seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ja Euroopa Keskpannaga anda Euroopa Keskpannale määruste abil ühehäälselt eriuülesandeid, mis käsitlevad krediidiasutuste ja muude rahaasutuste, välja arvatud kindlustusseltsid, usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega seotud poliitikat. Täpsem regulatsioon tuleb nõukogu määrusest (EL) nr 1024/2013, 15.10.2013, millega antakse Euroopa Keskpannale eriuülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga.

PARAGRAHV 113

Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.

1. Paragrahv annab seadusereservatsiooni klausli avalik-õiguslike maksete kehtestamisel, välistades otsustusõiguse delegeerimise Vabariigi Valitsusele, ministritele või kohalikele omavalitsustele (kohalike maksude ja koormiste kohta vt § 157). Paragrahvis loetletud maksete kehtestamine on parlamendi suveräänne ja võõrandamatu õigus. Sellest õigusest loobumine oleks vastuolus PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Riigikohus on selgitanud, et kommenteeritava sätte eesmärk on lubada üksnes seadusandjat riiklike maksude maksmise kohustust kehtestades piirama isiku põhiõigusi, ning tagada, et riiklike makse ei kehtestataks selle sätte vastaselt. Sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus riigi vastu (RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00).

Ka 1920. a PS § 83 sätestas, et ühtegi avalikku maksu või koormatust ei või kellegi peale panna muidu kui seaduse alusel. 1937. a PS-s selline nõue puudus, selle alusel võis maksuseadusi kehtestada ka president dekreediga (§ 99 lg 2).

2. Toodud loetelust on kõige olulisema tähendusega maksud, sest tänapäeval on enamikus riikides maksud kujunenud kõige olulisemaks tulullikaks.

Maksu legaaldefiniitsioon on toodud MKS-s. Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduses või määruses ettenähtud korras,

suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutusu maksumaksja jaoks (MKS § 2). Maksu põhitunnuseks on fiskaalne eesmärk (riigi tegevuseks vajalike tulude saamine), kuid maksul võib olla ka regulatiivseid eesmärgi (nt teatud kaupade tarbimise piiramine, siseturu kaitse, keskkonnasäästliku tootmise soodustamine, investeringute soodustamine, tulude ümberjaotamine ühiskonnas või muud sotsiaalpoliitilised eesmärgid).

Maksu mõiste PS-s ning MKS-s ei pruugi kattuda. Kommenteeritava paragrahvi kaitsealal on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse (RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00). Seadusandja ei saa paragrahvist kõrvale hiilida sel teel, et annab avalik-õiguslikele tasudele muid nimetusi või jätab mõned seaduses nimetatud maksu kohustuslikud elemendid kehtestamata. Küll aga tuleb märkida, et MKS-s kasutatav maksu mõiste on tuletatud maksuõigussuhte teoreetilisest käsitlusest ning seda võib pidada seadusandja enda PS §-le 113 antud tõlgenduseks.

3. Maksuliikide ja maksuobjektide valiku õigus on ainult Riigikogul. Riikliku maksu puhul peab Riigikogu sätestama seaduses kõik maksukohustuse elemendid, mille tulemusel tekib seaduse vahetu toimena maksukohustus. Riigikohtu otsuses (RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98) märgitakse, et PS § 113 terminit „maksu sätestamine“ tuleb mõista nii maksu sätestamise kui ka maksu kehtestamisena. Riiklikud maksud on aktsiisid, tulumaksud, hasartmängumaks, käibemaks, maamaks, sotsiaalmaks, tollimaks ja raskeveokimaks. Riiklike makse saab kehtestada ainult spetsiaalse seadusega – maksuseadusega (vt komm 4; kohalike maksude kohta vt § 157 komm-d).

Riikliku maksu puhul peab maksuõigussuhte õigustatud pool (maksu kehtestaja, administreerija ja sissenõudja) olema riik. Riiklik maks võib laekuda ka osaliselt või täielikult mõnele teisele õigussubjektile (nt maamaks ja suur osa füüsilise isiku tulumaksust laekub kohalikele omavalitsustele). Avalik-õiguslike rahaliste suhete üks omapära seisneb selles, et õigustatud ja kohustatud subjekt võivad ka kattuda, st ka riik ise oma asutuste kaudu võib olla riikliku maksu maksja. Praktikas on see lahendatud niinimetatud eriõigusvõime kaudu, mille kohaselt maksumaksja ja maksu kinnipidaja mõiste hõlmab lisaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele ka riigi- ja omavalitsusasutusi (MKS § 6). Riik ja kohaliku omavalitsuse üksus avalik-õigusliku juriidilise isikuna ei ole maksuõigussuhte subjektid (MKS § 6 lg 5). Riik peab iseennast maksustama selleks, et tagada ühetaoline maksustamine ja kõikide maksumaksjate võrdne kohtlemine, sest paljude maksude puhul võib ühe isiku maksukohustus mõjutada hoopis teiste isikute majanduslikke tulemeid (nt tulumaksu kinnipidamine palgast või käibemaksu lisamine kauba või teenuse hinnale).

4. Maksud erinevad teistest kommenteeritavas paragrahvis loetletud maksetest selle poolest, et PS-s kasutatakse maksuseaduse mõistet. Konstitutsiooniliste seaduste hulka (vt PS § 104 lg 2) maksuseadused ei kuulu. Maksuseadused võtab Riigikogu vastu lihthääletamusega. Sellegipoolest on maksuseadustel võrreldes tavaliste seadustega erinev staatus, sest vastavalt PS §-le 106 ei saa ei maksude ega eelarve küsimusi panna rahvahääletusele (vt § 106 komm) ning vastavalt PS §-le 110 ei tohi riiklike makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet kehtestada, muuta ega tühistada Vabariigi Presidendi seadlusega (vt § 110 komm).

MKS § 4 kohaselt peab maksuseaduses olema sätestatud maksu nimetus, maksu objekt, maksumäär, maksumaksja, maksu saaja või laekumise koht, maksu tasumise tähtpäev või

tähtaeg (perioodilise maksu puhul maksustamisperiood), maksumaksja arvutamise ja tasumise kord ja sellega kaasnevad lisakohustused ning võimalikud maksusoodustused. Maksu maksjal on kohustus maksta ainult seadustega ettenähtud riiklikke makse maksuseadustes ja -määrustes sätestatud määrades ja korras. Riigikohtu otsuses (RKPJKo 17.06.1998, 3-4-1-5-98) märgitakse, et kui seadus ei vasta MKS-s sätestatud maksuseaduse kohustuslikele tunnustele, siis ei tohi sellise seaduse alusel antud määrus mõjutada maksukohustust, sest selline seadus ei ole maksuseadus. Maksumaksja ei pruugi tema maksukohustust mõjutavat üksikut normi leida väljastpoolt maksuseadusega määratud piire. Tänapäeval on see põhimõte aktuaalne eelkõige mitmesuguste raamatupidamisalaste terminite puhul, mida ei ole maksuseadustes defineeritud ning mida püütakse sisustada raamatupidamisjuhendite või rahvusvaheliste tavade kaudu.

Paragrahv välistab muu hulgas ka näiteks välislepingute kohaldamise maksukohustust suurendavas suunas. Välislepinguga saab maksuseaduses sätestatud maksukohustust piirata, kuid vahetult välislepingu alusel ei saa makse kehtestada ega sisse nõuda. Kui välisleping (nt kahepoolsed tulumaksuga topeltmaksustamise vältimise lepingud) annab Eestile maksustamise õiguse, siis peab Eesti selle õiguse realiseerima maksuseaduse sätetes. Sama kehtib ka EL direktiivide kohta. Direktiivis sätestatud maksustamisõigus või isegi sõnaselgelt liikmesriigile pandud kohustus kehtestada teatud maksualased eeskirjad ei anna õigust makse vahetult direktiivi alusel sisse nõuda. Samuti ei saa maksuseaduste lünki direktiivi abil laiendavalt maksumaksja kahjuks tõlgendada. Küll aga on võimalik direktiivi sätete otsekohaldamine maksumaksja kasuks, kui liikmesriik on jätnud üle võtmata või ebapiisavalt rakendanud direktiivis sisalduvat maksuvabastust või muud soodustavat sätet (vt RKKKo 16.06.2010, 3-3-1-36-10). Juhul kui riigisiselt on kehtestatud direktiiviga vastuolus olev maks (Eko C-553/13, *Tallinna Ettevõtlusamet vs. Statoil Fuel & Retail Eesti AS*, 05.03.2015, *Tallinna Ettevõtlusamet vs. Statoil Fuel & Retail Eesti AS*), siis tuleb see hiljem tagastada. Euroopa õiguse vahetu kohaldamine maksustamise alusena on võimalik ainult tollimaksu puhul, sest selle maksu kehtestamise pädevus on täielikult antud liidule ning maksukohustus sätestatakse nõukogu ja komisjoni määrustega.

5. Riigikohus on oma otsuses (RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98) märkinud, et kõik maksu-õigussuhte kohustuslikud elemendid – maksumaksja, maksu objekt, maksumäär, maksu saaja, maksu tasumise kord ja tähtpäev – peavad olema kindlaks määratud seaduses. Maksuõigussuhte fakultatiivne element maksusoodustus peab (juhul kui seda soovitakse rakendada) samuti olema sätestatud seaduses. Üksikute elementide osas otsustusõiguse delegeerimine täitevvoimule rikub võimude lahususe ja tasakaalu põhimõtet ning on seetõttu põhiseadusvastane. Samas otsuses on siiski aktsepteeritud, et kommenteeritav paragrahv ei välista teatud tingimuste täitmisel maksumäära sätestamist alam- ja ülemmäärana (nii on see nt maamaksu puhul), kuid alammäär ei tohi olla null.

Osutatud otsuses tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks tollitariifiseaduse sätteid, mis andsid Vabariigi Valitsusele õiguse määrata tollitariifi määrad nullist kuni ülempiirini, st delegeeriti maksu kehtestamise õigus tervikuna. Hilisemast Riigikohtu praktikast võib tuua veel kaks näidet kommenteeritava paragrahviga vastuolus oleva volitusnormi kohta. Kuni 30.06.2002 kehtinud MKS § 28 lg 4 volitas rahandusministrit kehtestama maksu tasumisega viivitamise eest makstava intressi määra. Riigikohus tunnistas selle normi põhiseadusvastaseks,

sest seadusereservatsiooni klausli kaitsealasse kuulub ka maksuõigussuhte kõrvalkohustus (RKPJKo 05.11.2002, 3-4-1-8-02). PakAS § 2 p 7 (27.07.2000–31.12.2004 kehtinud redaktsioonis) delegeris maksuobjekti määratluse, sest säte andis rahandusministri otsustada, millised joogid peaksid kuuluma karastusjoogi mõiste alla ning tuleks maksustada pakendiaktsiisiga (RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07).

6. Kommenteeritav paragrahv ei välista määruste andmist maksuseaduste täitmiseks. Valitsus ja ministrid võivad määrusega anda maksuseadusi täpsustavaid eeskirju (nt deklaratsioonide vormid, maksude arvestamisega seotud tehnilised üksikasjad, erinõuded teatud asjaolude töendamiseks, maksusoodustustega kaupade ja teenuste täpsed kirjeldused jne). Sellised määrused võivad olla üksnes selgitava ja abistava iseloomuga. Määrusega ei tohi seaduses sätestatud maksukohustust suurendada ega maksusoodustusi kitsendada.

Riigikohus on tunnistanud põhiseadusvastaseks rahandusministri 21.01.1994 määrusega nr 20 kinnitatud tulumaksuseaduse rakendamise juhendi punkti, millega nähti ette enne 01.01.1994 kehtinud seaduste alusel pärast 01.01.1994 laekunud tulumaksu jaotamise riigi ja omavalitsuste vahel vastavalt alates 01.01.1994 kehtiva seaduse sätetele, kuid seaduses puudus seda lubav volitusnorm (RKPJKo 07.12.1994, III-4/A-9/94). Samuti on põhiseadusvastaseks tunnistatud rahandusministri 30.12.1993 määrus, millega kinnitati Eesti Vabariigi sotsiaalmaksu seaduse rakendamise juhend, sest seaduses oli antud volitusnorm Vabariigi Valitsusele, mitte rahandusministrile (RKPJKo 23.11.1998, 3-4-1-8-98).

Valitsus saab anda määruse ainult selle seaduse kehtivuse ajaks, milles on määruse jaoks delegatsiooninorm. Eelmise seaduse delegatsiooninormiga analoogiline delegatsiooninorm uues seaduses ei pane uue seaduse ajaks kehtima eelmise seaduse alusel antud määrust. Sellel põhjusel tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks Vabariigi Valitsuse 27.05.1993 määruse nr 161 „Isiklike sõiduautode ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise kohta“ p 3 alapunkti 2 (mis seadis hüvitise maksmisel seaduses puuduva piirangu, et hüvitist saav töötaja peab olema selle auto omanik, mida ta töö sõitudeks kasutab) alates 01.01.1994 tulumaksuga maksustamise osas ja alates 01.01.1999 sotsiaalmaksuga maksustamise osas, sest nimetatud kuupäevadel kaotasid kehtivuse seadused, mille alusel määrus oli välja antud (RKPJKo 12.05.2000, 3-4-1-5-00; RKPJKo 22.02.2001, 3-4-1-3-01).

Riigikohus märkis täiendavalt, et seaduses sisalduva volitusnormi täitmata jätmine on vastuolus PS § 87 p-ga 6 ning et määruse kehtivus pärast delegatsiooninormi sisaldava seaduse kehtetuks tunnistamist on vastuolus õiguskindluse printsibiiga. Viimati nimetatud otsustes on väljendatud ka põhimõtet, et kui põhiseadusvastane määrus on maksumaksjale koormava iseloomuga (st määruses täpsustatakse maksukohustust suurendavat või maksuvabastust piiravat seadusesätet), siis määruses sisalduvat piirangut ei rakendata; kui aga määrus on maksumaksja jaoks soodustava iseloomuga, siis tuleb määrust maksumaksja usalduse kaitse huvides kohaldada põhiseadusvastasusest sõltumata.

7. Kommenteeritav paragrahv ei piira Riigikogu otsustusõigust maksude kehtestamisel. Siiski tuleb jälgida, et maksuseadused ei rikuks muudes PS sätetes kaitstavaid õigusi ja vabadusi. Maksu kehtestamisel tuleb arvestada näiteks isikute võrdse kohtlemise nõuet (seda nõuet võivad rikkuda mitmesugused meelevaldsed topeltmaksustamise juhtumid), proportsionaalsuse (maksul ei tohi olla väljasuretavat ega karistavat iseloomu, maksupettuste tõkestamise

eesmärgil sissetoodud täiendavad nõuded maksuarvestusele peavad olema eesmärgipärased ega tohi olla ülemäära koormavad), õiguskindluse (maksukoormust suurendaval üldaktil ei tohi olla tagasiulatuvat mõju) ning sotsiaaliigi põhimõtet (tuleb tagada eksistentsiks vajaliku miinimumi säilimine). Maksustamisel ei tohi rikkuda eraelu puutumatust (nt maksusaladuse kaitse), ettevõtlusvabadust (eri ettevõtlusvormide neutraalne maksustamine) ega elukoha puutumatust (siit tulenevad piirangud maksuhalduri järelevalvetoimingutele). Riigikohtu praktikas on peetud põhjendatuks maamaksu vabastuse puhul isikute ebavõrdset kohtlemist alusel, kas tegemist on kaasomandi või korteriomandiga. Kohus ei pidanud sellist riivet meelevaldseks ega ebamõõdukaks (RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13).

8. Riigikohtu praktikast võib tuua näiteid põhiõiguste ja -vabaduste rikkumiste kohta maksuseadustes või nende alusel antud määrustes.

Riigikohtu otsusega (RKPJKo 04.11.1993, III-4/A-4/93) tunnistati kehtetuks 28.09.1993 vastuvõetud MKS muu hulgas ka vastuolu tõttu PS §-dega 33 ja 43 (kodu, eluruumi, valduse ja töökoha puutumatus; posti, telegraafi ja telefoni ning muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladus).

Samuti tunnistas Riigikohus kehtetuks AÕSRS § 25 lg 3 Eesti NSV taluseaduse kehtetuks tunnistamise osas (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94). Riigikohus märkis, et õiguspärase ootuse printsiibist tulenevalt ei tohi tähtajalist maksusoodustust enne tähtaja möödumist kehtetuks tunnistada. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Selles kaasuses oli tegemist talupidajatele antud viieaastase maksuvabastusega.

Riigikohus on tunnistanud põhiseadusvastaseks aastatel 1996–1999 kehtinud KMS § 18 lg 8 teise lause, millega keelati ettevõtjal sisendkäibemaksu mahaarvamine, kui tema ostetud kauba või teenuse maksustatav väärtus ühe tehingu kohta ületas 50 000 krooni ja selle eest tasuti sularahas (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 12.06.2002, 3-4-1-6-02). Otsustes leiti, et selline piirang rikub PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest sellesse vabadusse sekkumine on ebaproportsionaalne. Suurte sularahatehingute puhul käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmine ei ole proportsionaalne abinõu maksupettuste tõkestamiseks ja avastamiseks. Just seda eesmärki pidas aga silmas seadusandja. Käibemaksupettusi saab toime panna ka siis, kui arve tasutakse pangaülekandega või jäetakse üldse tasumata. Riigikohus leidis, et seadusandja valitud abinõu oli ebamõistlik ja ilmselgelt ebasobiv.

Riigikohus tunnistas kehtetuks KMS § 15 lg 2 p-s 6 sätestatud käibemaksu 5% soodusmäära kohaldamise tingimuse, mille kohaselt riigi-, valla- või linnaeelarvest või Eesti Kultuurkapitalilt saadavad vahendid peavad moodustama etenduse või kontserdi korraldaja kalendriaasta eelarvetulust vähemalt 10%. Selline lisatingimus oli meelevaldne ning seetõttu vastuolus PS § 12 lg-st 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega (RKPJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07).

Riigikohus tunnistas kehtetuks KeTS alusel Vabariigi Valitsuse määrustega kehtestatud vee erikasutusõiguse eest ja kaevandamisõiguse eest nõutavate tasumäärade tõstmise olukorras, kus varasemalt oli 01.01.2010 jõustunud määrustega 2010. kuni 2015. aastaks aastate kaupa erinevad vee erikasutusõiguse ja kaevandamisõiguse tasumäärad, kuid 2012. a määruseid muudeti ja nähti aastateks 2013, 2014 ja 2015 ette kõrgemad tasumäärad. Riigikohus leidis, et tasumäärade tõstmine riivas ettevõtlusvabadust koosmõjus õiguspärase

ootuse põhimõttega ja tuginedes PS §-dele 10 ja 31 tunnistati tasumäärade tõstmine põhi-seadusvastaseks (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13). Hilisemas otsuses leidis Riigikohus siiski, et tähtajaliselt fikseeritud õlleaktsiisi määra tõus oli põhiseadusega kooskõlas (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13). Muu hulgas kommenteeris Riigikohus, et ka 01.07.2015 jõustunud MKS § 4¹ (mille kohaselt peab maksuseaduse või selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud) on põhiseadusliku *vacatio legis*-nõude täpsustamine seaduses, mille järgimine võib, aga alati ei pruugi tagada regulatsiooni kooskõla põhiseadusega tähendust.

9. Seadusereservatsiooni klausel hõlmab lisaks maksudele ka kõiki muid avalik-õiguslikke makseid. Kommenteeritavas paragrahvis on toodud nende maksetena koormised, trahvid, lõivud ja sundkindlustuse maksed. Neid mõisteid tuleb tõlgendada võimalikult laialt, nii et see hõlmaks kõiki avalik-õiguslikke tasusid (RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00). Lihtseadustes toodud definitsioonid saavad olla ainult abiks paragrahvi tõlgendamisel, need ei saa mingil juhul seadusereservatsiooni kaitseala piirata. Paragrahvis sisalduvate terminite abil loetletakse avalik-õiguslike tasude mitmeid sisulisi tunnuseid. Riigi kehtestatud mis tahes avalik-õiguslik tasu on alati sobitav mõne kommenteeritavas paragrahvis sisalduva mõiste alla ning allub seetõttu seadusereservatsiooni klauslile.

Paragrahvi rakendusala jäävad välja juhud, mil seadusega on tehtud kohustuseks kasutada eraõiguslike isikute pakutavaid teenuseid (nt kohustuslik audiitorikontroll, kohustus hinnata keskkonnamõjusid, läbida töökaitsealane kooolitus jne). Selliste kohustuste kehtestamisel tuleb juhinduda PS §-s 3 väljendatud põhimõttest, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

10. Koormis on mitterahalise iseloomuga kohustus. RKSKS lubab sõjaajal kehtestada selliseid koormisi nagu vara sundvõõrandamine, sundkasutus, sundvaldus ja veokohustus. RiKS ja HOS näevad ette töökohustuse eriolukorra ajal või riigikaitseülesannete täitmiseks. Omavalitsused võivad kehtestada koormisi heakorra tagamiseks tehtavate töödena (vt § 157 kom 2). Iseendale riik koormisi peale panna ei saa.

11. Trahv on rahaline karistus, mille eesmärk on sundida isikut lõpetama seadusvastane käitumine ning hoidma õigusrikkujat ja teisi isikuid uute õigusrikkumiste toimepanemisest tulevikus (eri- ja üldpreventsioon). Tulenevalt trahvi eesmärgist on nõutav, et selle suurus vastaks õigusrikkuja tegevuse raskusele, süü vormile jne. Trahvi suurus võib sõltuda ka süüdlase sissetulekust. Konkreetse karistuse määra peab saama otsustada asja läbivaatav organ või ametiisik, maksude ja lõivude määramine sellisel viisil ei ole võimalik. Erinevalt maksust ja lõivust ei saa riik iseendale trahve määrata, sest see oleks vastuolus trahvi olemusega.

Kuriteo eest näeb rahalise karistuse ette KarS (vt § 3 lg 3 ja § 44). Väärteo puhul nähakse rahaline karistus ette KarS-s või eriseaduses (vt KarS § 3 lg 4 ja § 47 lg 1). Põhiseaduse tähenduses kuuluvad trahvide hulka ka haldusõiguslikud mittekaristusliku iseloomuga mõjutusvahendid, nagu näiteks ATSS kohaselt määratav sunniraha või vastavalt KeTS-le määratav kõrgendatud määraga keskkonnatasu.

12. Seaduses sätestatud juhul on kindlustusvõtja kohustatud tasuma kindlustusmakset või -maksu ja hüvitamise kohustus on avalik-õiguslikul juriidilisel isikul või avalikku ülesannet täitval eraõiguslikul juriidilisel isikul (VÕS § 422¹ lg 2). Sundkindlustus erineb maksust selle poolest, et kindlustusmaks tasumisest tekivad kindlustataval varalised õigused kindlustusmaks saaja suhtes. Erinevalt lõivust ei ole sundkindlustuse puhul antav vastuhüve konkreetne, sest vastuhüve saamine on seatud sõltuvusse kindlustusjuhtumi saabumisest (nt haigestumine, pensioniikka jõudmine, töösuhte lõppemine). Sundkindlustuse eesmärk on riskide hajutamine. Sundkindlustusteks on Eestis praegu töötuskindlustus, kohustuslik kogumispension ning hoiuste ja investeringute tagamine. Sundkindlustuse tunnustele vastab ka sotsiaalmaks, kuigi formaalselt on tegemist maksuga. Sotsiaalmaksu laekumisi kasutatakse sihtotstarbeliselt pensioni- ja ravikindlustuse finantseerimiseks ning kindlustatule tagatavad hüved sõltuvad (kuigi mitte täielikult) tema eest makstud sotsiaalmaksu suurusest.

Seaduses sätestatud juhul on kindlustusvõtja kohustatud kindlustuslepingu sõlmima (VÕS § 422¹ lg 1). Kohustusliku kindlustuse kindlustuslepingu suhtes on kohaldatav konkreetne kohustuslikku kindlustust kehtestav seadus koos VÕS-st tulenevate eristustega. See tähendab, et kui seaduses pole mingeid tingimusi sätestatud, siis muus osas võivad pooled ise kokku leppida. Kohustuslikuks kindlustuseks on Eestis näiteks liikluskindlustus ja vabade elukutsete (notar, audiitor, kohtutäitur, advokaat) ametikindlustus, samuti töandjatele pandud kohustus kindlustada teatud kategooria töötajate või teenistujate elu (nt kaitseväeteenistujad, piirivalvurid, päästametnikud). Riik võib ise olla nii sundkindlustuse kui ka kohustusliku kindlustuse kindlustusvõtjaks, juhul kui õigustatud isikuks (kindlustatuks) on kolmas isik (töötaja või teenistuja).

13. Riigilõiv on tasu juriidilise toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Erinevalt maksust saab riigilõivu maksja konkreetse vastusoorituse. Riigilõivu eesmärk on riigi poolt tehtava toimingu kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt. Riigilõivude tasumise korra ning toimingute loetelu koos tasumääradega sätestab RLS. Riigilõivu maksjaks võivad olla lisaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele ka riigi- ja omavalitsusasutused. Selle kaudu tagatakse parem ülevaade riigiasutuste huvides tehtavate toimingute mahust, mis võimaldab omakorda täpsemalt ja õigemini kalkuleerida riigilõivu määrasid.

Kuigi RLS § 4 sätestab kulupõhimõtte, mille kohaselt riigilõivumäär kehtestatakse lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest, ei pea riigilõivu suurus alati olema ranges vastavuses tehtava toimingu kuludega. Sellist vastavust on paljudel juhtudel väga raske kontrollida. Lõivu suurus võib sõltuda toimingu eesmärgist ja tähendusest taotleja jaoks. Sellisele võimalusele viitab ka RLS § 4 lg 2 („Toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäär kehtestada kulupõhimõttest erinevalt“). Lõivud nagu maksudki võivad olla riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks (alates sellest, milliseid riigi kulutusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest).

Lõivu või selle suuruse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, kas lõivu maksmise kohustus takistab põhjendamatult isikul mõne põhiõiguse realiseerimist. Viimasel ajal on see teema olnud aktuaalne eelkõige kohtuasjade riigilõivudega seoses. Riigilõiv ei tohi ebaproportsionaalselt piirata kohtusse pöördumise ja kohtuotsuse edasikaebamise õigust (PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 5). Riigikohtu üldkogu on selgitanud, et põhiseaduse järgi on lubatav

eesmärk, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahaliste vaidluste puhul riigi tehtavad kulud õigusemõistmisele eelkõige menetlusosaliste endi makstavate lõivude arvel, st teised maksumaksjad ei pea seda menetlust vähemalt üldjuhul finantseerima. Küll ei saa seda põhimõtet laiendada selliselt, et samamoodi peaks menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidlusi riigiga või ka nt süüteo menetlusi (RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10). Riigilõivu legitiimseks eesmärgiks põhiseaduse tähenduses on ka menetlusökonoomia, et vältida põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemist, kuna see võib kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul (RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09). Legitiimseks ei saa lugeda kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu ja finantseerida sellest riigi muid kulutusi, juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökonoomia tagamiseks. Eestis on tekitanud mitmeid probleeme alates 01.01.2009 RLS-s riigilõivude tõstmine mitu korda (kaks kuni viis korda). Riigikohus on teinud rohkelt lahendeid, kus sisuliselt RLS-s ühte redaktsiooni on ridade kaupa tunnistatud põhiseadusvastaseks seoses ebaproportsionaalsusega, s.o kõrge lõiv võib olla sobiv abinõu menetlusökonoomia ja õigusemõistmise kulude osalise kandmise eesmärgi täitmiseks, kuid seda ei saa pidada vajalikuks (RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11; RKÜKo 06.03.2012, 3-2-1-67-11).

Riigikohus on hinnanud mitmetes kaasustes riigilõivu suuruse põhjendatust sõltuvalt avalduse esitamise viisist (elektroonselt e-toimiku kaudu madalam lõivumäär) ning leidnud, et selline vahetegu pole proportsionaalne (RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13; RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-16-14; RKPJKo 10.03.2014, 3-4-1-6-14; RKPJKo 26.05.2014, 3-4-1-12-14; RKPJKo 19.05.2014, 3-4-1-10-14; RKPJKo 10.06.2014, 3-4-1-14-14; RKPJKo 27.03.2014, 3-4-1-2-14; RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-17-14).

14. Riiklik lõiv kommenteeritava paragrahvi tähenduses on laiem mõiste kui riigilõiv. PS ei nõua, et riiklikud lõivud peaksid olema sätestatud ühes seaduses. Riiklikuks lõivuks võib olla ka seaduses sätestatud muu nimetusega tasu riigi- ja omavalitsusasutuste poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja kasutamise eest. Selliseid tasusid ei pea ilmingimata nimetama lõivuks. Kuna niisuguste tasude suurus sõltub vastusoorituse iseloomust, siis ei ole nõutav, et seadus sätestaks konkreetsed tasumäärad, kuid kindlasti peab seaduses olema sätestatud tasu maksmise kohustus ning tasu suuruse arvutamise alused (nt viidatakse konkreetsetele kuludele, tunnitaskudele jne). Lõivul võib olla kontsessioonimakse iseloom, mille puhul võetakse tasu õiguse eest kasutada piiratud ressursse (nt maardlate kaevandamisõiguse tasu, vee erikasutuse tasu ja muud keskkonnakasutuse tasud, aga ka telefoni lühinumbrite, ringhäälingulubade või mobiilsidekanalite kasutamise tasu). Avalik huvi on siin ressursside säästlik ja efektiivne kasutamine. Kontsessioonimaksete puhul on mõeldav ka enampakkumise korraldamine (nt mobiilside litsentside müük).

Riiklike lõivude hulka kommenteeritava paragrahvi tähenduses kuuluvad veel näiteks FIS-s sätestatud järelevalvetasu, mitmetes seadustes ettenähtud tasud teatud toimingute, elektrooniliste registrite kasutamise, avaliku asja (teed, sillad, tunnelid) kasutamise eest või avaliku võimu poolt osutatud teenuste eest, mis ei allu eraõiguslikule regulatsioonile (nt õppemaks riiklikus õppeasutuses). Riigikohtu praktikast võib nimetada veel MSOS-s sätestatud tuletornija jäämurdetasu (RKTko 20.06.2008, 3-2-1-55-08), VKVS alusel kehtestatud varumakset

(RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07) ja õhusõidukite lennukõlblikkuse kontrolli kulude tasumise kohustust (RKPJKo 01.07.2008, 3-4-1-6-08). Riikliku lõivu hulka võib lugeda ka riigituludesse arvatava kautsjoni (RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07) ja riigi kasuks väljamõistetud kohtukulude hüvitised. Samuti kuuluvad riiklike lõivude hulka vabakutseliste riigiametnike ametitoimingute eest võetavad tasud (kohtutäituri tasu, notari tasu). Ka nende tasude määrad peavad olema sätestatud seadusega. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (RKPJKo 19.12.2003, 3-4-1-22-03).

15. Kuna PS § 157 lg 2 ei hõlma lisaks maksudele muid kohaliku omavalitsuse kehtestatavaid avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, siis kehtib kommenteeritav paragrahv ka kohalike omavalitsusüksuse poolt võetavatele tasudele (RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p-d 55–56). See tähendab, et kõik avalik-õiguslike toimingute eest võetavad tasud peavad olema sätestatud riikliku lõivuna seaduses ning kehtima kohustuslikuna kõikides omavalitsusüksustes (seadus võib näiteks nii nagu maamaks ette näha lõivumäära alam- ja ülempiiri või lubada valla- või linnavolikogul kehtestada lõivusoodustusi). Teine alternatiiv oleks sätestada lõiv KoMS-s, sel juhul oleks igal omavalitsusüksusel ise õigus otsustada vastava tasu kehtestamine oma haldusterritooriumil (selline otsus tehti nt parkimistasu puhul, mis vastab osaliselt nii maksu kui avalikõigusliku teenustasu tunnustele, vt RKÜKo 07.12.2001, 3-1-1-27-01).

Riigikohtu praktikast võib tuua mitmeid näiteid kohalike omavalitsuste kehtestatud ebaseaduslike tasude kohta: Tallinna vanalinna sissesõidu tasu (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98), Narva linnas transiittranspordi platsi kasutamise tasu (RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00; RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10), Tallinna kesklinnas tänavakaubanduse kauplemiskohtade tasu (RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02).

PARAGRAHV 114

Riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus.

1. Paragrahvis nimetatud seaduseks on RVS. Selle seaduse alusel on Vabariigi Valitsus andnud välja hulga määrusi. RVS ei reguleeri riigi kui omaniku õigusi ja kohustusi suhetes teiste isikutega. Need suhted jäävad tsiviilõiguse normide (eelkõige AÕS ja VÕS) reguleerida. Sätte eesmärk on reguleerida riigiasutuste omavahelisi suhteid riigi vara valitsemisel, et oleks tagatud riigi vara heaperemehelik kasutamine. Riigi vara suhtes ei kehti PS §-s 32 toodud omandi kaitse põhimõtted. Riigi vara üleandmist teistele isikutele või üleandmist teise riigiasutuse kasutusse võib reguleerida ka seadusest alamal seisvate õigusaktidega, juhindudes PS § 114 alusel välja antud RVS-st.

RVS-s sätestatud ning nimetatud seaduse alusel väljaantud määrustes konkretiseeritud eeskirjad kehtivad vaid sellise riigivara suhtes, mis on kantud riigivara registrisse ja nii-öelda püsivalt riigi oma. RVS ei kohaldata omandireformi käigus toimunud vara tagastamisele, munitsipaliseerimisele ja erastamisele.

Samuti ei reguleeri RVS riigivara soetamist. Vara soetamine või kasutuslepingute alusel kasutusse võtmine toimub vastavalt riigieelarves selleks otstarbeks ettenähtud summadele ning RHS-s sätestatud menetluse kohaselt.

2. TsÜS § 25 lg 2 kohaselt on riik ja kohaliku omavalitsuse üksus avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Kommenteeritav paragrahv puudutab riigile kui avalik-õiguslikule juriidilisele isikule kuuluvat vara. Munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu. Muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud valdavad, kasutavad ja käsutavad oma vara vastavalt RVS sätetele, kui vastava isiku tegevuse aluseks olevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Riik teostab juriidilise isiku tsiviilõigusi ja täidab tsiviilkohustusi oma asutuste kaudu. Riigivaraga seotud õigusi ja kohustusi täidab riik riigivara valitsejate kaudu, kelleks on RVS kohaselt Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohus, Riigikantselei ja ministeeriumid, erandjuhtudel ka Maa-amet ja Riigimetsa Majandamise Keskus. Riigivara valitsejal on kõik seadusest tulenevad omaniku, aktsionäri, liikme jne õigused.

3. TsÜS § 66 kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum. Kommenteeritavas paragrahvis on mõistel „vara“ kitsam tähendus, mis hõlmab vaid riigi omandisse kuuluvaid asju ja varalisi õigusi (esemeid). Valdamine on tegelik võim asja üle, kasutamine on asja kasulike omaduste tarbimine ning käsutamine on asja saatuse üle otsustamine. RVS kõige olulisemateks säteteks tuleb pidada neid, mis reguleerivad riigi vara käsutamist, st kasutada andmist, võõrandamist ning kasutamiskõlbmatu vara mahakandmist ja hävitamist. Seaduses toodud piirangute eesmärk on tagada riigi vara otstarbekas ja efektiivne kasutamine ning tehingute läbipaistvus.

4. Riigi vara hulka kuuluvad ka osalused eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Riik võib omandada osalusi aktsiaseltsides ja osaühingutes, olla mittetulundusühingu liige ja sihtasutuse asutaja. Keelatud on riigi osalemine täis- ja usaldusühingus ning tulundusühistus (v.a hooneühistu), samuti sellistes välismaistes juriidilistes isikutes, mille liikmel on piiramatu vastutus. Riigi osalemist rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides (nt Rahvusvaheline Valuutafond või Euroopa stabiilsusmehhanism) reguleerivad välislepingud (vt § 116 komm 8), RVS selliste organisatsioonide osalustele ei kehti. Riigi vara paigutamisel mitterahalise sissemaksena eraõigusliku juriidilise isiku kapitali muutub see vara eraõigusliku juriidilise isiku omandiks ega allu enam RVS regulatsioonile. Riik saab tema osalusega juriidilise isiku varaga tehingute tegemist kontrollida ainult oma esindajate kaudu selle juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorganites. RVS kehtib riigile kuuluvate aktsiate või osade võõrandamisel.

PARAGRAHV 115

Iga aasta kohta võtab Riigikogu seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust.

Valitsuse ettepanekul võib Riigikogu eelarveaasta kestel vastu võtta lisaelarve.

1. Riigieelarve vastuvõtmine on üks olulisemaid parlamendi suveräänsuse elemente. Riigieelarve võetakse vastu seadusena. Riigieelarve ei ole seadus, kuid seda menetletakse nagu seadust, mitte nagu avaldust või otsust. Riigieelarve kuulutab välja Vabariigi President ning see tuleb avaldada Riigi Teatajas. Presidendil on õigus jätta eelarve välja kuulutamata ning saata Riigikogule uueks arutamiseks. Riigieelarve allub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusele, Riigikohus saab tunnistada riigieelarve tervikuna PS-ga vastuolus olevaks.

Riigieelarve võetakse Riigikogus vastu lihthäälteenamusega. Konkreetse aasta riigieelarvet ei tohi segamini ajada PS § 104 lg 2 p-s 11 nimetatud RES-ga. RES on PS §-s 117 nimetatud „riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korda puudutav seadus“. Lisaks riigieelarve vastuvõtmisele peab Riigikogu kinnitama ka eelarve täitmise aruande (PS § 65 p 6) (selle kohta vt § 117 komm 5).

Riigieelarvet menetletakse Riigikogus küll nagu tavalist seadust, kuid PS-st ja RES-st tulenevalt on riigieelarve menetlemiseks ette nähtud üsna palju erisusi. Riigieelarve eelnõu saab algatada ainult valitsus. Muudatuseettepanekute algataja peab esitama rahalised arvestused (PS § 116). Riigieelarvet võib jõustada tagasiulatuvalt (PS § 118). Eelarve küsimusi ei saa panna rahvahääletusele (PS § 106). Eelarve küsimused hõlmavad nii eelarve vastuvõtmise korda reguleerivaid seadusi (RES, KOFS) kui ka riigieelarvet ennast. Riigieelarvet ei saa kehtestada, muuta ega tühistada presidendi seadlusega (PS § 110).

Eesti 1920. a PS § 85 sätestas, et „iga aasta kohta seatakse riigi sissetulekute ja väljaminekute üldine eelarve kokku“. 1937. a PS-s oli riigieelarvele pühendatud terve IX ptk (§-d 103–107), mis reguleeris põhjalikult riigieelarve menetlemist.

2. Riigieelarve on formaalne seadus, oma sisult on see üksikakt. Riigieelarve ei sisalda õigusnorme, vaid volitusi riigieelarves nimetatud kulude tegemiseks kindlaksmääratud asutuste poolt konkreetsetel perioodil. Riigieelarve vastuvõtmise teel annab seadusandlik võim täidesaatvale võimule loa riigi raha kulutamiseks, kontrollides sellega valitsuse tegevust ning seades sellele piirid. Riigieelarvet võib käsitada riigi majandusplaanina eelolevaks aastaks, samuti parlamendi iga-aastase usaldusavaldusena valitsusele ja tema kavatsitava poliitika. Riigieelarve ei muuda ühtegi seadust. Kõik muudatused riigi tulusid ja kulusid mõjutavaates seadustes tuleb teha enne riigieelarve vastuvõtmist. Mõnes riigis on kujunenud tava, et koos riigieelarvega võtab parlament vastu seaduse, millesse on koondatud kõik vajalikud seadusemuudatused (aeg-ajalt on seda ka Eestis praktiseeritud, nt 2009. a lisaelarvete või 2012. a riigieelarve menetlemisel).

Riigieelarve õigusliku iseloomu kohta on avaldatud mitmeid seisukohti. Näiteks on väidetud, et riigieelarve on normatiivakt selliste kulude osas, mille tegemise kohustust ei tulene ühestki seadusest. Kui lugeda riigieelarvet õigustloovaks aktiks, siis allub riigieelarve õiguskantsleri järelevalvele (vt PS § 139). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ei ole tähtsust, kas tegemist on formaalse või materiaalse seadusega. Riigikohtu üldkogu on

asunud seisukohale, et seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitatakse õigustloova aktina (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00). Sellest lähtuvalt leidis üldkogu, et õiguskantsler võib kontrollida ka riigieelarve kulusid. Riigikohtunik Jüri Põld märkis sama otsuse eriarvamuses, et õiguse teoorias valitseva seisukoha järgi on riigieelarve kulude kirjed üksikjuhtumite regulatsioonid. Kulude kirjed ei sisalda õigusnorme.

Eesti praktika kohaselt võetakse ühe seadusena vastu nii konkreetse aasta riigieelarve kui ka eelarve rakendamiseks vajalikud õigusnormid (nt kohalikesse eelarvetesse maksitava toetuse arvutamise valem, rahvapensioni ja lastetoetuse määr, riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgeim määr jne). Need normid peaksid olema eraldi seaduses, mitte riigieelarves. Riigikohtunik J. Põld on oma eriarvamuses märkinud, et PS § 115 lg 1 märgibki aastaelarve seaduse sisuna vaid riigi tulude ja kulude eelarvet. Loomulikult ei ole seadusandjal keelatud võtta koos eelarvega samas õigusaktis vastu ka õigusnorme, kuid see asjaolu ei anna alust väita, et riigieelarve tervikuna muutub normatiivaktiks. Põhiseaduse tähenduses kujutab riigieelarve endast vaid tulude, kulude ja finantseerimistehingute kirjeid.

3. Riigieelarve on internne akt, sest seal sisalduvad käitumisjuhised on adresseeritud täidesaatvale võimule. Riigieelarve on impersonaalne ja kompleksne akt, mis hõlmab kogu riigihaldust tervikuna ja teatud perioodi kõiki majandustehinguid. Tihti võib pärast riigieelarve vastuvõtmist anda täidesaatev võim eelarvet konkretiseerivaid korraldusi. See aga ei muuda veel eelarvet üldaktiks.

Riigieelarve kirjetest ei teki haldusvälistele isikutele õigusi ega kohustusi. Riigieelarve kulukirje ei anna õigust nõuda konkreetse summa väljamaksmist konkreetsele isikule. Isiku nõudeõigus ja riigi kulukohustus saab tekkida kas seaduse (ametnike palgad, pensionid, toetused) või lepingu (kaupade ja teenuste ostmine, laenu tagasimaksed) alusel. Ka siis, kui subjektiivset õigust tekitav haldusakt või leping pärineb riigieelarve vastuvõtmisele järgnevast perioodist, ei saa väita, et riigieelarve oleks subjektiivset õigust loov akt. Kulutuse planeerimine riigieelarves ei anna vastavale asutusele õigust seda summat oma äranägemisel tervikuna kulutada – kui puudub materiaalõiguslik alus väljamakse tegemiseks, siis riigieelarve ei saa seda asendada. Asjaolu, et riigieelarves ei ole kuluobjekti ette nähtud, ei vabasta riiki ühegi seadusest, haldusaktist või lepingust tuleneva kohustuse täitmisest. Samuti ei anna riigieelarve tulukirjed (maksud, lõivud, trahvid) riigile nõudeõigust ühegi subjekti suhtes, nõudeõiguse aluseks on siiski vastavad maksu- jm seadused.

4. Riigieelarve peab sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid (kõikehaaravuse põhimõte). Kõik tulud, mida saavad riigi kui avalik-õigusliku juriidilise isiku asutused, peavad olema kajastatud riigieelarves. Kohalike omavalitsuste ning teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute tulused ega kulusid riigieelarves ei kajastata, riigieelarves näidatakse ainult vastavatele subjektidele edasiantavad maksutulud, neile antavad toetused või nendelt laekuvad kasumieraldised (nt Eesti Pangalt). Riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarved on lahutatud (vt ka § 157 komm-d).

Sellest põhimõttest kinnipidamisega oli pikka aega probleeme. Alles 2000. aastal lülitati riigieelarvesse riigiasutuste majandustegevuse tulud (nn omatulud). Kuni käesoleva ajani kinnitatakse näiteks Riigimetsa Majandamise Keskuse eelarved Vabariigi Valitsuse määrusega, kuigi Riigikohus on märkinud, et selline olukord on vastuolus PS kommenteeritava paragrahviga (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00).

Eristatakse neto- ja brutoeelarvet. Brutoeelarves on kõik tulud ja kulud toodud täismahus. Netoeelarves kajastatakse mõnel juhul tulude ja kulude vahe (nt riigi vara võõrandamise korral arvatakse saadud tulust maha võõrandamiseks tehtud kulutused ning eelarvesse kantakse netotulu). Eelarve kõikehaaravuse põhimõtte ei samastu brutoeelarve nõudega. RES kohaselt tuleb Eestis eelarved koostada brutopõhimõttel, kuigi PS seda otseselt ei nõua.

5. Ühe aruandeperioodi tulud ja kulud peavad olema kajastatud ühes eelarves (ühtsuse põhimõtte). Riigikogus vastu võetud aastaelarve peab andma tervikliku ülevaate riigi majandustegevusest eelarveaastal. Kommenteeritav säte peab välistama mis tahes eelarvevälise, eri- või salafondi (musta kassa) olemasolu, millest tehtaks väljamakseid seadusandja teadmata. Riigieelarves peavad olema kajastatud ka need väljaminekud, mis kujutavad endast riigisaladust (nt relvastuse soetamiseks tehtavad kulud, julgeolekuasutuste ülalpidamiskulud), riigisaladuse hoidmine tagatakse sellega, et neid kulusid eelarves ei liigendata.

6. Riigieelarve üksikud tulu- ja kuluartiklid ei ole üksteisest sõltuvuses (universaalsuse põhimõtte). Üldjuhul ei ole riigieelarve tulude puhul kindlaks määratud sihtotstarbelist kulutamist, st tulud tervikuna on mõeldud finantseerimaks kulusid tervikuna. Erandina on siiski teatud tulu liikide osas ette nähtud sihtotstarbeline kasutamine. Näiteks on sotsiaalmaks sihtotstarbeline maks, millest finantseeritakse pensioni- ja ravikindlustust. Teoreetiliselt oleks õigem käsitada sotsiaalmaksu sundkindlustusena ning suunata vastav raha avalik-õiguslikesse fondidesse ilma riigieelarve vahendusega. Maksulaekumiste sihtotstarbelise kasutamise näiteid võib tuua veel teisigi (nt 3,5% alkoholi- ja tubakaaktsiisist laekub Eesti Kultuurkapitalile, hasartmängumaksu laekumine jagatakse mitmesuguste programmide toetuseks, suur osa keskkonnakasutusest laekuvast rahast eraldatakse sihtasutusele keskkonnaprojektide finantseerimiseks), kuid need erandid on riigieelarve mahtu arvestades ebaolulise tähtsusega.

7. Riigieelarve võetakse vastu iga aasta kohta (aastase kehtivuse põhimõtte). Eelarve on tähtajaline seadus, mis kaotab automaatselt kehtivuse tähtaja möödumisel (eelarveaasta lõppedes). PS ei määra eelarveaasta algust ja lõppu, see on jäetud seaduse reguleerida. Eestis on nii riigi kui ka omavalitsuste eelarveaastaks kalendriaasta (RES § 27 lg 2, KOPS § 4 lg 1), kuid vajaduse korral võib eelarveaastaks olla mis tahes muu 12-kuuline periood. Varasema praktika kohaselt koostati riigieelarvet kassapõhise arvestuspõhimõtte kohaselt, mis tähendab, et tulud ja kulud võetakse arvesse tegeliku laekumise või tasumise järgi. Alates 2017. aastast koostatakse Eestis riigieelarvet tekkepõhiselt, mis tagab parema ühilduvuse finantsaruandluse ja -statistikaga. Hoolimata sellest, et eelarveperiood on vaid üks aasta, peab täidesaatev võim korraldama tulude ja kulude, laenude ja investeeringute planeerimise ja prognoosimise pikemaks perioodiks. Pikaajalist finantsplaneerimist reguleeritakse mitmetes RES sätetes (nt RES § 15 viitab rahandusprognoosile, mis on riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu aluseks, samuti sisaldab RES sätteid strateegilise planeerimise kohta, vt § 19).

8. Riigieelarve tuleb vastu võtta enne arvestusaasta algust (eelnevuse põhimõtte). Eelarve on oma olemuselt tulevikku suunatud prognoos, mis ei pruugi alati planeeritud kujul täituda. Riigieelarve puudumine ei tohi aga takistada riigi funktsioneerimist. Juhul kui Riigikogu ei

ole eelarveaasta alguseks riigieelarvet vastu võtnud, võib valitsus teha kulutusi kuni 1/12 ulatuses eelmise aasta eelarvest. Selline olukord ei ole ajaliselt piiratud ning kestab kuni eelarve vastuvõtmiseni (lähemalt vt § 118 komm).

9. Riigieelarves planeeritavad tulud ja kulud peavad võimalikult täpselt vastama tege-
likkusele (tõepärasuse põhimõte). Vastasel juhul tekiks valitsusel eelarve täitmisega tõsiseid
raskusi ning ta oleks sunnitud pidevalt algatama Riigikogus lisaelarveid või eelarve muut-
mise seadusi. Eelarve tõepärasuse tagamiseks on ette nähtud tavalisest seadusest erinev
menetluskord. Riigieelarve eelnõu saab algatada ainult valitsus, sest valitsus peab vastu-
tama eelarve täitmise eest. Kõige olulisemad tõepärasuse tagatised sisalduvad PS § 116
nõuetes, kuid RES näeb ette veel täiendavaid abinõusid.

10. Riigieelarve tulude summa peab võrduma kulude summaga (tasakaalustatuse põhi-
mõte). Vahe tuleb teha formaalse ja sisulise tasakaalustatuse vahel. Juhul kui eelarve kulud
ületavad tulusid ning puudujäägi katteks võetakse laenu või kasutatakse reserve, kajas-
tatakse laen või reservieraldis eelarve tuluna ning riigieelarve on formaalselt tasakaalus.
Kui eelarve tulud ületavad kulusid, suunatakse ülejääk reservi või kantakse edasi järgmi-
sesse eelarveaastasse ning ka sel juhul on eelarve tasakaalus. Sellisel koostati Eestis eel-
arveid kuni 2003. aastani. Kehtiva RES kohaselt tuuakse eelarvetes eraldi jaotusena välja
finantseerimistingimused (nt tehingud hoiustega, aktsiatega, võlakirjadega, laenude andmine
ja võtmine). See võimaldab eelarves välja tuua sisulise tasakaalu, ülejäägi või defitsiidi.
Riigieelarves finantseerimistingimuna kajastatud kirjed on sõltuvalt tehingu sisust samuti tulu
või kulu kommenteeritava paragrahvi tähenduses.

RES § 6 kehtestab eelarvepositsioonide üldised tasakaalureeglid. See nõue tuleneb EL
õigusest. ELTL art 126 kohustab liikmesriike hoiduma ülemäärasest riigieelarve puudujäägist
ning näeb ette menetluse seda nõuet rikkuvate riikide korralekutsumiseks. ELTL protokollis 12
on toodud ka kontrollväärtused (nn Maastrichti kriteeriumid): kogu valitussektori eelarve-
puudujääk ei tohi ületada 3% riigi sisemajanduse kogutoodangust turuhindades ja valitsus-
sektori koguvõlg ei tohi ületada 60% SKP-st. Valitussektor hõlmab lisaks riigile ka kohalikke
omavalitsusi ja sotsiaalkindlustusfonde ning mõningaid riigi kontrolli all olevaid äriühinguid,
sihtasutusi ja mittetulundusühinguid. See tähendab, et riigieelarve koostamisel tuleb arves-
tada ka muude avaliku sektori eelarvete seisu ning nende puudujäägi korral seda tasakaa-
lustada riigieelarve või muu subjekti eelarve ülejäägiga.

Alates 01.01.2013 kehtiva majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhti-
mise lepingu (nn fiskaalpakt) art 3 lg 2 nõuab, et riigid fikseerivad eelarve tasakaalu reegli
eelistatavalt riikide põhiseaduses või „muus iga-aastase eelarveprotsessi suhtes siduvas ja
alalise iseloomuga õigusaktides“, et tagada reegli järgimine kogu eelarve protsessi jooksul.
Lepingu art 3 lg 1 kohaselt peavad lepinguga ühinenud riikide valitussektori koondeelarved
olema tasakaalus või ülejäägis, lisades ka võimalikud erandid ja kõrvalekalded. Viidatud
lepingust tulenevalt on ka võetud kasutusele struktuurse eelarvetasakaalu mõiste. Valitus-
sektori struktuurne eelarvepositsioon leitakse eemaldades nominaalsest positsioonist lisaks
majandustsükli mõjule (nn SKP lõhe) ka ühekordsed ja ajutised tegurid, mis võivad eelarve-
positsiooni „moonutada“.

11. Kõik riigieelarvega seonduvad dokumendid (eelarve projekt, selle seletuskiri ja muud lisad, vastuvõetud eelarve, lisaeelarved, riigieelarve täitmise aruanne) ning eelarvemenetlus on avalikud (avalikkuse põhimõte). Kui mõne asutuse kulude detailne loetelu on riigisaladus, siis riigieelarve kulupeatükke ei liigendata. Riigieelarve arutelud toimuvad Riigikogus avalikel istungitel. Riigieelarve avaldatakse Riigi Teatajas. Riigi majandusaasta koondaruanne (mis sisaldab ka riigieelarve täitmise aruannet) avaldatakse Rahandusministeeriumi veebilehel.

12. Riigieelarve, samuti lisaeelarve eelnõu esitamise õigus on ainult Vabariigi Valitsusel. Valitsus korraldab kogu riigiaparaadi tegevust ning ainult valitsus on suuteline välja tooma riigi rahalisi vajadusi tervikuna. Riigieelarve projekti ettevalmistamist korraldab Rahandusministeerium ning selle käigus esitavad kõik ministeeriumid ja muud riigiasutused oma ettepanekud ja kalkulatsioonid (vt § 117 komm 2).

Valitsus on kohustatud esitama riigieelarve projekti Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust (st hiljemalt 1. oktoobriks). PS-s ei ole antud käitumisjuhust olukorras, kus valitsus esitab riigieelarve projekti hilinenult või ei esita seda üldse. Selline tegevusetus ei too endaga kaasa automaatset valitsuse ametist lahkumist ega anna parlamendile õigust ise riigieelarve projekti koostada. Kuna PS §-s 119 sätestatud Riigikogu laialisaatmise nõude suhtes ei ole mingeid erandeid ette nähtud, on valitsusel võimalik provotseerida Riigikogu laialisaatmine sel teel, et ta lihtsalt ei esita Riigikogule eelarveprojekti.

13. Riigieelarve on valitsusele täitmiseks kohustuslik ja sellest kõrvalekaldumine ei ole lubatud. Eelkõige tuleb seda mõista kui keeldu teha eelarves ettenähtust suuremaid kulutusi. RES § 60 lg 1 sätestab sõnaselgelt, et riigiasutusel on õigus võtta kohustusi ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves kohustuse täitmiseks vahendid ette nähtud. Täiendavate kulutuste tegemiseks tuleb algatada lisaeelarve (vt komm 7).

Täidesaatev võim ei ole seotud mitte ainult eelarve kogumahuga, vaid ka eelarves sätestatud tulude ja kulude liigendusega. Riigieelarves määratud kulude otstarvet on võimalik muuta vaid riigieelarve muutmise teel. Samuti ei tohi täidesaatev võim teha tehinguid ega võtta riigile kohustusi, mis mõjutaksid tulevaste aastate riigieelarveid, näiteks laenu andmine või võtmine, finantsvara omandamine, annetuste tegemine, garantiide andmine, aga ka kapitalirendi tingimustel vara soetamine (täpsemalt vt RES § 60 lg 2, erandite kohta vt RES § 60 lg 4). Kuigi RES § 75 kohaselt peab Rahandusministeerium jälgima riigieelarve täitmist, puudub praktikas toimiv mehhanism, mis võimaldaks takistada teistel ministeeriumidel keelatud tehingute tegemist või eelarves etteantud sihtotstarbest kõrvalekaldumist.

Kuna riigieelarve on siiski tulevikku suunatud akt, mis rajaneb prognoosidel, peab eelarve olema piisavalt paindlik, et täidesaatev võim suudaks eelarvet ka tegelikult täita. Kui eelarve oleks liiga detailne, siis peaks valitsus pidevalt algatama eelarve muudatusi ja lisaeelarveid, et eelarvet tegeliku eluga kokku viia. Selle vältimiseks delegeerib RES eelarve kulude detaile jaotuse teatud osas täidesaatevale võimule. Selleks näeb seadus ette eelarveklassifikaatori (RES § 29). Põhiseadusliku institutsiooni eelarve tegevuspõhise liigendamise otsustab Vabariigi Valitsus põhiseadusliku institutsiooni algatusel. Selle liigenduse raames toimub vahendite jaotamine vastavalt RES §-le 31.

Samuti võidakse riigieelarves anda õigusi teha kõrvalekaldeid ettenähtud kulukirjest. RES § 32 lubab ette näha „piirmäärata vahendid“, mis tähendab, et väljamakseid võib teha

vastavalt väljamakse aluseks oleva tulu laekumisele või seaduses ettenähtule. RES § 58 lg 1 näeb ette, et riigieelarves moodustatakse Vabariigi Valitsuse reserv, millest tehakse eraldi ettenägematuteks kuludeks, investeeringuteks ja finantseerimistinguteks, mida ei ole võimalik riigieelarve eelnõu menetlemisel planeerida. Kui eespool viidatud abinõud osutuvad siiski ebapiisavaks, peab valitsus algatama kehtiva riigieelarve muutmise.

14. Kehtivat riigieelarvet saab aasta kestel muuta kahel viisil – eelarve muutmise ja lisa-eelarve kaudu. Riigieelarve muutmisega on tegemist siis, kui muudetakse kulude otstarvet, kuid kulude üldsumma jääb samaks (RES § 43 lg 1). Kui eelarve kulude kogumaht suureneb või väheneb, siis tuleb vastu võtta lisa-eelarve (RES § 44 lg 1). Aasta jooksul võib vastu võtta ka mitu lisa-eelarvet ja eelarve muudatust. Kui tavaliselt kasutatakse lisa-eelarvet kavandatud paremini laekunud tulude täiendavaks jagamiseks, siis negatiivseid lisa-eelarveid, millega vähendatakse eelarve tulude ja kulude mahtu, on tulnud Eestis vastu võtta 1999., 2008. ja 2009. aastal.

Nii riigieelarve muutmise seaduse eelnõu kui ka lisa-eelarve menetlemine käib RES kohaselt põhimõtteliselt ühtmoodi. Riigieelarve kulusid suurendava lisa-eelarve eelnõu esitatakse Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta lõppu. Riigieelarve kulusid vähendava lisa-eelarve eelnõu tuleb Riigikogule esitada vähemalt kaks kuud enne eelarveaasta lõppu. Piirangud ei kehti, kui eelarve muutmine või lisa-eelarve koostamine toimub eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise tõttu. Lisa-eelarve eelnõu saab Riigikogus algatada ainult Vabariigi Valitsus ning lisa-eelarve koostamisel tuleb läbida ettevalmistav protseduur samamoodi kui põhieelarve (nt kooskõlastamised Rahandusministeeriumis jne; vt RES §-d 34–38). Riigieelarve muutmist võivad algatada ka teised PS §-s 103 loetletud institutsioonid, kuid sealjuures tuleb arvestada PS §-s 116 toodud nõuet lisada rahalised arvestused, mis näitaksid muudatuste katteallikaid.

Eestis on eelarve täitmisel ettetulevate kõrvalekallete puhul ainsaks lahenduseks kas eelarve muutmine või lisa-eelarve vastuvõtmine Riigikogus. Isegi sõjaseisukorra ajal peab valitsus esmalt esitama Riigikogule lisa-eelarve eelnõu ja alles siis saab ta kiireloomuliselt otsustada seda eelnõu kohe rakendada (RES § 45 lg 3).

PARAGRAHV 116

Riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad.

Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega.

1. Paragrahvi eesmärk on takistada populistlike ja läbimõtlematute otsuste tegemist riigieelarve menetlemisel. Parim viis valijate toetuse saamiseks on kahtlemata majanduslike soodustuste kaudu, olgu siis maksude vähendamise või riigieelarvest makstavate toetuste suurendamise teel. Kuna riigieelarve vastuvõtmine on parlamendi ainupädevus ning valitsusel ei ole õigust vastuvõetud eelarvest kõrvale kalduda, siis tuleb tagada, et vastuvõetud eelarve oleks tasakaalus ning et valitsus oleks suuteline eelarvet täitma.

2. Kommenteeritav paragrahv nimetab otseselt kahte juhtumit: Riigikogu menetluses oleva riigieelarve eelnõu muutmise ettepaneku ning jõustunud riigieelarve muutmise eelnõu algatamine, kuid paragrahvis sätestatud nõuet tuleb rakendada ka lisaelarve eelnõule ja riigieelarve muutmise eelnõule muudatusettepanekute tegemisel (vt § 115 komm 14). RES § 40 lg 2 toob veel ühe täiendava piirangu: riigieelarve eelnõu muutmise ettepanek ei või põhjustada struktuurset riigieelarve puudujääki, selle suurenemist ega struktuurse ülejäägi vähenemist. See tähendab, et kui valitsus esitab Riigikogule ülejäägiga või puudujäägiga eelarve eelnõu, siis peab Riigikogus vastu võetud eelarve olema sama suure üle- või puudujäägiga ka siis, kui eelarve tulude ja kulude mahtu muudetakse.

Kui eelnõu või muudatusettepanek tingib eelarve tulude vähendamise, eelarve kulude suurendamise või eelarves ühe kulutuse suurendamise teise kulutuse arvelt, siis peab algataja kohe eelnõu esitamisel lisama eelnõu seletuskirjas rahalised arvestused, mis näitavad kulude katteks vajalikud tuluaallikad. Kui algataja arvestusi ei esita, siis ei ole Riigikogul õigust eelnõu menetlusse võtta või muudatusettepanekut arutada. PS ega RES ei täpsusta, kui põhjalikud peavad algataja esitatud arvutused olema. Arvestused peavad näitama ära kulude katteks vajalikud tuluaallikad. Tegeliikkuses tehakse tihti ettepanekuid suurendada ühte kuluartiklit teise arvelt. Sel juhul peab eelnõu algataja selgitama, et kärbitav kuluartikkel on sellisel kujul piisav ning näitama, et kulutuse vähenemine ei ole vastuolus kommenteeritava paragrahvi lg-ga 2.

3. Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega. RES § 38 lg 2 selgitab, et Riigikogule esitatav riigieelarve eelnõu peab vastama avaldatud õigusaktidele ja enne riigieelarve esitamist Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogus algatatud eelnõudele. Esitatavas riigieelarve eelnõus võib olla arvesse võetud Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogus algatatud eelnõudes Riigikogu menetluses tehtud muudatusi. Kehtiv RES ei nõua enam sõnaselgelt välislepingutega arvestamist, kuid kuna välislepingud on Eesti õigussüsteemi osa ning need seisavad oma õigusjõult Eesti seadustest kõrgemal, peab PS § 115 kohaselt riigieelarve sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid, sõltumata sellest, millisel õiguslikul alusel kulude tegemise kohustus baseerub.

Riigieelarve kulude vähendamine võib toimuda kas lisaelarve või riigieelarve muutmise seaduse vastuvõtmise teel nii valitsuse poolt algatatuna kui ka muudatusettepanekuna. Riigieelarve eelnõusse võetud kulude vähendamine saab toimuda Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõusse muudatuste tegemisega. Keeld on eelkõige adresseeritud Riigikogu liikmetele. Kommenteeritav paragrahv lähtub eeldusest, et Vabariigi Valitsuse esitatud riigieelarve eelnõu sisaldab kõiki seadustest tulenevaid kulusid.

4. Paragrahvi on võimalik rakendada üksnes sellistel juhtudel, kus riigieelarve, lisaelarve või riigieelarve muutmise seaduse vastuvõtmisel on ilmselge, et muus seaduses ettenähtud kulusid ei ole eelarves piisavalt kajastatud (nt kui eelarvest on tervikuna välja jäänud institutsioon, mõni kululiik või mõnest konkreetsest seadusest, EL õigusaktist või välislepingust tulenevad teadaolevad kohustused). Kui seaduses nähakse ette kulutuste tegemine „riigieelarves selleks määratud suuruses“, siis on Riigikogu jätnud konkreetse kulutuse suuruse enda otsustada. Sellisel juhul ei saa riigieelarve eelnõus kavandatud summa vähendamine olla vastuolus kommenteeritava paragrahviga.

Riigikohtu praktikast võib tuua kaasuse seoses 1999. a lisaeelarvega (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00). Lisaeelarvega vähendati ES-st tuleneva kohustuse täitmiseks määratud eraldisi. ES § 33 lg 5 paneb riigile kohustuse eraldada raha eluruumide ehitamiseks või ostmiseks, kuid ei näe ette selle suurust. Riigikohus märkis, et raha vajaduse ja suuruse üle otsustamine on võimalik vaid konkreetsete faktide või kohalike omavalitsusorganite argumenteeritud taotluste alusel. Riigikohtule esitatud materjalide põhjal ei olnud võimalik hinnata, kas 1999. a riigieelarves valla- ja linnaeelarvetele ES täitmiseks eraldatud summa kustutamise peatati 1999. aastaks ES § 33 lg 5 täitmine *de facto*. Neil kaalutlustel jättis üldkogu õiguskantsleri taotluse rahuldamata. Üldkogu märkis veel, et riik on kohustatud täitma ES § 33 lg-ga 5 temale pandud kohustused sellest sõltumata, kas riigieelarve vastavad summad ette näeb või mitte.

5. Kui valitsuse esitatud riigieelarve eelnõu eeldab teiste seaduste muutmist (nt maksude tõstmist või toetuste vähendamist), siis peab valitsus koos riigieelarve eelnõu esitamisega esitama kõik vajalikud seaduste muutmise eelnõud ning andma sellekohased selgitused riigieelarve seletuskirjas. Riigikogu peaks kõik sellised seadusemuudatused võtma vastu enne riigieelarvet. Kui riigieelarve ja teiste seaduste vastuolu ilmneb alles eelarve täitmise käigus, siis tuleb algatada eelarve muutmine või lisaeelarve.

6. PS ei sätesta eeskirju pikemaajaliseks finantsplaneerimiseks, kuid lähtuvalt eelarve tõepärasuse põhimõttest (vt § 115 komm 9) ning vajadusest tagada riigi stabiilne areng on pikemaajaliste arengukavade ja finantsplaanide koostamine kahtlemata vajalik. Alates 2003. a juhitudakse riigieelarvete koostamisel nelja-aastasest eelarvestrateegiast (kehtiva RES § 33¹). Eelarvestrateegia kinnitab ja riigieelarve eelnõu kiidab heaks Vabariigi Valitsus hiljemalt kaheksa kuud (Riigikogu korraliste valimiste aastal seitse kuud) enne järgmise eelarveaasta algust. Nõuded eelarvestrateegia sisule on toodud RES §-s 25¹. EL õigusest tulenevalt tuleb lisaks koostada ja avalikustada ka stabiilsusprogramm (RES § 23).

7. Riigieelarve kulude planeerimise ja pikaajalise finantsplaneerimisega on otseselt seotud riigilaenude võtmine ning garantiide andmine. PS-s reguleerivad seda valdkonda § 65 p 10 (riigilaenude tegemise ja riigile kohustuste võtmise otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul), § 104 p 15 (välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused võetakse vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega), § 106 (rahaliste kohustustega seonduvat ei saa panna rahvahääletusele) ning § 110 (selliseid seadusi ei saa kehtestada presidendi seadlusega). Täpsem regulatsioon sisaldub RES §-des 60, 61 ja 62.

8. Pikaajalise finantsplaneerimise meetmete hulka kuulub lisaks laenude võtmisele ka reservide moodustamine, laenude andmine ning finantsvara soetamine. Reservide moodustamist reguleerivad RES §-d 71–74 ja riigi laenude andmist RES §-d 61–62. Riigile finantsvara soetamine võib olla kantud eesmärgist koguda reserve tulevikus tekkiva eelarvepuudujäägi katteks, kuid see võib olla ka seotud riigi kohustustega, mis tulenevad välislepingutest või EL õigusest.

9. Üks selline välisleping, millega ühinemine tekitas tõsiseid riigiõiguslikke ja poliitilisi vaidlusi, on Brüsselis 02.02.2012 alla kirjutatud ja 30.08.2012 Riigikogus ratifitseeritud ESM asutamisleping (RT II, 14.09.2012, 1). Riigikohtu üldkogu jättis rahuldamata õiguskantsleri taotluse tunnistada ESM asutamislepingu art 4 lg 4 PS-ga vastuolus olevaks. Riigikohtu hinnangul piirab vaidlustatud artikkel küll Riigikogu finantspädevust, demokraatliku õigusriigi põhimõtet ja Eesti suveräänsust, aga piirang on õigustatud (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12).

ESM on eurot kasutavate riikide asutatud rahvusvaheline finantseerimisasutus, mille eesmärk on tagada euroala finantsstabiilsus, andes vajaduse korral finantsabi ESM liikmetele, kes on tõsistes rahalistes raskustes või kellel on oht sellistesse raskustesse sattuda, kui see on hädavajalik kogu euroala ja selle liikmesriikide finantsstabiilsuse tagamiseks. Sellega seoses on ESM-i õigus kaasata vahendeid, andes välja finantsinstrumente või sõlmides ESM liikmetega, finantseerimisasutustega või kolmandate isikutega rahalisi või muid kokkuleppeid või tehinguid. Eesti on osaline ka teistes sarnaste eesmärkidega rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides (nt Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, Euroopa Investeerimispank, Põhjamaade Investeerimispank, ESM eelkäija Euroopa Finantsstabiilsuse Fond jne), kuid ESM on olulisemalt suurema mahuga. Eesti osalus rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides oli 2011. a 39,9 miljonit eurot, kuid ESM sisse makstava kapitali suurus on 148,8 miljonit eurot. Eesti osalus Rahvusvahelises Valuutafondis on ca 280 miljonit eurot, kuid selle on tasunud Eesti Pank ning see ei kajastu riigi finantsvarade hulgas.

PARAGRAHV 117

Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab seadus.

1. Paragrahvis nimetatud seadus on RES. Praegu kehtiv RES võeti vastu 19.02.2014 ja see jõustus 23.03.2014 (osaliselt 01.01.2015 ja 01.01.2017). Konstitutsioonilise seadusena (PS § 104 lg 2 p 11) konkretiseerib RES PS-st tulenevaid eelarveõiguse printsiipe. Eelarve küsimusi ei saa panna rahvahääletusele (PS § 106). See keeld hõlmab nii riigieelarvet kui ka RES-i. Seaduse olulisele tähendusele Eesti riigiõiguse praktikas viitab asjaolu, et kahel korral on Vabariigi President jätnud välja kuulutamata RES-ga seotud seadused (vt Vabariigi Presidendi 17.02.1999 otsus nr 507 – RT I 1999, 178, 297; 06.05.2002 otsus nr 153 – RTL 2002, 56, 840).

RES-s on eeskirjad üldiste eelarvereeeglite ning riigieelarve raamistiku ja lähtealuste (§-d 5–25), eelarve ülesehituse ja struktuuri (§-d 26–33), riigieelarve eelnõu koostamise (§-d 34–38), Riigikogus menetlemise (§-d 39–42), riigieelarve muutmise ja lisaelarve (§-d 43–45), riigieelarve ja kohalike omavalitsuse üksuste eelarvete seoste (§-d 46–52), riigieelarve tulude laekumise, vahendite kasutamise ja kohustuste võtmise (§-d 53–64), riigi rahavoo ja stabiliseerimisreservi (§-d 65–74), riigiasutuste finantsdistsipliini tagamise, s.o riigieelarve täitmise kontrolli ja aruandluse (§-d 75–79) kohta. Seadus reguleerib eelarveprotsessis osalevate riigiorganite pädevust. Kui hinnata eri aegadel kehtinud seadusi, siis kehtiv RES sisaldab rohkelt reegleid arengukavade ja strateegiadokumentide kohta, mille eesmärk on tagada finantsstabiilsus.

2. Riigieelarve eelnõu koostamist koordineerib Rahandusministeerium. Eelarve koostamisel tuleb lähtuda riigi rahandusprognosist tulenevatest fiskaalpoliitilistest võimalustest ja strateegilistest arengudokumentidest (RES § 1 lg 1). Eelarve eelnõu koostatakse eelarvestrateegia ja rahandusprognosi alusel (RES § 34).

3. Riigieelarve menetlemine Riigikogus toimub vastavalt RKKTS-le. Riigieelarve väljakuulutamise, avaldamise ja jõustumise kohta vt § 118 komm. Põhiline erinevus võrreldes tavalise seaduseelnõu menetlemisega tuleneb PS §-dest 115 ja 116 (eelnõu saab algatada ainult valitsus ja muudatusettepanekutele tuleb lisada rahalised arvestused). Lisaks näeb RES § 38 lg 3 ette, et seletuskirjas esitatakse Vabariigi Valitsuse kinnitatud eelarvestrateegia.

RKKTS § 120 lg 4 kohaselt võivad riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamise järel ja riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel muudatusettepanekuid esitada komisjonid ja fraktsioonid. Lõige 5 näeb ette, et pärast riigieelarve eelnõu teise lugemise katkestamist, selle lõpetamist ning kolmanda lugemise katkestamist esitatud muudatusettepanekuid, mida Vabariigi Valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata, hääletusele ei panda. Viidatud täiendus tehti 2000. a ja see oli ajendatud 1999. a lisaelarve menetlusest, kus opositsioon esitas Riigikogu töö halvamise eesmärgil arvukalt muudatusettepanekuid ning nõudis enne igakordset hääletamist vaheaega.

4. Pärast riigieelarve vastuvõtmist kinnitavad põhiseaduslikud institutsioonid ja ministrid oma liigendatud eelarved (RES § 31). Riigieelarve kassalist teenindamist korraldab Rahandusministeerium (RES § 64 lg 1). Riigiasutusel võib krediidi- või finantseerimisasutuses oma arveldus- ja maksekonto olla vaid erandjuhul Rahandusministeeriumi loal ja Rahandusministeerium võib selleks tingimusi kehtestada (RES § 64 lg 2). Rahandusministeerium juhib riigi rahavoogu, st paigutab riigi raha ja teeb sellega tehinguid (RES § 65 lg 1). Riigieelarve täitmise käigus tulude kavandatud väiksema laekumise korral on rahandusministril õigus ajutiselt piirata riigieelarves ettenähtud kulude tegemist, teatades sellest Vabariigi Valitsusele (RES § 66 lg 4). Eelarveaasta lõpuks täitmata jäänud kohustused (v.a ülekantavate kulude arvel täidetavad kohustused) täidetakse järgmise aasta eelarvekulude arvel.

5. Vastavalt PS § 65 p-le 6 kinnitab Riigikogu lisaks riigieelarve vastuvõtmisele ka eelarve täitmise aruande. Nimetatud toiming tehakse otsuse kujul. Riigieelarve täitmise aruande esitab valitsus (PS § 87 p 5).

RES kohaselt koostatakse riigiasutuste aastaaruannete alusel riigi majandusaasta koondaruanne vastavalt RPS nõuetele (RES § 77 lg 1). Riigieelarve täitmise aruanne on üks osa riigi raamatupidamise aastaaruandest. Riigi majandusaasta aruande auditi ja põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruannete auditi viib läbi Riigikontroll.

Rahandusministeerium esitab majandusaasta koondaruande projekti Riigikontrollile hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 30. juuniks. Riigikontroll koostab oma kontrolliaruande 31. augustiks. Auditi käigus võib Rahandusministeerium teha aruandesse parandusi ja täiendusi. Auditeeritud koondaruande kiidab heaks Vabariigi Valitsus ning esitab selle seejärel Riigikogule kinnitamiseks. Aruandele lisatakse Riigikontrolli kontrolliaruanne. Üheaegselt majandusaasta koondaruande arutamiseks Riigikogus esitab riigikontrolör ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta (PS § 135).

PS ei nimeta tähtaega, millal tuleb majandusaasta aruanne ja selles sisalduv riigieelarve täitmise aruanne kinnitada. Aruande kinnitamine või kinnitamata jätmine ei too endaga kaasa mingeid õiguslikke tagajärgi. Samuti ei ole PS-s ette nähtud käitumisjuhust olukorras, kui Riigikogu keeldub aruannet kinnitast või soovib seda teha omapoolsete märkustega. Sellisel juhul on ainus võimalus avaldada valitsusele umbusaldust üldises korras (PS § 97).

PARAGRAHV 118

Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest. Kui Riigikogu ei võta riigieelarvet eelarveaasta alguseks vastu, võib iga kuu teha kulutusi ühe kaheteistkümnendikuni eelmise eelarveaasta kulutustest.

1. Riigieelarve nagu kõik seadused tuleb välja kuulutada presidendi poolt (PS § 107) ning avaldada Riigi Teatajas (PS § 108). Riigieelarvet saab rakendada eelarveaasta algusest ka siis, kui eelarve võetakse vastu hiljem. Riigieelarve tagasiulatav rakendamine ei ole vastuolus PS § 3 lg-ga 2 (täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused). Et riigieelarve ei tekita üksikisikutele õigusi ega kohustusi, siis saab riigieelarve täitmiseks kohustuslik olla ainult riigiasutustele. See erand puudutab ainult riigieelarvet ennast, mitte aga eelarvega samas seaduses sisalduvaid rakendusliku sisuga õigusnorme; nende suhtes kehtib seaduste avaldamise ja jõustumise üldine kord. Näiteks kui riigieelarve rakendussätetes määratud palkade, pensionide ja toetuste määrad suurenevad eelmise aastaga võrreldes, siis võib neid norme rakendada tagasiulatavalt, vähendamise korral aga mitte.

2. Vabariigi Presidendil on õigus jätta riigieelarve välja kuulutamata, samuti on tal õigus pöörduda pärast riigieelarve muutmata kujul vastuvõtmist Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada see PS-ga vastuolus olevaks. Need õigused kehtivad ühtmoodi nii formaalsete kui materiaalsete seaduste kohta. Riigieelarve võib olla PS-ga vastuolus näiteks seetõttu, et eelarves ei ole kajastatud kõik riigi tulud ja kulud (vt § 115 komm 4).

Kui Riigikogu on riigieelarve vastu võtnud, kuid president ei ole seda välja kuulutanud, siis juhindub valitsus vastuvõetud, kuid väljakuulutamata eelarvest. Näiteks 2002. a riigieelarve võeti Riigikogus vastu 19.12.2001, kuulutati välja 07.01.2002 ja avaldati 15.01.2002 (RT I 2002, 4, 8). Kui president saadab riigieelarve Riigikogule uueks arutamiseks (PS § 107), siis võidakse eelarvet ka tagasiulatavalt muuta, kuid kuni muudatuste tegemiseni tuleb täita vastuvõetud eelarvet.

3. Riigikogu peab eelarve võtma vastu iga aasta kohta (PS § 115 lg 1). Teoreetiliselt on võimalik, et Riigikogu võtab riigieelarve vastu pärast eelarveaasta lõppu (nt juhul kui Riigikogu ei saa sõja ajal pikemat aega kokku tulla). PS ei keela Riigikogul võtmast riigieelarvet vastu koos selle täitmise aruande kinnitamisega. Valitsusel säilib õigus teha igakuiseid kulutusi kuni riigieelarve vastuvõtmiseni, sõltumata sellest, kui kaua selline olukord kestab.

Valitsuse õigus jätkata väljaminekute tegemist ei olene sellest, kas riigieelarve vastu võtmata jätmine on tingitud valitsuse viivitamisest eelarve projekti esitamisel või millestki muust. Valitsuse õigus jätkata väljaminekute tegemist ilma formaalse eelarveta on hädavajalik, vastasel juhul muutuks riigi eksistents võimatuks. PS kehtimise ajal on Riigikogu

ainult ühel korral hilinevad riigieelarve vastuvõtmisega (see oli esimene PS ajal vastuvõetud eelarve – 1993. a riigieelarve, ning hilinemise põhjuseks oli see, et Riigikogu valimised olid 1992. a septembris, mistõttu Riigikogu poolt moodustatud valitsusel ei olnud võimalik riigieelarve eelnõu õigeaegselt esitada).

4. Kui Riigikogu ei võta riigieelarvet eelarveaasta alguseks vastu, võib iga kuu teha kulutusi kuni 1/12 ulatuses eelmise eelarveaasta kulutustest. RES täpsustab, et alanud eelarveaasta igal kuul võib teha kulutusi kuni 1/12 eelmise aasta eelarve vastavast kulust (§ 42 lg 1), st lähtuda tuleb eelarvest, mitte selle tegelikust täitmisest.

Eelmise aasta eelarvet on kogumahu järgida lihtne, kuid üksikute asutuste või kululiikide kaupa on see keerulisem. Kuna riigieelarve puudumine ei vabasta riiki seadustest ja lepingutest tulenevate kohustuste täitmisest, siis peab seadus andma ka riigiasutustele vajalikud käitumisjuhised, et riik saaks oma kohustused täita. RES-s on probleemi lahendanud sel viisil, et kuni riigieelarve vastuvõtmiseni kohaldatakse eelmise aasta riigieelarvega seaduse alusel kehtestatud määrasid ja piirmäärasid (RES § 42 lg 2).

PARAGRAHV 119

Kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

1. Paragrahvi eesmärk on tagada parlamendi tööviime ning vastutustunne riigiasjade otsustamisel. Suutmatus võtta vastu riigieelarvet näitab parlamendi otsustusvõimetust.

2. PS ei sätesta eelarveaasta algust. Vastavalt RES § 27 lg-le 2 algab eelarveaasta 1. jaanuaril. Erakorralised valimised kuulutatakse välja siis, kui Riigikogu ei ole jõudnud eelarvet vastu võtta eelarveaasta 1. märtsiks. Kui Riigikogu võttis eelarve õigeaegselt vastu, aga president ei kuulutanud eelarvet välja, siis erakorralisi valimisi ei toimu (sõltumata sellest, kas Riigikogu võtab eelarve vastu muutmata kujul ja sellele järgneb põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus või hakkab eelarvet muutma). Sellises olukorras juhindub valitsus kuni eelarve muutmiseni vastuvõetud ja väljakuulutamata riigieelarvest (vt § 118 komm 2).

Vabariigi Valitsus võib ka ise Riigikogu laialisaatmist provotseerida, jättes riigieelarve eelnõu Riigikogule esitamata. Riigikogu saadetakse laiali sõltumata sellest, et tal ei olnudki võimalust riigieelarvet vastu võtta. Riigikogul on sellisel juhul vastukäiguna võimalik avaldada Vabariigi Valitsusele umbusaldust ning moodustada uus töövõimelisem valitsus.

3. Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamine on vaadeldaval juhul presidendi kohustus. Põhjus, miks eelarve jäi vastu võtmata, ei ole oluline. Erand tuleneb PS §-st 131, mille kohaselt Riigikogu valimisi ei viida läbi ega kuulutata välja erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Riigikogu erakorralised valimised korraldatakse 20–40 päeva jooksul pärast valimiste väljakuulutamist (PS § 60 lg 4). Erakorraliste valimiste kohta vt § 60 komm-d.

Nii korraliste kui ka erakorraliste valimiste puhul lõpevad eelmise Riigikogu koosseisu liikmete volitused valimistulemuste väljakuulutamise päevast (PS § 61). Ei ole välistatud, et enne valimiste toimumist jõuab Riigikogu vana koosseis riigieelarve vastu võtta. Valimiste toimumist see asjaolu ei mõjuta.

4. Uue Riigikogu koosseisu tööleasumisel lõpetatakse eelmise koosseisu poolt vastu võtmata eelnõude menetlemine, järelkult tuleb esitada riigieelarve eelnõu uuesti. Uue Riigikogu koosseisu kokkuastumisel astub Vabariigi Valitsus tagasi (PS § 92 p 1). Riigieelarve eelnõu võib algatada nii ametist lahkuv kui ka uus valitsus. Riigikogu uus koosseis peab riigieelarve igal juhul vastu võtma, kuigi PS ega RES ei anna selleks selget tähtaega. Võimalik on eelarve vastu võtta isegi pärast eelarveaasta lõppu. Kommenteeritavast paragrahvist tulevad tagajärjed on rakendatavad uuele Riigikogu koosseisule alles seoses valimiste järgneva aasta riigieelarvega.

5. Kommenteeritava paragrahviga sisult sarnane eeskiri on ette nähtud kohalike omavalitsuste volikogudele (vt § 156 komm-d).

IX PEATÜKK

VÄLISSUHTED JA VÄLISLEPINGUD

1920. a põhiseadus ja 1933. a põhiseaduse muutmise seadus reglementeerisid välissuhtlemise ja välislepingutega seonduvat peatükis „Rahvas“ (§ 33, millega keelati välislepingute panemine rahvahääletusele), „Riigikogu“ (§ 55 tõlgendamise kaudu), „Vabariigi Valitsus“ (§ 60 p 3 järgi sõlmib valitsus lepinguid välisriikidega ja esitab need kinnitamiseks Riigikogule) ning „Riigivanem“ (1933. a põhiseaduse paranduste § 60 p 5 järgi läks välisriikidega lepingute sõlmimine ja nende Riigikogule esitamine valitsuselt riigipea pädevusse).

1937. a PS-s oli omaette kahest paragrahvist koosnev 8. ptk „Välislepingud“. Selle § 101 andis välislepingute sõlmimise ja ratifitseerimise ainuõiguse presidendile. Enne ratifitseerimist pidi valitsus esitama välislepingud kinnitamiseks Riigikogule. Sama sättega anti õigus seadusega kindlaks määrata lepinguliigid, mille ratifitseerimiseks ei ole vaja Riigikogu kinnitust. Paragrahvi 102 lg 2 sätestas, et riigipiire välislepingutega muuta võib ainult PS muutmiseks ettenähtud korras, s.o §-s 147 ettenähtud korras. See tähendas, et riigipiire muutva välislepingu eelnõu pidi saama Riigikogu mõlema koja koosseisu enamuse toetuse, mille järel president kuulutab välja Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamise. Kui Riigikogu uus koosseis võtab muutmata vastu eelmise koosseisu vastu võetud riigipiiri muutmise välislepingu eelnõu, ratifitseerib president selle (vt ka B. Taimsalu. Välislepingute kehtestamismenetlus. – Õigus 1939, nr 3, lk 122–137 ja nr 4, lk 145–177). Teise maailmasõja eelses ja aegses Eesti rahvusvahelise õiguse teaduses oldi jõutud kõrgele tasemele ka rahvusvaheliste lepingute teoreetilises mõtestamises (vt J. Kross. Rahvusvahelise lepingu mõistest. Tartu 1946; poolelijäänud kandidaaditöö ilmumas 2020. a Riigiõiguse aastaraamatus).

1992. a PS IX ptk reguleerib nii välislepingutega seonduvat kui ka välissuhtlemise korraldamise üldküsimusi. Selle sätte aluseks võttis Põhiseaduse Assamblee J. Raidla töögrupi eelnõu. Ettepaneku pealkirjastada peatükk „Välissuhted ja välislepingud“ tegi 26.11.1991 oma eksperdiarvamuses prof I. Rebane (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1286).

PARAGRAHV 120

Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus.

1. Siinkohal tuleb kõigepealt selgitada, mis on Eesti Vabariik rahvusvahelise õiguse mõttes ja miks antud paragrahv tõstab esile suhtlemise korda just teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Suveräänne Eesti Vabariik on riigina rahvusvahelise õiguse täieõiguslik subjekt, st rahvusvahelisest õigusest tulenevate õiguste ja kohustuste kandja. Piiratud ehk tuletatud, ent samas tegelikkuses üha mõjukamateks subjektideks loeb rahvusvaheline õigus rahvusvahelisi (valitsustevahelisi) organisatsioone, millel puuduvad riikidele omased tunnused (territoorium, rahvas, suveräänsus) ning mille õigusvõime on antud ja tuletatud neid moodustanud riikide poolt.

Lisaks riigile ja rahvusvahelisele organisatsioonile on teisi rahvusvahelistes suhetes osalejaid, kes on samuti rahvusvahelise õiguse subjektid. Näiteks käsitatakse rahvusvahelise õiguse subjektina rahvast, kes on alustanud võitlust oma iseseisvuse ja sõltumatuse eest ning on moodustanud juba teatud keskorganid selle võitluse juhtimiseks ja enda esindamiseks rahvusvahelisel areenil. Konventsionaalselt loetakse lepingupartneriks ka katoliiku kirikut esindavat Püha Tooli (vt RT II 1999, 7, 47). Analoogia põhjal on Eesti Vabariik sõlminud välislepinguid ka selliste rahvusvahelise õiguse subjektidega nagu asumaad ja sõltlasterritooriumid (vt RT II 2005, 27, 91) või kogukonnad (vt RT II 2003, 24, 113). Oluline on, et sellisel subjektil oleks oma riigi õigusest tulenev iseseisev välissuhtlemispädevus. Rahvusvahelise õiguse teoorias käsitab mitu autorit rahvusvahelise õiguse subjektidena ka füüsilisi isikuid, sest ka nemad on teatud õiguste ja kohustuste kandjad. Lähenedamine, mis käsitab ka inimesi rahvusvahelise õiguse subjektidena, on tänapäeval saanud valitsevaks demokraatlikes riikides. I. Kantist lähtuv õigusmõtlemine käsitab inimest koguni „maailmaõiguse“ algsubjektina; subjektina, millest lähtub muu hulgas ka riikide (valitsuste) võim. Teisisõnu: riiki legitimeerivaks faktoriks on selle seisukoha järgi inimese huvidest lähtumine, mitte metafüüsiline (ja Hegeli filosoofiast lähtuv) idee riigist kui kõrgeimast väärtusest ja olevusest iseeneses. Nüüdisajal on kantiliku käsitluse mõjukus kasvanud, näiteks tugineb sellele kas või ÜRO-s aktsepteeritud, kuigi juriidilise sisu mõttes vaieldavaks jäänud „kaitsmise vastutuse“ (*responsibility to protect*) kontseptsioon. Siiski on klassikalises rahvusvahelisest õigusest lähtuvalt riigid – ja mitte inimesed – jätkuvalt rahvusvahelise õiguse keskseteks subjektideks. Eriti autoritaarsema valitsemisvormiga riikides suhtutakse indiviidide õigussubjektsusesse rahvusvahelises õiguses ettevaatlikult ja nähakse selles idees ohtu traditsioonilisele võimuvertikaalile. Siinsete autorite arvates on rahvusvahelise õiguse normid ja doktriin tänaseks arenenud sellisel määral, et ka indiviide võib lugeda rahvusvahelise õiguse subjektideks. Loomulikult on sellel subjektsusel jätkuvalt oma spetsiifika, sest rahvusvahelise õiguse norme, sh indiviidide subjektsust tugevdavaid norme (nt inimõigusi käsitlevaid konventsioone), loovad endiselt riigid. Praktikas tuleb arvesse võtta ka regioonidevahelisi erinevusi – näiteks pole enamikus teistes maailmajagudes EIK-ga võrreldavat tugevat rahvusvahelist-regionaalset kohut, kuhu inimesed saaksid õigussubjektidena pöörduda. Teatavatel juhtudel tekib rahvusvahelistest lepingutest õigusi ka juriidilistele isikutele. Nii on EIK arutanud ka juriidiliste isikute kaebusi. Investeeringute kaitse lepingutes on muu hulgas ette nähtud nii füüsilisest kui ka juriidilisest isikust investori

võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks rahvusvahelisse vaidluste lahendamise institutsiooni (vt nt RT II 2000, 26, 156).

Käesolevas paragrahvis viidatakse ainult Eesti Vabariigi suhtlemise korra kindlaksmääramisele „teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega“. Nimetatud sätet võib tõlgendada laiendavalt. Käesolev paragrahv hõlmab kõiki eespool nimetatud võimalikke rahvusvahelise õiguse subjekte ja rahvusvaheliselt tunnustatud suhtlejaid.

2. PS IX ptk pealkirjas kasutatakse terminit „välissuhted“. Eesti suhtlemist teiste rahvusvahelise õiguse subjektidega nimetatakse välissuhtlemiseks. Välissuhtlemine võib toimuda nii Eesti osalemisena rahvusvahelises õigusloomes kui ka igapäevase tegevusena riikidevaheliste suhete korraldamisel läbirääkimiste ja kirjavahetuse teel (mida nimetatakse diplomaatiaks).

PS § 78 p-s 1 kasutatakse välissuhtlemise sünonüümina terminit „rahvusvaheline suhtlemine“.

3. PS § 120 kohaselt on Eesti Vabariik kohustatud oma välissuhtlemise teiste rahvusvahelise õiguse subjektidega korraldama seaduse alusel. See tähendab seda, et välissuhtlemise kord kehtestatakse Riigikogu vastuvõetud seadustega, mitte aga täitevvõimu aktidega. Siinjuures võib teha kaks märkust. Esiteks viib välissuhtlemise seaduse või seaduste puudumine PS §-s 104 esitatud loetusel järeldusele, et mõeldud ei ole mitte konstitutsioonilist seadust, ja teiseks ei võimalda käesolev säte seadusega delegeerida täidesaatvale võimule välissuhtlemise korra kehtestamist (vt põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuannet).

Välissuhtlemise korraldamist reguleerivateks seadusteks on:

- 1) VäSS, mis käsitleb välissuhtlemise korda, välissuhtlemisasutuste pädevust, välisesinduste ülesandeid ja juhtimist, välislepingute sõlmimist, jõustamist, täitmist, muutmist, lõppemist ja denonsseerimist;
- 2) VÄTS, mis käsitleb riigiteenistust diplomaatilisel ametikohal nii Välisministeeriumis, sealhulgas välisesindustes, diplomaatilisi au- ja teenistusastmeid, välisteenistusse võtmise nõudeid ja korda, diplomaadi õigusi, kohustusi ja sotsiaalseid tagatisi;
- 3) KonS, mis käsitleb Eesti riigi ja isikute huvide ja õiguste kaitset välisriigis ning konsulaarülesannete täitmist;
- 4) RTsMS, mis reguleerib riigi osalemist rahvusvahelisel tsiviilmissioonil ning missioonile lähetatava eksperdi õigusi, kohustusi ja sotsiaalseid tagatisi.

4. Välissuhtlemist korraldavad välissuhtlemisasutused. PS järgi on välissuhtlemise pädevus Riigikogul (§ 65 p-d 4 ja 11), Vabariigi Presidendil (§ 78 p-d 1, 2 ja 6) ja Vabariigi Valitsusel (§ 87 p-d 4 ja 7). VäSS § 4 kohaselt on välissuhtlemisasutusteks ka Välisministeerium ja muud riigiasutused (eelkõige ministeeriumid) oma valitsemisala piires, samuti KOVü-d. Välisministeeriumi struktuuri kuuluvad diplomaatilised esindused, konsulaarasutused ja eriülesannetega missioonid. VäSS sätestab detailsemalt välissuhtlemisasutuste pädevuse. VäSS § 3 lg-s 3 sätestatakse, et riigiasutustel ja omavalitsusüksustel on õigus sõlmida ametkondlikke välislepinguid. Nii on näiteks Kaitseministeerium sõlminud hulga vastastikuse mõistmise memorandumeid, kokkuleppeid ja tehnilisi kokkuleppeid, mis puudutavad õppuste läbiviimist, koostöö tehnilisi detaile jne.

Rahvusvahelisest praktikast ning ülaltoodud PS sätete analüüsist lähtuvalt on välissuhtlemise korraldamine üks täidesaatva riigivõimu funktsioonidest, mis ei vaja terviklikku protseduurilist sätestamist PS-s. Järelikult käsitleb käesolev PS peatükk vaid välissuhtlemise erandlikke juhte, mil on peetud vajalikuks parlamendi kui rahvaesinduse sekkumist.

5. Välissuhtlemise korraldamist reguleerivad ka rahvusvahelise õiguse põhimõtted ja normid, mis sisalduvad rahvusvahelistes lepingutes ja rahvusvahelistes tavades (tavaõiguses). Vastavad rahvusvahelise õiguse normid muutuvad Eesti õigussüsteemi inkorporeeritud normideks kahel võimalikul viisil: kas rahvusvaheliste lepingute sõlmimise ja jõustamise teel või tänu nende üldtunnustatusele PS § 3 lg 1 teise lause kaudu.

Tähtsaim multilateraalne rahvusvaheline leping on ÜRO põhikirja (RT II 1996, 24/25, 95). Eesti Vabariik on ÜRO liige alates 17.09.1991. ÜRO põhikirja (ehk harta) art 2 kehtestab terve rea rahvusvahelise õiguse põhiprintsiipe. Sellisteks printsiipideks on muu hulgas riikide suverääanne võrdõiguslikkus, võetud kohustuste ausameelne täitmine, kohustus lahendada rahvusvahelised tülid rahulike vahenditega, kohustus hoiduda rahvusvahelistes suhetes jõuga ähvardamisest või jõu kasutamisest nii iga riigi territoriaalse puutumatuse ja poliitilise sõltumatuse vastu kui ka muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega.

ÜRO põhikirja erilist tähtsust rõhutavad mitmed olulised normid. Esiteks on ÜRO põhikirja ülimuslik teiste lepingute suhtes, sest art 103 ütleb: „Kui organisatsiooni liikmete kohustused käesoleva põhikirja järgi on vastuolus kohustustega, mis neil on mingi teise rahvusvahelise kokkuleppe järgi, on eelisjõud kohustustel käesoleva põhikirja järgi.“ Teiseks, kui rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 34 kehtestab reegli, et leping ei too kolmandale riigile kohustusi ega õigusi ilma tema sellekohase nõusolekuta, siis ÜRO põhikirja art 2 p 6 kehtestab järgmise põhimõtte: „Organisatsioon tagab, et riigid, mis ei kuulu organisatsiooni, tegutseksid mainitud põhimõtete kohaselt, kuivõrd see on vajalik rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks.“

Riikidevahelise suhtlemise eri tahke käsitlevad mitmed konventsioonid, millega Eesti Vabariik ühines kohe taasiseseisvumise järel (vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.09.1991 otsust – RT 1991, 35, 428). Sellisteks rahvusvahelisteks lepinguteks on näiteks:

- 1) rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon (1969) (RT II 2007, 15), mis reguleerib riikidevaheliste kirjalike lepingutega seonduvat, kodifitseerides kogu senise rahvusvahelise praktika;
- 2) diplomaatiliste suhete Viini konventsioon (1961) (RT II 2006, 16), mis kehtestab diplomaatiliste esindajate õigusliku režiimi;
- 3) konsulaarsuhete Viini konventsioon (1963) (RT II 2006, 16), mis kehtestab konsulaarsuhete korraldamise riikide vahel.

Kõik kolm konventsiooni jõustusid Eesti Vabariigi suhtes 20.11.1991.

Riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon koostati 1986. a Viinis (RT II 2008, 23, 67), kuid see rahvusvaheline leping pole veel jõustunud.

6. Eesti Vabariigi välissuhtlemist mõjutavad samuti rahvusvahelised tavad (vt täpsemalt § 3 lg 1 teise lause komm). Tavad on normid, mis on kujunenud riikidevahelises suhtlemises pika aja jooksul ja väljenduvad ühetaolises korduvas tegevuses. Seejuures on riikidel tekkinud

veendumus, et nad on selliseks tegevuseks õigustatud või kohustatud. ÜRO Rahvusvahelise Kohtu statuudi art 38 lg 1 p b kohaselt kvalifitseeritakse rahvusvahelist tava kui üldise praktika tõendit teise tähtsaima rahvusvahelise õiguse allikana lepingute kõrval.

7. Pärast Eesti Vabariigi EL-i astumist 2004. a tuleb arvesse võtta ka EL pädevust välis-suhetes ja välislepingute sõlmimisel. EL lepingu art 37 näeb ette, et EL võib sõlmida lepinguid ühe või mitme riigiga või rahvusvahelise organisatsiooniga ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga hõlmatud valdkondades. Sama küsimust käsitleb detailsemalt ELTL, mille viienda osa („Liidu välistegevus“) viies jaotis ongi pühendatud EL sõlmitavatele rahvusvahelistele lepingutele. Nimetatud lepingu art 216 täpsustab, et EL võib sõlmida rahvusvahelise lepingu, kui aluslepingutes on nii sätestatud või kui lepingu sõlmimine on vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks EL poliitika raames, kui lepingu sõlmimise näeb ette liidu õiguslikult siduv akt või kui see võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala. EL sõlmitud lepingud seovad liidu institutsioone ja liikmesriike. Menetlus, mille järgi EL sõlmib rahvusvahelisi lepinguid, on reguleeritud ELTL konsolideeritud versiooni art-s 218.

Siinkohal tuleb märkida, et EL ainupädevusse kuuluvad tolliliit, siseturu toimimiseks vajalik konkurentsipoliitika, rahanduspoliitika eurosooni kuulujatele, kalanduspoliitikas bioloogiliste ressursside säilitamine ja kaubanduspoliitika. On selge, et EL võib sõlmida rahvusvahelisi lepinguid ainupädevuse valdkondades (vt täpsemalt J. Laffranque. Euroopa Liit ja selle toimimine uues kuues, eessõna raamatule Euroopa Liidu leping. Euroopa Liidu toimimise leping. Konsolideeritud versioonid. Juura 2010, lk 17). EL võib koostöös liikmesriikidega saada rahvusvahelise lepingu osaliseks ka valdkondades, kus pädevus EL ja liikmesriikide vahel on jagatud (nt siseturg, keskkonnapoliitika, tarbijakaitse, transport, sotsiaalpoliitika, põllumajanduspoliitika, keskkonnaküsimused, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, teadus-uuringud, arengukoostöö, energia ja kosmos). Kui lepingu osalisteks saavad nii EL kui ka liikmesriigid, siis nimetatakse selliseid lepinguid segakokkulepeteks (*mixed agreement*).

Näiteks 1982. a ÜRO mereõiguse konventsioonis võivad kõrvuti täieõiguslike osalisriikidega piiratud õigustega lepingupoolteks olla ka rahvusvahelised organisatsioonid (riikide moodustatud valitsustevahelised organisatsioonid, kellel on konventsiooniga reguleeritud küsimustes antud riikide poolt pädevus, sh ka õigus sõlmida lepinguid). Selliseks on alates 01.04.1998 EL (varasemalt: ühendused), kellel on oma liikmesriikide suhtes ainupädevus mere kalaressursside haldamise ja säilitamise küsimustes ning ainupädevus või jagatud pädevus koos liikmesriikidega, näiteks muudes kalapüügiga seotud küsimustes (teaduslikud uuringud, tehnoloogia arendamine jm), samuti konventsiooni II, III, V, VII ja XII osas sisalduvates küsimustes, mis reguleerivad meretransporti, laevasõidu ohutust ja merekeskkonna reostamise vältimist. EL-l on ainupädevus niivõrd, kuivõrd küsimuse all on tema õigusaktides kehtestatud ühiste reeglitega mõjutatud küsimused. Kui EL reeglid eksisteerivad, kuid pole mõjutatud, kuna konkreetsel juhul kehtestab EL norm miinimumstandardi, siis on pädevus liikmesriikidel, kahjustamata sealjuures EL tegutsemist selles valdkonnas. Teistsugustel juhtudel on pädevus liikmesriikidel.

Tuleb silmas pidada, et EL poolt rahvusvaheliste lepingute sõlmimine on pidevalt arenev valdkond. Samas esineb ka teatud tagasilööke esialgu kavandatule, näiteks pole EL siiani ühinenud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, millest on palju räägitud.

PARAGRAHV 121

Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepingud:

- 1) mis muudavad riigipiire;
- 2) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;
- 3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
- 4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;
- 5) milles ratifitseerimine on ette nähtud.

1. Käesolevas paragrahvis reguleeritakse sellist välissuhtlemise valdkonda nagu rahvusvaheliste lepingute sõlmimine. Paragrahvis kasutatakse terminit „Eesti Vabariigi leping“ (*treaty*), mis selle paragrahvi kontekstis tähendab sisuliselt riigi nimel sõlmitud ratifitseeritud välislepingut, kuigi termin „Eesti Vabariigi leping“ ei tähenda alati ratifitseeritud välislepingut. Eesti Vabariigi lepingu võib olla sõlminud ka Vabariigi Valitsus, kui lepingu sõlmimine on tema pädevuses. Sel juhul lepinguid ei ratifitseerita.

PS IX ptk-s kasutatakse riikidevaheliste lepingute tähistamiseks veel järgmisi termineid: peatüki pealkirjas ja §-s 123 „välisleping“; §-s 122 „rahuleping“, „piirileping“ ja „konventsioon“. Termin „välisleping“ on Eesti õigussüsteemis kasutusel kõiki rahvusvahelisi lepinguid üldistava terminina ja hõlmab, nagu juba viidatud, nii Riigikogu kui Vabariigi Valitsuse sõlmitud lepinguid. PS kasutab rahvusvaheliste lepingute puhul termineid „välisleping“ (IX ptk pealkirjas ja §-s 123) ja „leping“ (§-des 121 ja 122), mida tuleb vaadelda sünonüümidena.

VäSS § 3 lg 2 kohaselt on välisleping Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kahe- või mitmepoolne ühest või mitmest dokumendist koosnev kirjalik kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega. Selle määratluse aluseks on rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 2 p 1 alapunktis a toodud määratlus.

2. Rahvusvaheliste lepingute nimetused on ajalooliselt välja kujunenud nii reguleeritavatest küsimustest kui ka lepingupooltest tulenevalt. Tuntakse järgmisi lepingute nimetusi: leping (rahuleping, kaubaleping), konventsioon, pakt, kokkulepe, *modus vivendi* (nn esialgne leping), kompromiss, konkordaat, nootide vahetamine, protokoll, statuut jms.

3. Ratifitseerida saab ainult rahvusvahelise avaliku õiguse valdkonda kuuluvaid välislepinguid.

Oluline küsimus on seega selles, mis õigus reguleerib lepingut (kas rahvusvaheline õigus või mõne riigi õigus). Välisriikide või nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate isikutega (või ka rahvusvaheliste organisatsioonidega) sõlmitud riigi eraõiguslikke kohustusi käsitlevad lepingud on näiteks laenulepingud, tagatislepingud, saatkondade üürilepingud, rahvusvaheliste MTÜ-dega ühinemise lepingud jmt. Neid reguleeritakse ühe riigi, mitte rahvusvahelise õigusega. Kokkuleppele kohaldatav õigus on üldjuhul märgitud lepingus endas. Kui kohaldatavat õigust ei ole lepingus määratud, tuleb selle kindlakstegemisel lähtuda REÕS-st.

VäSS § 1 lg 3 järgi ei kohaldata seda seadust riigieelarveliste laenude välislepingutele. Riigieelarveliste laenude välislepingud algatatakse, sõlmitakse ja nende täitmine korraldatakse RES kohaselt. Sellised lepingud kuuluvad Rahandusministeeriumi pädevusse. Nende sõlmimisel tuleb arvestada ka PS § 65 p 10 ja § 104 p 15.

Kui Eesti Vabariik ühineb organisatsiooniga, mille liikmed on küll riigid, kuid mis on asutatud ühe riigi õiguse, mitte rahvusvahelise õiguse alusel, kohaldatakse VäSS asemel RVS 6. ptk „Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine“ (varem reguleeris küsimust riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus). Näitena võib tuua Vabariigi Valitsuse 09.11.2018 korralduse „Rahvusvahelises mittetulundusühingus EuroSDR riigi liikmeõiguste teostaja määramine ja volituse andmine“ (vt Välisministeerium. Välislepingute riigisisese menetlemise juhend).

4. Rahvusvaheline õigus ei kirjuta ette lepingu sõlmimise riigisisest menetlust. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art-s 11 antakse loetelu nendest viisidest, kuidas riik saab väljendada oma nõusolekut olla rahvusvahelise lepingu pooleks. Nendeks viisideks on lepingule allakirjutamine, lepingut moodustavate dokumentide vahetamine, ratifitseerimine, heakskiitmine, lepinguga ühinemine või muu sobiv kokkulepitud viis.

5. PS § 87 p 1 alusel viib Vabariigi Valitsus ellu riigi välispoliitikat ja esitab p 4 alusel Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid. Vastavalt VäSS § 8 lg 1 p-le 7 sõlmib Vabariigi Valitsus Eesti Vabariigi nimel Riigikogus ratifitseerimisele mittekuluvad välislepingud.

PS § 121 annab Riigikogule ainupädevuse teatud välislepingute sõlmimise ja lõpetamise otsustamise suhtes (§ 65 p 4). Need on:

- 1) lepingud, mis muudavad riigipiire;
- 2) lepingud, mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;
- 3) lepingud, mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
- 4) lepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;
- 5) lepingud, milles ratifitseerimine on ette nähtud.

Oma ainupädevust teostab Riigikogu selliste lepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise teel. Välislepingute ratifitseerimise või denonsseerimise küsimust ei ole Riigikogul lubatud panna rahvahääletusele (vt PS § 106 lg 1).

Erinevalt PS § 65 p-s 16 Riigikogule antud üldisest pädevusest „muude“ riigielu küsimuste lahendamisel ning 1937. a PS-s talle antud õigusest ise otsustada selle üle, mis liiki välislepingud tuleb kinnitada parlamendis, on välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise juhud PS §-s 121 antud ammendava ehk kinnise loeteluna (vt põhiseaduse juriidilise ekspertise komisjoni materjalid).

6. Mõistel „lepingu ratifitseerimine“ on kujunenud erinev tähendus rahvusvahelises õiguses ja Eesti konstitutsiooniõiguses. Lepingu ratifitseerimine rahvusvahelise õiguse tähenduses võib aset leida sellest sõltumatult, kas leping konstitutsiooniõiguse mõttes (näiteks parlamendi poolt) ratifitseeritakse või mitte. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 2 lg 1 p b kohaselt tähendab ratifitseerimine rahvusvahelist akti, millega riik väljendab rahvusvahelisel tasandil oma nõusolekut lepingu siduvuse kohta. Selline rahvusvaheline akt on näiteks ratifitseerimiskirja hoiuleandmine konventsiooni hoiulevõtjale. Ratifitseerimine ei saa olla tingimuslik, samuti pole see riigile kohustuslik. Siiski loetakse heaks tavaks, et

riigid peaksid hoiduma alla kirjutamast lepingutele, mida nad ei kavatse ratifitseerida. Kuigi kõrgeima riigivõimuorgani nõusolekut võib ratifitseerimiseks vaja minna, pole rahvusvaheliste lepingute õiguse teooria ja praktika seisukohast ratifitseerimise puhul tegemist konstitutsioonilise aktiga. Ajalooliselt ja riikide praktikas ratifitseerib välislepinguid (kirjutab ratifitseerimiskirjale alla) nn suur kolmik – riigipea, valitsusjuht või välisminister. PS § 121 annab Riigikogule ainuõiguse arutada ja otsustada teatavat liiki lepingute ratifitseerimise küsimust. Vastavalt VäSS § 8 lg 1 p-le 7 sõlmib Eestis Riigikogus ratifitseerimisele mittekuuluvad välislepingud Vabariigi Valitsus.

PS §-s 121 on terminile „ratifitseerimine“ antud rahvusvahelisest õigusest erinev tähendus. Ka R. Liivoja on viidanud, et PS-s käsitatakse ratifitseerimisena eelkõige välislepingu riigisisest heakskiitmist Riigikogu poolt, mis rahvusvahelise õiguse tähenduses ei ole mitte ratifitseerimine, vaid selle n-õ riigisisene eelmenetlus (vt R. Liivoja. Ratifitseerimise mõiste Eesti konstitutsiooniõiguses ja rahvusvahelises õiguses. – Õiguskeel 2006, nr 2, lk 40–49). Ratifitseerimine PS § 121 tähenduses hõlmab kõiki rahvusvahelisi akte, mille vahendusel võib riik väljendada oma nõusolekut lepingu kohustuslikkusega enda suhtes – ratifitseerimist ennast, heakskiitmist või ühinemist. Siinjuures tuleb silmas pidada, et rahvusvaheliste lepingute õiguse ja praktika kohaselt üldjuhul ratifitseeritakse (*ratification*) need lepingud, mille koostamisel riigi esindajad osalesid ja mille tekstile nad on andnud allkirja. Esineb aga ka juhtumeid, kus ratifitseerimisele allkirjutamist ei eelne või kus Riigikogu ratifitseerib lepingu selle heakskiitmise või sellega ühinemise seadust vastu võttes. Välislepingut käsitlev riigisisene õigusakt pealkirjastatakse ja sõnastatakse selle järgi, milline võimalus on lepingus ette nähtud. VäSS § 6 lg 1 p 2 kohaselt võib Riigikogu välislepingu ratifitseerida kas ratifitseerimise, heakskiitmise, ühinemise või muu seaduse vastuvõtmisega. Kui lepingu sõlmib Vabariigi Valitsus, tuleb kõne alla heakskiitmine või ühinemine, sest Vabariigi Valitsus lepinguid ei ratifitseeri. Ühinetakse (*accession*) aga lepingutega, mis on välja töötatud ja sõlmitud lepinguga ühineva riigi osaluseta.

Ratifitseerimine kui akt koosneb kolmest toimingust. Kõigepealt annab Riigikogu oma nõusoleku rahvusvahelise lepingu ratifitseerimiseks, heakskiitmiseks või sellega ühinemiseks (s.o konstitutsiooniline akt), mis on aluseks ja eeltingimuseks järgnevale kahele toimingule. Seejärel koostab Välisministeerium ratifitseerimis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja, millele kirjutab alla Vabariigi President (PS § 78 p 6), või jõustamisnoodi. Ratifitseerimise kui rahvusvahelise akti viib lõpule Välisministeerium ratifitseerimis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja või jõustamisnoodi esitamisega lepingu hoiulevõtjale ehk depositaarile (või kahepoolse lepingu korral teisele lepingupoolele). Seega oleks mõtteliselt õige lugeda § 121 algust alljärgnevalt: Riigikogu otsusel ratifitseeritakse või denonsseeritakse Eesti Vabariigi lepingud, kiidetakse lepingud heaks või ühinetakse lepingutega (järgneb loetelu).

7. Rahvusvahelise lepingu denonsseerimine tähendab rahvusvahelise lepingu lõpetamist või sellest taganemist. Selle aktiga vabastab riik ennast rahvusvahelisest lepingust tulenevast kohustusest. Lepingu lõpuartiklites nähakse üldjuhul ette denonsseerimise võimalus ning teistele osalistele etteteatamise tähtaeg. Kui rahvusvaheline leping ei sisalda norme selle denonsseerimise kohta, peab lepinguosaline denonsseerimise lubatuse korral vastavalt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 56 p-le 2 oma kavatsusest lepingu denonsseerida või sellest taganeda ette teatama vähemalt 12 kuud.

VäSS § 27 piiritleb Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse pädevused välislepingu denonsseerimisel järgmiselt: ratifitseeritud välislepingu denonsseerimise otsustab Riigikogu. Kui Riigikogu pole välislepingut ratifitseerinud, siis otsustab selle lõpetamise või sellest taganemise Vabariigi Valitsus. Teisele lepingupoolele või hoiulevõtjale teatab nimetatud aktist Välisministeerium.

8. PS § 121 toob ära viiest punktist koosneva loetelu välislepingute kategooriatest, mille puhul Riigikogu on otseselt kaasatud rahvusvahelise lepingu sõlmimise protseduuri ja Riigikogu seadusandlik akt on kohustuslik. Järelikult ei saa Riigikogu nõusolekuta loetletud välislepinguid muuta kohustuslikeks ja siduvateks Eesti Vabariigi suhtes, isegi kui riigi volitatud esindaja on lepingu tekstile alla kirjutanud. Siinjuures tuleb aga silmas pidada aspekti, mille kehtestab rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 18. Nimetatud artikkel näeb ette, et riigil (st tema organitel ja ametiisikutel) lasub juba allakirjutatud lepingu suhtes enne selle jõustumist kohustus hoiduda lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus olevatest toimingutest.

Peale ratifitseerimise ja denonsseerimise kuulub Riigikogu pädevusse ka lepingu muudatuste ratifitseerimine või heakskiitmine, kui leping ise oli PS § 121 alusel Riigikogus ratifitseeritud. VäSS § 25 lg 1 kohaselt muudetakse välislepingut sõlmimisega samas korras, kui lepingus ei ole ette nähtud teisiti. Erikord kehtib VäSS § 25 lg-s 2 mainitud juhtudel, mille korral võib Vabariigi Valitsus anda nõusoleku muuta Riigikogus ratifitseeritud välislepingut.

Lisaks sellele kuulub Riigikogu pädevusse PS §-s 121 nimetatud lepingute suhtes ka reservatsioonide ja deklaratsioonide sõnastamine. Reservatsiooni tegemise võimalikkus tuleneb aga konkreetsest rahvusvahelisest lepingust. Reservatsioon võidakse teha lepingule allakirjutamisel, selle ratifitseerimisel, heakskiitmisel või sellega ühinemisel. Keelatud on aga niisugused reservatsioonid, mis ei sobi kokku lepingu mõtte ja eesmärgiga (vt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 19). Sealjuures peab reservatsiooni teinud riik andma endale aru sellega põhjustatud õiguslikust tagajärjest, st riik mitte ainult ei lülita reservatsiooniga mingit lepingulist kohustust välja endale võetud kohustuste hulgast, vaid tal kaob samas õigus nõuda nende kohustuste täitmist enda suhtes ükskõik millisel teisel lepingupoolelt. Siin väljendub riikide suverääne võrdõiguslikkus põhimõttes, mille kohaselt ükski riik ei saa teiselt riigilt nõuda enam kui nende rahvusvaheliste kohustuste täitmist, mis see riik on nõustunud endale võtma. Vastuväiteid teiste riikide reservatsioonidele tehakse VäSS § 22 lg 5 alusel.

Deklaratsiooni tegemisest võib tuua näiteks Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.09.1991 otsuse nr 921 „Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär“ (RT 1991, 2. jagu, 35, 428). Otsuse lisa 2 p-ga 2 anti Ülemnõukogu esimehele A. Rüttille volitus teha Eesti riigi nimel avaldus (deklaratsioon), mille riik võib teha ÜRO Rahvusvahelise Kohtu statuudi art 36 p 2 alusel. Sellise avaldusega kohustutakse vastastikusel alusel samasuguse avalduse teinud riikidega allutama omavahelised õiguslikud vaidlused ilma erilise sellekohase kokkuleppeta Rahvusvahelise Kohtu jurisdiktsioonile. See riikidevaheliste õiguslike vaidluste kohtulikku lahendamisse sõbralikult suhtuvalle riigile omane akt on sisuliselt riigi ühepoolne avaldus, millega kaasnevad olulised juriidilised tagajärjed. Nimetatud avalduse tegemise kiitis Ülemnõukogu heaks 28 rahvusvahelise lepinguga ühinemise otsustamise käigus. Antud juhul tuleb silmas pidada, et tegemist ei ole poliitilise pöördumise või avaldusega, mille Riigikogu teeb vastavalt PS § 65 p-le 11.

9. PS § 121 p 1 alusel peab Riigikogu ratifitseerima ja denonsseerima riigipiire muutvad lepingud (piirilepingud). Piirilepingud on eriti tähtsad igale riigile, sest nendega on määratud riigi territoorium kui riigi üks oluline tunnus (PS § 2). Seetõttu ei tule piirilepingud enamiku riikide praktika kohaselt mitte ainult ratifitseerida, vaid taoliste otsuste vastuvõtmiseks on vajalik kvalifitseeritud häälteenamus. Eestis on nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus (PS § 122 lg 2).

10. PS § 121 p 2 kohaselt tuleb Riigikogus ratifitseerida ja denonsseerida välislepingud, mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist. Käesolevas paragrahvis tuleks terminit „tühistamine“ mõista kehtetuks tunnistamise tähenduses.

Nüüdisaegne õigusteooria käsitab rahvusvahelist õigust ja riigisisest õigust enamasti teineteist vastastikkult tihedalt mõjutavate omaette süsteemidena. PS § 121 peab tagama välislepinguga võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmise Eestis. Mõnikord on selleks vaja muuta olemasolevaid seadusi, tunnistada neid kehtetuks või täiendada Eesti õiguskorda uute seadustega. Eesti seaduste vastuvõtmine või muutmine on vajalik niisuguste välislepingute rakendamiseks, mille normid oma sisu poolest vajavad täpsustamist ja täiendamist riigisisestest õigusaktidega või mille rakendamine nõuab õigusaktide vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist. Näiteks võivad lepingud ette näha riigisisese õiguse subjektidele selliste õiguste või kohustuste loomise, mida kehtivates Eesti õigusaktides ette nähtud ei ole või mis on neis sätestatud teisiti kui välislepingus. Vajadust vastu võtta, muuta või kehtetuks tunnistada Eesti seadusi tuleb analüüsida lepingu sõlmimist ette valmistades, sest kui Eesti seadused ei vasta välislepingu sätetele, ei ole Eestil võimalik täita välislepingust tulenevaid kohustusi ning Eesti rikub rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art-s 26 sätestatud rahvusvahelise õiguse põhimõtet *pacta sunt servanda*. Rahvusvahelist õigust rikkudes võib aga Eesti Vabariik kanda rahvusvahelis-õiguslikku vastutust teise riigi või teiste riikide ees rahvusvahelise tavaõiguse alusel, mille on kodifitseerinud rahvusvahelise õiguse komisjon 2001. a koostatud riigi vastutuse artiklites.

Lisaks § 121 p-s 2 nimetatud alustele võib Riigikogus ratifitseerimine tulla kõne alla ka muudel juhtudel. Näiteks võivad ratifitseerimist Riigikogus vajada otsekohaldatavad lepingud. Seda sel juhul, kui regulatsioon on vaja kehtestada seadusega tulenevalt PS-s väljendatud seadusereservatsiooni põhimõttest. Tulenevalt § 3 lg-st 1 peab seadusandja otsustama olulised küsimused riigis ning riigivõimu teostatakse üksnes seaduse alusel. Peale selle lubavad PS mitmed paragrahvid mõningaid riigielu küsimusi reguleerida üksnes seadusega. Näiteks on PS §-s 113 ette nähtud, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Näited valdkondadest, mida saab reguleerida üksnes seadusega, on toodud HÕNTE §-s 12. Seetõttu tuleb eeltoodud küsimusi reguleeriv välisleping kehtestada seadusandja osavõtul, mille tagab välislepingu ratifitseerimine.

Samuti võib ratifitseerimise vajadus tuleneda õiguse üldpõhimõttest, et seadust ei saa muuta täitevvõimu aktiga – seda juhul, kui muudetakse lepingut, mille on ratifitseerinud Riigikogu. Selle reegli suhtes on sätestatud erand VäSS § 25 lg-s 2. Kui denonsseeritakse ratifitseeritud leping, peab ka selle alati otsustama Riigikogu. Seetõttu ka juhul, kui uues lepingus on ette nähtud, et sellega denonsseeritakse vana, ratifitseeritud välisleping, tuleb uus leping Riigikogus ratifitseerida. PS §-s 123 väljendatud ratifitseeritud lepingute ülimumlikkus ei tähenda seda, et ratifitseeritud lepinguga sõnaselgelt vastuolus olevat seadust ei

pea muutma. VäSS § 24 kohaselt tuleb vastuolu korral viia Eesti seadus kooskõlla lepinguga. Kooskõlla viimine ei tähenda ilmtingimata lepinguteksti ümberkirjutamist Eesti õigusakti. Vastuolu kõrvaldamine on võimalik, tehes seaduses viite sellele, et välislepingust võib tulla teistsugune regulatsioon (vt nt TsMS).

11. PS § 121 p 3 järgi peab Riigikogu ratifitseerima ja denonsseerima ka välislepingud, mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega. Selliste lepingute eraldi andmine vaid Riigikogu pädevusse on mõisteta, sest need lepingud võivad olulisel määral mõjutada riigi suveräänsete õiguste teostamist.

12. Rahvusvaheline (valitsustevaheline) organisatsioon on riikidevaheline ühendus, mis on loodud rahvusvahelise lepinguga kindlate eesmärkide realiseerimiseks, millel on oma organeid süsteem, millel on selle moodustanud riikide õigustest ja kohustustest erinevad õigused ja kohustused ning mis on moodustatud vastavuses rahvusvahelise õigusega. Rahvusvahelisi organisatsioone, mida rahvusvahelise õiguse teoorias kutsutakse ka tuletatud subjektideks, on loodud palju. Rahvusvahelised organisatsioonid jagunevad globaalseteks ja piirkondlikeks (regionaalseteks). Eesti Vabariik on ühinenud mitmete rahvusvaheliste organisatsioonidega, näiteks ÜRO, Maailma Kaubandusorganisatsiooni, Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni, Rahvusvahelise Tööorganisatsiooniga jt. Kõige intensiivsema lõimumisastmega rahvusvahelisteks organisatsioonideks, mille liikmeks Eesti Vabariik sai 2004. a, on Euroopa Liit (mille juures rõhutatakse tema eripärast supranatsionaalset iseloomu) ja regionaalsete kollektiivkaitseks moodustatud Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon ehk NATO.

13. Rahvusvahelise õiguse seisukohast võime eristada riikide ühendusi ja muudel üksikutel eesmärkidel (põhiliselt kollektiivse kaitse organiseerimiseks agressiooni korral) loodud liite. Riikide ühendustena ehk liitudena tuntakse konföderatsiooni ja föderatsiooni. Konföderatsioon on riikide rahvusvahelise lepinguga loodud liit, mille eesmärk on tavaliselt selles osalevate riikide välispoliitika koordineerimine, iseseisvuse ja sõltumatuse kaitsmine ning majandusliku koostöö korraldamine. Konföderatsioonil puudub ühine riigipea, moodustatav konvent on pädev otsustama ainult konföderatsiooni kompetentsi antud küsimusi, kusjuures konvendi otsused viivad ellu konföderatsiooni kuuluvate riikide organid. Eesti Vabariigi ühinemist riikide liitudega PS § 121 p 3 mõttes saab käsitada kui ühinemist konföderatsiooniga. PS § 1 lg 1 sätestab Eesti Vabariigi kui iseseisva ja sõltumatu demokraatliku vabariigi ning § 123 lg 1 omakorda põhimõtte, mille kohaselt „Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega“.

Föderatsioon on liitriik, millel on oma konstitutsioon ning mis ise, mitte aga temasse kuuluv osariik, on rahvusvahelise õiguse subjekt. Eelmises lõigus toodud PS aluspõhimõtetest lähtuvalt ei saa Eesti Vabariik – kehtivat konstitutsiooni muutmata – föderatsiooniga ühineda.

On avaldatud samuti seisukohta, et termini „liidud“ tähendus nimetatud punktis sõltub sellest, kuidas tõlgendada mõistet „rahvusvaheline organisatsioon“. Sellise käsituse kohaselt tuleks liiduna käsitada kõiki poliitilise iseloomuga riikidevahelisi ühendusi, mis mingi kriteeriumi tõttu ei vasta rahvusvahelise organisatsiooni mõiste sisuks olevatele tingimustele (põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni materjalid: 9. ptk „Välissuhted ja välislepingud“, lk 10).

Kui rahvusvaheline organisatsioon on riikidevaheline alaline ühendus, mille tunnuseks on teatud organisatsiooni olemasolu, siis liidusuhted võivad olla ette nähtud ajutisena, vastavalt vajaduse tekkimisele, näiteks kollektiivse enesekaitse teostamiseks relvastatud kallaleringi korral liidu liikmele, milleks annab õiguse ÜRO põhikirja art 51. Viimati nimetatud juhul on siiski pigem alust kohaldada PS § 121 p 4 – Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi kohustusi.

Käesolevas sättes kasutatud terminit „ühinemine“ tuleb omakorda laiendavalt tõlgendada, hõlmates ka Eesti õigust osaleda rahvusvaheliste organisatsioonide või liitude loomises.

14. Vastavalt PS § 121 p-le 4 tuleb Riigikogus ratifitseerida ja denonsseerida välislepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi. Nii ratifitseeris Riigikogu 2004. a kevadel Põhja-Atlandi lepingu (RT II 2004, 5, 14), mille art 5 sätestab kohustusliku kollektiivkaitse põhimõtte lepingupoolte vahel.

15. Riigikogu pädevust käsitleva PS § 65 p-s 10 sätestatakse, et Riigikogu „otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise“. Siit järeldub, et riigile varaliste kohustuste võtmine ei ole mitte Riigikogu ainupädevuses, vaid otsuse tegemise aluseks on Vabariigi Valitsuse vastav ettepanek.

Varalisi kohustusi saab riik võtta teiste riikide, rahvusvaheliste organisatsioonide, liitude jm avalik-õiguslike isikute ees, aga ka välismaiste eraõiguslike isikute ees. PS § 121 p 4 kohaldamiseks on alust üksnes välislepingu (st riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga sõlmitud kokkuleppe) korral.

VäSS § 20 p-s 5 on täpsustatud varalisi kohustusi, mille võtmine on välislepingu ratifitseerimise aluseks PS § 121 p 4 kohaselt. Ühelt poolt võib väita, et iga välislepingu täitmiseks tuleb teha otseseid või kaudseid rahalisi kulutusi, mistõttu tuleks iga välisleping Riigikogus ratifitseerida. Teiselt poolt võib oletada, et PS koostamisel ei mõeldud varalise kohustuse all kõige väiksemaidki väljaminekuid või saamata jäänud tulusid. Seega oleks õige järeldada, et Riigikogu ratifitseerib üksnes sellised varalisi kohustusi sisaldavad lepingud, mille täitmine ilma Riigikogu heakskiiduta ei ole võimalik. VäSS-ga on varalise kohustuse sätte alusel Riigikogus ratifitseeritavate välislepingute ring kindlaks määratud, lähtudes sellest, kas lepingu täitmise vahendid on riigieelarves ette nähtud, ning lepinguga võetavate varaliste kohustuste suurusest ühe aasta kohta. Kooskõlas PS § 121 mõttega on VäSS-s peetud silmas välislepinguid, millega Eesti Vabariik võtab endale rahvusvahelise avaliku õiguse valdkonda kuuluvaid varalisi kohustusi või mille rakendamine toob kaasa olulisi varalisi kulutusi. Varalise kohustuse piirmäär, mille ulatuses on välislepingu volitatud sõlmima Vabariigi Valitsus, kehtestatakse iga-aastases RES-s. Seni on selleks olnud „välislepingud, millest ühelgi eesseeval eelarveaastal Eesti Vabariigile tulenevate varaliste kohustuste või saamata jääva tulu maht ei ületa 3 protsenti riigiasutusele, kelle algatusel välisleping sõlmitakse, jooksvaks eelarveaastaks ettenähtud kulude summast“.

16. Sõjaliste kohustuste võtmine on vaieldamatult üks riigi välispoliitika teostamise küsimusi, mille otsustamine ei saa jääda pelgalt täitevvõimu ega riigipea pädevusse. Niisugused kohustused võivad eriti väikeriikidele ja -rahvastele osutada eksistentsiaalselt tähtsateks, kui neid kistakse sõjakeerisesse sõdiva poolena. Sõjaliste kohustuste võtmine on Riigikogu

pädevuses. Vastavalt PS § 128 lg-le 1 otsustab Riigikogu ka kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Eesti võib võtta sõjalisi kohustusi Riigikogu otsuse või ratifitseeritud välislepingu alusel (nt Põhja-Atlandi leping). See saab toimuda juba olemasoleva rahvusvahelise lepingu raames, mis on sõlmitud vastavalt §-le 121. Sõjaliste kohustuste täitmist reguleeritakse RiKS-ga.

PS preambuli ja üldsätete analüüsist võib järeldada, et Eesti Vabariik ei saa võtta endale niisuguseid rahvusvahelisi sõjalisi kohustusi, mis kätkeksid endas agressiooniaktide toimepanemist teiste riikide territoriaalse puutumatusse või poliitilise sõltumatusse vastu või kui jõu kasutamine oleks mingil muul moel vastuolus ÜRO eesmärkidega. Agressiooniakti nüüdisaegne määratlus on antud ÜRO Peaassamblee resolutsioonis nr 3314, mis on vastu võetud konsensuse alusel 14.12.1974. Siiski pole ÜRO Peaassamblee resolutsioon rangelt võttes juriidiliselt siduv. Küll aga lepitakse Rahvusvahelise Kriminaalkohtu kontekstis 2010. a Ugandas Kampalas kokku agressiooni kui rahvusvahelise kuriteo määratluses. Sõjalised kohustused saavad Eestil olla vaid õiguspärased ehk kas kaitseiseloomuga või ÜRO liikmesusest tulenevad. Nüüdisaegse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete kohaselt, mida Eesti loeb oma õigussüsteemi lahutamatuks osaks (vt PS § 3 lg 1), on sõjalise jõu kasutamine lubatud vaid kahel juhul:

- 1) igal riigil on võõrandamatu õigus individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele relvastatud kallaletungi korral, kuni ÜRO Julgeolekunõukogu ei võta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks vajalikke meetmeid (ÜRO põhikirja art 51). Pärast 2001. a terrorirünnakuid USA-s on hakatud riigi enesekaitseõigust rahvusvahelises praktikas laiendavalt tõlgendama. Kui 1986. a Rahvusvahelise Kohtu otsus *Nicaragua vs. USA* kohtuasjas rõhutas enesekaitseõiguse lubatavust vaid reaalse rünnaku toimumise järel, siis nüüd viidatakse taas 19. sajandist pärit Caroline'i juhtumile, millega tunnustati riigi enesekaitseõigust vahetult esseisva sõjalise ründe ohu korral. Riigi enesekaitseõiguse täpsed piirid on tänapäeval ilmselt enim vaieldud teema rahvusvahelises õiguses;
- 2) sõjalist jõudu on lubatud kasutada rahu ohustamise, rahu rikkumise ja agressiooniaktide puhul agressori vastu ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni alusel, et säilitada või taastada rahvusvaheline rahu ja julgeolek. Tulenevalt ÜRO põhikirja art-st 42 võib Julgeolekunõukogu sellisel juhul lubada relvajõu kasutamist riigi vastu.

Praktikas ja kirjanduses on vaieldav, kas nimetatud kaks alust relvajõu legaalseks kasutamiseks on ammendavad tänapäeva rahvusvahelises õiguses. Näiteks seoses 1999. a NATO riikide interventsiooniga toonase Jugoslaavia vastu kerkis küsimus, et kui rahvusvaheline rahu ja julgeolek on mõjuka riikide grupi arvates ohustatud, aga Julgeolekunõukogu resolutsioon puudub, siis kas relvajõu kasutamine näiteks etnilise puhastuse lõpetamiseks on tõepoolest rahvusvahelise õiguse rikkumine. Pärast 1999. a NATO interventsiooni on ÜRO enda organite esindajad, sh toonane peasekretär Kofi Annan, hakanud rääkima sellest, et Julgeolekunõukogul on teatud situatsioonides „kaitsemise vastutus“. Kuigi selline seisukoht on leidnud laialdast poliitilist kõlapinda ja ÜRO Julgeolekunõukogu viitas sellele 2011. a Liibüa konflikti sekkumist võimaldades, pole praegu veel üheselt võimalik väita, et tegemist oleks uue rahvusvahelis-õigusliku reegluga (või antud kontekstis hoopis erandiga relvastatud jõu kasutamise keelust). Pigem on viimase aja rahvusvahelise elu sündmused, nagu Krimmi annekteerimine Venemaa poolt 2014. a ja välisriikide sekkumisel toimuv kodusõda Süürias, murendanud õiguskindlust ÜRO põhikirja *jus ad bellum*-normide osas.

ÜRO liikmesriigid peavad ÜRO põhikirjast tulenevate kohustuste täitmiseks hoidma teatud väekontingendi valmis ühisteks sunniaktsioonideks, kohustuvad andma selle väekontingendi ÜRO Julgeolekunõukogu käsutusse erikokkulepete alusel, kohustuvad abistama teisi liikmesriike, kes teostavad oma sõjaliste jõududega taolisi sunniaktsioone, ja sooritama teisi põhikirjas ettenähtud tegusid (ÜRO põhikirja VII ptk art-d 39–50). Praktikas ei ole need kaugeleulatuvad ÜRO põhikirja sätted rakendunud põhikirjas väljendatud kujul ja ÜRO volitatud relvastatud missioonid mehitatakse *ad hoc*-kokkulepete alusel; seejuures ei allu sellised väed otse ja ainult ÜRO-le.

17. PS § 121 p 5 järgi peab Riigikogu ratifitseerima ja denonsseerima lepingud, milles ratifitseerimine on ette nähtud. Eelneva nelja kategooria puhul tuleneb ratifitseerimise kohustus riigisisestest õigusest. Käesoleva punkti alusel on välislepingu ratifitseerimine kohustuslik rahvusvahelise õiguse alusel, sest lepingupooled on lepingu teksti lõpuartiklitesse sisse kirjutanud selle sõlmimise ühe tingimusena lepingu kohustusliku ratifitseerimise.

Praktikas on siiski jäetud sageli riikidele valikuvabadus, kuidas lepingu osaliseks saada, näiteks kas ühinedes, heaks kiites või ratifitseerides. Teisisõnu, teiste riikide-lepingupartnerite jaoks on enamasti teisejärguline, milline on riigisisene menetlus, et leping riigi suhtes rahvusvahelis-õiguslikult jõustuks. Kui ratifitseerimine on lepingus nimetatud ühena variantidest, ei tähenda see PS § 121 p 5 mõttes, et „ratifitseerimine on lepingus ette nähtud“. Sellisel juhul tuleks kontrollida, kas esinevad § 121 p-des 1–4 nimetatud ratifitseerimise alused. Kui ei esine, võib lepingu sõlmida Vabariigi Valitsus. Kui aga Eesti on lepingule alla kirjutanud ja lepingus on selle siduvuse kohta nõusoleku väljendamiseks ette nähtud kaks varianti – ratifitseerimine või ühinemine –, tuleb Eesti puhul kõne alla üksnes ratifitseerimine. Sel juhul kohaldatakse samuti PS § 121 p 5, sest ehkki lepingus on lisaks ratifitseerimisele ette nähtud ka ühinemise võimalus, ei saa seda võimalust pärast allakirjutamist enam kasutada (nt Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni autoriõiguse leping, RT II 2006, 14, 39).

Praktikas võib küsimus, kas välisleping tuleb Riigikogus ratifitseerida või piisab valitsuse tegutsemisest, olla vaieldav. See küsimus on aeg-ajalt üles kerkinud ka Eesti valitsusametuste praktikas. Paljudes riikides on täitevõim aeg-ajalt tundnud kiusatust seadusandjast lepingute sõlmimisel mööda minna, sest parlamendi osalus aeglustab protsessi ja tekitab lisatööd. Üldpõhimõttena kehtib aga siiski, et parlamendi osalus välislepingu sõlmimise protsessis võib tagada lepingule laiapõhjalisema legitiimsuse. Tõlgenduslikku nn halli tsooni sattumise puhul tuleks seetõttu eelistada Riigikogu kaasamist. Pealegi ei tulene antud paragrahvi sõnastusest – „Riigikogu ratifitseerib“ –, et ta muudel juhtudel, aga siiski poliitiliselt väga tähtsa lepingu puhul mingil juhul ei tohi välislepingu ratifitseerimises osaleda. PS tõlgendamisel tuleb arvesse võtta Eesti liikmesust EL-s, mis on Riigikogu tähtsust Eesti Vabariigi kodanike seadusandjana mõnevõrra kahandanud. Seega välislepingute ratifitseerimise osas võiks Riigikogu tähtsus edaspidi pigem tõusta kui langeda – isegi kui see valitsuse tööd alati tingimata ei lihtsusta.

18. Praktikas võib esineda juhtumeid, kus välislepingu ratifitseerimise aluseks Riigikogu poolt on üheaegselt mitu §-s 121 loetletud alust (nt kui Eesti ühineb rahvusvahelise organisatsiooniga, mille tagajärjel tekib riigil varalisi kohustusi ning samal ajal on vaja muuta mitut seadust ja vastu võtta uusi seadusi).

19. Riigikogu vastu võetud välislepingu ratifitseerimise seaduse kuulutab välja Vabariigi President, kes kirjutab ka alla ratifitseerimiskirjadele (PS § 78 p 6). Vabariigi Presidendil on vastavalt PS §-le 107 õigus jätta välja kuulutamata Riigikogu vastu võetud välislepingu ratifitseerimise seadus ja saata see koos motiveeritud otsusega Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks.

20. Õiguskantsleril on õigus esitada Riigikohtule taotlus tunnistada Eesti Vabariigi alla kirjutatud välisleping või selle säte PS-ga vastuolus olevaks. Riigikohus kontrollib pärast vastava taotluse saamist välislepingu vastavust PS-le ja tal on õigus tunnistada välisleping või selle säte PS-ga vastuolus olevaks (PSJKS § 6 lg 1 p 4, § 14 lg 2, § 15 lg 1 p 3). PS-ga vastuolus olevaks saab kuulutada nii jõustunud kui jõustumata välislepingu sätte, samal ajal kui seaduse sõnastus näib viitavat sellele, et jõustunud välislepingu sätet lihtsalt kehtetuks tunnistada ei saa. Selline lahendus tähendab omakorda seda, et välislepingu sätte jäetakse riigi sees kohaldamata, kuid see ei muutu sellest veel rahvusvahelis-õiguslikult kehtetuks. Veelgi enam, teatud juhtudel võib riik rahvusvahelis-õigusliku normi riigi sees kohaldamata jättes panna toime rahvusvahelise õiguse rikkumise, millega võib kaasneda riigi vastutus teise riigi või teiste riikide ees.

21. PS ei nõua otsesõnu välislepingu ratifitseerimist seadusega. Siiski tuleks asuda seisukohale, et senine praktika, mille kohaselt välislepingud on ratifitseeritud seadusega, on ainuõige. PS kohaselt tuleb teatud riigielu valdkonnad reguleerida seadusega (vt komm 9 ja § 3 komm-d), sellest tulenevalt on põhjendatud ka vastavat valdkonda reguleeriva välislepingu ratifitseerimine seaduse vastuvõtmiseks ettenähtud protseduuri järgides. Kui välisleping reguleerib § 104 lg-s 2 nimetatud valdkonda, saab selle ratifitseerimise seaduse vastu võtta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega (riigipiire muutvate välislepingute ratifitseerimise kohta vt komm 8 ja § 122 komm-d). Vabariigi President on 14.03.1995. a otsusega nr 522 (RT II 1995, 8, 34; RT I 1995, 31, 386) jätnud välja kuulutamata UNESCO kultuuripärandi kaitse konventsioonide ratifitseerimise seaduse, põhjendades seda § 104 lg 2 p-st 15 tuleneva Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõude järgimata jätmisega seaduse vastuvõtmisel. Kirjanduses puudub üksmeelne seisukoht välislepingu ratifitseerimise seaduse käsitamise kohta õigustloova aktina (st seadusena materiaalses mõttes). Kuivõrd aga ratifitseerimine on teatud liiki välislepingute sõlmimise protseduuri kohustuslik osa, mille sooritamisest sõltub õigustloovaks aktiks oleva välislepingu rakendamine riigisisestes suhetes, samaneb Riigikogu poolt välislepingu ratifitseerimine oma õiguslikult tagajärjelt seaduse vastuvõtmisega.

22. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonis (art 25) ja VäSS-s on ette nähtud ka võimalus kohaldada lepingut ajutiselt enne selle jõustumist. VäSS § 23 lg 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus välislepingut pärast selle heakskiitmist ja enne selle jõustumist ajutiselt kohaldada tingimusel, et sellega ei piirata isiku põhiõigusi ega -vabadusi ning välislepingu ajutine kohaldamine on ette nähtud välislepingus või Vabariigi Valitsuse õigusaktis. Eriti sageli on sellist võimalust kasutatud EL ja liikmesriikide jagatud pädevuses sõlmitud lepingute korral (vt nt RT II, 22.12.2012, 1). Alati tuleb tähele panna ka seda, et võimatu on ajutiselt kohaldada välislepingut selles osas, milles see on vastuolus Eesti seadustega. Sellisel juhul ei tohi

Vabariigi Valitsus ajutist kohaldamist teiste riikide või organisatsioonidega kokku leppida, sest selline kohustus ei oleks täidetav. Rahvusvaheliselt on välislepingu ajutine kohaldamine enne selle jõustumist olnud vaieldav hiljuti näiteks Euroopa energiaharta lepingu (RT II 1998, 8, 18) kontekstis, mille Venemaa Föderatsioon omal ajal küll allkirjastas, ent seda ei ratifitseerinud. Energiaharta näeb aga ette vaidluste lahendamise rahvusvahelises arbitraažis. Siis tekkiski Haagis Alalises Arbitraažikohtus õigusvaidluses küsimus, kas arbitraaž kui selline oli Venemaale juriidiliselt kohustuslik. Vastupidist väites tugines Venemaa muu hulgas oma konstitutsiooni sätetele.

PARAGRAHV 122

Eesti maismaapiir on määratud 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepinguga ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega. Eesti mere- ja õhupiir määratakse rahvusvaheliste konventsioonide alusel.

Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus.

1. Selleks et rõhutada riiklikku järjepidevust, otsustati Põhiseaduse Assamblees, et PS peab viitama Tartu rahulepingule. Sellega toonitati veel kord, et tegemist ei ole uue riigi loomisega, vaid 24.02.1918 välja kuulutatud Eesti Vabariigi taastamisega.

Põhiseaduse Assamblees kaaluti Tartu rahulepingu mainimist juba PS üldsätetes, defineerides rahulepingu kaudu riigipiirid. Sellest variandist aga loobuti, sest rahulepingu mainimine üldsätetes oleks põhjustanud vastuolusid PS-s endas. Näiteks jõuti ühisele arvamusel, et Riigikogu peaks ratifitseerima ja denonsseerima kahekolmandikulise häälteenamusega lepingud, mis muudavad riigipiire. Kui aga Tartu rahuleping oleks leidnud mainimist üldsätetes, siis saanuks riigipiire muuta vaid rahvahääletusel PS muutmise kaudu. Samal ajal oldi aga ka üksmeelel, et PS kohaselt ei tohiks olla võimalik panna välislepinguid rahvahääletusele. Nimetatud kaalutlustest lähtuvalt loobus Põhiseaduse Assamblee riigipiiride reguleerimisest üldsätetes ning küsimus lisati välislepingute peatükki.

Teine probleemide ring tekkis seoses algse formuleeringuga „Eesti riigipiir määratletakse Tartu rahulepingu ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega“. Nagu arutelu käigus kogeti, ei määrata riigipiiri ainult riikidevaheliste kokkulepetega, vaid ka ühepoolset rahvusvahelise tavaõiguse või kehtivate rahvusvaheliste konventsioonide kui mitmepoolsete lepingute alusel. Lisaks sellele eksisteeris ka leping Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahel, mis erinevalt Venemaaga sõlmitud Tartu rahulepingust ei leia PS-s mainimist.

Probleemi üks lahendus oleks olnud see, kui PS jätnuks Tartu rahulepingu mainimata ning viidanuks rahvusvahelisele õigusele, nagu seda tehti § 3 lg 1 teises lauses. Põhiseaduse Assamblee otsustas siiski Tartu rahulepingu kehtivust PS-s toonitada, kuigi tegelik piir Venemaa Föderatsiooniga alates Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisest 1991. a ja pärandina Nõukogude perioodil ühepoolset muudetud piiridest kulgeb osaliselt mujal.

Tartu rahuleping ei määra mitte ainult maismaapiiri Venemaaga, vaid ka veepiiri Peipsi järvel, Lämmijärvel ja Pihkva järvel.

2. Riigipiiriks nimetatakse mõttelist joont maakera pinnal, mis eraldab riigi territooriumi teiste riikide territooriumidest ja ühiskasutuses olevast avamerest või muudest veekogudest. Riigipiir iseenesest on kolmedimensiooniline, kuigi maapinnal markeeritakse seda joonena. Riigipiir jätkub ka maapõues teoreetiliselt kuni maakera keskpunktini ning õhuruumis avakosmoseni (n-õ õhuruumi välispiirini).

Piir riikide vahel määratakse kindlaks piirilepingutes, milles üksikasjalikult kirjeldatakse piirijoone kulgemist vastavalt maastikul paiknevatele objektidele. Piiri kindlaksmääramist lepingus nimetatakse delimiteerimiseks ehk piiritlemiseks. Piirilepingu lisana koostatakse kaart, millel on tähistatud piiri kulgemine. Piirijoone tähistamist looduses (maismaal piiritulpadega, aiaga, sihtidega; veekogudel poidega) nimetatakse demarkeerimiseks, mille teostamiseks luuakse riikidevaheline pariteetsetel alustel moodustatud piirikomisjon.

3. Eesti RiPS sätestab riigipiiri mõiste, riigipiiri asukoha määramise ja tähistamise ning piirimärkide hooldamise korra ja piirirežiimi. Vastavalt RiPS-le on Eesti riigipiir katkematu ja suletud mõtteline joon ning seda mööda kulgev vertikaalpind, millega piiritletakse Eesti maa-ala, territoriaalmeri, piiriveekogude Eestile kuuluvad osad, maapõu ja õhuruum. Riigipiir kulgeb vastavalt RiPS-le maismaal mõttelise joonena läbi Eesti Vabariigi välislepingutega delimiteeritud ehk kindlaks määratud piirimärkide keskkoha; merel mööda Eesti territoriaalmeri välispiiri; riigipiiriga ristuvatel jõesirgjoonena läbi välislepingutega kindlaks määratud geograafiliste punktide või mööda keskmise veeseisu ajal määratud veepeegli keskjoont; tehisveekogul vastavalt riigipiiri kulgemisele enne veekogu täitmist; mittelaevatataval piirijõel mööda keskmise veeseisu ajal määratud keskjoont ning laevatataval piirijõel mööda pealaevatee keskjoont; sillal, tammil või piiriveekogul paikneval muul rajatisel mööda selle keskohta või tehnoloogilist telge, sõltumata piirijoone kulgemisest veekogul.

RiPS määrab kindlaks Eesti Vabariigi territoriaal- ja siseveed ning õhuruumi, millele laieneb riigi suveräänsus.

4. Selgelt defineeritud riigipiir ei ole küll kohustuslikuks riigi tunnuseks, kuid ometigi võib just riigipiir olla määravaks territoriaalse üksuse tunnustamisel riigina. Territoriaalse üksuse tunnustamisel riigina on üks kriteerium teatud kindla territooriumi olemasolu, millel viiakse ellu võimu teatud rahva üle. Riigipiir on just see element, mis lubab piiritleda teatud territooriumi ja eraldada see kõrval asetsevate riikide õiguskordadest. Samas ei tähenda piirivaidluste olemasolu naaberriikide vahel automaatselt seda, et tegemist oleks oma riikluse kaotanud üksustega.

5. PS § 122 teine lause ütleb: „Eesti mere- ja õhupiir määratakse rahvusvaheliste konventsioonide alusel.“ Sisuliselt tähendab see seda, et nimetatud piiride üle läbirääkimistel ja piirilepingute sõlmimisel naaberriikidega ning nende ratifitseerimisel, nagu ka piiride määramisel seadustes, peavad Vabariigi Valitsus ja Riigikogu võtma aluseks rahvusvahelise mereõiguse ja õhuruumiõiguse üldtunnustatud allikad. Viimaste muutumisel tuleb täiendada ka vastavaid Eesti piiri või alade seadusi. Seda põhiseaduslikku kohustust, mis Eesti suhtes tuleb lugeda kehtivaks, olenemata riigi osalemisest nendes konventsioonides, toetab ka PS § 3 lg 1 teine lause.

Nüüdisaegses rahvusvahelises mereõiguses on taoliseks üldiseks allikaks 10.12.1982 Montego Bays Jamaikal sõlmitud ÜRO mereõiguse konventsioon (RT II 2005, 16, 48).

Eesti Vabariik ühines nimetatud konventsiooniga ja selle XI osa rakenduskokkuleppega 26.08.2005 ühinemise seaduse alusel (RT II 2005, 16, 48), mis võeti vastu 31.05.2005.

Rahvusvahelises õhuruumiõiguses on taoline üldine allikas 1944. a Chicagos sõlmitud rahvusvaheline tsiviilennunduse konventsioon (RT II 2000, 2, 12), millega Eesti on ühinenud 1992. a algul ning millele viitab ka LennS. LennS § 3 ütleb: „Eesti õhuruum on Eesti maa-ala, territoriaal- ja sisevete ning piiriveekogude Eestile kuuluvate osade kohal asuv õhuruum.“ Õhuruumi ülempiiri pole ei seaduses ega ka konventsioonides kehtestatud, mistõttu tuleb lähtuda praktilistest kaalutlustest. Õhuruum ulatub nii kõrgele, kui kõrgele on võimalik lennukiga lennata.

6. Eesti Vabariigi maismaapiir, territoriaalmere, muude merealade ja veepiir piirneb kas Venemaa Föderatsiooni, Läti Vabariigi, Soome Vabariigi või Rootsi Kuningriigiga.

7. Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise riigipiiri suhtes seni ainus kehtiv delimiteeriv leping on Tartu rahuleping 2. veebruarist 1920, mille art-s 3 kirjeldatakse riigipiiride kulgemist looduses ja mille lisaks on vastav kaart. Autorid jagavad P. Kase seisukohta, et Tartu rahulepingu PS § 122 lg-s 1 mainimise tõlgendus saab pärast Põhiseaduse Assamblee protokollidega tutvumist olla kokkuvõetult järgmine: „Me tunnistame Eesti praegust piiri nii, nagu ta on määratud Tartu rahulepinguga, aga samal ajal tunnistame ka võimalust sõlmida uusi lepinguid piiriküsimustes, ka idapiiri küsimustes. Ja need ratifitseeritakse samas korras nagu näiteks piirilepingud Lätiga.“ (Vt P. Kask. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 592–593.)

18.02.2014 Moskvas alla kirjutatud Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vaheline Eesti-Vene riigipiiri leping ning Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vaheline Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise leping ei ole jõustunud.

Uue riigipiiri lepingu läbirääkimiste ajalugu on olnud järgmine. Vene Nõukogude Föderatiivse Sotsialistliku Vabariigi ja Eesti Vabariigi riikidevaheliste suhete aluste leping (RT 1991, 2, 19) sõlmiti 12.01.1991. Selle lepingu ratifitseerisid kolm päeva hiljem Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Vene NFSV ning ratifitseerimiskirjad vahetati 14.01.1992. Muu hulgas võtsid lepingupooled art VI lg-s 2 kohustuse sõlmida erileping riigipiiri režiimi kindlaksmääramiseks. Eesti ja Vene eksperdid töötasid välja kaks uut lepingut koos lisadega, mis parafeeriti (läbirääkimisdelegatsioonide juhid märkisid lepingueelnõudele oma nimetähed, kinnitamaks läbirääkimiste vaheetapina teksti autentsust) esmakordselt 1996. a novembris. Pärast tehniliste paranduste tegemist parafeerisid Eesti ja Vene piiriläbirääkimiste delegatsioonide juhid piirilepingute eelnõud uuesti. Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheline Eesti-Vene riigipiiri leping ning Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheline Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise leping kirjutati alla 18.05.2005. Riigikogu ratifitseeris lepingud 20.06.2005.

Ratifitseerimisel põhjustas erimeelsusi uute Eesti-Vene piirilepingute seos Eesti Vabariigi riikliku järjepidevuse põhimõttega. 1920. a Tartu rahuleping ei ole tänase Eesti Vabariigi jaoks üksnes kunagine piirileping, millest uute piirilepingute sõlmimisega loobutakse, vaid puudutab ka PS-s kirjas olevat riiklikku järjepidevust kui konstitutsioonilise identiteedi osa. Eesti Vabariigi väljakujunenud rahvusvahelis-õiguslikku staatust ja PS silmas pidades polnud problemaatiline mitte Tartu rahulepinguga kindlaksmääratud piirijoonest loobumine, vaid Venemaa Föderatsiooni esitatud tõlgendus, mille järgi Tartu rahuleping muutus kehtetuks

1940. a seoses Eesti „vabatahtliku liitumisega“ NSVL-ga. Venemaa Föderatsiooni esindajad on niisiis eitanud Tartu rahulepingu kehtivuse eitamise kaudu Eesti Vabariigi järjepidevuse põhimõtet. Vältimaks argumenti, nagu oleks Eesti Vabariik uute piirilepingute sõlmimisega vaikivalt loobunud järjepidevuse printsibist, lisas Riigikogu ratifitseerimisseadusele järgmise sõnastusega preambuli (RT 2005, 18, 59): „Lähtudes 1918. aasta 24. veebruaril välja kuulutatud Eesti Vabariigi õiguslikust järjepidevusest, nii nagu see on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsusest „Eesti riiklikust iseseisvusest“ ja Riigikogu 1992. aasta 7. oktoobri deklaratsioonist „Põhiseadusliku riigivõimu taastamisest“ ning silmas pidades, et käesoleva seaduse §-s 1 nimetatud leping muudab kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 122 osaliselt 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepingu artikli III lõikes 1 määratud riigipiiri joont, ei mõjuta ülejäänud lepingut ega määrä piirilepingutega mitteseotud kahepoolsete küsimuste käsitlemist, ratifitseerida [---]“

On esitatud mitmeid tõlgendusi küsimuses, kas Riigikogu lisatud ratifitseerimisseaduse preambul on üksnes riigisisese tähendusega või ka Venemaa Föderatsioonile kui teisele lepingupoolele suunatud akt. Tuleb asuda seisukohale, et rahvusvahelise õiguse mõttes esitas Eesti Vabariik piirilepingute ratifitseerimisel piirilepinguid puudutavat rahvusvahelist õigust tõlgendava deklaratsiooni. Selline samm on rahvusvahelise õiguse praktikas levinud pigem multilateraalsete lepingute puhul, kuid on põhimõtteliselt lubatud ka bilateraalsete lepingute puhul (vt A. Aust. *Modern Treaty Law and Practice*. 2nd edition. Cambridge University Press 2007, lk 128).

Pärast piirilepingute ratifitseerimist Riigikogu poolt teatas Venemaa Föderatsioon, et „ei kavatseda saada lepingute osalisriigiks“. See sõnastus tuleneb rahvusvaheliste lepingute Viini konventsiooni art 18 p-st a, mille kohaselt on „riik kohustatud hoiduma lepingu mõtte ja eesmärgiga vastuolus olevatest toimingutest, kui ta on lepingule alla kirjutanud või vahetanud lepingut moodustavad dokumendid ratifitseerimis- või heakskiitmistingimusega – selle ajani, mil ta väljendab selgelt oma kavatsust mitte saada selle lepingu osalisriigiks“. Alternatiivina oleks Venemaa Föderatsioon võinud piirilepingute ratifitseerimisel teha omapoolse lepingute rahvusvahelis-õigusliku konteksti tõlgendava deklaratsiooni. Nii oleksid uued piirilepingud saanud kehtima hakata ja mõlemad lepingupooleks oleksid fikseerinud oma erimeelsused Eesti Vabariigi rahvusvahelis-õigusliku identiteedi suhtes. Et Venemaa Föderatsioon seda ei teinud, tekitab mulje, et ta ei taotlenud mitte üksnes uue piiri fikseerimist, vaid ka Eesti Vabariigi järjepidevust eitava seisukoha domineerima pääsemist kahe riigi vahelistes lepingulistest suhetes. (Vt ka L. Mälksoo. *Which Continuity: The Tartu Peace Treaty of 2 February 1920, the Estonian-Russian Border Treaties of 18 May 2005, and the Legal Debate about Estonia's Status in International Law*. – *Juridica International* 2005, lk 144–149.)

Pärast Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni piirilepingutega toimunud ratifitseeris Läti Vabariigi parlament (Saeima) Läti piirilepingu Venemaa Föderatsiooniga 2007. a riiklikku järjepidevust rõhutava tõlgendusega, seejuures viidates 1975. a Euroopa julgeoleku- ja koostööõnõupidamisel sõnastatud Euroopa piiride rikkumatuse põhimõttele. Hiljem Läti konstitutsioonikohus tühistas oma 29.11.2007 otsuses Saeima viite. Tunnistades uue Läti-Vene piirilepingu Läti Vabariigi PS-ga kooskõlas olevaks, rõhutas Läti konstitutsioonikohus oma põhjalikus arvamuses Läti Vabariigi järjepidevust (vt Läti konstitutsioonikohus, otsus nr 2007-10-0102, 29.11.2007). Muu hulgas asus Läti konstitutsioonikohus seisukohale, et uue piirilepingu sõlmimine ei kahjusta 1920. a Riias sõlmitud Vene-Läti rahulepingu edasist

kehtivust muus osas ja üksnes muudab senist riigipiiri (Samas, p 54). Vaatamata nimetatud järjepidevust ja 1920. a rahulepingut esile tõstvatele Läti konstitutsioonikohtu seisukohtadele, ratifitseeris Venemaa piirilepingud Lätiga. Niisiis väitis Läti Vabariik sisuliselt täpselt sama, mida oli väitnud Eestigi, üksnes tegi seda aga teist põhiseaduslikku institutsiooni kasutades, millel on välissuhtlemisel väiksem kaal ja tähtsus kui parlamendil.

Ainsa võimaliku juriidiliselt relevantse erinevusena Läti ja Eesti ratifitseerimisprotsessi vahel võib esile tuua institutsiooni, kes riikliku järjepidevuse põhimõtet rõhutas. Eesti Vabariigi Riigikogu on institutsioon, kel on keskne pädevus välislepingute ratifitseerimisprotsessis; seetõttu oli Riigikogu tõlgendav deklaratsioon õiguslikult ka lepingupartnerile suunatud. Riigikogu lisatud ratifitseerimiseaduse preambul tähendas poliitiliselt ka seda, et piirilepingu sõlmimisega ei loobu Eesti Vabariik automaatselt teistest Nõukogude okupatsiooniga seotud võimalikest nõuetest. Läti Vabariigi konstitutsioonikohtu pädevus välislepingute ratifitseerimisel aga on üksnes kontrolliv. Rahvusvahelise lepinguõiguse järgi ei pea Venemaa Föderatsioon Läti konstitutsioonikohtu ratifitseerimisjärgse tõlgendusega tingimata arvestama.

2008. a suvel väljendas Venemaa Föderatsiooni president D. Medvedev kohtumisel Eesti Vabariigi presidendi T. H. Ilvesega soovi, et Riigikogu peaks piirilepingud ratifitseerima uuesti, ilma viiteta Tartu rahulepingule. 09.10.2012 tegid Riigikogu väliskomisjoni esimees ja kõigi fraktsioonide esimehed Vabariigi Valitsusele ettepaneku alustada Venemaa Föderatsiooniga konsultatsioone mõlemaid pooli rahuldava piirilepingu sõlmimiseks.

Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu ja Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu sõlmimise konsultatsioonidega mindi uuele ringile aastal 2013 ja jõuti mõlemat poolt rahuldava tekstini. Lepingutele kirjutati alla 18.02.2014 Moskvas ning need ootavad ratifitseerimist mõlema riigi parlamentides. Uuendusena võrreldes 2005. a alla kirjutatud maismaapiiri lepingu versiooniga sisaldab 2014. a leping sätet, et leping käsitleb üksnes riigipiiri puudutavaid küsimusi. Nii maismaapiiri kui ka merepiiri lepingu preambulisse lisati viide vastastikuste territoriaalsete nõudmiste puudumise kohta.

8. Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vaheline riigipiiri taastamise leping (RT II 1994, 27, 104; vt ka RT II 2001, 5, 27) näeb ette kuni 16.06.1940 eksisteerinud rahvusvaheliselt tunnustatud riigipiiri taastamise, mis oli kindlaks määratud 19.10.1920 konventsiooniga ja demarkeeritud aastail 1921–1922. Riigipiiri taastamise aluseks loevad pooled vastavalt kokkuleppele 1920.–1930. aastatel sõlmitud lepingud ja muud õigusaktid. Seoses muudatustega Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise riigipiiri võõndi maakasutuses nähti ette riigipiiri täpsustamine ja redemarkeerimine. Nende tööde tegemiseks moodustati ühiskomisjon. Nimetatud kokkulepe jõustus 19.09.1993.

Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi riigipiiri mereosa on määratud kindlaks eraldi riikidevahelise lepinguga (vt komm 9).

9. MPS sätestab Eesti territoriaalmerelähtejoone, laiuse üldjuhuna 12 meremiili ja välispiiri; seaduse lisas 3 ka majandusvööndi ja mandrilava välispiiri kulgemist fikseerivate geograafiliste punktide koordinaadid. MPS sätestab, et merealadeks on maismaaga piirnev osa merest, millele laieneb Eesti jurisdiktsioon. Merealade jaotuse aluseks on Eesti võtnud Genfi 1958. a

territoriaalmerere ja erivööndite konventsiooni ning ÜRO 1982. a mereõiguse konventsiooni normid, kuid arvestada tuleb, et viimase konventsiooni normid on osalisriikidele ülimuslikud Genfi 1958. a 4 konventsiooni suhtes (ÜRO 1982. a mereõiguse konventsiooni art 311 lg 1). Territoriaalmerere laiuseks on §-s 6 kehtestatud 12 meremiili, kuid selle laiuse osas võib teha erandeid, lähtudes rahvusvahelistest konventsioonidest ja lepingutest naaberriikidega. (Nimetatud teema ajaloo kohta vt A. Taska. Die Grenzen des Küstenmeeres Estlands. Lund 1974, kaitstud dissertatsioonina Kieli Ülikoolis 1952.)

MPS-s on toodud territoriaalmerere lähtejoone ja territoriaalmerere välispiiri koordinaadid märkusega, et seoses riikidevaheliste lepingute sõlmimisega võivad need geograafilised punktid muutuda.

MPS-s on mitmeid sisulisi puudusi, millele tuleb tähelepanu juhtida, sest need kahan-davad Eesti riigi õigusi võrreldes nüüdisaegses rahvusvahelises mereõiguses lubatuga. Esiteks, MPS § 1 kohaselt laieneb nimetatud merealadele Eesti jurisdiktsioon. Tegelikult teostab Eesti Vabariik oma sisemeres täielikku suveräänsust, territoriaalmeres suverään-sust väheste rahvusvahelisest õigusest tulenevate eranditega (nt teiste riikide laevade rahumeelse läbisõidu võimaldamine) ning majandusvööndis teatud jurisdiktsiooni kõrval ka suveräänsed õigusi kõikide (nii elus kui ka eluta) ressursside suhtes. Loomulikult seavad tänapäevased rahvusvahelise keskkonnaõiguse normid omad piirid ka riigi tegevusele terri-toriaalmeres. Teiseks, ÜRO mereõiguse konventsiooni art 3 lubab rannikuriikidel kehtestada territoriaalmerere laiuseks ükskõik missuguse suuruse, mis ei ületa 12 meremiili. Seega ei saa MPS § 6 piirata erandite tegemist (mis on tegelikult võimalik ainult vähenemise suunas) riigi oma suvast lähtuvalt, sest PS seda ei nõua.

10. Territoriaalmerere laiuse üldreeglit on Eesti muutnud, lähtudes lepingust Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vahel merealapiirist Soome lahel ja Läänemere põhjaosas. See leping sõlmiti Helsingis 18.10.1996 ning ratifitseeriti Riigikogus 18.12.1996 (RT II 1996, 42, 173).

Kokkulepet taotledes saatis Eesti Vabariigi suursaatkond Helsingis 06.04.1993 Soome Välisministeeriumile noodi, milles anti teada, et alates 09.04.1993 kavatses Eesti kinnitada territoriaalmerere laiuseks 12 meremiili, mistõttu mõnedes kohtades Soome lahel ulatuks Eesti territoriaalmerere kuni keskjooneni. Noodis väideti, et „kui ka Soome laiendaks oma territoriaal-merere 12 meremiilini, sulguks rahvusvaheline laevasõidutee Soome lahel täielikult“. Eesti Vaba-riik oli valmis piirama oma territoriaalmerere laiust Soome lahel nii, et see ei ole keskjoonele lähemal kui 3 meremiili. Sellise piirangu tegemisel eeldati vastavat sammu ka Soome Vaba-riigilt. Soome nõustus ettepanekuga territoriaalmerere laiuse piiramiseks, saates vastusnoodi 04.05.1994, ning see põhimõtteline eelkokkulepe jõustus 31.07.1995 (RT II 1996, 32, 117).

Eesti noodis toodud väide, et rahvusvaheline laevasõidutee Soome lahel oleks kokku-leppe saavutamata jäämisel täielikult sulgunud, ei ole juriidiliselt korrektne. Nimelt annab üldtunnustatud ÜRO mereõiguse konventsioon ühelt poolt õiguse kehtestada territoriaal-merere laiuseks kuni 12 meremiili, teiselt poolt aga paneb rannikuriigile kohustuse garanteerida rahumeelne läbisõit territoriaalvetest kõikide riikide laevadele, olenemata sellest, kas tegemist on kaubanduslikuks meresõiduks kasutatavate aluste või sõjalaevadega. Sõjalaevade puhul pole ka ette nähtud ei loaküsimist ega etteteatamist enne plaanitavat läbisõitu. Avamererega võrreldes muudab rahumeelne läbisõit territoriaalmerest laevasõidu keerulise-maks ainult sellest aspektist, et läbisõit peab olema kiire ja katkematu (peatuda ja ankrusse

heita võib hädaolukorras või abi osutamisel hädasolijatele), allveelaevad peavad sõitma pealvee asendis ja näitama oma riigilippu (ÜRO mereõiguse konventsiooni art-d 18–20). Näiteks Taani, kehtestades oma 07.04.1999 seadusega nr 200 territoriaalmerelaiuseks 12 meremiili, ei hakanud Suur- ja Väike-Beldis ning Sundi väinas territoriaalmerelaiust piirama, vaid loobus teiste riikide sõjalaevadelt või valitsuse käsutuses või kasutuses olevatelt laevadelt etteteatamist nõudmast, kui need soovivad Taani väinu rahumeelselt läbida (vt Taani välisministeeriumi ringkiri nr 4-1/1044 29.04.1999).

Eesti ja Soome vahel 18.10.1996 sõlmitud lepinguga seoses ei saa märkimata jätta fakti, et lepingu ratifitseerimisel 18.12.1996 hääletas poolt 41 Riigikogu liiget, mis ei täida PS § 122 lg-s 2 kehtestatud Riigikogu koosseisulise kahekolmandikulise häälteenamuse nõuet riigipiire muutvate lepingute osas ja mille tõttu ratifitseerimisseadust ei oleks saanud lugeda vastu võetuks. Eesti merepiir oli juba 1993. a MPS-ga kehtestatud, kuigi territoriaalmerelaiuse osas oli MPS § 6 kohaselt erandite tegemine välislepingutega lubatud.

2005. a lõpus tegid Eesti juristid ja poliitikud H. Aasmäe, I. Gräzin, H. Lindpere ja J. Parts ettepaneku, mille järgi Eesti Vabariigi merepiir Soome lahes tuleks viia rahvusvahelise mereõigusega lubatud kaugusesse (vt Eesti Päevaleht 28.12.2005). See ettepanek siiski teostuseni ei jõudnud.

11. Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise lepinguga merepiiri kehtestamisest Liivi lahes, Kura kurgus ja Läänemeres (RT II 1996, 29, 103) lepiti kokku Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelises merepiiris. Nimetatud leping on ajalooliselt tähtis ka selle poolest, et sellega tunnustas Läti esmakordselt Ruhnu saare kuulumist Eestile.

12. Eesti Vabariigi, Läti Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi valitsuste vahelise kokkuleppega merealapiiride kokkupuutepunkti kohta Läänemeres (RT II 1997, 19, 89; 49, 129) määrati kindlaks selle punkti geograafilised koordinaadid, kus kohtuvad nende riikide majandusvööndi ja mandrilava välispiirid. Kokkulepe jõustus 20.02.1998 (vt RT II 1998, 13, 356).

13. Piirilepingute muutmine on võimalik vaid kõigi osalisriikide nõusolekul. Eesti Vabariigi PS lubab § 122 lg-s 2 riigipiiride muutmist välislepinguga selle ratifitseerimise teel Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega. Samasugust kvalifitseeritud häälteenamust tuleks rakendada ka seaduste vastuvõtmisel, kui mingitel kaalutlustel otsustatakse ühepoolselt muuta territoriaalmerd kohtades, kus see ei puuduta naaberriikide territoriaalmerd (nt väiksemaks kui 12 meremiili).

14. Võimalust teha reservatsioonid riigipiiri puudutavate lepingute juurde tuleb eitada. Et tegemist on tavaliselt bilateraalse lepingutega, siis nõuab ühe poole muudatusettepanek teise poole nõusolekut, ilma milleta muudatuste tegemine olemasolevas regulatsioonis ei ole võimalik. Et reservatsiooni olemus seisneb multilateraalse lepingu pooleks saamises teatud mõõnduste hinnaga, siis ühe poole deklaratsiooni bilateraalse lepingu sisu muutmise kohta ei saa pidada reservatsiooniks, vaid tavaliseks lepingu muutmise ettepanekuks.

Merealapiiride ning kokkupuutepunktide määramise lepingu puhul võib tegemist olla multilateraalse lepinguga, kuid ka siin tuleb kokkulepitut muutvate reservatsioonide võimalikust eitada. Põhjuseks on siin reservatsiooni vastuollu minek lepingu mõtte ning eesmärgiga

(vrd rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 19 – RT II 2007, 15). Selliste lepingute eesmärk on määrata kindlaks kõiki osalisriike rahuldav regulatsioon ja kindlad geograafilised koordinaadid, luua stabiilsus ja panna alus heanaaberlikele suhetele. Kui pidada reservatsioone lubatuks, siis oleks stabiilsus ja kindlate koordinaatide olemasolu kohe rikutud ning annuleeritud oleks lepingu eesmärk panna paika kindlad osalisriike rahuldavad geograafilised koordinaadid. Ei ole mõeldav situatsioon, kus riigid lepivad kokku kindlates geograafilistes punktides ning sellele järgneb ühe riigi deklaratsioon geograafiliste punktide kehtimatuse kohta tema suhtes suhetes lepingu ühe osalisriigiga. Lisaks sellele on vastavalt Viini lepinguõiguse konventsiooni art 62 p-le 2 välistatud *rebus sic stantibus*-printsiiibi kasutamine piirilepingute suhtes. Vastavalt sellele printsiiibile võiks lepingu lõpetamiseks või lepingust taganemiseks viidata lepingu sõlmimisel esinenud asjaolude põhjalikule muutumisele, kui sellised asjaolud olid oluliseks aluseks osalisriikide nõusolekule pidada lepingut enda suhtes kehtivaks ja muudatuste tagajärjel on oluliselt muutunud lepingu osalisriikide kohustuste ulatus. Printsiiibi kasutamise üks tingimus on ka see, et selliseid muudatusi ei osanud lepingu osalisriigid lepingu sõlmimisel ette näha. Viini lepinguõiguse konventsiooni art 62 p-s 2 välistatakse sõnaselgelt lepingupoole õigus viidata ülalmainitud printsiiibile kui lepingu lõppemise või sellest taganemise alusele kahel juhul: esiteks piirilepingute suhtes ja teiseks, kui viidatav põhjalik muutus on selle lepinguosalise mingi rahvusvahelise kohustuse rikkumise tagajärg.

PARAGRAHV 123

Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.

Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

1. Rahvusvaheline õigus reguleerib rahvusvaheliste lepingute sõlmimise protseduuri ja normide rahvusvahelist kehtivust. Riigisisese õiguse kindlaks määrata jäävad lepingute sõlmimise protseduuris osalevad pädevad riigiasutused, protseduurid, millest oleneb rahvusvahelise õiguse normide kehtivus ja kohaldatavus riigisiseses õiguses, ja rahvusvaheliste normide järjekohast riigisiseses õigusnormide hierarhias. PS § 123 sisaldab rahvusvahelise lepinguõiguse suhtes kahte tähtsat otsustust:

- 1) sätestab rahvusvaheliste lepingute kohaldamise võimalikkuse Eesti territooriumil kõrvuti riigisisese õigusega ja õigussuhetes, mida võivad samaaegselt reguleerida ka Eesti õigusaktid, ning
- 2) reguleerib rahvusvaheliste lepingute ja Eesti õigusaktide jõuvahekorda.

PS ja rahvusvahelise õigusega reguleerimata valdkondades lahendab rahvusvaheliste lepingute kohaldamise ja õigusjõu küsimused Eesti õiguspraktika.

2. Eesti Vabariigi eelmised PS-d ei sisaldanud sätteid rahvusvaheliste lepingute kohaldamise ja nende vahekorra kohta riigisisese õigusega. Käesoleva paragrahvi sõnastusest ilmneb, et selle väljatöötamisel Põhiseaduse Assamblees on aluseks võetud assambleele J. Raidla töögrupi esitatud PS eelnõu, mille §-d 109 ja 110 kattusid oma sisult käesoleva paragrahviga.

3. PS § 123 lg 2 sätestab Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingute kohaldamise võimalikkuse Eestis (vt täpsemalt ka H. Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Õiguskirjastus 2001). Sättega nähakse ette käitumisjuhise juhiks, kui välisleping on vastuolus sama küsimust reguleeriva Eesti õigusaktiga, kohustades sel juhul juhinduma välislepingust. Seda sätet on Eesti õiguskirjanduses enim levinud seisukoha järgi peetud rahvusvahelise ja riigisisese õiguse vahekorra küsimuses monistliku käsitluse väljenduseks. Eeltoodud teooriaga ei haaku aga see, et rahvusvaheliste lepingute ülimuslikkus Eesti õigusaktide suhtes seatakse sõltuvusse nende lepingute ratifitseerimisest Riigikogu poolt (mis on riigisisene õigustoiming – vt § 121 komm-d). Samuti ei ole ratifitseeritud välislepingud ülimuslikud kõigi Eesti õigusaktide suhtes (vt komm 11). PS ei nimeta rahvusvahelisi lepinguid Eesti õigussüsteemi osaks, nagu ta teeb seda rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtete puhul (vt § 3 komm-d).

4. Paragrahvi 123 lg 2 võimaldab kohaldada Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingut riigisiselt, seda eeldusel, et välislepingu normid oma sisu ja eesmärgi poolest võivad reguleerida riigisiseseid suhteid ja on selleks piisava konkreetsusastmega (on iserealiseeruvad ehk otsekohaldatavad). Et paragrahvi sõnastuse kohaselt „kohaldatakse välislepingu sätteid“, võib sellest järeldada, et ratifitseerimine Riigikogu poolt ei seisne välislepingu ümberkirjutamise samasisuliseks riigisiseks õiguseks ning ratifitseeritud välislepingu norme kohaldatakse riigisiselt kui rahvusvahelise õiguse norme. Sellest tulenevalt kohaldatakse välislepingut lähtuvalt tema jõustumisest ja kõikidest kehtivusmuudatustest (kehtivuse lõppemine, kehtivuse modifitseerimine reservatsioonide või lepingu muutmise tagajärjel), nii nagu seda reguleerib rahvusvaheline õigus (välja arvatud PS-st tulenevad piirangud – vt komm-d 11 ja 13). Et rahvusvahelise lepingu jõustumine ja siduvus Eesti jaoks põhineb rahvusvahelisel õigusel, on kinnitanud Riigikohus (RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96), viidates kord siiski välislepingu suhtes reservatsiooni sisaldavale ratifitseerimiseadusele kui reservatsiooni kehtivuse alusele (vt RKPJKo 08.11.1996, 3-4-1-2-96). Samuti tuleb rahvusvahelise õiguse nõuetest lähtuda välislepingu tõlgendamisel.

Riigikohtu seisukoha järgi eeldab Riigikogu ratifitseeritud välislepingu vahetu kohaldamine, et välislepingu vastav säte on suunatud riigisiseste suhete reguleerimisele ja ei vaja konkretiseerimist Eesti õigusega. Samas rõhutas Riigikohus, et vaatamata kohtu põhimõttele võimalusele kohaldada välislepingut tuleb kohtutel kõigepealt otsida asjasse puutuvaid sätteid PS-st ja teistest Eesti õigustloovatest aktidest (RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-58-02). Riigikohus täpsustas samas lahendis, et § 123 lg-st 2 ei tulene siiski, nagu saaks välislepingut asjasse puutuva Eesti õigustloova akti olemasolu korral kohaldada üksnes viimase vastuolu korral välislepinguga; on võimalik, et välisleping on üksikküsimuses konkreetssem kui Eesti õigus. Välislepingul võib olla ka abistav funktsioon Eesti õiguse tõlgendamisel.

5. PS § 123 ei käsitle Eesti õigusaktidega kooskõlas oleva rahvusvahelise lepingu ja ratifitseerimata, kuid kehtiva rahvusvahelise lepingu kohaldamist. PS ei takista nende lepingute kui rahvusvahelise õiguse normide riigisisest kohaldamist. Paragrahvi 121 p 2 sõnastus viitab pigem nende otsekohaldatavusele riigisisestes suhetes kui üldreeglile, kui ei esine selles punktis viidatud asjaolusid. Riigikohus on korduvalt kohaldanud Riigikogu osaluseta sõlmitud välislepingut (vt nt RKTko 10.04.1996, 3-2-1-54-96; RKTko 20.06.1996, 3-2-1-85-96;

RKTKo 26.03.1998, 3-2-1-38-98; RKKKo 20.02.2001, 3-1-1-7-01). Kui nende välislepingute otsene kohaldamine pole võimalik käesolevas paragrahvis sätestatud esmasuse puudumise tõttu, võib neid kohaldada seaduses sisalduva eraldi viite jõul või siis samasisulise Eesti õigusakti vastuvõtmise näol (vt komm 14).

6. Rahvusvaheliste lepingute e õiguse ülimuslikkuse põhimõte ei ole leidnud maailma riikides ega rahvusvahelise õiguse teoreetikute seas ühest aktsepteerimist. Ent rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete hulka kuulub *pacta sunt servanda*-põhimõte (lepinguid ehk võetud kohustusi tuleb täita – vt ÜRO põhikirja art 2 p 2; Viini konventsiooni art 26). Seda põhimõtet täpsustab rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 27, mille kohaselt ei tohi lepinguosaline viidata oma riigisisesele õigusele, õigustamaks tema poolt lepingu täitmata jätmist. Ainus erand sellest on lubatud Viini konventsiooni art 46 lg-ga 1, mis ütleb: „Riik ei või lepingu siduvuse kohta antud nõusoleku kehtetuse alusena viidata asjaolule, et nõusoleku väljendamisel rikuti tema riigisisese õiguse lepingute sõlmimise pädevust käsitlevat sätet, välja arvatud juhul, kui rikkumine oli ilmne ja puudutas tema riigisisese õiguse eriti tähtsat normi.“ Mitmete riikide konstitutsioonid märgivad sageli küll välislepingu esmasust riigisisese õiguse ees, ent ei sisalda ühest sätet, mis reguleeriks välislepingute vahekorda konstitutsiooni endaga. Üksnes Venemaal 2020. a juulis vastu võetud konstitutsioonimuudatused annavad ühese esmasuse konstitutsioonile välislepingute ja nende tõlgendamise ees rahvusvaheliste kohtute poolt. Tegelikult on aga nimetatud doktriin – konstitutsioon ise on ülimuslik välislepingutes sätestatu ees – domineeriv ka teistes suurriikides, näiteks USA-s.

7. Paragrahvi 123 lg 2 kohaselt tuleb Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingut kohaldada vastuolu korral „Eesti seaduse või muu aktiga“. Sellest saab teha kolm järeldust:

- 1) kuna mõistet „seadus“ kasutatakse ilma laiendita, tuleneb sellest, et ratifitseeritud välislepingute ülimuslikkus kehtib kõigi PS-s käsitletud seaduste suhtes, kaasa arvatud §-s 104 loetletud konstitutsiooniliste seaduste suhtes. Samas on välislepingu ratifitseerimisel Riigikogu poolt teatud juhtudel nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus või kahekolmandikuline häälteenamus (vt § 121 komm-d);
- 2) ratifitseeritud välislepingud on ülimuslikud seadusest madalamal seisvate Eesti õigusaktide suhtes. PS ja välislepingu õigusjõu suhet käsitleb komm 11;
- 3) ratifitseeritud lepinguga vastuolus oleva Eesti õigusakti kohaldamine on põhiseadusvastane.

8. Eesti õigusakti vastuolu rahvusvahelise lepinguga ei muuda seda õigusakti ennast põhi-seadusvastaseks. Õigusaktide hierarhia, mis lähtub õigusakti andjast ja kus madalamal seisva õigusakti kehtivus tuleneb kõrgemalseisvast õigusaktist, on iseloomulik riigisisesele õiguskorrale, kuid ei ole kohaldatav riigisisese ja rahvusvahelise õiguse aktide vahekorrale. Paragrahvi 123 sõnastusest ei saa välja lugeda seadusandja kohustust võtta vastu seadusi kooskõlas Riigikogu ratifitseeritud välislepingutega, mille rikkumine oleks käsitatav PS rikkimisena (vrd seaduse kooskõla nõuet PS-ga ja muu riigivõimu aktide kooskõla nõuet seaduse ja PS-ga – vt §-de 3 ja 102 komm-d). Paragrahvi 123 lg 2 sõnastusest ilmneb eesmärk lahendada eri liiki õigusaktide (ratifitseeritud välislepingute ja Eesti seaduste) kollisioon kui praktikas esineda võiv olukord.

Õigusakti õiguspärasuse üheks tingimuseks on, et õigusakti andnud organ on õigusaktiga reguleerinud oma pädevuse piiresse jäävaid küsimusi ning õigusakti andnud selleks ettenähtud korras. Riigikogu kui välislepinguid ratifitseeriv organ kattub Riigikogu kui seadusandliku organiga, mistõttu seadusandliku riigivõimuorgani pädevust ei ole piiranud kõrgemalseisev välislepinguid ratifitseeriv organ. PS ei sätesta Riigikogu poolt välislepingu ratifitseerimise akti vastuvõtmise erikorda seaduste vastuvõtmise korra suhtes, välja arvatud ainult § 122 lg-s 2 sätestatud kvalifitseeritud häälteenamuse nõue Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks. Rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttest *pacta sunt servanda* tuleneb küll riikide kohustus saavutada lepingute eesmärgiks olev lepinguliste kohustuste täitmine, kuid selle saavutamiseks vajalikud abinõud ja see, kas lubada kehtida lepingutega vastuolus olevatel riigisisestel õigusaktidel, sõltuvad riigi enda õigusest. Rahvusvaheline õigus ei nõua sellega vastuolus oleva riigisisese õigusakti kehtetuks tunnistamist; selle nõuetele vastamiseks piisab täielikult § 123 lg-s 2 ettenähtud välislepingu kohaldamise ülimuslikkusest.

Ka Riigikohtu seisukoha järgi ei eelda PS § 123 alusel välislepingu sätete vahetu kohaldamine riigisisese õigusnormi suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist (RKHKo 02.10.2014, 3-3-1-47-14).

Kui Riigikogu poolt seadusega ratifitseeritud välislepinguga on vastuolus seadusest madalamal seisev Eesti õigusakt, siis on viimati nimetatud õigusakt vastuolus seaduslikkuse printsiibiga. Riigikohus on oma praktikas tunnistanud põhiseaduslikkuse järelevalve korras kehtetuks Riigikogu ratifitseeritud välislepingule mittevastava Vabariigi Valitsuse määruse.

Seetõttu on Eesti riigioiguses kujunenud seisukoht, et välislepingutega vastuolus olevad PS-st madalamad õigusaktid tuleb välislepingutega võetud kohustustega kooskõlla viia. VÄSS § 24 lg 2 kohaselt tuleb juhul, kui muu riigisisene õigusakt (peale PS) on välislepinguga vastuolus, viia akt lepinguga vastavusse. Alates 2007. a on ÕKS-s sätestatud, et õiguskantsler teostab järelevalvet õigusaktide välislepingutele vastavuse üle.

9. Seaduse ja muu õigusakti vastuolu korral Riigikogu ratifitseeritud välislepinguga on õigusakti kohaldamata jätma õigustatud ja kohustatud iga organ, kelle funktsiooniks on seaduse rakendamine (seega nii õigustmõistva kui ka täidesaatva riigivõimu organ). Riigikogu ratifitseeritud välislepinguga vastuolus oleva seaduse kohaldamata jätmisel ei ole tegemist seaduslikkuse printsiibi eiramisega, sest seadusega vastuolus oleva välislepingu kohaldamine põhineb selle ratifitseerimisel Riigikogu poolt seadusandlikus korras. Kehtiva õiguse hulgast kohaldatava normi valimine on õiguse rakendamise lahutamatu osa.

10. Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas pole vastust saanud küsimus, kas välislepingut ratifitseerinud Riigikogu akti (seaduse) kehtivuse lõppemisel langeb ära ratifitseeritud välislepingu ülimuslikkus Eesti õigusaktide suhtes. Siin tuleks arvesse võtta seda, et § 123 lg 2 eesmärk on välistada Eesti õigusakti ja Riigikogu ratifitseeritud välislepingu kollisiooni puhul kohaldatava akti määramine printsiibist *lex posterior derogat priori* lähtudes. Seetõttu ei oleks § 123 lg 2 eesmärgiga kooskõlas olukord, kus Riigikogu hilisem otsus tunnistada välislepingu ratifitseerimise seadus kehtetuks ei lubaks seda välislepingut kohaldada selle vastuolu korral seadusega. Seega ei peaks välislepingu ratifitseerimise akti Riigikogu poolt kehtetuks tunnistamine mõjutama kord juba ratifitseeritud välislepingu õigusjõudu. Küsitav on aga eeltoodud

kaalutlustest lähtumine olukorras, kus välislepingu ratifitseerimise seadus tunnistataks selle põhiseadusvastasuse tõttu § 152 lg 2 alusel kehtetuks põhiseaduslikkuse järelevalve korras (nt ei ole niisuguse välislepingu ratifitseerimisel, milleks PS näeb ette Riigikogu koosseisu hääلteenamuse nõude, seda nõuet järgitud). Kuigi riigisisese õiguse aktidest ei sõltu kord juba ratifitseeritud välislepingu kehtivus, oleks PS üliluslikkuse põhimõttega vastuolus, kui § 123 lg-s 2 sätestatud õiguslik tagajärg (välislepingu üliluslikkus Eesti õigusaktide suhtes) saabus ka põhiseadusvastasel viisil toimunud ratifitseerimise tõttu (vt § 3 komm-d).

Et välislepingu kehtivuse alused määrab rahvusvaheline õigus, ei ole võimalik välislepingu kehtetuks tunnistamine riigisisese õiguse alusel Eesti õigusaktiga.

11. Paragrahvi 123 lg 2 järgi kohaldatakse ratifitseeritud välislepingut vastuolu korral „Eesti seaduse või muu aktiga“. Muu aktina ei saa Eesti õiguskirjanduses enim levinud seisukoha järgi käsitada PS.

PS üliluslikkust rahvusvaheliste lepingute suhtes toetab § 3 lg-st 1 tulenev PS üliluslikkuse printsiip, millega koosmõjus tuleb hinnata ka § 123 lg 1. PS § 123 lg 1 võimaliku tähendusena on pakutud, et selle sätte sisuks on vaid kinnitada PS-ga vastuolus olevate Eesti poolt sõlmitud rahvusvaheliste lepingute puudumist (H-J. Uibopuu. Eesti põhiseadus, rahvusvahelised suhted ja rahvusvaheline õigus. – Juridica 1998, nr 4, lk 187).

Et aga ei § 3 ega ka näiteks § 87 p 6 välista põhiseadusvastaste seaduste ja seadusliku aluseta määrusandluse esinemist Eesti õiguskorras ega muuda õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalvet ning täitevvõimu kohtulikk kontrolli alusetuks, poleks selline tõlgendus kohane ka rahvusvaheliste lepingute suhtes.

PS üliluslikkust rahvusvaheliste lepingute suhtes toetab ka rahvusvahelise lepingu ratifitseerimisel PS aluspõhimõtete muutmise võimaluse puudumine. Vastavalt §-le 162 saab PS muuta vaid seadusega, mille vastuvõtmise viisid loetleb sama paragrahvi lg 1. PS muutmiseks ettenähtud korras vastu võetava välislepingu ratifitseerimise seadusega ei ole võimalik muuta PS aluspõhimõtetele olevaid norme, sest vastavalt §-le 162 saab PS I ptk „Üldsätted“ ja XV ptk „Põhiseaduse muutmine“ muuta ainult rahvahääletusega. Rahvahääletusele keelab aga § 106 lg 1 panna välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimused. Selle tõttu oleks PS-ga vastuolus PS I või XV ptk muutva rahvusvahelise lepingu ratifitseerimise panemine rahvahääletusele.

Tuleb lähtuda sellest, et PS § 123 mõtte kohaselt on vaja kontrollida lepingu PS-le vastavust eelkõige selle sõlmimist ette valmistades, mitte jõustunud välislepingu täitmisel. See tähendab, et Eesti Vabariigis peaks niipalju kui ratsionaalselt võimalik püüdma vältida olukorda, kus kehtiv välisleping on PS-ga vastuolus. Võimalikest vastuoludest PS ja kehtiva välislepingu vahel tuleb püüda üle saada PS tõlgendamise teel. Ka teistes riikides (nt Saksa-maal) on tuntud konstitutsiooni rahvusvahelise õiguse sõbraliku tõlgendamise põhimõte. Vastavalt PSJKS § 2 p-le 2 on Riigikohtule antud pädevus lahendada taotlusi kontrollida välislepingu vastavust PS-le. Riigikohtul on volitus tunnistada jõustunud või jõustumata välisleping või selle sätte PS-ga vastuolus olevaks (§ 15 p 3). Välislepingu või selle sätte PS-ga vastuolus olevaks tunnistamise korral on välislepingu sõlminud asutus kohustatud sellest võimaluse korral taganema või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla PS-ga. PS-ga vastuolus olevat välislepingut riigi sees ei kohaldata (§ 15 lg 3).

12. Harva annavad riigid rahvusvahelisele õigusele ülimuslikkuse konstitutsiooniliste normide ees. See kehtib ka nende riikide suhtes, kelle põhikord rahvusvahelise õiguse ülimuslikkust riigisiseste seaduste suhtes tunnistab. USA õiguses on omaks võetud, et rahvusvaheliste lepingute sõlmimise kaudu ei saa muuta näiteks riigi põhikorra osaks olevat *Bill of Rights*'i või riivata osariikide põhiseaduslikku pädevust. Viimasel ajal on PS ülimuslikkus rahvusvaheliste lepingute ees otsest kinnitamist leidnud näiteks Prantsuse konstitutsioonikohtu poolt.

Õiguskordadena, kus on omaks võetud rahvusvahelise lepingu ülimuslikkus riigi PS ees, võib Euroopast nimetada Hollandit ja Austriat. Mõlema riigi PS-d näevad ette PS muutmise võimaluse spetsiifilist parlamentaarset protseduuri sisaldava välislepingu sõlmimise menetluse kaudu.

13. Kuigi PS ei näe otsesõnu ette põhiseaduslikkuse järelevalvet Eesti välislepingute suhtes, on tulenevalt §-dest 3, 14 ja 15 ning § 152 lg-st 1 igal kohtul õigus ja kohustus tunnistada põhiseadusvastaseks välisleping, mis rikub PS-s sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil PS-ga vastuolus, ning jätta selline välisleping kohaldamata. Ka PSJKS § 2 p 2 annab Riigikohtule pädevuse kontrollida välislepingu vastavust PS-le. Et PS-ga vastuolus olevat välislepingut ei tohi kohaldada, on vaja ette näha võimalus tuvastada välislepingu vastuolu PS-ga. Kuigi §-de 15 ja 152 kohaselt on iga kohus volitatud jätma PS-le mittevastava välislepingu kohaldamata, on põhjendatud välislepingu põhiseadusvastasuse suhtes lõpliku otsuse langetamine jätta tsentraliseeritud Riigikohtu pädevusse, arvestades vajadust kindlustada rahvusvaheliste kohustuste stabiilne täitmine ja välislepingu kohaldamise ühetaolisus riigis. Kommentaaris 10 toodud põhjusel ei saa Riigikohus § 152 lg 2 kohaselt PS-ga vastuolus olevat välislepingut kehtetuks tunnistada. Riigikohtu pädevus piirdub välislepingu PS-le mittevastavuse tuvastamisega ja seetõttu selle riigisisese kohaldamise välistamisega.

Välislepingu põhiseaduslikkuse hindamine välislepingu ratifitseerimise seaduse põhiseaduslikkuse kontrollimise kaudu on võimalik § 107 lg 2 alusel. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise muul juhul (kohtu poolt § 15 lg-s 2 ja §-s 152 ning õiguskantsleri poolt §-s 142 sätestatud juhul) tuleks oma sisult PS-le mittevastav välisleping vaidlustada otseselt, mitte selle ratifitseerimise seaduse kaudu.

Põhiseaduslikkuse järelevalve välislepingute üle ei ole haruldane ka EL riikides. Välislepingute PS-le vastavuse kontroll on enamasti korraldatud tsentraliseeritud. Võimalik on nii välislepingu sisu kui ka selle sõlmimise põhiseaduslikkuse kontroll. Itaalias kui õiguse dualistlikust teooriast tugevasti mõjutatud maal ei ole rahvusvahelise lepingu kohaldamine kohtute poolt võimalik. Seetõttu saab kehtetuks tunnistada PS-le mittevastava välislepingu rakendamise seaduse. Siiski on rahvusvaheliste lepingute põhiseaduslikkuse järelevalvel suuremad piirangud võrreldes riigisiseste aktide konstitutsioonilisuse kontrolliga. Piirangud võivad tuleneda nii doktriinist kui ka seadusest. Portugalis võimaldab PS kohaldada välislepingut, mis küll PS-le ei vasta, kuid mida kohaldab ka teine lepingupool ja mille põhiseadusvastasus ei puuduta mõnd olulist põhiseaduslikku normi.

14. Paragrahvi 123 lg 2 ei määra kindlaks §-s 121 sätestamata viisil sõlmitud välislepingute õigusjõudu. Eesti õiguskorda on integreeritud rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid ja põhimõtted (vt § 3 komm-d), mille hulka kuulub ka rahvusvaheliste lepinguliste kohustuste

täitmise kohustuslikkuse põhimõtte (vt komm 6). Et aga § 123 lg 2 sõnastusest ilmneb otseselt Eesti seaduste suhtes üliluslikkuse andmine vaid Riigikogu ratifitseeritud välislepingutele ning seaduslikkuse põhimõtte on PS-s otsesõnu rõhutatud (vt § 3 komm-d), siis on Riigikogu osaluseta sõlmitud välislepingutele seaduse ees üliluslikkuse andmine vähemalt kaheldav. Selliste lepingute vastuolu korral seadusega tuleb võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmine tagada sellekohase seaduse vastuvõtmise, muutmise või kehtetuks tunnistamisega (VäSS § 24). Teine võimalus on alustada läbirääkimisi lepingu muutmiseks või lepingu selles ette nähtud korras lõpetada.

Õiguskirjanduses on rahvusvahelise lepingu riigi õiguskorda ülevõtmist spetsiaalse riigisisese õigusaktiga nimetatud rahvusvahelise lepingu eritransformatsiooniks. Eesti seadustes kohtab välislepingute (sh ka Riigikogu osaluseta sõlmitud välislepingute) suhtes üldiselt tehtavaid viiteid, mille kohaselt konkreetse seaduse vastuolu korral välislepinguga lähtutakse välislepingust. Selline üldtransformatsioon kehtib vaid sellesama seaduse puhul.

PS ei reguleeri Riigikogu osaluseta sõlmitud välislepingute ja seadusest madalamal seisvate Eesti õigusaktide jõuvahekorda. See küsimus jääb õiguspraktika määrata, mille kujundamisel saab arvestada vajadust tagada riigi rahvusvaheliste kohustuste ladus täitmine.

15. Välislepingu kohaldamata jätmine Eesti Vabariigi poolt, kui sellele ei eelne lepingu peatamist, lõpetamist või sellest taganemist, on rahvusvahelise lepingu rikkumine vastavalt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art-tele 26 ja 27. Seda ka juhul, kui põhjuseks on välislepingu vastuolu riigisisese õiguse järgi kõrgemalseisva õigusaktiga (vt komm-d 11 ja 14). Rahvusvahelise lepingu täitmise kohustuse põhimõttest erandit võimaldavat Viini konventsiooni art 46 saab kohaldada ainult juhul, kui välislepingu sõlmimisel on rikutud mõnda lepingu sõlmimise pädevust puudutavat põhiseaduslikku normi ning rikkumine on teistele lepinguosalistele riikidele ilmne. Seetõttu peab Eesti juhul, kui lepingu täitmine on riigisisese õiguse kohaselt võimatu, algatama sellise välislepingu muutmise või denonsseerimise, sellest lepingust taganema või viima oma õigusaktid lepinguga kooskõlla.

X PEATÜKK

RIIGIKAITSE

1. Riigikaitse peatükk oli nii 1920. a (VIII ptk „Riigikaitsest“) kui ka 1937. a PS-s (13. ptk „Riigikaitse“). 1920. a PS §-d 78–82 sätestasid seadusereservatsiooni kodanike riigi kaitsmisele kaasamise kohta; rahuajal Kaitseväe allumise valitsusele, sõjaajal ülemjuhatajale; valitsuse õiguse anda välja Kaitseväge puudutavaid seadusi ja määrusi, sh nii *praeter legem*- kui ka *contra legem*-akte; mobilisatsiooni väljakuulutamise Riigikogu poolt ja erandina valitsuse poolt, kui võõrriigi tegevus sisaldab tänapäeva mõistes agressiooni tunnuseid.

1933. a PS parandustega läksid valitsuse volitused riigipeale.

1937. a PS-s oli vastav peatükk mahukas (§-d 128–145) ja eelnes viimasele peatükile, s.o põhiseaduse muutmisele. Esiteks avarus ja täpsustus riigikaitse põhiseaduslik regulatsioon. Teiseks leidsid reglementeerimist kaitseseisukord, mille eesmärk oli sisejulgeoleku tagamine; printsip, et kaitseväeteenistuses olijatele tuleb põhiõigused ja -vabadused tagada võrdsetel teiste kodanikega, erandeid sellest võis teha vaid seadusega; samuti sätestati valitavate riigiorganite volituste pikenemine sõja- või kaitseseisukorra ajal.

2. PS väljatöötamise ajal oli riigikaitse pikka aega peaaegu ainus valdkond, mis ei olnud vähimalgi määral Eesti riigi kontrolli all. Kaitsevägi ja vabatahtlikkuse alusel tegutsevad riigikaitseorganisatsioonid olid alles taasloomisel ning PS väljatöötajatel puudus vahetu kogemus, kuidas seda valdkonda reguleerida. Lähtealuseks olid vaid II maailmasõja eelsed aktid ja kogemus ning vähemal määral teiste riikide kogemused. Ei osatud hinnata kollektiivse enesekaitse tähtsust toonastes rahvusvahelistes suhetes. Isegi ÜRO, mille üks põhieesmärke on rahu tagamine, loodi alles II maailmasõja järel ning Eestil puudusid selle töös osalemise kogemused.

3. Eesti Vabariik on rahvusvaheliste organisatsioonide ja kogukonna liikmeks, kus riigikaitseliste küsimuste rakendamine ei pea toimuma eksklusiivselt riigivastase ründe tõrjumise kaudu, vaid ka kollektiivsete julgeolekuhuvide kaitseks teistes riikides ning rahvusvaheline õigus näeb ette riikide õiguse teostada enesekaitset mitteriiklike toimijate vastu. Näiteks Eesti liikmesus NATO-s on toonud kaasa ulatuslikke muutusi riigikaitse juhtimise, aga ka mobilisatsiooni tähenduse küsimustes. Relvajõudude kasutamise õiguslikud alused on muundunud ajas tõlgendamiseks, samuti on muutunud relvastatud konfliktide olemus. Riigikaitse on muutunud valdavalt kollegiaalseks ning riigi julgeolek tagatakse paljuski eri riikide ja erinevate riigisiseste asutuste ja organisatsioonide koostöös.

Lisaks ei piirdu riigikaitse üksnes sõjalise riigikaitsega, vaid on laiem ja muutuv mõiste, mis sõltub riiki ähvardavatest julgeolekuohtudest ning riigi julgeolekupoliitikast. Riigikaitse peamised tegevussuunad on sõjaline kaitse, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, sisejulgeoleku tagamine, riigi ja ühiskonna toimepidevuse kindlustamine ja strateegiline kommunikatsioon. Tegevussuundadest on tuletatav, et riigikaitse tegevusega on hõlmatud riik tervikuna, mitte ainult Kaitsevägi. Lisaks lähtutakse riigikaitse korraldamisel ülesannete jäävuse põhimõttest, mille kohaselt ei jaotata kriisi- või sõjaajal ümber asutuste või ministeeriumide ülesanded või pädevused, vaid iga pädev asutus peab olema valmis tegutsema oma vastutusvaldkonnas erinevates kriisolukordades.

4. Kõigest eelnevast tuleb lähtuda ka X ptk tõlgendamisel, mis peab olema paindlik, et praktikas toimida, sest julgeolekukeskkond on pidevas muutumises, tähendades riigikaitseliste küsimuste laienemist valdkondadesse, kus neid varem ei esinenud (nt küber- ja energiajulgeolek). Üksnes ajalooliste argumentide kasutamisest ning Põhiseaduse Assamblee kogemustele ja teadmistele tuginemisest ei piisa enam riigikaitse X ptk sätete sisu avamiseks. Eri tõlgendusmeetodite abil on samad küsimused enamasti lahendatud ka teistes riikides.

5. Riigikaitse reguleerimine PS-s on rahvusvaheliselt üldlevinud ning vajalik eeskätt valdkonna riigiõiguslike erisuste tõttu. Ohu puudumisel on riik üles ehitatud võimude lahususe põhimõttel, mis minimeerib kuritarvituste ohtu. Seevastu olukorras, kus riigi eksistents, julgeolek ja turvalisus on ohustatud, ei ole võimalik igapäevaste õigussuhete raames riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda kaitsta. Vahetu sõjalise ülesande täitmine nõuab vastase võimalikult tõhusat purustamist struktuuride abil, millele on omased võimu kontsentratsioon, käshierarhia ja varjatud tegutsemine. Ka põhiõiguste ja -vabaduste piiramise ulatus ning piirangute seadmise kord erineb oluliselt demokraatliku korra toimimisel ja ohu korral. Demokraatia toimimise eeldus on otsustus- ja valikuvabadus, aga selle piiramine võib olla vajalik ohu- või surveolukorras. Seetõttu ei ole võimalik taolistel juhtudel korraldada valimisi ning põhjendatud on demokraatlikus riigis vajalike põhiõiguste ja -vabaduste, näiteks ühinemis- ja kogunemisvabaduse (§-d 48 ja 47), väljendusvabaduse (§ 45) ja õiguse saada teavet (§ 44) ulatuslik piiramine. Sõjalise või laiaulatusliku korrakaitse tegevuse korral on ka isikuvabaduse, liikumisvabaduse ning kodu ja eraelu puutumatus kitsendused tavapärasest oluliselt ulatuslikumad. Nimetatud kitsenduste rakendamine eeldab demokraatlikult legitimeeritud seadusandja – Riigikogu – sellekohast otsust. PS põhimõtete erisused, mis kehtivad sellistes kriisolukordades, sätestatakse ka teiste riikide praktika kohaselt üldjuhul PS-s.

6. PS X ptk on aluseks riigikaitse korraldusele, Kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide ning teiste riigi- ja KOV organite tegevusele riigikaitse valdkonnas.

Riigikaitse reguleerimisel PS-s ja konstitutsioonilistes seadustes on ka teine ülesanne: sätestada relvastatud riigiorganite tegevuse kui üksikisikule suurimat ohtu kujutava tegevuse ulatus ning selle poliitiline juhtimine. Kuna relvajõud potentsiaalselt kujutavad muu täidesaatva riigivõimuga võrreldes oma sõjalise ülesande täitmisel üksikisiku põhiõigustele suuremat ohtu, on vaja selle kasutamiseks kehtestada täiendavad põhiseaduslikud nõuded.

Riigikaitseorganid peavad riigi kaitsevõime tagamiseks tegutsema ka varjatult riigisaladuse kaitsmiseks, mistõttu peab riigikaitseorganite tsiviiljuhtimine toimuma tavapärase avalikkuse kontrolli asemel osaliselt muul viisil kui teiste täidesaatva riigivõimu organite kontroll. Selline kontroll peab suutma tagada põhiseaduslikke väärtusi riigikaitse juhtimises ja elluviimises.

7. PS-s ei ole sätestatud ammendavalt riigikaitseorganisatsioonide ülesandeid, volituste piire ega legaaldefiniitsiooni. Riigikaitseorganisatsioonide mõiste on samuti ajas muutuv ja paindlik (vt § 126 komm-d).

8. Rahvusvahelises praktikas ei ole ühtseid käsitlusi relvajõudude kasutamisele riigisiselt, sh nii enda julgeoleku kaitsmisel kui ka avaliku korra kaitsmisel. Muutunud julgeolekuolukord on sundinud riike ümber hindama tingimusi, millal on lubatud relvajõude avaliku korra tagamise eesmärgil kaasata. Levinud arusaama järgi on relvajõudude kaasamine lubatud tavapärasest suuremate ohtude tõrjumise ja korrariikumiste kõrvaldamisel. See võib seisneda nii paikkondade või hoonete turvamis, päästetöödes osalemises, hädaolukorra lahendamise toetamises (nt sõjaväe meditsiinivõimekusega), sõjaliseks kasutuseks mõeldud eritehnika kasutamise võimaldamises kui ka militaarteabe andmises. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et PS mõistes tuleb julgeolekuohtusid riigile hinnata ajakohaselt ja realistlikult. Kuna tänapäeva ohud mõjutavad tihtipeale sisemist ja välimist rahu, siis ka asutuste rollid ja pädevused peavad arvestama, kuidas kõige mõistlikumalt ja otstarbekamalt kasutada riigi kõiki vahendeid vastavate ohtudega võitlemisel. See tähendab, et relvajõudude ülesanded ei ole seotud kaugeltki enam üksnes riigi territoriaalse kaitsega ja välise rahu tagamisega, vaid võivad sisaldada ka õigusi ja pädevusi sisemise rahu kaitsmisel (nt isikuandmete varjatud kogumine ja töötlemine), aga samaaegselt peavad need olema rangelt piiritletud koos efektiivse ja tõhusa tsiviilkontrolli teostamisega (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15). Relvastatud jõu riigisisesele kasutamisele üldist keeldu rahvusvahelisest praktikast ei tulene, kuid erandeid võimaldava põhimõttena on see nõue riigiõiguses üldlevinud. Relvajõudude kaasamine avaliku korra tagamisse on seaduse tasemel reguleerimist vajav küsimus ja kehtivas õiguses on regulatsioon sisse viidud avaliku korra kaitset reguleerivatesse seadustesse.

9. Kiirest arengust ja kasvavast kogemusest tingitult on X ptk olnud üks põhilisi peatükke, mida PS kehtimise aja jooksul on üritatud korduvalt muuta. Riigikogu fraktsioonid töötasid 2000. a välja eelnõu, millega muudeti riigikaitse korraldust PS-s, mille eesmärk oli täpsustada presidendi ja parlamendi pädevusi Kaitseväe juhataja ametisse nimetamisel.

Erakondadevahelise üksmeele saavutamata jäämise tõttu seda eelnõu Riigikogu menetlusse ei antud. Vahepeal teksti muutmise püüded vähenesid, ent Vabariigi President algatas 2007. a põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärk oli muuta PS riigikaitse peatükki viisil, mis eemalduks 1937. a presidentaalsest riigikorrast ning oleks kooskõlas demokraatliku parlamentaarse riigikorraga – korrastada riigikaitse juhtimist ja tugevdada tsiviilkontrolli Kaitseväe üle. Presidendi algatatud muudatus lahendas pikemat aega konflikte tekitanud küsimuse, kes on riigikaitse eest vastutav institutsioon ning kellele on Kaitseväe juhataja aruandekohustuslik.

Enne PS muutmist nimetas Kaitseväe juhataja ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul, mis põhjustas 1990-ndatel ja 2000-ndate alguses pädevusvaidlusi, kellele

Kaitseväe juhataja allub. Enamik Kaitseväge puudutavatest poliitilistest probleemidest, mis on tekkinud taasiseseisvumise ja PS vastuvõtmise järgsel ajal, on olnud seotud Kaitseväe ebaselge tsiviiljuhtimisega. PS muutmine viis PS koostõlla ka teiste NATO liikmesriikide praktikaga, kus relvajõud alluvad eranditult täitevvõimule, sest vastasel juhul pole tagatud reaalne tsiviiljuhtimine. Kaitseväe juhataja kui täitevvõimu ametiisiku ametisse nimetamine Riigikogu poolt lõhkus täitevvõimu ühtsust ning nõrgendas märkimisväärselt valitsuse ja kaitseministri vastutust riigikaitse valdkonna korraldamise eest. KKS, RiKS, KVTS ja muud riigikaitsealased seadused peavad andma tervikliku riigiõigusliku süsteemi Kaitseväe juhtimise ja lubatud tegevuste kohta. Kaitseväe juhataja ametisse nimetamise ja vabastamise kord oli ebaloogiline ka riigiõiguslikus mõttes, sest PS järgi nimetab Riigikogu ametisse üksnes sellised kõrgemad riigiametnikud, kelle sõltumatus nende funktsioonist tulenevalt vajab erilist kaitset – õiguskantsler, riigikontrolör, riigikohtunikud. Ametikohad täitevvõimu asutustes täidetakse täitevvõimu poolt.

Kuna 2007. aastaks olid nii RSKS kui SRKS ning KKS eelnõuna täpsustanud riigikaitse juhtimist piisavalt detailsel määral, siis seadusandluses tehtavate muudatuste kõrval otsustati viia PS riigikaitse peatükk koostõlla toimunud ja toimuvate muudatustega. Sellest tulenevalt jäeti PS-st välja viited Kaitseväe juhatajale ja ülemjuhatajale, kuna tegu on valitsusasutuse juhiga, mitte põhiseadusliku institutsiooniga. Lisaks kaotati termin „kaitseväe juhtkond“.

Praegu on Kaitseväe juhataja ametisse nimetamise regulatsioon sätestatud KVTS-s, mille kohaselt nimetab Kaitseväe juhataja ametisse Vabariigi Valitsus, võttes arvesse Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukoha. Lisaks Kaitseväe juhataja nimetamise õigusele on Vabariigi Valitsusel õigus korraldada kõrgemate sõjaväelise auastmega kaitseväelaste ametikohtadele nimetamist.

10. Praktikast on ka muud suuremad riigikaitse korraldusega seonduvad probleemid ületatud ning riigikaitset reguleerivad seadused, sh konstitutsioonilised seadused, saanud selgema ja parema sisu. NATO-ga liitumise järel on ka rahvusvahelise koostöö raames toimuv kontroll suutnud demokraatliku järelevalve praktilisi probleeme vähendada.

11. Riigikaitse valdkonda reguleerivad mitmed seadused, millest üks olulisemaid on RiKS. RiKS peamine eesmärk on tagada paindlikkus erinevatele ohtudele reageerimisel ning selle tarbeks on loodud RiKS-s kaitsevalmiduse astmed: üldine kaitsevalmidus, kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord (vt ka §-de 128 ja 129 komm-d). Uudsenä loodi üldise kaitsevalmiduse ja kõrgendatud kaitsevalmiduse instituut, mis mõlemad paiknevad allpool erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lävendit. Üldine kaitsevalmidus on rahuaja sünonüümiks ning on oluline riigikaitseks valmistumisel. Kõrgendatud kaitsevalmidus on riigi valmisoleku aste, mida rakendatakse Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ning mille otsustab Vabariigi Valitsus ja mille peab heaks kiitma Riigikogu. Kõrgendatud kaitsevalmidus annab täitevvõimule täiendavaid volitusi ohuolukorra lahendamiseks, kuid ei anna õigust kasutada sedavõrd riivavaid meetmeid, mida näeb ette erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise (vt RiKS 3. ptk 1. ja 2. jagu).

PARAGRAHV 124

Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras.

Usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keelduja on kohustatud läbi tegema asendusteenistuse seaduses ettenähtud korras.

Kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on kaitseväes ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused. Piirata ei tohi põhiseaduse paragrahvides 8 lõiked 3 ja 4, 11–18, 20 lõige 3, 21–28, 32, 33, 36–43, 44 lõiked 1 ja 2 ning 49–51 ettenähtud õigusi ja vabadusi. Kaitseväes ja asendusteenistuses olevate isikute õigusliku seisundi sätestab seadus.

1. PS § 124 lg-d 1 ja 2 määravad kindlaks riigikaitse keskse põhimõtte: riiki kaitsevad Eesti kodanikud üldise põhiseadusliku kohustuse alusel. Seega ei ole riigikaitsest kohustatud osa võtma ainult elukutselised sõjaväelased. Nimetatud põhimõtte on väikeriigi puhul ülioluline. Paragrahv 124 ei nõua seadusega üldise teenistuskohustuse kehtestamist, mille peaks läbi tegema kõik kodanikud, vaid annab võimaluse rakendada riigi julgeoleku tagamiseks riigikaitse laia käsitust, kus kõik kodanikud on kaitsetegevusse kaasatud. Riigil on ka kõik muud võimalused kaitsestrateegia korraldamiseks ning seadusega võib lg-tes 1 ja 2 nimetatud kohustused kehtestada väga piiratud, ilma isiklikku kaitsetegevusest osavõttu nõudmata. Nii näiteks ei pea isik otseselt sõjalises kaitstes osalema, kuid annab oma panuse riigi kaitseesse sundkoormiste kaudu, töötamisega riigikaitseleelise töö- või ametikohal, samuti läbi vabatahtliku panustamise, näiteks Kaitseleidi liikmena või abipoliitseinikuna. Ei ole sätestatud, kas kohustus laieneb mees- või naiskodanikele, sest igal Eesti Vabariigi kodanikul, olenemata soost, on õigus ja kohustus võtta osa riigikaitsest. Osavõtt ei tähenda ainult kaitseväeteenistuses osalemist, sest riigikaitsest osavõtu määratlemisel tuleb lähtuda riigikaitse laiast käsitusest ning arvestada, et riigi kaitsmises osalevad kõik isikud, asutused ja organisatsioonid oma pädevuse piires. Riigikaitsest osavõtt ei sõltu kaitsevähkohustuse olemasolust, sest väikeriigi puhul on äärmiselt oluline, et panustaksid kõik riigi kodanikud. Seadusega saab täpsustada, milliseid konkreetseid tegevusi erinevad sihtrühmad täita saavad.

2. Riigikaitset lg-te 1 ja 2 tähenduses mõistetakse laiemalt kui sõjategevuses osalemist ja selleks valmistumist. Tänapäevases muutuv julgeolekukeskkonnas tuleb arvestada, et riigikaitse ei tähenda enam ainult sõjalist kaitset. Relvastatud konfliktile eelneb sageli ka mittesõjaliste mõjutusvahendite ja meetmete kasutamine. Riigil on õigus kasutada enesekaitseks kõiki olemasolevaid vahendeid ja võimalusi. Riigikaitse tähendab seega kõiki avaliku võimu poolt elluviidavaid tegevusi eri valdkondades, mille eesmärk on suurendada ühiskonna sidusust ning hoida ära ja vajadusel tõrjuda Eesti-vastaseid rünnakuid. Kuna tänapäeva konfliktid hõlmavad lisaks sõjalisele tegevusele ka muid eluvaldkondi – diplomaatilise tegevusest majanduslike meetmeteni –, peab efektiivne riigikaitse olema laiem vaid sõjalisest tegevusest. Nii hõlmab riigikaitse sisejulgeolekut, rahvusvahelist tegevust, riigi ja ühiskonna toimepidevuse kindlustamist, tsiviilsektori toetust sõjalisele kaitsele ja strateegilist kommunikatsiooni. Nimetatud säte annab võimaluse kaasata Eesti kodanikke mitte ainult sõjalisesse kaitseesse, vaid ka muudesse valdkondadesse, mis on seotud riigi kaitsmisega nii sõjaseisukorra ajal kui selleks valmistumisel. Seega annab PS võimaluse seadusega ette näha, milliseid isikute gruppe ja kuidas kohustada riigikaitsest osa võtma.

3. PS § 124 lg-s 1 sätestatud kohustus ei ole territoriaalselt piiratud Eestiga. Kaitseväeteenistuses viibiv isik on kohustatud lahingutegevuse käigus vajadusel lahkuma sõjalise operatsiooni läbiviimiseks väljapoole Eesti territooriumi. Kollektiivse enesekaitse põhimõttest lähtuvalt on võimalik kohustada osalema teenistuses olevaid isikuid välisriigis aset leidvas operatsioonis või väljaõppel kollektiivse enesekaitse eesmärgil. Kaitseväeteenistuses olevate isikute kasutamise rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel sätestab seadus.

4. PS § 124 lg-s 2 sätestatud asendusteenistus on kaitseväeteenistuse alternatiiv. Kuigi isik on seaduse alusel kaitseväekohustuslane, ei saa teda PS §-s 40 sätestatud usu- ja mõttevabaduse tagamiseks sundida tema veendumuste vastaselt tegevuseks, mis hõlmab relvade ja muude sõjapidamisvahendite käsitsemist, harjutama nende hooldamist ja kasutama muid vahendeid või aineid, mis on mõeldud inimese surmamiseks või vigastamiseks. Keeldumine kaitseväeteenistusest usulistel põhjustel on rahvusvahelises praktikas laialt levinud. Kaitstud ei ole mitte ainult usulised, vaid ka kõlbelised veendumused. Kummagi puhul ei saa kaitseväeteenistusest keeldujalt nõuda, et ta tõendaks oma veendumuste olemasolu muul viisil peale oma ütluste, sest veendumused ei ole seotud ühingusse (sh kiriklikku ühendusse) kuulumisega. Riigil on kohustus hinnata, kas isiku ütlused on põhjendatud.

5. Kaitseväeteenistusest keeldumist ei tuleks vaadata kui keeldumist riigikaitsest, vaid üksnes relvi käsitsevast tegevusest. Õigust keelduda kaitseväeteenistusest ei saa siduda konkreetse situatsiooniga. Nii ei saa rahvusvahelise praktika kohaselt veendumused olla üldjuhul seotud kindla sõja või teatud tüüpi sõjaga või teatud tingimustel või teatud tüüpi relva kasutamisega. Asendusteenistusega pannakse isikule, kes keeldub usulisel või kõlbelisel põhjusel kaitseväeteenistusest, kohustus läbi teha riigikaitse suunitlusega teenistus, vabastamata teda kohustusest riigi ees. Sellest tulenevalt võib väita, et asendusteenistus on ette nähtud üksnes erandjuhtudel ning selle eesmärk ei ole luua soodsamat võimalust kohustuslikuks teenistuseks. Kaitseväeteenistuse asendamine asendusteenistusega on mõeldud üksnes neile kaitseväekohustuslastele, kes usulistel või kõlbelistel põhjustel ei soovi asuda teenistusse, mis eeldab relvade ja jõu kasutamist, kuid vaatamata sellele on tal kohustus läbi teha asendusteenistus ja panustada läbi selle riigi kaitsesse. Seetõttu peaks asendusteenistuse koormus olema ajateenistusega võrreldav. Asendusteenistus ei pea olema üksnes ühekordne teenistus, vaid sarnaselt ajateenistuse läbinutega võib asendusteenistuse läbinuid rakendada ka hiljem. Seda jätkuvalt tingimisel, et isikut ei kohustata tema veendumuste vastaselt tegevusse, mis eeldab relvade ja jõu kasutamist.

6. Asendusteenistuse eesmärgid peavad olema seotud riigikaitsega laiemas tähenduses. Kogu peatüki eesmärk on sätestada riigikaitsega seonduvat ning lg 2 kohustus ei saa olla seega teistsuguse eesmärgiga. Ka tulenevalt PS §-st 54 on veendumustest sõltumata kõik Eesti kodanikud kohustatud kaitsma riigi iseseisvust. Seadusandja peab looma asendusteenistujale võimaluse mitte tegutseda teiste inimeste tapmisele kaasa aitaval viisil. KVTS näeb asendusteenistuses olijale ette kohustusliku riigikaitseliku väljaõppe. Kuna riigikaitse lai käsitlus hõlmab eri valdkondi, mis ei ole otseselt seotud relvade käsitsemisega, siis saab asendusteenistujaid vastava väljaõppe andmisel kasutada mitmetes laiapindse riigikaitse tegevustes. Võimalik on näiteks asendusteenistujaid kasutada kriisilukorras tagalas tsiviilelanike

kaitsmisel ja abistamisel (parameedikuna), päästetöödel või asendades mõnes valdkonnas neid inimesi, kes on mobiliseeritud kaitseväeteenistusse ning anda neile vastav väljaõppe rahuajal. Välistatud ei ole ka asendusteenistujatele riigikaitseväljaõppe pakkumine koostöös Kaitseväega. Riigikaitseväljaõppe kvaliteedi tagamiseks on tarvis, et ka asendusteenistujad (nii nagu ajateenijad) teenistuses õpitut perioodiliselt üle kordavad. Nimetatud tegevused on hädavajalikud, tagamaks riigi kaitse ükskõik millistes väljakuulutatud või välja kuulutamata olukordades.

7. Asendusteenistuse raskus peab olema kaitseväeteenistusega võimalikult võrdväärne, et kaitsta §-s 40 sätestatud põhiõigusi. Veendumuse tõttu kaitseväeteenistusest keeldumine ei tohi isikule kaasa tuua olukorda, kus tema riigikaitsekohustused selle võrra suurenevad või vähenevad.

8. Isik on vaba igal ajal oma veendumusi muutma, seetõttu võib ette tulla olukordi, kus ajateenistuses olev isik soovib minna asendusteenistusse või vastupidi. Isiku veendumused pärast asendusteenistuse läbimist võivad muutuda ning isik võib soovida osa võtta ka reservteenistusest või asuda tegevteenistusse. Samuti võib ette tulla juhtumeid, kus ajateenistuse läbinud isik enam ei soovi tegeleda relvadega ning osaleda oma veendumuste tõttu õppekogunemistel. Nimetatud olukorrad tuleb reguleerida seadusega.

9. Kaitseväeteenistuskohustust ei loeta täidetuks ajateenistuse läbimisega. Riigil on õigus kutsuda isik kordusõppustele, et värskendada tema teadmisi, õpetada uute relvatüüpide käsitlemist ja harjutada üksuste koostegevust. Samuti on riigil õigus kutsuda ajateenistuse läbinud isikuid lisaõppekogunemisele või neid mobiliseerida. Ka asendusteenistuse läbinuid saab vajadusel riigi poolt kohustada. Vastasel korral oleks tegemist ajateenijate ja asendusteenistujate ebavõrdse kohtlemisega. Seadusega tuleb lahendada asendusteenistuse läbinute kaasamine pärast asendusteenistust ning mobilisatsiooni või sõja korral.

Samas ei tuleks riigikaitse laia käsitust silmas pidades käsitada riigikaitse osalemise kohustusena vaid isiku tegevust Kaitseväe koosseisus. Isikute riigikaitseline kaasamine võib olla ka ameti- või töökohapõhine. Nii on hetkel RiKS-s sätestatud riigikaitseline ameti- või töökohustus ja sundtöökohustus. Sundtöökohustus on samuti sätestatud HOS-s ja PäästeS-s. RiKS kohaselt tuleb määratleda riigi toimimiseks vältimatult vajalikud tegevused ja elutähtsad teenused, mille raames saab ette näha isikule töökohustust. Seega on tänapäeval riigi kaitsesse panustamine palju laiemas tähenduses kui vaid riigi sõjaline kaitsmine.

10. PS § 124 lg 3 sätestab ajaloolise põhimõtte, mille kohaselt tagatakse kaitseväelaste põhiõigused. Riik peab võimalusel looma kaitseväelaste tsiviilisikutega samasugused tingimused. Kuna isik ei kaota oma põhiõigusi, kui ta liitub Kaitseväega, siis on ka kaitseväelasel ja asendusteenistujal kõik põhiõigused ja -vabadused. Kaitseväelast ja asendusteenistujat ei või kohelda meelevaldselt ning tema põhiõigusi võib piirata nagu teistegi kodanike puhul ainult seadusega. Teenistussuhte reguleerimisel tuleb küll arvestada, et kaitseväelase seadusega sätestatud õiguslik seisund väljendab juba iseenesest mõningate põhiõiguste piiramist, kuid sellised piirangud peavad nähtuma seaduse regulatsioonist. Teenistuses olemise fakt iseenesest ei või olla alus põhiõiguste piiramiseks. Olulisemad kitsendused tuleb seaduses sätestada otsesõnu.

11. Lõikes 3 kasutatud väljendit „kaitseväes või asendusteenistuses“ tuleb mõista kui „kaitseväge- või asendusteenistuses“. Kaitseväelane, kes täidab teenistusülesandeid väljaspool Kaitseväge, näiteks Kaitseliidus, Kaitseministeeriumis, välisriigis või muus teenistuskohas, peab alluma ka teenistuskohas kehtivatele reeglitele. Kaitseväelaste erinev kohtlemine saab olla seotud vaid organisatsioonide olemusliku erinevusega.

12. Lõike 3 teises lauses on loetletud põhiõigused, mille piiramine muudel kui PS II ptk-s sätestatud alustel ei ole lubatud. Põhiõigusi, mida lg-s 3 ei ole välja toodud, võib piirata lähtuvalt teenistuse erilaadi huvidest ja olukorrast. Tegemist on täiendava põhiõiguste piiramise alusega lisaks PS II ptk-s sätestatud alustele. Seejuures ka lõikes loetlemata põhiõiguste piiramine ei ole alati võimalik: näiteks § 8 lg-tes 1 ja 2 sätestatud põhiõigusi ei ole nende olemusest tulenevalt võimalik kaitseväelastel teenistuse erilaadi huvides piirata; aktiivset valimisõigust või rahvahääletusel osalemise õigust ei ole aga võimalik piirata valimiste üldisuse põhimõttest tulenevalt ja ka ajaloolisest tõlgendusest lähtudes, kui arvestada, et Põhi-seaduse Assamblee soov oli kaitseväelastele valimisõigus anda. Riigikogu liikmeks kandideerimise õigust ei ole RKVS kohaselt tegevväelastel.

13. Kesksamad põhiõigused, mida teenistuse erilaadi huvides piiratakse, on isikuvabadus (§ 20 lg-d 1 ja 2), liikumisvabadus (§-d 34 ja 35), väljendusvabadus (§ 45), kogunemisvabadus (§ 47), ühinemisvabadus (§ 48), ettevõtlusvabadus (§ 31) ja õigus valida tegevusala (§ 29). Piirangute kehtestamisel tuleb eelkõige arvestada, et tegemist oleks vajalike piirangutega teenistuse jätkusuutlikkuse tagamisel ja piirangu puudumine ei kahjusta riigi huve relvastatud tegevuse planeerimisel ja rakendamisel ning oleks välistatud avaliku võimu vahendite (sh käsuõiguse) omakasu eesmärgil rakendamine.

14. Kaitseväelaste ja asendusteenistuses olevate isikute põhiõigusi nagu ka kõikide teiste isikute põhiõigusi võib piirata erakorralise või sõjaseisukorra ajal veel lisaks §-s 130 sätestatud juhtudel. Sellised põhiõigused on loetletud §-s 21, § 24 lg-tes 1, 3 ja 5, §-des 26, 32 ja 33, § 36 lg-s 1, §-des 37–39, 42–44 ja 50 ning § 51 lg-s 2.

15. Kõrvuti kaitseväelaste põhiõiguste piiramisega on oluline nende põhiõiguste riigipoolne kaitse. Oluline ei ole üksnes õiguste rikkumise korral kohtusse või õiguskantsleri poole pöördumise võimaluse loomine, vaid riigi algatusel toimuv pidev järelevalve, mis ainsana suudab tagada piisava põhiõiguste kaitse Kaitseväes. Relvadega seotud tegevuse juures, samuti sõja puhkemisel on oht kaitseväelaste elule ja tervisele suurim. Siin peab riik looma piisavad abinõud, kaitsmaks kaitseväelast selliste ohtude eest. Relvakonflikti ajal reguleerib relvajõudude liikmete õigusi ja kaitset rahvusvaheline humanitaarõigus.

16. Lõike 3 kolmas lause nõuab kaitseväge- ja asendusteenistuse korra sätestamist seadusega, et oleks tagatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramine ning muud õigused ja kohustused. Praegu on nendeks seadusteks KVTS, KKS, RiKS ja Kaitseliidus teenistuses olevate tegevväelaste osas ka LaS.

17. PS § 124 järgi on riigikaitsest kohustatud osa võtma Eesti Vabariigi kodanikud. Eesti Vabariigi territooriumil viibivatele välismaalastele ja määratlemata kodakondsusega isikutele võib panna kohustusi erakorralise ja sõjaseisukorra ajal (PS § 130). See ei piira aga riigi õigust võimaldada neil isikutel osaleda sõjalises riigikaitstes seaduses sätestatud alusel vabatahtlikult. Kui neil isikutel on tahet ja võimalust osaleda vabatahtlikult riigikaitstes rahu-, erakorralise või sõjaseisukorra ajal, siis riik saab neile sellise võimaluse tagada, tuginedes riigikaitse laiale käsitusele. Selline võimalus saab olla aktuaalne ka Eestis viibivate teiste riikide kodanike suhtes, kui nemad soovivad osaleda riigikaitstes ja riik peab seda vajalikuks. Mittekodanikest isikute vabatahtlik osavõtt riigikaitstes peab olema seadusandja poolt selgelt reguleeritud. Kehtiv KVTS ei võimalda mittekodanikel kaitsevääkohustust võtta, mittekodanikud saavad olla Kaitseliidu toetajaliikmed või noorliikmed. RiKS kohaselt saavad mittekodanikud sõjaseisukorras asuda Kaitseväe tegevteenistusse.

PARAGRAHV 125

Tegevteenistuses olev isik ei tohi olla muus valitavas ega nimetatavas ametis ega osa võtta ühegi erakonna tegevusest.

1. Sätte eesmärk on tagada kaitsevaelase erapooletus, vältida Kaitseväe politiseerumist ja võimalikku relvastatud poliitilist tegevust ning tagada Kaitseväe allumine valitsevale poliitikale. Piirangu puudumine võib tekitada olukorra, kus relvastatud üksused asuvad esitama nõudmisi lähtuvalt oma majanduslikust huvist või poliitilisest kuuluvusest või kasutatakse ära ametikohajärgset käsuõigust isiklike huvide realiseerimiseks või poliitiliste oponentide mõjutamiseks.

2. Tegevteenistus on avaliku teenistuse eriliik. Tegevteenistuse mõiste on ajas muutunud. Enam ei mõelda tegevteenistuse all kogu kaitseväeteenistust (sh aja- ja reservteenistust), vaid ainult tegevväelasena sõjaväelise auastmega ametikohal töötamist. Tegevteenistusse võetakse tööle isik omal soovil nii nagu muusse avalikku teenistusse. Avalik teenistus on ainult ametiasutuse põhifunktsioonide teostamine, seega ei hõlma tegevteenistus isikuid, kes on ajateenijad, asendusteenistujad ja reservväelased. Kui isik ei ole tegevteenistuses, siis vastavad piirangud ei kehti. Tegevteenistuses olev kaitsevaelane on riigiametnik, kellele on ametikohast tulenevalt antud ülesanne avaliku võimu teostamiseks koos relva kasutamise võimalusega, mistõttu ei saa teda võrrelda sundteenistuses olevate isikutega, kes ei teosta teenistuses olles avalikku võimu.

3. Ajateenijatele, asendusteenistujatele ja reservväelastele sellise piirangu ettenägemine ei ole otstarbekas, kuna nimetatud teenistused on ajutised tegevused ning nimetatud isikute võimalus kasutada ajateenistuses viibimise ajal või õppekogunemisel olles relvastatud üksusi oma poliitilise või muu eesmärgi saavutamiseks on välistatud teenistuse lühiajalisuse ja kaitseväelise hierarhia tõttu. Küll aga on lähtuvalt Kaitseväe apoliitilisusest võimalik seaduse alusel piirata ajateenijate ja reservväelaste teatud õigusi oma poliitilise meelsuse väljendamisel, mis võib takistada väljaõpet ajateenistuses või õppekogunemisel.

4. Seaduse järgi on isikul ajateenistuses, asendusteenistuses või õppekogunemisel osalemise korral õigus keelduda töö tegemisest. Ajateenija või reservväelane ei pea kaitseväeteenistuskohustuse täitmise ajal lõpetama teist töösuhet. Sellega on tagatud §-st 125 tulenev nõue mitte olla muus valitavas või nimetatavas ametis.

5. Keeldu ei peaks võtma absoluutsena, vaid tuleks hinnata igal konkreetsel juhul eraldi, mis on tegevväelase ülesanded kuulumisel teise organisatsiooni ning kelle üle ja mis ulatuses on tegevväelasel mõjuvõim oma ametikoha tõttu. Sama on leidnud ka Riigikohus lahendis RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12, milles tunnistati kehtetuks KVS säte, mis keelas ametiisikutel olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. Säte laienes ka juhtumitele, mille puhul isiku ametialased ülesanded ja äriühingu tegevus kuidagi ei kattunud ning kus isikul ei olnud isegi teoreetiliselt võimalik äriühingus soosivaid samme astuda. Sellise absoluutse teises ametis töötamise keelu ettenägemine seaduse tasemel on toonud praktikas kaasa probleeme. Absoluutse keelu ettenägemine on väikeriigi jaoks oluline piirang ressursi kasutamisele.

6. Sättega on hõlmatud vähemalt kõik riigiametite või muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute ametikohad. Valitav või nimetatav amet ei piirdu ainult riigiametiga, vaid hõlmab muid ameteid, kus isikul on ametiseisund kellegi suhtes või eriline staatus või allub ta teisele isikule tööalaselt. Silmas ei ole peetud mitte ainult tasu eest töötamist, vaid ka tasustamata ametikohti. Valitavaks või nimetatavaks ametiks ei saa pidada auastmeid, kus isikult ei eeldata juriidilise isiku kasuks tegutsemist. Nimetatava ameti alla kuulumiseks võib lugeda kuulumise Kaitseliidu kollegiaalsesse organisse ja isiku töötamise nii avalik-õigusliku juriidilise isiku juures kui ka töölepingu alusel. Kaitseliidu kollegiaalsesse organisse kuulumine on tegevväelasele keelatud tulenevalt Kaitseliidu duaalsest olemusest. Ühelt poolt on Kaitseliit relvi valdav riigikaitseorganisatsioon, kuid teisalt kodanike vabatahtlik ühendus. Seega on oluline, et Kaitseliidu juhtorganites oleks tasakaalus nii sõjaline pool kui vabatahtlik tegevus.

7. PS §-s 125 sätestatud piirang ei tähenda keeldu isiku kuulumisele vabaühendustesse, kuhu inimesed kuuluvad muudel põhjustel kui elatise teenimine ja kus inimesel ei ole ametiseisundit ega erilist staatust kellegi suhtes. Paragrahv 125 ei piira tegevteenistuses oleva isiku kuulumist muudesse kodanikualgatuse teel loodud ühendustesse, kuid igat konkreetset juhtumit tuleb hinnata eraldi. Neis osalemise piirangud saavad tugineda § 124 lg-le 3.

8. PS § 125 teine pool piirab ühinemisvabadust (vrd § 48 komm-d). Erakonna tegevuses osalemist saab mõista erakonna seisukohtade mõjutamisena mis tahes viisil (osaledes erakonna organite töös, erakonna korraldatud nõupidamistel või programmdokumentide väljatöötamisel) ja formaalse kuuluvuse kaudu (liige, kes aktiivselt erakonna töös ei osale). Erakonna liikmete nimekirjad on EKS kohaselt avalikud. Tegevteenistuses oleva isiku kuulumine erakonda annab avalikkusele teavet erakonnast ja mõjutab kaudselt toetust erakonnale. Piirang oleks ebaproportsionaalne, kui seda rakendada ajateenijate, asendusteenistujate, õppekogunemisest osavõtjate või mobilisatsiooni korral tegevteenistusse asujate suhtes. Erakonda kuulumise piirang puudutab vaid tegevteenistuses olevaid elukutselisi tegevväelasi.

9. Seega tuleneb sättest, et tegevväelane ei tohi kuuluda erakonda ega osa võtta erakonna tööst. Säte ei välista muude piirangute ettenägemist tegevväelaste osas. Piirangute seadmisel tuleb järgida põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldist skeemi. Nii näiteks on EPVS-s, KOVVS-s, RKVS-s ning VPVS-s ette nähtud kandideerimise keeld tegevväelasele. Seadusega saab ette näha täiendavaid piiranguid ajateenijate ja reservväelaste osas, arvestades Kaitseväe apoliitilisust. Piirangud peavad olema proportsionaalsed saavutatava eesmärgiga ning igal üksikul juhul tuleb kaaluda, kas piirangu kehtestamine on vajalik. Nii näiteks on KVTS-s sätestatud, et ajateenijatel, asendusteenistujatel ja reservväelastel on keelatud teenistuskohas viibimise ajal poliitiliste vaadete levitamine. Ühe või teise erakonna jaoks propaganda tegemine võib seada kahtluse alla Kaitseväe neutraalsuse. Seetõttu on ka oluline, et kaitseväelased lähtuksid oma sõnavõttudes üldisest ametnikueetikast, et mitte seada kahtluse alla nende apoliitilisust.

PARAGRAHV 126

Riigikaitse korralduse sätestavad rahuaaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.

Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus.

1. Paragrahv sedastab, et riigikaitset üldiselt, Kaitseväge ning riigikaitseorganisatsioone korraldatakse seaduse alusel. Rahuaegset ja sõjaaegset riigikaitset käsitleva seaduse eristamine lg-s 1 pärineb 1937. a PS-st, mil Mandri-Euroopa õiguslik ja rahvusvahelis-õiguslik traditsioon nägi ette rahu- ja sõjaaja kategoorilist eristamist. Nüüdisaegse riigikaitsemudeli ning julgeolekuohtude dünaamika tõttu ei ole vastav vahetegu enam määrav. RiKS vastuvõtmisega andis seadusandja hinnangu, et rahuaegse ja sõjaaegse riigikaitse õiguslik korraldus ei vaja ilmingimata eraldi seadustega kehtestamist. Samuti ei piira PS nii tsiviil- kui sõjalisteks kriisideks valmistumise ja lahendamise ühes seaduses reguleerimist.

Lõikes 1 sätestatud seadused võetakse § 104 lg 2 p 17 kohaselt vastu Riigikogu koosseisu poolthääletenamusega, detailsemal tasemel riigikaitse korraldust käsitlevad seadused Riigikogu hääletenamusega. Paragrahvi lg 1 eesmärk on eristada ja reguleerida rahu- ja sõjaaegset riigikaitse korraldust, mille all tuleb mõista riigikaitset korraldavate asutuste ja organite kohustusi, nende pädevusi, volitusi, juhtimist, riigikaitseliste protsesside teostamise sätestamist ja riigikaitseks valmistumise põhialuseid. Kuigi lg 1 eesmärk on eristada selgelt rahu- ja sõjaaega, siis tänapäeva ohte ja neile reageerimise võimalusi arvestades ei ole selline eristav vahetegu enam täiel määral võimalik ja vajalik on tagada riigi kaitse erinevates reageerimist vajavates olukordades.

Kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse seadusega sätestamise nõude eesmärk on sätestada Kaitseväge ning riigikaitseorganisatsiooni ülesehitus, juhtimine, pädevus, funktsioonid ja demokraatlik kontroll järelevalve kaudu. Riigikaitse ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse täpne sisu on ajas muutuv mõiste, mis oleneb sise- ja välispoliitilisest julgeolekusituatsioonist ning millele peab seadusandja vormi andma. Riigikaitse organiseerimine, jõu kasutamine ja sõjalise riigikaitse korraldamine on riigi tuumikfunktsioon ja seega ei ole seda võimalik edasi delegeerida, riik peab tagama riigi kaitsevõime olemasolu.

2. Riigikaitset § 126 tähenduses ei mõisteta üksnes sõjalise riigikaitkena.

Riigikaitse lai käsitus näeb ette, et rahuajal teatud ülesandeid täitev institutsioon vastutab nende ülesannete eest ka sõjaajal ja vastupidi. Riigikaitiselised kohustused ei piirne Kaitseväe, riigikaitseorganisatsioonide ning kaitseväekohustusega, riigikaitse tervikuna on kogu valitsuse, valitsusasutuste ja elanikkonna kohustus. Seadused sätestavad institutsioonide ja organisatsioonide, sh valitsusasutuste õigused ja kohustused riigi kaitse tagamiseks.

3. PS § 126 lg 2 eristab riigikaitse korraldusest Kaitseväe ja riigikaitseorganisatsioonide korraldust sätestavad seadused, mis võetakse vastu Riigikogu poolthäälteenamusega. Nendega reguleeritakse Kaitseväe ja riigikaitseorganisatsioonide juhtimist, täpsustatakse pädevusi ja omavahelist alluvust ning järelevalvet. Rahu- ja sõjaaegne riigikorraldus on seotud riigikaitse demokraatliku kontrolliga ja Kaitseväele sõjalise riigikaitsega seotud ülesannete andmisega ning seega püsivat erakondadevahelist kokkulepet nõudev küsimus.

Riigikaitseorganisatsioonide täpset legaaldefiniitsiooni Eesti õiguskorras ei eksisteeri. Riigikaitse laia käsitust silmas pidades võivad riigikaitseorganisatsiooniks osutada ka muud kui sõjalise tegevusega seotud organisatsioonid. Seega tuleb sättest lähtuvalt mis tahes riigikaitse tegevuse raamid sätestada seadusega. Praegu on Kaitseliit ainus riigikaitseorganisatsioon Eestis, välistatud ei ole teiste riigikaitseorganisatsioonide tekkimine Kaitseliidu kõrvale. Riigikaitseorganisatsiooniks ei ole iga relvi valdav, sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastav ühing või liit, vaid ühing, mis on formaalselt ja orgaaniliselt seotud avaliku riigivõimu teostamisega, mis panustab riigikaitse toimimisse tervikuna ning mille tegevust suunab, mõjutab ja kontrollib riik. Kui vastav side riigiga puudub või lõppeb, siis saab ühingu pidada vaid relvi valdavaks, sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavaks ühinguks või liiduks, kui tema riigikaitseesse panustamise viis mõnele neist tingimustest vastab.

4. Lõige 2 nõuab, et viimati nimetatud küsimused sätestatakse seadusega. Nõue ei ole seotud ainult riigivõimu teostamisega seaduse alusel, vaid ka vajadusega sätestada seaduse tasemel riigikaitse kui riigi eksistentse seisukohalt olulise valdkonna küsimused ja Kaitseväe ning riigikaitseorganisatsioonide õiguslik seisund. Relvi valdavaid ja sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavaid ühinguid või liite võidakse asutada üksnes seaduse alusel, täiendavalt on antud nõuet sedastatud ka PS § 48 lg-s 2, mille kohaselt relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Relvi valdavate ja sõjaväeliselt korraldatud organisatsioonide pädevus peab olema ammendavalt reguleeritud, et minimeerida võimalikest üleastumistest tulenevaid riske riigi julgeolekule. Viimasega seondub ka PS § 48 lg-s 3 väljatoodud keeld, mille kohaselt on keelatud ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Riigikaitseorganisatsioonide loomine seaduse alusel annab võimaluse luua piisav demokraatlik kontroll riigi põhiülesande täitmisega seotud organisatsioonide üle.

5. Kaitsevägi on KKS § 2 lg 1 kohaselt Kaitseministeeriumi valitsemisasal olev sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus, mis on keskne sõjalise pädevusega asutus riigis. 2009. a jõustunud KKS-ga reguleeritakse Kaitseväe seisund, ülesanded, Kaitseväe juhtimise korralduse, kaitseväeluure piirid ja Kaitseväe poolt jõu kasutamise alused.

6. Muu riigikaitseorganisatsioon PS mõttes on praegusel hetkel Kaitseliit. Kaitseliit on Kaitseministeeriumi valitsemisasal tegutsev vabatahtlik, sõjaväeliselt korraldatud, relvi valdav ning sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon. Tema tegevuse aluseks on KaLS. Kaitseliit on korraldatud territoriaalsel põhimõttel maakaitseringkondade ja nende vastutus-
alasse kuuluvate malevate kaudu.

Kaitseliit on sümbioos vabatahtlikkusel põhinevast kodanikuühendusest ja sõjalise korraldusega riigikaitseorganisatsioonist. Kaitseliidu ülema ülesandeks on ühitada Kaitseväe juhataja poolt seatud sõjaliste ülesannete täitmine ning Kaitseliidu kui kodanikuühenduse muude ülesannete täitmine.

PARAGRAHV 127

Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President. Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesanded sätestab seadus.

[RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]

1. PS § 127 on keskne riigikaitse korraldust reguleeriv säte PS-s. Senises riigikaitsealases praktikas on see tekitanud enim vaidlusi, seda peamiselt Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja Kaitseväe juhataja pädevuste jaotuse osas. Vaidlused olid ajendatud 1995. a vastu võetud RRKS-st, mis PS regulatsiooni piisavalt ei täpsustanud ning põhjustas alluvusvaidlusi. PS kehtimise algusaastatel vajalik seadus puudus ning põhiseadusorganite pädevused olid piisavalt piiritlemata.

Eeltoodust tehti ettepanekuid PS X ptk muutmiseks ning 15.05.2007 algatas Vabariigi President PS muutmise eelnõu eesmärgiga korrastada riigikaitse juhtimist ja tugevdada tsiviiljuhtimist Kaitseväe üle. Muudatused jõustusid 22.07.2011, mil need olid vastu võetud kahe järjestikuse Riigikogu koosseisu poolt (RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011).

2. Lõikes 1 sätestatud norm on riikide praktikas laialt levinud, aga seda tuleb tõlgendada vastavalt iga riigi riigiõiguslikule süsteemile ning koosmõjus teiste PS sätetega. Riigikohus märkis esimese vastuvõetud RRKS PS-le vastavuse hindamisel, et Kaitseväe ja Kaitseliidu juhtimise korraldamisel tuleb arvestada ka funktsioone, mida Vabariigi Valitsus täidab PS alusel, ja Vabariigi Valitsuse poliitilist vastutust. PS mõttega ei ole kooskõlas, et Vabariigi President annab Kaitseväe juhatajale korraldusi, minnes mööda Vabariigi Valitsusest, kes peab ellu viima riigi sise- ja välispoliitikat. Parlamentaarses riigis on Kaitsevägi allutatud valitsusele ja selle kaudu demokraatlikule, sealhulgas parlamendi kontrollile. Presidendi roll riigikaitse kõrgeima juhina on tasakaalustav (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94). Riigikaitset reguleerivad seadused peavad sätestama Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevuste jaotuse riigikaitse juhtimisel selliselt, et Vabariigi President saaks täita oma tasakaalustavat rolli. Vabariigi Presidendi riigikaitsealased pädevused on loetletud PS § 78

p-des 15–18. Nimetatud loetelust nähtub, et Vabariigi Presidendi pädevus ei piirdu üksnes riigikaitse kõrgeima juhi rolliga, vaid tal on ka muid riigikaitsega seotud ülesandeid. Muud Vabariigi Presidendi riigikaitsealased pädevused on olulise tähtsusega riigikaitse juhtimisel, sest need sisuliselt täiendavad tema riigikaitse kõrgeima juhtimise funktsiooni (sh sõjaväeliste auastmete andmine).

3. Riigikaitse kõrgeima juhina peab Vabariigi President olema pidevalt kursis riigikaitse ja julgeolekupoliitikaga. Lisaks sellele täidab ta tasakaalustaja rolli relvajõudude rahuaegse kasutamise otsustamisel. Relvajõud võivad muu hulgas osaleda avaliku korra kaitstes, abistades korrakaitseorganeid (nt politsei või päästeasutus) nende ülesannete täitmisel. Kuni abistamine ei hõlma füüsilise jõu, erivahendite ja relvade kasutamist, toimub see täitevvõimusesise otsuse alusel. Kui abistavatel relvajõudude liikmetel on vajadus kohaldada ka vahetut sundi, peab Vabariigi President andma nõusoleku.

4. Sõjaseisukorra ajal on Vabariigi Presidendi pädevuses sõjaseisukorra lõpetamise ja demobilisatsiooni ettepaneku tegemine. Lisaks on sõjaseisukorra ajal Vabariigi Presidendi pädevuses teha Riigikogu esimehele ettepanek kutsuda Riigikogu kokku erakorraliseks istungjärguks kiireloomuliste riigikaitsealaste küsimuste otsustamiseks.

5. Paragrahvi 127 lg 2 kohaselt tegutseb presidendi juures nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesanded sätestab seadus. Nõukokku kuuluvad Riigikogu esimees, peaminister, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimees, riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid ning Kaitseväe juhataja. Nõukogu eesmärk on luua aruteluforum, kus riigikaitsepoliitika kujundamise pädevusega ametiisikud saaksid oma seisukohti väljendada ja ühtlustada. Nõukogu teenib riigi ühtse julgeoleku- ja kaitsepoliitika tagamise huve. Nõukogusse kuuluvatel ametiisikutel on võimalik väljendada oma seisukohti kõigis olulisemates riigikaitse küsimustes ning tagada riigikaitse seisukohalt kõige olulisemate, Vabariigi Presidendi pädevusse kuuluvate otsuste ja ettepanekute tasakaalustatus. Nõukogu koosolekuid juhatab Vabariigi President.

6. Riigikaitse igapäevane juhtimine toimub täidesaatvat riigivõimu teostavate Vabariigi Valitsuse ja Kaitseministeeriumi kaudu, mille valitsemisalasse kuulub riigikaitsega seotud tegevuste korraldamine. Valitsus ja kaitseminister kannavad Riigikogu ees poliitilist vastutust kaitse- ja julgeolekupoliitika kujundamise ning teostamise eest. Riigikogu harilik arupärimis- ja umbusaldamismenetlus pole küllalt tõhus, et takistada Kaitseväge ja Kaitseliitu rakendamast otsuseid, mis Riigikogu toetust ei leia. Seetõttu on olulisemate otsuste tegemisel tavapärasest suurem roll Riigikogu komisjonidel (riigikaitsekomisjonil ja väliskomisjonil) ja Vabariigi Presidendil, kes peavad olema otsuste tegemisse kaasatud. Riigikaitse laia käsituse kohaselt tuleb mõista, et riigikaitsega on laiemalt seotud kogu täidesaatev võim tervikuna (sh Välisministeerium, Riigikantselei) ning riigikaitse igapäevane juhtimine on laiem sõjalise riigikaitse juhtimisest.

7. PS muudatuse kohaselt on §-st 127 välja jäetud lg-d 3 ja 4, mis puudutasid Kaitseväe juhataja ja sõjaajal Kaitseväe ülemjuhataja juhtimispädevusi ning ametisse nimetamise ja ametist vabastamise korda. Lisaks pärines kehtiv riigikaitset reguleeriv põhiseaduslik mõte 1937. a presidentaalse süsteemiga PS-st, mis ei olnud kooskõlas parlamentaarse riigikorraldusega.

PS muudatusest tulenevalt pidid Riigikogu ja valitsus leidma lahenduse, kuidas Kaitseväe juhataja edaspidi ametisse nimetatakse. Praegu on Kaitseväe juhataja ametisse nimetamine reguleeritud KVTS-ga, mille kohaselt nimetab Kaitseväe juhataja ametisse Vabariigi Valitsus, võttes arvesse Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukoha (KVTS näeb ette, et Kaitseväe juhataja nimetatakse ametisse viieks aastaks, mida on võimalik pikendada kahe aasta võrra). Arvestades, et Kaitseväe juhataja on ametikohalt sarnane teiste valitsusasutuste juhtidega, siis tuleb terminit „võttes arvesse“ tõlgendada nii nagu teiste riigi julgeoleku eest vastutavate ametite juhtide puhul, kus tavapäraselt Riigikogu vastava komisjoni arvamus kuulatakse ära enne isiku ametisse nimetamist.

8. KKS täpsustab Kaitseväe juhtimise aluseid, mille kohaselt Kaitseväge juhivad ainujuhtimise põhimõttel Kaitseväe juhataja, kes allub kaitseministrile. Kaitseministril ei ole õigust vahetult sekkuda Kaitseväe juhataja sõjalisse pädevusse ning KKS-s on rõhutatud, et kaitseministril ei ole käsuõigust Kaitseväe juhataja üle (vt KKS § 23).

9. Kaitseväe juhataja allub seaduse kohaselt teenistuslikult kaitseministri järelevalvele, nagu ka teiste ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste juhid.

PARAGRAHV 128

Riigikogu kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning otsustab kaitseväe kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.

Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, ootamata ära Riigikogu otsust.

[RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]

1. Demokraatlikus riigis on oluline, et riigivõimuorganitel oleks piisav kontroll relvastatud jõu kasutamise otsustamise üle. PS § 128 järgi on mobilisatsiooni ja sõjaseisukorra väljakuulutamise peamine otsustusõigus Kaitseväe kasutamise üle Riigikogule. Erandkorras on võimalik, et sõjaseisukorra kuulutab välja Vabariigi President ning seda juhul, kui on toimunud ootamatu agressioon. Samuti reguleeritakse Kaitseväe kasutamise otsustamine juhul, kui see on vajalik Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Ka sellisel juhul on PS andnud põhirolli Riigikogule. Sõjaseisukorra väljakuulutamine ei tähenda, et riigikorraldus muutuks, vaid riigil on võimalik kasutada täiendavaid meetmeid, sh kaasata kogu ühiskonda, et tagada iseseisvuse ja territoriaalse terviklikkuse kaitse.

2. Sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamine tähendab riigisiselt nii elanikkonna teavitamist suurenenud ohust, annab aluse põhiõiguste ja -vabaduste ulatuslikumale kitsendamisele ja võimaldab kohustuste panemist kui ka riigiorganitele täiendavate

riigikaitseülesannete lisandumist. Kuna põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on riigi julgeoleku huvides võimalik juba rahuajal, siis on põhiõiguste piiramise seisukohalt nimetatud tegevuste tähtsus väiksem kui reaalse sõjategevuse tähendus.

3. Sõjaseisukorda ei saa võrdsustada relvakonfliktiga. Sõjaseisukorra väljakuulutamise järel ei ole täidesaatev riigivõim kohustatud sõjategevust alustama, kui taotletavaid eesmärke on võimalik saavutada ka muul moel kui sõjategevusega. Samamoodi võib esineda juhtumeid, mil toimub relvakonflikt, aga pole välja kuulutatud sõjaseisukorda. Sõjalise tegevusega seotud otsused võivad mõjutada laiemalt ühiskonna toimimist, mistõttu on äärmiselt oluline, et Kaitseväe juhataja ja Vabariigi Valitsuse ning teiste võimuharude vahel säiliks sõjaseisukorra ajal pidev kommunikatsioon. Konflikti lahendamine eeldab laiapõhjalist lähenemist, kus sõjaline tegevus moodustab ühe olulise osa diplomaatiliste, majanduslike jt jõupingutuste kõrval.

Rahvusvahelist humanitaarõigust kohaldatakse faktilise sõjategevuse korral ning see ei sõltu riigisisest formaalsest otsusest (nt mobilisatsiooni või sõjaseisukorra väljakuulutamise). Seetõttu ei ole sõjaseisukorra väljakuulutamine ainuke tingimus õigusliku korra muutumisel, vaid arvestama peab ka faktilist olukorda. Humanitaarõiguse kohaldamise kohta vt ka § 130 komm-d.

Sõjaseisukord lõpeb sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul.

4. Sõjaseisukorra väljakuulutamine eeldab sõjalise vastase määratlemist. Võimalik on vastase määratlemine muul viisil kui riigina või riikidena näiteks juhul, kui vaenlane ei ole (agressiooni korral) täpselt teada. Vastase määratlemisel (või rünnaku omistamisel kindlale riigile) võib tekkida probleeme situatsioonis, kus riik kasutab relvastatud jõudu mitteriiklike toimijate kaudu, samuti näiteks küberrünnaku puhul. Küberrünnete puhul on tarvilik jälgida arenguid omistamisel, sest viimaste aastate jooksul on riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid asunud omistama eraldiseisvalt ja kollektiivselt üha enam küberründeid riikidele kui ka mitteriiklikele toimijatele. Vastavatel omistamistel pole olnud õiguslikku jõudu, aga on tuvastatav trend, et riikidel on püüdnud ja võimekus vastaseid määratleda ka küberruumis.

5. Sõjaseisukorra väljakuulutamise järel tekib Kaitseväl õigus otsustada sõjalise jõu kasutamise üle. Sõjaseisukorra väljakuulutamine ei too Kaitsevæele automaatselt kaasa õigust relvastatud jõudu kasutada. Lähtuda tuleb konkreetsest situatsioonist ning otsuse tegemisel tuleb kaaluda kõiki õiguslikke ja poliitilisi aspekte. Oluline on Kaitsevæele jätta võimalus riiki kaitsta ründe eest sõltumata väljakuulutatud olukorrast, kuid sellele järgnevad tegevused peavad olema allutatud selgele demokraatlikule tsiviiljuhtimisele. Kaitsevægi võib sõjalisse tegevusse asuda ka enne sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamist. Selliseks erandjuhtumiks saab olla olukord, kus Eesti Vabariigi vastu suunatud sõjalise ründe efektiivne tõrjumine nõuab viivitamatut tegutsemist ega jätta Vabariigi Presidendile aega kuulutada välja sõjaseisukord. Demokraatlikus riigis peavad sellised tingimused olema täpselt määratletud. Kehtiva õiguse kohaselt otsustab Kaitsevæe poolt jõu kasutamise sellisel juhul kaitseminister või kui kaitseministri teavitamiseks ei ole asjaolusid arvestades aega või kui kaitseminister ei ole kättesaadav, siis teeb vastava otsuse tegevväelasest pädev ülem

(KKS § 46 lg 2). Kaitseväe relvastatud tegevus riigi kaitseks on sellisel juhul lubatud ka enne sõjaseisukorra väljakuulutamist, kuid ainult juhul, kui sõjalise ründe muul viisil tõkestamine ei ole võimalik või kasutatud muud meetmed ei ole andnud tulemust. Lisaks võib Kaitseväge kasutada tsiviilõhusõiduki tekitatud ohu tõrjumiseks, sealhulgas kasutada jõudu tsiviilõhusõiduki vastu (KKS § 47). Põhiõiguste ja -vabaduste piirangute kohta enne sõjaseisukorda ja selle ajal vt § 130 komm-d.

6. Kaitseväe kasutamine abistava jõuna on lubatud ka sõjaseisukorda välja kuulutamata või relvastatud ründeta, näiteks nii avaliku korra tagamisel kui ka eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra või erakorralise seisukorra lahendamisel, kuid ilma sõjalise tegevusega abistava jõuna teistele riigiasutustele (vt ka sissejuhatuse komm-d).

7. Lisaks PS §-le 128 reguleerivad sõjaseisukorda veel nt PS § 127, §-d 130 ja 131 ning § 161 lg 2.

8. Sõjaseisukorra väljakuulutamine ei eelda PS kohaselt mobilisatsiooni väljakuulutamist ja vastupidi, mobilisatsiooni võib välja kuulutada enne sõjaseisukorra väljakuulutamist. Kui Eesti asub sõjategevusse rahu tagamiseks teise riigi territooriumil või kollektiivse enesekaitse raames, võivad sõjategevusega hõlmatud tegevväelaste arv ja muud vajaminevad ressursid olla väikesed ning mobilisatsiooni väljakuulutamine ei ole vajalik. Samuti ei pea teises riigis kollektiivkaitses osalemine tähendama Eesti Vabariigis sõjaseisukorra väljakuulutamist.

Mobilisatsiooniga tagatakse Kaitseväe valmisolek sõjaliseks tegevuseks. Seadusandja ei sea mobilisatsiooni sõjaseisukorrast sõltuvusse. Mobilisatsiooni väljakuulutamine on võimalik ilma kavatsuseta sõjaseisukorda välja kuulutada, kui sõjategevus ei toimu näiteks Eestis. Sellisel juhul korraldatakse mobilisatsioon, et üksused oleksid mehitatud relvastatud konfliktis osalemise eesmärgil. Sõjaseisukorra väljakuulutamine võimaldab riigil ulatuslikumalt majandust juhtida ja eelarvet kasutada ning vajadusel isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirata.

9. Mobilisatsioon seisneb Kaitseväe isikkoosseisu suurendamises kaitseväekohustuslaste teenistusse kutsumise kaudu. Mobilisatsioon võib kaasa tuua riigikaitseks vajalike sundkoormiste rakendamise ning riigieelarve vahendite ja muude ressurside ümberjagamise Kaitseväe lahinguvõime suurendamiseks ja tsiviilelanikkonna toimimise tagamiseks olukorras, kus ettevõtluse võimalused on oluliselt väiksemad ning elanikkonda ohustavad elatusvahendite puudumine ja vara hävimine. Sõltuvalt sõjalise ohu suuruselt erineb võetavate meetmete ulatus. Võib esineda vajadus mobilisatsiooni ulatust kiiresti muuta, mistõttu ei saa seda täiel määral otsustada Riigikogu ning seda teeb vastavalt kas Vabariigi Valitsus või Kaitseväe juhataja, kui sõjaseisukord on välja kuulutatud. Riigikogu kontrollivõimalus jääb alles riigieelarve muutmise ja lisaeelarve ning erinevate reservvahendite kasutamise otsustamise kaudu. Mobilisatsioon kehtib kuni demobilisatsiooni väljakuulutamiseni, see tähendab, et isikute kutsumine kaitseväeteenistusse toimub vastavalt vajadusele. Kutsumine võib toimuda nii kogu isikkoosseisu kui ka üksikisiku tasemel. Mobilisatsiooni väljakuulutamise järel ei ole Kaitseväe isikkoosseisu asendamiseks vajalik uue mobilisatsiooni väljakuulutamine, see toimub jooksvalt kuni demobilisatsiooni väljakuulutamiseni.

10. Mobilisatsioonina ei saa mõista reservis olevate isikute õppekogunemisele või lisa-õppekogunemisele kutsumist ulatuses, mis ei nõua riigi institutsioonide töö või riigi majanduse ümberkorraldamist ega riigieelarve muutmist või lisaelarvet. Nii on võimalik reservis olevaid isikuid teenistusse kutsuda ka rahuajal, kuid seadusega sätestatud ajaks (mitte tähtajatult). Seadusega on võimalik seada täiendavaid piire Kaitseväe ressursside kasutamisele rahuajal, näiteks kaitseväelaste arvu osas.

11. PS § 128 lg-s 1 nimetatud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni otsuste eeldus on Vabariigi Presidendi ettepanek. Vabariigi President täidab siin tasakaalustavat ja erakondadeülese poliitika kujundaja rolli. Vabariigi President kaasab võimalusel otsuse tegemisse Riigikaitse Nõukogu. Kuna täidesaatval riigivõimul lasub otsuste elluviimise kohustus, on Vabariigi Presidendil oluline ära kuulata ka Vabariigi Valitsuse seisukoht (vt § 127 lg-te 1 ja 2 komm-d). Muu hulgas peab Vabariigi President ettepaneku tegemisel arvestama rahvusvahelist õigust (sh ÜRO põhikirja).

12. Kaitseväe kasutamine Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel on käsitatav nii üldisest rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste kui ka rahvusvaheliste lepingute, sh ÜRO põhikirja alusel täidetava ülesandena. Nimetatud ülesanded võivad olla sõjalised, aga ka vaatlus-, korrakaitse- või väljaõppemissioonid. Kehtiv õigus reguleerib täiendavalt teiste riikide territooriumil ja Eestis rahvusvaheliste ühiste õppuste korraldamist, mis eeldab kaitseministri otsust (rahvusvaheliste kohustuste, sh sõjaliste kohustuste kohta vt § 121 komm-d).

13. Kui muud § 128 lg-s 1 nimetatud küsimused lahendab Riigikogu otsuse kui üksikaktiga, siis Kaitseväe kasutamise rahvusvaheliste kohustuste täitmisel võib Riigikogu otsustada ka üldiselt. Üheks selliseks võimaluseks on sõjalise kohustuse võtmine välislepingu ratifitseerimisega. Sellisel juhul ei ole Riigikogu üksikotsus enam vajalik. Lepingu alusel Kaitseväe kasutamise võimaldamine on keskse tähtsusega kollektiivse enesekaitse korral, kus lepingute eesmärk on luua tõhus ja kiiresti toimiv riigikaitseüsteem, mille puhul rahvaesinduse heakskiidu nõue võib otsustusprotseduuri põhjendamatuks pidurdada ja seeläbi julgeolekut kahjustada. Nii näiteks käsitatakse NATO lepingu art 5 kohaselt relvastatud rünnakut ühe organisatsiooni liikmesriigi vastu kallaletungina neile kõigile ning liikmesriigid on kohustatud võtma tarvitusele eelkõige sõjalised abinõud teise liikmesriigi aitamiseks, et tagada julgeolek NATO tegevuspiirkonnas. NATO lepingu art 5 rakendamise otsustamine toimub Põhja-Atlandi Nõukogu konsensusliku otsuse kaudu ning toetuse ulatus määratakse kindlaks Eestis kehtiva õiguse alusel. Kehtiva õiguse kohaselt annab Kaitseväele sõjalises tegevuses osalemise korralduse Vabariigi Valitsus kaitseministri ettepanekul ning üldjuhul ei ole vajalik Riigikogu otsust kui üksikakti.

14. Juhul kui Eesti soovib osaleda kollektiivse enesekaitse ehk NATO lepingu art 5 alusel toimivas operatsioonis, kuid enam ei ole vajalik ohu tõrjumiseks kiire reageerimine, siis on praktikas peetud vajalikuks saada Riigikogu üksikakti alusel volitus Kaitseväe kasutamiseks. Nii võttis Riigikogu 27.10.2010 vastu otsuse, millega volitas Kaitseväe kasutamise NATO mereoperatsiooni Active Endeavour koosseisus. Nimetatud operatsioon oli kollektiivse enesekaitse ehk NATO lepingu art 5 alusel toimuv operatsioon ning see oli reaktsioon 11.09.2001 terrorirünnakule Ameerika Ühendriikide vastu.

15. NATO lepingu art-ga 5 sarnane, kuid mitte identne norm on ka ELL art 42 lg 7, mis sätestab vastastikuse abi kohustuse, kui üht liikmesriiki on tabanud relvastatud agressioon. Abi ei ole piiritletud sõjalise tegevusega ja norm ei ütle, erinevalt NATO lepingu art-st 5, et relvastatud rünnakut ühe vastu peetakse rünnakuks ka teiste vastu. Seetõttu ei ole tegemist kitsas mõttes kollektiivse enesekaitse normiga. Abi andmiseks Kaitseväe kasutamine nõuab siiski Riigikogu otsust.

16. Erinevalt Riigikogu teistest §-st 128 tulenevatest pädevustest ei ole PS §-s 65 sätestatud, et Riigikogu otsustab Kaitseväe kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.

17. PS § 128 lg 2 annab Vabariigi Presidendile õiguse kuulutada välja sõjaseisukord ja mobilisatsioon, kui Eesti Vabariigi vastu on toime pandud agressioon. Julgeolekuolukorra halvenemisel ning juhul, kui suureneb võimalus, et Eesti vastu võidakse toime panna relvastatud rünnak, võib otsuse teha Riigikogu PS § 128 lg-s 1 toodud pädevuste alusel.

18. Tegevuse kvalifitseerimine agressioonina on § 128 lg-st 2 tulenevalt jäetud Vabariigi Presidendi pädevusse. Kuna § 127 lg 2 nimetab ka presidenti nõustavat Riigikaitse Nõukogu, siis võimalusel konsulteerib president Riigikaitse Nõukoguga sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamisel. Agressiooni korral on väga oluline kaitsetegevuse kiire alustamine, mis eeldab Vabariigi Presidendi kiiret otsust. Kuna Riigikaitse Nõukogu saab seisukoha avaldada kiiresti (vajadusel ka kogunemata), siis on operatiivselt võimalik teada saada riigikaitsepoliitikat kujundavate ametiisikute (Riigikogu esimehe, Riigikogu väliskomisjoni ja riigikaitsekomisjoni esimehe, peaministri, riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavate ministrite ning Kaitseväe juhataja) seisukohad.

19. Agressiooni mõiste sisustamisel võib lähtuda ÜRO Peaassamblee 1974. a resolutsioonis nr 3314 (XXIX) „Agressiooni määratlemine“ sätestatud tingimustest, kuid peab arvestama, et tegemist ei ole õiguslikult siduva dokumendiga ning rahvusvahelises õiguses võib aggressiooni mõiste sisu aja jooksul muutuda. Nii võib kerkida küsimus ennetava enesekaitse lubatavusest ning küberrünnakust kui relvastatud rünnakust ÜRO põhikirja art 51 tähenduses. Arvestama peab, et hinnangud aggressiooni või relvastatud rünnaku olemasolu kohta võivad hiljem olla poliitilise või õigusliku kriitika objektiks.

20. Vabariigi President saab agressiooni olemasolu tunnistada ja vastavad otsused teha vaid igal üksikjuhul eraldi. Vabariigi President ei või anda üldise iseloomuga akti, milles ta loeb agressiooni tunnuste esinemisel sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni automaatselt väljakuulatuks. Vabariigi President peab üksikotsuse tegema ise, seda ei saa ta volitada teistele isikutele (nt Kaitseväe juhatajale). Presidendi otsus on vajalik, hoidmaks ära reaktsioone olukorras, kus agressiooni tegelikult ei eksisteeri. See on oluline tsiviiljuhtimise aspekt, mis hoiab ära relvajõudude põhjendamatu kasutamise. Sellise otsuse tegemine presidendi poolt sümboliseerib ka riigikaitse ühtsust ja tervikkust.

21. Paragrahvi 128 lg 2 ei reguleeri juhtumeid, kus Eesti tunnistab kollektiivse enesekaitse põhimõttest lähtuvalt teise riigi vastu suunatud agressiooni enda vastu suunatuks, kui just Riigikogu ratifitseeritud välislepingus ei nähta ette teisiti. Küsimus on oluline seoses Eesti kuulumisega NATO-sse. Välislepinguga on võimalik määratleda agressioonina Eesti vastu ka ründeid teiste kollektiivse enesekaitsega hõlmatud riikide vastu. Sellisel juhul tuleb pigem eelistada seisukohta, et sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise aluseks ei ole Eesti vastu suunatud agressioon, vaid rahvusvaheline kohustus ning käesoleva paragrahvi lg 2 ei kohaldata.

22. ÜRO põhikirja art 51 teise lause kohaselt peab liikmesriik viivitamatult teavitama julgeolekunõukogu enesekaitse õiguse kasutamisel rakendatud meetmetest. See annab liikmesriigile võimaluse teavitada rahvusvahelist üldsust toimunud rünnakust ning rakendada ÜRO rahvusvahelise julgeoleku ja rahu tagamise põhilist süsteemi ehk kollektiivset julgeolekut Julgeolekunõukogu otsuste kaudu. ÜRO põhikirja art 51 esimese lause alusel võib liikmesriik kasutada jõudu nii kaua, kuni julgeolekunõukogu ei ole vastu võtnud omapoolseid meetmeid konflikti lahendamiseks. Rahvusvahelise õiguse seisukohast ei ole oluline, kas riigisiselt on sõjaseisukord välja kuulutatud või milliste õigusaktide alusel on lahingutegevust alustatud.

Kui agressiooni toimumisele on eelnenud pingete eskaleerumine ning Riigikogu on kuulutanud välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, siis tuleks asuda seisukohale, et Vabariigi President teavitab sellisel juhul julgeolekunõukogu. Näiteks Rahvusvaheline Kohus on korduvalt rõhutanud teavituskohustuse olulisust ning leidnud, et teavitamata jätmine võib viidata enesekaitseõiguse puudumisele (vt Rahvusvaheline Kohus, *Nicaragua vs. Ameerika Ühendriigid*, 27.06.1986, p 200).

23. PS väljatöötamisel on § 128 lg 2 ja § 129 piiritlemisel lähtunud peamiselt rahvusvahelise ja mitterahvusvahelise konflikti vaheteost. Mitmetes tänapäevastes konfliktides on osapoolteks lisaks riikidele ka mitteriiklikud toimijad, mis on suuremal või vähemal määral organiseerunud ja toetatud osaleva või mitteosaleva riigi poolt. Traditsioonilise relvastatud rünnaku toimumine on vähem tõenäoline kui mitteriiklike toimijate vaenutegevus. Sellistele situatsioonidele reageerimine ainult kitsalt sõjaliste vahenditega ei pruugi olla piisav. Seetõttu on riigikaitse lai käsitus kriisisituatsioonis oluline ning nõuab §-de 128 ja 129 efektiivset rakendamist.

PARAGRAHV 129

Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.

Erakorralise seisukorra korralduse sätestab seadus.

1. Põhiseaduse Assamblees kujunesid sätte mitmed olulised osad (tähtaeg, häälteenamuse nõue) alles redaktsioonitoimkonna töö käigus. Arutelu keskendus küsimusele, kas sellist seisukorda on vaja eristada sõjaseisukorrast. Erakorralise seisukorra põhiseaduslikud erisused on sätestatud PS §-des 130 ja 131 ning § 161 lg-s 2; need on samad mis sõjaseisukorra ajal. Põhiseaduse Assamblees jäadi seisukohale, et nimetatud seisukordade väljakuulutamise

tingimused ja olemus on siiski erinevad. Lähtuti sellest, et kui sõjaseisukord kuulutatakse välja sõjategevuse toetamiseks, siis erakorraline seisukord kehtestatakse muudel juhtudel, kus riigi eksistents või tema aluspõhimõtted on ohustatud ja kus selliseid ohte ei ole võimalik tavaliste vahenditega kõrvaldada. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjuseid nähti eelkõige riigisestena.

2. Sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimuste eristamine muutub järjest keerulisemaks, mistõttu võiks nendega kaasnevate piirangute ja juhtimiskorra muudatusi käsitada ja seadustes reguleerida võimalikult sarnastena. Sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra väljakuulutamise regulatsiooni väljatöötamisel on Riigikogu hoidunud kinnise loetelu kehtestamisest, et vältida õiguslike vaakumite tekkimist ning seeläbi suurendada võimalust, et julgeolekuohtudele reageeritakse õigeaegselt ja efektiivselt. Seadus saab siin anda vaid üldise loetelu ning olukorda peab hindama Riigikogu igal üksikul juhtumil. Hetkel kehtiva ErSS § 3 kohaselt on võimalikud alused Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse, sh terroristlik tegevus, vägivaldaga seotud kollektiivne surveaktsioon, ulatuslik vägivaldaga seotud isikugruppide konflikt või Eesti mõne paikkonna vägivaldse isoleerimise katse.

3. Riigi julgeolek on riigi seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikota PS-ga vastuolus oleval viisil. Riigi julgeolek on tegelik olukord, kus riigi suveräänsus ja põhiseaduslike institutsioonide võime täita enda PS-st tulenevaid ülesandeid ei ole mõjutatud muul kui PS-s määratud viisil. Mõiste „riigi julgeolek“ erineb mõistest „põhiseaduslik kord“ selle poolest, et on tegelik olukord – rikkumise või selle ohu puudumine. Riigi julgeolekut ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimimise vastu, samas kui põhiseaduslikku korda ohustab eelkõige konstitutsiooniliste normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine.

4. Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), PS aluspõhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Põhi-seaduslik kord on osa avalikust korrast, mille tagamiseks ja kaitseks on kehtestatud tava-pärastele meetmetele (nt riiklik järelevalve, süüteomenetus) täiendav eriregulatsioon (nt julgeolekuasutuste tegevus, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal kohaldatavad meetmed). Iseseisvusena käsitatakse riigi eksisteerimist eraldiseisva riigina ning keeldu muuta Eestit mõne riigi osaks. Sõltumatus tähendab, et ükski välisriik ei saa anda Eestile kohustuslikke juhiseid ja nende täitmist kontrollida muul juhul, kui Eesti on seda ise vabatahtlikult sõlmitud välislepinguga lubanud. Suveräänsuse mõiste kohta vt lähemalt I ptk, § 1 komm-d.

PS aluspõhimõteteks on eelkõige demokraatia, õigusriigi, vabariigi, rahvusriigi, võimude lahususe ja tasakaalustatuse, inimväärikuse ning põhiõiguste ja vabaduste austamise põhimõtted. Demokraatia põhimõtet võivad rikkuda eelkõige valimiste ja rahvahääletuse oluline mõjutamine (mitte iga valimiste või rahvahääletuse reegli rikkumine, vaid üksnes ulatuslik, süsteemne ja valimistulemust tervekuna mõjutav rikkumine). Õigusriigi põhimõtte rikku-miseks on õigusloome, õiguse rakendamise ja -mõistmise oluline mõjutamine, st mitte üksik PS ja seadusega vastuolus olev õigusnorm või lahend, vaid õigustloova, täidesaatva ja kohtuvõimu seaduse alusel toimimise ulatuslik ja süsteemne takistamine (nt ulatuslik poliitiline korruptsioon). Sarnast ulatuslikku ja süsteemset mõju tuleb tuvastada ka muude

PS aluspõhimõtete rikkumise korral. Eriti tuleb silmas pidada, et inimväärikuse ning põhiõiguste ja vabaduste austamise põhimõte, mis hõlmab PS II ptk tervikuna, eeldab seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu poolt avalike huvide ja üksikisikute subjektiivsete õiguste ja huvide, samuti isikutevaheliste subjektiivsete õiguste ja huvide tasakaalustamist.

Põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulised tingimused on eelkõige nende institutsioonide moodustamise (valimine, nimetamine) korra sellised rikkumised, mille tõttu ei saa demokraatlikult valitud või nimetatud isikud asuda oma volitusi teostama või neid isikuid pole võimalik demokraatlikult valida või nimetada. Põhiseadusliku korra rikkumiseks võib pidada ka olukorda, kui mõni põhiseaduslik institutsioon või selle kandja pikka aega, ulatuslikult ja süsteemselt ületab oma volitusi, jätab täitmata enda kohustused või takistab teistel institutsioonidel enda ülesandeid täitmast. Samas tuleb arvestada, et võimude tasakaalustatus on PS § 4 kohaselt põhiseadusliku korra osa ning iga vastasseisu erinevate põhiseaduslike institutsioonide ja nende kandjate vahel ei saa pidada põhiseadusliku korra ohustamiseks.

5. Erakorralise seisukorrana ei ole käsitatavad loodusõnnetused ja katastroofid või laialt ulatuslik nakkushaiguste levik. Vastavalt § 87 p-le 8 kuulutab Vabariigi Valitsus sellistel juhtumitel välja eriolukorra.

Eriolukorras võib küll samuti olla vajalik näiteks ulatuslikumalt isikute liikumisvabadust ja kogunemisvabadust piirata ning kõrvaldada täidesaatva riigivõimu tegevuse takistusi, samuti anda täidesaatvale riigivõimule volitusi kiiremate otsuste tegemiseks, mida tavapärases olukorras tuleb lahendada teisiti. Ent erinevalt sellistest situatsioonidest, kus võib tegemist olla riigivõimu ebastabiilsuse ilmingutega ning tavapärase olukorra taastamiseks piisab otsuste tegemise kiirendamisest, on erakorralise seisukorra eelduseks laiemalt põhiseaduslike väärtuste, nt demokraatia või õigusriigi põhimõtete ohustatus. Sellises olukorras ei piisa korra saavutamiseks mõnele riigiorganile laiemate volituste andmisest või isikuvabaduse ja liikumisvabaduse piiramisest. Erakorralise seisukorra ajal on vajalik kõrvaldada ulatuslikumaid põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohtusid.

Mõistagi on võimalik ette kujutada ka situatsioone, kus põhiseaduslikku korda ohustav terroriakt pannakse toime laialdase nakkushaiguse levitamise teel. Sellisel juhul on täidetud nii PS-st tulenev eriolukorra väljakuulutamise eeldus (nakkushaiguse leviku tõkestamise vajadus) kui ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise eeldus (oht põhiseaduslikule korrale). Ka ErSS ja HOS ei piira mõlema erikorra üheaegset väljakuulutamist. Mõlema erikorra üheaegse väljakuulutamise võimalust tuleb nende erinevatest eesmärkidest lähtudes pidada lubatavaks.

6. Erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks on vajalik Riigikogu 51 liikme poolthäääl. Koosseisu häälteenamuse nõue on vajalik tavaolukorrast erineva õigusliku regulatsiooni kehtestamiseks. Erinevate poliitiliste jõudude vahel peab valitsema võimalikult suur üksmeel põhiseaduslikku korda ähvardava ohu olemasolu suhtes. See võimaldab ära hoida võimu kuritarvitusi, mis võiksid kergesti tekkida, arvestades erakorralise seisukorra ajal lubatud põhiõiguste piiranguid ja valimiste mittetoimumist. Erakorralise seisukorra kasutamine põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral aitab tagada demokraatliku õigusriigi põhimõtete kehtivust ilma neid samal ajal rikkumata.

7. Erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks on nõutav eelnev Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanek. Selline alternatiivne pädevus on loodud arvestusega, et suurim oht võimu usurpeerimiseks tuleb peaministrilt või valitsuselt ja Vabariigi Presidendilt. Kui üks neist soovib poliitilise omakasu huvides võimu kuritarvitada, on teisel võimalik teha erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepanek. Samas arvestab selline regulatsioon ka olukorda, kus Vabariigi Valitsus ei saa kiiresti koguneda ning ettepaneku tegemine Vabariigi Presidendi poolt on efektiivsem. Seejuures erinevalt sõjaseisukorrast puudub Vabariigi Presidendil volitus erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise volitus on üksnes Riigikogul.

8. Erakorralise seisukorra saab kehtestada kõige rohkem kolmeks kuuks. Sellisest piirangust peab Riigikogu lähtuma seisukorra väljakuulutamisel, aga ta võib ette näha lühema tähtaja. Kui Riigikogu oma otsuses tähtaega ei kehtesta, siis loetakse tähtaeg kolmekuuliseks. Selline piirang kehtestati, arvestades võimu väärkasutuse võimalusi (1934. a kogemus oli PS koostajatel meeles). Vajadusel on Riigikogul võimalik erakorraline seisukord uuesti välja kuulutada. Sellisel juhul peab Riigikogu hindama uuesti, kas alused erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks on olemas. Ühiskonnaprotsesside kiirust arvestades võib kolme kuu jooksul olukord riigis oluliselt muutuda ning pikem tähtaeg ei oleks demokraatlikus ühiskonnas oluliste väärtuste piiramise tõttu proportsionaalne.

9. Erakorralise seisukorra võib välja kuulutada vaid riigis tervikuna. Selle sätte eesmärk on vältida Riigikogu kergekäelisi otsuseid väga piiratud territooriumil lokaalse konflikti tõrjumiseks. Kogu riigis on vajalik tagada põhiõiguste kaitse ühtemoodi ning ühes piirkonnas erikorra kehtestamine ei oleks Eesti väiksust arvestades õigustatud. Ka valimisi edasi lükata (§ 131) saab vaid riigis tervikuna. Samuti on ohu levikut kergem kontrollida, kui sisejulgeoleku tagamine toimub kogu riigis ühtse juhtimise alusel. Põhiõigusi võib seaduse alusel piirata eri piirkondades eri ulatuses, arvestades riigi julgeoleku tagamise vajadust (vt § 130 komm 3).

10. PS § 129 lg 2 näeb ette ErSS kehtestamise, mis § 104 lg 2 p 16 kohaselt võetakse vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Seaduse ülesanne on näha PS raamides ette pädevuste jaotus ja volitused põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks. Õigusriiklikult on vajalik, et seadus looks kontrolli- ja tagatismehhanismid võimalike kuritarvituste vastu, mida võimu kontsentratsioon erakorralise seisukorra juhtimisel võimaldab. Seetõttu tuleb seaduses vältida üldise iseloomuga pädevus- ja volitusnorme ning luua Riigikogule piisavad võimalused kiiresti valitsuse tegevust mõjutada. Lähtuvalt erakorralise seisukorra volatiilsusest olemusest võib täidesaatval riigivõimul olla vältimatult vajalik ohu kiireks tõrjumiseks ulatuslikum kaalutusruum põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks. Ulatuslikuma kaalutusruumi andmisel on võimalik kasutada üldvolitusi ja määratlemata õigusmõisteid, tagades seejuures piirangu klauslite piisava määratletuse. Erakorralise seisukorra lahendamist reguleeriva seadusega tuleb sätestada lisaks riigi põhiseaduslike institutsioonide ja erakorralise seisukorra ajal ulatuslike volitustega organite ülesannetele, mis tavapärasest erinevad, ka põhiõiguste kitsendused, mis tuginevad §-le 130 (vt § 130 komm 4).

11. 1920. a PS ja 1938. a PS nägid ette kaitseseisukorra väljakuulutamise võimaluse. 1920. a PS-ga ei täpsustatud, millistel juhtudel võib kaitseseisukorda välja kuulutada, kuid 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse § 1 järgi võis kaitseseisukorra välja kuulutada kogu Eesti Vabariigis või selle mõnes osas sõja või sõjahädaohu korral või ka juhtudel, kui riigikorra ja julgeoleku vastu sihitud kuritegevus omandas ähvardava iseloomu. 1938. a PS § 144 lg 1 järgi võis kaitselukorra välja kuulutada riikliku vajaduse korral, sõjaga, sõjahädaohuga või sisemiste rahutustega. Võrreldes kehtiva PS-ga oli 1920. a ja 1938. a PS-s ette nähtud üksnes üks erikord, mille alus oli väga lai.

PARAGRAHV 130

Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse paragrahvides 8, 11–18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

1. PS §-d 130 ja 131 ning § 161 lg 2 on ainsad PS-s määratletud sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra erisusi kindlaks määravad sätted.

Paragrahv 130 annab täiendavad alused paragrahvis loetlemata põhiõiguste piiramiseks. Põhiõigused, mida selle sätte alusel võib ulatuslikumalt piirata, on valdavalt poliitilised, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused ning isiku- ja liikumisvabaduse õigused, aga ka omandiõigus (nt sundvõõrandamine ja sundkasutus).

Sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks kohaldada meetmeid ennetavalt, üldise tunnuse alusel määratud isikute ringile või muul tavaolukorrast erineval viisil ja ulatuses. Avaliku ressursi kasutamine on enim orienteeritud riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitsmisele ning isikute kultuuriliste ja sotsiaalsete põhiõiguste ja -vabaduste tagamine ei ole seetõttu tavapärasel määral võimalik. Poliitiliste õiguste, sh arvamusevabaduse, kogunemisvabaduse ja ühinemisvabaduse ulatuslikumat piiramist õigustab eelkõige vajadus ära hoida ühiskonnas tekkivate erimeelsuste eskaleerumist. Liikumisvabaduse, omandiõiguse, isikuvabaduse, eraelu ja kodu ning sõnumi saladuse puutumata piirangud on aga õigustatavad riigi julgeolekut ja avalikku korda konkreetsetel juhtudel ohustava tegevuse ärahoidmiseks. Arvestades ohtude ulatust ja suurust erakorralise ja sõjaseisukorra ajal, on nende põhiõiguste ulatuslikumad piirangud tavaliselt põhjendatud.

Vaadeldava normiga on sarnane ka EIÕK art 15 ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti art 4. Eriolukordade väljakuulutamisel ei ole nimetatud art 15 ja art 4 kohaldamine automaatne, vaid nõuab riigilt lisatoimingut ehk vastava otsuse tegemist ja selle edastamist rahvusvahelises lepingus sätestatud organile. Seni on vastavaid teavitusi tehtud COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 tõkestamiseks kehtinud eriolukorra ajal. 12.03.2020 kuulutas Vabariigi Valitsus seoses koroonaviiruse pandeemilise levikuga maailmas ja viiruse Eesti-sisese leviku laienemisega riigis välja eriolukorra, mis kehtis kuni 17.05.2020. Eriolukorraga seoses piirati riigisisest ja riigipiirülest liikumist, muudeti hariduse andmise korda ja kohtukorraldust, suleti kultuuri- jm asutusi, seati piirangud suhtlusele, sh haiglates ja kinnipidamisasutustes olevate isikutega. Kuna kehtestatud piirangud mõjutasid

EIÕK ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktiga võetud põhiõiguste ja -vabaduste teostamist võrreldes tavapärase olukorraga, siis Välisministeerium teavitab Euroopa Nõukogu ja ÜRO-d 20.03.2020 EIÕK art 15 ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti art 4 rakendamisest ning 16.05.2020 eriolukorra ja vastavate meetmete rakendamise lõppemisest.

2. Ka ilma §-des 128 ja 129 sätestatud korda kehtestamata õigustab sõjategevus või muu suurem oht riigi julgeolekule põhiõiguste ulatuslikumat piiramist, sest sellest tuleneb oht riigi ja ühiskonna toimimisele. Põhiõiguste piirangu eesmärkideks on eelkõige riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine ning paljude isikutega seotud ohu samaaegne tõrjumine. Seetõttu võib esineda olukordi, kus põhiõigusi tuleb piirata juba enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist eelnimetatud ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Seda eelkõige seetõttu, et sõjaline tegevus või kriis algab varem, kui jõutakse sõjaseisukord või muu erikord välja kuulutada. Kui sõjaseisukord või erakorraline seisukord ei ole välja kuulutatud, tuleb lähtuda seaduses ja rahvusvahelises õiguses sätestatud põhiõiguste piiramise regulatsioonist, kuid pärast sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamist võib põhiõigusi piirata teisel viisil, ulatuslikumalt või teistsugust korda järgides. Lähtuma peab sellest, et igal konkreetsel piirangul peab olema legitiimne eesmärk ning konkreetne piirang peab olema proportsionaalne riigi julgeolekut või avalikku korda puudutava ohu suhtes. Seetõttu on vaadeldav norm oluline põhiõiguste seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga piiramise ja ilma seadusereservatsioonita põhiõiguste piiramise seisukohalt, sest ülejäänud põhiõigusi piiratakse seaduse alusel avalikes huvides niigi. Ka seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga ja ilma seadusereservatsioonita põhiõigusi on enamasti võimalik piirata riigi julgeoleku või avaliku korra huvides, arvestades mitmeid PS norme, eriti preambulit. Riigikohus on märkinud seda nt seoses välismaalase õigusega elada Eestis perekonnaelu (RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01).

3. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine § 130 alusel toimub põhiõiguste piiramise üldisi nõudeid järgides, arvestades §-s 11 sätestatud tingimusi. Et PS § 110 kohaselt ei saa rahuja sõjaaegse riigikaitse korraldust puudutavaid seadusi ega ErSS muudatusi kehtestada Vabariigi Presidendi seadlusega, ei ole seadlusega võimalik kehtestada põhiõiguste olulisi ja ulatuslikke piiranguid erakorralise ega sõjaseisukorra ajal. Nende piirangute kehtestamise vajaduse peab otsustama Riigikogu. Samuti võib põhiõiguste piirangute aktiivsus erineda piirkonniti, kuna peab vastama sellel ajahetkel konkreetses piirkonnas olevatele julgeolekuohtudele. Nii näiteks võib olla ebaproportsionaalne piirata riigi ühes osas isikute õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, samas kui riigi teises osas võib selline põhiõiguste piirang osutada tarvilikuks. Põhiõiguste piirangute alused on ette nähtud erikordi reguleerivates seadustes ja rahvusvahelises õiguses.

4. Paragrahv 130 ei sätesta keeldu piirata tavapärasest ulatuslikumalt neid põhiõigusi, mis on sätestatud PS muudes peatükkides peale II ptk. Valimisõiguse ja rahvahääletusel osalemise piirangud tulenevad vahetult PS-st, sest valimiste korraldamine on sellel ajal § 131 kohaselt keelatud. RaHS § 3 lg 3 ei luba ka rahvahääletuse korraldamist. Paragrahvis 113 sätestatud põhiõiguse tavapärasest ulatuslikum piiramine on võimalik, arvestades maksude, koormiste ja lõivude kehtestamise ulatuslikumat vajadust riigi institutsioonide kaitse tagamisel.

Seadusliku aluse nõue jääb tulenevalt PS §-st 11 püsima, mistõttu ei ole maksude ja koorimiste kehtestamine tavapärasest erinevas korras võimalik.

5. Teise lause sõnastus „piirata ei tohi õigusi ja vabadusi“ ei tähenda keeldu lauses nimetatud põhiõigusi üldse piirata, vaid erandit esimesest lausest. Teises lauses loetletud õiguste piiramine on jätkuvalt lubatav II ptk-s sätestatud tingimustel üldistel alustel.

6. Avalik kord on selliste sotsiaalsete normide kogum, mis on vajalik ühiskonna kui terviku toimimiseks ning mida riik õiguskorra kaudu sunni ähvardusel kaitseb. Avalik kord tagab ja toetab ühiskonna rahumeelset kooselu. Nii avalik kord kui ka põhiseaduslik kord on normide ja reeglite kogumid. Mõiste „avalik kord“ erineb mõistest „põhiseaduslik kord“ selle poolest, et reguleerib ühiskonna kooselu ning üksiku isiku elu ühiskonnas, samas kui põhiseaduslik kord hõlmab norme, mis on suunatud riigi määratlemisele ja selle toimimise tagamisele ning PS olulisemate väärtuste kaitsmisele. Avalikku korda ohustab inimese tegevus, mis kahjustab ühiskonda ja teisi inimesi, sh kooselu reguleerivate normide rikkumine. Põhiseaduslikku korda ohustab eelkõige konstitutsiooniliste normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine. Avaliku korra mõiste kohta vt II ptk sissejuhatust ja § 26 komm-d. Et avalikku korda mõistetakse PS-s laias tähenduses, on §-s 130 loetlemata põhiõiguste piiramine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal lubatav nii nagu seaduse lihtsa reservatsiooniga põhiõiguste piiramine (vt II ptk sissejuhatust).

7. Paragrahv 130 lubab panna isikutele erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kohustusi. Kuna Eesti kodanikele riigikaitse kohustuste panemist võimaldab § 124 lg 1, saab käesoleva paragrahvi alusel kohustusi ette näha Eesti kodakondsuseta isikutele. Eesti kodanikele erakorralise või sõjaseisukorra ajal täiendavate riigikaitse kohustuste panemiseks ei ole vajadust seda §-s 130 üle korrata.

Kohustuste panemise rõhutamine PS-s väljendab põhimõtet, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ei ole riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine mitte üksnes riigi ülesanne, vaid igaüks peab seaduse alusel selles osalema.

8. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal on suure tähtsusega ka riigi kohustus kaitsta põhiõigusi ja -vabadusi teiste isikute või ka teiste riikide eest. Nimetatud kohustus jääb riigile alles ka sõjaseisukorra kui erakorralise seisukorra ajal, kuid arvestama peab, et riik on suunanud enda peamised ressursid ohu tõrjumisele. Näitena võib välja tuua kohtumenetluses tekkida võivad viivitused (pikenenud menetlus), mis tulenevad ohu tõrjumisest.

PARAGRAHV 131

Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata ka nende volitusi.

Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude volitused pikenevad, kui nad lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. Nendel juhtudel kuulutatakse välja uued valimised kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest.

1. PS § 131 koos §-ga 130 ja § 161 lg-ga 2 on ainsad erakorralise ja sõjaseisukorra erisusi sätestavad normid PS-s.

2. Paragrahvi 131 eesmärk on tagada võimu stabiilsus ja järjepidevus olukorras, kus legitiimsust tagavate demokraatlike valimiste korraldamine ei pruugi olla võimalik ja kus riigis valitseva olukorra tõttu ei ole mõistlik keskenduda valimiskampaaniale ja erakondade poliitiliste programmide erinevuste rõhutamisele. Vabariigi Presidendi valimisel ei ole küll vajalik kogu rahvast hõlmav valimisagitatsioon, kuid vajalikuks võib osutuda valimiskogu liikmete valimine kõigis KOV volikogudes. Sätte teine eesmärk on korraldada valimised ajal, mil olukord riigis on normaliseerunud ja on tekkinud teatav ajaline distants toimunu mõtestamiseks ja hindamiseks.

3. Paragrahvi 131 lg 1 on keeruka sisuga säte. Ühelt poolt välistab lg 1 igasugused valimised erakorralise või sõjaseisukorra ajal ning teiselt poolt keelab volituste ennetähtaegse lõpetamise. Sätte tõlgendamist raskendab see, et § 131 lg 1 kõneleb Riigikogu ja Vabariigi Presidendi ja KOV esinduskogude volituste ennetähtaegsest lõpetamisest. Kuna PS teised sätted ei kõnele nende organite volituste lõpetamisest, siis on tegemist § 131 lg 1 autonoomse mõistekasutusega. Volituste ennetähtaegse lõpetamise all § 131 lg 1 mõttes tuleks mõista väljastpoolt tulevat otsustust, mis on suunatud selle saavutamisele, et organi volitused lõpeksid ennetähtaegselt. On ju lõpetamine kellegi eesmärgipärane tegevus.

4. PS § 131 ei välista rahvahääletuse toimumist erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Samas on võimalik seadusega selline piirang kehtestada ning RaHS § 3 lg 3 kohaselt ei korraldata rahvahääletust erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Samuti lükkub RaHS § 7 lg 1 järgi erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise korral rahvahääletus edasi.

5. Riigikogu puhul tähendab valimiste välistamine seda, et varem väljakuulutatud korralised või erakorralised valimised jäävad ära. Selle kohta peaks Vabariigi President kui valimiste väljakuulutamiseks pädev organ andma rahva informeerimiseks motiveeritud teadaande.

Riigikogu puhul tähendaks koosseisu volituste lõpetamine § 131 lg 1 mõttes erakorraliste valimiste väljakuulutamist. Kuna säte keelab Riigikogu volituste ennetähtaegse lõpetamise, siis on Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamine keelatud erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal sellest sõltumata, kas erakorraliste valimiste väljakuulutamist tingivad asjaolud (§-d 89, 97, 105 ja 119) ilmnesid sellise seisukorra ajal või enne sellise seisukorra väljakuulutamist.

6. PS § 131 lg 1 ei välista peaministrile või Vabariigi Valitsusele umbusalduse avaldamist erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Sellise umbusaldusavalduse korral on aga välistatud § 97 lg 4 alusel Vabariigi Presidendile Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise ettepaneku tegemine ja § 78 p 3 alusel erakorraliste valimiste väljakuulutamine.

7. PS § 61 lg 1 järgi lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu volitused valimistulemuste väljakuulutamisest arvates. Säte on täiel määral kohaldatav ka erakorraliste valimiste puhul. On

võimalik, et erakorralised valimised on toimunud enne erakorralise või sõjaseisukorra välja kuulutamist. Sellisel juhul ei ole aga § 131 lg 1 eesmärkidega vastuolus varem toimunud valimiste tulemuste väljakuulutamine, millega viiakse lõpule Riigikogu eelmise koosseisu volituste korraline lõppemine või ennetähtaegne lõpetamine.

8. Analoogselt Riigikoguga välistab § 131 lg 1 Vabariigi Presidendi korralised ja erakorralised valimised erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. PS § 131 lg 1 sätestab ühemõtteliselt, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal on Vabariigi Presidendi valimine ja tema volituste ennetähtaegne lõpetamine ning uue Vabariigi Presidendi valimine välistatud kõikidel võimalikel volituste lõpetamise juhtudel. Formuleering „volituste lõpetamine“ eeldab § 131 kontekstis väljastpoolt tulevat otsustust, mille eesmärk on, et organi volitused lõpeksid ennetähtaegselt. Sellise tõlgenduse korral saavad Vabariigi Presidendi volitused erakorralise või sõjaseisukorra ajal lõppeda omal algatusel tagasi astumise (§ 82 p 1) ja teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel (§ 82 p 2). Sellisel juhul lähevad Vabariigi Presidendi ülesanded PS § 83 lg1 kohaselt Riigikogu esimehele.

Süüdimõistva kohtuotsuse eesmärk, ehkki küll välise organi tehtud, ei ole Vabariigi Presidendi volituste lõpetamine, vaid isiku konkreetsele teole õigusliku hinnangu andmine.

9. Teistsuguse regulatsiooni sätestab VPTKS § 8 lg 2: „Vastavalt põhiseaduse §-le 131 ei valita Vabariigi Presidenti ega lõpe tema volitused erakorralise ega sõjaseisukorra ajal, välja arvatud kestva võimetuse korral oma ülesandeid täita.“ Tegemist on normitehniliselt ebaselge sättega, millest ei tulene üheselt, kas erand kehtib nii valimiste kui ka ülesannete täitmise võimetuse või nendest ainult ühe kohta. Samas peab tsiteeritud paragrahvi tõlgendama kooskõlas PS §-ga 131. Lisaks on PS § 130 eesmärk säilitada stabiilne, kehtiv ning võimeline riigijuhtimine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Seetõttu on mõistetav, et Vabariigi Presidendi tervisliku võimetuse korral ülesandeid täita tekib teatud tühik riigivõimu teostamises ning see on vajalik ületada kehtiva korra alusel. Seega on PS §-ga 131 täiesti kooskõlas kestvalt võimetuks tunnustatud Vabariigi Presidendi asendamine PS § 83 lg 2 korras, kuid ei ole kooskõlas uute valimiste korraldamine. Niisiis peaks kehtivat õigust tõlgendama viisil, et VPTKS § 8 lg 2 erand on suunatud ainult volituste lõppemisele, mitte aga Vabariigi Presidendi valimispiirangule.

10. Analoogselt Riigikoguga ei välista § 131 lg 1 Vabariigi Presidendi volituste lõppemist § 82 p 4 alusel, kui enne erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamist valitud uus president astub ametisse. Vabariigi President, kellel § 128 lg 2 järgi on pädevus välja kuulutada sõjaseisukord, ei saa selle sätte alusel pärast korraliste presidendivalimiste toimumist oma ametiaega pikendada.

11. Seadused ei sätesta võimalust kuulutada välja KOV volikogude ennetähtaegsed valimised, ehkki iseenesest ei ole sellised valimised mõeldamatud. KOVVS sätestab täiendavate valimiste võimaluse volikogu puuduolevate liikmete valimiseks. Samuti on KOVVS-s nähtud ette võimalus valimiste korraldamiseks enne korralisi valimisi, kui on ühinemisel moodustunud uus KOV üksus. Ei ole üheselt selge, kas tegemist on ennetähtaegsete valimistega PS § 131 tähenduses.

12. PS § 131 lg 1 on KOV puhul oluline kahel juhtumil: kui varem väljakuulutatud volikogude korralised valimised langevad erakorralise või sõjaseisukorra ajale või kui mõni KOV volikogu osutub sellise seisukorra ajal tegutsemisvõimetuks.

13. Kui KOV volikogude korralised valimised langeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajale, siis jäävad valimised § 131 lg 1 järgi ära.

14. KOVVS § 3 järgi kuulutab maavanem välja volikogu puuduolevate liikmete valimiseks täiendavad valimised, kui volikogu liikmete arv langeb alla volikogu koosseisu häälteenamuse saavutamiseks vajaliku arvu. Samalaadne nõue on sätestatud ka KOKS § 20 lg-s 9. Kuna § 131 üks eesmärke on tagada stabiilsus, siis võib tunduda, et selle sättega ei oleks vastuolus KOVVS § 3 ja KOKS § 20 lg 9 alusel täiendavate valimiste korraldamine üksikutes KOVü-des puudu olevate volikogu liikmete valimiseks erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Selline lähenemine ei arvesta aga KOVü-de väga erineva suuruse ja rolliga. Valimiste korraldamisele valikuline lähenemine ei oleks mõistlik. Mõeldav oleks teha valik kahe regulatsiooni vahel. Üks võimalus oleks sätestada, et erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal on volikogu otsustusvõimeline, kui sellel on vähem liikmeid, kui on nõutav tavapärasel olukorras. Teine võimalus oleks sätestada, et volikogu otsustusvõimetuks osutumise korral ei rakendata erakorralise või sõjaseisukorra ajal selles KOVü-s kohaliku omavalitsuse põhimõtet. Praegu tuleks aga olla seisukohal, et § 131 välistab ka täiendavad valimised.

15. PS § 131 lg 2 reguleerib olukorda, mis tekib, kui §-s 131 nimetatud organite volitused lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist. Sel juhul tuleb uued valimised välja kuulutada kolme kuu jooksul erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. Siin peetakse valimiste väljakuulutamise all silmas valimiste väljakuulutamise otsust, mitte aga valimiste toimumise aega.

16. Lõige 2 peab silmas juhtumeid, kus lõikes nimetatud organite volitused lõpevad valimistähtaja möödumise tõttu. Reguleerimata on, kas kolmekuulise perioodi kestel pärast erakorralist või sõjaseisukorda saab nende organite volitusi ennetähtaegselt lõpetada ja korraldada erakorralised valimised. Arvestades § 131 kui terviku kehtestamise eesmärki, tuleks asuda seisukohale, et nimetatud organite volitusi ei saa lõpetada ennetähtaegselt ka kolme kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist.

17. Ei 1920. a PS ega 1933. a PS näinud ette valimiste toimumata jätmise või edasilükkamise võimalust kaitseseisukorra ajal. Seda ei näinud ette ka kaitseseisukorra seadus. Ometi andis riigivanem 19.03.1934 viitega PS §-dele 26 ja 60 riigivanema ja Riigikogu valimiste edasilükkamise dekreedid, millega riigivanema ja Riigikogu 6. koosseisu valimised lükati edasi kuni kaitseseisukorra lõpuni. 1937. a PS § 145 sätestas esmakordselt Eesti põhikorras asjakohase regulatsiooni. Sätestati, et sõja ajal pikenevad Vabariigi Presidendi, Riigikogu koosseisu ja omavalitsuste esinduskogude volitused. Volituste pikendamise korral kuulutatakse valimised välja hiljemalt kolme kuu möödumisel demobilisatsiooni lõpu väljakuulutamisest. Kaitseseisukorra puhuks kehtestati, et kui kaitseseisukord on kuulutatud välja kogu riigis, võib Vabariigi President Riigikogu nõusolekul valimised edasi lükata kuni kaitseseisukorra lõppemiseni kogu riigis või riigi mõnes osas. Sellekohase otsuse teeb Riigikogu koosseisu enamus.

XI PEATÜKK

RIIGIKONTROLL

Riigikontroll kutsuti ellu Ajutise Maanõukogu 27.12.1918. a otsuse alusel. 06.01.1919 valis Maanõukogu vanematekogu riigikontrolõri. Kuu aega hiljem võeti vastu Eesti ajutine Riigikontrolli seadus (RKS) (RT 1919, 9, lk 65–66). See kõik toimus enne Eesti esimese PS väljatõotamist ja kehtestamist. 1920. aasta PS eelnõu algtekstis oli ka Riigikontrolli kohta eraldi peatükk, kuid vastu võetud lõppversiooni see ei jõudnud. 1920. a PS-s nähti Riigikontrolli (seda küll nimepidi nimetamata) Riigikogu abistava organina: „Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt ametisse seatavate vastavate asutuste kaudu.“ (§ 55). 1933. a PS muutmise seadusega ei muudetud § 55 sõnastust, ent Riigikogu rolli oluline kahandamine teisendas ka Riigikontrolli seisundit riigorganite süsteemis. 1937. a PS ei näinud Riigikontrolli enam Riigikogu, vaid presidendi käepikendusena, samas sätestati Riigikontroll esmakordselt iseseisva põhiseadusliku institutsioonina (10. ptk, §-d 108–111). Riigikontrolõri nimetamine läks Riigikogult üle Vabariigi Presidendile, kellel oli õigus riigikontrolõr nimetada eriõiguse alusel Riigikogu üldkoosoleku poolt esitatud kandidaatide hulgast. 1937. a PS ei sätestanud riigikontrolõri ametiaega. Riigikontrolõri võis vabastada Vabariigi President omal algatusel või Riigikogu koosseisu häälteenamusega tehtud ettepaneku alusel. Seesugune nimetamise ja vabastamise kord sisuliselt allutas riigikontrolõri presidendile.

Riigikontroll taastati 1990. a, seega aasta enne Eesti iseseisvuse taastamist ja kaks aastat enne kehtiva PS vastuvõtmist. RKS (ÜVT 1990, 19, 288) lähtus parlamentaarsest riigikorraldusest, erinevalt seadusest, mille järgi Riigikontroll oli töötanud sõjajärgse Eesti Vabariigi viimastel aastatel. PS sätestab Riigikontrolli sõltumatu, Riigikogu abistava institutsioonina. Selline lähenemine on kooskõlas ÜRO egiidi all tegutseva Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (INTOSAI) seisukohtadega avaliku sektori auditeerimise põhimõtete kohta.

PS XI ptk on üles ehitatud peamiselt 1937. a PS, mõnevõrra ka 1990. a RKS eeskujul. Põhiseaduse Assambleele esitatud PS eelnõude ning assamblee stenogrammide analüüs lubab järeldada, et Riigikontrolli peatükk on vähe läbi töötatud ja tunnetatud. Põhiseaduse Assamblee istungitel ei toimunud selle peatüki üle mitte ühtegi sisulist diskussiooni. Siiski ei saa kõnealust peatükki pidada tervikuna ebaõnnestunuks või kõrgeima auditiasutuse arengut otseselt takistavaks. Eelmärgitu sunnib aga PS XI ptk sätete tõlgendamisel selgelt eelistama objektiiv-teleoloogilist (e seaduse objektiivse eesmärgi järele küsivat) ning süstemaatilist tõlgendamist grammatilisele ja subjektiiv-teleoloogilisele (e ajaloolisele) tõlgendamisele.

Paragrahv 132

Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli tegev riigorgan.

1. Riigikontrolli tegevuse eesmärk on anda majanduskontrolli kaudu kindlustunne, et avaliku sektori raha ja muud vara kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult. Seega ei ole Riigikontrolli tähelepanu all pelgalt auditeeritavate asutuste, organisatsioonide ja isikute tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas täidesaatva võimu tegevus on piisav, et tagada raha ja muu vara sihipärane ja otstarbekas kasutamine, tulemuslikkus, samuti selline aruandlus, mis annab raha ja muu vara kasutamisest õige pildi. Täidesaatva võimu tegevuse tõhus kontroll eeldab nii Riigikontrolli, õiguskantsleri kui ka kohtute sõltumatus. Et Riigikontrollil ei ole õigust rakendada sanktsioone ja tema tegevuse tulemus piirdub eelkõige Riigikogu ja avalikkuse informeerimisega, milleks tehakse tööd rahvusvahelistest auditistandarditest lähtudes, on hakatud Riigikontrolli kontrollitegevust tähistama sõnaga „audit“, mis kõrgeimatele auditiesasutustele mõeldud rahvusvahelistest auditistandarditest lähtudes tähendab põhjendatud või piiratud kindluse andmist auditeeritavate tegevuse ja aruannete suhtes.

Käesoleva peatüki kommentaarides kasutataksegi sõnu „audit“ ja „kontroll“ samatähenduslikena. PS-s kasutatud termin „majanduskontroll“ tähistab tänapäeval auditi eesmärgist lähtudes kas finants-, vastavus- või tulemusauditit, kusjuures üks audit võib hõlmata ka mitut eesmärki. Sellisel juhul kasutatakse viimasel ajal mõistet „kombineeritud audit“ (näiteks nii finants- kui ka tulemusauditis vaadatakse tihti ka vastavust seadustele). Samas eristatakse auditi objektist lähtuvalt ka erinevaid auditi tüüpe. Niinimetatud atesteerimisauditi puhul koostab auditeeritav kõigepealt oma tegevuse kohta aruande ja audiitor hindab selle aruande õigsust (näiteks finantsaruande õigsuse audit), samas kui otsese auditi puhul antakse hinnang auditeeritava üksuse tegevusele seda vahetult ja otse analüüsidest ning kriteeriumidega kõrvutades (sellise otsese auditi näide on tulemusaudit).

2. Tulemuslikkuse hindamisel lähtub Riigikontroll auditeeritavatele õigusaktidega pandud ülesannetest, riiklike programmide ja arengukavadega püstitatud eesmärkidest, samuti heast juhtimistavast, otstarbekusest ja tulemuslikkuse kriteeriumist. Tulemusauditi puhul analüüsib Riigikontroll näiteks, kas avaliku sektori rahakasutus on säästlik, tõhus ja mõjus. Tulemusauditi käigus uuritakse, kas auditeeritavad asutused suudavad täita ülesandeid, mille tarvis nad on loodud, kas nad teevad seda õigesti ja optimaalsete kulutustega ning kas ka tulemus on reaalselt saavutatud. Tulemusauditis hinnatakse avaliku sektori tegevuse mõju, analüüsitakse süvitsi probleemide põhjusi ning pakutakse ideid nende ületamiseks, andes kindluse kõrval ka lisaväärtust auditiaruannete kasutajatele. Samuti on tulemusauditite eesmärk tuvastada parim halduspraktika ja aidata kaasa selle levimisele.

3. Rahvusvahelises suhtluses tähistatakse Riigikontrolli tüüpi riigioorganeid ja -asutusi terminiga „kõrgeim auditiesutus“ (*Supreme Audit Institution*). Selliste asutuste pädevuse ulatus ja tööpõhimõtted on riigiti mõnevõrra erinevad. Eesti Riigikontroll ei tee ettekirjutusi ega määra karistusi, vaid annab soovitusi auditeerimisel leitud probleemide lahendamiseks. Soovituste täitmiseks ei ole soovituste adreessaatidel mingit kohustust ehk tehtud soovitusel ei saa kuidagi riivata kellegi õigusi, kuna Riigikontrolli seisukohtades ja soovitustes puudub kohustuslikkus.

4. Riigikontroll lähtub auditite tegemisel Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni INTOSAI auditistandarditest. Kõrgeimad auditiasutused peavad oma tegevuses arvestama, et nende ülesanded on sageli oluliselt ulatuslikumad kui erasektori auditiorganisatsioonidel. Esmatähtis on tagada, et Riigikontroll täidab oma põhiseaduslikke ülesandeid võimalikult kvaliteetselt, muu hulgas eeldab see üksnes tõendatud väidete esitamist ja usaldusväärse meetodika alusel kujundatud hinnangute andmist. Riigikontrolli kontrolliaruanne (edaspidi ka auditiaruanne) võib üldjuhul sisaldada tähelepanekuid, hinnanguid ja soovitusi (RKS § 50 lg 1).

Auditiaruande kohta küsitakse enne selle allkirjastamist arvamust kõigilt, kelle suhtes see sisaldab hinnanguid või soovitusi. Riigikontroll võib pärast aruande kohta arvamuste saamist auditiaruandes muudatusi teha (RKS § 50 lg 5). Auditeeritav peab andma Riigikontrollile kirjalikult teada, mida ta välja toodud probleemide lahendamiseks kavatseb ette võtta. Riigikontrolli soovitusel suunatakse auditeeritavale või isikule, kelle pädevuses on neid ellu rakendada. Kuriteo tunnuseid sisaldava õigusrikkumise kahtluse korral esitab Riigikontroll vastavad materjalid uurimisorganile, kes teavitab Riigikontrolli materjalide läbivaatamise tulemustest.

Riigikontroll on kohustatud auditiaruande avalikustama, välja arvatud juhul, kui see sisaldab andmeid riigi-, äri- või pangasaladuse või salastatud välisteabe kohta või kaitstavaid isikuandmeid või kui selle avalikustamine on muul viisil vastuolus õigusaktidega. Sellisel juhul on Riigikontroll kohustatud avaldama auditiaruande need osad, mille avalikustamine on lubatud. Koos aruandega avaldab Riigikontroll aruande kohta laekunud kirjalikud arvamused ning see võimaldab kõigil asjasse puutuvatel isikutel omi seisukohti avalikkuse ees kaitsta. Auditiaruanne edastatakse lisaks auditeeritutele Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonile (RKS § 52 alusel), enamasti ka asjaomastele alatistele komisjonidele.

5. Alates X Riigikogu koosseisust, mis astus kokku 2004. aastal, on kõik Riigikogu koosseisud moodustanud riigieelarve kontrolli erikomisjoni. Tegemist ei ole alatise komisjoniga, seetõttu võetakse pärast Riigikogu koosseisu volituste algust iga kord uuesti vastu komisjoni moodustamise otsus, millega määratakse ühtlasi komisjoni liikmed ja täpsustatakse vajaduse korral selle eesmärk ning ülesanded.

Riigieelarve kontrolli erikomisjoni eesmärk on tagada koostöös Riigikontrolliga kontrolli Vabariigi Valitsuse tegevuse üle, riigieelarve täitmise ning riigi vara ja riigieelarve raha säästliku, tõhusa, mõjusa ja õiguspärase kasutamise üle. Komisjon arutab Riigikontrolli auditiaruandeid ja ülevaateid, korraldab vajaduse korral ühisistungeid Riigikogu alatiste komisjonidega, esitab arvamusi ja ettepanekuid asjasse puutuvatele isikutele ning asutustele jms. Muu hulgas on komisjonil õigus võtta Riigikontrolli info alusel seisukoht Riigikontrolli tegevuse takistamise juhtude kohta.

Audititulemuste arutamiseks korraldatud komisjoni istungid on avalikud. Istungi või selle osa võib komisjoni otsusega kuulutada kinniseks, et kaitsta isikuandmeid, panga-, äri- või riigisaladust. Vähemalt kord aastas annab riigieelarve kontrolli erikomisjon oma tegevusest Riigikogule aru.

6. EL-ga ühinemisel võttis Eesti endale kohustuse kindlustada EL raha heaperemehelik kasutamine. Kõige otsesemalt tuleb EL finantshuvide kaitset seostada EL-st saadava toetusraha kasutamise ja abiprogrammide sihipärase ning tulemusliku rakendamise ja EL seisukohalt on vajalik nõuetekohase finantsjuhtimise ning toimiva välisaudiiti- ja sisemise kontrollisüsteemi olemasolu. Eestis kaitstakse EL finantshuvide riigiasutuste sisekontrollisüsteemide, sh siseaudiiti kaudu. Välisaudiitor ehk EL toetuste kasutamist auditeeriv asutus on esmajoones Rahandusministeerium, kuid EL toetusraha auditeerimine on ka Riigikontrolli ülesandeks (RKS § 7 lg 4).

Riigikontroll suhtleb iseseisvalt välisriikide kõrgeimate auditasutustega ja osaleb nende asutuste rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuses. Riigikontroll võib koos välisriikide või rahvusvaheliste auditasutustega läbi viia ühiseid kontrollimisi, kui see tuleneb rahvusvahelistest lepingutest või kokkulepetest, ning kontrollida rahvusvahelisi organisatsioone kooskõlas nende organisatsioonide tegevust sätestavate dokumentidega.

Riigikontroll teeb koostööd Euroopa Kontrollikojaga. Näiteks on Eesti, Läti ja Leedu valitsuse vahel sõlmitud lepingu alusel loodud Balti Kaitsekolledži aastaaruande auditeerimine Riigikontrolli kohustus. Riigikontroll auditeerib ka NATO küberkaitsekoostöö keskust. Samuti osaleb Riigikontroll kõrgeimate auditasutuste kollegiaalhindamistes (ingl *peer review*), mille käigus hindavad teiste riikide kolleegid auditasutuse tegevuse vastavust rahvusvahelistele standarditele ning keskkonnale (eelkõige õiguslikule raamistikule).

ELTL (art 287 p 3) kohaselt on Riigikontrollil soovi korral võimalik osaleda Euroopa Kontrollikoja auditites. Praktikas on osalemine enamasti piirdunud infovahetuse ja vaatlemisega. Kontrollikoda abistatakse auditeerimiseks vajaliku teabe leidmisel. Euroopa Kontrollikoda kontrollib liidu tuluseid ja kulusid ning avaldab arvamuse EL raamatupidamisaruannete õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, kui asjasse puutuv asutamisakt sellist kontrolli ei välista. Euroopa Kontrollikoda ei saa anda liikmesriikide kõrgeimatele auditasutustele auditeerimisülesandeid ning puudub ka igasugune aruandekohustus. Liikmesriikide kõrgeimate auditasutuste ja kontrollikoja koostöö toimub auditasutuste juhtide kontaktkomitee raames.

7. Riigikontrolli põhiseadusliku rolli täitmise eelduseks on tema sõltumatus. Kõrgeima auditasutuse sõltumatus on üheks eelduseks, et auditeerimise tulemuste kohta parlamendile koostatav aruanne on objektiivne ja erapooletu. Sõltumatust võib määratleda isikliku ja tegevuse sõltumatusena. Isikliku sõltumatuse garantiiks on riigikontrolööri ja teiste Riigikontrolli ametnike ja töötajate ametisse nimetamise ning ametist vabastamise kord. Riigikontrolööri nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikontrolööri ametivolituste kestus on PS-ga kindlaks määratud, tema ennetähtaegne ametist vabastamine on võimalik vaid erandjuhtudel (vt § 134 komm-d).

Riigikontrolli ametnikud nimetab ametisse ja vabastab ametist riigikontrolör seadustes toodud alustel. Samuti sõlmib ja lõpetab riigikontrolör töölepingud Riigikontrolli töötajatega. Riigikontrolöri ja Riigikontrolli ametnikele ning töötajatele kehtivad mitmesugused tegevus- ja töökohapiirangud ning nõuded. Näiteks peab Riigikontrolli ametnikel olema akadeemiline kõrgharidus, nad ei tohi streikida ega osaleda muudes teenistusalasest surveaktsioonides, mis häirivad Riigikontrolli tegevust. Samuti peavad kõik Riigikontrolli ametnikud ja töötajad, aga ka kaasatud asjatundjad, hoidma saladuses neile Riigikontrolli ülesannete täitmisega seoses teatavaks saanud riigi-, äri- ja pangasaladust, salastatud välisteavet ning kaitstavaid

isikuandmeid ka pärast teenistussuhte või lepingu lõppemist. Riigikontrolör ega peakontrolörid ei tohi kuuluda erakondadesse (RKS § 26 lg 1 p 3, EKS § 5 lg 3 p 2).

8. Et PS § 132 kohaselt on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu, siis tuleb tema puhul nii nagu õiguskantsleri (§ 139) ja kohtute puhul (§ 146) rõhutada eelkõige sisulist sõltumatust, mille komponentideks on immuuniteediõigus (§ 138), ametite ühitamatuse ja sobimatuse printsiip ning töökoha- ja tegevuspiirangud. Teiselt poolt tähendab sisuline sõltumatus ehk tegevusvabaduse põhimõte, et Riigikontroll on seaduse piires vaba oma auditeerimistegevuse kavandamisel; auditeerimise aja, iseloomu, auditeerimise meetodite ja ulatuse valikul; samuti auditeerimisobjektide ja auditeerijate kindlaksmääramisel. Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke auditeerimisülesandeid (RKS § 37 lg 2). Riigikontrolör on kohustatud vastama Riigikogu liikmete arupärimistele (PS § 74) ja kirjalikele küsimustele (RKKTS § 147 lg 1), vastuste koostamiseks on enamasti vaja teha menetlustoiminguid (teabe ja seletuste nõudmine, vaatlus). Riigikontroll on oma tegevuses kohustatud vältima poliitikasse sekkumist (RKS § 14).

9. Sisuline sõltumatus tähendab ka seda, et riigikontrolöri ega Riigikontrolli tegevust ei pandaks välise surve alla, mis kas või näiliselt võiks seada kahtluse alla Riigikontrolli objektiivsuse ja erapooletuse. Praktikast on Riigikontrolli jt põhiseaduslike institutsioonide sõltumatust enim ohustanud riigieelarve koostamise korraldus, mis allutab Riigikontrolli valitsuse survele. Mõistetav on vajadus tagada riigieelarve raha riigi huvidele vastav kasutamine ja seega teatud kontroll ka põhiseaduslike institutsioonide üle. Seejuures ei tohi aga kuludele seatavad piirangud ohustada Riigikontrolli põhiseaduslike ülesannete täitmist. Põhjendatud piiranguks ei saa pidada näiteks kohustust esitada töö tulemuslikkuse näitajaid.

Põhiseaduslike institutsioonide sõltumatuse kindlustamiseks on kaalutud võimalust esitada nende eelarvetaotlused otse Riigikogule. Selline eelarvekorralduslik muudatus ei ole seni aktiivse parlamentaarse arutelu faasi jõudnud. Samuti on küsimus, kuivõrd võib uue ülesande panemine lisaks PS §-s 133 loetletud ülesannetele ohustada Riigikontrolli sõltumatust. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-s 49 leidnud, et Riigikontrollile ei või panna lisaülesandeid, mis a) kitsendavad Riigikontrollile PS §-s 133 antud pädevust, b) ei ole Riigikontrollile kui sõltumatule majanduskontrolli tegevale organile omased, c) kahjustavad Riigikontrolli põhiülesande täitmist. Lisaks peab esinema kaalukas põhjus, et anda lisaülesanne Riigikontrollile.

10. RKS § 41 lg 4 järgi võib isik, kelle õigusi Riigikontroll menetlustoiminguga rikub, kaevata Riigikontrolli toiminguga peale halduskohtusse. Võimalus vaidlustada halduskohtus Riigikontrolli menetlustoiminguid on kõigil ametiasutustel ja isikutel, keda Riigikontroll on faktiliselt auditeerinud, seega on halduskohtulikule kontrollile allutatud ka avaliku võimu teostajate vahelised vaidlused.

11. Seda, mis ulatuses allub Riigikontrolli tegevus halduskohtulikule kontrollile, on kohtud põhjalikult analüüsinud. Riigikontrolli auditoruande sisulisi järeldusi ning neist tulenevaid soovitusi halduskohtus üldjuhul vaidlustada ei saa. Tallinna Ringkonnakohtus on oma 24.10.2006 otsuses haldusasjas nr 3-05-213 märkinud järgmist: „Kuna Riigikontroll on

majanduskontrolli läbiviimisel sõltumatu ning tema tegutsemise eesmärgiks on eelkõige Riigikogu ja selle vastava erikomisjoni informeerimine riigi vara kasutamisest, ei teosta halduskohus kontrolliaruannete õiguspärasuse üle järelevalvet. Halduskohtusse pöördumise võimalus avaneb alles pärast seda, kui vastav pädev haldusorgan või ametiisik on KOV-le teinud konkreetsed kohustuslikud ettekirjutused.“ Ringkonnakohus leidis samas, et kontrolli võimalikkust ei saa välistada siis, kui Riigikontroll on tegutsenud oma pädevust ületades.

12. Riigikohus on analüüsinud, kas halduskohtus saab vaidlustada Riigikontrolli pädevust ületavat tegevust (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10). Riigikohus leidis, et Riigikontrolli üksikud RKS § 41 lg-s 1 nimetatud menetlustoimingud võivad küll olla õiguspärased, kuid menetluse kui terviku tagajärjel auditiaruandes tehtud järeldused võivad väljuda Riigikontrolli pädevuse piirest. RKS § 41 lg 4 alusel ei saa teha järeldust, et muud sättes nimetatamata Riigikontrolli toimingud ei ole halduskohtus vaidlustatavad. Riigikohus märgib: „Riigikontrolli muu toiminguna tuleb käsitleda talle seadusega antud kontrollipädevuse ületamist, mis seisneb selliste valdkondade kontrollimises, milleks Riigikontrollil pädevus puudub, ning mis saab ilmsiks alles kontrolliaruandes. Sellise muu toiminguna on vaadeldav Riigikontrolli kontrolliaruanne, mis selles sisalduvate järelduste ja ettepanekute poolest pole õiguslikult siduv.“ Riigikohtu otsusest nähtub, et Riigikontrolli auditiaruanne ei ole haldusakt. PS-ga kaitstud õiguslik positsioon Riigikontrolli pädevust ületava tegevuse vastu on KOV-del, ülikoolidel ja teadusasutustel, aga ka füüsilistel ja juriidilistel isikutel.

13. Riigikohus on samas kohtulahendis märkinud ka seda, et kuna KOVü ei ole põhiõiguste kandja ning tal puuduvad isiklikud õigused VÕS § 1047 lg 1 tähenduses, ei saa ta nõuda Riigikontrollilt andmete ümberlukkamist või paranduse avaldamist avaldaja kulul. Samuti ei saa KOVü nõuda RVastS alusel toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. Asjaolu, et koos auditiaruandega avaldab Riigikontroll kirjalikud arvamused, mille on saatnud need, kelle kohta aruanne sisaldab hinnanguid ja soovitusi, on Riigikohtu hinnangul piisav, et KOVü saaks kaitsta omi seisukohti avalikkuse ees. Seevastu saavad Riigikontrolli seisukohti ja nende avalikustamist vaidlustada kohtus kolmandad isikud, kes ei ole auditeeritavateks, aga keda on auditiaruandes nimetatud või kes on seal äratuntavad, samuti eraõiguslikud isikud, keda on auditeeritud, kuid kelle auditeerimist seadus üldse ette ei näe.

PARAGRAHV 133

Riigikontroll kontrollib:

- 1) riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
- 2) riigi vara kasutamist ja säilitamist;
- 3) kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
- 4) nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häältest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

1. Loetelu lähtub PS vastuvõtmise aegsest juriidiliste isikute kolmikjaotusest (asutused, ettevõtted ja muud organisatsioonid), mis tänapäeval enam kasutusel ei ole. Põhimõttelised muudatused tsiviilõiguse ja halduskorralduse normides on toonud käibesse uued mõisted ning neid tähistavad terminid. Tänapäeval eristatakse riigi ja KOV asutusi, avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid ning üksikisikuid. Haldusorganina mõistetakse avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutust, isikut või isikute kogu. Avalikõiguslikke ülesandeid võib lisaks asutustele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele seaduse, selle alusel antud määruse või sõlmitud halduslepingu alusel täita ka eraõiguslik juriidiline isik, üksikisik või isikute kogu.

2. Riigikontrolli õigus ja kohustus on auditeerida avaliku sektori raha ja muu vara kasutamise seaduslikkust, tõhusust, mõjusust ja säästlikkust. Avaliku raha ja vara all peetakse silmas peamiselt riigile ja KOV-dele ning riigi asutatud juriidilistele isikutele kuuluvat kinnis- ja vallasvara, riigi tulusid ning rahaliselt hinnatavaid õigusi ja kohustusi. See määratlus ei ole kõikehõlmav. Auditeerimise ulatuse määratlemisel tuleb lähtuda põhimõttest, mille kohaselt ei tohi avalikus sektoris olla kontrollivaba ruumi: kõik riigi tulude, kinnis- või vallasvara arvel tegutsevad ning riigi vara valdavad isikud ja asutused on allutatud kontrollile. Auditeerimise eesmärk on luua kindlustunne, et avaliku sektori käsutuses olevat raha ei raisata, riigi vara ei lähe kaotsi ja seda kasutatakse heaperemehelikult. Seesugune kontroll hõlmab sisekontrollisüsteemi, finantsjuhtimise, -arvestuse ja -aruannete, majandustegevuse õiguspärasuse ja infotehnoloogiasüsteemide usaldatavuse, samuti juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkuse auditeerimist (RKS § 6 lg 2).

3. RKS § 7 lg 1 kohaselt on auditeeritavad:

- 1) Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, kohtud, Eesti Pank, Riigikantselei ja Õiguskantsleri Kantselei;
- 2) valitsusasutused ning nende hallatavad riigiasutused;
- 3) KOVü-d;
- 4) avalik-õiguslikud juriidilised isikud;
- 5) sihtasutused ja mittetulundusühingud, kelle asutajaks või liikmeks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik;
- 6) äriühingud, milles riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel või riigi või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutatud sihtasutusel on kas üksi või ühiselt valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjad;
- 7) äriühingud, kes on saanud riigilt laene või kelle laene või muude lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik;
- 8) muud avalik-õiguslike ülesannete täitjad riigi vara kasutamisel ja säilitamisel.

Riigikontroll peab auditeerimisel arvestama põhiseaduslike institutsioonide enesekorraldusõigusest tulenevate aspektidega.

Muude avalik-õiguslike ülesannete täitjate ring, keda Riigikontroll auditeerida võib, pole päris selge. Näiteks on küsimusi tekitanud, kas Finantsinspeksioon, mis on Eesti Panga juures asuv asutus, kuulub Riigikontrolli auditeeritavate hulka või mitte. Seetõttu on oluline saada selgust, kas ja mis ulatuses on Riigikontrollil õigus teha Finantsinspeksioonis majanduskontrolli ja hinnata inspeksiooni tegevust talle õigusaktidega pandud ülesannete täitmisel.

4. Munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise osas on Riigikontrollil alates 2006. a õigus kontrollida sisekontrolli, finantsarvestust ja -aruandeid, majandustegevuse õiguspärasust ning infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust. Juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkuse auditeerimine ei ole lubatud. Samasuguses piiratud ulatuses kontrollib Riigikontroll:

- 1) sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, kelle asutajaks või liikmeks on KOVü;
- 2) äriühinguid, milles KOVü-l on valitsev mõju enamusaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjaid (RKS § 7 lg 2).

5. Linnade ja valdade auditeerimisel on Riigikontrolli volitused piiratud, sest PS § 133 p 3, §-d 154 ja 157 välistavad KOV käsitamise riikliku kohahalduse üksusena. KOV ülesanne on lahendada seaduste raames kohaliku kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu kohalikes huvides, seda teatud erandjuhtudel ka vastuolus keskvõimu huvidega (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05). Nõnda ei tohi Riigikontrolli tegevus otseselt ega kaudselt kahjustada KOV võimalust lahendada kohaliku elu küsimusi eelkirjeldatud viisil. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta toetab sellist arusaama.

Seda, kas Riigikontrolli pädevus auditeerida KOV-sid on kooskõlas PS-ga, on analüüsinud Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve otsuses RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08. Riigikohus järeldas, et RKS § 7 lg 1 p 3, § 7 lg 2 ja § 7 lg 2¹, mis sätestavad Riigikontrolli pädevuse KOVü auditeerimisel, riivavad küll KOVü-de enesekorraldusõigust, kuid ei ole PS-ga vastuolus.

6. Täies ulatuses (vt komm 2) on Riigikontrollil õigus kontrollida KOVü valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamist.

7. RKS § 7 lg 4 kohaselt on Riigikontrolli pädevuses kontrollida ka riigi ja KOVü-de vahendusel eraldatud EL raha kasutamist ja sellise rahaga seoses EL ees võetud kohustuste täitmist. EL raha lõppkasutajate ja EL ees kohustusi omavate isikute suhtes on Riigikontrollil õigus teha menetlustoiminguid, et selgitada EL raha saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning raha kasutamise ja kohustuste täitmise õiguspärasust ning tulemuslikkust.

8. Riigikontrolli pädevuse ulatus eraõiguslikest isikutest avalik-õiguslike ülesannete täitjate kontrollimisel on tekitanud õigusvaidlusi. Näiteks on vaieldav, kas kohtutäiturile sundtäitmiseks antud riigi rahalised nõuded annavad õiguse kontrollida RKS § 7 lg 1 p 8 mõttes kohtutäituri tegevust, mis on seotud nende nõuetega. Tallinna Halduskohus ei võtnud 19.06.2007 otsuses nr 3-07-922 seisukohta küsimuses, kas kohtutäitur on kontrollitav, kuna see küsimus ei olnud kaebuse lahendamise seisukohalt oluline. Küll aga märkis kohus, et kohtutäituriid on kohustatud võimaldama Riigikontrolli auditi käigus täitetoimikutega tutvumist. Otsust ei kaevatud edasi ja see on jõustunud.

PARAGRAHV 134

Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.

1. Riigikontrolör kuulub nende kõrgemate ametnike hulka, kelle nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul (vt § 65 p 7 komm-d). Selline riigikontrolöri ametisse nimetamise kord välistab alluvussuhte ja on seega üks olulisi Riigikontrolli sõltumatuse tagatisi. Riigikontrolöri ametisse nimetamine eeldab Vabariigi Presidendi ja Riigikogu ladusat koostööd. Riigikontrolöri, aga ka õiguskantsleri kandidaadi valiku Riigikoguga kooskõlastamise tava ei ole seni selgelt välja kujunenud, nõnda on praktikas tekkinud tõrkeid.

2. Riigikontrolöri kandidaadi staatuse omandab isik, kellele Vabariigi President on teinud ametisse kandideerimise ettepaneku ja kes on andnud kirjaliku nõusoleku kandideerimiseks (RKS § 18 lg 2). PS ei sisalda nõudeid riigikontrolöri kandidaadile.

RKS rõhutab, et riigikontrolör peab olema kõrgete kõlbeliste omadustega teovõimeline Eesti kodanik, kes valdab vabalt riigikeelt; tal peab olema akadeemiline kõrgharidus ning ta peab tundma riigihalduse ja majanduse põhialuseid. 2002. a RKS kohaselt ei tohtinud riigikontrolöri vanus ametisse nimetamisel ületada 65 aastat. 14.01.2008 jõustunud seadusemuudatusega riigikontrolöri vanuse ülempiir kui vanuselisel diskrimineeriv kaotati. Riigikontrolöri kandidaat peab enne riigikontrolöriks nimetamist läbima julgeolekukontrolli, välja arvatud juhul, kui tal juba on kehtiv luba juurdepääsuks täiesti salajase tasemega riigisaladusele või kui ta on kandidaadiks saamise ajal ametikohal, millel on ametikohajärgselt säärane juurdepääs (RKS § 18 lg 1).

Riigikontrolöri kandidaadi julgeolekukontrolli teeb Kaitsepolitseiamet. Julgeolekukontrolli tulemusena kandidaadi kohta kogutud andmed esitab Kaitsepolitseiamet Vabariigi Presidendile, lisades oma arvamuse selle kohta, kas kandidaat vastab riigisaladusele juurdepääsu võimaldamise tingimustele (RKS § 18 lg 5). Vabariigi Presidendile ei ole Kaitsepolitseiamenti arvamus siduv. PS ei sätesta, et üks isik ei või olla riigikontrolör mitu ametiaega järjest. Seni on Riigikogu rohkem kui üheks ametiajaks nimetanud ametisse ühe riigikontrolöri.

3. RKS § 20 lg 1 kohaselt astub riigikontrolör ametisse ametivande andmisega Riigikogu ees. Ametisse astumisega algavad riigikontrolöri volitused. Vande andmine, st tegelik ametisse astumine ja volituste omandamine peab seaduse kohaselt aset leidma riigikontrolöri ametisse nimetamisele järgneval Riigikogu täiskogu töönädalal. Selline regulatsioon on ebaõnnestunud, sest ei arvesta vajadusega määrata uus riigikontrolör ametisse aegsasti enne ametis oleva riigikontrolöri volituste lõppemist. Üheaegselt ei saa ega tohi volitusi olla kahel isikul. Viidatud seadusesätte sõnasõnaline tõlgendamine viiks PS mõttega vastuolus oleva tulemuseni, mille kohaselt tuleks riigikontrolöri ametisse nimetamise hääletus Riigikogus läbi viia alles siis, kui riigikontrolöri koht on jäänud vabaks. Kuna ajal, mil riigikontrolöri koht on täitmata, on Riigikontrolli tegevus piiratud, peaks see aeg olema võimalikult lühike. Nii tuleb leida lahendus, mis võimaldab riigikontrolöri ametisse nimetada enne eelmise riigikontrolöri volituste tähtaja lõppemist. Praktikas tähendab see vajaduse korral ametivande andmise edasilükkamist aega, mil eelmise riigikontrolöri volituste tähtaeg on möödas.

4. Vaidlusi on tekitanud küsimus, kas riigikontrolöri volituste viieaastane tähtaeg hakkab kulgema ametisse astumisest ehk volituste omandamisest või sellele järgnevast päevast. Riigikontrolöri volituste alguse ja lõppemise aeg ning kord ei ole seaduses üksikasjalikult reguleeritud. Kui lähtuda TsÜS § 135 lg-s 1 sätestatud tähtaja arvutamise reeglitest, hakkaks volituste tähtaeg kulgema ametivande andmisele järgnevast päevast. Samas tekivad riigikontrolöri õigused ja kohustused ametisse astumise hetkel. Lahendus, kus nimetatud õigused ja kohustused tekivad enne volituste tähtaja algust, on ebaloogiline. TsÜS sätestab tsiviilõiguse üldpõhimõtted, otsest kohustust lähtuda riigioiguse küsimuste lahendamisel neist põhimõtetest ei ole. Eeltoodut arvestades tuleks asuda seisukohale, et volituste omandamise hetk peaks tähistama ka volituste tähtaja kulgemise algust. Riigioiguslikus praktikas ongi riigikontrolöri volituste tähtaja kulgemise alguseks loetud ametivande andmise päev ja lõpuks ametivande andmise kuupäevale eelnev kuupäev viie aasta pärast. Seega arvutatakse täht-aega TsÜS-st erinevalt.

5. Üldiselt kehtib reegel, et sellel, kes nimetab isiku ametisse, on õigus teda ka ametist vabastada. Samal põhimõttel annab PS Riigikogule õiguse vabastada Vabariigi Presidendi ettepanekul riigikontrolör ametist. RKS § 21 kohaselt lõpevad riigikontrolöri volitused viie-aastase volituste tähtaja möödumise päevast, tahtlikult toime pandud kuriteos süüdi mõistmise päevast, ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteo eest vabaduskaotusliku karistuse mõistnud kohtuotsuse jõustumise päevast, riigikontrolöri surma korral, samuti Riigikohtu üldkogu otsuse jõustumise päevast kestva ametikohustuste täitmise võimetuse korral. Neil juhtudel lõpevad riigikontrolöri volitused Riigikogu otsuseta. PS-s fikseeritud Riigikogu otsus on vajalik juhul, kui riigikontrolör soovib ametist tagasi astuda. Ametist tagasiastumise avalduse esitab riigikontrolör Vabariigi Presidendile vähemalt neli kuud ette (RKS § 22). President teeb vastava ettepaneku Riigikogule. Riigikontrolöri volitused lõpevad tema ametist tagasiastumise avalduse rahuldamise päevast (RKS § 21 p 2). Seadusega on loodud ka riigikontrolöri volituste peatumise ja taastumise alused (vt § 138 komm-d).

6. Küsimuses, kas riigikontrolöri tegevuspiirangud laienevad riigikontrolörile tema volituste lõppemiseni, on õigusteadlased eri seisukohal. Ühelt poolt on õige, et kuna ametist vabastamise otsuse menetlemine Riigikogus võib kesta nädalaid, ei pruugi olla mõistlik sundida selle aja vältel ametis olema inimest, kes ametis olla ei taha. Teisalt ei ole enne Riigikogu otsust ametivolitustest loobumine korrektne, sest sellisel juhul vabastab riigikontrolör end ametikohustuste täitmisest endale sobivast hetkest sisuliselt ise, Riigikogu otsus kaotab aga sisulise tähenduse. Sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni juhi ametist vabastamine ei pruugi olla pelk formaalne otsus. Riigikogul võibki olla vajadus selgitada asjaolusid ja otsustada volitustest vabastamise aeg, lähtudes riigi huvidest. See aeg ei tarvitse riigikontrolöri enda sooviga täpselt kokku langeda. PS mõttega näib enam kooskõlas olevat seisukoht, mille järgi riigikontrolör ei saa end omal äranägemisel ametikohustustest ja nendega kaasnevatest tegevuspiirangutest vabastada, mistõttu tegevuspiirangud laienevad talle volituste lõppemiseni. Arvestades kehtivate tegevuspiirangute olemust (erakonna liikmeks olemise keeld, erakonna tegevuses osalemise keeld, teises riigi-, KOV või avalik-õigusliku juriidilise isiku ametis olemise keeld, KOV volikogusse kuulumise keeld), ei saa sellist lähenemist pidada riigikontrolörile ülemääraselt koormavaks.

7. Riigikontrolöri volituste kestust vaadeldakse harilikult Riigikontrolli sõltumatuse ühe tagatisena. Riigikontrolöri volitused peavad kestma piisavalt kaua, et ta võiks jääda sõltumatuks parlamendis valitsevatest poliitilistest jõududest. Rohkem kui pool Euroopa riikide kõrgeimate auditiasutuste juhtidest nimetatakse ametisse seitsmeks või enamaks aastaks. Ka Eesti 1990. a RKS (§ 10 lg 3) kehtestas riigikontrolöri volituste tähtajaks seitse aastat, kuid kaks aastat hiljem vastuvõetud PS kärpis seda tähtaega kahe aasta võrra. PS väljatöötamisel peeti silmas põhiseaduslike institutsioonide ja nende juhtide volituste tähtaegade hajutamist, et saavutada riigiorganite tegevuse üldine stabiilsus ja kogemuste järjepidevus. Seetõttu valitakse Riigikogu neljaks ja Vabariigi President viieks aastaks, riigikontrolör nimetatakse viieks ning õiguskantsler seitsmeks aastaks.

8. Riigikontrolöri ametipalk määratakse KRAPS-ga. Kui riigikontrolöri volitused lõpevad viieaastase tähtaja möödumise või haigusest tingitud kestva ametiülesannete täitmise võimetuse tõttu, on tal õigus hüvitisele kuue kuu ametipalga määra ulatuses (RKS § 27 lg 8). Grammatilise tõlgenduse kohaselt on õigus hüvitisele ka juhul, kui ametis olev riigikontrolör nimetatakse ametisse uueks viieaastaseks tähtajaks. Seaduse kohaselt tuleb uueks ametiajaks nimetatud riigikontrolöriil anda uus ametivanne ja tema volitused tekivad alles ametivande andmisest. Seega on formaalne alus hüvitise saamiseks olemas. Hüvitise olemus seesugust grammatilist tõlgendust ei toeta. Praktikas ongi uueks ametiajaks nimetatud riigikontrolör lähtunud seaduse eesmärgist ega ole hüvitist taotlenud.

PARAGRAHV 135

Riigikontrolör esitab Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.

1. Ei PS ega ka RKS ei sisusta, mida kujutab endast riigikontrolöri esitatav ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta (edaspidi RVKS), miks see tuleks esitada ajal, mil Riigikogu arutab riigieelarve täitmise aruannet, ega ka seda, millises vormis RVKS tuleb esitada. PS tekstist tulenev samaaegsuse rõhutamine viitab justkui sellele, et need kaks dokumenti peaks sisuliselt omavahel olulisel määral seotud olema, kuid tegelikkuses see nii ei ole. Lisaks on PS sõnastus, mille järgi Riigikontroll peaks andma ülevaate riigi vara kohta, vastuolus rahvusvahelise praktikaga, mistõttu tuleb sõnastust lugeda ebaõnnestunuks ja auditeerimispõhimõtetest mittelähtuvaks. Klassikaliselt on riigi varast parlamendile ülevaate andmine täitevvõimu ehk vabariigi valitsuse ülesanne, kõrgeim auditiasutus ehk Riigikontroll saab aga valitsuse ülevaadet auditeerida ja kinnitada või mitte kinnitada selle õigsust.

2. Praktikas on RVKS olemus olnud pidevas muutumises, kõikudes riigi vara olemi kirjeldamisest kuni strateegilise tasandi probleemitõstatuste ja olulisemate aasta jooksul valminud auditite kokkuvõteteni välja. 2000. aastate esimesest poolest peale on praktika stabiliseerunud sellisena, et riigikontrolör esitab Riigikogule sügisel kirjalikult Riigikontrolli auditite (kuid mitte ainult) põhjal ülevaate probleemidest, mis riigis lahendamist vajavad, samuti on ülevaade eri aegadel sisaldanud infot riigi raamatupidamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse ning majandusolukorra kohta.

Riigikontrolör esineb ka Riigikogu ees kõnega, mida Riigikogu praktikas nimetatakse ülevaateks riigi vara kasutamise ja säilimise kohta. Praktikas on kõne keskendunud riigikontrolöri valikul olulisematele riigi probleemidele Riigikontrolli pädevusest ja vaatevinklist vaadatuna. Käsitletavad teemad tõukuvad enamasti kirjalikult esitatud materjalist pealkirjaga „Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta“. Riigikogu täiskogu arutab pärast riigikontrolöri kõne ärakuulamist RVKS, parlamendi liikmed saavad esitada riigikontrolöri küsimusi.

3. PS-s viidatud riigieelarve täitmise aruande koostamist ja kontrollimist täpsustab/sisustab RES. Selle seaduse järgi, mis räägib muu hulgas riigiasutuste finantsdistsipliini tagamisest ning seejuures riigieelarve täitmise kontrollist ja aruandlusest (vt §-d 75–79), on Riigikontrolli ülesanne auditeerida riigi majandusaasta koondaruande (RMKA) osaks olevat raamatupidamise aastaaruannet, mille üheks põhjaruandeks on riigieelarve täitmise aruanne. Selleks tehakse audit, mille põhieesmärk on anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne riigi raamatupidamise aastaaruande ja riiklikus rahandusstatistikas kasutatavate raamatupidamisandmete usaldusväärsuse kohta, parandada asutuste eelarvedistsipliini ja seeläbi riigi finantsjuhtimist ning tagada läbipaistev aruandlussüsteem riigieelarve raha kasutamise kohta.

RES kohaselt (§ 79) koostab riigi raamatupidamise aastaaruande koos kõigi lisadega Rahandusministeerium ja esitab selle pärast Riigikontrolli auditiaruande valmimist Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Vabariigi Valitsus esitab riigi majandusaasta heakskiidetud koondaruande Riigikogule kinnitamiseks koos otsuse eelnõuga riigi konsolideeritud rahavoolise ülejäägi jaotamise kohta. Riigi majandusaasta koondaruandele lisatakse Riigikontrolli auditiaruanne. See tähendab, et riigi majandusaasta koondaruannet (mille üks osa on riigieelarve täitmise aruanne) ei saa Riigikogus arutada ilma Riigikontrolli arvamusega selle aruande kohta. Riigikontrolör esitab seega Riigikogule RVKS ja Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule RMKA, millele on lisatud auditeerimise tulemusel koostatud Riigikontrolli hinnang. RMKA-le hinnangu andmiseks auditeerib Riigikontroll igal aastal ministeeriumide raamatupidamist ja tehingute seaduslikkust, keskendudes viimasel ajal tehingute vastavusele riigieelarve baaslehtedele ja igal aastal seadusena vastu võetavale riigieelarvele.

4. Riigi konsolideerimisgruppi kuuluvad kõik riigi raamatupidamiskohustuslased (iga ministeerium ja Riigikantselei oma valitsemis- ja haldusala ulatuses ning põhiseaduslikud institutsioonid – Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler ja Riigikohus), riigi äriühingud, mittetulundusühingud ja sihtasutused ning Riigimetsa Majandamise Keskus vastavalt RPS §-le 27. Praktikas auditeerib Riigikontroll ministeeriumide, põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei raamatupidamist ja erasektori vandeaudiitorid auditeerivad ülejäänud üksusi.

Seega täidab Riigikontroll riigi raamatupidamise aastaaruannet auditeerides riigi konsolideerimisgruppi kuuluvate üksuste raamatupidamise aastaaruande auditi ja tehingute seaduslikkuse kontrollimisel. Riigikontroll määrab oma juhistes vandeaudiitoritele igal aastal kindlaks õigusaktid ning tehinguklassid, mida kontrolli käigus hõlmatakse. Juhised tehakse kättesaadavaks vandeaudiitoritele, kes seda tööd teevad. Konsolideerimine on konsolideerimisgruppi kuuluvate raamatupidamiskohustuslaste aruannete ühendamine nii, nagu oleks tegemist ühe raamatupidamiskohustuslasega.

5. Riigikontrolli enda tegevust auditeerib Riigikogu määratud audiitor, kellel on Riigikontrolli tegevuse kontrollimiseks samasugused õigused nagu Riigikontrollil kontrollimiste läbiviimiseks (RKS § 5). Nimetatud audiitor annab Riigikogule arvamuse selle kohta, kas Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt Riigikontrolli finantsseisundit aastalõpu seisuga, aruandeaasta majandustulemust ja rahavoogusid kooskõlas Eesti RPS ja Raamatupidamise Toimkonna juhendiga. Riigikontrolli töö kvaliteedi ja rahvusvahelistele standarditele vastavuse sõltumatu kontroll toimub teiste riikide kõrgeimate auditiasutuste kollegiaalhindamise vormis.

PARAGRAHV 136

Riigikontrolör võib oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest. Riigikontrolöril on oma ametkonna juhina samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhina.

1. Riigikontrolöril on õigus osaleda Vabariigi Valitsuse istungitel ja oma ülesannetesse kuuluvates asjades ka sõna võtta. Selle õiguse kasutamise eelduseks on, et riigikontrolör teab, kus ja millal valitsuse istungid toimuvad, ning tal on juurdepääs istungil arutatavale materjalile. Praktikas on riigikontrolöril võimaldatud osaleda ka valitsuskabineti nõupidamistel, mida PS ei käsitle.

2. Riigikontrolöri ja õiguskantsleri õigus Riigikogu ja valitsuse istungitel osaleda on PS-s sätestatud erinevalt. Õiguskantslerile on PS §-ga 141 tagatud võimalus võtta sõnaõigusega osa Riigikogu istungist, riigikontrolörile PS-s sellist õigust ette ei nähta. Mõlemad võivad osa võtta Vabariigi Valitsuse istungitest, seejuures on erinev, et PS näeb riigikontrolörile ette sõnaõiguse tema ülesannetesse kuuluvais asjus, õiguskantsleri sõnaõigust tema pädevusse kuuluvate küsimustega ei piirata. Kirjalikke küsimusi ja arupärimisi saab esitada nii õiguskantslerile kui ka riigikontrolörile (PS § 74, RKKTS §-d 139, 147), mõlemal on ka õigus viibida Riigikogu istungisaalis (RKKTS § 58).

3. Riigikontrolöri osalemine hiljem auditeerimise objektiks olevate otsuste tegemisel võib Riigikontrolli töö intensiivsust ja erapooletust – vähemalt näiliselt – ohustada. Teisalt on Eesti huvides kõigiti vältida kahjulikke otsuseid. Kui Riigikontroll on valitsuse istungiks ettevalmistatavaid materjale analüüsid leidnud, et võib tekkida vigu ja probleeme avaliku sektori raha ning muu vara kasutamisel, on mõistlik oma seisukohad ja kaalutlused valitsusele teatavaks teha, välistamata samas võimalust hiljem antud teemat ka auditeerida. Riigikontrolör saab täitevvõimu otsustusprotsessi selles etapis osutada eelkõige otsuste tegemisega kaasnevatel riskidele, aga mitte anda ennetavalt kindlust otsuse seaduslikkuse, säästlikkuse, tõhususe või tulemuslikkuse kohta. Ühtlasi annab võimalus osaleda Vabariigi Valitsuse istungitel ja tutvuda materjalidega hea aluse auditite kavandamiseks.

4. PS annab riigikontrolörile Riigikontrolli juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhina. See tähendab, et riigikontrolör juhib Riigikontrolli iseseisvalt ja ainuvastutavalt ning tal on ametkonna juhtimisel samad õigused, mis on VVS-ga antud

ministritele. Riigikontrolöri konkreetsed ülesanded Riigikontrolli juhtimisel sätestab RKS. Riigikontrolör määrab Riigikontrolli auditiosakondade ja teenistuste arvu, nimetused, tegevusvaldkonnad ja koosseisu; kehtestab Riigikontrolli töökorra, kontrollimise juhised, isikuandmete kaitse ja muud Riigikontrolli tööks vajalikud eeskirjad; nimetab Riigikontrolli ametnikud ametisse ja vabastab nad; sõlmib töötajatega töölepingud ja lõpetab need; tagab Riigikontrolli eelarve kavandi ja aastaaruande koostamise ning esitamise seaduses sätestatud korras. Riigikontrolli ametnike ja töötajate sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks kehtestab Riigikontrolli palgajuhendi, lisatasud ja preemiad ning nende maksmise korra riigikontrolör, võttes aluseks Riigikontrolli eelarve. RKS nimetab teisigi ülesandeid. Riigikontrolör annab oma ülesannete täitmiseks käskkirju. RKS järgi on vastutus Riigikontrolli sisulise töö eest jagatud peakontrolöridega: üldjuhul kirjutavad nemad auditiaruande alla.

PARAGRAHV 137

Riigikontrolli korralduse sätestab seadus.

1. PS kohaselt sätestatakse Riigikontrolli tegevuse korraldus ja täpsemad ülesanded, samuti asutuse juhtimiskorraldus RKS-ga. Et PS § 104 lg 2 p 13 kohaselt on tegemist konstitutsioonilise seadusega, nõuab RKS vastuvõtmine ja muutmine Riigikogu koosseisu hääletamist.
2. Kuni 06.02.1995 tegutses Riigikontroll Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 06.06.1990 vastu võetud seaduse alusel (jõustus 02.07.1990). Riigikontrolli töötajate tasustamist reguleeris 01.01.1993–06.02.1995 Riigikontrolli töötajate töötasustamise ajutise korra seadus. PS kehtimise ajal on vastu võetud kaks RKS: esimene neist jõustus 06.02.1995 ja teine 4.03.2002. Kehtivat RKS on korduvalt muudetud.
3. 1995. a RKS muutis Riigikontrolli rohkem riigikontrolörikeskseks, säilitades samas peakontrolöride ulatusliku vastutuse. Kontrolli tulemusel võttis peakontrolör vastu otsuse, mille läbivaatamine oli kontrollitavale kohustuslik. Peakontrolöri otsuse sai vaidlustada riigikontrolöri juures või kohtus. Otsuse tähtajaks täitmata jätmise eest oli HÕS-ga ette nähtud koguni karistus, ent see ei ühildunud juba tollase RKS-ga kujundatud Riigikontrolli olemusega, mille kohaselt ei käsitatud Riigikontrolli enam käsuvõimuga organina. 1995. a RKS-ga seati sisse ka Riigikontrolli ametipensionid ja lühendati riigikontrolöri volituste tähtaeg seitsmelt aastalt viiele, nagu 1992. a PS seda ette näeb. Tollase riigikontrolöri volitused kestsid ametisse nimetamisel määratud tähtaja lõpuni (PSRS § 5 lg 2), s.o seitse aastat.
4. Kehtiva, 2002. a RKS-ga laiendati auditeeritavate ringi ja Riigikontrolli pädevust (mh tulevalt kohustusest kontrollida välisraha kasutamist), kaotati enamiku Riigikontrolli ametnike ametipensionid ning loobuti varasemast peakontrolöri otsuse ja kontrolliakti kombinatsioonist, asendades selle auditiaruandega. Riigikontrolli rolli kohta vt § 132 komm-d.

5. 2012. a vastu võetud RKS muudatuse alusel ei ole alates 2013. a ja hiljem ametisse nimetatud riigikontrolöri enam õigust ametipensionile. Alates 01.01.2013 ei ole enam õigust ametipensionile ka Riigikontrolli peakontrolöri. Sellest üldreegist on kehtestatud mitmeid erisusi, et kaitsta sel päeval ametis olnud isikuid, kel vajalik staaž polnud veel täis, aga ka juba peakontrolöri ametist lahkunud, kuid staažinõude täitnud isikute õiguspärasest ootust.

PARAGRAHV 138

Riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

1. Paragrahv sätestab riigikontrolöri immuniteedi (vrd 1937. a PS § 111 lg 2). Sätte eesmärk on Riigikontrolli kui põhiseadusliku institutsiooni kaitse (vt ka RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27). Erinevalt Riigikogu liikmest ja samamoodi nagu Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, õiguskantsleri ja kohtunike puhul ammendub riigikontrolöri PS-ga tagatud immuniteet üksnes kriminaalvastutusele võtmise erikorraga (vt ka RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22). Kriminaalvastutusele võtmise mõiste kohta vt § 76 komm 13. Seadusandja on riigikontrolöri immuniteedi ulatust võrreldes PS-s sätestatuga siiski laiendanud, nähes ette erikorra mõnede menetlustoimingute tegemiseks ka riigikontrolöri suhtes (vt komm 3). Immuniteet kehtib riigikontrolöri kogu ametiaja vältel, olenemata sellest, kas kuriteokahtluse esemeks olev tegu on pandud toime enne tema volituste tekkimist või ametisoleku ajal (KrMS § 375 lg 2).

2. Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmise erikord on sätestatud KrMS 14. ptk-s, RKS §-s 24 ja RKKTS 18. ptk-s. Selle korra kohaselt saab riigikontrolöri kohta süüdistusakti koostada ainult riigi peaprokuröri taotluse alusel tehtud õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Sama korda tuleb analoogia korras kohaldada ka riigikontrolöri KrMS §-s 245 nimetatud kokkuleppe sõlmimiseks või esimeseks menetlustoiminguks, mis tehakse isiku suhtes pärast temal riigikontrolöri volituste tekkimist, kui süüdistusakt on koostatud või kokkuleppe sõlmitud enne seda (vt ka § 76 komm-d 13–14). Õiguskantsler võib jätta ettepaneku Riigikogule tegemata ja riigi peaprokuröri taotluse põhjal tagastada üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Kommenteeritavas paragrahvis nimetatud õiguskantsleri ettepaneku tegemise ja Riigikogu nõusoleku andmise kriteeriumide kohta vt ka § 76 komm 16 ja § 139 komm 33. Riigikogu otsus anda nõusolek riigikontrolöri kohta süüdistusakti koostamiseks peatab riigikontrolöri volitused (ametihohustuste täitmise) kohtuotsuse jõustumiseni. Riigikontrolöri volitused taastuvad teda õigeks mõistva kohtuotsuse jõustumise või tema suhtes kriminaalmenetluse lõpetamise päevast või ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast juhul, kui määratud karistuseks ei olnud vabaduskaotus (RKS § 24 lg 3).

3. Lisaks põhiseaduslikult nõutavale kriminaalvastutusele võtmise erikorrale näeb KrMS 14. ptk ette, et riigikontrolöri võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek (KrMS § 377 lg 1). Sellist nõusolekut ei ole siiski tarvis, kui riigikontrolör tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt. KrMS § 1261 lg 6 piirab riigikontrolöri jälitustoimingusse kaasamist.

XII PEATÜKK

ÕIGUSKANTSLER

1. Õiguskantsleri amet kui täiesti uus põhiseaduslik institutsioon loodi Eesti Vabariigis 1937. a PS § 47 alusel. Õiguskantsler asus Vabariigi Presidendi juures, kes nimetas õiguskantsleri ametisse ja vabastas ta ametist. 30. augustil 1938. a nimetas president Konstantin Päts esimeseks õiguskantsleriks tollase Riigikohtu administratiivosakonna esimehe Anton Palvadre (1886–1942). Õiguskantsleri täpsemad ülesanded ja tegevuse alused sätestas lisaks põhiseadusele riigihoidja dekreedina antud „Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus“ (RT 1938, 36, 315). Õiguskantsleri ülesanne oli valvata riigi- ja muude avalik-õiguslike asutuste tegevuse seaduspärasuse järele seadusrikkumistele või tegevuseta olekule tähelepanu juhtimise või riigi keskasutuse juhi, järelevalveasutuse või riigikontrolöri teavitamise kaudu. Kui õiguskantsleri seisukohaga ei nõustatud, oli õiguskantsleril õigus esineda protestiga administratiivkohtuprotsessi korras.

2. 25. juulil 1940. a vabastas peaminister presidendi ülesannetes Jüri Uluots Anton Palvadre õiguskantsleri ametist seoses ametikoha ja kogu ametkonna kaotamisega. Anton Palvadre suri NSV Liidu vangilaagris. Peaminister Jüri Uluotsa 18. septembril 1944 moodustatud valitsuse juurde kuulus õiguskantslerina Richard Övel, aastatel 1949–1981 hoidis Eesti pagulasvalitsuse juures institutsiooni järjepidevust õigusteadlane Artur Mägi.

3. 1992. a PS taastas õiguskantsleri kui ainuisikulise ja sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni õigusliku järjepidevuse alusel. 1993. a nimetas Riigikogu õiguskantsleri ametisse Eerik-Juhan Truuvälja, kelle ametiaeg kestis 2000. aastani. Talle järgnesid Allar Jõks (2001–2008) ja Indrek Teder (2008–2015). Käesoleva PS kommenteeritud väljaande ilmumise hetkel on õiguskantsler Ülle Madise.

4. Õiguskantsleri kui põhiseadusliku institutsiooni olemus ning õiguskantsleri seadusega sätestatud õigused ja kohustused erinevad käesoleval ajal oluliselt 1937. a põhiseaduse alusel kehtinud süsteemist. Erinevalt varasemast on 1992. a põhiseadusega taasloodud õiguskantsleri sõltumatu põhiseaduslik institutsioon, kes ei kuulu ühegi riigivõimu haru alla ega juurde.

5. Nii 1992. a PS kui ka 1993. a õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus (RT I 1993, 25, 436) käsitavad õiguskantslerit ennekõike kui organit, kes valvab selle järele, et riigivõimu

ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse, seaduste ja välislepingutega kooskõlas. Hiljem on ülesandeid lisandunud, kuid õiguskantsleri põhiülesandeks on jäänud põhiseaduslikkuse järelevalve ehk normikontrolli funktsioon. Õiguskantsler kontrollib omal algatusel või pöördumiste alusel kõigi õigustloovate aktide (nt seaduste ja Vabariigi Valitsuse, ministrite ning kohalike omavalitsuste määruste) kooskõla PS-ga.

6. Aeg-ajalt on seatud küsimuse alla, kas õiguskantsleri abstraktse normikontrolli pädevuse säilitamine on vajalik – Eesti riigi algusaastate hoogne normiloome on möödas ning olemas on kohtute tehtava konkreetse normikontrolli võimalus. Vastus sellele on kindlasti jaatav. Esiteks on konkreetne normikontroll piiratud: see on võimalik vaid isiku enda kohtuasjas kohaldamisele kuuluva asjasse puutuva õigusnormi suhtes. Seetõttu võib õiguskaitse võimalus isiku hinnangul tema õigusi põhiseadusvastaselt riivava õigustloova akti vastu puududa, kui puudub kohtuasi, mille käigus küsimus tõstatada, või selle algatamine on ebamõistlik (nt inimene peab kohtuasja algatamiseks toime panema õigusrikkumise). Individuaalse konstitutsioonilise kaebuse esitamise õigus otse Riigikohtusse on piiratud. Olles vahendaja isiku ja Riigikohtu vahel põhiseaduslikkuse järelevalve asjades, tagab õiguskantsler ühest küljest selle, et probleemse põhiõigusi riivava õigusnormi põhiseaduspärasust on võimalik kontrollida. Teisalt väldib see ka Riigikohtu ülekoormamist, mis individuaalse konstitutsioonilise kaebuse esitamise õiguse ulatuslikuma tunnustamisega võiks kaasneda. Teiseks võimaldab abstraktne normikontroll analüüsida riigikorralduslikult või kohaliku omavalitsuse korraldust puudutavate oluliste õigustloovate aktide põhiseaduspärasust, mis muidu Riigikohtu ette ei pruugiks jõuda. Kõrged nõudmised õiguskantsleri sõltumatusele ja seda ametit kandvale isikule tagavad selle, et õiguskantsler oma kõnealust pädevust ei kuritarvita.

7. Õiguskantsleri põhiseadusest tulenevatele ülesannetele lisati 1999. aastal jõustunud õiguskantsleri seadusega (RT I 1999, 29, 406) ombudsmani funktsioon, st ülesanne kontrollida põhiõiguste ja -vabaduste tagamist ning hea halduse tava järgimist riigiasutustes jt avalike ülesannete täitjate tegevuses. Selle ülesande täitmise põhiseaduslikuks aluseks peetakse PS § 139 lg 2.

8. Põhiseadusest ning seadustest tulenevad lisaks normikontrollile ja ombudsmani funktsioonile järgmised õiguskantsleri ülesanded:

- Riigikogule ettepaneku tegemine Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolööri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS §-d 76, 85, 101, 138, § 139 lg 3, § 153 lg 2, ÕKS § 1 lg 3, KS § 3 lg 4, RKS § 24, RKKTS § 149, KrMS 14. ptk);
- Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku tegemine Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immuniteetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks (ÕKS § 1 lg 3¹);
- Riigikohtu üldkogule taotluse tegemine tunnistada Vabariigi President kestvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (ÕKS § 1 lg 4, VPTS § 11, PSJKS § 25 lg 3);
- avalduse esitamine Riigikogu esimehele, kui Vabariigi President on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma ja on ise võimetu seda avaldust esitama (VPTS § 5 lg 2);

- eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamine (ÕKS § 1 lg 5, § 35⁵ jj);
- võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine (ÕKS § 35¹⁶);
- piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga art-s 3 sätestatud riigi ennetus- asutusena tegutsemine (ÕKS § 1 lg 7);
- järelevalve õigusaktide vastavuse üle välislepingutele (ÕKS § 1 lg 6) ja välislepingute vastavuse üle põhiseadusele (PSJKS § 6 lg 1 p 4);
- tulenevalt lapse õiguste konventsiooni art-st 4 lapse õiguste kaitse ja edendamine (lasteombudsmani funktsioon) (ÕKS § 1 lg 8);
- järelevalve tegemine põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel (ÕKS § 1 lg 9), sh vähemalt iga kahe aasta tagant JAS § 29 lg 2 ja KVKS § 40 lg 2 alusel isiku toimingust teavitamata jätmise põhjendatuse üle (ÕKS § 1 lg 9¹);
- inimõiguste kaitse ja edendamine, lähtudes ÜRO Peaassamblee 20. detsembril 1993. a resolutsioonist nr 48/134 „Inimõiguste kaitse ja edendamise riiklike asutuste staatuse ja toimimise põhimõtted“ (ÕKS § 1 lg 10);
- tulenevalt puuetega inimeste õiguste konventsiooni art 33 lg-st 2 konventsiooni rakendamise edendamine, kaitse ja seire (ÕKS § 1 lg 11);
- sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel osalemine (PS § 141 lg 2, ÕKS § 2 lg 1, RKKTS § 71, VVS § 18 lg 4);
- Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele vastamine (PS § 74, ÕKS § 3, RKKTS § 139 lg 1, § 147 lg 1);
- kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine (KS § 91 lg 2 p 2);
- kohtute haldamise nõukojas liikmena osalemine (KS § 40 lg 1);
- järelevalve Riigikogu otsuse üle seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta (PSJKS § 6 lg 1 p 5);
- arvamuse andmine õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks nõusoleku andmise menetluses ning erakonna tegevuse lõpetamise menetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5, § 28 lg 5, § 33 lg 2);
- arvamuse andmine Euroopa Kohtu ja Üldkohtu kohtuniku ja kohtujuristide kandidaatidele, samuti teistele rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatidele (VVS § 20² lg 2, VäSS § 9 lg 9);
- liikme nimetamine sõltumatusse kollegiaalorganisse, nt Vabariigi Valimiskomisjoni (RKVS § 10 lg 2 p 3), erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (EKS § 12¹⁰ lg 2 p 1).

9. Eeltoodust nähtub, et Riigikogu on 20 aasta jooksul võrreldes põhiseaduses sätestatuga nii õiguskantsleri seadusega kui ka teiste seadustega laiendanud õiguskantsleri pädevust paljude funktsioonidega, mis ei ole otseselt seotud PS-s sätestatud õiguskantsleri põhiülesannetega. Samas ei ole põhiseadusest ja seadusest tulenevate ülesannete range eristamine alati ka võimalik – nii on näiteks ÕKS § 1 lg-s 3¹ sätestatud Eestist valitud Euroopa Parlamendi

liikme immuuniteedimenetluses osalemine lähedane PS-s ette nähtud teiste kõrgete ametikandjate immuuniteedimenetlusele, eelviidatud põhifunktsiooniks olev normikontrolli ülesanne seondub PSJKS-st tuleneva õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses osalemisega jne.

10. Teistest ülesannetest eristuvad selgelt need, mille allikaks on välisleping ja millega täidab õiguskantsler Eesti Vabariigi võetud rahvusvahelisi kohustusi: väärkohtlemise ennetusasu-tuse, puuetega inimeste õiguste kaitse ja järelevalvega tegeleva organi, nn Pariisi printsiipide (heaks kiidetud eelviidatud ÜRO Peaassamblee 1993. a resolutsiooniga nr 48/134) alusel tegut-seva Eesti inimõiguste kaitse ja edendamise riikliku asutuse (ingl tuntud kui NHRI – National Human Rights Institution) ja lapseombudsmani funktsioonid, aga ka Euroopa Parlamendi liikme immuuniteedimenetlus. Rahvusvahelise pädevuse omistamine õiguskantslerile ühest küljest kindlasti võimestab õiguskantsleri institutsiooni. Näiteks kui järelevalvatavad mingil põhjusel eiravad õiguskantsleri soovitusi ja ettepanekuid või muul moel kahjustavad institutsiooni, on õiguskantsleri võimalus kasutada rahvusvahelisi kanaleid (nt asjakohase ÜRO organi poole pöördumine) oma seisukoha toetamiseks. Teisalt võib sellel aga olla ka vastupidine mõju. Näiteks on rahvusvahelisel tasandil mitmeid soovitusi, kuidas välislepingutest tuleneva päde-vusega organid oma ülesandeid täitma peaksid. Need piiravad õiguskantsleri valikuvabadust toimumisviiside ja töömeetodite valikul. Seda põhjusel, et vaatamata soovituslikule iseloomule on kõnealused juhtnöörid sageli lähtekohad, mis võetakse aluseks, kui asjakohane rahvus-vaheline organ hindab riigi tegevuse vastavust välislepingule. Lisaks võib rahvusvahelise organisatsiooni hindamisraportites sisalduv võimalik kriitika õiguskantsleri aadressil kahjus-tada tema mainet ja olla omakorda ettekäändeks riigile, miks mitte täita õiguskantsleri seisu-kohti.

11. Õiguskantslerile võrreldes põhiseadusega täiendavate pädevuste andmine on Eesti riigi väiksust ja sellest tulenevat ressursside (sh pädevate ametnike) piiratust silmas pidades võimalik. Küll nõuab õiguskantsleri sõltumatuse põhimõte, et seadusandja ei tohi õiguskants-leri põhiseaduslikku sõltumatust ülemäära piirata, seades talle liigseid kitsendusi või kohus-tades teda täitma ülesandeid, mis ei ole õiguskantsleri põhiseaduslike funktsioonidega ühil-datavad. Lisaülesannete panemine peab olema õigustatav mõne kaaluka põhjusega (vt ka RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08). Oluline on, et lisapädevuste omistamisel õiguskantslerile ei satuks ohtu tema otse põhiseadusest tulenevate ülesannete täitmine ning eeskätt tema kui erapooletu tasakaalustaja positsioon võimude lahususe süsteemis. Loomulikult tuleb ka jälgida, et õiguskantsleri kanteleile eraldatud inim- ja materiaalsed ressursid oleksid kõigi talle pandud ülesannete täitmiseks piisavad.

PARAGRAHV 139

Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Õiguskantsler analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande.

Õiguskantsler teeb Riigikogule põhiseaduse paragrahvides 76, 85, 101, 138, 153 ettenähtud juhtudel ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.

1. PS § 139 lg 1 on üldnorm õiguskantsleri sõltumatuse kohta. Sõltumatuse põhimõtet konkretiseerivad PS §-d 140, 141, 144 ja 145, samuti ÕKS (sõltumatuse garantiide kohta vt täpsemalt § 140, § 141 lg 1 ja § 145 komm-d). Sõltumatus tähendab eelkõige sõltumatust ülejäänud riigivõimu harudest (seadusandlikust, täidesaatvast ja kohtuvõimust) ning hõlmab nii organisatsioonilise, funktsionaalse kui ka finantsilise sõltumatuse. Organisatsiooniline sõltumatus on tagatud järgneva: ametisse nimetamise ja ametist vabastamise alused ja kord, tegevuspiirangud, ametkonna kujundusõigus jms. Funktsionaalne sõltumatus tähistab sisulise tegevuse sõltumatust, s.o õigust ja vabadust valida prioriteetsed tegevussuunad ja võtta seisukohti ametiülesannete täitmisel. Finantsiline sõltumatus hõlmab eelarve kujundamise õigust parlamendi seatud raamides ning materiaalsete vahendite piisavust pandud ülesannete täitmiseks. Sõltumatu kontrolliorganina seisab õiguskantsler väljaspool võimude klassikalist kolmikjaotust, olles teatud kontrolliva funktsiooniga ja tegutsedes tasakaalustajana, et juhtida eri võimuharude tähelepanu põhiseaduslikele probleemidele.

2. Õiguskantsleri sõltumatusest tulenevalt ei ole õiguskantsleri seisukoht sisuliselt kohtulikult vaidlustatav ega kontrollitav, v.a õiguskantsleri taotluse alusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses (vt ka ÕKS § 35¹ lg 3). Järelevalve menetlusnormidest kinnipidamise ja muu tegevuse (nt Õiguskantsleri Kantselei teenistusalased küsimused, samuti juhud, kui õiguskantsler jätab isiku avaldusele vastamata, avalikustab seadust rikkudes isikuandmeid, ei väljasta avalikku teavet vms) üle on siiski mõeldav eeldusel, et sellega ei kaasne ohtu õiguskantsleri sisulise tegevuse mõjutamiseks. Praktikas on isikud vaidlustanud halduskohtus nt õiguskantsleri poolt avalduse läbi vaatamata jätmist, aga ka õiguskantsleri sisulist seisukohta, mille järgi on õigustloov akt põhiseaduspärane ja/või asutuse tegevus õiguspärane. Kõigil juhtudel on kaebus jäetud kas rahuldamata (kui on vaidlustatud võimalikke menetluslikke rikkumisi) või läbi vaatamata (kui on vaidlustatud sisulisi seisukohti). Analoogselt on kohtuliku kontrolli piiratust sisustanud ka Euroopa Kohus EL ombudsmani tegevuse vaidlustamisel (vt nt n-õ juhtkaasust EKo C-234/02 P, *Euroopa ombudsman vs. Frank Lamberts*, 23.03.2004).

3. PS § 139 lg 1 määratleb õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve objektidena seadusandliku riigivõimu õigustloovad aktid (Riigikogu seadused, Vabariigi Presidendi seadlused), täidesaatva riigivõimu õigustloovad aktid (Vabariigi Valitsuse, ministrite, ülikoolide

ja Eesti Panga määrused) ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid (kohaliku omavalitsuse volikogu ning linna- ja vallavalitsuse määrused) (põhiseaduses nimetamata organi normiloomepädevuse kohta vt RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 51 ja otsusele lisatud J. Põllu eriarvamuse p 9). Tegemist on nn abstraktse normikontrolliga. Abstraktsele normikontrollile vastandub konkreetne normikontroll (vt § 149 komm). Õiguskantsleri abstraktne normikontrolli menetlus võib siiski samuti kasvada välja konkreetsest ombudsmani menetlusest või muust pädevusest (nt väärkohtlemise ennetusametuse rolli täitmisest, immuniteedimenetlusest). Abstraktne normikontroll ei ole piiratud temaatiliselt või valdkondlikult, st see hõlmab põhiõiguste riivete kõrval ka riigikorralduslikke küsimusi jms.

4. Õigustloovate aktide üle järelevalve teostamise menetlust täpsustab PS § 142 ning ÕKS III ptk (menetluse kohta vt § 142 komm), samuti ErSS § 40. Õigustloova akti määramine skaaladel üld- ja üksikakt ning välis- ja sisemõjuga akt on praktikas keeruline. Õigustloov akt tähendab õiguse üldakti ehk õigusakti, mis sisaldab õigusnorme – üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju. Õigustloovate aktide hulka kuuluvad ennekõike seadused, seadlused, määrused ja piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud (viimase kohta vt nt RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p-d 45, 46; RKHKo 03.09.2015, 3-3-1-43-15, p 23 jj). Õiguse üldakt, mis on vigaselt vormistatud näiteks korraldusena, kujutab endast siiski õigustloovat akti ning allub õiguskantsleri järelevalvele. Õiguskantsleri järelevalvele alluvad õiguse üldaktid sõltumata sellest, millist nimetust need kannavad või kuidas need on vormistatud. Teisalt, akti vorm ning isegi seadusandja määratud akti liik ei takista kohtul hinnata akti liiki akti sisu järgi. Lisaks võib selline akti liigi määramine olla ise põhiseadusvastane (nt RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10). Nii ei kuulu õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve alla need määrused, mis on oma sisult halduse üksikaktid (RKPJKo 22.11.2010, 3-4-1-6-10). Kui õigusaktis on sätteid, mis sisaldavad, kui ka neid, mis ei sisalda õigusnorme, siis Riigikohtu üldkogu on pidanud sellist õigusakti tervikuna õigustloovaks aktiks (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 12; vrd RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, p 31). Samas ei ole üheselt siiski selge, kas õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalvele allub selline kahetise iseloomuga õigusakt tervikuna või vaid osas, milles see sisaldab õigusnorme. Viidatud kohtuasjas vaidlustas õiguskantsler eelarve konkreetseid kirjeid, mis oma olemuselt on pigem üksiknormid, ning üldkogu jaatas õiguskantsleri normikontrolli pädevust. Põhiseaduslikkuse järelevalvele alluvad ka sellised õigustloovad aktid, mille andjal õigustloova akti andmise pädevust põhiseaduse järgi olla ei tohi (vt ka RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15). Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil ei ole veel olnud võimalust ammendavalt vastata küsimusele, kas õigustloova akti puhul peab tegu olema välismõjuga õiguse üldaktiga või on õigustloovaks aktiks ka sisemised üldaktid.

5. Omaette probleem on, kas ErSS § 40 alusel vaidlustatav „erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldav õigustloov akt“ hõlmab ka erakorralise seisukorra väljakuulutamise otsust. Ilmselt tuleb seda jaatada. Esiteks, kuigi erakorraline seisukord kuulutatakse välja Riigikogu otsusega, on selline otsus oma õiguslike tagajärgede poolest õigustloova olemusega, sest selle tulemusel muutub õigustloovate aktide kohaldumine kogu riigi territooriumil, sh on lubatud intensiivsemad põhiõiguste piirangud (PS § 130) ja valimised ei toimu (PS § 131). Teiseks, erakorralise seisukorra väljakuulutamine peaks alluma

kohtulikule kontrollile. Kuigi ka Riigikogu olemuslikult üksikaktidena käsitletavad otsused alluvad Riigikohtu järelevalvele (PSJKS 3. ptk), on sellise menetluse algatamise õigus igal isikul, kelle õigusi otsus rikub. Ei ole mõistlik võimaldada igaühe kaebeõigust Riigikogu erakorralise seisukorra väljakuulutamise otsuse peale olukorras, kus see puudutab kõiki Eesti territooriumil viibijaid.

6. Seadus ei sätesta otsesõnu õiguskantsleri pädevust algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus õigustloova akti andmata jätmise tõttu. Praktikas on Riigikohus õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetust sisuliselt siiski aktsepteerinud. Näiteks vaatas Riigikohus läbi õiguskantsleri taotluse tunnistada põhiseadusvastaseks erakonna-seaduse sätteid, milles ei sätestatud tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle. Riigikohus leidis, et seadusandja tegevust, mille tulemusena on sätestatud regulatsioon, mis välistab õiguse või pädevuse kasutamise, saab üheaegselt käsitada nii põhiseadusvastaselt piirava regulatsiooni kehtestamisena kui ka põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmisena. Sellises olukorras võib piirava normi vaidlustamine tähendada ka seadusandja tegevusetuse, mis seisneb põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmises, vaidlustamist, kuna olemasolev regulatsioon on põhiseadusvastane põhjusel, et see ei sisalda põhiseadusega nõutavat (RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07; vt ka RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 115).

7. Õigustloova akti andmise ning õigustloova akti andmata jätmise piiritlemine võib praktikas olla keeruline. Õiguskantsler on võimalusel eelistanud vaidlustada seadusandja tegevusetust konkreetsete, olemasoleva seaduse sätete kaudu. See tähendab, et vaidlustatud on sätteid (tervikuna või osaliselt), millega kehtestatud regulatsiooniga on jäetud põhiseadusvastaselt regulatsiooni alt välja osa subjekte või situatsioone, mis peaksid olema regulatsiooniga hõlmatud. Näidetena võib tuua operatiivtehniliste erimeetmete (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94), sotsiaalhoolekande seaduse (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03) ning valimisliitude I asja (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02). Formaalselt taotles õiguskantsler kõigil neil juhtudel siiski seaduse (teatud sätete või osalist) kehtetuks tunnistamist, sest nii näeb ette PSJKS § 6 lg 1 p 1. Õiguskantsler peab näitama, et vaidlustatud norm peaks kuuluma just vaidlustatava akti koosseisu ning on selle aktiga olemuslikult seotud (vt ka RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p-d 45–46; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 18). Seadusandja tegevusetuse vaidlustamise puhul on õigusakti või õigusnormide „asjassepuutuvuse“ (RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 36) hindamine siiski sootuks tinglikum kui konkreetse normikontrolli puhul, kuna võib olla raske või koguni võimatu üheselt väita, et üks või teine regulatsioon, mille puudumise põhiseadusvastasuse kontrolli taotletakse, peaks sisalduma just teatud konkreetsetes seaduses ning ei võiks sisalduda mõnes teises seaduses.

8. PS § 123 lg 1 keelab sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus PS-ga. Õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalvele on allutatud ka Eesti Vabariigi sõlmitavad välislepingud (vt ka § 123 komm, PSTS § 2 komm). Nii võib PJKS § 6 lg 1 p 4 järgi õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks. Seadusandja poolt õiguskantslerile võrreldes põhiseadusega täiendava pädevuse andmine välislepingu vaidlustamisõiguse näol on Riigikohtu hinnangul

kooskõlas põhiseadusega (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 111–118). Välislepingute põhi-seaduspärasuse kontrollimisel on oluline küsimus kontrolliühikest, st kas see toimub enne või pärast seda, kui välisleping muutub riigile rahvusvaheliselt siduvaks. Välislepingu sõlmimine võib toimuda eri viisidel (allakirjutamisega, ratifitseerimisega, heakskiitmisega vms (vt VäSS § 19)), mistõttu on oluline jälgida, millise toiminguga seob seadus järelevalve algusetke. Nii võimaldas 2002–2005 kehtinud PSJKS § 6 lg 1 p 4 redaktsioon sisuliselt üksnes õiguskantsleri järelkontrolli, nähes ette võimaluse pöörduda Riigikohtu poole vaid juba sõlmitud välislepingu põhiseaduspärasuse vaidlustamiseks. Varasem ja hetkel kehtiv seadus näeb ette nii eel- kui ka järelkontrolli võimaluse, seades õiguskantsleri taotluse esitamise eeltingimuseks välislepingu allakirjutamise. Nii näiteks juhul, kui välisleping kuulub peale allakirjutamist ka ratifitseerimisele Riigikogus, saab õiguskantsler sekkuda enne välislepingu lõplikku rahvusvaheliselt siduvaks muutumist. Eelkontroll võimaldab ennetada põhiseadusvastase lepingu sõlmimist ja hilisemaid raskusi, mis võivad tekkida, kui välislepingu põhiseadusvastatus tuvastatakse järelkontrollis.

9. Kuna välislepingut ei saa käsitada seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloova aktina PS § 142 tähenduses, siis ei pea õiguskantsler läbima kohustuslikku kohtueelset menetlust, st enne Riigikohtule taotluse esitamist pöörduma välislepingule alla kirjutanud isiku poole lepingu muutmiseks, sest sel puudub pädevus välislepingu teksti (põhiseadusega kooskõlla viimiseks) ühepoolset muuta (vt ka RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12). Vajadusel saab Riigikohus kasutada PSJKS §-s 12 sätestatud pädevust peatada välislepingu jõustamine kuni Riigikohtu vastava otsuse jõustumiseni, nt peatada välislepingu ratifitseerimismenetlus. Riigikohtul on pädevus tunnistada välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks (aga mitte kehtetuks), pärast mida on välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega.

10. Välislepingu põhiseaduslikkuse hindamine on kaudselt võimalik ka välislepingu ratifitseerimise seaduse kui õigustloova akti PS § 139 lg 1 mõttes põhiseadusele vastavuse kontrolli kaudu. Nii analüüsis õiguskantsler kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seaduse kooskõla konventsiooni enda ning põhiseadusega. Analüüsi tulemusel pöördus õiguskantsler justiitsministri poole soovitusel algatada ratifitseerimise seaduse muutmise, millega tehtaks mõiste „kodanik“ defineerimiseks konventsioonile laiendav deklaratsioon. Selle deklaratsiooniga oluks õiguskantsleri hinnangul tagatud Eestis viibivate välismaalaste põhiseadusest tuleneva perekonnapõhiõiguse parem kaitse.

11. Ratifitseerimise seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustamine on loomulikult võimalik ka oluliste menetlusreeglite rikkumise korral.

12. Õiguskantsleri järelevalve välislepingute põhiseadusele vastavuse üle laieneb ka Euroopa Liiduga liitumise lepingu ning EL aluslepinguid muutvate lepingute kui välislepingute kontrollile (vt selle kohta lähemalt PSTS § 2 komm). Küsimuses uue aluslepingu ratifitseerimisest või seniste aluslepingute muutmisest ei ole põhiseaduslik järelevalve taandata üksnes põhiseaduse aluspõhimõtetele vastavuse või mittevastavuse kindlakstegemisele.

Eesti Vabariik ei ole võtnud PSTS §-ga 2 ega ka liitumislepinguga seisukohta võimalike uute aluslepingute ja aluslepinguid muutvate lepingute ning põhiseaduse õigusliku vahekorra suhtes. Nende välislepingute põhiseaduspärasust tuleb kontrollida samamoodi kui teisi Eesti Vabariigi poolt alla kirjutatud välislepinguid.

13. Oma pädevuse teostamisel peab õiguskantsler arvestama tõsiasjaga, et kui tunnistatakse kehtetuks Eesti õigusnorm, mida nõuab EL õigus, siis ei täidaks Eesti riik Euroopa Liiduga liitumise lepingust tulenevaid kohustusi. See aga ei välista õiguskantsleri võimalust teha ettepanek ka EL õigusega seotud Eesti sätte muutmiseks. EL õigus (sh Euroopa Kohtu praktika) võimaldab mõnikord EL õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel liikmesriigile teatud diskretsiooniõigust. Sel juhul saab õiguskantsler kontrollida, kas mitme võimaliku õigusliku lahenduse hulgast on valitud niisugune, mis on kooskõlas põhiseadusega. Riigikohus on märkinud: „Juhul, kui Euroopa Kohus leiab, et siseriikliku õiguse aluseks olev EL õigus on EL esmase õigusega kooskõlas, [puudub] vajadus nende EL õigusaktide ja üldjuhul ka nende alusel antud Eesti õiguse põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Osaliselt EL õiguse alusel antud Eesti õiguse põhiseaduslikkuse järelevalve võib aset leida eeskätt vaid Eesti õiguse nendes osades, mis ei tulene Euroopa Liidu õigusest.“ (RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 39.) Riigikohtu sõnul on EL õigusega seotud need Eesti sätted, mis tulenevad EL õigusest, täpsustavad või rakendavad seda. Kuna eesmärk on säilitada kooskõla EL õigusega, võib seotud sätet määratleda ka sättena, mille kehtetuks tunnistamine tooks kaasa vastuolu EL õigusega. Samas on võimalik, et EL õigus, sh Euroopa Kohtu praktika, võimaldab EL õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel liikmesriigile teatud diskretsiooniõigust. Sel juhul saab õiguskantsler kontrollida, kas mitme võimaliku õigusliku lahenduse hulgast on valitud niisugune, mis on kooskõlas põhiseadusega.

14. ÕKS § 1 lg 6 järgi teeb õiguskantsler järelevalvet õigusaktide välislepingutele vastavuse üle. See õiguskantsleri pädevus tuleneb PS § 123 mõttest, mis asetab välislepingud hierarhiselt põhiseaduse ja seaduste vahele. Kui õigustloov akt on vastuolus välislepinguga, sõltub põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine siiski sellest, millise õigustloova aktiga ja millise välislepinguga on tegu, sest mitte iga õigusnormi vastuolu välislepinguga ei tähenda põhiseadusvastasust (täpsemalt PS § 123 komm). Välislepingutele vastavuse kontrollipädevus hõlmab ka üksikaktide ja toimingute kontrolli, laienedes seega õiguskantsleri teistele funktsioonidele (nt ombudsman, väärkohtlemise ennetusamet). Lisaks on ühelt poolt põhiseadusest ning teiselt poolt rahvusvahelisest õigusest ja välislepingutest tulenevad argumentid õiguskantsleri menetlustes teineteist täiendavad ning neid kontrolli tasandeid ei ole sageli võimalik teineteisest eristada. Välislepingutest, millele vastavust õiguskantsler oma senises praktikas enim on kontrollinud, võib nimetada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, ÜRO lapse õiguste konventsiooni, Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat, Euroopa sotsiaalhartat ning Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioone. Eriti oluline roll on välislepingutel nn rahvusvaheliste pädevuste puhul (vt XII ptk sissejuhatus).

15. Küsimusi on tekitanud see, kas õiguskantsleril on pädevus teostada järelevalvet õigustloovate aktide vastavuse üle EL õigusele. Õiguskantsler eeldas niisuguse õiguse olemasolu, kui palus Riigikohtul hinnata EKS § 5 lg 1 vastavust Euroopa Ühenduse asutamislepingu

art-le 19 ning selle rakendamiseks antud Euroopa Liidu Nõukogu 19.12.1994 direktiivile 94/80/EÜ. Riigikohus jättis õiguskantsleri taotluse selles osas läbi vaatamata, märkides, et ei õiguskantsleri seadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus anna õiguskantslerile pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist põhjusel, et seadus on vastuolus EL õigusega (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05) (vt ka PSTS § 2 komm). Riigikohus viitas Euroopa Kohtu seisukohale, mille järgi on EL õiguse ülimuslikkus kohaldamise, mitte kehtivuse ülimuslikkus (vt ka PSTS § 2 komm). Kuna EL õigus seda siiski ei takista, on Eesti seadusandja pädevuses otsustada, „kas ta annab õiguskantslerile õiguse kontrollida siseriiklike normide kooskõla Euroopa Liidu õigusega või mitte“ (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 50). On väidetud, et Eesti normide vastavust EL õigusele peaks kontrollima põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, kuna põhiseadust ennast tuleb tõlgendada liidu õiguse valguses. Ometi ei tähenda vastuolu EL õigusega alati vastuolu põhiseadusega. Liidu õigusega ühildamatu Eesti sätte jätkuv kehtimine on vastuolus liitumislepinguga juhul, kui niisuguse sätte säilitamine tingiks ebaselge olukorra, kuna jätaks puudutatud isikud teadmatusse liidu õigusega neile antud võimalustest. Kuna Euroopa Liitu kuulumisel arvestatakse põhiseaduse kohaldamisel liitumislepingust tulenevaid kohustusi, saab õiguskantsler taotleda niisuguse sätte kehtetuks tunnistamist vastuolu tõttu põhiseadusega.

16. Samuti ei saa õiguskantsler kehtiva õiguse järgi taotleda õigustloova akti kehtetuks tunnistamist põhjusel, et see on vastuolus Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga. Esiteks on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele üksnes EL õiguse kohaldamise korral. Teiseks on harta osa EL õigusest ja seega ei tunnistata vastuolu korral hartaga Eesti õigusakti kehtetuks, vaid jäetakse vaidluses kohaldamata. Samas tuleb tunnistada harta erilist iseloomu. Harta ja seda selgitav Euroopa Kohtu praktika on olulised abivahendid põhiõiguste sisustamiseks ka neis olukordades, mis ei ole EL õiguse kohaldamisalas. Kuna õiguskantsler saab tõlgendada põhiseadust ja seadusi harta valguses, võib öelda, et kaudselt kontrollib ta Eesti õiguse vastavust hartale. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on niisugust lähenemist julgustanud. 2014. aastal pöörduti Riigikohtu poole taotlusega tuvastada seaduse vastuolu nii EIÕK kui ka hartaga. Kolleegium käsitas taotlust nõnda, et selles „palutakse hinnata [...] seaduse põhiseaduspärasust, tõlgendades põhiseadust kooskõlas konventsiooni, selle rakenduspraktika ja põhiõiguste hartaga“ (RKPJKm 23.01.2014, 3-4-1-43-13, p 8).

17. ÕKS § 18 lg 1¹ ja PSJKS § 6 lg 1 p 5 järgi kontrollib õiguskantsler ka Riigikogu otsuseid seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta. Kui õiguskantsler leiab, et rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud PS muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus PS-ga või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda, teeb ta Riigikogu otsuse saamisest alates 14 päeva jooksul Riigikohtule ettepaneku tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta. Nagu välislepingute puhul, pöördub ka siin õiguskantsler taotlusega otse Riigikohtusse. Seni Riigikogu vastavaid otsuseid teinud ja ühtlasi ka õiguskantsler seda pädevust kasutanud ei ole. See õiguskantsleri pädevus ei ole põhiseaduses sätestatud, kuid on institutsiooni kui põhiseaduslikkuse kaitsja olemusest tuletatav ja sellega kooskõlas.

18. PS § 139 lg 2 kohaselt analüüsib õiguskantsler talle seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande. Erinevalt § 142 lg-s 1 nimetatud ettepanekust viia õigustloov akt PS või seadusega kooskõlla ei pruugi § 139 lg-s 2 mainitud ettekande aluseks olla seaduse vastuolu PS-ga. Õiguskantsler võib ettekandes osutada nii õigusliku regulatsiooni kui ka riigiasutuste tegevuse puudulikkusele, vastuolulisusele ja laiematele probleemidele õiguskorras. Nii on õiguskantsler juhtinud Riigikogu tähelepanu sellistele ettekande tegemise ajal seadusega pea täiesti reguleerimata valdkondadele nagu sõltuvushäiretega laste rehabilitatsioon või kodutute ajutise peavarju ja varjupaiga teenus, samuti riigilõivu liiga kõrgetele määradele, probleemidele põhihariduse korralduses, valimiskampaaniate rahastamise ja reklaami regulatsiooni ajakohasusele ja põhiseaduspärasusele ning ausa poliitilise konkurentsi tagamise vajalikkusele.

19. PS § 139 lg 2 tõlgendus on aja jooksul olulisel määral muutunud. Põhiseaduse Assamblees leiti, et õiguskantsler peaks valvama seadusandluse ja õigussüsteemi kujunemise järele, ent mitte riigi- ja omavalitsusorganite praktilise tegevuse järele, kuna kardeti, et sel kombel võib uue nime all püsima jääda endisaegne prokuratuur. Ettepanekute analüüsimine „riigiasutuste töö kohta“ lisati Põhiseaduse Assamblees § 139 lg-sse 2 põhjendusel, et iga inimene ei ole võimeline formuleerima oma ettepanekuid seaduste muutmiseks või uute seaduste vastuvõtmiseks. 1993. a õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus kordas § 139 lg-s 2 sätestatud seda lähemalt lahti mõtestamata. Tegelikult puudutasid õiguskantsleri poole pöördunud isikute avaldused peamiselt riigi ja kohaliku omavalitsuse haldustegevusega seonduvaid küsimusi ning vähem õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontrolli. Paraku õiguskantsler neil juhtudel aga inimest aidata ei saanud, sest seadusandja ei olnud talle vastavat pädevust andnud ega menetlust reguleerinud.

20. 1999. a jõustunud uus õiguskantsleri seadus laiendas oluliselt õiguskantsleri pädevust, andes talle nn ombudsmani funktsiooni ehk kontrolli riigi täitevvõimu tegevuse üle isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. 2004. a jõustunud õiguskantsleri seaduse muudatused (RT I 2003, 23, 142) laiendasid neid funktsioone veelgi, lisades järelevalvealuste asutuste hulka riigiasutuste kõrval ka kohaliku omavalitsuse asutused ja organid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning avalikke ülesandeid (seadusega või seaduse alusel) täitvad füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud.

21. Nii on käesolevaks ajaks antud PS § 139 lg-le 2 võrreldes Põhiseaduse Assamblees kavandatuga oluliselt laiendav tõlgendus ja sisu: lisaks seadustes esinevate probleemide analüüsile on sellest sättest välja arendatud ka täidesaatva võimu kontrolli ehk ombudsmani funktsioon.

22. Võib polemiseerida, kas PS § 139 lg 2 mõiste „riigiasutus“ võimaldab õiguskantsleri kontrollile allutada väljapoole riigiasutusi jäävat täitevvõimu. Selline kitsas käsitlus ei ole praeguses õiguslikus olustikus enam siiski põhjendatud, kuna avaliku halduse ülesannete kasvuga on samal ajal kaasnenum vajadus riigil lasuvate kohustuste delegeerimiseks teistele haldusekandjatele (avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused) ja ka eraõiguslikele

isikutele. Isikute õiguste kaitse tagatuse aste avaliku võimu ülesannete täitmisel ei saa ega tohi sõltuda asjaolust, kes konkreetset funktsiooni täidab, sh kas riik on selle delegeerinud või mitte. Nii on PS § 139 lg 2 laiendav sisustamine kahtlemata põhiseaduse ja õiguskantsleri institutsiooni olemusega kooskõlas.

23. Omaette küsimus on, kas põhiseaduslikkuse järelevalve ja ombudsmani funktsioonide kandmine ühes institutsioonis tagab samaaegselt mõlema ülesande efektiivse ja sõltumatu täitmise. Ombudsmanina tegutsedes on õiguskantsler teatud mõttes parlamendi käepikendus, kontrollides seda, kuidas seadused tegelikkuses toimivad ning kas ja kuidas parlamendi legitimeeritud täitevvõim seadusi täidab. Seejuures võib õiguskantsler vajadusel pöörduda lõppastmes ka Riigikogu poole, kui järelevalvealune asutus, organ või isik ei ole õiguskantsleri hinnangul korrektselt tema tehtud ettepanekuid või soovitusi täitnud. Seega eeldab ombudsmani funktsioon kui kontroll täidesaatva võimu üle, et õiguskantsleril oleks parlamendi usaldus. Teisalt on põhiseaduslikkuse järelevalve ülesandesse aga juba eos sisse kirjutatud teatud pinged õiguskantsleri ja Riigikogu vahel – kontrollib ju õiguskantsler siin seadusandjat ennast. Praktikaks ei ole kirjeldatud teoreetiline vastuolu siiski negatiivseid järelemeid kaasa toonud.

24. ÕKS § 33 kohaselt kontrollib õiguskantsler, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava. Riigikohus on õigust heale haldusele tunnustanud PS §-st 14 tuleneva põhiõigusena (RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03). Hea halduse tava tähendab avaliku võimu kohustust tegutseda inimsõbralikult, hõlmates väärtusi, mis ei pruugi olla kohtulikult kaitstavad, kuid mille järgimise üle saab õiguskantsler oma ombudsmani funktsiooni täites valvata, nagu näiteks õiglus, viisakus, abivalmidus. Avalik võim peab inimesega suheldes üles näitama hoolivust, kohtlema teda subjektina, mitte objektina ning aitama igakülgset kaasa tema õiguste ja vabaduste tegelikule kaitsele. Kokkuvõtvalt on hea halduse tava järgimine midagi enam kui pelgalt küsimus õiguspärasusest ning annab laiemalt tunnistust avaliku võimu tegevuse kvaliteedist.

25. Õiguskantsleri ombudsmani menetlus ei asenda kohtumenetlust ega ole õiguskaitsevahendiks EIÕK art 13 või art 35 lg 1 tähenduses. Seda on korduvalt kinnitanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus (nt EIko 4692/04, *Janatuinen vs. Soome*, 20.01.2009; vrd siiski ka Rootsi õiguskantsleri pädevust kahju hüvitamise asjades EIko 60437/08, *Eriksson vs. Rootsi*, 12.04.2012). Küll kasutavad nii Euroopa Inimõiguste Kohus kui ka Riigikohus ombudsmani (õiguskantsleri) tuvastatud ja seisukohti argumentatsiooni põhistamiseks (nt RKHKo 08.12.2016, 3-3-1-55-16, p 10).

26. Õiguskantsleri ombudsmani menetlus on reguleeritud õiguskantsleri seaduses (vt ÕKS 4. ptk). Võrreldes kohtumenetlusega on siin olulisi erinevusi. Nii näiteks võib õiguskantsler erinevalt halduskohtust alustada menetlust mitte üksnes avalduse, vaid ka talle laekunud teabe (nt ajakirjanduses avaldatu) alusel omal algatusel. Menetlus on paindlikum ja vähem formaalne, sh pole õiguskantsleri poole pöördumisel rangeid kaebetähtaegu ega ole vaja tasuda riigilõivu. Nii nagu halduskohtumenetluses, kehtib ka õiguskantsleri menetluses uurimisprintsip, s.o õiguskantsler selgitab välja menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja

vajadusel kogub tõendeid omal algatusel. Peamine õiguskantsleri menetlustoiming on teabe nõudmine, vajadusel ka seletuse ja ütluse võtmine. Õiguskantsler võib vajaduse korral kasutada ka muid menetlustoimingute vorme, sh küsida asja lahendamiseks erialaasjatundja arvamust või teha kontrollkäik järelevalvealusesse asutusse. Oluline erinevus võrreldes kohtumenetlusega on ka kontrollimastaabis – kui kohus hindab üksnes avaliku võimu tegevuse õiguspärasust, kontrollib õiguskantsler ombudsmanina ka hea halduse tava järgimist, mis hõlmab laiemaid väärtusi (vt PS § 14 komm).

27. Õiguskantsleril on ulatuslik otsustusruum menetluse alustamise üle otsustamisel ja menetlustoimingute valikul. ÕKS § 20 lg 1 sätestab eesmärgipärasuse, tõhususe, lihtsuse ja kiiruse põhimõtted, millest johtuvalt peab õiguskantsler diskretsiooniõigust kasutama. Paindlikkus on oluline põhjusel, et õiguskantsleri soovitude järgimine ei ole järelevalvealusele asutusele kohustuslik – nii menetluse alustamise otsustamisel kui ka menetluse käigus peab õiguskantsler nägema ette võimalikke väljundeid ning hindama, kas ja kuidas oleks tema tegevus piisavalt mõjus.

28. ÕKS § 35 kohaselt lõpeb õiguskantsleri menetlus seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Õiguskantsler võib teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks, kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust. Erinevalt kohtulahendest ei ole õiguskantsleri seisukohad aga järelevalvealustele asutustele täitmiseks kohustuslikud. Ka ei ole õiguskantsleril pädevust tunnistada järelevalvealuse asutuse akte kehtetuks ning tal puudub otsene sunnivahendite (karistamine, trahvimine, sunniraha kohaldamine) kasutamise võimalus. Õiguskantsleri seisukohad isiku õiguste rikkumise korral ei ole tagatud mitte sunni, vaid eelkõige tema autoriteedi abil. Kui õiguskantsleri ettepanekut või soovitust ei täideta, võib õiguskantsler teha selle kohta ettekande asutuse üle järelevalvet tegevale asutusele, Vabariigi Valitsusele või Riigikogule. Samuti võib õiguskantsler ettepanekust või soovitusest ning selle täitmisest või täitmata jätmisest teavitada avalikkust.

29. Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga art 3 kohaselt tuleb igal osalisriigil piinamise, julma, ebainimliku ja inimväärikust alandava kohtlemise (edaspidi väärkohtlemise) ennetamiseks luua või nimetada vähemalt üks kinnipidamiskohtadesse korrapäraseid külastusi tegev riigisisene institutsioon ehk riigi ennetusasutus. Ennetusasutusel peab olema vaba juurdepääs kinnipidamiskohtadesse, võimalus ilma teiste juuresolekuta vestelda vabaduse kaotanud isikutega, esitada soovitusi nende kohtlemise ja kinnipidamistingimuste parandamiseks jne. Protokolliga ratifitseerimise seadusega nimetati Eestis ennetusasutuseks õiguskantsler.

30. Ennetusasutuse peamiseks menetlustoiminguks on (regulaarsete) kontrollkäikude tegemine kinnipidamiskohtadesse (vt mõistet protokolliga art-s 4), mille läbiviimiseks on õiguskantsler töötanud välja kindla meetoodika. Nii tehakse kontrollkäike nt sellest järelevalvealuseid asutusi eelnevalt teavitamata ning väljaspool traditsioonilist tööaega, sh öösel ja nädalavahetusel. Kontrollkäikudele kaasatakse nii olutundjaid kui eksperte. Olulisel kohal on

vestlused kinnipidamiskoha töötajate ja ametnikega ning nn silmast-silma intervjuud juhuvaliku teel valitud kinnipidamiskohas viibivate inimestega arvestusega, et oleks esindatud eri soost, eri vanuse ja kultuuritaustaga isikud. Pärast kontrollkäiku koostab õiguskantsler kokkuvõtte, milles tehakse soovitusel ja ettepanekud kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele; need kokkuvõtted avaldatakse ka õiguskantsleri veebilehel.

31. Lisaks kontrollkäikudele peab ennetusasutus tegelema ka muu ennetustööga. Esiteks on tarvis tõsta nii järelevalvatavate asutuste kui ka laiema avalikkuse teadlikkust väärkoheldamisest ja selle vastu võitlemise vajalikkusest. Teiseks tuleb analüüsida nii õigustloovaid akte kui ka nende eelnõusid, samuti mis tahes muid reeglistikke (nn poliitikadokumendid, asutusesisesed juhendid jms) ennetamiseks puudujääke, mis võivad avada tee väärkoheldamisele või seda soodustada. Ennetusasutuse funktsiooni täitmisest võib välja kasvada ka ombudsmani või põhiseaduslikkuse järelevalve, s.o normikontrolli menetlus, nt kui kontrollkäigul selgub, et ametnik on rikkunud konkreetse inimese õigusi või et ametnike töö tegevuse aluseks olev õigustloov akt on põhiseadusvastane. Ennetusasutus peab koostama ka aastaülevaateid oma tegevusest, mis esitatakse ÜRO asjakohasele organile – väärkoheldamise ennetamise alamkomiteele (SPT – Subcommittee on Prevention of Torture).

32. PS § 139 lg-s 3 nimetatud ametiisiku – Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme – saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Kriminaalvastutusele võtmist tuleb seejuures vaadelda ajas kulgeva protsessina, mis algab ametiisiku suhtes süüdistusakti koostamise (KrMS § 226 lg 1) või temaga kokkuleppe sõlmimisega (KrMS § 245) ja lõpeb kohtuotsuse jõustumise või kriminaalmenetluse lõpetamisega (vt § 76 komm 13). Õiguskantsleri ettepanekut Riigikogule anda nõusolek mõne kommenteeritavas paragrahvis nimetatud ametiisiku kohta süüdistusakti koostamiseks reguleerivad täpsemalt KrMS 14. ptk ja 14¹ ptk, RKLS 4. ptk ja RKKTS 18. ptk. Sama korda tuleb kohaldada ka siis, kui õiguskantsleril palutakse teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek kommenteeritavas paragrahvis nimetatud ametiisikuga KrMS §-s 245 nimetatud kokkuleppe sõlmimiseks või esimeseks menetlustoiminguks, mis tehakse isiku suhtes pärast tema asumist immuniteeti andvale ametikohale, kui süüdistusakt on koostatud või kokkulepe sõlmitud enne seda (vt § 76 komm-d 13–14).

33. Õiguskantsler otsustab Riigikogule ettepaneku tegemise riigi peaprokuröri põhjendatud taotluse alusel ühe kuu jooksul taotluse saamisest arvates. Vajaduse korral tutvub õiguskantsler kriminaaltoimiku materjaliga, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid. Õiguskantsler võib jätta ettepaneku Riigikogule tegemata ja riigi peaprokuröri taotluse põhjendatult tagastada üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu. Teiste ametiisikute puhul peale Riigikogu liikme on ettepaneku tegemata jätmise alusena eraldi välja toodud süüdistuse esitamise poliitiline erapoolikus (vrd KrMS § 378 lg 6 ja § 382^o lg 3). Süüdistuse poliitiline erapoolikus võib siiski ka Riigikogu liikme puhul olla aluseks jätta ettepanek Riigikogule tegemata. Täpsemaid juhiseid valiku tegemiseks seadus õiguskantslerile ei anna. Tulenevalt immuniteedi olemusest, aga ka süütuse presumptsiooni põhimõttest, ei saa õiguskantsler hinnata kuriteokahtluse tõendatust ega – vähemalt mitte üldjuhul –

ka seda, kas riigi peaprokuröri taotluses kirjeldatud tegu on kuriteona karistatav. Eeskätt tuleks õiguskantsleril Riigikogule ettepaneku tegemise otsustamisel lähtuda sellest, kas on alust arvata, et süüdistus on esitatud ebakohasel motiivil ametiisiku mõjutamiseks või kättemaksuks (*fumus persecutionis*) (vt ka § 76 komm 16). Õiguskantsleri kui sõltumatu ametiisiku kontroll on eriti oluline juhtudel, kui võib eeldada, et parlamendiametnik on poliitilistel põhjustel meelestatud kahtlustatava suhtes erapoolikult ja negatiivselt (opositsiooni kaitse). Lahendamaks küsimust, kas teha Riigikogule kommenteeritava paragrahvi lg-s 3 nimetatud ettepanek, on vähemalt osaliselt kasutatavad kriteeriumid, mille on välja pakkunud Veneetsia komisjon oma raportis (vt § 76 komm 1) parlamendiliikme puutumatus eestvõtmise või säilitamise üle otsustamiseks.

34. Kuigi see põhiseadusest otseselt ei tulene, paneb ÕKS § 1 lg 3¹ õiguskantslerile ka ülesande otsustada, kas teha Euroopa Parlamendi presidendile ettepanek Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks. See pädevus tuleneb Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide protokolliga art-st 9 ja Euroopa Parlamendi kodukorra art 9 lg-st 1 koostoimes PSTS §-ga 2, mille järgi Eesti kuulumisel EL-i kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

35. KrMS § 382² lg 4 sätestab, et Riigikogu hoonetes läbiotsimiseks ning seal leitud asitõendite, dokumentide ja sidevahendite kaasa viimiseks ning Riigikogu serverites asuva Riigikogu liikme tööalase kirjavahetuse väljaandmiseks on vajalik riigi peaprokuröri kirjaliku põhjendatud taotluse alusel antud õiguskantsleri nõusolek. Tegemist on ühe abinõuga Riigikogu liikme üldise puutumatus (§ 76 ls 1) kaitseks (vt § 76 komm 4 jj). Ehkki põhiseadus õiguskantsleri sellist pädevust ette ei näe, võib Riigikohtu praktika valguses eeldada, et õiguskantslerile kõnealuse ülesande andmine ei ole põhiseadusega vastuolus (vrd RKPJKO 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p-d 44–52).

36. KS § 91 lg 2 p 2 kohaselt on õiguskantsleril õigus distsiplinaarsüüteo tunnuste ilmne misel algatada distsiplinaar menetlus kõigi kohtunike (maakohtu, halduskohtu, ringkonnakohtu ja Riigikohtu kohtunike) suhtes. Distsiplinaar meneluse algatajana võib ta koguda distsiplinaar asja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja nõuda seletusi. Distsiplinaar meneluse algatatakse juhul, kui õiguskantsler leiab, et kohtunik on jätnud süüliselt ametikohustuse täitmata või ei ole täitnud seda kohaselt või on toime pannud vääritud teo. Otsust kohtuniku õigeks- või süüdimõistmiseks distsiplinaarsüüdistuses ei tee mitte õiguskantsler, vaid Riigikohtu juures töötav distsiplinaar kolleegium. Käesoleva PS kommenteeritud väljaande ilmumise hetkeks on õiguskantsler esitanud distsiplinaarsüüdistuse neljal korral (aastatel 2004, 2006, 2010 ja 2011). Kaudselt toetab selle funktsiooni täitmist ka õiguskantsleri või tema poolt nimetatud esindaja kuulumine kohtute haldamise nõukotta KS § 40 lg 1 alusel.

37. Õiguskantsleri pädevus kohtunike suhtes distsiplinaar menelust algatada ei tulene põhiseadusest ega õiguskantsleri seadusest ning võib tekitada poleemikat. Esiteks muudab selle probleemseks põhiseadusest tulenev keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisse, mille ainupädevus kuulub PS § 146 järgi kohtule. Piiri tõmbamine sisulises õigusemõistmises ette

tulnud vigade (mille korrigeerimine on võimalik edasikaebemenetluses) ja distsiplinaarkorras karistatavate süüliste tegude vahel ei ole praktikas alati kerge. Teiseks on õiguskantsler normikontrolli asjades Riigikohtu eelastmeks ning ei saa välistada, et õiguskantsleri taotlusi Riigikohtus arutavad kohtunikud, kelle suhtes on õiguskantsler algatanud distsiplinaarmenetluse või kaalub selle algatamist.

38. Kirjeldatav õiguskantsleri funktsioon on siiski oluline, kuna õiguskantsler on ainus kohtusüsteemiväline organ (teised menetluse algatajad on kohtute esimehed ja Riigikohtu üldkogu), kes saab kohtunike distsiplinaarasju algatada. Teatud olukorras võib taoline süsteemiväline sisend osutada hädavajalikuks. Kuna distsiplinaarmenetluse algatamisõiguse isikuid on mitu, siis selleks, et välistada menetluste dubleerimine, teavitavad õiguskantsler ja Riigikohtu esimees teineteist laekunud avaldustest ning väljakujunenud tava kohaselt küsib õiguskantsler järelevalvealuselt kohtunikult seletusi kohtu esimehe kaudu.

39. Igaüks, kes leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud, võib pöörduda õiguskantsleri poole lepitusmenetluse algatamiseks. Õiguskantsleri pädevus diskrimineerimisvaidluste lahendamisel eristub teistest funktsioonidest selle poolest, et tegu on ainsa ülesandega, kus õiguskantsler saab sekkuda kahe erasiku vahelisse vaidlusse – kõigi teiste puhul on üheks osapooleks avalik võim. Niinimetatud lepitusmenetluse funktsiooni eesmärk oli luua võimalikult lihtne, kiire ja efektiivne vaidluse lahendamise võimalus alternatiivina kohtumenetlusele. Õiguskantsleri lepitusmenetluse kasuks otsustamisele oleks osapooli pidanud kallutama asjaolud, et menetlus on konfidentsiaalne ning vabatahtlik, st nii algataja kui ka vastustaja võivad igal ajal lepitusmenetlusest loobuda. Kui pooled on lepitusmenetluse tulemusel jõudnud kokkuleppele, kinnitab õiguskantsler selle. Kinnitatud kokkulepe on pooltele täitmiseks kohustuslik ning kohtus vaidlustatav üksnes juhul, kui õiguskantsler on oluliselt rikkunud lepitusmenetluse normi. Praktikas ei ole seadusandja tahe lepitusmenetluse kujundamisel siiski realiseerunud – avaldusi on vähe ning käesoleva PS kommenteeritud väljaande ilmumise hetkeks ei ole ükski menetlus lõppenud kinnitatud kokkuleppega.

40. ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 4 esimene lause sätestab, et osalisriigid võtavad kasutusele kõik vastavad seadusandlikud, administratiivsed ja teised abinõud tagamaks selles konventsioonis tunnustatud õiguste täitmist. Kõnealusest normist on ÜRO lapse õiguste komitee tuletanud, et konventsiooni liikmesriikides tuleb lapse õiguste kaitse ja edendamise teha ülesandeks sõltumatule institutsioonile. Riigikogu pani lapse õiguste kaitse ja edendamise ehk nn lasteombudsmani ülesanded Eestis õiguskantslerile.

41. Lasteombudsman peab seisma selle eest, et avalik võim võtaks lapsi kui iseäranis haavatavat ühiskonnagruppi puudutavates kõigis otsustes ja tegevustes arvesse lapse õigusi ning lähtuks lapse parimatest huvidest. Õiguskantsler saab lapse õiguste kaitsel kasutada oma mõlema põhifunktsiooni – nii normikontrolli kui ka ombudsmani – väljundeid. Nii näiteks on õiguskantsler analüüsinud põhiseaduslikkuse järelevalve korras lapse ja vanema suhtluskorra täitmise regulatsiooni, sõltuvushäirega laste rehabilitatsiooniteenuse normistikut, kaalutlusvõimelise alaealise õigust anda nõusolek psühhiaatrilise abi saamiseks. Laiemate teemadena on valminud ülevaade lapsesõbraliku tervishoiu kohta ning analüüsid

asenduskoduteenuse ja saatjata varjupaigataotlejatest alaealiste olukorra kohta Eestis. Lasteombudsmani äärmiselt oluliseks ülesandeks on ka nii laiema avalikkuse kui ka vahe-
tult lastega tegelejate aktiivne koolitus- ja teavitustegevus ning diskussioonide tõstatamine
ühiskonnas (nt koolivägivald, kehaline karistamine, poliitiline agitatsioon koolis, lapse-
sõbralik menetlus politseis). Kõik suuremad algatused toimuvad laste ja noorte osalusel.
Ellu on kutsutud nõuandev kogu, kuhu kuuluvad laste- ja noorteorganisatsioonide esindajad.
Lisaks kaasatakse lapsi ja noori, kel teatud teemal kogemusi (nt valimisvalvuritena, patsien-
tidena, digimaailmas tegutsejatena).

42. 2015. a jõustusid ÕKS muudatused, mille järgi on õiguskantsleri ülesanne teha järele-
valvet täidesaatva riigivõimu asutuste üle nende poolt varjatult isikuandmete ja nendega
seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel. 2020. a täien-
dati ÕKS veelgi, kohustades õiguskantslerit vähemalt iga kahe aasta tagant tegema järele-
valvet KKS ja JAS alusel tehtud varjatud toimingutest isiku teavitamata jätmise põhjendatuse
üle. Tegu ei ole uue pädevusega – õigus kontrollida avaliku võimu poolt andmete varjatud
töötlemisega seonduvat oli õiguskantsleril ka varem ombudsmani rolli täites. Samuti analüüsis
õiguskantsler varasemalt ning saab analüüsida ka edaspidi asjakohase regulatsiooni põhi-
seaduspärasust normikontrolli raames. Seadusemuudatused näitavad siiski seadusandja
selget soovi, et õiguskantsler valdkonnaga tegeleks. Põhjuseks on asjaolu, et isikuandmete
töötlemise varjatuse tõttu ei saa inimesed enda õiguste kaitseks abinõusid üldjuhul ise võtta.
Infoühiskonna arenedes ning võitluses terrorismi ja äärmuslusega on varjatud andmetööt-
lusel aga üha suurem roll avaliku korra ja julgeoleku kaitses.

43. Õiguskantsleri kontroll hõlmab kriminaalmenetluslikku ja ka korrakaitse (sh julge-
olekuasutuste) andmetöötlust. Nii nagu teiste pädevuste puhul, võib õiguskantsler menet-
lust alustada nii avalduse alusel kui ka omal initsiatiivil, analüüsides seaduse rakendamist
süsteemselt mõne asutuse või teema lõikes. Kuna põhiseadusest ja seadusest tulenevalt
peab teatud juhtudel andma isikuandmete varjatud töötlemiseks loa kohus, ei ole lõpuni
selge, kuivõrd PS §-st 146 tulenev õigusemõistmisse sekkumise keeld piirab õiguskantsleri
kontrollipädevust. Riigikohtu üldkogu senine õigusemõistmise määratlus siin paraku abiks ei
ole (nt RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13). Riigikohtu krimi-
naalkolleegium on leidnud, et kohtueelses menetluses menetlustoimingute tegemiseks
nõutavad kohtu load (seega ka jälitustoimingute tegemiseks antavad load) ei ole käsitatavad
õigusemõistmisena materiaalses tähenduses (vt RKKKm 13.06.2016, 3-1-1-34-16, p 26).
ÕKS § 25 lg 2 kohustab jätma avalduse läbi vaatamata, kui sama küsimust on kohus analüü-
sinud või analüüsimas, mistõttu on õiguskantsleri järelevalvepädevus riivatud isikute pöör-
dumiste alusel selle võrra piiratud. Seadus ei ole laiendanud seda piirangut õiguskantsleri
omaalgatuslikele menetlustele. Kui varjatud andmetöötuse kontrolli raames ilmneb kohtu-
niku võimalik distsiplinaarsüütegu, võib õiguskantsler kasutada oma õigust distsiplinaar-
menetluse algatamiseks.

44. 2019. aastast täidab õiguskantsler Eesti riikliku inimõiguste kaitse ja edendamise
asutuse (ingl enam tuntud lühendiga NHRI) ülesandeid. Sellealase tegevuse lähtekohad
on paika pandud ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga vastu võetud nn Pariisi printsiipides.

Samast ajast täidab õiguskantsler ka puuetega inimeste õiguste edendamise, kaitse ja seire organi funktsioone PIÕK art 33 alusel. Abistamaks õiguskantslerit nimetatud ülesannete täitmisel tegutsevad õiguskantsleri juures valdkonnas pädevatest inimestest koosnevad nõukojad. Kuigi normikontrollil, ombudsmani ülesannetel ja teistelgi eespool põhjalikumalt käsitletud funktsioonidel on mitmeid kattuvaid tegevusi inimõiguste ja puuetega inimeste õiguste kaitse ja edendamisega, lisandus viimati mainitutele õiguskantslerile ka mõningaid lisakohustusi, nt edendustöö, avalikkuse teadlikkuse tõstmine, tihedam koostöö kodanikuühendustega.

PARAGRAHV 140

Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks.

Õiguskantslerit saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.

1. PS § 78 p 11 kohaselt kuulub Riigikogule ettepaneku tegemine õiguskantsleri ametisse nimetamiseks Vabariigi Presidendi pädevusse. Selline korraldus, kus eelotsus õiguskantsleri isiku valikul kuulub riigipeale ning lõppotsus sõltub Riigikogust, on üheks õiguskantsleri sõltumatuse tagatiseks, välistades ametikoha täitmise erakondadevahelise kokkuleppe alusel erakondade endi kandidaatidega ning vältides ametikoha politiseerimist. Õiguskantsleri ametisse nimetamiseks peab president leidma isikuumadustelt sobiva kandidaadi, arvestades ühtlasi ÕKS §-s 6 õiguskantslerile esitatavaid nõudeid. Viidatud normi kohaselt peab õiguskantsler olema kõrgete kõlbeliste omadustega teovõimeline Eesti kodanik, kes valdab vabalt riigikeelt, kellel on akadeemiline kõrgharidus õigusteaduses ning kes on kogenud ja tunnustatud jurist.

2. Seadus kehtestab õiguskantsleri kandidaadi staatuse. Selle omandab isik, kellele Vabariigi President on teinud ametisse kandideerimise ettepaneku ning kes on andnud kirjaliku nõusoleku kandideerimiseks. Riigi julgeoleku huvides on kehtestatud nõue, et õiguskantsleri kandidaat peab juhul, kui tal ei ole kehtivat juurdepääsuluba täiesti salajase taseme riigisaladusele juurdepääsuks või ametikohajärgset õigust juurdepääsuks kõigile riigisaladuse tasemetele, enne Riigikogu poolt õiguskantsleriks nimetamist läbima julgeolekukontrolli, mida teeb Kaitsepolitseiamet JAS-s ettenähtud korras. Julgeolekukontrolli tulemusena kogutud andmed koos arvamusega õiguskantsleri kandidaadi vastavuse kohta riigisaladusele juurdepääsu loa andmise tingimustele esitatakse Vabariigi Presidendile. Vabariigi President ei ole oma otsustuses esitada kandidaat Riigikogule õiguskantsleri ametisse nimetamiseks siiski formaalselt julgeolekukontrolli tulemustega ja Kaitsepolitseiameti arvamusega seotud, sest selline seotus läheks vastuollu võimude lahususe printsibiiga, piirates ülemäära Vabariigi Presidendi ja Riigikogu põhiseaduslikku pädevust ning võiks mõjutada ka tulevase õiguskantsleri sõltumatust. Õiguskantsleri juurdepääs riigisaladusele on ametikohajärgne. Tema juurdepääs riigisaladusele ei sõltu julgeolekukontrolli tulemustest, ka ei vaja ta eraldi juurdepääsuluba. Seadus loetleb siiski salastatud välisteabe ja riigisaladuse liigid, millele õiguskantsleril juurdepääs puudub.

3. PS ei sätesta, et üks isik ei või olla õiguskantsler mitu ametiaega järjest. Ametisoleku aeg seitse aastat on üks sõltumatuse juriidilise tagamise mehhanisme, mille juures peetakse silmas, et ametiaeg oleks mõeldukalt pikk. Käesoleva kommenteeritud väljaande ilmumise hetkeks ei ole Riigikogu ühtegi õiguskantslerit üle ühe ametiaja ametisse nimetanud.

4. Õiguskantsleri volituste lõppemise alused on olulised, tagamaks institutsiooni sõltumatus. PS § 140 lg 2 koostoimes ÕKS § 11 lg-ga 4 sätestab, et õiguskantslerit saab ametist tagandada tahtlikult toimepandud kuriteo eest süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumise päevast või üksnes ettevaatamatuse tõttu toime pandud kuriteo eest süüdi mõistva kohtuotsuse, millega on ette nähtud vabaduskaotuslik karistus, jõustumise päevast. ÕKS § 8 p 4 koostoimes §-ga 10 näeb ette võimaluse lõpetada õiguskantsleri volitused ka Vabariigi Presidendi taotlusel Riigikohtu üldkogu otsusega, kui õiguskantsler on haiguse tõttu või muul põhjusel kuus kuud järjest kestvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid. Veel lõppevad õiguskantsleri volitused seitsmeaastase ametiaja möödumisel, tema tagasiastumisel (sellest tuleb teavitada Vabariigi Presidendi vähemalt neli kuud ette) ning tema surma korral. Seega puudub Riigikogul võimalus õiguskantslerit poliitilistel või muudel põhjustel ametist vabastada.

5. Märkimisväärne õiguskantsleri sõltumatuse garantii on ÕKS § 12 lg 1 p-s 2 sätestatud keeld osaleda ametisoleku ajal erakondade tegevuses (vt ka § 144 komm). Iseküsimus on, kas erakonnana tuleb siin mõelda erakonda EKS mõttes või erakonda PS mõttes – viimane hõlmab ka valimisliitu (vt PS § 48 komm). Keeldu „osaleda erakondade tegevuses“ tuleb tõlgendada laialt, st lisaks keelule olla erakonna liige tähendab see näiteks ka keeldu kandideerida erakonna nimekirjas valitavasse esinduskokku või teha mõnd erakonda toetavat kampaniaat. See keeld laieneb ka õiguskantsleri asetäitjatele-nõunikele ja nõunikele.

PARAGRAHV 141

Õiguskantsleril on oma kantselei juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks.

Õiguskantsler võib sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest.

1. Õiguskantsler on ametkonna ainuisikuline juht. PS alusel on õiguskantsleril kantselei juhtimisel samad õigused, mis seadusega on antud ministrile ministeeriumi juhtimisel. Seadusandja ei saa ministri pädevust ministeeriumi juhina reguleerides siiski seada õiguskantslerile piiranguid, mis on vastuolus tema sõltumatusega. Õiguskantsleri tegevus kantselei juhina on sätestatud ka ÕKS §-s 36, mille kohaselt kinnitab õiguskantsler kantselei juhina nt kantselei põhimääruse, struktuuri jms sisedokumentid. Õiguskantsleri Kantselei koosseisus on lisaks õiguskantslerile kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, kantselei direktor, osakonnajuhatajad-nõunikud, vanemnõunikud, nõunikud, nooremnõunikud ja teised kantselei teenistujad. Õiguskantsleri institutsiooni sõltumatuse võimestamiseks näeb ÕKS ette nõunike ja asetäitja-nõunike tegevuspiirangud, mis on rangemad kui nn tavaametnikel (nt erakonda kuulumise keeld). Kui 1993. a lõpus pärast institutsiooni taasasutamist töötas kantseleis 16 teenistujat, siis nüüdseks on see arv mitmekordistunud. Tagamaks õiguskantsleri organisatsioonilise ja

finantsilise sõltumatuse tõhus kaitse, tuleks ÕKS 5. ptk Õiguskantsleri Kantselei juhtimise regulatsiooni kriitiliselt hinnata ning vähendada liialt detailseid ettekirjutusi, nt ametinimetustele, sisedokumentidele jms.

2. Õiguskantsleri ülesannete täitmine läheb õiguskantsleri asetäitja-nõunikule üle juhul, kui õiguskantsler ei saa oma ametiülesandeid ajutiselt täita, ning ka juhul, kui õiguskantsleri volitused on lõppenud ja uus õiguskantsler ei ole veel ametisse astunud. Õiguskantsleri asetäitja-nõuniku positsioon on Eesti õiguskorras ainulaadne. ÕKS § 37 lg 1 kohaselt nimetab Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul ametisse kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku. Riigikogupoolne ametisse nimetamine on oluline institutsiooni sõltumatuse garantii. Lisaks saab õiguskantsler end vajadusel menetlusest asetäitja-nõuniku kasuks taandada kahjustamata institutsiooni erapooletust ja autoriteeti.

3. Kuigi põhiseadus õiguskantsleri asetäitja-nõunikuga seonduvat ei reguleeri, on tema ametist tagandamise, volituste lõppemise, julgeolekukontrolli ja riigisaladusele juurdepääsu ning sõltumatust tagavate tegevuspiirangute regulatsioonid ÕKS alusel pea samad mis õiguskantsleri kui põhiseadusliku institutsiooni kandja enda puhul. See on õigustatud tulenevalt eelviidatud õiguskantsleri asendamise kohustusest, st asetäitja-nõuniku ametikohale kandideerivate ja selles ametis olevale isikule nõuete kehtestamisel saab ja tuleb seadusandjal lähtuda sellest, et asetäitjal tuleb teatud olukordades õiguskantslerit asendada. Erinevalt õiguskantslerist ei määra seadus õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametiaja kestust, kuid ÕKS § 37 lg 3 p 3 järgi vabastatakse asetäitja-nõunik ametist uue õiguskantsleri poolt esitatud uue õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse astumise päevast. Nimetatud säte üksnes grammatiliselt tõlgendades võib näida, et õiguskantsleri asetäitja-nõunikku ei saa selle sätte alusel ametist vabastada enne, kui Riigikogu on nimetanud ametisse uue õiguskantsleri, välistades seega näiteks ametist vabastamise usalduse kaotuse või vastastikuse sobimatuse tõttu. Sisuliselt on aga selle sätte mõte vastupidine, andes õiguskantslerile oma asetäitjate valikul vabad käed.

4. ÕKS § 36 lg 3 järgi otsustab kantselei teenistujatele allkirjaõiguse andmise ja selle ulatuse õiguskantsler. Oluline on silmas pidada ka ÕKS § 20 lg 2, mille kohaselt võib õiguskantsler volitada ÕKS IV peatükis „Järelevalve põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle“ ettenähtud toiminguid sooritama õiguskantsleri asetäitja-nõuniku või nõuniku. Ka võib õiguskantsler määrata mõne kitsama põhiõiguste valdkonna kontrollimisega tegelema kindla nõuniku (ÕKS § 38 lg 5) ning määrata nõunikke n-õ kohapeale maakondadesse (ÕKS § 38 lg 6; praktikas on olnud esindusi Tartus, Ida-Virumaal ja Pärnus). Tulenevalt eeltoodust võib küsida, kui suures ulatuses tohib õiguskantsler delegeerida talle põhiseadusest ja seadusest tulenevaid pädevusi oma nõunikele. Selge on, et õiguskantsleri menetlustoiminguid (nt kontrollkäike) võivad õiguskantsleri volitusel teha ka õiguskantsleri nõunikud iseseisvalt ning järelevalvelustel asutustel tekib koostöökohustus seeläbi otse õiguskantsleri nõunike ees. Teisalt tuleb silmas pidada õiguskantsleri ja eriti ombudsmani institutsiooni monokraatlikku iseloomu, mistõttu liigne pädevuste delegeerimine võib lõppkokkuvõttes hakata kahjustama institutsiooni autoriteeti. Suhteliselt ulatusliku delegeerimise kasuks räägib aga asetäitja-nõunike ametisse nimetamine Riigikogu poolt. Praktikas on õiguskantsleri volituste osaline delegeerimine aset

leidnud – nii on delegeeritud teatud nõunike pädevusse menetluse alustamisest keeldumisi ja avalduste läbi vaatamata jätmisi puudutavate vastuste allkirjastamine, samuti osa menetlustoiminguid (nagu teabe nõudmine järelevalvealuselt asutuselt).

5. PS § 141 lg-s 2 sätestatud õiguskantsleri sõnaõigus Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel võimaldab õiguskantsleril kontrollida õigustloovate aktide põhiseaduslikkust eelkontrolli vormis. Õiguskantsleri sõnaõigusele ei ole PS-s piiranguid seatud.

6. ÕKS § 2 lg-st 2 johtuvalt on õiguskantsleril elektrooniline juurdepääs kõigile Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungite materjalidele. Sellega tagatakse õiguskantsleri teavitamine õigustloovate aktide vastuvõtmisest ja õigusloomeprotsessist tervikuna. Õiguskantsler on hoidunud olulise põhjuseta õigusloomeprotsessi siiski sekkumast. Oma sõnaõigust on õiguskantsler kasutanud Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu komisjonide istungitel sisuliselt konsultatiivse iseloomuga eelkontrolli käigus eesmärgiga hoida ära seaduseelnõu või määruse vastuolu PS-ga või määruse vastuolu seadusega. Juriidilist nõu on ta andnud eriti keerulistes isikute põhiõigustesse ja -vabadustesse puutuvates küsimustes.

7. Sõnaõigust Riigikogus ja selle komisjonides on õiguskantsler senise praktika kohaselt kasutanud, esinedes Riigikogus ettekandega, kui arutamisel on tema ettepanek viia seadus või otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega, samuti juhul, kui õiguskantsler on teinud Riigikogule ettekande seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta. Heaks tavaks on kujunenud ka õiguskantsleri või tema nõunike sõnaõigusega osavõtt neist Riigikogu komisjonide istungitest, kus arutatakse põhiseaduslikkuse järelevalve ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seisukohast eriti olulisi eelnõusid. Õiguskantsleri sõnaõiguse kasutamine Riigikogus on mõeldav ka selleks, et teha kokkuvõtte mingi ulatusliku sisulise analüüsi tulemustest või esitada tähtsas riigielu küsimuses tehtud uurimisaruanne või muu raport, mis teadvustab probleemi või mis nõuab analüüsi tulemusena Riigikogu otsustusi.

8. Vastavalt PS §-le 74 ning ÕKS §-le 3 vastab õiguskantsler suuliselt ka Riigikogu liikmete arupärimistele. RKKTS § 139 lg 1 kohaselt peab arupärimine puudutama õiguskantsleri võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist. Lisaks arupärimistele peab õiguskantsler RKKTS § 147 lg 1 järgi vastama ka tema võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks esitatud Riigikogu liikmete kirjalikele küsimustele. Kirjaliku küsimuse ja arupärimise instituudi raames on põhjendatud õiguskantslerile esmajoones selliste küsimuste esitamine, mis seonduvad õiguskantsleri tegevuse ja ametkonna juhtimisega. Arupärimise ja kirjaliku küsimuse instituudi eesmärk ei ole saada vastus teemal, millega õiguskantsleril varasem kokkupuude puudub. Seda põhjusel, et nii õigustloova akti põhiseaduspärasuse kui ka ombudsmani menetluse raames haldusaktide ja toimingute kiiranalüüs vastamiseks arupärimisele ja kirjalikule küsimusele vastamiseks ettenähtud lühikese tähtaja jooksul ei võimalda üldjuhul selgitada välja kõiki asja lahendamiseks vajalikke asjaolusid ega kuulata ära osapoolte seisukohti.

9. Õiguskantslerile seatud ootuses teha üheaegselt nii efektiivset eelkontrolli kui ka sõltumatut järelevalvet on kindlasti sisemine vastuolu. Kuigi eelkontrolli funktsiooni täitmine võimaldab muuta põhiseadusvastast eelnõu enne selle vastuvõtmist, on nii võimude lahususe

põhimõtet kui ka õiguskantsleri kantselei piiratud ressursse arvestades vajalik silmas pidada, et eelkontroll on siiski vaid täiendav võimalus tagada seaduste ja määruste õiguspärasus. Eelkontrolli käigus keskendub õiguskantsler vaid eelnõu ilmselgelt põhiseadusega vastuolus olevatele sätetele. Ka tuleb arvestada, et õiguskantsleri eelkontrolli vormi tõttu on õiguslik analüüs ajaliselult piiratud. Õiguskantsler ei ole oma eelkontrolli käigus antud hinnangutega seotud määral, mis takistaks tal oma seisukohta hiljem muuta konkreetsete kaasuste lahendamisel. Samuti ei saa õiguskantsler võtta sisuliselt seadusandliku võimu funktsiooni ega kirjutada Riigikogule või Vabariigi Valitsusele ette põhiseaduspäraste normide sisu. Vastasel korral riivataks oluliselt nii võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiipi kui ka õiguskantsleri sõltumatust põhiseaduslikkuse järelevalvel. Õiguskantsleri tegevus õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse hindamisel toimub eeskätt ikkagi järelekontrolli vormis.

PARAGRAHV 142

Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla.

Kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks.

1. Õiguskantsleri normikontrolli menetlusel on kaks etappi:

- 1) õiguskantsleri järelevalve õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle, mille käigus kujundab õiguskantsler eelhinnangu akti põhiseaduspärasuse kohta. Formaalselt teostatakse nimetatud järelevalvet küll PS § 139 lg 1, mitte § 142 alusel, kuid lugemise hõlbustamiseks on ka selle menetluse eripära analüüsitud järgnevat esimeses käesoleva paragrahvi komm-des;
- 2) kui õiguskantsleri hinnangul on akt põhiseaduse või seadusega vastuolus, alustab ta PS § 142 alusel menetlust.

2. ÕKS § 15 järgi on igaühel õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Sisuliselt on õiguskantsleri poole pöördumise näol tegemist populaarkaebusega, sest pöörduja ei pea näitama, kas ja kuidas kontrollitav õigustloov akt rikub tema subjektiivseid õigusi. Avaldaja peab siiski esitama avalduses põhjendused, milles ta näeb õigustloova akti vastuolu põhiseaduse ja seadusega. ÕKS näeb ette kaalutusõiguse, millistel juhtudel võib õiguskantsler jätta avalduse läbi vaatamata, nt kui pöördujal oleks tõhusam pöörduda kohtusse ja algatada seeläbi konkreetne normikontroll, kui menetlemiseks puudub oluline avalik huvi jms. Selline kaalumisruum on põhjendatud, arvestades ühest küljest seda, et normikontrolli algatamist võib taotleda populaarkaebuse korras, ning teisalt seda, et Õiguskantsleri Kantselei ressursid on piiratud. Õiguskantsler peaks tegelema eeskätt oluliste küsimustega ja ainult sel juhul, kui tema tegevuse tulemusel tõepoolest toimub muudatus paremuse suunas.

3. Õiguskantsler võib kontrollida õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavust ka omal initsiatiivil.

4. Menetluse läbiviimisel on õiguskantsleri kasutada kõik ombudsmeni menetluse toimingud (vt lähemalt § 139 komm). Normikontrolli menetlust saab õiguskantsler tõhusalt teostada siis, kui talle on teada kaalutlused, miks kontrollitav norm sellisel kujul loodi ja jõustati. Selleks tutvub õiguskantsler õigustloova akti eelnõu seletuskirjaga ning muude asjakohaste materjalidega. Kui õiguskantsleril tekib põhjendatud kahtlus õigustloova akti põhiseaduspärasuses, kuulab ta sageli enne PS § 142 alusel ettepaneku tegemist ära ka akti andja enda või seaduse puhul selle eelnõu välja töötanud ministeeriumi seisukoha, võimaldades akti andjal või väljatöötajal juba eelnevalt astuda samme akti põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

5. Kui õiguskantsler jõuab järeldusele, et õigustloov akt on põhiseadusvastane, siis PS §-s 142 sätestatud pädevust pöörduda akti andja poole ning seejärel Riigikohtusse võib käsitada nii tema põhiseadusliku kaalutusõigusena kui ka kohustusena. Põhiseadusest tuleneva kohustuse kasuks räägib kahtlemata põhiseaduse grammatiline tõlgendamine. Ka põhiseaduse süstemaatiline tõlgendamine, võrreldes näiteks Vabariigi Presidendi pädevusega, kus Riigikohtusse pöördumine on vaid üks võimalik väljund, näib viivat seisukohale, et õiguskantsleril siin vaba otsustusruum puudub. Valides kohast menetlusväljundit peab õiguskantsler siiski lähtuma konkreetse kaasuse olemusest, asja lahendamise pakilisusest ning muudest olulistest asjaoludest. Nii võimaldab PS § 139 lg 2 õiguskantsleril lisaks PS §-s 142 nimetatud ettepanekule pöörduda Riigikogu poole ka ettekandega seaduste muutmise ning uute seaduste vastuvõtmise kohta. Õiguskantsleri praktikas on ettekanne (või ka märgukiri) kui n-õ pehmem vorm akti puudustele tähelepanu juhtimiseks osutunud tihti tulemuslikuks võimaluseks õiguskorra põhiseaduspärasuse tagamisel. Samuti ei saa välistada, et teatud täiendavate asjaolude ilmnemisel ja akti andja selgituste saamisel hindab õiguskantsler oma esialgse arvamuse ümber ega pea enam vajalikuks akti Riigikohtus vaidlustada.

6. PS § 142 lg-s 1 ja ÕKS §-des 17 ja 18 on sätestatud kohustuslik kohtueelne menetlus, st õiguskantsler peab tegema akti vastu võtnud organile ettepaneku viia see 20 päeva jooksul kooskõlla põhiseaduse või seadusega ega saa enne pöörduda Riigikohtu poole. Üksnes juhul, kui akti vastu võtnud organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, saab õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Riigikohtu hinnangul on selle menetluse eesmärgiks kaitsta õigustloova akti vastu võtnud organi pädevust (vt pikemalt nt RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p-d 18–19; RKPJKm 10.05.2013, 3-4-1-3-13, p 26; analoogne Vabariigi Presidendi puhul RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 63). Seetõttu näiteks olukorras, kus õiguskantsler on vaidlustanud määruse, kuid Riigikohtul tekib menetluse käigus kahtlus, et põhiseadusvastane võib olla ka määruse andmise aluseks olev volitusnorm, ei saa Riigikohus hinnata volitusnormi põhiseaduspärasust – õiguskantsler ei ole volitusnormi andjale teinud ettepanekut viia see kooskõlla põhiseadusega (nt RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p-d 49–52; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p-d 7, 127, 197).

7. PS § 142 lg-s 2 sätestatud 20-päevase tähtaja järgimine on praktikas probleemne, kuna see ei pruugi akti andjale kohustuslike menetlusreeglite tõttu olla võimalik isegi juhul, kui ta õiguskantsleri ettepanekuga sisuliselt täielikult nõustub. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel võtab täiskogu õiguskantsleri ettepaneku esimesel võimalusel päevakorda ning otsustab poolthäälteenamusega selle toetamise küsimuse. Kui Riigikogu õiguskantsleri ettepanekut toetab, teeb Riigikogu esimees ühele Riigikogu komisjonidest ülesandeks algatada eelnõu põhiseaduse või seadusega vastuolus oleva seaduse või Riigikogu otsuse nende aktidega kooskõlla viimiseks. Praktikas võib Riigikogu jõuda õiguskantsleri ettepaneku toetamise otsustada küll 20 päeva jooksul, kuid vastava seaduse muutmiseks RKKTS kiireloomulist menetlust ette ei näe. Ka kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide puhul ei pruugi menetluslikel põhjustel olla võimalik akti muutmine 20 päeva jooksul. Eeltoodust tulevalt on 20-päevast tähtaega tõlgendatud viisil, et akti vastu võtnud organ peab selle jooksul kujundama seisukoha, kas ta nõustub või ei õiguskantsleri ettepanekuga. Selline lähenemine on põhjendatud, kuna põhiseadusvastase regulatsiooni kõrvaldamiseks loodav uus normistik võib vajada põhjalikku ja aeganõudvat eeltööd.

8. Õigustloova akti andjale jäetava tähtaja osas on seadusandja ilmselt soovinud kehtestada eriregulatsiooni erakorralise seisukorra seaduses. Nimelt sätestab ErSS § 40 lg 4, et kui õiguskantsler leiab, et erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldav õigustloov akt (seega mitte mis tahes õigustloov akt) on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku viia see viivitamatult kooskõlla põhiseaduse või seadusega. Kui akt ei ole määratud tähtajaks põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler viivitamatult Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks (lg 5). Riigikohus arutab vaidlustatud õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja seadusele samuti viivitamatult (lg 6). Kuigi võib mõista seadusandja eesmärki kiirendatud menetluse kehtestamiseks, ei näe PS § 142 ega riigikaitse peatükk (PS X ptk) erakorralise seisukorra ajaks ette õiguskantsleri menetluse erinorme. Seetõttu tuleb ErSS § 40 lg-tes 4 ja 5 sätestatud „viivitamatult“ tõlgendada siiski kui minimaalselt 20 päeva. Küll ei pruugi sel juhul piisata 20 päeva jooksul üksnes seisukoha kujundamisest, kas nõustuda õiguskantsleri ettepanekuga, vaid akti andjalt võib nõuda selle aja jooksul ka vaidlustatud õigustloova akti muutmist. ErSS § 40 alusel läbiviidava menetluse eripäraks on ka see, et erandjuhtudel võib õiguskantsler teha akti andjale siduva ettepanek õigustloova akti kehtivus peatada õiguskantsleri menetluse ajaks (lg-d 2–3).

9. Praktikast on teada juhtum, kus kohaliku omavalitsuse volikogu kollegiaalorganina õiguskantsleri ettepanekut ei arutanud ega hääletanud ning volikogu esimees vastas õiguskantslerile kirjalikult, et ettepanekut ei täideta, misjärel pöördus õiguskantsler Riigikohtusse (RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10; vt ka RKPJKo 06.09.1993, III-4/A-3/93). Õiguskantsleri ettepaneku täitmisest keeldumisena on tõlgendatud ka olukorda, kus akti vastu võtnud organ küll teatas, et võtab õiguskantsleri ettepaneku menetlusse, kuid seob ettepaneku täitmine tingimusega „lükata edasi selle ettepaneku täitmine parema komplekslahenduse leidmiseks ja kooskõlastamiseks asjaomaste ministeeriumidega“ (RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00). Riigikohus luges õiguskantsleri poolt kohtueelse menetluse läbituks.

10. Omaette probleem tekib juhul, kui akti vastu võtnud organ nõustub õiguskantsleri ettepanekuga, s.o tunnistab õigusnormi põhiseadusvastasust, kuid viivitab põhiseadusvastasust kõrvaldava muudatuse vastuvõtmisega. See, kui kaua annab õiguskantsler akti andjale aega enne Riigikohtusse pöördumist, on paljuski varieerunud ja sõltunud konkreetse juhtumi eripärast, vrd nt poliitilise välireklaami keelu asjas 1,5 aastat, tehnovõrkude ja rajatiste talumistasu asjas 1 a 3 kuud, üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangute asjas vähem kui 3 kuud (Riigikogu pidas seda küsitavaks – vt RKPJKm 28.05.2013, 3-4-1-2-13), äriühingu juhatuse liikmete töötuskindlustushüvitiseta jätmise asjas 9 kuud Riigikogu poolt õiguskantsleri ettepaneku toetamisest.

11. Küsimus Riigikohtu-eelse menetluse läbimisest võib tekkida juhul, kui õigusakti vastuvõtja mõonab normi põhiseadusvastasust ja võtab vastu ka muudatused probleemi lahendamiseks, kuid loodud norm(id) õiguskantsleri hinnangul põhiseadusvastasust ei kõrvalda. Sellises olukorras asus õiguskantsler seisukohale, et peaks eristama õigusnormi (s.o sisuline käitumisjuhised) ja sätet (s.o normi kirjalik väljendus). Kui akti vastuvõtja võtab samasisulise õigusnormi uuesti vastu lihtsalt teise sättena, siis ei peaks õiguskantsler uuesti Riigikohtu-eelset menetlust läbima. Riigikohus sellise seisukohaga konkreetsetes asjades ei nõustunud, jättes õiguskantsleri taotluse läbi vaatamata (RKPJKm 10.05.2013, 3-4-1-3-13). Riigikohus rõhutas, et õiguskantsler peab enne Riigikohtule taotluse esitamist olema õigustloova akti sama sätte vaidlustanud Riigikogus. Seega pidi õiguskantsler uuesti Riigikogu ja seejärel Riigikohtu poole pöörduma (RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13; vrd ka RKPJKo 07.12.1994, III-4/A-9/94; RKPJKo 08.03.2000, 3-4-1-3-00).

12. ÕKS § 18 lg 1 täpsustab Riigikohtule esitatavat õiguskantsleri ettepanekut, milleks võib olla õiguskantsleri taotlus tunnistada õigustloov akt (tervikuna) või akti sätte (seaduse paragrahv, lõige või punkt; määruse paragrahv või punkt) kehtetuks. Õigustloova akti tervikuna vaidlustamine võib kõne alla tulla eeskätt akti andja pädevuse ületamise või akti vastuvõtmisel menetluskorra olulise rikkumise puhul (RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00; RKPJKo 08.03.2000, 3-4-1-3-00). Õiguskantsler on taotlenud seaduse või määruse üksikute sätete vastuolul korral PS ja seadustega üksnes nende sätete kehtetuks tunnistamist (RKPJKo 25.11.1998, 3-4-1-9-98) või osalist kehtetuks tunnistamist (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03). Ka on õiguskantsler kasutanud võimalust vaidlustada mitme sama valdkonna õigustloova akti põhiseaduspärasust ühe taotlusega, kuigi formaalselt ei ole nende põhiseaduspärasuse küsimus omavahel seotud (nt RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8). Taolise võimaluse lubatavust on Riigikohus viidatud otsuses vaikinisi aktsepteerinud.

13. PS § 142 lg 2 täpsustavad PSJKS § 6 lg 1 punktid 1–3, mille kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse:

- 1) tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle sätte kehtetuks;
- 2) tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus PS-ga vastuolus olevaks;
- 3) tunnistada jõustumata täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt PS-ga vastuolus olevaks.

14. Õiguskantsleri taotlus Riigikohtule peab olema põhistatud (motiveeritud) ning selles tuleb märkida põhiseaduse sätted, põhimõtted ja väärtused, millele vaidlustatav õigustloov akt ei vasta. Praktikas ei ole õiguskantsleri PS § 142 lg 1 ettepanek ning § 142 lg 2 taotlus identsed. Ettepanek on adresseeritud akti andjale ning selle eesmärk on kutsuda ilma Riigikohtu menetluseta esile akti muutmine nii, et see oleks põhiseadusega kooskõlas. Seevastu taotluses Riigikohtule kandub õiguskantsleri põhistuse raskuskese akti põhiseadusvastasuse tõendamisele. Üldistades võib öelda, et ettepanekus peaksid õiguskantsleri argumentid koonduma õigustloova akti enda ümber, samas kui Riigikohtu taotluses saab rohkem keskenduda põhiseaduse tasandile.

15. Mõistagi peavad ettepaneku ja taotluse ese olema samad: õiguskantsler ei tohi taotlusesse lisada uusi norme, mille põhiseadusele vastavust kontrollitakse, kuid põhistust (sh põhiseaduse (ja seaduse) norme, millele vastavust kontrollitakse) võib täiendada ja täpsustada. Sellisel taotluse põhistuse muutmisel on siiski piirid, sest vaidluse olemus peab jääma samaks. Vastasel korral jääks õigustloova akti andja ilma võimalusest kujundada akti suhtes seisukoht kõiki õiguskantsleri argumente arvesse võttes (vt ka RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p-d 10–11). Praktikas on Riigikohtule esitatud taotluses võrreldes ettepanekuga vaidlustatud sätteid täpsustatud ja vähendatud. Samuti on vähendatud põhiseaduse sätteid, millele vastavuse kontrolli taotletakse. Vaidlust on tekitanud ka küsimus, kas õiguskantsleri ettepaneku ja taotluse resolutsioon erinevad kumulatiivse või alternatiivse sõnastuse poolest (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 44).

16. PS ei keela hinnata vastu võetud, kuid veel jõustumata õigustloovate aktide põhiseaduslikkust. Põhjendatuks tuleb pidada PSJKS § 6 lg-s 1 PS §-le 142 antud tõlgendust, mille järgi laieneb õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve ka jõustumata õigusele, sest just nii saab õiguskantsler ära hoida põhiseadusega vastuolus oleva õiguse kehtima hakkamise, vaidlustades jõustumata õigusakti või selle osa *vacatio legis*-perioodil (vt nt RKPJKo 30.06.2009, 3-4-1-12-09). Seda pädevust, millega kaasnevad kõik PS §-s 142 sätestatud menetluslikud tagajärjed, tuleb siiski selgelt eristada õiguskantsleri konsultatiivsest eelkontrollist (vt § 141 komm), millega ei kaasne õiguslikke tagajärgi ei akti andjale ega õiguskantslerile.

17. Lisaks põhiseaduslikkuse järelevalve algataja funktsioonile abstraktse normikontrolli vormis on õiguskantsler menetlusosaline ka kõigis teistes õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve asjades. PSJKS § 10 lg 1 p 5 alusel ja PSJKS § 10 lg 2 järgi küsib Riigikohus õiguskantslerilt (kirjaliku) arvamuse vaidlustatud akti põhiseaduslikkuse kohta. Õiguskantsleri arvamust küsitakse sõltumata sellest, kas menetlустаotluse esitas Vabariigi President või kohaliku omavalitsuse volikogu või algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kohus kohtuotsuse või -määruse alusel.

18. PSJKS § 49 lg 1 järgi on menetlusosalisel muu hulgas õigus esitada kohtule taotlusi. Õiguskantsler on tõstatanud küsimuse, kas tal on teise organi algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses õigus Riigikohtus vaidlustada ka õigustloovat akti või normi, mille osas ta ei ole eelnevalt akti andjale PS § 142 järgset põhiseadusega kooskõlla viimise ettepanekut teinud. Riigikohus on sellise võimaluse siiski välistanud, märkides, et PS § 142 ja

ÕKS §-de 17 ja 18 järgi peab menetlusele Riigikohtus eelnema kohtueelne menetlus, mis tagab akti vastu võtnud või andnud organile võimaluse akt üle vaadata ja viia see kooskõlla põhiseadusega. PSJKS § 49 reguleerib vaid menetluslike taotluste esitamist asja läbivaatamisel Riigikohtus ega sisalda iseseisvat alust taotluse esitamiseks (RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02). PS § 142 näol on tegemist akti vastu võtnud organi ärakuulamisõiguse realiseerimisega – akti vastuvõtjale peab olema tagatud õigus selgitada vastu võetud akti või sätte vastuvõtmist ja toimet.

19. Õiguskantsler jälgib põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud Riigikohtu otsuste terviklikku täitmist ja saab vaidlustada otsuse osalise täitmise korral põhiseadusvastase õigustloova akti uuesti.

PARAGRAHV 143

Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega.

1. ÕKS § 4 järgi esitab õiguskantsler kord aastas Riigikogule aastaülevaate temale õiguskantsleri seadusega pandud ülesannete täitmise kohta. Praktikast kajastab ülevaade siiski ka teiste seadustega õiguskantslerile pandud ülesannete täitmist.

2. Ülevaade avaldatakse üksnes elektrooniliselt õiguskantsleri kodulehel; alates 2009. a seda paberkujul enam ei trükitä. Ülevaate sisu, maht ja vorm on eri õiguskantslerite ajal olnud erinev. Peamiselt sõltub see konkreetse õiguskantsleri nägemusest selles, kes on aastaülevaate sihtrühm (Riigikogu, ministeeriumid, laiem avalikkus, õigusringkonnad ja/või ajakirjandus).

3. Aastaülevaate alusel esitab õiguskantsler Riigikogule suulise ettekande. Need ettekanded on enamasti olnud kriitilise iseloomuga; õiguskantsler on keskendunud aktuaalsetele muret tekitavatele tendentsidele, vastavaid järeldusi aasta märkimisväärsimate kaasustega piltlikustades. Kirjalikud aastaülevaated ja suulised ettekanded on leidnud aktiivset vastukaja nii Riigikogu komisjonides ja fraktsioonides kui ka avalikkuses.

PARAGRAHV 144

Õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema kantselei töökorralduse sätestab seadus.

1. Seaduslikkuse põhimõttest lähtudes täpsustatakse õiguskantslerile esitatavad nõuded, tema tegevuspiirid, töövormid ja -meetodid ning teda abistavate isikute töökorraldus seadusega. Selle eesmärk on tagada õiguskantsleri sõltumatus ja poliitiline puutumatus ning sätestada õiguskantsleri ja tema kantselei selline töökord, mis võimaldaks kõige tõhusamal viisil realiseerida õiguskantsleri kõik pädevused. Siiski on paslik rõhutada, et põhiseaduslikel institutsioonidel on üldjuhul õigus ise määratleda oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord, sealhulgas ka nõustamine ja selle tähtajad (RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98).

2. 1992. a PS alusel oli õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus (RT I 1993, 25, 436) esimene õiguskantsleri institutsiooni tegevust reguleeriv seadus. Selle asendas Riigikogu 25.02.1999 ÕKS-ga, mis kehtib alates 01.07.1999.

3. Kehtivat seadust on käesoleva kommenteeritud väljaande ilmumise hetkeks muudetud 36 korda. Seejuures on ühel korral jätnud Vabariigi President ka õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse välja kuulutamata – 2001. a, kui Riigikogu soovis seada õiguskantslerile vanuse-, staaži- ja hariduspiirangu ning nõude, et õiguskantsler ei tohi olla olnud Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- jt analoogsete organite teenistuses (RTL 2001, 53, 732). Haridusnõue hiljem siiski seadustati.

4. Lisaks põhiseadusele ja õiguskantsleri seadusele reguleerivad õiguskantsleri pädevust ka paljud teised seadused. Õiguskantsleri seadus ei ole PS § 104 järgne konstitutsiooniline seadus, mida saab vastu võtta ja muuta vaid Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Samas täpsustavad mitmed konstitutsioonilised seadused õiguskantsleri pädevust või annavad talle koguni lisaülesandeid. Nii täpsustab Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses õiguskantslerile esitatavate arupärimiste ja kirjalike küsimustega seonduvat. Õiguskantsleri tegevus kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatajana on aga reguleeritud kohtute seadusega ning õiguskantsleri ülesanded immuniteedimenetluses on sätestatud kriminaalmenetluse seadustikus ning Riigikogu liikme staatuse seaduses. Kuna konstitutsioonilised seadused on õiguskantsleri seadusele hierarhias kõrgemal tasemel, tuleb võimaliku vastuolu tõttu neid õiguskantsleri seadusele eelistada. See võib osutada praktikas mõneti problemaatiliseks, kuna õiguskantslerile lisaülesannete panemise eelduseks on, et see ei takista tema põhifunktsioonide – normikontrolli ja ombudsmani funktsioon – täitmist. Institutsiooni sõltumatuse ja stabiilsuse tagamiseks ning niisuguse äraspidise funktsioonihierarhia vältimiseks tuleks ka õiguskantsleri seadus lisada PS § 104 seaduste loetellu. Oluline on rõhutada, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed (RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98).

PARAGRAHV 145

Õiguskantslerit saab kriminaalvastutusele võtta ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

1. Paragrahv sätestab õiguskantsleri immuniteedi. Sätte eesmärk on õiguskantsleri kui põhiseadusliku institutsiooni kaitse (vt ka RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27). Erinevalt Riigikogu liikmest ja samamoodi kui Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri ja kohtunike puhul ammendub õiguskantslerile põhiseadusega tagatud immuniteet üksnes kriminaalvastutusele võtmise erikorraga (vt ka RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22). Kriminaalvastutusele võtmise mõiste kohta vt § 76 komm 13. Seadusandja on õiguskantsleri immuniteedi ulatust võrreldes põhiseaduses sätestatuga siiski laiendanud, nähes ette erikorra ka õiguskantsleri suhtes mõnede menetlustoimingute tegemiseks (vt komm 3). Immuniteet kehtib õiguskantsleri kogu ametiaja vältel, olenemata sellest, kas kuriteokahtluse esemeks olev tegu on pandud toime enne tema volituste tekkimist või ametisoleku ajal (KrMS § 375 lg 2).

2. Õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise erikord on sätestatud KrMS 14. ptk-s, ÕKS §-s 11 ja RKKTS 18. ptk-s. Selle korra kohaselt saab õiguskantsleri kohta süüdistusakti koostada ainult riigi peaprokuröri taotluse alusel tehtud Vabariigi Presidendi ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Sama korda tuleb analoogia korras kohaldada ka õiguskantsleriga KrMS §-s 245 nimetatud kokkuleppe sõlmimiseks või esimeseks menetlus-toiminguks, mis tehakse isiku suhtes pärast temal õiguskantsleri volituste tekkimist, kui süüdistusakt on koostatud või kokkuleppe sõlmitud enne seda (vt ka § 76 komm-d 13–14). Vabariigi President võib jätta ettepaneku Riigikogule tegemata ja riigi peaprokuröri taotluse põhjal tagastada üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Kommenteeritavas paragrahvis nimetatud Vabariigi Presidendi ettepaneku tegemise ja Riigikogu nõusoleku andmise kriteeriumide kohta vt ka § 76 komm 16 ja § 139 komm 33. Riigikogu otsus anda nõusolek õiguskantsleri kohta süüdistusakti koostamiseks peatab kohtuotsuse jõustumiseni õiguskantsleri volitused (ametikohtustuste täitmise). Õiguskantsleri volitused taastuvad õigeksmõistva kohtuotsuse või ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteo eest süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumise päevast (välja arvatud tema karistamisel vabadusekaotusega) või kriminaalmenetluse lõpetamise päevast tema kriminaalasjas (ÕKS § 11 lg 3).

3. Lisaks põhiseaduslikult nõutavale kriminaalvastutusele võtmise erikorrale näeb KrMS 14. ptk ette, et õiguskantsleri võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel Vabariigi Presidendi nõusolek (KrMS § 377 lg 2). Sellist nõusolekut ei ole siiski tarvis, kui õiguskantsler tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt. KrMS § 126¹ lg 6 piirab õiguskantsleri jälitustoimingusse kaasamist.

XIII PEATÜKK

KOHUS

Õigusriigis on vältimatu, et PS sisaldab muu hulgas sätteid kohtute tegevuse alustest, kuid nende maht võib olla väga erinev. Traditsiooniliselt reguleeritakse PS-s vähemalt kõrgeimate kohtute (ja olemasolu korral konstitutsioonikohtute) moodustamine ning kohtunike ametisse nimetamine ja sõltumatuse põhitagatised, kuid muus osas võidakse kohtusüsteemi ülesehitus jätta seadusandja määrata. Tänapäeval on levinud ka kohtunike valiku, edutamise ja järelevalvega tegelevate kohtute nõukogude moodustamise ja pädevuse reguleerimine PS-des. Eesti PS kohtute peatükk kuulub praegusel ajal Euroopas kehtivate PS-de hulgas kindlasti lakoonilisemate sekka, mida osaliselt põhjendab ka meie riigikorralduse suhteline lihtsus. Samas on mitmetes riikides PS kohtute peatükki paigutatud ka norme, mida Eesti PS-s on peetud kohasemaks kajastada põhiõiguste peatükis (nt §-s 24 sätestatud menetluslikud garantiid). Eesti PS kohtute peatükk näeb ette õigusemõistmise põhialused (§-d 146, 151 ja 152), kohtusüsteemi ülesehituse (§-d 148 ja 149), kohtunike ametisse nimetamise korra (§ 150) ja kohtunike sõltumatuse põhitagatised (§-d 147 ja 153).

1920. a PS-s reguleeris kohtute tegevust VI ptk (§-d 68–74), milles nähti ette, et õigusemõistmist teostavad Eestis sõltumatud kohtud (§ 68) ning ülemat kohtuvõimu teostab Riigikohus (§ 69). Riigikohtunikud valis Riigikogu (§ 69) ja muud kohtunikud olid kas seaduse järgi valitavad või nimetas nad ametisse Riigikohus (§ 70). Kohtunikke võis ametist tagandada üksnes kohtuotsusega ja ümber paigutada vaid seaduse alusel (§ 71). Kohtunikud ei võinud olla muus palgalises ametis kui need, mis seaduses ette nähtud (§ 72). Seadusega lubati näha ette teatud kriminaalasjade allumine vandekohtule (§ 73) ning erakorraliste kohtute moodustamine sõjaajal, kaitseseisukorras ja sõjalaevadel (§ 74).

1933. a põhiseaduse muutmise seadus nägi kohtuid puudutavas osas muudatused ette üksnes kohtunike ametisse nimetamise korras (§-d 69 ja 70), andes kõigi kohtunike (sh riigikohtunike) ametisse nimetamise riigivanema pädevusse. Riigikohtunikud nimetas riigivanem Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast ja muud kohtunikud nimetas riigivanem Riigikohtu ettepanekul.

1937. a PS-s reguleeris kohtute tegevust XI ptk (§-d 112–121) ning erinevalt varasemast nähti selles muu hulgas ette kohtuministri õigus teha kohtute üle järelevalvet ja anda arvamus kohtunike ametisse nimetamise kohta (§-d 113 ja 114). Kõik kohtunikud nimetas ametisse Vabariigi President ja sisse seati kohtunike teenistusvanuse ülemäär (riigikohtunikel

70 aastat ja muudel kohtunikel üldjuhul 65 aastat – § 115). Jätakuvalt olid nähtud ette piirangud kohtunike ametist tagandamiseks ja üleviimiseks (§ 116) ning ametivälise töötamise keeld (§ 117). Lisaks erakorralistele kohtutele (§ 119) võis seadusega luua ka erikohtuid mõnda liiki asjade või alade jaoks (§ 118). Ühtlasi piiritleti presidendi armuandmisõigust (§ 120) ning nõuti, et seadusega määrataks menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhi-seaduslikkuse kontrollimiseks (§ 121).

1992. a PS kohtute peatükk on Põhiseaduse Assambleele esitatud projektidest kõige enam J. Raidla töögrupi koostatud PS eelnõu nägu, kuigi see ei sisaldanud näiteks kohtunike ametisse nimetamise korda. Viimati nimetatud osas võeti lähtekohaks J. Adamsi töögrupi eelnõu. Kuna juba Põhiseaduse Assamblee tegutsemise ajal (03.09.1991–20.04.1992) võttis Ülemnõukogu 23.10.1991 vastu kavandatava kohtureformi aluseks olevad kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse, siis peeti otstarbekaks arvestada neis sätestatuga (nt kohtu-süsteemi kolmeastmeline ülesehitus) ka PS eelnõu koostamisel, mõõndes küll sellise lähe-nemise äraspidisust (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 149–150).

PARAGRAHV 146

Õigust mõistab ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.

1. Kommenteeritav paragrahv, mis reserveerib õigusemõistmise kui riigi ühe tuumikfunktsiooni teostamise õiguse ainult sõltumatule kohtule, väljendab koos PS §-dega 59 ja 86 riigivõimu kolmikjaotust (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) ning on tihedalt seotud PS §-dega 4 ja 14, mis näevad ette võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte. Ka 1920. a PS § 68 ja 1937. a PS § 112 nägid ette, et õigusemõistmist teostavad oma tegevuses sõltumatud kohtud, ning ühtlasi sätestasid 1920. a PS § 86 ja 1937. a PS § 3 lg 2, et põhiseadus on „vankumatuks juhteks“ mh kohtute tegevuses. PS §-s 146 nimetatud „kohus“ võib kontekstist sõltuvalt tähistada nii kohtusüsteemi tervikuna kui ka üksikuid kohtuasutusi (§-d 148 ja 149) ja kohtukoosseise või kohtunikke (§-d 147, 150 ja 153), kes vahetult kohtu ülesandeid täidavad (s.o teostavad kohtuvõimu). PS § 146 peab silmas üksnes õigusemõistmist kui riigivõimu teostamist, mistõttu ei puuduta kõnealune säte kokkuleppe, liikmesuse või muu tahteavalduse alusel toimuvat (s.o privaatautonomiaga hõlmatud) vaidluste lahendamist või süüküsimuse otsustamist ja karistamist (nt vahekohtud, kutse- või muude organisatsioonide aukohtud, kirikukohtud, ülikoolide vaidluskomisjonid), olenemata sellest, kuidas on selliste organite ülesehitus ja tegevus õiguslikult reguleeritud (vahekohtu kohta nt RKTKm 12.05.2014, 3-2-1-27-14, p 10). Riigi nimel on volitatud õigust mõistma üksnes kohus PS § 146 tähenduses ning õiguse rakendamine muudes institutsioonides ei ole õigusemõistmine PS § 146 tähenduses.

2. PS § 146 esimene lause, mida on sõna-sõnalt korratud KS § 2 lg-s 1, on pädevusnorm, mis reguleerib seda, milline institutsioon on pädev õigust mõistma (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44.1; RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 55; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 33). PS § 146 teine lause, mis sätestab kohtu sõltumatuse nõude, on seevastu vaadeldav

osana PS § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldisest kohtusse pöördumise põhiõigusest, sest erinevalt EIÕK art 6 lg 1 esimesest lausest ja ELPH art 47 teisest lõigust ei ole PS §-s 15 üldise kohtutee garantii juures seatud täpsemaid tingimusi „kohtule“, kuhu igaühel on õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda (s.o sõltumatus, erapooletus ja moodustamine seaduse alusel), vaid need kriteeriumid tulenevad PS XIII ptk-st.

3. Kuna PS § 146 esimese lause kohaselt on õigusemõistmine kohtu monopol, siis kujutab säte endast ühtlasi nn negatiivset piiranguklauslit, mis välistab õigusemõistmise selliste organite (eelkõige täitevvõimu asutuste – nt RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 33) poolt, kes ei vasta PS § 146 tähenduses kohtu määratlusele (sh teiste põhiseaduslike institutsioonide, k.a Riigikogu poolt – nt RKPJKm 16.01.2015, 3-4-1-39-14, p 15; RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 55; RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p 9; RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-10/94). Süstemaatiliselt nähtub PS §-st 146, et õigusemõistmine on kohtuvõimu põhiülesanne, kuid PS ei keela anda kohtute pädevusse ka muid ülesandeid, mis ei kujuta endast materiaalses tähenduses õigusemõistmist. Seda mõistagi eeldusel, et vastavaid ülesandeid ei ole PS-ga selgelt antud ka mõne teise riigivõimu haru pädevusse. Näiteks saaks kohtutele panna kohtute haldamisega seotud ülesandeid. Veelgi enam, ka PS ise on pannud kohtutele ülesandeid, mis on PS järgi küll kohtuvõimu ülesanded (st neid peab täitma PS § 146 nõuetele vastav kohus), kuid mida ei pruugi olla alust käsitada klassikalises mõttes õigusemõistmisena (vrd nt RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 32). Kuna kohtuvõimu tuumikfunktsioon on õigusemõistmine, siis kohustab PS § 146 muu hulgas tagama, et kohtul on ka realselt võimalik seda ülesannet täita. Näiteks ei või seadusandja koormata kohtusüsteemi kas sedavõrd suure hulga või sellist laadi täiendavate ülesannetega, mis võiksid takistada kohtutel täita oma põhirolli sõltumatute õigusemõistjatena.

4. PS järgi täidavad kohtud järgmisi ülesandeid: õigusemõistmine (§-d 15 ja 146), õigustoivate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve (§ 15 lg 2, § 107 lg 2 ja § 152), isikult vabaduse võtmise otsustamine (§-d 20 ja 21), isiku kuriteos süüditunnistamine (§ 22 lg 1), sundvõõrandamise seaduslikkuse kontroll (§ 32 lg 1), loa andmine sõnumisaladuse piiramiseks (§ 43), ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetamine õigusrikkumise eest või neile trahvi määramine (§ 48 lg 4), isiku valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistamine (§ 57 lg 2), Riigikogu liikme või Vabariigi Presidendi tunnistamine kestvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (§ 64 lg 2 p 4 ja § 83 lg 1), Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes nõusoleku andmine kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised või keelduda seaduse väljakuulutamisest (§ 83 lg 3), õiguskantsleri ja kohtuniku ametist tagandamine (§ 140 lg 2 ja § 147 lg 2).

Õigusemõistmine ja kohus

5. Kommenteeritavast paragrahvist (ega ka muudest PS sätetest) ei ilmne üheselt, mida tuleb mõista õigusemõistmise ja keda kohtu all, kuid sellest võib siiski järeldada, et õigusemõistmine on vähemasti üks kohtu tegevustest ja kohtuna saab käsitada üksnes sellist õigusemõistjat, kes on oma tegevuses sõltumatu, sh seotud üksnes PS ja (PS-ga kooskõlas olevate – PS § 3 lg 1 ja § 15 lg 2) seadustega. Seega on need kaks mõistet omavahel

sedavõrd tihedalt seotud, et pole võimalik rääkida PS § 146 tähenduses õigusemõistmisest, kui seda ei toimetata kohus PS § 146 tähenduses. Kuna õigusemõistmine on kohtu põhifunktsioon, siis ei ole PS § 146 kontekstis ilmselt võimalik rääkida ka kohtust, kus ei toimu õigusemõistmist (piirdumata siinkohal siiski pelgalt tavapärase kohtumenetlustega).

6. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes on leitud, et õigusemõistmine materiaalses mõttes on defineeritav kui õigusnormide rakendamise kaudu lõplikult siduvate otsuste langetamine seadusega reguleeritud menetluse käigus erapooletu riikliku organi poolt. Samas mõõndakse, et ükski võimalik õigusemõistmise määratlus ei anna kõikehõlmavat ülevaadet õigustmõistva võimu funktsioonidest ja pädevusest. Õiguskirjanduses on väljendatud arvamust, et õigusemõistmisena tuleks käsitada esiteks neid funktsioone, mille PS on otse kohtule andnud, ning teiseks neid ülesandeid, mis peaksid kuuluma kohtu pädevusse tulenevalt traditsioonidest ja üldlevinud praktikast (T. Annus. Riigiõigus. Juura 2006, lk 152–153). Viimati nimetatud kujutavad endast õigusemõistmise n-õ traditsioonilisi tuumikfunktsioone, mille sisustamiseks on asjakohane tugineda EIÕK art 6 lg-s 1 sätestatule – otsustamine tsiviilõiguste ja -kohustuste või kriminaalsüüdistuse üle – ning seda mõtestavale EIK praktikale. Samuti on peetud võimalikuks määratleda PS § 146 tähenduses õigusemõistmist kolmel eri viisil, millest ükski pole siiski lõplik ega ammendav ning seetõttu selgelt teistele eelistatav: a) formaalne määratlus – õigusemõistmine on see, mida hõlmab PS § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise kohtutee garantii ja mille PS ise otse kohtuvõimu pädevusse annab või kohtunikule reserveerib; b) materiaalne määratlus – kui PS ise konkreetset ülesannet või tegevust õigusemõistmisena ei määratle, siis tuleb seda ülesannet või tegevust sisuliselt analüüsida (lähtudes ülesande või tegevuse iseloomust ja olemusest ning selle täitmisega kaasnevast põhiõiguse riive intensiivsusest) ja seeläbi kvalifitseerida see kas õigusemõistmiseks või muuks tegevuseks; c) funktsionaalne määratlus – kui PS ülesannet või tegevust formaalselt ega materiaalselt õigusemõistmisena ei käsita, aga seda on teinud seadusandja, on samuti tegemist õigusemõistmisega (J. Jäätma. Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? – Juridica 2016, nr 2, lk 76–80).

7. PS § 146 varasemate kommentaaride kohaselt hõlmab õigusemõistmise sisu PS ja seadustega kohtule antud pädevuse ning ühtlasi märgiti, et lause „Õigust mõistab ainult kohus“ tähendab seda, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus (U. Lõhmus. Põhiseaduse § 146 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017, lk 874–876). Viimast seisukohta on toetatud KS § 2 lg 1 kommentaarides, täpsustades samas, et kõnealune põhimõte võiks tähendada seda, et lõppkokkuvõttes otsustab riigis kõik õiguslikud vaidlusküsimused õigusrahu tagavalt kohus ja lisaks sellele on algusest peale vaid kohtunike ainupädevuses õigusemõistmise tuumikfunktsiooniga hõlmataivate küsimuste lahendamine (vt E. Kergandberg. KS § 2 kommentaar. – P. Pikamäe, K. Leichter (toim). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2018, lk 37).

8. Riigikohus on enamasti õigusemõistmise üldistavast defineerimisest hoidunud ja eelistanud pigem kasuistlikku lähenemist. Erandina on Riigikohtu üldkogu kohtutäituri sunniraha asjas märkinud, et käsitab õigusemõistmisena PS ja seadusega kohtu pädevusse antud

ülesandeid, eelkõige tsiviilvaidluste lahendamist, kuriteo või väärteo toime pannud isikute süü kindlakstegemist ja neile karistuse mõistmist ning avaliku võimu asutuste aktide seaduslikkuse kontrollimist (RKÜKm 17.12.2013, 3-2-1-4-13, p 49). Tuleb siiski tõdeda, et praktikas ei ole Riigikohus sedavõrd avarat määratlust (s.o õigusemõistmine hõlmab kõiki ülesanded, mis on PS või seadustega kohtu pädevusse antud) tegelikkuses järginud, vaid on lähtunud pigem õigusemõistmise materiaalsest tähendusest ehk pidanud ülesande või tegevuse kvalifitseerimisel silmas konkreetse ülesande või tegevuse olemust ja iseloomu ning sellega kaasneva põhiõiguste riive intensiivsust (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p-d 43–43.9; RKKKm 13.06.2016, 3-1-1-34-16, p 26).

9. Näiteks on õigusemõistmiseks liigitatud menetluskulude kindlaksmääramine pärast lõpplahendi tegemist, kui see ei ole pelgalt tehniline ja arvutuslik toiming (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p-d 43 ja 48; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 56), kuid samas leitud, et kohtuliku registrimenetluse puhul ei ole üldjuhul (v.a nt sundlõpetamine sisulistel põhjustel kaalutlusõiguse alusel ja trahvimine) tegemist õigusemõistmisega materiaalses tähenduses, vaid registripidamine kohtute poolt on eelkõige seadusandja otstarbekusotsustus (RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p-d 35 ja 37.3). Täitemenetluses sunniraha määramine ei ole samuti õigusemõistmine PS § 146 tähenduses, sest kuigi kohtutäituril on sunniraha määramises kaalutlusõigus, peab ta kohtulahendit täitma formaliseerituse põhimõtte kohaselt (RKÜKm 17.12.2013, 3-2-1-4-13, p-d 48–49). Õigusemõistmiseks ei ole peetud ka sellise seadusesätte kehtestamist, millega loeti avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamisel kõik tema eelkäija sõlmitud ruumide rendilepingud ennetähtaegselt lõpetatuks (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p-d 9–10). Kõigis eeltoodud lahendites on jäetud avatuks võimalus, et teistel asjaoludel võinuks siiski olla tegemist PS § 146 tähenduses õigusemõistmisega või ka vastupidi. Seejuures ei tähenda ainuüksi diskretsiooniruumi olemasolu veel iseenesest, et tegemist on õigusemõistmisega, ja niisamuti ei järeldu pelgalt kaalutlusõiguse puudumisest, et tegemist ei ole õigusemõistmisega.

10. Tuleb tõdeda, et formalistlik lähenemine, mis liigitab kõik PS ja seadustega kohtule või kohtunikele pandud ülesanded või tegevused õigusemõistmiseks, jätab arvestamata, et nii põhiseadusandja kui ka seadusandja võivad olla üksnes teatud põhjustel (sh otstarbekuse kaalutlustel, autoriteetsuse huvides) soovinud anda mõne ülesande või tegevuse kohtuvõimu pädevusse, ilma et seda ülesannet või tegevust (nt registripidamine, järelevalvemenetlused, mitmed hagita asjad) oleks üldse peetud või oleks põhjust pidada sisuliselt õigusemõistmiseks, mis on PS § 146 järgi kohtuvõimu monopol ja mis seetõttu ei saagi olla kellegi teise kui kohtuvõimu pädevuses. Kui samastada kõik kohtutele või kohtunikele antud ülesanded või tegevused õigusemõistmisega, siis poleks võimalik rääkida õigusemõistmisest PS § 146 tähenduses kui autonoomsest mõistest (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 25). Seetõttu on põhjendatud defineerida õigusemõistmist PS § 146 tähenduses esmajoones materiaalsest aspektist, hõlmates sellesse õigusemõistmise klassikalised tuumikfunktsioonid (EIÕK art 6 lg 1) ning avaliku võimu aktide seaduslikkuse kontrollimise, samuti eeltooduga seonduvad tegevused (sh menetluslikud otsused), mis on oma olemuselt ja iseloomult või kaasneva põhiõiguste riive intensiivsusest nendega võrreldavad. PS § 146 esimeses lauses nimetatud õigusemõistmine on selline ülesanne, mis oma

iseloomult kujutab riigi nimel lõpliku otsuse tegemist vaidluse või süüküsimuse ja karistuse kohta või on nendega seotud ning mida peaks euroopaliku õigustraditsiooni kohaselt täitma vaid sõltumatu ja erapooletu kohtunik.

11. Õigusemõistmine EIÕK art 6 lg 1 esimese lause tähenduses on otsustamine tsiviilõiguste ja -kohustuste või kriminaalsüüdistuse üle. Millal on tegemist „tsiviilõiguste ja -kohustustega“ või „kriminaalsüüdistusega“ ei saa hinnata riigisisese õiguse põhjal, vaid need on autonoomsed mõisted. Seetõttu ei ole määrava tähtsusega, kas riigisisene õigus liigitab vaidlusaluse küsimuse tsiviil-, äri-, haldusõiguse vm valdkonda ning milline organ on pädev vaidlust lahendama (üldkohus, halduskohus, haldusorgan jne – nt EIKo 43395/09, *De Tommaso vs. Itaalia*, 23.02.2017, p 145). Selleks et tegemist oleks n-õ tsiviilvaidlusega EIÕK art 6 lg 1 järgi, peavad olema täidetud järgmised tingimused: 1) peab esinema vaidlus sellise õiguse üle, mida saab riigisisese materiaaõiguse järgi lugeda vähemasti vaieldavatel alustel tunnustatavaks ja olenemata sellest, kas EIÕK nimetatud õigust kaitseb või mitte; 2) vaidlus peab olema tegelik ja tõsine; 3) vaidlus ei või seostuda ainuüksi õiguse olemasolu kui sellisega, vaid peab hõlmama ka selle ulatust ja kasutusviisi; 4) menetluse tulemus peab vaidlusaluse õiguse osas olema otseselt otsustav, ei piisa pelgalt põgusatest kokkupuudetest või kaudsetest tagajärgedest. EIÕK art 6 lg 1 ei kaitse mingit kindlat õiguste kataloogi ning kaitsuvad õigused võivad olla nii materiaalsed kui ka protseduurilist laadi, nt kui mingi soodustuse või privileegi andmine või sellest keeldumine otsustatakse ulatusliku kaalutusõiguse alusel (nt EIKo 76639/11, *Denisov vs. Ukraina*, 25.09.2018, p-d 44–46; EIKo 35289/11, *Regner vs. Tšehhi Vabariik*, 17.09.2017, p-d 99–112).

12. Tuleb arvestada, et EIÕK kirjutati alla juba 04.11.1950 ning üksikisiku ja riigi vahelised suhted on pärast seda paljudes valdkondades arenenud. Sellest tulenevalt on Strasbourgis kohus, käsitades konventsiooni kui elavat instrumenti, kohtupraktikas oluliselt avardanud seda, mida tuleb mõista tsiviilasjadena EIÕK art 6 lg 1 tähenduses. Seetõttu hõlmab nimetatud säte ka paljusid selliseid avalik-õigusliku iseloomuga vaidlusi, mille lahendamine kuulub Eestis halduskohtute pädevusse. Lisaks hõlmavad tsiviilasjad ka selliseid vaidlusi, mis esmapilgul ei puuduta tsiviilõigusi, kuid millel võib olla otseseid ja olulisi tagajärgi üksikisiku varalistele ja mittevaralistele õigustele (nt EIKo 76639/11, *Denisov vs. Ukraina*, 25.09.2018, p 51). Pelgalt vaidluse seotus isiku varaliste huvidega ei ole siiski samuti piisav. Nii ei ole EIÕK art 6 lg 1 tähenduses tsiviilõiguslikuks loetud maksumenetlust (EIKo 44759/98, *Ferrazzini vs. Itaalia*, 12.07.2001, p 29), kuigi maksumaksjal võib osaliselt olla võimalik tugineda EIÕK protokollil nr 1 art-le 1 (vara kaitse). Küll aga käsitatakse tsiviilasjadena avalikust teenistusest tekkinud vaidlusi, välja arvatud nn Vilho Eskelineni testile vastavad erandjuhtumid. Selle testi kohaselt ei laiene EIÕK art 6 niisugustele teenistusvaidlustele, mille puhul on korraga täidetud kaks kriteeriumi: 1) riigisisene õigus peab sõnaselgelt välistama sellist liiki vaidlusega kohtusse pöördumise; 2) selline välistus peab olema riigi huvidega objektiivselt põhjendatav, kusjuures ei piisa lihtsalt viitest, et isik teostab avalikku võimu või et teenistus kujutab endast erilist usaldus- ja ustavussuhet riigiga (EIKo 63235/00, *Vilho Eskelinen jt vs. Soome*, 19.04.2007, p 62). Seega kuuluvad kõik tavapärased teenistusvaidlused (nt palga, hüvitiste vms küsimustes) põhimõtteliselt EIÕK art 6 lg 1 kohaldamisalasse (nt EIKo 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal*, 06.11.2018,

p-d 112 ja 120). Seevastu ei ole EIÕK art 6 lg 1 tähenduses tsiviilõiguslikeks loetud näiteks presidendi ametist tagandamist (EIKo 34932/04, *Paksas vs. Leedu*, 06.01.2011, p 66) ega valimistega seotud vaidlusi (EIKo 24194/94, *Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa*, 21.10.1997, p-d 50–51). Samuti on näiteks välismaalaste väljasaatmisega seotud asjades kohaldatav üksnes EIÕK protokoll nr 7 art 1, kuid mitte EIÕK art 6 lg 1 (EIKo 39652/98, *Maaouia vs. Prantsusmaa*, 05.10.2000, p 37).

13. Kriminaalsüüdistust EIÕK art 6 lg 1 tähenduses hinnatakse lähtuvalt kolmest nn Engeli kriteeriumist: 1) teo õiguslik klassifikatsioon riigisiseses õiguses; 2) teo olemus; 3) ähvardava karistuse raskus (nt EIKo 5100/71, *Engel jt vs. Holland*, 08.06.1976, p 82). Teine ja kolmas kriteerium on alternatiivsed, mitte kumulatiivsed. Isegi kui ükski kriteerium eraldivõetuna pole täidetud, võidakse arvestada kumulatiivset mõju. Kriminaalsüüdistust EIÕK art 6 mõttes ei tähenda, et karistuseks peaks olema võimalik määrata vangistus. Distiplinaarmenetlus ei ole kriminaalasi EIÕK art 6 tähenduses, mistõttu ei ole EIÕK art 6 lg-s 3 sätestatud õigused selles menetluses asjakohased (nt EIKo 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal*, 06.11.2018, p-d 122–123 ja 128). Samas on kriminaalasjana käsitatud olukorda, kus maksumaksja on pidanud maksuarvestuses tehtud rikkumiste tõttu maksuma lisaks vähem tasutud maksule ka täiendavat lisamaksu (EIKo 73053/01, *Jussila vs. Soome*, 23.11.2006, p-d 37–38).

14. EIK varasema praktika järgi ei kuulu esialgse õiguskaitse abinõude rakendamine EIÕK art 6 lg 1 kohaldamisalasse, kuid hilisemas praktikas on leitud, et kui põhivaidlus on iseloomult EIÕK art 6 lg 1 tähenduses tsiviilõiguslik, siis tuleb uurida, mis on esialgse õiguskaitse abinõu olemus, selle ese ja eesmärk ning samuti selle mõju asjaomasele õigusele. Kui esialgset meedet saab käsitada õiguse või kohustuse üle otsustamisena, sõltumata selle kohaldamise kestusest, siis on EIÕK art 6 lg 1 kohaldatav. Samas mõndi, et kuna esmaseid meetmeid tuleb rakendada kiiresti, siis ei pruugi alati olla võimalik kohe täita kõiki EIÕK art 6 nõudeid ning seega on riikidel võimalik tuua esile asjaolud, mis õigustavad kõrvalekaldeid. Ühelgi juhul ei ole lubatud siiski kõrvale kalduda kohtu sõltumatuse ja erapooletuse nõudest (EIKo 17056/06, *Micallef vs. Malta*, 15.10.2009, p-d 84–86). Kuna arvesse tuleb võtta kohtumenetluse kõiki staadiume, siis juhul, kui põhivaidlus on EIÕK art 6 lg 1 kaitsealas, laieneb nimetatud norm ka järgnevale võimalikule vaidlusele menetluskulude kindlaksmääramise üle (EIKo 22410/93, *Robins vs. Ühendkuningriik*, 23.09.1997, p-d 28–29; EIKo 9970/05, *Askon AD vs. Bulgaaria*, 16.10.2012, p 25).

15. PS § 146 esimese lause tõlgendamisel on oluline arvestada, et materiaalses tähenduses õigusemõistmisele sarnaneva otsustamisega (s.o õigusvaidluste lahendamine, süüküsimuse üle otsustamine ja karistamine ning avaliku võimu tegevuse seaduslikkuse kontroll) ei tegele praktikas sugugi mitte ainult kohtud, vaid ka täidesaatva riigivõimu asutused (nt väärtegade kohtuvälised menetlejad, distiplinaarasjade menetlejad, riigihangete vaidlustuskomisjon, tööstusomandi apellatsioonikomisjon, töövaidluskomisjon, üürikomisjon, tarbijavaidluste komisjon, erinevad välised vaideorganid) ning privaatautonoomia või enesekorraldusõiguse alusel moodustatud organid (nt vahekohtud, aukohtud). Puudub mõistlik põhjus tõlgendada PS § 146 esimest lauset viisil, et kõiki neid ülesandeid peaks tegelikult täitma ainult kohus.

Nii nagu täitevvõim rakendab ka kohus õigust, kuigi talle on põhiseaduslikkuse järelevalve kaudu antud lisaks nn negatiivse seadusandja funktsioon. Õiguse rakendamise ja õiguse mõistmise üks oluline erinevus seisneb selles, et kui õiguse rakendamisel tehtud otsus on põhimõtteliselt edasi kaevatav (sh vähemasti lõppastmes kohtusse), siis õigusemõistmine päädib lõpliku (kohtu)otsusega. Siinkohal ei ole oluline, et ka täitevvõimu otsus võib olla faktiliselt lõplik, kui seda hiljem ei muudeta ning edasi ei kaevata või kui kaebus jäetakse rahuldamata, sest tegemist on üksnes juhusliku asjaoluga. Määrav on see, et õiguslikult ei ole tegemist lõpliku otsusega ning see ei omanda jõustunud kohtulahendiga samast seadusjõudu (kohtulahendi seadusjõu kohta nt EKO C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, 14.05.2020, p 185). Samuti ei ole oluline, et kohus kui institutsioon on seesmiselt astmestatud ning esimese või teise astme kohtu otsus ei pruugi samuti olla lõplik, vaid silmas on peetud, et kohtuvõimu kui terviku tegevus õigusemõistmisel ei allu ühegi teise riigivõimu kontrollile. Eeltoodu ei tähenda siiski, et iseenesest võiksid ka kõiki PS § 146 esimese lause kohaselt kohtutele reserveeritud õigusemõistmise tuumikfunktsioone n-õ kohtueelselt täita organid, kes ei vasta sõltumatule kohtule esitatavatele nõuetele (olenemata sellest, kas vastava kohtueelse korra läbimine on kohustuslik või valikuline), vaid täiendavalt tuleb arvestada, kas ülesanne on oma olemuselt, iseloomult või põhiõigustesse sekkumise intensiivsusest selline, mis nõuab tingimata algusest peale lõplikku otsustamist sõltumatu kohtu poolt (st retrospektiivne kontroll ei tagaks piisavalt tõhusat või õigeaegset õiguskaitset). Mõistagi saab ainult kohus algusest peale täita ka neid ülesandeid, mis on PS ja seadustega antud just kohtu pädevusse.

16. Seisukohta, et PS § 146 esimeses lauses sisalduv nõue on täidetud, kui lõplikult otsustab vaidlusküsimuse kohus, on väljendatud mitmetes eriarvamustes (nt J. Põllu ja E. Kergandbergi eriarvamused asjades RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423, RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13 ja RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13), kuid samuti Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktikas seoses väärtemenetlusega. Viimati nimetatud osas on märgitud, et menetlus-ökoonoomia kaalutlustel kohtuvälisele menetlejale antud pädevus teha karistusotsuseid, mida on võimalik vaidlustada kohtus, ei riiva ebaproportsionaalselt PS §-de 15 ja 146 koostoimist tulenevat põhiõigust (mille sisustamisel saab arvestada EIÕK art 6 tõlgendamise praktikat – nt EIKo 73748/13, *Tolmachev vs. Eesti*, 09.07.2015, p 43), et lõppkokkuvõttes peab otsustama vaidlusküsimuse kohus. Küll aga rõhutatakse, et kõnealuse põhiõiguse olemust moonutaks see, kui kohtuvälise menetleja karistusotsuse vaidlustamise korral jääks karistajaks endiselt kohtuvälise menetleja. Karistusotsuse tegemine kohtuvälise menetleja poolt on seega lubatav üksnes tingimusel, kui isikule on tagatud võimalus asja täie-mahuliseks (algusest peale ja täies ulatuses ehk sõltumata kaebuse piiridest) lahendamiseks kohtus (RKKKo 17.11.2017, 4-16-5811/27, p-d 8–9; RKKKo 12.06.2013, 3-1-1-46-13, p-d 9.2–9.3; RKKKm 03.04.2006, 3-1-1-1-06, p 11).

17. Kohtupraktika kohaselt ei reguleeri PS § 146 esimene lause mitte üksnes küsimust, millisele riigivõimuorganile on PS-ga antud õigusemõistmise volitused (välispädevus), vaid koostoimes PS §-ga 147 reguleerib nimetatud norm ka sisepädevuse jaotust ehk seda, kes konkreetselt on õigustatud kohtus õigust mõistma. Täpsemalt on märgitud, et kohtus saab PS § 146 esimese lause tähenduses õigust mõista üksnes kohtunik PS §-de 147, 150 ja 153

mõttes (RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 33; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 57; RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p-d 44.2–44.6). Järelikult oleneb hinnang, kes võib kohtu nimel tegutseda, paljuski sellest, kuidas määratleda konkreetset tegevust (st õigusemõistmisena või kohtu muu tegevusena). Nii on Riigikohus leidnud, et kuivõrd tsiviilkohtumenetluses menetluskulude rahaline kindlaksmääramine kujutab endast õigusemõistmist PS § 146 esimese lause tähenduses, siis peab selle otsustama kohtunik, mitte kohtujurist (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p-d 44.4–46) ega kohtunikuabi (RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p-d 58–60), sest viimased ei vasta kohtunikele esitatavatele nõuetele ja neil puuduvad samaväärsed tagatised. Seevastu eraõigusliku juriidilise isiku registrist kustutamine majandusaasta aruannete esitamata jätmise tõttu ei ole Riigikohtu hinnangul õigusemõistmine (nagu ka registrimenetlus üldiselt) ning järelikult võib seda teha ka kohtunikuabi (RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p-d 35 ja 37.3).

18. Analoogselt eespool viidatud seisukohaga, et PS § 146 esimeses lauses sisalduv nõue on täidetud, kui lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus, on J. Põllu ja E. Kergandbergi eriarvamustes asjades RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423, RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13 ja RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13 leitud, et kõnealune nõue on täidetud muu hulgas siis, kui kohtunikuks mitteoleva kohtuametniku otsustuse õiguspärasus on kohtumenetluse seadusega ettenähtud korras esitatud määruskaebusega allutatud kohtuniku kontrollile.

19. Registrimenetlust puudutavast Riigikohtu üldkogu otsusest tuleneb veel, et ka PS teistes sätetes (nt konkreetset juhul PS § 48 lg 4) kohtule pandud ülesandeid tuleb tõlgendada koostöös PS § 146 esimese lausega ning kohtunik peab lahendama üksnes sellised asjad, mis on ühtlasi hinnatavad õigusemõistmisena § 146 esimese lause mõttes (RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 36). See seisukoht on mõneti problemaatiline ning seda on kritiseeritud ka asjas RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423 esitatud N. Parrest, I. Pilvingu ja P. Roosma eriarvamustes. Kuna samas lahendis oli eelnevalt märgitud, et kohus täidab PS järgi erinevaid funktsioone (p 32), siis saab järeldada, et osa PS-ga kohtu pädevusse antud ülesannetest ei ole Riigikohtu hinnangul üldse liigitatavad õigusemõistmiseks. Seega võiks justkui tuletada, et neid PS-ga kohtu pädevusse antud muid ülesandeid ei peagi üldse täitma kohus ehk sõltumatu kohtunik. Selline lähenemine ei oleks aga põhjendatud, sest tuleb eeldada, et teatud ülesande PS-ga kohtu pädevusse andmise eesmärk on olnud, et vastavat ülesannet täidab nimelt sõltumatu kohtunik. Muu kohtuametnik võiks sarnaselt õigusemõistmisega ka muude PS-ga kohtu pädevusse antud ülesannete täitmisel piirduda ettevalmistava või korraldava tegevusega või tehniliste ja arvutuslike toimingutega.

Kohtu sõltumatus

20. Kommenteeritava paragrahvi teine lause sätestab, et kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas PS ja seadustega. Nagu eespool märgitud, tuleneb PS § 15 lg 1 esimesest lausest ja § 146 teisest lausest nende koosmõjus samalalaadne üldine kohtusse pöördumise põhiõigus, nagu see on sätestatud EIÕK art 6 lg 1 esimeses lauses ja ELPH art 47 teises lõigus. Igaühele tuleb tagada võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks mitte ükskõik millisesse kohtusse, vaid nimelt sellisesse kohtusse, mis on oma tegevuses

sõltumatu ja lähtub ainult seadustest. Sõltumatuse nõude eesmärk on tagada kohtu erapooletus oma ülesannete täitmisel (sh tagada kõigi võrdsus kohtu ees). Demokraatlikus ühiskonnas on fundamentaalse tähtsusega, et kohtud sisendaksid kindlustunnet nii avalikkusele kui ka menetlusosalistele. Kohtu ja kohtuniku sõltumatus ei tähenda nende üle igasuguse kontrolli (ja seega ka vastutuse) puudumist. Kohtunikule usaldatud võimuvolituste väärkasutusega võib kaasnedä nii kriminaal- kui ka distsiplinaarvastutus.

21. Sõltumatus viitab semantiliselt kõige laiemas mõttes igasuguste mõjutuste puudumisele. Kohtuvõimu sõltumatust tagab esmajoones võimude lahususe põhimõte. Kuna PS ei täpsusta, milliste kriteeriumide alusel hinnata kohtu sõltumatust, siis on selles osas asjakohane pöörduda rahvusvaheliste allikate poole. Värskemateks on näiteks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12 „kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus“ ning Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu poolt 14.11.2017 uuendatud kohtuniku üldharta (The Universal Charter of the Judge). Samas tuleb arvestada, et kohtute sõltumatuse tagamiseks ei ole üldkehtivaid ja kõigile õigussüsteemidele kohaldatavaid nõudeid, vaid pigem on tegemist miinimumtasemega, mille tagamine on võimalik eri meetmetega ning mille täidetust on keeruline või isegi võimatu hinnata abstraktselt (sh lahus-tegelikust praktikast).

22. Soovituse CM/Rec(2010)12 järgi on kohtunike sõltumatus õigusriigi loomupärane osa ning asendamatu kohtunike erapooletuse ja kohtusüsteemi toimimise jaoks. Samas rõhuta-takse, et kohtusüsteemi sõltumatus tagab igaühe õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele (EIÕK art 6) ning sõltumatus ei ole seetõttu kohtunike eelisõigus või privileeg, vaid see teenib õigusriigi ning õigusemõistmist taotlevate ja sellele lootvate inimeste huve. Kohtuniku sõltu-matust tuleks käsitada vabaduse, inimõiguste austamise ja seaduste erapooletu rakenda-mise garantiina, mis on hädavajalik poolte võrdsuse tagamiseks ja võimaldab igaühel usal-dada kohtusüsteemi. Kuigi PS § 146 teine lause (ega muud PS sätted) ei nimeta erinevalt EIÕK art 6 lg 1 esimesest lausest ja ELPH art 47 teisest lõigust eraldi kohtu erapooletust, hõlmab kohtu sõltumatuse nõue siiski ka erapooletuse nõuet. Tavapäraselt eristatakse välist ja sisemist sõltumatust. Väline sõltumatus hõlmab seadusandliku ja täitevvõimu ning ka muude isikute ja organisatsioonide (sh meedia, äriühingud) surve puudumist, kohtu moodustamise korda, kohtunike valiku ja ametisse nimetamise korda, kohtunike ameti-aega (sh ametist tagandamise keeld) ja sotsiaalseid tagatise. Sisemine sõltumatus seondub kohtuniku võimalusega langetada otsuseid vastavalt seadustele ja oma siseveendumu-sele, olles vaba igasugusest kohatust mõjutamisest, survest, ähvardustest ning otsesest või kaudsest sekkumisest ükskõik kelle poolt, sh kohtusüsteemisestest organite poolt. Eristada võib ka institutsionaalset ja individuaalset sõltumatust, millest esimene on seotud esmajoones kohtuhalduse ja kohtute rahastamisega ning teine seostub peamiselt sõltu-matuse garantiidega üksikkohtuniku tasandil ja kohtuniku vaimse iseseisvusega (kompe-tents, moraal, julgus). Samuti on eristatud objektiivset ja subjektiivset sõltumatust, millest esimese puhul hinnatakse seda, kas formaalselt eksisteerivad õiguslikud garantiid kohtu-niku sõltumatuse tagamiseks, ning teise puhul hinnatakse seda, kas kohtuniku käitumine ja otsused ka tegelikult peegeldavad tema iseseisvust. Nõuded kohtuniku sõltumatusele laie-nevad kõigile õigusemõistjatele – nii professionaalsetele, rahva- kui ka vandekohtunikele,

kuid samuti õigusemõistmise funktsioone täitvatele kohtuametnikele (nt EIKo 46575/09, *Bellizzi vs. Malta*, 21.06.2011, p 51; EIKo 23614/08, *Henryk Urban ja Ryszard Urban vs. Poola*, 30.11.2010, p 53).

23. EIK praktika kohaselt tuleb selle hindamiseks, kas tegemist on EIÕK art 6 lg 1 tähenduses „sõltumatu“ kohtuga, võtta muu hulgas arvesse selle organi liikmete ametisse nimetamise korda ja ametiaega, välissurvevastaste tagatiste olemasolu ja küsimust, kas see organ ka näib sõltumatu. Näiteks pelgalt asjaolu, et kohtunikud on ametisse nimetatud täitevvõimu poolt, ei tekita veel alluvussuhet, kui kohtunikud on pärast ametisse nimetamist oma otsuste tegemisel vabad igasugusest mõjust või survest (EIKo 80018/12, *Thiam vs. Prantsusmaa*, 18.10.2018, p 80). EIÕK art 6 lg-s 1 tähendab „erapooletus“ tavaliselt eelarvamuse või kallutatuse puudumist ning seda tingimust võib hinnata eri viisidel ehk subjektiivselt, võttes arvesse kohtuniku isiklikke veendumusi ja käitumist, mis tähendab analüüsimist, kas kohtunik on ilmutanud kohtuasjas erapoolikust või isiklikke eelarvamusi, ning objektiivselt, tehes kindlaks, kas kohus ise ja muu hulgas ka tema koosseis pakub piisavaid tagatise, et välistada mis tahes õiguspärased kahtlused tema erapooletuse osas. Kohtuniku isiklikku erapooletust eeldatakse, kuni puuduvad tõendid vastupidise kohta (nt kui kohtunik on näidanud välja isiklikel põhjustel vaenulikkust või pahatahtlikkust). Objektiivne hindamine seisneb selles, et tehakse kindlaks, kas olenemata kohtuniku enda käitumisest võimaldab mõni kontrollitav faktiline asjaolu tema erapooletuse kahtluse alla seada (nt alluvus- või muud suhted menetlusosalistega). Seejuures on siingi tähtis ka mulje, sest kaalul on usaldus, mida demokraatliku ühiskonna kohtud peavad sisendama üldsusele ja eriti menetlusosalistele (nt EIK tuvastas Eesti osas EIÕK art 6 lg 1 rikkumise olukorras, kus esimese astme kohtus lahendas kriminaalasja kohtunik, kelle abikaasa oli sama kriminaalasja kohtueelses menetluses olnud uurimisgrupi juht, sõltumata sellest, et kohtuniku käitumises erapoolikust ei ilmnenu – EIKo 14659/04 ja 16855/04, *Dorozhko ja Pozharskiy vs. Eesti*, 28.04.2008, p-d 54–58). Sõltumatuse ja objektiivse erapooletuse mõisted on tihedalt seotud ning neid tuleb üldjuhul analüüsida koos. Otsustamaks, kas konkreetsel juhul esineb alus kahelda, et sõltumatuse või objektiivse erapooletuse nõuded ei ole täidetud, arvestatakse menetlusosaliste seisukohti, kuid need ei ole määrava tähtsusega. Määrav on hoopis see, kas neid kahtlusi võib pidada objektiivselt põhjendatuks. Samas on korduvalt rõhutatud ka seda, et õigusemõistmine mitte ainult ei pea olema, vaid peab ka näima õiglane (nt EIKo 51111/07 ja 42757/07, *Khodorkovskiy ja Lebedev vs. Venemaa* (nr 2), 14.01.2020, p-d 424–429; EIKo 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal*, 06.11.2018, p-d 144–150; EKO C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p-d 126–130).

24. PS § 146 teises lauses sätestatud täpsustavad KS § 2 lg-d 2 ja 3, mille kohaselt ei ole kellelgi õigust sekkuda õigusemõistmisse ning kohtus ja selle lähikonnas on keelatud teod, mis on suunatud õigusemõistmise häirimisele. Mõlemad väljendavad õigusemõistmisesse sekkumise keeldu ja on suunatud suures osas, kuid mitte ainult kohtute kaitsele otsese välise sekkumise eest (vt E. Kergandberg. KS § 2 kommentaar. – P. Pikamäe, K. Leichter (toim). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura 2018, lk 40–43). Hinnangu sellele, kas mingit tegu on põhjust käsitada õigusemõistmisesse sekkumise või õigusemõistmise häirimisele suunatuna, saab anda vaid üksikjuhtumi asjaolude põhjal. Nii ei ole üldjuhul põhjust

õigusemõistmisesse sekkumiseks lugeda pelka kohtulahendite kritiseerimist, kuid selleks võib olla näiteks kõrgeima kohtu esimehe avalik kriitika pooleliolevas kohtuasjas tehtud lahendi suhtes. Õigusemõistmise häirimisele suunatud tegudeks võivad, aga ei pruugi olla näiteks kohtu tegevusest inspireeritud meeleavaldused kohtumaja juures. Kohtuniku individuaalset sõltumatust või objektiivset erapooletust reguleerivad üksikasjalikumalt PS §-d 147, 150 ja 153, samuti KS ja kohtunike eetikakoodeks. Kohtuniku erapooletust tagavad ka menetlusseadustikes sätestatud kohtuniku taandamise regulatsioon (TsMS §-d 23–30, HKMS § 13, KrMS §-d 49–51) ning kohtuasjade jagamine juhuslikkuse põhimõttest lähtudes (KS § 37 lg 2 p 2 ja § 45¹ lg 1).

Kohtu sõltumatus EL õiguses

25. EL õiguse kontekstis tuleb esmalt rõhutada, et ELL art 2 järgi rajaneb EL selle liikmesriikide ühistel väärtustel, mille hulka kuulub ka õigusriik, ning kohtute sõltumatuse põhimõtte eiramisel rikutakse õigusriigi väärtust täpsustavat ELL art 19 lg 1 teist lõiku koostoimes ELPH art-ga 47. Kuigi EL ei ole EIÕK-ga seni ühinenud, on EIÕK-ga tagatud põhiõigused ELL art 6 lg 3 kohaselt siiski EL õiguse üldpõhimõtted (EKo C-311/18, *Facebook Ireland ja Schrems*, 16.07.2020, p 98). Ka õigus tõhusale õiguskaitsele on seega EL õiguse üldpõhimõtte, mis põhineb liikmesriikide ühistel põhiseaduslikel tavadel, nagu need on sätestatud EIÕK art-tes 6 ja 13. Sõltumatuse tagatis, mis on õigusemõistmise ülesandega lahutamatu seotud, ei laiene mitte ainult ELK kohtunikele ja kohtujuristidele, vaid ka liikmesriikide tasandil riigisisestele kohtutele. Seetõttu, kuigi kohtukorraldus liikmesriikides kuulub liikmesriikide pädevusse, on liikmesriigid siiski kohustatud selle pädevuse teostamisel täitma kohustusi, mis tulenevad neile EL õigusest. Täpsemalt peab iga liikmesriik ELL art 19 lg 1 ja ELPH art 47 kohaselt tagama, et organid, mis on EL õiguse tähenduses määratletavad „kohtuna“ ja mis kuuluvad tema õiguskaitseüsteemi EL õigusega hõlmatud valdkondades (st mille pädevuses on põhimõtteliselt ka EL õiguse kohaldamine), vastaksid tõhusa kohtuliku kaitse nõuetele. Vastasel korral ei oleks tagatud EL õiguse täielik kohaldamine kõikides liikmesriikides ning tõhus kohtulik kaitse, mis õigussubjektidele EL õigusest tuleneb. Liikmesriikide kohtute sõltumatus on eriti oluline ELTL art-s 267 ette nähtud eelotsusetaotluste mehhanismi raames toimuva õiguslase koostöö süsteemi nõuetekohaseks toimimiseks, sest selle mehhanismi saab käivitada ainult organ, kellele tuleb kohaldada EL õigust ja kes vastab muu hulgas sõltumatuse kriteeriumile (nt EKo C-192/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 05.11.2019, p-d 98–106; EKo C-619/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 24.06.2019, p-d 52, 55; EKo C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas*, 27.02.2018, p-d 37, 40–43). ELL art 6 lg-st 3 ja ELPH art 52 lg-st 3 tulenevalt on oluline silmas pidada sedagi, et ELPH art 47 esimene ja teine lõik vastavad EIÕK art 6 lg-le 1 ja art-le 13, mistõttu ei tohi ELPH art 47 tõlgendada viisil, mis ei taga samaväärset kaitset EIÕK art-ga 6, nii nagu EIK on seda tõlgendanud (nt EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p-d 116–118).

26. Tunnusteks, mille alusel hinnata, kas tegemist on „kohtuga“, on näiteks selle organi asutamine seaduse alusel, tema alalisus, tema lahendite siduvus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine selle organi poolt ning tema sõltumatus (nt EKo C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas*, 27.02.2018, p 38).

27. ELL art 19 lg 1 teise lõigu kohaselt peavad liikmesriigid nägema ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse EL õigusega hõlmatud valdkondades. ELPH art-ga 47 on vastuolus olukord, kus EL õiguse kohaldamist puudutavad vaidlused võivad kuuluda sellise organi ainupädevusse, kes ei ole sõltumatu ja erapooletu kohus ELPH art 47 tähenduses. Nii on see juhul, kui objektiivsed tingimused, milles asjaomane organ loodi, tema tunnused ja liikmete ametisse nimetamise viis on sellised, et võivad tekitada õigussubjektidel põhjendatud kahtlusi selles suhtes, kas see organ on väljaspool väliste tegurite, eelkõige seadusandliku ja täidesaatva võimu otsese või kaudse mõju haardeulatust, ja kas ta on vastanduvaid huvisid arvestades neutraalne, ning need tingimused võivad järelikult viia selleni, et nimetatud organ ei tundu enam sõltumatu või erapooletu, mis võib nõrgendada usaldust, mida demokraatliku ühiskonna kohtud peavad õigussubjektidele sisendama (nt EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p 153). Seejuures on Euroopa Kohus rõhutanud, et ELPH art 47 on iseenesest piisav ega vaja täpsustamist EL või riigisisestes õigusnormides, selleks et anda üksikisikutele õigus, millele saab sellisena tugineda (nt EKo C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, 14.05.2020, p 140).

28. Sõltumatuse nõudel on kaks aspekti. Esimene, väline aspekt eeldab, et asjaomane instants täidab oma ülesandeid täiesti iseseisvalt, ilma mis tahes hierarhilise või alluvussuhteta ja saamata kellelki korraldusi või juhiseid, ning on seega kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võiks ohtu seada selle liikmete poolt neile lahendada antud vaidlustes otsuse tegemise sõltumatuse. Teine, sisemine aspekt on seotud erapooletuse mõistega ja selle eesmärk on võrdse distantsi säilitamine menetlusosaliste ja nende vastavate huvide vahel menetluse eset arvestades. See aspekt eeldab objektiivsust ja huvi puudumist seoses vaidluse tulemusega, välja arvatud õigusnormide range kohaldamine (nt EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p-d 121–122; EKo C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, 25.07.2018, p-d 63–67; EKo C-503/15, *Panicello vs. Martínez*, 16.02.2017, p-d 37–38; EKo C-506/04, *Wilson*, 19.09.2006, p-d 50–52).

29. Sõltumatuse ja erapooletuse tagamine eeldab selliste normide olemasolu, mis puudutavad muu hulgas organi koosseisu, nimetamist, ametiaega ning ka liikmete hääletamisest hoidumise, taandamise ja tagasikutsumise aluseid, ning need lubavad ümber lükata õigussubjektide põhjendatud kahtlusi selles osas, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite, eelkõige seadusandliku ja täitevvõimu otsese või kaudse mõju haardeulatust, ja kas ta on vastanduvaid huvisid arvestades neutraalne (nt EKm C-791/19 R, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 08.04.2020, p 65; EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p 123; EKo C-506/04, *Wilson*, 19.09.2006, p 53). Kohtu sõltumatusega lahutamatu seotud tagatisteks on muu hulgas kohtunike ametist tagandamise keeld ja kohtunike palk, mis vastab nende täidetavate ülesannete olulisusele (nt EKo C-192/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 05.11.2019, p-d 113–115; EKo C-619/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 24.06.2019, p-d 76–79; EKo C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses vs. Tribunal de Contas*, 27.02.2018, p 45).

30. Sõltumatuse tagamiseks tuleks välistada mitte ainult igasugused otsesed mõjud juhiste kujul, vaid ka kaudsema mõju vormid, mis võivad asjaomaste kohtunike otsuseid suunata (EKm C-791/19 R, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 08.04.2020, p 66; EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt.*, 19.11.2019, p 125). Näiteks on kohtute sõltumatust rikkuvaks peetud olukorda, kus presidendile või justiitsministrile oli antud õigus otsustada kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise üle (vrd KS § 99¹), ilma et selleks oleks nähtud ette konkreetseid ja kontrollitavaid kriteeriume ning samas ei näinud seadus ministrile ette tähtaega taotluse lahendamiseks ega kohustust oma otsust põhjendada, kusjuures otsuse peale ei saanud esitada kaebust kohtule. Euroopa Kohus sedastas, et eeltoodud asjaolud võivad õigussubjektidel tekitada põhjendatud kahtlusi, kas asjaomased kohtunikud on väljaspool väliste tegurite haardeulatust ja kas nad on nende menetletavas asjas vastanduda võivaid huvisid arvestades neutraalsed (vt EKo C-192/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 05.11.2019, p-d 120–124; EKo C-619/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 24.06.2019, p-d 114–118). Kohtu sõltumatust rikkuvateks on loetud ka õigusnormid, mis võimaldavad viia kohtuniku suhtes läbi distsiplinaarmenetluse asjaolu tõttu, et ta esitas Euroopa Kohtule teatud sisuga eelotsusetaotluse (vt EKo C-558/18 ja C-563/18, *Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny*, 26.03.2020, p-d 58–59).

31. Täiendavalt tuleb arvestada, kuigi EL õigus põhimõtteliselt ei kohusta liikmesriike nägema oma kohtutes EL õigusest tulenevate õiguste kaitsmiseks ette muid õiguskaitsevahendeid kui need, mis on sätestatud riigisiseses õiguses, siis juhul, kui riigisiseses õiguses puudub kohtusse pöördumise võimalus sootuks või näeb riigisisene õigus ette vaidluse lahendamise sellises organis, mis ei vasta sõltumatu kohtu tunnustele, panevad EL õiguse esimuse põhimõtte (nt EKo C-573/17, *Popławski*, 04.06.2019, p 58) ja ELPH art-ga 47 tagatud õigus tõhusale kohtulikule kaitsele liikmesriigi kohtule kohustuse jätta vajaduse korral kohaldamata kõik riigisisemed õigusnormid, mis välistavad tema pädevuse vaadata läbi teatud liiki kaebusi (EKo C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, 14.05.2020, p-d 143–146; EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt.*, 19.11.2019, p 166). Seega esitab EL õigus riigisisesele õigusele muu hulgas nõude võimaldada EL õigusega seotud valdkondades pöörduda vaidluse korral alati lõppastmes ELPH art 47 tähenduses sõltumatusse kohtusse. Eestis on selline kohtusse pöördumise põhiõigus nähtud ette juba PS § 15 lg-s 1, mille toime ei piirdu üksnes EL õigusega.

Kohtu seotus seadustega

32. Kohtuvõimu seotus seadustega tuleneb juba PS § 3 lg-st 1, mis ühtlasi rõhutab, et riigivõimu tuleb teostada ning järelikult ka õigust mõista kooskõlas PS-ga ja PS-ga kooskõlas olevate seadustega. Konkreetsemalt näeb selle ette ka PS § 15 lg 2. Kohus ei ole õigusemõistmisel seotud siiski üksnes PS ja formaalsete seadustega, vaid ka muude õigusaktidega (mõistagi niivõrd, kuivõrd need on kooskõlas kõrgema õigusjõuga aktidega). Samuti tuleneb PS § 3 lg-st 1, et Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks on ka rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid. Lisaks näeb TsMS § 8 lg 3 ette, et kui puudub isegi vaieldavale suhtele lähedast suhet reguleeriv seadusesäte, lähtub kohus õiguse üldisest

mõttest. KrMS § 2 p 4 omakorda nimetab üheks kriminaalmenetlusõiguse allikaks muu hulgas Riigikohtu lahendeid küsimustes, mida ei ole lahendatud muudes kriminaalmenetlusõiguse allikates, kuid mis on üles kerkinud seaduse kohaldamisel.

33. EL õigusega seotud valdkondades tuleb Eesti kui ühe EL liikmesriigi kohtutel samuti rakendada EL õigust ja tagada selle täielik õigumõju. EL aluslepingud (esmane õigus) on vahetult kohaldatavad. EL teisest õigusest on ELTL art 288 kohaselt liikmesriikides vahetult kohaldatavad määrused, kuid seevastu direktiivid on siduvad üksnes liikmesriikidele (st liikmesriikidel tuleb ettenähtud tähtajaks saavutada direktiivis ettenähtud tulemus, kuid nad saavad selleks valida endale sobiva vormi ja meetodid). Vahetult kohaldatavust ei tohi ajada segamini EL õiguse vahetu õigumõjuga, mis iseloomustab seda, kas asjaomane EL õiguse säte on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et sellele saaks kohtuvaidluses tugineda. Iga EL õigusnorm, mis vastab vahetu õigumõju tekkimiseks nõutavatele tingimustele, on siduv kõigile liikmesriikide asutustele, st mitte ainult liikmesriikide kohtutele, vaid ka kõikidele haldusorganitele ning need asutused on kohustatud seda normi kohaldama (nt EKo C-349/17, *Eesti Pagar*, 05.03.2019, p 90). Vahetu õigumõju võib teatud tingimustel olla ka sellisel EL õiguse sättel, mis ei ole vahetult kohaldatav. Näiteks juhul, kui direktiivi säte on selle sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpne, võivad üksikisikud riigisiseses kohtus tugineda sellele vaidluses riigi vastu, kui riik on jätnud direktiivi riigisisesse õigusesse tähtajaks üle võtmata või kui direktiiv on üle võetud ebakorrektselt (nt EKo C-397/01–C-403/01, *Pfeiffer jt*, 05.10.2004, p 103). Eristatakse veel horisontaalset vahetult õigumõju, mis iseloomustab seda, kas säte on piisavalt selge, et sellele saaks tugineda eraõiguslike isikute vahelistes suhetes. Siinkohal tuleb aga rõhutada, et konkreetse sätte selgusest olenemata saab selline horisontaalne vahetu õigumõju olla üksnes määrustel, kuid mitte direktiividel (nt EKo C-573/17, *Popławski*, 04.06.2019, p-d 65–67).

34. EL õiguse kohaldamisel peab liikmesriigi kohus (samuti muud asutused) esmalt püüdma tõlgendada riigisisest õigust kooskõlas EL õigusega, arvestades selle sõnastust ja eesmärki. Kooskõlaline tõlgendamine ei saa siiski tuua kaasa tagasiulatuvat karistamist või karistuse raskendamist ning see ei tohiks viia ka riigisisese õiguse *contra legem*-tõlgendamisele. Viimati nimetatud olukorda ei kujuta endast siiski see, kui liikmesriigi kohtud või ametiasutused on teatud sätet varem järjepidevalt tõlgendanud viisil, mis ei ole kooskõlas EL õigusega. Kooskõlalise tõlgendamise nõue paneb liikmesriikide kohtutele kohustuse väljakujunenud kohtupraktikat vajaduse korral muuta ja jätta omal algatusel kohaldamata kõrgemate kohtute tõlgendused (mh juhul, kui need on siduvad), mis ei ole kooskõlas EL õigusega (nt EKo C-573/17, *Popławski*, 04.06.2019, p-d 73–79; vrd RKHKo 19.12.2019, 3-15-241/62, p 14). EL õiguse tõlgendamise ja kehtivuse üle otsustamine on ELK pädevuses, kuid ELTL art 267 annab igale liikmesriigi kohtule õiguse esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus, kui kohtul tekivad otsuse tegemisel raskused EL õiguse tõlgendamisel või kahtlused EL õigusakti kehtivuses. ELTL art-st 267 tulenevalt juhul, kui nimetatud küsimused tekivad sellisel kohtul, kelle otsuse peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, siis on tal kohustus esitada eelotsusetaotlus. Muudel kohtutel on õigus küsida eelotsust, kuid mitte kohustus seda teha.

35. Eelotsuse küsimine ei ole nõutav üksnes juhtumil, kui tegemist on *acte clair*- või *acte éclairé*-olukorraga (nt EKo 283/81, *CILFIT jt*, 06.10.1982, p-d 13 ja 16). Esimesel juhul on EL õigusakt selge (st ei jäta mingit ruumi põhjendatud kahtluseks, kuidas üleskerkinud küsimus lahendada) ja teisel juhul on seda juba Euroopa Kohtu praktikas selgitatud (st üleskerkinud küsimus langeb sisuliselt kokku küsimusega, mille kohta on analoogiises asjas eelotsus juba tehtud). Seda, kas EL õigusakt on selge või mitte, otsustab iga kohus iseseisvalt. Nii on eraldi selgitatud, et näiteks asjaolu, et madalama astme kohus on analoogses vaidluses esitanud Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse ja selle menetlemine on alles pooleli, ei takista liikmesriigi kõrgeimal kohtul jõudmast järeldusele, et tegemist on *acte clair*-olukorraga. Seega puudub kõrgeimal kohtul kohustus pöörduda samasisulise küsimusega ka ise Euroopa Kohtusse või oodata ära vastus madalama astme kohtu esitatud eelotsusetaotlusele, ta võib enda menetluses oleva asja lahendada omal vastutusel (nt EKo C-72/14 ja C-197/14, *X ja van Dijk*, 09.09.2015, p-d 57–63). Siiski tuleb arvestada, et kui viimase astme kohus jätab eelotsuse küsimata ning kohaldab EL õigust vääralt ja põhjustab sellega isikule kahju, tuleb see hüvitada (nt EKo C-224/01, *Köbler*, 30.09.2003, p 50).

36. Riigikohus on selgitanud, et PSTS §-st 2 tulenevalt on PS nende sätete toime, mis pole kooskõlas EL õigusega ja mida ei saa seetõttu kohaldada, peatunud (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16). Seejuures on EL õiguse tõlgendamine ja selle kehtivuse üle otsustamine ainult Euroopa Kohtu pädevuses ning Eesti kohtute pädevuses ei ole üldjuhul kontrollida EL õiguse ega ka Eesti õigusakti EL õigusega seotud sätte vastavust PS-le (RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p-d 29–32). Erandina saab kontrollida EL õigusega seotud sätte formaalset põhiseaduspärasust, samuti sätte PS-le vastavust ulatuses, mida EL õigus ei reguleeri, ning lisaks seda, kas seadusandja on EL õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel teostanud liikmesriigile antud kaalutusõigust kooskõlas PS-ga (RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p-d 34–36). Lisaks tuleb silmas pidada, et olukorras, kus kohtuasja raames on samaaegselt seatud kahtluse alla mingi sätte vastavus nii PS-le kui ka EL õigusele, on asja lahendaval kohtul esmalt kohustus kontrollida Eesti õiguse kooskõla EL õigusega (RKPJKm 24.10.2019, 5-19-29/18, p 46; RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 31).

37. Rääkides kohtu seotusest seadustega on oluline silmas pidada ka seda, et nii ratifitseeritud välislepingute kui ka EL õigusaktide puhul eksisteerib nn kohaldamise prioriteet või ka esimuse põhimõte (s.o EL õiguse esmajärjekorras kohaldatavus liikmesriikide õiguse ees). Kui kohus leiab, et Eesti õigusakt on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud (ja PS-ga kooskõlas oleva) välislepinguga, siis näeb PS § 123 lg 2 ette, et sellisel juhul kohaldatakse välislepingu sätteid. Seejuures ei eelda välislepingu sätete vahetu kohaldamine riigisisese õigusnormi osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist, vaid asja menetleval kohtul on vastuolu tuvastamise korral õigus jätta riigisisene õigusnorm PS § 123 lg 2 alusel kohaldamata ja tugineda vahetult välislepingu sättele (RKHko 02.10.2014, 3-3-1-47-14, p 17). EL õigusega vastuolus olev riigisisene õigus (isegi kui see on EL õigusaktist hilisem) tuleb kohtul samuti jätta konkreetses vaidluses vajaduse korral omal algatusel kohaldamata ja kohtul ei ole vaja taotleda või oodata niisuguse sätte eelnevat kõrvaldamist seadusandlike või muude põhiseaduslike vahenditega (nt RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 32; RKPJKarv 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16; RKÜko 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 49; EKo C-573/17,

Poplawski, 04.06.2019, p 58). Oluline on siiski tähele panna, et riigisisese normi kõrvalejätmise aluseks saab olla üksnes selline EL õigusnorm, millel on vahetu õiguspõhjus (EKO C-573/17, *Poplawski*, 04.06.2019, p 68).

38. Põhiõiguste sisustamisel peavad kohtud täiendavalt arvestama EIK praktikaga, mis avab EIÕK-s ja selle protokollides sätestatud õiguste ja vabaduste olemust. EIÕK, mis kehtestab põhiõiguste kaitse miinimumstandardid (nt RKKKm 08.04.2020, 1-15-6483/415, p 30; RKKKm 07.02.2019, 1-16-2411/677, p 17), on küll Eesti õiguskorra lahutamatu osa (nt RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16, p 18), kuid EIÕK tõlgendamine on ainult EIK pädevuses (EIÕK art 32 lg 1). Samas on oluline silmas pidada, et kuna EIK lahendid on olemuselt deklaratiivsed, siis ei saa EIK-d vaadelda n-õ neljanda kohtuastmena, millel oleks pädevus Eesti kohtute lahendeid tühistada või mille lahendid mõjutaksid vahetult Eesti kohtulahendite kehtivust või täitmist. Tegemist on siiski rahvusvahelise õiguse instrumendiga, mille eesmärk on kontrollida, kas riik on täitnud temale EIÕK-st tulenevaid kohustusi (s.o tagada tema jurisdiktsiooni all olevatele isikutele EIÕK-s ja selle protokollides määratletud õigused ja vabadused). EIÕK rikkumine ei tähenda automaatselt seda, et kohtuotsus oleks ka sisuliselt väär (nt RKKKo 22.05.2020, 1-09-4486/1021, p 35).

39. EIÕK art 46 lg 1 kohaselt on riigid kohustatud täitma EIK jõustunud sisulisi otsuseid asjades, milles nad on pooleks, kuid ka nendel juhtudel korraldavad EIK lahendite täitmist riigid ise, ehkki EIK võib anda selleks vahel suuniseid (nt EIKo 15172/13, *Ilgar Mammadov vs. Aserbaidžaan*, 29.05.2019, p-d 147–156). EIK lahendite täitmine ei seisne pelgalt väljamõistetud õiglase hüvitise summa isikule väljamaksimises (kuigi sedagi tuleb teha üldjuhul kolme kuu jooksul pärast otsuse jõustumist), vaid riikidel on lisaks kohustus rakendada asjakohaseid individuaalseid ja/või üldisi meetmeid, et lõpetada EIK poolt tuvastatud rikkumine ja võimalikult suurel määral taastada isiku positsioon, milles ta olnuks siis, kui rikkumist ei oleks aset leidnud (*restitutio in integrum*). Riigid peavad täitma EIK lahendeid heas usus ega saa rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 27 kohaselt tugineda nende täitmata jätmisel riigisisese õiguse sätetele. EIK lahendite täitmist kontrollib Euroopa Nõukogu ministrite komitee (EIÕK art 46 lg 2). Kui riik ei täida EIK lahendit nõuetekohaselt, võidakse riigi suhtes algatada rikkumismenetlus (EIÕK art 46 lg 4; EIKo 15172/13, *Ilgar Mammadov vs. Aserbaidžaan*, 29.05.2019, p-d 157–171). Kuigi EIK lahendid, milles Eesti ei ole pooleks, ei ole Eestile otseselt siduvad, tuleks ka neid mõistagi järgida ning mitte oodata ära Eesti vastu EIÕK art-te 33 või 34 alusel EIK-sse kaebuse esitamist. Seejuures võimaldab 01.08.2018 jõustunud EIÕK protokoll nr 16 riikide kõrgeimatel kohtutel (Eesti puhul Riigikohtul) oma menetluses oleva kohtuasja raames taotleda EIK-lt nõuandvat arvamust EIÕK-s või selle protokollides määratletud õiguste ja vabaduste tõlgendamise või kohaldamisega seotud põhimõttelistes küsimustes. EIK arvamus on üksnes nõuandev ega ole asja lahendavale kohtule siduv (vt ka KrMS § 352¹, VTMS § 166¹, TsMS § 681¹, HKMS § 228¹, PSJKS § 3¹).

40. EIK lahendite tõhusaks täitmiseks sätestavad menetlusseadustikud spetsiaalse teistmise aluse, kui EIÕK või selle protokollis rikkumise tõttu on EIK rahuldanud teistetavas asjas tehtud kohtuotsuse või -määruse peale esitatud individuaalkaebuse ning rikkumine võis mõjutada asja otsustamist ja seda ei ole võimalik kõrvaldada või sellega tekitatud kahju hüvitada

muul viisil kui teistmise kaudu. EIK lahendist tulenevalt võib teistmisavalduse esitada ka isik, kes on samases asjas ja samal õiguslikul alusel esitanud EIK-le individuaalkaebuse või kellel oleks EIK-sse pöördumise tähtaega arvestades veel võimalik selline kaebus esitada (vt KrMS § 366 p 7 ja § 367 lg 2, VTMS § 180 p 4¹ ja § 181 lg 2, HKMS § 240 lg 2 p 8 ja lg 3). Pisut erinevalt on asjaomane teistmise alus sõnastatud TsMS § 702 lg 2 p-s 8, mis ei näe lisaks ette võimalust esitada teistmisavaldust viitega samasele asjale. Teistmise võimalust ei ole nähtud seni ette põhiseaduslikkuse järelevalve asjades (RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16, p 14; RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p-d 26–29). Teistmisavalduse saab esitada kuue kuu jooksul EIK otsuse jõustumisest arvates. Praktikas on kohtulahendeid teistatud nii pärast samas asjas EIK lahendi tegemist (RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16, p 16; RKKKo 09.05.2012, 3-1-2-2-12, p 7.2; RKHKo 08.06.2011, 3-3-2-2-10, p 16; RKKKo 20.11.2006, 3-1-2-6-06, p 10) kui ka samases asjas tehtud EIK lahendi alusel (RKKKo 14.03.2013, 3-1-2-3-13, p-d 17.4–17.5). Samuti on jäetud teistmisavaldusi rahuldamata, kui EIK poolt tuvastatud rikkumine ei mõjutanud asja otsustamist (RKKKo 22.05.2020, 1-09-4486/1021, p-d 42–44; RKKKo 18.03.2015, 3-1-2-4-14, p 18; RKKKo 29.09.2014, 3-1-2-2-14, p 14; RKKKo 30.05.2014, 3-1-2-1-14, p 15; RKKKo 11.04.2013, 3-1-2-1-13, p 12.4; RKKKo 26.01.2009, 3-1-2-2-08, p-d 14–16) või kui teistmisega ei saa rikkumist heastada (RKKKo 17.02.2010, 3-1-2-5-09, p 9.2).

PARAGRAHV 147

Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohtunikku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.

Kohtunikud ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis.

Kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab kohtuniku kui õigustmõistvat võimu vahetult teostava ametiisiku sõltumatuse põhitagatised – ameti eluaegsus ja ametist tagandamine üksnes kohtuotsuse alusel – ning üldise ametikiitenduse, mille eesmärk on samuti tagada kohtuniku sõltumatust. Üheks kohtuniku sõltumatuse tagatiseks on ka PS §-s 153 ettenähtud erikord kohtuniku kriminaalvastutusele võtmiseks. PS § 147 lg 1 esimeses lauses ja lg-s 2 ning §-s 153 sätestatud on sisuliselt korratud KS §-s 3 ning PS § 147 lg-s 3 toodud täpsustab KS § 49. Oluline on seegi, et kohtunike ametist vabastamise alused ja kord, kohtunike ametikiitendused ning kohtunike sõltumatuse tagatised ja õiguslik seisund peab PS § 147 kohaselt olema sätestatud seadusega. Kohtunike staatust ja teenistussuhet puudutavat normistikku on käsitatud osana kohtukorraldusest, mida reguleerivad sätteid saab PS § 104 lg 2 p 14 järgi vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu hääletenamusega (vt ka § 104 komm-d).

2. Kohtunikuteenistus on olemuselt üks avaliku teenistuse (ATS § 5 p 1) eriliike ja kohtunikud on põhimõtteliselt riigiametnikud (RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 41), kuigi nende suhtes kohaldatakse ATS-s sätestatud üksnes väga piiratud ulatuses (KS § 8 lg 2, ATS § 2 lg 3 p 5).

Kohtuniku teenistussuhte põhiküsimused on reguleeritud KS-s ja ametipalga osas KRAPS-s ning ATS kohaldatakse eelkõige üldist või tehnilist laadi küsimustes, mille osas pole kohtunike suhtes peetud vajalikuks erisusi ette näha (nt lähetused, põhipuhkus, streigikeeld, juurdepääsupiiranguga teabe hoidmine, asjaajamise ja vara üleandmine, ametiülesannete täitmise seoses elu kaotamise või töövõime vähenemise korral makstavad hüvitised). Kohtuniku teenistussuhe on küll riigiametniku teenistussuhtele (ATS § 7 lg 1) lähedane, kuid mitmete oluliste erisustega. Kohtunikuteenistuse spetsiifika seondub esmajoonel vajadusega tagada õigusemõistmise sõltumatus, mis muu hulgas eeldab, et kohtunike teenistustingimuste üle ei saa otsustada täitevvõim ning ka seadusandja ei või asuda otsustama konkreetse kohtuniku teenistuse üksikküsimusi (v.a ametisse nimetamine ja ametist vabastamine seaduses sätestatud alustel ja korras).

3. Erinevalt tavapäraest riigiametnikest ei teki kohtunikul ametisse nimetamisel alluvussuhet teda ametisse nimetanud ametiisiku või koguga (Riigikogu või Vabariigi President) ega ka tema teenistuskohaks oleva või kõrgemalseisva kohtuga, vaid kohtunikud on sõna otseses mõttes riigi teenistuses. Ehkki kohtu esimehel (samuti kõrgema astme kohtu esimehel ja õiguskantsleril) on kohtunike suhtes piiratud distsiplinaarvõim (st õigus algatada distsiplinaarmenetlus ja koostada distsiplinaarsüüdistus, kogudes selleks vajalikke tõendeid ja nõudes selgitusi – KS §-d 91–92) ning tema pädevuses on juhtida ja korraldada kohtuasutuse tööd (kuid mitte otsustada kohtunike tööjaotuse üle – KS §-d 36–37), on tegemist siiski pigem esimesega võrdsete seas (*primus inter pares*). Esimese ja teise astme kohtuid haldab küll Justiitsministeerium (koostöös kohtute haldamise nõukojaga), kuid justiitsministril ei ole kohtunike (sh kohtute esimeeste) suhtes mingit käsu- ega distsiplinaarvõimu (KS § 39 lg-d 1 ja 3). Samuti ei teki alluvussuhet justiitsministri ning tema poolt ametisse nimetatud esimese ja teise astme kohtute esimeeste vahel, vaid justiitsministri pädevus piirdub KS-s sätestatuga ning kohtu esimehe ülesannete täitmisest vabastamine ei tähenda vabastamist kohtunikuametist (KS § 12 lg 8). Erinevalt muudest ametnikest ei peatu kohtuniku avaliku võimu teostamise (õigusemõistmise) volitused tema puhkuse ajaks (vrd ATS §-d 82–85). Kohtuniku-teenistuse eripära ilmestavad ka kohtunike ametisse nimetamise ning ametist vabastamise ja tagandamise kord, samuti kohtunikule esitatavad kõrged nõuded ja ranged ametikitsendused ning sotsiaalsete tagatiste reguleerimine üksnes seadusega.

4. PS § 147 näeb ette, et kohtunikuteenistuse põhiküsimused peavad osas, milles need ei ole sätestatud PS-s endas (nt ametisse nimetamise kord – § 150 lg-d 2 ja 3; ametiaeg – § 147 esimene lause), olema reguleeritud Riigikogu poolt vastu võetud seadusega ning neid ei ole lubatud jätta täitevvõimu otsustada. PS § 147 kohaselt tuleb seaduses sätestada: 1) kohtunike ametist vabastamise alused ja kord; 2) kohtunike töötamine väljaspool kohtunikuametit; 3) kohtunike sõltumatuse tagatised; 4) kohtunike õiguslik seisund.

5. Maakohtutes osalevad õigusemõistmises ka rahvakohtunikud, kellel on kohtunikega võrdsed õigused (KS § 102). Kohtunike suhtes sätestatu laieneb rahvakohtunikele siiski vaid osaliselt. Rahvakohtunikke ei nimetata PS §-s 150 ettenähtud korras, vaid rahvakohtuniku nimetab KOVü volikogu esitatud rahvakohtunikukandidaatide nimekirja kantud isikute hulgast asjaomase kohtu juures asuv kohtunikust koosnev rahvakohtunike nimetamise komisjon

(KS §-d 107–108). Rahvakohtunikku ei nimetata ka ametisse eluajaks, vaid neljaks aastaks ja järjest mitte rohkem kui kaheks perioodiks (KS § 104). Rahvakohtunikule esitavad nõuded on sätestatud KS §-s 103. Rahvakohtnikuks võib nimetada 25–70-aastase teovõimelise Eesti kodaniku, kelle elukoht on Eestis ja kes oskab eesti keelt (C1- või sellele vastaval tasemel) ning kes on rahvakohtniku tegevuseks sobivate kõlbeliste omadustega. Rahvakohtnikuks ei või nimetada mh isikut, kes on kuriteo eest süüdi mõistetud või on kuriteos süüdistatav. Lisaks ei või rahvakohtnikuks nimetada isikut, kes on pankrotivõlgnik, pole tervise tõttu võimeline rahvakohtniku ülesandeid täitma või kes on rahvastikuregistri andmetel omanud asjaomase omavalitsusüksuse territooriumil püsivat elukohta vähem kui aasta. Rahvakohtnikuks ei või olla ka isik, kes on teenistuses sellises ametiasutuses (kohus, prokuratuur, politsei, kaitsevägi) või tegutseb sellisel kutsealal (advokaat, notar, kohtutäitur) või täidab sellist ametikohta (Riigikogu liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, valla- või linnavalitsuse liige), mis ei ole õigusemõistmise ülesannete täitmisega ühitatavad.

Kohtunikuameti eluaegsus

6. Kuigi PS § 147 lg 1 esimese lause kohaselt nimetatakse kohtunikud ametisse „eluaegsetena“ ja KS § 3 lg 1 näeb ette, et kohtunik nimetatakse ametisse „eluajaks“, väljendavad need sama põhimõtet. Põhiseaduse Assamblees kaaluti kohtunikuameti eluaegsuse tähistamiseks väga erinevaid sõnastusi (nt „eluaegselt“, „kogu eluks“, „eluks ajaks“, „tähtajatult“), kuid lõpuks peeti sobivaimaks formuleeringut, mis jätab avatuks võimaluse hiljem ametist omal soovil lahkuda või seaduses ettenähtud alusel kohtunik ametist vabastada. Heakskiidetud redaktsiooni kohta leidis H. Runnel, et „see sõnastus on nii meeldivalt mitmemõtteline ja piisavalt segane, et ta ületab eelmiste sõnastuste ühekülgisust nii tunduvalt, et võib hääletada selle kasuks“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1044).

7. Kohtunikuameti eluaegsus on üks kesksemaid kohtuniku sõltumatuse tagatisi, mis annab kohtunikule kindlustunde, et mõistes õigust üksnes PS-st ja sellega kooskõlas olevatest seadustest ning oma südametunnistusest lähtudes, ei saa tagajärjeks olla tema ametikoha kaotamine ka siis, kui tehtav otsus ei meeldi seadusandjale, täitevvoimule, huvitatud isikutele või avalikkusele. Eluaegsuse garantiita võiks kohtunik olla märksa vastuvõtlikum välisele survele, mis kahjustaks oluliselt õigusemõistmise usaldusväärsust ja õigusriiklust. Kohtunikuameti eluaegsus ei tähenda seda, et kohtunik ei võiks enne elu lõppu ametist lahkuda või et kohtunik peaks saama olla ametis kuni oma elupäevade lõpuni, vaid eluaegsus tähendab seda, et oma ametikohustusi korrektselt täitval kohtunikul on garanteeritud ametiaeg, mis kestab kuni teenistusvanuse ülemmäära saabumiseni. Seega võib öelda, et kohtunikuameti eluaegsus piirdub üksnes kohtuniku töise eluga. Ka rahvusvaheliste standardite kohaselt peaks kohtunikele olema tagatud ametiaeg kuni kohustusliku pensionieani selle olemasolu korral (nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12, p 49; EKo C-192/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 05.11.2019, p 113; EKo C-619/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 24.06.2019, p 76). Samas on ka riike, kus kohtunikud võivadki olla ametis kuni oma surmani, kui nad ei soovi ise varem pensionile minna ja samas täidavad oma ametikohustusi jätkuvalt korrektselt. Näiteks võivad Ameerika Ühendriikide föderaalkohtunikud

jääda ametisse niikaua, kuni nad käituvad hästi ja kohustuslik pensioniiga puudub. Teisalt on ka üksikuid riike, kus kohtunikud nimetatakse ametisse kindlaks perioodiks, kuid neid võidakse nimetada korduvalt uuesti kuni pensionieani. Euroopa Nõukogu liikmesriikidest on 44 riigi puhul kohtunikuamet eluaegne (kuni kohustusliku pensionieani) ning tähtajaliselt nimetatakse kohtunikud ametisse vaid Šveitsis (4–10 aastaks) ja Andorras (6 aastaks).

8. KS § 48 kohaselt on kohtuniku teenistusvanuse ülemmäär 67 aastat ning seega tuleb kohtunik 68-aastaseks saamisel KS § 99 lg 1 p 2 ja § 99¹ lg 1 alusel (s.o vanuse tõttu) ametist vabastada. Erandiks on olukord, kus konkreetse kohtuniku teenistusvanuse ülemmäär on KS § 99¹ lg-te 2 ja 3 alusel tõstetud. Sellisel juhul vabastatakse kohtunik ametist tõstetud teenistusvanuse ülemmäär saabumisel (KS § 99¹ lg 5). Kohtuniku teenistusvanuse ülemmäär tõstmise otsustab Riigikohtu üldkogu ning see on KS § 99¹ lg-te 2 ja 3 järgi lubatud üksnes erandjuhul, kui selleks esineb õigusemõistmise korra kohase toimimise seisukohast kaalukas avalik huvi. Teenistusvanuse ülemmäär tõstmiseks teeb ettepaneku asjaomase kohtu esimees ning selleks peab olema nii kohtuniku enda kui ka kohtute haldamise nõukoja nõusolek (KS § 41 lg 1 p 5¹). Teenistusvanuse ülemmäär võib tõsta kuni kahe aasta kaupa, kuid kokku mitte rohkem kui neli aastat. Kuni 30.06.2012 ei näinud seadus ette võimalust kohtunikul pärast 68-aastaseks saamist ametikohal jätkata, kuid kartuses, et kohtunike põlvkonn vahetus ning kohtuniku ametikoha täitmiseks korraldatavate konkurside ajamahukus ja sagedane ebaõnnestumine võivad tuua kaasa olukorra, kus suur hulk kohtunikukohti jääb pikaks ajaks täitmata, peeti otstarbekaks võimaldada sellest üksikotsustena kõrvale kalduda (vt Riigikogu XII koosseisu eelnõu 206 SE seletuskiri, lk 31). Perioodil 01.07.2012–31.07.2016 oli teenistusvanuse ülemmäär tõstmine võimalik üksnes esimese ja teise astme kohtunike puhul ning alates 01.08.2016 saab teenistusvanuse ülemmäär tõsta ka riigikohtunike puhul. Viimasest muudatusest tulenevalt näeb KS § 99¹ lg 2 ette, et Riigikohtu üldkogu otsus võetakse vastu kohalolevate riigikohtunike kahekolmandikulise hääletenamusega salajasel hääletamisel. Kvalifitseeritud hääletenamuse ja salajase hääletamise nõuded on sätestatud põhjusel, et avalik hääletamine Riigikohtu üldkogus ei pruugiks anda Riigikohtu liikmete teenistusvanuse ülemmäär tõstmise otsustamisel objektiivset tulemust.

9. Kohtuniku teenistusvanuse ülemmäär tõstmist õigustavaks põhjuseks on KS § 99¹ lg 3 järgi kaalukas avalik huvi õigusemõistmise korra kohaseks toimimiseks. Nagu eelnevalt märgitud, oli seadusandja algne eesmärk vältida olukorda, kus teenistuses jätkamiseks igati võimekas ja motiveeritud kohtunik tuleks vanuse tõttu ametist vabastada, kuid samal ajal ei suudeta vabanevat kohtuniku kohta mõistliku aja jooksul täita ning seetõttu suureneb teiste sama kohtu kohtunike koormus ja pikenevad kohtuasjade menetlusajad ehk kannatab õigusemõistmise kättesaadavus. Seevastu teenistusvanuse ülemmäär tõstmise võimaluse Riigikohtu liikmetele laiendamisel viidati ühelt poolt riigikohtunike ebavõrdsele kohtlemisele ja teiselt poolt toodi sisulise põhjendusena välja, et õigusemõistmise huvides on, et Riigikohtus oleksid võrdset esindatud eri põlvkonnad (vt Riigikogu XIII koosseisu eelnõu 203 SE seletuskiri, lk 11). Mõlemad argumendid on küllaltki küsitava väärtusega, sest esiteks ei ole pärast Riigikohtu esmast komplekteerimist esinenud mingeid raskusi Riigikohtu vakantsete kohtuniku kohtade täitmisel ja teiseks on ebaselge, kuidas ikkagi seostub riigikohtunike vanuseline jaotus õigusemõistmise huvidega, kuna kõik riigikohtunikud peavad igal juhul olema kogenud

ja tunnustatud juristid (KS § 52). Asjaolu, et teenistusvanuse tõstmiseks tuleb saada nõusolek ka kohtute haldamise nõukojalt, peaks siiski ilmselt välistama võimaluse, et tegelikuks eesmärgiks kujuneks lihtsalt ametikohast kinnihoidmine. Praktikas on kohtunike teenistusvanuse ülemmäära tõstetud harva, mistõttu ei saa selle põhjal teha üldistusi, kuidas on õigusemõistmise huvisid KS § 99¹ lg 3 tähenduses sisustatud. Siiski võib välja tuua, et riigikohtunike puhul on ettepanekutes peamiselt viidatud järjepidevuse tagamise vajadusele ja teenistusvanuse ülemmäära sellel alusel ka tõstetud. Samas ei ole näiteks Harju Maakohtu puhul peetud piisavalt kaalukaks lihtsalt seda, et kohtu esimehe hinnangul suurima töövõimega ja tublim kohtunik saaks veel mõnda aega ametis jätkata. Küll aga on Viru Maakohtu kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära aasta võrra tõstetud eesmärgiga juhendada noorkohtunikke teatud spetsiifiliste vaidluste (maksejõuetasujade) menetlemisel.

10. Kuigi võib küsida, kas kohtuniku teenistusvanuse ülemmäär (isegi selle võimalikku tõstmist arvestades, mis saab niikuinii olla üksnes erandlik) ei kujuta endast mitte kohtunike vanuselist diskrimineerimist, siis vähemasti niikaua, kui kohtunikule on tagatud väärikas pensionipõlv, saab sellist piirangut pidada õigustatuks vajadusega tagada kohtusüsteemi avatus ja kohtunike korpuse järjepidev uuenemine. Enne 01.07.2013 ametisse nimetatud kohtunikul, kes on jõudnud vanaduspensioniiikka ning on olnud enne pensionile siirdumist kohtunikuametis vähemalt 15 aastat või kes on vanusest sõltumata olnud enne pensionile siirdumist kohtunikuametis 30 aastat, on õigus vastavalt kohtuniku vanaduspensionile või väljateenitud aastate pensionile, mille suurus on 75% tema viimasele ametikohale vastavast ametipalgast (vt KS §-d 132¹–132³ ja 132⁶–132⁷; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14). Seevastu alates 01.07.2013 ametisse nimetatavatel kohtunikel ei ole enam õigust kohtunikupensionile ning seega võib teenistusvanuse ülemmäära põhiseaduspärasuse küsimus senisest märksa tõsisemalt esile kerkida pärast 01.07.2028 (s.o kui alates 01.07.2013 ametisse nimetatud kohtunikud on olnud kohtunikuametis vähemalt 15 aastat ning eeldusel, et nad on jõudnud vanaduspensioniiikka).

11. Lisaks eeltoodule annab 30.06.2020 jõustunud KS § 99¹ lg 6 Riigikohtu üldkogule võimaluse kohtuniku nõusolekul ja kohtu esimehe ettepanekul pikendada omal soovil (KS § 99 lg 1 p 1) või vanuse tõttu (KS § 99 lg 1 p 2) ametist vabastatud kohtuniku volitusi, kui see on vajalik kohtunikule jagatud kohtuasjade lõpuni menetlemiseks. Kohtuniku volitusi saab pikendada kuni nelja aasta võrra ehk sama kauaks, kui on võimalik tõsta teenistusvanuse ülemmäära. Konkreetse tähtaja määrab Riigikohtu üldkogu kohtu esimehe ettepanekul. Kohtuniku volituste pikendamise ajal makstakse kohtunikule jätkuvalt kohtunikupensioni ja lisaks 25% kohtuniku ametipalgast ning kohtunike arv kohtus võib sellel perioodil ületada kohtunikukohtade arvu konkreetsetes kohtus. Muudatuse põhjendustest nähtavalt (vt Riigikogu XIV koosseisu eelnõu 175 SE seletuskiri, lk 14) on kõnealune säte mõeldud eelkõige sellisteks juhtudeks, kus kohtunik ei ole tema ametist vabastamise kohta tehtud Vabariigi Presidendi otsuses märgitud kuupäevaks jõudnud ära lahendada mõnda tema menetluses olnud pikka aega kestnud ja mahukat asja ning võiks tekkida olukord, kus kohtukoosseisu vahetumise tõttu tuleb asja arutada algusest peale uuesti (TsMS § 20 lg 1, HKMS § 11 lg 5, KrMS §-d 15, 18 ja 19 nende koosmõjus, nt RKKKm 08.04.2020, 1-15-6483/415, p-d 27–30). Ehkki selline kohtuniku volituste pikendamine ajaks, mil kohtunik on juba ametist

vabastatud, näib esmapilgul vastuoluline, tuleb arvestada, et omal soovil lahkumiseks peab kohtunik esitama üldjuhul avalduse juba vähemalt üheksa kuud enne soovitud vabastamise päeva (KS § 99 lg 1³). See on vajalik, et tagada vabaneva kohtunikukoha viivitamatu täitmine ja võimaldada planeerida kohtu töökorraldust viisil, et kohtunik saaks oma menetluses olevad kohtuasjad enne ametist vabastamist lõpuni lahendada. Samas on selge, et mida pikaajalisem on prognoos, seda suurem on ka eksimisvõimalus. Seetõttu on mõistlik näha õigusemõistmise toimimise huvides ette mingi erakorraline meede olukorra lahendamiseks. Samaselt näeb KS § 104 lg 4 ette, et kui rahvakohtuniku volitused lõpevad kohtumenetluse ajal, jätkab ta oma ülesannete täitmist kohtuasja lahendamiseni selles kohtus. Kohtuniku volitusi ja teenistussuhet on eristatud ka KS § 58 lg-s 1 ja § 58¹ lg-s 1.

Kohtunike ametist vabastamine ja tagandamine

12. KS § 147 lg 1 kohaselt peab kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestama seadus ning KS § 147 lg 2 kohaselt saab kohtuniku ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Seega tuleb eristada ametist vabastamist ja ametist tagandamist ning neil on ka erinevad õiguslikud tagajärjed. Kohtuniku ametist vabastamise alused ja kord on sätestatud KS §-des 99–100 ning ametist tagandamist reguleerib KS § 101.

13. Ametist vabastamiseks omal soovil (KS § 99 lg 1 p 1), mida kohaldatakse ka kohtuniku vabastamisel seoses tema pensionile siirdumisega enne teenistusvanuse ülemmäära saabumist, peab kohtunik esitama avalduse vähemalt üheksa kuud enne soovitud vabastamise päeva (KS § 99 lg 1³). Enne 2015. aastat selline pikaajaline etteteatamise nõue puudus, kuid see tekitas praktikas probleeme, sest kohtunikukonkursside läbiviimiseks kulub keskmiselt 9–10 kuud. Kuni 29.06.2020 tuli avaldus ametist lahkumiseks esitada vähemalt kuus kuud enne soovitud vabastamise päeva, kuid ka seda peeti ebapiisavaks, sest minimaalselt võtab konkurss aega 7,5 kuud. Kaaluti ka veel pikema etteteatamistähtaja (üks aasta) sätestamist, kuid siiski leiti, et see võiks osutada kohtunike õigusi ebaproportsionaalselt piiravaks, sest õigusemõistmise huvid ja menetlusosaliste õiguste kaitse saavad õigustada üksnes sellise pikkusega etteteatamise nõuet, mis on ametist lahkuva kohtuniku asendamiseks hädavajalik. Kohtuniku avalduse alusel ja mõjuval põhjusel võidakse kohtunikul siiski lubada ametist lahkuda ka lühema etteteatamisega ning seda on praktikas ka rakendatud.

14. Lisaks sellele, et kohtunik peab ametist lahkumise soovist teatama pikka aega ette, keelab KS § 99 lg 1¹ kohtuniku omal soovil ametist vabastada tema suhtes läbiviidava distsiplinaarmenetluse kestel. Selline piirang on vajalik põhjusel, et KS § 88 lg 1 p 4 kohaselt on üheks võimalikuks distsiplinaarkaristuseks ka kohtuniku ametist tagandamine, mida ei oleks võimalik määrata, kui kohtunik on juba ametist vabastatud. Samas on seadusandja näinud ette mitmeid olulisi kitsendusi isikule, kes on temale osutatud usaldust sel määral kuritarvitunud, et see on toonud kaasa tema kohtunikuametist tagandamise, ning seetõttu tuleb enne kohtuniku ametist vabastamist oodata ära algatatud distsiplinaarmenetluse tulemus. KS jätab lahtiseks, kuidas toimida juhul, kui kohtuniku suhtes on distsiplinaarmenetlus algatatud pärast tema ametist vabastamise otsuse tegemist, kuid enne vabastamise kuupäeva saabumist. Kui kohtuniku ametist vabastamise otsust kehtetuks ei tunnistata, siis tuleb ilmselt lähtuda

sellest, kumb sündmus saabub ajaliselt varem. Sõltumata ametist vabastamise otsuse tegemisest on ametist tagandamine võimalik kuni kohtuniku tegeliku ametist lahkumiseni.

15. Ametist vabastamiseks vanuse tõttu (KS § 99 lg 1 p 2 ja § 99¹ lg 1) nii 68-aastaseks saamisel kui ka tõstetud teenistusvanuse ülemmäära saabumisel (KS § 99¹ lg 5) ei pea kohtunik esitama avaldust, vaid ta vabastatakse ametist vahetult seaduse alusel. Küll aga on kohtuniku nõusolek vajalik tema teenistusvanuse ülemmäära tõstmiseks. Teenistusvanuse ülemmäära osas tuleb ka märkida, et kui algselt mõeldi selle all sisuliselt vanaduspensioniiiga pluss viis aastat, siis tulenevalt vanaduspensioniea tõstmisest 65 aastani (RPKS § 7 lg 1 p 1) ja oodatava eluea pikenemisest ei pruugi praegune ülemmäär olla enam põhjendatud. Nii nägi juba 1937. a PS § 115 lg 1 ette, et riigikohtunikud vabastatakse ametist 70-aastaseks saamisel ja muud kohtunikud 65-aastaseks saamisel, kusjuures ka viimaste puhul võis vanuse ülemmäära seadusega tõsta 70. eluaastani. Teistes Euroopa riikides varieerub kohtunike kohustuslik pensioniiga vahemikus 65–72 aastat.

16. Ametist vabastamine ametisse sobimatuse tõttu (KS § 99 lg 1 p 3 ja § 100) on võimalik vaid kolme aasta jooksul pärast ametisse nimetamist. Olemuselt kujutab see endast kohtuniku n-õ katseaega ning pärast kohtuniku ettevalmistusteenistuse kaotamist ja õiguselukutsete vahelise nn vaba liikumise võimaluste suurendamist (vt KS § 66 lg 6) on sätte aktuaalsus ja vajalikkus kindlasti oluliselt tõusnud, sest isiku tegelikku sobivust kohtunikutööks on kohtunikukonkursi raames üsnagi keeruline hinnata, kuna see selgub lõplikult alles ameti-ülesannete täitmise käigus. Isik ei sobi kohtunikuametisse eelkõige siis, kui ta on sõna või teoga näidanud, et tal puuduvad kohtunikult oodatavad kõrged kõlbelised omadused (KS § 47 lg 1 p 3) või tema võimed (sh õiguslased teadmised) ja isiksuseomadused (nt pingetaluvus) ei ole kohtunikutööks piisavad (KS § 47 lg 1 p 4). Ametisse sobimatust võib kinnitada seegi, kui isik ei suuda korrektselt täita kohtuniku kohustusi (KS §-d 70–72 ja 74). Ehkki võimalus kohtunik ametisse sobimatuse tõttu kolme aasta jooksul ametist vabastada kahtlemata piirab kohtunikuameti eluaegsuse põhimõtet, ei peeta ka rahvusvahelistes dokumentides katse- aega iseenesest kohtuniku sõltumatust ega kohtunikuameti eluaegsuse põhimõtet rikkuvaks, kuid seda tingimusel, et katseaja tulemuste üle otsustatakse objektiivsete kriteeriumide põhjal ning otsust langetav organ on seadusandjast ja täitevvõimust sõltumatu (nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12, p 51). Euroopa riikides, kus kohtunike suhtes n-õ katseaega kohaldatakse, varieerub selle kestus kolmest kuust kuni kolme aastani. Tuleb ka rõhutada, et kohtuniku õiguslik seisund ja õigusemõistmise volitused ei sõltu tema ametistaaži pikkusest.

17. Alla kolmeaastase ametistaažiga kohtuniku ehk nn noorkohtuniku kohta esitab asjaomase kohtu esimees kohtunikuksamikomisjonile üks kord aastas arvamuse koos noorkohtuniku juhendava kohtuniku aruandega. Ehkki see KS §-st 100 selgelt välja ei tule, hinnatakse alla kolmeaastase ametistaažiga kohtuniku ametisse sobivust selles sättes toodud menetluskorras põhjalikumalt üksnes juhul, kui distsiplinaarasja algatamiseks õigustatud isik või organ (KS § 91 lg 2) on teinud ettepaneku noorkohtunik ametist sobimatuse tõttu vabastada. Siis korraldab kohtunikuksamikomisjon istungi, kus kuulatakse ära kohtunik, kelle sobivust hinnatakse, ning saadab materjalid koos omapoolse arvamusega Riigikohtu üldkogule, kes

korraldab küsimuse otsustamiseks samuti istungi ning otsustab, kas kohtunik on ametisse sobimatu või mitte. Riigikohtu üldkogu otsus, millega kohtunik tunnistatakse ametisse sobimatuks, ei vabasta teda veel kohtunikuametist, vaid see toimub vastavalt KS § 99 lg-tes 2 ja 3 sätestatule (st tegemist ei ole õigusemõistmise, vaid personaliküsimuse otsustamisega). Samuti ei kaasne kohtuniku sobimatuse tõttu ametist vabastamisega selliseid õiguslikke tagajärgi nagu kohtuniku ametist tagandamisega (mh pole takistatud isiku uuesti kohtunikuks nimetamine). Praktikas on mitmete kohtunike puhul küll tõstatatud küsimus nende ametisse sobivusest, kuid sobimatuse tõttu on seni ametist vabastatud vaid üks kohtunik.

18. KS § 99 lg 1¹ näeb sarnaselt omal soovil ametist lahkumisega ette, et kohtuniku ei vabastata sobimatuse tõttu ametist tema suhtes toimuva distsiplinaarmenetluse kestel. Kuna erinevalt omal soovil ametist lahkumisest on ametisse sobimatuse tõttu kohtuniku ametist vabastamine võimalik vaid esimese kolme aasta jooksul, siis võib see tekitada olukorra, kus perioodi lõpupoole algatatud distsiplinaarmenetlus takistab kohtuniku vabastamist tema sobimatuse tõttu, kuid toimepandud ametikohustuste rikkumine, mis võiks küll olla piisav kohtuniku ametisse sobimatuks tunnistamiseks, ei ole samas sedavõrd raske, et tingiks kohtuniku ametist tagandamise. Lahendus võiks olla näha seaduses ette, et kolmeaastane nn katseaeg pikeneb distsiplinaarmenetluse aja võrra.

19. Ametist vabastamist tervise tõttu, mis takistab kohtunikuna töötada (KS § 99 lg 1 p 4), ei ole KS-s üksikasjalikumalt reguleeritud. Lahtiseks on jäetud, kes määrab kindlaks, kas haigus takistab kohtunikuna töötada ja kas tegemist on püsiva takistusega. Mõistlik on siiski eeldada, et selline hinnang antakse eelkõige kohtuniku avalduse (kui ta on võimeline seda esitada) ja tema terviseandmete ning asjaomase kohtu esimehe arvamuse alusel. KS § 99 lg 1 p 4 kohaldatavuse tagamiseks vajab seaduses täiendavat reguleerimist kohtuniku terviseandmete kogumine ilma tema nõusolekuta. Kuigi rahvusvahelistes allikates on kohtuniku võimetus täita oma ametikohustusi toodud välja ühe n-õ aktsepteeritava kohtuniku ametist tagandamise alusena (nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12, p 50; EKo C-192/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 05.11.2019, p 113; EKo C-619/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 24.06.2019, p 76), tuleb arvestada, et neis peetakse ametist tagandamise all silmas pigem üldiselt kohtuniku ametist vabastamist ilma tema nõusolekuta, mitte kitsalt kohtuniku n-õ väljaheitmist ametikaaslaste hulgast, nagu on ametist tagandamist käsitatud Eesti õiguses.

20. Ametist vabastamine kohtu likvideerimise või kohtumaja sulgemise või kohtunike arvu vähendamise korral (KS § 99 lg 1 p 5) on võimalik üksnes siis, kui kohtuniku ei saa üle viia või ta ei soovi enda üleviimist mõnda teise kohtusse või kohtumajja. Kohtu sulgemine ja riigi-kohtunike arvu vähendamine eeldavad seaduse muutmist. Esimese ja teise astme kohtute kohtunike arvu ning kohtumajade asukohad määrab justiitsminister, kes peab saama nende muutmiseks nõusoleku kohtute haldamise nõukojalt. KS § 41 lg 3 p 2 näeb eraldi ette, et kohtute haldamise nõukoda annab arvamuse muu hulgas kohtuniku KS § 99 lg 1 p 5 alusel ametist vabastamise kohta. Ametist vabastatud kohtuniku makstakse hüvitisena viimase ametikoha kuue kuu ametipalk (KS § 86 lg 1) ning kui kohtuasutuste ümberkorralduste tõttu viiakse kõrgema astme kohtu kohtunik üle madalama astme kohtu kohtunikuks, säilitatakse

talle üheks aastaks senisele ametikohale vastav ametipalk (KS § 86 lg 3). Suuremate ümberkorralduste puhul võidakse pidada vajalikuks näha seaduses ette täiendavaid sotsiaalseid tagatisi. Näiteks Viru Ringkonnakohtu likvideerimisel 01.01.2009 võimaldati kohtunikel jääda ka sooduskorras pensionile (KS § 138⁷ lg 2).

21. Ametist vabastamine juhul, kui kohtunikul ei ole võimalik pärast tema volituste KS § 58 või 58¹ alusel peatumise lõppemist pöörduda tagasi samasse kohtusse, kuna seal puudub vaba kohtunikukoht, ja ta ei soovi asuda ka teise kohtusse (KS § 99 lg 1 p 6), eeldab samuti kohtute haldamise nõukoja arvamuse ärakuulamist (KS § 41 lg 3 p 2). Ametist vabastatud kohtunikule makstakse hüvitiseks selle ametikoha kehtiv kuue kuu ametipalk, millelt ta riigiteenistusse, akadeemilisele ametikohale või rahvusvahelisele institutsiooni teenistusse siirdus (KS § 58 lg 4, § 58¹ lg 4). Kui kohtunik viiakse naasmisel tema nõusolekul üle madalama astme kohtusse, siis säilitatakse talle kuue kuu jooksul varasemale ametikohale vastav ametipalk (KS § 58 lg 3, § 58¹ lg 3).

22. KS § 99 lg 1 p 7 kohaselt vabastatakse kohtunik ametist, kui ta nimetatakse või valitakse teenistus- või ametikohale, mis ei ole kooskõlas kohtuniku ametikitsendustega. Kohtuniku ametikitsendused on PS § 147 lg-te 3 ja 4 alusel sätestatud KS §-s 49, kuid oluline on tähele panna, et ametist vabastamise aluseks saab olla üksnes kohtuniku nimetamine või valimine sellisele teenistus- või ametikohale, mis ei ole kohtunikuametiga ühildatav. Seega ei too mitte igasugune ametikitsenduste eiramine (nt erakonna liikmeks astumine, äriühingu asutamine) veel kaasa kohtuniku ametist vabastamist, kuigi võib anda aluse temale distsiplinaarkaristuse määramiseks. Ametist vabastamine järgneb siiski kohtuniku valimisele Riigikogu või valla- või linnavolikogu liikmeks (KS § 47 lg 2 p 1) ning tema nimetamisele pankrotihalduriks, pankrotitoimkonna liikmeks või kinnisasja sundvalitsejaks (KS § 47 lg 2 p 4). Lisaks järeldub PS § 147 lg-st 3 ja KS § 49 lg-st 1, et kohtunik tuleks ametist vabastada ka tema nimetamisel või valimisel ükskõik millisele teenistus- või ametikohale riigi- või KOV asutuses, mis ei ole käsitatav õppe- või teadustöona. Erandid sellest reeglist võivad siiski olla sätestatud ka muudes seadustes. Näiteks võib kohtunik olla Vabariigi Valimiskomisjoni liige (RKVS § 10 lg 2 p-d 1 ja 2). Kohtuniku KS § 99 lg 1 p 7 alusel ametist vabastamise kohta tuleb küsida ka kohtute haldamise nõukoja arvamust (KS § 41 lg 3 p 2). Kohtuniku teenistussuhte lõppemise ajahetke määratlemise osas tuleks juhinduda analoogiast ATS §-s 89 sätestatuga.

23. KS § 99 lg 1 p 8 kohaselt vabastatakse kohtunik ametist, kui ilmneb asjaolu, mis seaduse kohaselt välistab isiku kohtnikuks nimetamise. Kohtnikuks nimetamist välistavad asjaolud on loetletud KS § 47 lg-s 2 ning ametikitsendusi arvestades võiks ametisolevate kohtunike puhul asjakohane olla eelkõige kohtuniku pankroti väljakuulutamine (KS § 47 lg 2 p 5). Kuna tegemist on formaalse alusega, ei ole kohtuniku maksejõuetuse tekkepõhjused asjasse puutuvad. Kuigi iseenesest võiks asjakohane olla ka süüdimõistmine kuriteo toimepanemise eest (KS § 47 lg 2 p 1), tuleneb KS § 99 lg 1 p 8 suhtes erinormiks olevast KS §-st 101, et kui ametisolev kohtunik mõistetakse süüdi kuriteo toimepanemises, siis ei vabastata teda lihtsalt ametist, vaid kohtunik tuleb ametist tagandada. Kohtuniku KS § 99 lg 1 p 8 alusel ametist vabastamise kohta tuleb küsida ka kohtute haldamise nõukoja arvamust (KS § 41 lg 3 p 2).

24. Kohtuniku surma korral lõpeb tema teenistussuhe automaatselt (KS § 99 lg 1²).

25. Kohtuniku ametist vabastamise kord on KS § 99 lg-tes 2 ja 3 põhiosas sarnane kohtuniku ametisse nimetamise korraga (PS § 150 lg-d 2 ja 3, KS § 55 lg-d 1 ja 4). Ehkki tavapäraselt hõlmab ametisse nimetamise pädevus ka ametist vabastamise pädevuse, on sellest võimalik teha ka erandeid. PS § 147 lg 1 teine lause nõuab üksnes seda, et kohtunike ametist vabastamise alused ja kord oleks sätestatud seadusega. Alates 01.01.2020 näebki KS § 99 lg 3 teine lause ette, et kuigi Riigikohtu liikmed vabastab üldjuhul ametist Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul, siis riigikohtunike ametist vabastamise KS § 99 lg 1 p-de 1 ja 2 alusel (s.o omal soovil ja vanuse tõttu) otsustab Riigikohtu üldkogu Riigikohtu esimehe ettepanekul. Kõnealune muudatus viidi sisse Riigikogu XIII koosseisu eelnõu 776 SE menetlemise käigus juhtivkomisjoni ettepanekul ning seda põhjendati otstarbekuse ja Riigikogu halduskoormuse vähendamise kaalutlustega (nt ainuüksi XIII koosseisu volituste ajal tuli Riigikogul omal soovil ametist vabastada seitse riigikohtunikku). Kuigi varasemalt on nähtud Riigikogu rolli riigikohtunike ametist vabastamisel veendumises, et riigikohtunik on ametist vabastamiseks avalduse esitanud tõepoolest omal soovil ja ebakohase välise surveta, on samas mööndud, et praktikas pole sellist olukorda kunagi esinenud ning kohtunikku ei saa ka sundida ametikohal jätkama (v.a seaduses sätestatud alustel). KS § 99 lg 1 p-des 3–8 toodud alustel riigikohtuniku ametist vabastamine on jätkuvalt Riigikogu pädevuses.

26. Kohtuniku garanteeritud ametiaeg kestab niikaua, kuni ta käitub hästi (*quamdiu se bene gesserit*). PS § 147 lg 2 ja seda kordav KS § 3 lg 2 näevad ette menetlusliku tagatise, et kohtunikku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Põhimõtte, et kohtunikku ei saa ametist tagandada ükski teine riigivõimu haru, vaid üksnes kohus ise, tagab võimude lahusust ja kohtuniku sõltumatust. Samasugune tagatis sisaldas juba 1920. a ja 1937. a PS-des. PS ei reguleeri seda, millistel juhtudel võib kohtuniku ametist tagandada. KS § 101 näeb ette, et kohtunik, kelle suhtes on kriminaalasjas jõustunud süüdimõistev kohtuotsus või Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkollegiumi otsus ametist tagandamiseks, loetakse tagandatuks otsuse jõustumise päevast. Seega on kohtuniku ametist tagandamise aluseks tema süüdimõistmine kuriteo või sellist laadi distsiplinaarsüüteo toimepanemises, mille eest on põhjendatud määrata talle kõige rangem distsiplinaarkaristus. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitusel CM/Rec(2010)12 (p 50) kohaselt võib kohtuniku ametist tagandamise tingida üksnes tõsine rikkumine, mis toob kaasa distsiplinaar- või kriminaalvastutuse, või asjaolu, et kohtunik ei suuda enam täita oma ametiülesandeid.

27. Kui kohtuniku ametist vabastamine on olemuselt väärtusneutraalne (sh ametisse sobimatuse korral), siis kohtuniku ametist tagandamine väljendab selget hukkamõistu, et kohtunik on raskelt rikkunud ametisse nimetamisega tema suhtes üles näidatud usaldust. Kohtuniku, kes on pannud toime kuriteona kvalifitseeritava teo (KarS § 3 lg 3) või rikkunud oluliselt või korduvalt oma ametikohustusi (KS § 87 lg 2), ametis jätkamine kahjustaks kohtu ja õigusemõistmise autoriteeti. Kuriteo toimepanemises süüdimõistmine on seaduse järgi automaatne ja formaalne kohtuniku ametist tagandamise alus, mistõttu ei oma tähtsust näiteks kuriteo toimepanemise asjaolud, kuriteo liik või raskusaste ega süü vorm, vaid üksnes kohtuniku süüdimõistmise fakt. Süüdimõistmise otsustab kohus kriminaalmenetluse käigus ning süüdi

mõistetud kohtuniku ametist tagandamine on kriminaalasjas tehtava kohtuotsuse jõustumise vahetu tagajärg, mida ei pea kõnealusel otsuses eraldi kajastama. Kuriteo toimepanemise eest ametist tagandamisega seoses on lisaks oluline, et PS § 153, KS § 3 lg-te 3 ja 4 ning KrMS § 376 lg-te 1 ja 3 kohaselt saab kohtunikku ametisoleku ajal kriminaalvastutusele võtta ainult tema ametisse nimetanud organi nõusolekul (vt ka PS § 153 komm-d).

28. Erinevalt kuriteos süüdimõistmisest ei ole toimepandud väärteost eest kohtunikule karistuse määramise automaatseks tagajärjeks tema ametist tagandamine, kuid pole siiski välistatud, et sama teo eest võidakse talle määrata ka distsiplinaarkaristusena ametist tagandamine. Väärteost- ja distsiplinaarmenetluse paralleelsuse korral, mida KS § 88 lg 3 iseenesest võimaldab, tuleb siiski täiendavalt arvestada PS § 23 lg-s 3, KarS § 2 lg-s 3, ELPH art-s 50 ja EIÖK protokoll nr 7 art-s 4 sätestatud topeltkaristamise keelu põhimõttega (*ne bis in idem*). Kohtuniku ametist tagandamine distsiplinaarkaristusena eeldab distsiplinaarasjas tehtava kohtuotsusega KS § 88 lg 1 p-s 4 sätestatud karistuse määramist ja vastava otsuse jõustumist. Distsiplinaarkaristusena on pärast taasiseseisvumist ametist tagandatud neli kohtunikku (nt seoses ametiülesannete täitmisega alkoholi jooobes, ametikohustuste aastateks unarusse jätmisega või väärteost teoga, mis seisnes menetlusosalist alandavas ja halvustavas käitumises).

29. PS § 147 lg-s 2 märgitud kohtuotsuseks, millega kohtunik ametist tagandatakse, võib olla kriminaalasja menetleva kohtu otsus, distsiplinaarasja menetleva Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi otsus (KS § 97 lg 1) või Riigikohtu üldkogu otsus (KS § 97 lg 3¹). Oluline on see, et kohtuniku ametist tagandamist ei saa otsustada organ, mille liikmed ei vasta PS §-des 146, 147, 150 ja 153 sätestatud tingimustele (vt ka EKo C-192/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 05.11.2019, p 114; EKo C-619/18, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 24.06.2019, p 77). Samuti peab asjaomane menetluskord tagama ausa õigusemõistmise. Kohtunike distsiplinaarvastutus on reguleeritud KS §-des 87–98 ning see järgib eeltoodud põhimõtteid. Kohtunike distsiplinaarasju arutab Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkolleegium, kuhu kuulub Riigikohtu üldkogu poolt nimetatud viis riigikohtunikku, kohtunike täiskogu poolt valitud viis ringkonna kohtunikku ja viis esimese astme kohtu kohtunikku. Distsiplinaarkolleegium arutab asja viieliikmelises koosseisus, kus on esindatud kõik kohtuastmed (kolm riigikohtunikku, üks ringkonna kohtunik ning üks maa- või halduskohtunik). Kohtunikul, kelle distsiplinaarasja arutatakse, on õigus esindajale, tutvuda asja materjalidega, osaleda istungil ja tõendite uurimisel ning esitada asja kohta oma arvamus. Distsiplinaarkaristuse määramise korral on kohtunikul õigus esitada distsiplinaarkolleegiumi otsuse peale 30 päeva jooksul kaebus Riigikohtu üldkogule, kelle otsus on lõplik.

30. Distsiplinaarmenetluse algatamise õigus (KS § 91 lg 2) on esmajoones kohtute esimeestel ning välise kontrollijana ka õiguskantsleril kõigi kohtunike suhtes. Kuni 28.07.2002 oli esimese ja teise astme kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise õigus ka justiitsministril, kuid kehtiva KS § 39 lg 3 välistab justiitsministri igasuguse käsu- ja distsiplinaarvõimu kohtunike suhtes. Kuna õigusemõistmine on üldjuhul avalik (PS § 24 lg-d 3 ja 4), võib kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks KS § 91 lg-s 2 toodud ametiisikute poole pöörduda igaüks, kuid kellelgi ei ole siiski subjektiivset õigust kohtuniku

distsiplinaarvastutusele võtmiseks (st tegemist ei ole õiguskaitsevahendiga kellegi rikutud õiguste taastamiseks, vaid teenistusliku järelevalve meetmega). KS § 90 järgi distsiplinaar-menetlust ei algatata, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või avastamisest kuus kuud. Aegumistähtaeg peatub kohtuniku teo suhtes alustatud kriminaalmenetluse ajaks ning kohtuniku ajutise töövõimetuse ja puhkuse ajaks. Kohtunikule määratavateks distsiplinaarkaristusteks on KS §-de 88 ja 89 järgi noomitus, rahaträhv kuni ühe kuu ametipalga ulatuses, ametipalga vähendamine (kuni 30% ja mitte kauemaks kui üheks aastaks) või ametist tagandamine. Pensionil oleva kohtuniku puhul võidakse vaikimiskohustuse (KS § 71) või nõupidamissaladuse hoidmise kohustuse (KS § 72) rikkumise korral vähendada kohtunikupensioni (kuni 25% ja mitte kauemaks kui üheks aastaks). Distsiplinaar-karistus kustub ühe aasta jooksul pärast otsuse jõustumist, kui kohtunik ei pane toime uut süütegu. Distsiplinaarkolleegium võib karistuse kustutada ka ennetähtaegselt (KS § 88 lg 6).

31. Tagandatava kohtuniku teenistussuhe lõpeb vahetult KS §-s 101 märgitud kohtuotsuse jõustumisel, millega kohtunik loetakse ametist tagandatuks, ning seda pole tarvis muul viisil vormistada. Kohtunikuametist tagandamine toob isikule kaasa olulised negatiivsed õiguslikud tagajärjed, sest tagandatud kohtunik kaotab õiguse saada kohtunikupensioni (KS § 132⁷ lg 6) ning teda ei ole võimalik uuesti nimetada kohtunikuks (KS § 47 lg 2 p 2) ega kohtunikuabiks (KS § 115 lg 3), samuti on välistatud tema tegutsemine mitme õiguselukutse pidajana (notar, kohtutäitur, pankrotihaldur, saneerimisnõustaja) või muu ametiisikuna (töövaidluskomisjoni juhataja, tööstusomandi apellatsioonikomisjoni liige, riigihangete vaidlustuskomisjoni liige).

32. Kohtunikku saab kohtumäärusega teenistusest ajutiselt kõrvaldada nii kriminaalmenetluse kui ka distsiplinaarmenetluse ajaks. Kahtlustatavana on võimalik kohtunik ametist kõrvaldada KrMS §-s 141 ettenähtud üldises korras ning ametist kõrvaldamise aluseks võib olla jätkuv oht uute kuritegude toimepanemiseks või asjaolu, et isiku edasitöötamine võib kahjustada kriminaalmenetlust. Kui Riigikogu (riigikohtunike puhul) või Vabariigi President (muude kohtunike puhul) on andnud nõusoleku kohtuniku kohta süüdistusakti koostamiseks, peatab see kohtuniku ametikohustuste täitmise kuni kohtuotsuse jõustumiseni (KrMS § 381 lg 3). Distsiplinaarmenetluse ajaks (KS § 95) ametist kõrvaldamise aluseks on kohtunikuga seonduvad asjaolud, mis oluliselt kahjustavad kohtu mainet. Samas võib kohtu esimees ajuti-selt teenistusest (s.o õigusemõistmiselt) kõrvaldatud kohtunikule panna õigusemõistmise-väliseid ülesandeid (KS § 95 lg 5). Kui kohtunik kõrvaldatakse distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest, võidakse tema ametipalka selleks perioodiks vähendada kuni 50% (KS § 95 lg 4), kuid isiku õigeksmõistmise korral makstakse saamata jäänud palk välja koos seadusest tuleneva intressiga (KS § 98 lg 1). Kui kohtunik mõistetakse küll süüdi, kuid teda karistatakse algses süüdistuses märgitust oluliselt kergema teo eest, siis otsustab distsiplinaarkolleegium, kas vähendatud palgaosa kohtunikule osaliselt või täielikult hüvitada (KS § 98 lg 2). Kuigi Riigikohus tunnistas juba 2009. a põhiseadusvastaseks selliste normide puudumise, mis võimaldaks maksta palka või muud samaväärset hüvitust kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud (ja samas puudub tal ametikitsenduste tõttu võimalus saada ka muud sissetulekut), puuduvad sellised sätted tänini. Lähtudes mh analoogiast KS § 95 lg-ga 4 on sellises olukorras peetud kohaseks maksta kohtunikule 50% ametipalgast ja lisatasudest (vt RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p-d 43–44).

Kohtunike sõltumatus tagatiseid ja ametikitsendused

33. PS §-dest 15 ja 146 nende koostoimes tuleneb kohustus tagada kohtuniku sõltumatus ning PS § 147 lg 4 kohaselt sätestab kohtunike sõltumatus tagatiseid ja õigusliku seisundi seadus. Seadustest ega kohtupraktikast ei leia ammendavat kataloogi kohtuniku sõltumatus tagatistest ning ka õiguskirjanduses või rahvusvahelistes allikates keskendutakse esma-joones küsimusele, millised peaksid olema kohtuniku sõltumatus minimaalsed tagatiseid. Siiski ei ole ka selline miinimumtase määratletav universaalselt ja ajas muutumatuna, vaid sõltub ühiskonna arengu tasemest ja selle suundumustest. Funktsionaalses mõttes saab sõltumatus tagatiseks pidada iga meedet, mis suurendab kohtuniku iseseisvust õigusemõistmisel ja vähendab ohtu, et kohtunik võiks õigusemõistmisel lähtuda isiklikest huvidest. Kohtuniku sõltumatus tagatistel on nii kitsam – iga konkreetset kohtunikku puudutav – kui ka avaram – demokraatliku riigi toimimist tagav – mõõde (RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 32).

34. KS § 3 kohaselt on kohtuniku sõltumatus „põhitagatisteks“ kohtunikuameti eluaegsus ja tema ametist tagandamine üksnes kohtuotsusega. KS 10. ptk-s on omakorda sätestatud kohtuniku „sotsiaaltagatiseid“, milleks on ametipalk koos lisatasudega (KS §-d 75–76¹; RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p-d 34–35; RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p-d 41–44), hüvitis kohtuniku surma või töövõime vähenemise korral (KS § 83), puhkus (KS § 84), ametiriietus (KS § 85) ja kohtukorralduse muutmise tõttu ametist vabastatavale kohtunikule makstav hüvitis (KS § 86). Lisaks võivad sotsiaaltagatiseid tuleneda teistest sätetest (nt kohtuniku pension – KS §-d 132¹–133; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 96) või ka muudest seadustest (nt ametipalga suurus – KRAPS § 3 lg-d 4, 8, 14, 16). Eristada võiks ka kohtuniku muid menetluslikke tagatiseid lisaks põhitagatiste hulgas nimetatud kriminaalvastutusele võtmise erikorrale (PS § 153, KS § 3 lg-d 3 ja 4), näiteks kohtuniku üleviimine ja nn menetluslähetusse saatmine üksnes tema nõusolekul (KS §-d 57, 58, 58³). Kohtuniku sõltumatust tagab seegi, et tema teenistussuhe on kõigis selle olulistest aspektides reguleeritud seadusega.

35. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12 (p-d 53–55) kohaselt peaksid kohtunike tasustamissüsteemi põhireeglid olema sätestatud seaduses. Kohtunike töötasu peaks vastama nende ametile ja kohustustele ning olema piisav, et kaitsta kohtunikke ahvatluste eest, mis on suunatud nende otsuste mõjutamisele. Seadus peaks kaitsma kohtunikke sellise töötasu vähendamise eest, mis on suunatud spetsiaalselt kohtunikele, ning kohtunike töötasu ei tohiks seada sõltuvusse nende sooritusest. Eestis on kohtunike ametipalk ja kõik lisatasud sätestatud seaduses ning puuduvad igasugused võimalused maksta kohtunikule seaduses ette nägemata lisatasusid (nt nõutavast tulemuslikuma töö eest). Riigikohtu hinnangul on kohtuniku üheks põhiseaduslikuks tagatiseks ka piisav ametipalk, mis peab tagama tema sõltumatus, erapooletuse ja asjatundlikkuse ning kompenseerima kohtuniku staatusest tulenevad kitsendused (RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p-d 41–44). Mõnevõrra küsitav on siiski, kas PS §-dest 15 ja 146 ning § 147 lg-st 4 saab tuletada eraldi nõude, et ametipalk peab tagama ka kohtunike asjatundlikkuse. Seda võib küll mõista nii, et ametipalga suurus peaks olema piisavalt atraktiivne, et kohtunikeks kandideeriks üksnes parimad juristid ning palk ei sunniks neid kohtunikuametist lahkuma, kuid seos

kohtuniku sõltumatusega jääb ebaselgeks. Pigem on tegemist kohtukorraldusliku aspektiga. Kohtunikule tuleb tagada mõistlikus ulatuses ametipalga saamine ka tema teenistussuhte peatumise ajaks (nt kohtunikuametist ajutiselt kõrvaldamise perioodiks – RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p-d 33–34), kui kohtunikule ei ole tagatud muud sissetulekut (nt teenistussuhte peatumisel KS §-de 58 ja 58¹ alusel).

36. Eesti kohtunike ametipalga suurus on viimastel aastatel jäänud üsna Euroopa keskmise lähedale ning kuivõrd kohtunike palk on lisaks korrelatsioonis teiste kõrgemate riigiteenijate ametipalkadega (nt esimese astme kohtuniku ametipalk on sama suur kui Riigikogu lihtliikme ametipalk), siis pole alust väita, et kohtunike palk ei vastaks nende täidetavate ülesannete olulisusele. Kuni 28.02.2009 nägi KS § 134 täiendavalt ette, et palgakorralduse muudatuste tõttu ei tohi kohtuniku palk väheneda, kuid majanduskriisist tingitud eelarvevahendite nappuse tõttu tunnistati säte kehtetuks ning samal aastal ka vähendati kohtunike ametipalku. Kuna palkade vähendamine oli siiski üldkohaldatav kokkuhoiumeede ehk samavõrra vähenesid ka teiste ametnike palgad, siis ei olnud alust pidada seda kohtunike sõltumatuse rikkumiseks (vrd EKO C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 07.02.2018, p-d 45–51). Samuti ei ole vastuolu PS-ga nähtud olukorras, kus nii kohtunike kui ka kõigi teiste kõrgemate riigiteenijate ametipalgad indekseerimise tõttu vähenesid, märkides, et PS §-d 15 ja 146 ning § 147 lg 4 nende koostoimes ei kaitse kohtunikku mitte palga igasuguse vähenemise eest, vaid üksnes palga sellise vähendamise eest, mille tulemusel muutub kohtuniku ametipalk tema sõltumatuse, erapooletuse ja asjatundlikkuse tagamiseks eba-piisavaks (RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 47). Seda seisukohta ei tohiks siiski laiendada juhtumitele, mil seadusandja soovib vähendada spetsiaalselt üksnes kohtunike ametipalku, sest see ohustaks kohtunike sõltumatust juba iseenesest.

37. Soovituse CM/Rec(2010)12 p 54 sätestab muu hulgas, et kohtunikele peaks olema tagatud vanaduspensioni maksmine, mis peaks olema mõistlikus suhtes nende töötasuga. Riigikohus on märkinud, et kohtunikupension on üks kohtuniku ja ka kohtute sõltumatuse garantiisid, sest kohtuniku teadmine, et pärast teenistusest lahkumist on talle mujal töötamise piirangust (ja täiendava sissetuleku saamise võimaluse puudumisest) olenemata tagatud kindlaksmääratud ametipension, vähendab korruptsiooniohtu (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p-d 96–97). See ei tähenda siiski, et kohtunikule peaks olema tingimata ette nähtud spetsiaalne ametipension, vaid varasemat elatustaset mõistlikult säilitava suurusga vanaduspensioni võib kohtunikule tagada ka riigi üldine pensionikindlustussüsteem. Kohtunike muude sotsiaalsete tagatiste (nt puhkus, hüvitis surma või töövõime vähenemise korral) osas on praeguseks erisused tavapäraste ametnikega suurel määral tasandunud. Kuni 31.03.2013 oli esimese ja teise astme kohtunike puhkuse kestuseks 49 päeva ja riigi-kohtunikel 56 päeva ning alates 01.04.2013 on kõigi kohtunike põhipuhkuse kestus 35 päeva, kuid alates 01.08.2016 on kohtunikul ametistaažist sõltuvalt võimalik saada veel 2–7 päeva lisapuhkust.

38. Kohtuniku erapooletuse ja sõltumatuse tagamise eesmärki kannavad ka piirangud kohtuniku ametikoha välisele töötamisele ja muud ametikitsendused. Piirangud kohtunike ametivälisele tegevusele aitavad vältida, et võimalikud huvide konfliktid või sellekohased

kahtlused võiksid hakata segama kohtunike tegevust õigusemõistmisel (st see ei näiks sõltumatu ja erapooletu). Kohtunike sagedane taandumine või taandamine võiks kahjustada ka õigusemõistmise üldist toimimist. PS § 147 lg 3 näeb kohtunikule ette üldise keelu olla kohtunikuameti kõrvalt muus valitavas või nimetatavas ametis, kuid võimaldab seadusega teha sellest reeglist erandeid. KS § 49 lg 1 kohaselt on seadusandja pidanud kohtunikuametiga kokkubolivaks üksnes töötamist õppe- ja teadustööl ning sedagi vaid tingimusel, et ametivälisest töötamisest on teavitatud kohtu esimeest ning ametivälised tööülesanded ei kahjusta kohtuniku ametikohustuste täitmist ega tema sõltumatust õigusemõistmisel. Kuigi KS § 58 näeb lisaks ette võimaluse viia kohtunik üle riigiteenistusse või avalik-õigusliku ülikooli õppejõu ametikohale või nimetada kohtunik riigi peaprokuröri ametikohale ning KS § 58¹ järgi ei tingi kohtuniku ametist vabastamist ka tema nimetamine või valimine teatud rahvusvaheliste institutsioonide teenistusse, reguleerivad need erinevat olukorda, sest kumbki säte ei puuduta kohtuniku n-õ kõrvaltegevusi, vaid mõlemal juhul kohtuniku volitused õigusemõistmisel selleks ajaks peatuvad (KS § 58¹ alusel peatub ka kohtuniku teenistussuhe). Kõigile teistele ameti- või töökohtadele nimetamine või valimine, mille suhtes ei ole seaduses erandit ette nähtud, toob kaasa kohtuniku ametist vabastamise (KS § 99 lg 1 p 7). Kuna ametikiitsendused ei takista kohtnikuks nimetamist, vaid üksnes kohtunikuametisse, siis peaks kohtunikuametisse nimetatud isik viima oma tegevuse kooskõlla hiljemalt tegeliku ametisse asumise ajaks.

39. Õppe- või teadustööna KS § 49 lg 1 tähenduses tuleks käsitada esmajoones töötamist õppejõuna või teadurina mõnes õppe- või teadusasutuses. Erinevus KS §-s 58 reguleeritud töötamisest avalik-õigusliku ülikooli õppejõu ametikohal seisneb selles, et akadeemilisele ametikohale üleviimise korral vabaneb kohtunik õigusemõistmise ülesannetest (tema kohtuniku volitused peatuvad), kuid tal säilivad kohtuniku muud tagatised (nt ametipalk). Lisaks töötamisele õppejõu või teadurina võib kohtunik saada tasu näiteks koolituste läbiviimise, raamatute ja artiklite publitseerimise ning ajakirja või muu väljaande toimetuskolleegiumi liikmena tegutsemise eest. Kõrvaltegevuste lubatavuse kohta saab paratamatult hinnanguid anda vaid üksikjuhtumite põhjal, kuid üldiseks lähtekohaks võiks olla see, kas konkreetne tegevus võiks ohustada kohtuniku erapooletust ja sõltumatust ning seda ka näivuse aspektist. Näiteks ei tohiks täidetavate ülesannete eest saadav tasu ületada sarnases olukorras tavapäraselt makstava tasu suurust. Mitmeid ametikiitsendustega seonduvaid küsimusi on täpsustatud kohtunike eetikakoodeksis, kus on kohtunikule lubatavate muude tegevustena toodud välja ka õigusloome ning õigus- ja kohtusüsteemi täiustamine ning et kohtunik võib tegutseda kodanike ühendustes (v.a poliitilistes ühendustes) ja heategevuslikes organisatsioonides, samuti erialaorganisatsioonides, vältides siiski huvide konflikti ning enda ärakasutamist õigusemõistmise huvide vastaselt. Kui tegevus ei ole mahutatav lubatud kõrvaltegevuste alla, ei tohiks kohtunik saada selle eest tasu.

40. Kuigi PS § 147 lg 3 puudutab üksnes kohtuniku ametikoha välist töötamist, on kohtuniku ametikiitsendused tegelikkuses sellest märksa ulatuslikumad. Kohtunik ei või KS § 49 lg 2 p 1 kohaselt olla Riigikogu liige ega valla- või linnavolikogu liige ning kohtunikuametiga ei ole ühitatav ka tema valimine Euroopa Parlamendi liikmeks (EPVS § 75 p 4). Vastupidine oleks selges vastuolus võimude lahususe põhimõttega. Kohtuniku valimisel Riigikogu, Euroopa

Parlamendi või KOV volikogu liikmeks vabastatakse ta KS § 99 lg 1 p 7 alusel kohtunikuametist. Kohtuniku teenistussuhte lõppemise hetke ei ole selgelt sätestatud, kuid lähtuda saab analoogiast ATS § 89 lg-tega 1, 2 ja 5, mille kohaselt lõpeb teenistussuhe kas Riigikogu liikme ametivande andmise päevale eelneval päeval, Euroopa Parlamendi töös osalemise soovist Vabariigi Valimiskomisjoni teavitamise päeval või KOVü volikogu töös osalemise soovist valla või linna valimiskomisjoni teavitamise päeval.

41. Kohtunik ei või olla ka erakonna liige (KS § 49 lg 2 p 2, EKS § 5 lg 3 p 3). Selle piirangu põhjendatuse ja vajalikkuse üle on korduvalt vaieldud ning 18.12.2003 võeti vastu muudatused, mille kohaselt oluks kohtunikel (nagu ka kõigil teistel ametiisikutel, v.a kaitseväelased, kelle puhul tuleneb vastav piirang PS §-st 125) alates 01.01.2008 olnud piiratud asumine üksnes erakonna juhtimis-, kontrolli- või revisjoniorgani liikmeks, kuid puudunuks keeld olla erakonna lihtliige. Kõnealused muudatused ei hakanud siiski kunagi kehtima, sest erakonna liikmeks oleku piirangut leevendavad sätted tunnistati 18.11.2006 jõustunud muudatustega kehtetuks, viidates esmajoones soovile välistada nn sundparteistamise katseid ja sellega võimalikult kaasnevat õiguskaitseorganite politiseerimist. Kohtunike puhul toodi eraldi välja, et erakonna liikmeks oleku keeld aitab tagada nende sõltumatust. Kohtunike erakonda kuulamise piirangu kaotamiseks ei ole hiljem tõsisem katseid tehtud ning selleks ei ole soovi üles näidanud ka kohtunikud ise. Kuivõrd ametikitsendused kehtivad üksnes ametisolevate kohtunike suhtes, siis ei ole takistatud näiteks emeriitkohtunike poliitiline aktiivsus ja nende kuulamine erakonda ka juhtivas rollis.

42. Kohtunik ei või KS § 49 lg 2 p 3 järgi olla äriühingu (täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu vm) asutaja ega juht (juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja). Küll aga võib kohtunik olla äriühingus passiivne osanik, kuid ka investorina tuleb tal arvestada, et tema tegevus ei kahjustaks kohtunikuametit ning selle käigus järgitaks hea käitumise ja ausa äritegevuse tavasid. Samuti ei ole kohtunikul keelatud tegutseda (kui see ei kujuta endast töötamist) mittetulundusühingutes ja sihtasutustes või olla füüsilisest isikust ettevõtja. Aktiivse ettevõtluse keelu peamine eesmärk on vältida võimalust, et kohtuniku ettevõtlustegevus võiks tekitada kahtlust tema erapooletuses. Samuti ei või kohtunik olla pankrotihaldur, pankrotitoimkonna liige ega kinnisasja sundvalitseja (KS § 49 lg 2 p 4), mis seondub täiendavalt asjaoluga, et nende ametiisikute tegevus allub pidevale kohtupoolsele järelevalvele.

43. Kohtunik ei või olla ka vaidlevate poolte valitud vahekohtunik (KS § 49 lg 2 p 5), kuid tal ei ole keelatud olla vahekohtunike poolt valitud vahekohtu eesistuja või kohtu (samuti nt Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arbitraažikohtu nõukogu) määratud vahekohtunik. Seejuures ei ole oluline, kas tegemist on alalise või ühekordse (*ad hoc*) vahekohtuga ning säte ei tee vahet ka sellel, kas tegemist on Eestis või välisriigis tegutseva vahekohtuga. Vaidlevate poolte valitud vahekohtunikuks olemise keelu eesmärk on tagada, et kohtuniku tegutsemine väljaspool oma kutsetegevust ei kahjustaks tema sõltumatust ja erapooletust (ega saaks tekitada ka sellekohast kahtlust). Kuigi vahekohtunikenä tegutsevad mitmed ametisolevad kohtunikud, on selliste vaidluste arv olnud väga väike ja praktikas ei ole see probleeme tekitanud.

PARAGRAHV 148**Kohtusüsteem koosneb:**

- 1) maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest;**
- 2) ringkonnakohtutest;**
- 3) Riigikohtust.**

Erikohtute loomise mõnda liiki kohtuasjade jaoks sätestab seadus.**Erakorraliste kohtute moodustamine on keelatud.**

1. PS § 148 lg 1 annab Eesti kohtusüsteemi üldkirjelduse, loetledes selle osad. Nii detailne kohtusüsteemi kirjeldamine PS-s ei ole teiste riikide põhiseaduslikus praktikas tavaline. Enamasti nimetatakse üksnes kohtusüsteemi tipus asuvad kohtuasutused, jättes ülejäänud osas kohtuorganisatsiooni kujundamise seadusandja ülesandeks. Ka Eesti varasemad PS-d ei sisaldanud detailset kohtusüsteemi kirjeldust, piirdudes kohtuasutustest üksnes Riigikohtu nimetamisega (1920. a PS § 69 ja 1938. a PS § 113 lg 1).

2. Põhiseadusandja kaalutlusi käesoleva paragrahvi loomisel aitab mõista Põhiseaduse Assamblee stenogrammist nähtuv soov luua juba põhiseaduse tasandil selge, lakooniliselt sõnastatud kohtusüsteem ja formuleerida ka kohtute pädevus „niivõrd kuivõrd see üldse formuleeritav on“ (J. Rätsep. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 207). Seega oli eesmärk stabiilsuse ja selguse loomine: kohtusüsteemi täpne kirjeldus pidi välistama seadusandja ja täitevvõimu omavoli. Selgetele põhimõtetele üles ehitatud kohtusüsteem on organisatsiooniliseks eelduseks ausale ja õiglasele kohtumenetlusele ning selle kaudu tagatakse omakorda isikute põhiõiguste ja -vabaduste tegelik realiseerumine.

3. PS § 148 lg 1 eristab kohtusüsteemi osadena maakohtuid, linnakohtuid, halduskohtuid, ringkonnakohtuid ja Riigikohtu. Koostoimes PS §-ga 149 tuleneb sellest sättest kohtusüsteemi ülesehituse institutsionaalne garantii. Seadusandjal on kohustus ehitada kohtusüsteem üles just neist kindla pädevuse ja hierarhilise asendiga ühikutest (arvestades võimalusega täiendada seda süsteemi PS § 148 lg 2 alusel erikohtutega). Samuti ei tohi kaotada üht või teist PS-s nimetatud kohut või kohtu liiki tervikuna. Üldjuhul saab küllaldasest organisatsioonilisest eraldatusest rääkida siis, kui PS-s nimetatud kohtuorganisatsiooni osad moodustatakse eraldi riigiasutustena (kohtuasutustena). Ainus konkreetne kohtuasutus, mida PS nimetab, on Riigikohus. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtuid kaitseb institutsionaalne garantii üksnes asutuste liikide lõikes, konkreetsete asutuste loomise, lõpetamise või ümberkorraldamise üle otsustab Riigikogu. Mitmuse vormi kasutamine maa-, haldus- ja ringkonnakohtutest rääkimisel ei saa pidada juhuslikuks. Sellest võib järeldada põhiseadusandja soovi näha ette mitu samasse liiki kuuluvat asutust, et tagada kohtuliku õiguskaitse mõistlik territoriaalne kättesaadavus kogu riigi ulatuses. Seda kaalutlust peab seadusandja kohtuasutuste korraldamisel arvestama (vrd RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36).

4. Mida täpsemalt on kohtuorganisatsiooni PS-s kirjeldatud, seda keerulisem on hoida seda vastavuses tegeliku elu vajadustega. Seadusandja on seni suutnud § 148 lg 1 detailsusest tulenevaid probleeme ületada tõlgendamise teel. Nii näiteks ei ole Eesti kohtusüsteemis alates 01.01.2006 enam linnakohtuid, ehkki PS neid sõnaselgelt nimetab. Linnakohtute

kaotamist põhjendati asjaoluga, et neil puudus maakohtutest erinev pädevus. Põhiseadusandja mõte ei olevat saanud olla üksnes selles, et mõned kohtud oleksid nimetatud linna-kohtuteks. Samuti ei ole seadusandja alati tõlgendanud PS § 148 lg 1 selliselt, et sätest tuleneb kohustus eraldada erinevate kohtulike ülesannete täitmine tingimata eri kohtuasutustesse: nii nägi varem kehtinud kohtute seadus ette võimaluse, et halduskohtu funktsiooni võis eraldi kohtu moodustamise asemel täita maa- või linnakohtu juures tegutsev halduskohtunik.

5. PS § 148 lg-st 1 tuleneva kohtusüsteemi osade loendi iseseisevat regulatiivset tähendust võib siiski pidada väikeseks. Selle tegelik mõte ja mõju avalduvad koos PS muude kohtukorraldust ja -menetlust reguleerivate normidega, eelkõige PS §-ga 149, mis paneb paika kohtusüsteemi astmelise toimimise põhimõtted.

6. Üksnes PS-ga ei ole võimalik kohtusüsteemi korraldust kindlaks määrata ning seda mõistis ka põhiseadusandja. PS § 149 lg 5 kohaselt sätestab kohtukorralduse seadus ja PS § 104 p 14 nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega vastuvõetava seadusena kohtumenetluse seaduste kõrval ka kohtukorraldust sätestavat seadust. Kohtukorraldust sätestavaks seaduseks on Eestis kohtute seadus. KS § 7 kohaselt on Eesti kohtusüsteemi keskseks organisatsiooniliseks ühikuks kohtuasutus kui riigiasutuste eriliik. Kohtuasutuse peamiseks tunnusteks on oma eelarve olemasolu ja asutuse registreerimine riigi- ja KOV asutuste riiklikus registris. Kohtusüsteem koosneb käesoleval ajal üheksast kohtuasutusest: neljast maakohtust (Harju, Viru, Pärnu ja Tartu Maakohus), kahest halduskohtust (Tallinna ja Tartu Halduskohus), kahest ringkonnakohtust (Tallinna ja Tartu Ringkonnakohus) ja Riigikohtust (KS § 7 lg 1, § 9 lg 2, § 18 lg 2 ja § 22 lg 2). Maa- ja halduskohtutel on struktuuriüksustena üks või mitu kohtumaja (KS § 9 lg 2¹ ja § 18 lg 2¹). Taasiseseisvumise järgse ajaga võrreldes on peamiselt majanduslikel ja demograafilistel põhjustel kohtuasutuste arv Eestis järjepidevalt vähenenud, kohtuasutuste liigina on kaotatud linnakohtud (vt p 4).

7. Põhiseaduse Assambleel oli kohtusüsteemi ülesehitamise üheks eeskujuks 1991. a kohtute seaduse kontseptsioon (J. Raidla. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 78). Viimane nägi ette, et maa- ja linnakohtud on tsiviil- ja kriminaalasju arutavad kohtud ning halduskohtud haldusõigusrikkumiste asju (sisuliselt väärtegusid) arutavad kohtud. Hiljem on seadusandja ning valitsev õigusteaduslik arusaam hakanud mõistma halduskohtu põhiülesandena haldusõigusrikkumiste arutamise asemel selliste avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamist, milleks ei ole seadusega loodud erikorda (HKMS § 4 lg 1). Maakohtute pädevusse kuulub kehtiva õiguse kohaselt tsiviil- ja kriminaalasjade lahendamine (TsMS § 11 lg 1, KrMS § 18 lg 1). Alates 01.01.2001 on maakohtute ülesandeks ka väärtegude (varem haldusõigusrikkumiste) kohtulik menetlemine (VTMS § 13). Kohtuid, mis tegelevad tsiviil- ja süüteasjade lahendamise, nimetatakse ka üldpädevusega kohtuteks ehk üldkohtuteks. See termin on seletatav kohtumenetluste ajaloolise arenguga, sest tsiviil- ja süüteasjade lahendamine on olnud kohtute varaseim (ja seetõttu üldine ja tüüpiline) funktsioon, mille kõrvale muud kohtumenetluse liigid (sh halduskohtumenetlus) tekkisid hiljem.

8. Kuna PS § 148 lg 1 p 1 eristab maa- ja halduskohtuid, nõudes seega üld- ja halduskohtu ülesandeid täitvate kohtustruktuuride organisatsioonilist eraldamist, siis tekib küsimus, kas PS-st saab tuletada nõude, et samade funktsioonide täitmine peab ka ringkonnakohtutes ja Riigikohtus olema üksteisest organisatsiooniliselt eraldatud. KS näeb ette tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumi moodustamise üksnes Riigikohtu-siseselt (KS § 28 lg 1), ringkonnakohtute sisemine struktuur on ära määratud nende kodukordadega.

9. Eraldi kohtute moodustamist avalik-õiguslikust suhtest võrsunud õigusvaidluste lahendamiseks võib põhjendada selliste menetluste suurte eripäradega võrreldes tsiviil- ja süüteasjade lahendamisega. Erinevalt tsiviilkohtumenetlusest, milles kohus on eelkõige erapooletu vahendaja võrdsete vaidluspoolte vahel, peab halduskohus tagama haldusväliste isikute õiguste kaitsmise alluvusel põhinevates õigussuhetes haldusorganitega. Süüteomenetluste eesmärgiks on aga süüteo toime pannud isiku kindlakstegemine ja vastutusele võtmine. Nagu muudegi erikohtute loomine, nii aitab ka halduskohtu instituut kaasa kohtunike spetsialiseerumisele ja selle kaudu avalik-õiguslike vaidluste asjatundlikumale lahendamisele. Teiselt poolt on üksteisest väga erinevad ka tsiviilkohtumenetluse ja süüteomenetluste eesmärk ja olemus, mistõttu võiks küsida, miks PS ei nõua ka nende ülesannete täitmist üksteisest organisatsiooniliselt eraldatud kohtusüsteemi osade poolt. Tõenäoliselt on siin määrav traditsioon ja teiste riikide kohtusüsteemide ülesehitusest võetud eeskuj, sest teistes riikides ei ole tsiviil- ja kriminaalasjade menetlemiseks üldjuhul eraldi kohtuasutusi moodustatud, samas kui üldkohtutest eraldiseisvate halduskohtute olemasolu on MandriEuroopa riikides pigem reeglilik.

10. Üld- ja halduskohtute vahel tekkivad pädevusvaidlused lahendab Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi või kriminaal- ja halduskolleegiumi vaheline erikogu (TsMS § 711, KrMS § 262 lg 2).

11. Lõike 2 kohaselt võib seadusega luua mõnda liiki kohtuasjade lahendamiseks erikohtuid. Erikohtud on kõik kohtud, mis mõistavad esemeliselt spetsialiseeritud õigust väljaspool üldkohtulikku (s.o tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasjade lahendamise) pädevust. Eestis käesoleval ajal seadusega loodud erikohtuid ei ole. Vahetult PS § 148 lg 1 alusel tegutsevateks erikohtuteks on halduskohtud. Riigikohus on PS § 149 lg 3 teise lause kohaselt erikohtuks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjade lahendamisel.

12. Erikohtute loomise peamine mõte on tagada spetsialiseerumise kaudu suurema asjatundlikkuse saavutamine teatud valdkonda kuuluvate kohtuasjade lahendamisel. Teistes riikides on erikohtutena loodud näiteks kaubandus-, töö-, sotsiaal-, finants-, noorte-, mere-, transpordi-, patendi- ja sõjakohtuid. Eelmisel iseseisvusperioodil oli halduskohtupidamine Eestis organisatsiooniliselt integreeritud üldkohtute struktuuri, ainsaks spetsialiseeritud haldusasju lahendavaks kohtuorganiks oli Riigikohtu administratiivosakond. Erikohtutena tegutsesid sõjakohtud, nende taasloomise mõttega on spekuleeritud ka tänapäeval.

13. Vaielda võib selle üle, kas PS § 148 lg 2 võimaldaks luua ka selliseid erikohtute süsteeme, milles on ette nähtud PS §-s 149 sätestatust erinev arv kohtuastmeid või milles ei ole kõrgeimaks kohtuastmeks Riigikohus (PS § 149 lg 3 ls 1). Erikohtute loomine ei saa olla vahend, mille kaudu kujundatakse põhiseadusandja soovitud kohtusüsteem olulises osas ümber või moonutatakse selle ülesehituse põhimõtteid.

14. Kohtutena (sh erikohtutena) PS mõttes ei saa mõista neid erivaldkondades tegutsevaid materiaalses mõttes õigusemõistmise funktsiooni täitvaid organeid, millel puuduvad PS-ga kohtutele ja kohtunikele ette nähtud staatus ning tagatised (nt vahekohtud, kutseühenduste aukohtud, riigihangete vaidlustuskomisjon, töövaidluskomisjonid RKÜKo 08.09.2009, 3-4-1-7-08, p 31).

15. PS § 148 lg 3 keelab erakorraliste kohtute loomise. Erakorralise kohtuna tuleb mõista väljaspool üldist (korrapärast) kohtusüsteemi konkreetsete isikute üle (*ad personam*) üksikjuhtumi või -juhtumite (*ad hoc*) lahendamiseks moodustatud kohtuorganit. Erinevalt üld- ja erikohtutest ei ole erakorraliste kohtute pädevus määratletud üldiste tunnuste alusel, vaid seondub konkreetse juhtumi lahendamisega konkreetse isiku suhtes. Erakorralise kohtu näideteks võib pidada erakorralisi tribunale, mida eri riikides või ka rahvusvaheliselt on moodustatud riigipörete, sõdade või muude ühiskondlike vapustuste ajal.

16. Erakorralised kohtud ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõtte (PS § 10), üldise võrdsuspõhiõiguse (§ 12) ja riigivõimu omavoli keeluga (§ 13 lg 2). Erakorralised kohtud ei taga kohtuasja otsustamist erapooletult ja sõltumatult, sest kohtukoosseis võidakse moodustada konkreetse kohtuasja menetlusosalisi või asjaolusid silmas pidades. Ühtlasi tagatakse erakorraliste kohtute keelamisega, et teatud kohtuasju ei tõsteta väljapoole n-ö tavalist kohtusüsteemi, mis võimaldaks korrapärase kohtupidamise devalveerida. Erakorraliste kohtute moodustamise keeld on seotud PS § 24 lg-st 1 tuleneva subjektiivse õigusega seadusega määratud kohtualluvuse muutumatusele, mille kohaselt peab kohtuasjade jaotamine kohtute ja kohtunike vahel toimuma seadusega ette kindlaks määratud objektiivsete kriteeriumide alusel, mitte konkreetset isikut või tema kohtuasja silmas pidades (vt ka KS § 37). Ajalooliselt ongi erakorraliste kohtute loomise keeld kujunenud vastusena absoluutsete valitsejate nn kabinetiõigusele väljaspool korrakohast kohtupidamist. Eesti varasemad PS-d siiski lubasid erakorraliste kohtute moodustamist piiratud tingimustel (seaduse piires sõja ajal, kaitseseisukorra piirkonnas ja sõjalaevadel; 1920. a PS § 74, 1938. a PS § 119).

PARAGRAHV 149

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.

1. PS § 149 kuulub oma põhiseaduslikult asetusest institutsionaalsete, s.o riigikorraldust puudutavate sätete hulka. Kommenteeritava paragrahvi kolm esimest lõiget väljendavad kohtusüsteemi hierarhilise ülesehitust. Esimese astme kohtute lahendite õiguspärasust kontrollivad teise astme kohtutena ringkonnakohtud. Ringkonnakohtutel on õigus esimese astme kohtute lahendeid tühistada ja teha uus lahend või saata asi uueks arutamiseks esimese astme kohtusse. Sama õigus ringkonnakohtute lahendite suhtes on Riigikohtul. Kohtusüsteemi hierarhiline ülesehitus ei vastandu kohtu sõltumatuse põhimõttele. Kohtumenetluse oluliseks osaks on igaühe õigus tema kohta tehtud otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule (§ 24 lg 5). Edasikaebeõigus võimaldab parandada kohtuvigu, samuti tagab kohtulahendite kontrollimine kõrgema astme kohtutes ühtlase kohtupraktika ning lahendite suurema legitiimsuse.

2. Kommenteeritavast paragrahvist tuleneb kolmeastmelise kohtusüsteemi garantii. See tähendab, et ühtegi PS-s sätestatud kohtuastet ei tohi ära kaotada. Kommenteeritavast paragrahvist koostoimes edasikaebeõigust sätestava § 24 lg-ga 5 ei tulene siiski õigust oma kohtuasja läbivaatamisele kolmes astmes. KS-ga ja kohtumenetluse seadustega on Riigikohtusse edasikaebe võimalusi piiratud. Asja läbivaatamise eelduseks Riigikohtus on selle menetlusse võtmine (KS § 26 lg 2). Samuti on seadusandja VTMS § 135 lg-s 9 ette näinud nn hüppava kassatsiooni – maakohtu otsust, millega lahendati kaebus kohtuvälise väärtemenetleja otsuse peale, on võimalik vaidlustada üksnes kassatsiooni korras, jättes vahele menetluse ringkonnakohtus.

Esimese astme kohus

3. Eesti kohtusüsteemis algavad kõik kohtumenetlused, sõltumata arutatava kuriteo raskusest, tsiviilasja keerukusest või haldusakti andnud organi asendist riigi institutsioonide hierarhias, esimese astme kohtust. Kohtusüsteemi selline ülesehitus on Euroopa õigusruumis haruldane, sest paljudes riikides algavad keerulisemad kohtuasjad teise astme kohtutest, mõningal juhul ka riigi kõrgemas kohtus. Kohtupraktikas ja õiguskirjanduses valitseb põhimõtteline konsensus selles, et PS sellist paindlikkust ei võimalda. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes on leitud, et PS § 149 on äärmiselt kasuistlik paragrahv, millega on püütud ammendavalt piiritleda eri kohtusüsteemiosade pädevust. Sama meelt oli ka põhiseaduse asjatundjate kogu (Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Justiitsministeerium 2018), tehes ettepaneku kommenteeritava paragrahvi teksti muuta, jättes sellest välja lg-d 1 ja 2 ning lg 3 esimesest lausest sõnad „kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras“. Ka on Riigikohtu üldkogu asunud 2009. a RHS asjas seisukohale, et halduskohtu välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest ei vasta „PS § 149 lg-s 1 väljendatud põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust“ (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 32). Ei ole välistatud, et kujunenud jäik positsioon selles küsimuses tulevikus pehmeneb. PS § 149 keelab küll astmekohtutele funktsioonide lisamise ülespoole nende pädevust (*ultra vires* tegutsemise keeld), ent ülesannete lisamine allapoole põhiseaduslikku pädevust (sisuliselt *intra vires*) ei tohiks olla lubamatu, kui lisafunktsiooni täitmine ei kahjusta konkreetse kohtuastme põhifunktsiooni täitmist või mõnd teist hüve, mida kohtukaebeõigusega seotud sätted kaitsevad. Praktikast on reeglist ka mõõndusi tehtud.

Nii vaatab näiteks Riigikohus pärast uue PSJKS jõustumist 2002. a esimese ja viimase astme kohtuna läbi Riigikogu, Riigikogu juhatus ja Vabariigi Presidendi otsuste ning valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale esitatud kaebusi, aga ka taotlusi erakonna tegevuse lõpetamiseks. KS kohaselt arutab kohtunike distsiplinaarsüüasju Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkolleegium, kelle otsuse peale saab edasi kaevata Riigikohtu üldkogule.

4. Et kõik kohtuasjad algavad maa- või halduskohtust, siis on menetlusosalistel üldjuhul võimalus kaevata kõrgemale kohtule kaks korda: esimese astme kohtu otsuse peale ringkonnakohtule ja teise astme kohtu otsuse peale Riigikohtule (vt § 24 lg 5 komm).

5. Maakohus arutab tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju ning teeb muid toiminguid, mis on seadusega antud tema pädevusse (KS § 9). Tsiviiliasjad on eraõigussuhtest tulenevad kohtuasjad (TsMS § 1 lg 1). Lisaks menetletakse maakohutes tsiviiliasjadena ka teatud liiki avalik-õiguslikke vaidlusi, mille lahendamine ei kuulu halduskohtu pädevusse, sh kaebused kohtutäiturite tegevuse peale ja nõuded seoses notari vastutusega. Kriminaal- ja väärteoasjad on toimepandud kuriteo või väärteo asjaolusid selgitavad menetlused. Lisaks tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasjade arutamisele teeb maakohus ka muid toiminguid, mis on seadusega antud maakohu pädevusse ning mis ei ole õigusemõistmine. Näiteks teostab maakohus järelevalvet kohtu poolt ametisse nimetatud isikute tegevuse üle (TsMS § 477²). Halduskohus arutab avalik-õiguslikes suhetes tekkinud vaidlusi, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda, ja teeb toiminguid, mis on seadusega antud tema pädevusse (HKMS § 4). Avalik-õiguslik suhe on õigussuhe, mis kaasneb avaliku võimu teostamisega ning mida reguleerivad esmajoones spetsiaalselt selliseid suhteid reguleerima määratud avaliku õiguse normid. Institutsionaalsest aspektist eeldab avalik-õiguslik suhe vältimatult seda, et üks selle osapooltest oleks avaliku võimu kandja. Samas võivad avalik-õigusliku suhte osapoolteks olla ka eraõiguslikud isikud (nt riigihankemenetluses), nõndasamuti võivad õigussuhted avaliku võimu kandjate vahel olla puhtalt eraõiguslikud. Viimasel juhul kuulub vaidluse lahendamine maakohu pädevusse. Lisaks kaebuste ja protestide lahendamisele annab halduskohus loa erinevateks haldustoiminguteks, näiteks Politsei- ja Piirivalveametile väljasaatmis- ja rahvusvahelise kaitse menetluses isikute paigutamiseks kinnipidamiskeskusesse ning Maksu- ja Tolliametile täitmist tagavate toimingute sooritamiseks enne rahalise nõude või kohustuse määramist (MKS § 136¹).

6. PS §-d 148 ja 149 eristavad maa- ja linnakohtuid ning halduskohtuid (linnakohtute kohta vt § 148 komm 4). Seetõttu oleks ühe kohtusüsteemi elemendi (halduskohtute) kaotamine või nende üldkohtutega ühendamine PS aspektist lubamatu. Samas ei ole funktsionaalne pädevuse jaotus ringkonnakohtutes ja Riigikohtus PS tasandil reguleeritud, mistõttu jääb see seadusandja ja kohtusüsteemi enesekorraldusõiguse vormida. KS § 28 lg 1 kohaselt on Riigikohtus tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegium. Samal tööjaotuse põhimõttel tegutsevad ka ringkonnakohtute kolleegiumid. Erinevalt Riigikohtust ei reguleeri kolleegiumide moodustamise põhimõtteid ringkonnakohtutes KS, vaid see tuleneb ringkonnakohtute kodukordadest. Seega on ringkonnakohtu töökorraldus võrreldes Riigikohtuga paindlikum. Riigikohtu ja ringkonnakohtute kodukorrad võimaldavad asja läbi vaatava kohtu koosseisu kaasata ka teise kolleegiumi kohtuniku. Kolleegiumide moodustamine ei piira iseenesest kohtunike pädevust asjade

lahendamisel, vaid tegemist on pigem töökorraldusliku küsimusega. Tallinna Ringkonna-kohtu tööjaotusplaanis on näiteks ette nähtud, et teatud kohtuasju võib suunata lahendamiseks teise kolleegiumi kohtunikele.

7. Lisaks kohtu pädevusele on kohtusse pöörduja jaoks oluline teada kohtualluvuse reegleid. Kohtualluvuse reeglid määravad konkreetse kohtu, mis on pädev seda kohtuasja lahendada. Kohtualluvus määratakse kindlaks menetlusseadustega vastavalt maa- või halduskohtu tööpiirkonnale. Kohtuasja arutamine toimub kohtuasutuse mõnes kohtumajas. Haldus- asjades eristatakse üldist (HKMS § 7) ja erandlikku kohtualluvust (HKMS § 8). Üldise kohtu- alluvuse kohaselt esitatakse kaebus vastustaja asukoha või teenistuskoha järgi. Kui vaid- luse esemeks on vaidlustaja piirkondliku struktuuriüksuse või ametiisiku tegevus, esitatakse kaebus piirkondliku struktuuriüksuse asukoha või ametiisiku teenistuskoha järgi. Erandlik kohtualluvus on ette nähtud teenistusvaidlusele, isikule, kellelt on võetud vabadus, samuti kui vastustajateks on Maksu- ja Tolliamet või Sotsiaalkindlustusamet. Tsviilvaidluste puhul eristatakse TsMS II osa kohaselt üldist, valikulist või erandlikku kohtualluvust, rahvusvahe- list kohtualluvust, kohtualluvust kokkuleppe järgi, samuti Harju Maakohtu erialluvust. Kuriteo arutamine allub üldjuhul kohtule, kelle tööpiirkonnas kuritegu toime pandi. Seadus näeb ette ka mitmeid erandeid (KrMS §-d 24–27). Väärteoasja või väärteoasjas tehtud lahendi peale esitatud kaebust arutab maakohus, kelle tööpiirkonnas on tegu toime pandud. Võimalikud on ka erisused (VTMS § 14).

8. Maakohtus lahendab kohtunik tsviilasja ja väärteoasja, samuti teise astme kuritegude kriminaalasja ja kriminaalasja lihtmenetluses ainuisikuliselt (TsMS § 16 lg 1, VTMS § 15 lg 1, KrMS § 18 lg 2). Ainuisikuliselt lahendatakse üldjuhul ka haldusasi halduskohtus, kuid kohtu esimees võib määrata asja lahendamiseks kolmeliikmelisele koosseisule asja erilise keeru- kuse, põhimõttelise tähtsuse või muude juhtude korral, kui see on õigusemõistmise huvides (HKMS § 11 lg 1). Viimati mainitud olukorraga võib olla tegemist, kui asi on avalikkuse terava tähelepanu all ning üksikul kohtunikul võib olla raske pidada vastu avaliku arvamuse tugevale survele lahendada asi konkreetse menetlusosalise kasuks. Esimese astme kuritegude krimi- naalasja arutab kohtunikust eesistujast ja kahest rahvakohtunikust koosnev kohtukoosseis (KrMS § 18 lg 1). Rahvakohtunikul on kohtulik arutamisel kõik kohtuniku õigused. Rahva- kohtuniku kaasamine tagab ühiskonna liikmete osalemise õigusemõistmises ja soodustab otsuste kooskõla rahva õiglustundega. Teise astme kohtus ja Riigikohtus otsustavad asju üksnes kutselised kohtunikud kollegiaalselt.

KrMS näeb ette eeluurimiskohtuniku ja täitmiskohtuniku (KrMS §-d 21 ja 22). Eeluuri- miskohtunik täidab ainuisikuliselt talle pandud ülesandeid kohtueelses menetluses, mis seisnevad loa andmises menetlustoimingute tegemiseks (posti- või telegraafisaadetiste arest ja läbivaatus, notari- või advokaadibüroo läbiotsimine, jälitustoimingud, vahistamine). Täitmiskohtuniku ülesanded on seotud kohtulahendi täitmisega. Praktikas on halduskohtute töö korraldatud selliselt, et nädala kaupa roteeruvalt täidavad ühe kohtuasutuse kohtunikud valvekohtuniku ülesandeid. Valvekohtunik lahendab kiireloomulisi asju (haldustoiminguteks loa andmine, eemal viibivate kohtunike asendamine).

Teise astme kohus

9. Ringkonnakohus vaatab apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendi, kui selle vaidlustab mõni menetlusosaline. Põhiseaduslik õigus esitada kaebus ringkonnakohtusse on igal menetlusosalisel, kes pole rahul esimese astme kohtu lahendiga. Õigus vaidlustada esimese astme kohtu lahendit on ka isikul, kes jäeti õigusvastaselt menetlusse kaasamata. Apellatsioonikohus lahendab nii fakti- kui ka õigusküsimusi. Eestis käibel oleva apellatsioonimenetluse mudeli kohaselt menetletakse kõiki apellatsioonkaebusi, kuid kohtule on jäetud teatav kaalumisruum ja antud võimalus keelduda seaduses sätestatud juhtudel apellatsioonkaebust menetlemast. Rahvusvaheliselt on üks levinumaid viise apellatsioonimenetlusele juurdepääsu piiramiseks apellatsioonkaebustele lävendi kehtestamine lähtuvalt kaebuse hinnast. Teine võimalus on apellatsioonkaebuste selekteerimine lähtuvalt kaebuse perspektiivikusest. Viimasel ajal on teadvustatud vajadust optimeerida apellatsioonikohtute tegevust, et vältida kohtute ülekoormusest tingitud menetluste venimist. Senini ei ole õigusaktide eelnõude väljatöötamise faasi pidama jäänud diskussioon vormunud seaduseks.

10. Esimese astme kohtute lahendite läbivaatamine apellatsiooni korras võib toimuda nii sama asja tervikuna uuesti läbivaatamisena (mh võib esitada uusi nõudeid ja tõendeid) kui ka piiratult ehk üksnes esimese astme kohtuotsuse sisulise õigsuse ja kohtumenetluse korrektsuse kontrollina, mille puhul ei saa menetlusosalised apellatsiooniastmes üldjuhul esitada uusi nõudeid ega tõendeid. Eesti menetlusseadustikud lähtuvad piiratud apellatsioonimenetluse mudelist ning ringkonnakohtute ülesanne on avastada ja kõrvaldada esimese astme kohtute vigu, kuid menetlusosaliste ärakuulamine ning tõendite vahetu esitamine ja uurimine toimuvad üldjuhul esimese astme kohtus.

11. Erinevalt Riigikohtust, mille osas ei sätesta PS § 149 lg 3 konkreetselt, milliste kohtute lahendeid kassatsiooni korras läbi vaadatakse, piiritleb § 149 lg 2 üheselt, et ringkonnakohtud vaatavad apellatsiooni korras läbi üksnes esimese astme kohtu (s.o maa- ja halduskohtute) lahendeid. Kuigi muude erikohtute loomine lisaks juba PS-s ettenähtud halduskohtutele pole Eestis seni olnud tõsiselt päevakorral, siis juhul, kui mõni erikohus peaks esimese astme kohtuna § 148 lg 2 alusel kunagi loodama, kuuluksid ka selle lahendite peale esitatud apellatsioonkaebused § 149 lg-st 2 tulenevalt läbivaatamisele ringkonnakohtus.

Kõrgeim kohus

12. Riigikohus on riigi kõrgeim kohus. See tähendab, et Riigikohtu otsus on lõplik ning selle lahendi peale pole võimalik veel kõrgemal seisva kohtu puudumise tõttu ka edasi kaevata. Kui õigusvaidluse lahendamiseks on Eesti-sisesed võimalused ammendatud, võib isik pöörduda eraldi kaebusega EIK poole. EIK saab tuvastada, kas riik on rikkunud isiku põhiõigusi, kuid ei saa Eesti kohtu otsust tühistada. Küll aga võib EIK otsus olla aluseks Riigikohtus teistmis- ehk uuendamismenetluse alustamiseks (vt § 146 komm-d 38–40).

13. Riigikohus vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Riigikohus on rahvusvahelises võrdluses unikaalne kõrgem

kohus, sisaldades nelja jurisdiktsiooni (pädevust) – haldus-, kriminaal-, tsiviil- ja põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve funktsiooni. Seadustega on Riigikohtule pandud teisigi ülesandeid. Riigikohus asub Tartus (KS § 25 lg 2). Riigikohtus on 19 kohtunikku (KS § 25 lg 3). Riigikohus töötab ainult kollegiaalselt. Õigusvaidluste lahendamiseks on Riigikohtus moodustatud neli kolleegiumi (tsiviil-, kriminaal-, haldus- ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium). Vahel arutatakse asju ka kolleegiumidevahelistes *ad hoc*-erikogudes. Teatud juhtudel (vt KS § 30) lahendab Riigikohtu pädevuses olevaid küsimusi Riigikohtu üldkogu, kuhu kuuluvad kõik riigikohtunikud. Kohtunike distsiplinaarasjade lahendamiseks on Riigikohtu juures distsiplinaarkolleegium, kuhu kuulub viis riigikohtunikku, viis ringkonnakohtunikku ja viis esimese astme kohtu kohtunikku (KS § 93 lg 1).

14. Kassatsioonkaebuse võib esitada iga menetlusosaline, kui ta leiab, et ringkonnakohus on oluliselt rikkunud menetlusõiguse normi või ebaõigesti kohaldanud materiaalõiguse normi. Riigikohus hindab kohtuasja menetlusse võtmisel ka asja sisulist perspektiivi, mistõttu väheolulised vead ei taga edasikaebuse menetlusse võtmist. Oluliseks kaalutluseks võib olla ka kohtupraktika ühtlustamise vajadus. See tähendab, et konkreetset juhul ei pruugi alama astme kohtud olla teinud asja menetlemisel vigu, kuid Riigikohus võib näha vajadust anda kohtupraktika ühtlustamiseks kindlaid suuniseid. Menetlusloa andmata jätmise taga võib olla erinevaid põhjusi, mistõttu ei tohiks menetlusloa andmata jätmisest järeldada, et Riigikohus nõustus mõõndusteta ringkonnakohtu lahendiga ega võiks mõnes edaspidises asjas teisiti otsustada. Kassatsioonkaebuse menetlusse võtmise otsustab kolmeliikmeline kohtukoosseis. Asi võetakse Riigikohtu menetlusse, kui selle menetlemist nõuab vähemalt üks riigikohtunik (KS § 26 lg 2). Menetlusloa andmata jätmist ei põhjendata. Praktikas on Riigikohus menetlusse võtnud ca 15% edasikaebustest. Menetletavate asjade selekteerimine on kõrgemates kohtutes üldlevinud ja töökoormuse ohjamiseks ka vältimatu. Ka EIK aktsepteerib kõrgemates kohtutes kaebuste selektsioonimehhanisme. Eestile ei ole omane pretseenditõlgendus, st Riigikohtu otsuses esitatud seisukohad õigusnormi tõlgendamisel ja kohaldamisel ei ole järgimiseks kohustuslikud, need on menetlusseadustike kohaselt siduvad üksnes sama asja uuesti läbivaatavale kohtule. Samas ei vähenda see asjaolu Riigikohtu rolli kohtupraktika ühtlustajana, kuna Riigikohtu praktika eiramine toob enamasti kaasa kohtulahendi tühistamise kõrgemas kohtuastmes.

15. Kassatsioonisüsteemi traditsioonilise mudeli (kasutusel nt Prantsusmaal ja Itaalias) kohaselt hindab kassatsioonikohus ainult õiguse kohaldamise õiguspärasust ega hinda tõendeid. Kohus seda süsteemi kasutavates riikides ise otsuseid ei tee, vaid saadab õigusliku vea avastamise korral asja sisuliseks arutamiseks apellatsioonikohtusse. Kassatsioonimenetlus Riigikohtus on sarnane Austria ja Saksamaa revisjonimenetlusega. Revisjonikohus kontrollib kohtuotsuse sisulist ja protseduurilist seaduslikkust, hinnates mh õiguslikke ja faktilisi asjaolusid. Siiski otsustab kohus faktide üle nendest hinnangutest lähtudes, mida on neile andnud madalama astme kohtud. Sellisel on Riigikohtu roll paika pandud ka Eesti menetlusseadustikes. KrMS § 363 lg 5 kohaselt ei või Riigikohus tuvastada faktilisi asjaolusid. Ka tsiviil- ja haldusasjades on Riigikohus seotud ringkonnakohtu tuvastatud faktiliste asjaoludega, välja arvatud juhul, kui asjaolu tuvastamine on vaidlustatud kassatsioonkaebusega ning tuvastamisel on oluliselt rikutud menetlusõiguse norme (TsMS § 688 lg 4, HKMS § 229 lg 3).

Revisjonikohus võib teha asjas uue otsuse ning tühistada madalama astme kohtu otsuse. Selline pädevus on ka Riigikohtul.

16. Teistmine ehk uuendamismenetlus on jõustunud kohtulahendite läbivaatamine, kui ilmnevad uued asjaolud, mis ei olnud esmaste lahendite tegemise ajal kohtule teada. Teistmisaluse tuvastamisel tühistab Riigikohus varasemad lahendid ja uuendab kohtumenetluse. PS näeb Riigikohtule ette ka täiendavaid ülesandeid, mis ei kujuta endast materiaalses mõttes õigusemõistmise funktsiooni täitmist. Sellisteks Riigikohtu ülesanneteks on nõusoleku andmine Riigikogu volituste ennetähtaegse lõppemise kohta, kui Riigikogu liige on kestvalt võimetu täitma oma ülesandeid (§ 64 lg 2 p 4); 2) otsustamine, kas Vabariigi President on kestvalt võimetu täitma oma ülesandeid (§ 83 lg 1); 3) nõusoleku andmine Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes keelduda seadusi välja kuulutamast (§ 83 lg 3); 4) ettepaneku tegemine Vabariigi Presidendile esimese ja teise astme kohtunike ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks (§ 150 lg 3); 5) ettepaneku tegemine ametis oleva kohtuniku kriminaalvastutusele võtmiseks (§ 153 lg 1).

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus

17. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve algust seostatakse USA Ülemkohtu 1803. a otsusega asjas *Marbury vs. Madison*. See otsus toetus arutluskäigule, et kui kohtunikul tuleb ühtede ja samade faktide suhtes kohaldada kahte õigusnormi ja need on omavahel vastuolus, siis peab põhiseaduse norm prevaleerima tavalise õigusnormi üle. Seaduste kohtulik järelevalve on võimalik vaid tingimusel, et PS peetakse positiivseks õiguseks, st PS koosneb õigusnormidest, mida kohtud peavad kohaldama. Austria õigusteadlase H. Kelseni õpetus õigusnormide hierarhilisest ülesehitusest ja konfliktide lahendamise võimalustest pani aluse põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudelile, milles järelevalve on koondatud ühe kohtuasutuse, enamikul juhtudel üld- ja erikohtutest eraldi seisva konstitutsioonikohtu kätte. Austrias ja hiljem teistes Euroopa riikides pärast esimest maailmasõda loodud konstitutsioonikohtud asusid hindama seaduste vastavust PS-le abstraktselt, ilma et selle taga oleks konkreetset kohtuasja.

18. 1920. a PS põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu loomist ette ei näinud ega kinnitanud sõnaselgelt, et põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioon on pandud kõigile kohtutele. Sellist järeldust võimaldas aga teha PS süstemaatiline analüüs (vt H. Schneider. Eesti põhiseadused ja nende järelevalve. – Riigikogu Toimetised 2002, nr 5, lk 195). Ka 1937. a PS ei sisaldanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohut, ehkki selle loomise üle vaieldi tuliselt. Kompromissina kirjutati PS-i § 121, mille kohaselt määratakse seadusega menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes. Seadus, mis taolisi norme sisaldas, oli administratiivkohtu korra seadus. See seadus nägi ette küll kaebuse esitamise võimaluse ministri aktide peale, kuid mitte valitsuse ega riigivanema aktide peale. Kõik Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõud nägid ette põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve, milles keskne koht oli riigi kõrgeimal kohtul. Eelnõude autorite seisukohad erinesid järelevalve ulatuse ja kohtu pädevuse osas ning küsimuses, kas tunnistada Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuks.

19. Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem sarnaneb ülesehituselt – üks üldpädevusega kõrgeim kohus ja konkreetne normikontroll alamastmete kohtutes – USA süsteemile. Samas on Riigikohus kelsenlikult pädev tegema ka abstraktset ja preventiivset normikontrolli (U. Lõhmus. Põhiseaduse § 146 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017, lk 893). Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni teoorias ja praktikas on välja kujunenud küsimuste ring, mida peetakse üldtunnustatult konstitutsioonikohtute ainukompetentsiks (vt R. Maruste. KS § 26 kommentaar. – P. Pikamäe, K. Leichter (toim). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura 2018, lk 132). Nendeks küsimusteks võib pidada: 1) seadusandlike aktide konstitutsioonilisuse kontroll ning selle kontrolli alusel hinnangu langetamine akti konstitutsioonilisuse ja kehtivuse suhtes; 2) kõrgemate riigivõimuorganite kompetentsivaidluste lahendamine; 3) referendumite läbiviimise põhiseaduslikkuse kontroll; 4) (kõrgemate) riigivõimuorganite valimiste konstitutsioonilisuse kontroll; 5) kõrgete riigiametnike ametist tagandamise otsustamine; 6) poliitiliste parteide konstitutsioonilisuse otsustamine; 7) individuaalsete põhiseaduslike õiguste ja vabaduste äravõtmine; 8) vaidluste lahendamine autonoomsete üksuste ja föderatsiooni subjektide ning keskvõimu vahel. Võrreldes konstitutsioonikohtute levinud pädevusega puudub Eestis seadustatud kujul individuaalkaebus, s.o igaühe õigus pöörduda otse konstitutsioonikohtusse oma põhiseaduslike õiguste rikkumise korral. Seda saab Eestis teha ainult alama astme kohtute kaudu, kui need põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust aktsepteerivad. Riigikohtu praktikas on piiratud juhtudel individuaalkaebuse esitamist siiski tunnustatud (vt komm 34). Teiseks puudub parlamendi vähemusel õigus taotleda põhiseaduslikkuse järelevalvet parlamendi enamuse poolt vastu võetud otsuste või õigusaktide (seaduste) põhiseaduslikkuse kontrolliks. Samuti ei ole meil kehtestatud õigust viia läbi kõrgemate riigiametnike ametist tagandamise (*impeachment*) menetlust. Riigikohtu pädevuses on üksnes selle otsustamine, kas tunnistada kõrgemad ametiisikud kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma.

20. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korda ja kohtu pädevust reguleerib PSJKS. Põhiseaduslikkuse järelevalve asju lahendab Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium või üldkogu (PSJKS § 3). Riigikohtu esimees on seaduse järgi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esimees. Kolleegiumi ülejäänud kaheksa liiget nimetab Riigikohtu üldkogu (KS § 29). Kolleegium otsustab asja viieliikmelises koosseisus, kaebused valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale lahendatakse kolmeliikmelises koosseisus. Kolleegium võib asja tähtsust arvestades anda selle lahendamiseks üldkogule. Üldkogu lahendab Riigikohtu mõne kolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjasse puutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu PS-le vastavuses. Üldkogu ainupädevuses on läbi vaadata taotlused tunnistada Riigikogu liige, Vabariigi President, õiguskantsler või riigikontrolör kehtvalt võimetuks täitma oma ülesandeid, lõpetada Riigikogu liikme volitused või erakonna tegevus (PSJKS § 3).

21. PS-st ja PSJKS-st tuleneb Riigikohtule järgmine pädevus.

22. Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve. (Õigustloova akti mõiste kohta vt PS § 139 komm 4.) Põhiseaduslikkuse järelevalve algab: 1) taotluse, 2) kohtuotsuse või -määruse alusel. Vastavat taotlust on pädevad esitama Vabariigi President, õiguskantsler, KOV volikogu ning Riigikogu. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus võib alguse saada kohtuotsuse või -määruse alusel, kui kohus kasutab PS § 15 lg-st 2 tulenevat õigust tunnistada seadus või muu õigusakt põhiseadusvastaseks ja jätab selle kohtuasja lahendamisel kohaldamata. Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri ja KOV volikogu taotluste alusel toimuvat põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust nimetatakse abstraktseks normikontrolliks – tegemist on hüpoteetilisest juhtumitest lähtuva menetlusega mingi õigusnormi PS-le vastavuse objektiivseks kindlaksmääramiseks. Kohtutest alguse saavat kontrolli nimetatakse konkreetseks normikontrolliks, st õigustloova akti põhiseaduspärasust hinnatakse tegeliku vaidluse olukorras. Riigikogu taotluse alusel algatavat põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ei saa rangelt võttes nimetada normikontrolliks, kuna selles menetluses oodatakse Riigikohtult eelhinnangut alles kavandatava seaduse põhiseaduspärasuse või -vastasuse kohta. Normikontrolli liigitatakse ka eel- ning järelkontrolliks. Eelkontrolli (*ex ante*-kontroll) puhul ei ole kontrollitav õigusakt jõustunud, järelkontrolli (*ex post*-kontrolli) käigus kontrollitakse jõustunud õigusakte. Vabariigi Presidendil, õiguskantsleril ja KOV volikogul on õigus vaidlustada nii seadusandja tegevust kui ka tegevusetust, st konkreetse normi või normide puudumist, mis PS kohaselt seaduses peaks sisalduma (vt § 107 komm 2, § 139 komm-d 6 ja 7; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09). Vabariigi President ja õiguskantsler peavad enne Riigikohtus menetluse algatamist andma akti vastu võtnud organile võimaluse see PS-ga kooskõlla viia.

23. Vabariigi President võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastu võetud, kuid tema poolt välja kuulutamata seadus PS-ga vastuolus olevaks, kui Riigikogu on selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud (§ 107). Vabariigi President teostab normikontrolli eelkontrolli vormis. Vabariigi President saab taotleda seaduse kui terviku põhiseadusvastaseks tunnistamist. Kui Riigikohus taotluse rahuldab, siis seadus ei jõustu. Kui Riigikohus jätab taotluse rahuldamata, tuleb Vabariigi Presidendil seadus viivitamata välja kuulutada.

24. Õiguskantsler teostab põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni vastavalt PS § 139 lg-le 1 ja §-le 142 nii eel- kui ka järelkontrolli vormis. Õiguskantsler võib PSJKS § 6 lg 1 kohaselt esitada Riigikohtule taotluse: 1) tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või KOV organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks; 2) tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus PS-ga vastuolus olevaks; 3) tunnistada jõustumata täidesaatva riigivõimu või KOV organi õigustloov akt PS-ga vastuolus olevaks; 4) tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle säte PS-ga vastuolus olevaks; 5) tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud PS muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus PS-ga või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastu võtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda.

25. KOV volikogu õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus tuleneb PSJKS §-st 7, mille kohaselt võib volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-ga vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. KOV kaebeõiguse kohta vt XIV ptk sissejuhatuses kommenteeritud 6.

26. Riigikogu võib PSJKS § 7¹ kohaselt esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada PS koostoimes EL õigusega, kui PS tõlgendamisel on otsustav tähtsus EL liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel. Muudatuse sisseviimist 2005. a põhjendati vajadusega luua menetlus, mille käigus saab Riigikogu Riigikohtult küsida, kuidas tõlgendada konkreetseid PS sätteid PSTS arvestades, kui tuleb vastu võtta mõni EL liikme kohustuse täitmiseks vajalik seadus, mis võib esmapilgul olla vastuolus konkreetse PS sättega. PSTS vastuvõtmisel ei muudetud üksikuid PS sätteid, mis viis mitmelgi juhul ebaselguseni PS konkreetsete sätete kehtivuse osas. Praktikas on Riigikogu PSJKS § 7¹ alusel Riigikohtu poole pöördunud ühel korral. 25.01.2006 otsusega taotles Riigikogu Riigikohtult seisukohta, kas Eesti Vabariigi PS § 111 saab koostoimes PSTS ja EL õigusega tõlgendada selliselt, et Eesti Pangal on majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigus ning kas Eesti Pank säilitab majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti krooni emiteerimise õiguse. Riigikohus vastas 11.05.2006 arvamuses nr 3-4-1-3-06, et tema arvates ei ole Eesti Pangal majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigust ega Eesti krooni emiteerimise õigust. Arvamusele lisatud eriarvamustes seadsid riigikohtunikud V. Kõve ja E. Kergandberg sellise menetluse PS-le vastavuse kahtluse alla, kuna PS ei näe ette n-õ eelnevat normikontrolli enne seaduse vastuvõtmist Riigikogus. Lisaks viidati ebaselgusele, kas Riigikohtu arvamusel on Riigikohtule endale siduv tähendus analoogselt kohtulahenditega ning kas sellise arvamuse andmine välistab samas asjas analoogselt abstraktse või konkreetse normikontrolli.

27. Põhiseaduslikkuse järelevalve käigus tungib Riigikohus paratamatult seadusandja mängumaale. Saab ju Riigikohus otsustada selle üle, millised seadused kehtivad ja millised mitte. Riigikohtu tegevus põhiseaduslikkuse järelevalves on seetõttu raamistatud protseduuriliste ja sisuliste piirangutega. Peamise protseduurilise piirangu seab PSJKS § 14 lg 2, mille kohaselt võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või PS-ga vastuolus olevaks üksnes sellise sätte, mis on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Asjasse puutuvuse põhimõte peab tagama selle, et Riigikohus tunnistab põhiseadusvastaseks üksnes sellise normi, mis konkreetsetes kohtuasjas takistab kohut jõudmast põhiseaduspärase lahendini. Riigikohus kontrollib seega konkreetse normikontrolli raames vaid kohaldamisele kuuluva ehk asjasse puutuva seaduse põhiseaduspärasust. Vaidlustatud säte peab olema kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega (vt RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 10). Seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse PS-le mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse PS-le vastavuse korral (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15). Samas ei ole Riigikohus asja lahendamisel seotud taotluse, kohtuotsuse või -määruse põhistustega, st Riigikohus ei pea piirduma üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve algataja

versiooniga võimalikust normikonfliktist, vaid võib tuvastada vastuolu normi või põhimõttega, millele järelevalve algataja ei ole viidanud, kuid mis on taotluses märgitud normidega olemuslikult seotud (RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01). Riigikohus ei saa hinnata nende õigusaktide ja sätete põhiseaduslikkust, mille järelevalvet pole taotletud (RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00). Sisulisest küljest kasutab Riigikohus nagu ka teised Mandri-Euroopa konstitutsioonikohtud, aga ka EIK oma võimkonna materiaalsel piiritlemisel seadusandja otsustusruumi mõistet, lugedes sellesse ruumi kuuluvaks küsimused, kus seadusandjal on ulatuslik ja Riigikohtul vastavalt kitsas otsustuspädevus. Riigikohus on seadusandja otsustusruumi lugenud majandus-, sotsiaal-, eelarve- ja karistuspoliitika (vt RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 15–6; RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03, p 21), samuti reformide läbiviimise (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 37; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 89).

28. Riigikogu liikmele, asendusliikmele ning fraktsioonile on PSJKS-s (3. ptk) antud kaebõigus vaidlustada Riigikohtus Riigikogu juhatuse otsuseid seoses Riigikogu komisjonide komplekteerimisega, fraktsiooni registreerimisega või muudatuste tegemisel fraktsiooni koosseisus, eelnõude menetlusse võtmisega või juhtivkomisjoni määramisega, samuti Riigikogu liikme asendusliikme määramisega või asendusliikme volituste lõpetamisega. Ka saab Riigikohtusse pöörduda isik, kes leiab, et Vabariigi Presidendi otsusega ametiisiku ametisse nimetamise või ametist vabastamise kohta on rikutud tema õigusi.

29. Taotluse tunnistada õiguskantsler või riigikontrolör kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (PSJKS 4. ptk) esitab Riigikohtule Vabariigi President. Taotluse tunnistada Riigikogu liige kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (PS § 64 lg 2 p 4) esitab Riigikohtule Riigikogu juhatus. Taotluse tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (PS § 83 lg 1) esitab Riigikohtule õiguskantsler. Taotlus tunnistada ametiisik kehtvalt võimetuks peab olema põhistatud ja sellele tuleb võimaluse korral lisada kehtvat võimetust tõendavad dokumendid.

30. Riigikogu juhatus esitab Riigikohtule taotluse lõpetada selle Riigikogu liikme volitused, kes ei vasta PS-s või RKVS-s sätestatud nõuetele või kes keeldub ametivannet andmast. Näiteks kui Riigikogu liikmeks oleku ajal peaks ilmnema, et Riigikogu liige ei ole hääleõiguslik, pöördub Riigikogu juhatus Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõpetamise taotlusega Riigikohtusse.

31. Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannetes võib esitada Riigikohtule taotluse anda nõusolek Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks. Alus vastava taotluse esitamiseks tuleb PS § 83 lg-st 3. Taotlus anda nõusolek erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks peab sisaldama põhjendust, miks erakorralised valimised on PS-ga ette nähtud või kujunenud olukorras hädavajalikud. Taotluses anda nõusolek seaduse väljakuulutamise keeldumiseks tuleb põhjendada, miks seadus võib olla PS-ga vastuolus või milliseid olulisi ühiskondlikke väärtusi seadusega eiratakse.

32. Vabariigi Valitsus võib esitada Riigikohtule taotluse lõpetada Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus või selliste eesmärkidega erakonna tegevus. Alus vastava taotluse esitamiseks tuleneb PS § 48 lg-test 3 ja 4.

33. PSJKS-ga (6. ptk) on Riigikohtu pädevusse antud kaebuste ja protestide lahendamine, mis on esitatud valimiste korraldaja toiminguga või valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale. Erakond, valimisliit või isik, kes leiab, et valimiste korraldaja toiminguga või valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, võib esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiste korraldaja või valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks ja hääletamistulemused valimisjaoskonnas, valimisringkonnas, vallas, linnas, maakonnas või riigis või elektroonilise hääletamise tulemus täies ulatuses või osaliselt kehtetuks. Samuti võib isik, kes leiab, et Vabariigi Presidendi või Riigikogu juhatuse valimistega seotud valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks või hääletamistulemus Vabariigi Presidendi või Riigikogu esimehe või aseesimeeste valimistel kehtetuks.

34. Individuaalkaebuse (ka individuaaltaotlus, põhiseaduslik kaebus, konstitutsiooniline kaebus) all mõistetakse üksikisiku avaldust põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks, mis esitatakse otse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule. Individuaalkaebus võib põhimõtteliselt olla esitatud igasuguse avaliku võimu kandja tegevuse – nii toiminguga, üksikakti kui ka õigustloova akti – peale. Riigikohtu praktika kohaselt ei või Riigikohus keelduda individuaalkaebuse läbivaatamisest, kui isikul ei ole kasutada ühtegi tõhusat menetlust oma põhiõiguste kaitseks (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p-d 17–18). Hilisemas praktikas on Riigikohus individuaalkaebuse esitamise võimalusi ahendanud. Riigikohus on järjekindlalt rõhutanud, et põhiõiguste kaitse ja selleks vajalik õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamine tuleb esmajoones tagada konkreetse asja lahendamiseks toimivas kohtumenetluses. Kui isiku arvates piirab mingi kohtumenetluse norm põhiseadusvastaselt tema õigusi, näiteks õigust saada tõhusat õiguskaitset, saab ta kohtult taotleda, et viimane jäta konkreetse kohtuasja menetlemisel selle normi kui põhiseadusvastase kohaldamata (RKPJKm 22.02.2011, 3-4-1-18-10, p 11). Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole neljas aste, kuhu kaevata jõustunud kohtulahendite peale. Riigikohus on sedastanud, et juhul, kui isiku õigus saada kohtulikku kaitset oli põhimõtteliselt tagatud, on tema individuaalkaebus lubamatu sellest olenemata, kas isik on individuaalkaebuse esitamise ajaks olemasolevat kohtulikku kaitset võimalust kasutanud või mitte või kas ta on selle võimaluse minetanud, st jätnud õigel ajal kasutamata (RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-7-17, p 20). Alates 2003. a on Riigikohus sisuliselt lahendaud vaid ühe individuaalkaebuse. Riigikohtu kujundatud praktika valguses on vähetõenäoline, et tulevikus esitatakse individuaalkaebused jõuavad sisulise läbivaatamiseni.

Kohtukorraldus ja kohtumenetluse kord

35. Kohtusüsteemi toimimist reguleerivad normid sisaldasid algselt põhiosas kahes seaduses, mis mõlemad võeti vastu enne PS rahvahääletust. Kohtute seadus võeti vastu 23.10.1991 ja jõustus 01.01.1993. Kohtuniku staatuse seadus võeti vastu samuti 23.10.1991

ja see jõustus 01.01.1992. Riigikogu võttis 19.06.2002 vastu KS, mis jõustus 29.07.2002. KS asendas 23.10.1991 vastu võetud kohtute seaduse ning integreeris uude seadusse kohtuniku staatuse seaduses sätestatud küsimused. KS reguleerib kohtukorralduse, kohtuhalduse ja kohtuteenistuse õiguslikke aluseid. KS tõi varasemaga võrreldes kaasa mitmeid olulisi muudatusi. KS sätestas esmakordselt kohtunike omavalitsuse kohtu üldkogu ja kohtunike täiskogu näol, mille kaudu tagatakse kohtunike kaasamine kohtusüsteemi ja selle asutuste juhtimisse. Samuti muudeti kohtute haldamise korraldust. Kui varem määras seadus esimese ja teise astme kohtud Justiitsministeeriumi valitsemisalasse, siis KS-ga loodi kohtute haldamise nõukoda, mis osaleb koordineeriva organina kohtute haldamisel ning milles on kohtunikel väike enamus. Juba luues nähti kompromissina saavutatud kohtute haldamise mudelit kui vaheetappi. Kohtusüsteemi sees sündis uus kohtute seaduse eelnõu, mille algatas 16.12.2009 Riigikogu põhiseaduskomisjon. Eelnõus nähti ette täitevvõimu vabastamine kohtute haldamise ülesandest, edaspidi oluks see kohtusüsteemi enda korraldada. Suurendati ka Riigikohtu esimehe pädevust ning vastutust õigusemõistmise korrakohase toimimise eest. Eelnõu ei pärvinud poliitilist toetust ning langes Riigikogu XI koosseisu volituste lõppemisega 23.02.2011 menetlusest välja.

Eestis puudub ühtne kohtumenetluse seadus, mille järgi toimuks nii haldus-, tsiviil-, kriminaal- kui ka väärteoasjade kohtulik arutamine. Kõik need menetlused on reguleeritud eraldi menetlusseadustega – KrMS, VTMS, TsMS, HKMS. Neile lisandub põhiseaduslikuse järelevalve kohtumenetlust reguleeriv PSJKS (vt kohtumenetluse seaduste kohta § 104 komm-d 26–33).

PARAGRAHV 150

**Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.
Riigikohtu liikmed nimetab ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul.
Muud kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul.**

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab Riigikohtu esimehe ja kõigi Eesti kohtunike ametisse nimetamise korra. PS ise ei reguleeri ametisse nimetatavatele kohtunikele esitata-vaid nõudeid ega ka seda, kuidas peab toimuma kohtunike valik, kuid PS § 104 lg 2 p 14 seab tingimuseks, et sellised küsimused tuleb sätestada Riigikogu koosseisu hääletenamusega vastu võetud seadusega.

Riigikohtu esimehe ametisse nimetamine

2. Riigikohtu esimees on ainus kohtu esimees, kelle ametisse nimetamise kord on sätes-tatud PS-s ning see tuleneb Riigikohtu esimehe rollist kõrgeima kohtu (PS § 149 lg 3 ls 1, KS § 25 lg 1) ja seeläbi kogu kohtusüsteemi juhina. Ametisse nimetamine Vabariigi Presi-dendi ettepanekul Riigikogu poolt kindlustab Riigikohtu esimehele vajaliku legitimatsiooni selleks, et täita temale PS § 150 lg-ga 2 pandud ülesannet teha Riigikogule ettepanek Riigikohtu kui muu hulgas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu (PS § 149 lg 3 ls 2, KS § 26 lg 3) komplekteerimiseks. Riigikohtu esimehe ametisse nimetamise kord PS § 150 lg-s 1 on identne teiste sõltumatut kontrolli teostavate nn põhiseaduslike institutsioonide juhtide

ametisse nimetamise korraga (riigikontrolör – PS § 134 lg 1; õiguskantsler – § 140 lg 1), kuid erinevalt riigikontrolörist ja õiguskantslerist ei ole Riigikohtu esimehe puhul nähtud PS-s ette tema ametiaja pikkust, vaid see tuleneb üksnes KS § 27 lg-st 1. Riigikogu pädevus nimetada Riigikohtu esimees ametisse ja Vabariigi Presidendi pädevus teha selleks ettepanek on sätestatud koos teiste samas korras nimetatavate ametiisikutega vastavalt PS § 65 p-s 7 ja § 78 p-s 11.

3. Riigikohtu esimehe kandidaadi leidmise mehhanismi ei ole seadustes täpsemalt reguleeritud (nt puudub kohustus korraldada avalik konkurss), vaid Vabariigi President otsustab iseseisvalt, kellega ta peab vajalikuks eelnevalt konsulteerida ja kelle arvamust arvestada. Kuna Vabariigi Presidendi puhul on väga oluline tema ühiskonda ühendav, riigivõimu stabiilsust kindlustav ja põhiseaduslike institutsioonide tasakaalustav funktsioon (vt PS § 77 komm-d), siis peaks president võimalusel püüdma vältida põhiseaduslike institutsioonide n-ö peataolekut, mis võiks takistada neil oma ülesandeid tõhusalt täita. See eeldab, et president selgitab enne Riigikogule ettepaneku tegemist välja, kas tema eelistatav kandidaat võiks leida toetust nii parlamendis esindatud poliitiliste jõudude kui ka aktsepteerimist Riigikohtu liikmete ja juristkonna hulgas laiemalt või mitte. VPTKS § 20 lg-test 2 ja 3 tulenevalt teeb Vabariigi President ametisse nimetamise ettepaneku Riigikogule hiljemalt 30 tööpäeva enne ametiisiku volituste tähtaegset lõppemist või nelja kuu jooksul alates ametiisiku volituste ennetähtaegsest lõppemisest.

4. Vabariigi President ei ole Riigikohtu esimehe kandidaadi valikul siiski päris vaba, eelkõige peab ta arvestama sellega, et kuna Riigikohtu esimees on samuti (riigi)kohtunik, siis peab ta vastama seaduses (riigi)kohtunikule esitatavatele nõuetele (PS § 147 lg 3, KS §-d 47, 48 ja 52).

5. Vabariigi President peab Riigikohtu esimehe kandidaadi valikul täiendavalt silmas pidama, et KS § 54¹ lg 1 kohaselt tuleb kandidaadil enne Riigikohtu esimeheks nimetamist läbida julgeolekukontroll, v.a juhul, kui ta omab kehtivat juurdepääsuluba või ametikohajärgset õigust (vt RSVS § 27 lg 1) juurdepääsuks täiesti salajase taseme riigisaladusele. KS § 54¹ lg-st 2 tulenevalt käsitatakse Riigikohtu esimehe kandidaadina isikut, kellele Vabariigi President on teinud sellesse ametisse kandideerimise ettepaneku ja kes on andnud kirjaliku nõusoleku kandideerimiseks. Riigikohtu esimehe kandidaadi julgeolekukontrolli teeb Kaitsepolitsei amet (KS § 54¹ lg 3) ning kontrolli tulemusena kogutud andmed edastatakse koos Kaitsepolitsei ameti arvamusega Vabariigi Presidendile kolme kuu jooksul (KS § 54¹ lg 5). Kui senise Riigikohtu esimehe volitused on lõppenud ennetähtaegselt, siis tehakse Riigikohtu esimehe kandidaadi julgeolekukontroll kiirendatud korras ühe kuu jooksul, mida võib Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni (JAS § 10) loal erandina pikendada veel ühe kuu võrra (KS § 54¹ lg 6). Julgeolekukontrolli tulemused kehtivad üheksa kuud ning kui isikut ei ole selle aja jooksul ametisse nimetatud, siis tuleb tal enne ametisse nimetamist läbida julgeolekukontroll uuesti (KS § 54¹ lg 7).

6. Kandideerimiseks ettepaneku tegemine ja kandideerimiseks (kirjalikult) nõusoleku andmine ei ole õiguslikult siduvad ega tekita kellelegi õigustatud ootust, et pärast julgeolekukontrolli läbimist esitataksegi isik Riigikohtu esimehe ametisse nimetamiseks. Vabariigi

President võib kandideerimisetpanekule vaatamata eelistada ikkagi teist kandidaati ning kandidaat võib algele nõusolekule vaatamata ka ise kandideerimisest loobuda. Küll aga peaksid konkreetse ettepaneku tegemine ja selle kohta nõusoleku andmine kinnitama, et tegemist on mõlemalt poolt läbimõeldud sammuga ja vältima seega olukorda, et julgeolekukontrolli tegemiseks kulutatakse Kaitsepolitsei ameti ressursse täiesti tarbetult. Samas ei tulene seadusest piirangut, et Vabariigi President ei võiks teha kandideerimisetpanekut ka mitmele isikule korraga ning sel juhul tuleb Kaitsepolitsei ametil vajaduse korral teha julgeolekukontroll nende kõigi suhtes. Võimaliku Riigikohtu esimehe kandidaadi poolt kandideerimiseks nõusoleku andmine ei käivita iseenesest veel julgeolekukontrolli, vaid selleks tuleb isikul lisaks täita asjaomane ankeet ja anda Kaitsepolitsei ametile kirjalik nõusolek saada isikut puudutavat teavet (KS § 54¹ lg 4). Eesmärgi, sisu ja ulatuse poolest ei erine Riigikohtu esimehe kandidaadi suhtes tehtav julgeolekukontroll teiste kohtunike või muude ametiisikute suhtes tehtavast kontrollist. RSVS § 47 lg 1 kohaselt on julgeolekukontrolli eesmärk kontrollida RSVS §-s 32 ja § 42 lg-tes 2 ja 3 nimetatud asjaolude (s.o juurdepääsuloa või töötlemisloa andmisest või pikendamisest keeldumise aluste) esinemist ning tehtavad toimingud ei tohi piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi suuremas ulatuses, kui on vaja selle eesmärgi saavutamiseks.

7. PSRS § 6 lg 1 kohaselt pidi kuni 31.12.2000 muu hulgas Riigikohtu esimehe ametit taotlev isik andma lisaks kirjaliku süümevande selle kohta, et ta ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest. Süümevande tekst on sätestatud SVS § 1 lg-s 1 ning Riigikohtu esimeheks kandideerija pidi selle esitama Vabariigi Presidendile (SVS § 5).

8. Vabariigi Presidendi ettepanekut Riigikohtu esimehe ametisse nimetamiseks arutatakse Riigikogus ühel lugemisel (RKKTS § 117 lg 1) ning sellise otsuse eelnõule ei saa esitada muudatusettepanekuid (RKKTS § 117 lg 2 esimene lause). See ei tähenda siiski, et Riigikogu saaks hääletada üksnes Vabariigi Presidendi ettepaneku täpset sõnastust, vaid juhtivkomisjonil on võimalik esitada otsuse eelnõu Riigikogu täiskogule hääletamiseks ka muudetud kujul. Nii täiendati U. Lõhmuse ja M. Raski ametisse nimetamise otsuste eelnõusid kuupäevaga, millest alates nad Riigikohtu esimeheks nimetatakse, kuigi Vabariigi Presidendi ettepanekutes selline kuupäev puudus. Seda ei saa kuidagi pidada õigusvastaseks, sest Vabariigi Presidendi ettepanek on Riigikogule siduv kandidaadi isiku osas, kuid mitte tema ametisse nimetamise kuupäeva osas. Kui eelmise Riigikohtu esimehe volitused on lõppenud enne tähtaega, siis võikski olla vajalik nimetada uus Riigikohtu esimees ametisse esimesel võimalusel, mis omakorda sõltub otsuse eelnõu Riigikogus menetlemise kiirusest ja mida presidendil oleks keeruline ennustada.

9. Enne isiku ametisse nimetamise otsustamist toimuvad kohtumised Riigikogu fraktsioonides ja põhiseaduskomisjonis. Riigikogu täiskogul on kandidaadil juhtivkomisjoni ettepanekul õigus esineda kuni vieminutilise ettekandega ning iga Riigikogu liige võib talle esitada ühe suulise küsimuse (RKKTS § 117 lg 3). Senises praktikas on juhtivkomisjon kandidaadile

alati ka teinud ettepaneku esinemiseks ja ilmselt saaks sellise ettepaneku tegemata jätmine olla põhjendatud vaid siis, kui isikut ei saaks näiteks asjaolude muutumise tõttu niikuinii ametisse nimetada (nt isik ei vasta enam kohtunikule esitavatele nõuetele). Riigikohtu esimehe ametisse nimetamine otsustatakse salajasel hääletusel (RKKTS § 79 lg 2 p 3). PS-s ega RKKTS-s ei ole ametisse nimetamise otsuse vastuvõtmiseks nähtud ette kvalifitseeritud hääleteenamuse nõuet, mistõttu otsustatakse küsimus RKKTS § 78 kohaselt poolthääleteenamusega (st poolt hääletab enam kui vastu – PSRS § 3 lg 6 p 1). Seniste taasiseseisvumisjärgsete Riigikohtu esimeeste (R. Maruste, U. Lõhmus, M. Rask, P. Pikamäe, V. Kõve) ametisse nimetamise poolt on siiski alati hääletanud oluliselt rohkem parlamendisaadikuid (vastavalt 64, 66, 75, 89 ja 65 poolthäält).

10. Varasemalt on olnud ka vaidlusi, kas asjaolu, et Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikmete ametisse nimetamise kord on PS § 150 lg-tes 1 ja 2 sätestatud erinevalt, tähendab ühtlasi seda, et Riigikohtu esimees ei olegi samaaegselt Riigikohtu liige. Nii esitati Riigikogu VIII koosseisu menetlusse otsuste eelnõud 951 OE ja 952 OE, mille väidetav eesmärk oli viia PS-ga kooskõlla Riigikogu 18.06.1998 otsused, millega R. Maruste vabastati „Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme ametist“ ning U. Lõhmus nimetati „Riigikohtu liikmeks ja Riigikohtu esimeheks“. Algataja leidis, et kuna R. Maruste nimetati 08.12.1992 üksnes Riigikohtu esimeheks, siis ei ole teda võimalik vabastada Riigikohtu liikme ametist. Samuti ei saanud Vabariigi Presidendi ettepaneku alusel nimetada U. Lõhmust Riigikohtu liikmeks, sest sellise ettepaneku saanuks teha üksnes Riigikohtu esimees. Kuigi mõlemad eelnõud lükati tagasi, sai nende menetlemise käigus siiski selgeks vaieldud, et PS § 150 lg 1 järgi nimetatakse Riigikohtu esimees oma administratiivsele ametikohale ning kui ta ei olnud varasemalt kohtunik, siis ühtlasi saab temast sellega automaatselt nii Riigikohtu liige kui ka kohtunik, kes on PS § 147 lg 1 esimese lause järgi nimetatud ametisse eluaegselt. Praegu näeb ka KS § 27 lg 8 selgelt ette, et kohtu esimehe ülesannetest vabastatud Riigikohtu esimehel säilivad riigikohtuniku volitused. Riigikohtu esimeheks nimetamine asendab riigikohtunikuks nimetamise ka siis, kui Riigikohtu esimeheks nimetatakse mõni senine esimese või teise astme kohtu kohtunik. Seevastu juhul, kui Riigikohtu esimees tuleb seniste Riigikohtu liikmete hulgast, toimub PS § 150 lg-s 1 ja KS § 27 lg-s 1 ettenähtud korras üksnes tema Riigikohtu esimehe ülesannetesse määramine analoogselt muude kohtute esimeestega. Seega ei toimu tema korduvat riigikohtunikuks nimetamist ja tal ei tule anda Riigikogu ees teist korda kohtuniku-vannet (KS § 56 lg 2), sest eraldi Riigikohtu esimehe ametivannet ei eksisteeri.

11. Riigikohtu esimehe ametivolituste tähtaega ei ole PS-s sätestatud. PSRS § 5 lg 2 kohaselt üksnes juhul, kui taastatava Riigikohtu esimehe oleks ametisse nimetanud Ülemnõukogu, kelle seadusandlikud volitused kehtisid PSRS § 1 lg 3 järgi kuni Riigikogu VII koosseisu valimistulemuste väljakuulutamiseni, siis tulnuks Ülemnõukogul ühtlasi määrata ka Riigikohtu esimehe volituste tähtaeg. Kuna esimese taasiseseisvumisjärgse Riigikogu koosseisu volitused kehtisid alates 30.09.1992 ja esimese taasiseseisvumisjärgse Riigikohtu esimehe ametisse nimetamiseni jõuti alles 08.12.1992, siis nimetati Riigikohtu esimees ametisse tähtajatult. Perioodil 01.01.1993–28.07.2002 kehtinud kohtute seadus ei näinud ette Riigikohtu ega ühegi muu kohtu esimehe volituste tähtaega, vaid kõik kohtuesimehed nimetati ametisse tähtajatult. Kohtuesimeeste ametiaegade pikkust ja nende korduva esimeheks nimetamise

lubatavust hakati reguleerima alles praeguses KS-s, mis jõustus 29.07.2002. KS § 27 lg 1 kohaselt kehtivad Riigikohtu esimehe ametivolitused üheksa aastat ja KS § 27 lg 9 sätestab, et kedagi ei tohi nimetada Riigikohtu esimeheks kaheks ametiajaks järjestikku. Nimetatud sätted on kehtinud muutmata kujul alates KS jõustumisest. Seevastu esimese ja teise astme kohtute esimeeste osas on mitmel korral muudetud nii ametiaegade pikkusi kui ka korduva nimetamise lubatavust. Alates 01.08.2016 kehtiva redaktsiooni kohaselt nimetatakse maa-, haldus- ja ringkonnakohtute esimehed ametisse seitsmeks aastaks (KS § 12 lg 1, § 20 lg 1 ja § 24 lg 1) ning kedagi ei tohi nimetada sama kohtu esimeheks kaheks ametiajaks järjestikku (KS § 12 lg 10).

12. Riigikohtu esimehe ametist vabastamine enne tähtaega toimub tema ametisse nimetamisega samas korras (KS § 27 lg-d 5 ja 5¹). Ennetähtaegse vabastamise aluseks on Riigikohtu esimehe enda soov (s.o tagasiastumine) või tema valimine või nimetamine EIK, ELK või muu rahvusvahelise kohtuinstitutsiooni kohtunikuks või Euroopa Prokuratuuri peaprokuröriks, Euroopa prokuröriks või Euroopa delegaatprokuröriks (KS § 58¹). Erinevalt madalama astme kohtute esimeestest ei saa Riigikohtu esimehe enne tähtaega ametist vabastamise aluseks olla see, et ta on süüliselt jätnud oma ülesanded olulisel määral täitmata (vrd KS § 12 lg 4 p 2 ja § 24 lg 4 p 2). Ametist tagasiastumisest peab Riigikohtu esimees teatama Vabariigi Presidendile vähemalt neli kuud ette (KS § 27 lg 5). See on minimaalselt vajalik aeg, mille jooksul oleks võimalik uus Riigikohtu esimees ametisse nimetada (sh teha kandidaadi suhtes vajaduse korral kiirendatud julgeolekukontroll). Teise ametisse valimise või nimetamise tõttu KS § 27 lg 5¹ alusel ennetähtaegse vabastamise korral jääks VPTKS § 20 lg 3 kohaselt Vabariigi Presidendile uue Riigikohtu esimehe kandidaadi leidmiseks samuti neli kuud.

13. Kuna Riigikohtu esimeheks saab olla üksnes kohtunik, siis juhul, kui Riigikohtu esimees vabastatakse kohtnikuametist (nt seoses pensioneerumisega või kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära saabumisel), vabastatakse ta ka kohtu esimehe ülesannetest (KS § 27 lg 7). Omal soovil kohtnikuametist vabastamiseks tuleb avaldus esitada vähemalt üheksa kuud enne soovitud vabastamise päeva (KS § 99 lg 1³). KS § 27 lg 6 näeb täiendavalt ette, et Riigikohtu esimehe ametivolitused võivad lõppeda ka Riigikohtu üldkogu otsusega, millega tunnistatakse, et Riigikohtu esimees on haiguse tõttu või muul põhjusel kuus kuud järjest kestvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid. Vastavasisulise ettepaneku tegemise pädevus on Vabariigi Presendil. Sarnane kestvalt võimetuks tunnistamise regulatsioon on nähtud ette ka Riigikogu liikmete (PS § 64 lg 2 p 4, RKLS § 8 lg 2 p 4 ja § 10 p 1), Vabariigi Presendil (PS § 83 lg 1, VPTKS § 11), õiguskantsleri (ÕKS § 10) ja riigikontrolöri (RKS § 23) puhul ning asjaomane menetluskord on sätestatud PSJKS 4. ptk-s. Arusaamatult ei ole PSJKS-s loetletud Riigikohtu esimeest nende ametiisikute seas, kelle kestvalt võimetuks tunnistamist PSJKS-s reguleeritakse. Kuna tegemist on ilmselge eksimusega ning KS § 27 lg 6 näeb küsimuse lahendamiseks ette samasisulise korra nagu PSJKS § 3 lg 4 ja § 25 lg 1 õiguskantsleri ja riigikontrolöri puhul, siis tuleks PSJKS rakendada analoogia alusel. Tegemist on ka selgelt sama kaaluga riigielu küsimusega.

14. Riigikohtu esimehe ülesanded on sätestatud PS-s (§ 150 lg 2), KS-s (nt § 27 lg-d 2 ja 3), kohtumenetluse seadustes ja mitmetes teistes seadustes (nt viibimine Riigikogu liikmete ametivande andmise juures – RKKTS § 3 lg 2; Vabariigi Valimiskomisjoni kohtunikest liikmete nimetamine – RKVS § 10 lg 2 p-d 1 ja 2 ning lg 6). Riigikohtu esimees ei ole üksnes Riigikohtu kui ametiasutuse juht, vaid tema roll ja ülesanded on märksa avaramad. Riigikohtu esimees on ametikoha järgselt kohtunike täiskogu juhataja (KS § 38 lg 4) ja kohtute haldamise nõukoja esimees (KS § 40 lg 2). Riigikohtu esimees teeb ettepaneku riigikohtunike ametisse nimetamiseks (PS § 150 lg 2, KS § 27 lg 2 p 2, § 55 lg 4) ja kõigi kohtunike ametist vabastamiseks (KS § 99 lg 2). Kohtumenetluse aspektist on Riigikohtu esimehe kõige olulisem roll olla ametikoha järgselt (*ex officio*) Riigikohtu üldkogu ja erikogude eesistujaks ning põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esimeheks.

Kohtunike ametisse nimetamine

15. Riigikohtu kohtunikud nimetab PS § 150 lg 2 kohaselt ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul, kuid KS § 55 lg-s 4 on täpsustatud, et Riigikohtu esimees kuulab enne ära ka Riigikohtu üldkogu (KS § 30 lg 2 p 6) ja kohtute haldamise nõukoja (KS § 41 lg 3 p 1) arvamuse kandideerija kohta. Esimese ja teise astme kohtunikud nimetab PS § 78 p 13 ja § 150 lg 3 kohaselt ametisse Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul, kuid KS § 30 lg 2 p-s 2 ja § 55 lg-s 1 on täpsustatud, et ettepaneku teeb Riigikohtu üldkogu, kuulates eelnevalt ära selle kohtu üldkogu (KS § 36 p 4) arvamuse, kuhu isik kandideerib. PS § 147 lg 1 ja KS § 3 lg 1 kohaselt nimetatakse kõik kohtunikud ametisse eluajaks. Kohtunike ametisse nimetamise kord on varasemates PS-des olnud erinev. 1920. a PS järgi valis riigikohtunikud Riigikogu ja muud kohtunikud nimetas ametisse Riigikohus. 1933. a PS muudatuste ja 1937. a PS kohaselt nimetas kõik kohtunikud (sh riigikohtunikud) Riigikohtu ettepanekul ametisse vastavalt kas Riigivanem või Vabariigi President.

16. Sarnaselt ameti eluaegsuse kui kohtunike sõltumatuse peamise tagatisega peab ka ametisse nimetamise kord (koos kohtunike valiku ja edutamise reeglistikuga) aitama tagada kohtunike sõltumatust ja vältima kahtlusi nende erapooletuses (nt EIKo 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal*, 06.11.2018, p 144; EIKo 36093/13, *Anželika Šimaitienė vs. Leedu*, 21.04.2020, p 78). Seejuures ei tekita pelgalt asjaolu, et kohtunikud on ametisse nimetatud täitevvõimu (nt Vabariigi Presidendi) poolt, veel alluvussuhet, kui kohtunikud on pärast ametisse nimetamist oma otsuste tegemisel vabad igasugusest mõjust või survest (nt EIKo 80018/12, *Thiam vs. Prantsusmaa*, 18.10.2018, p 80; EKO C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p 133). Oluline on veenduda, et ametisse nimetamise otsuste vastuvõtmise sisulised tingimused ja kord oleksid sellised, et need ei tekita hiljem õigussubjektidel põhjendatud kahtlusi selles suhtes, kas asjaomased kohtunikud on väljaspool väliste tegurite (sh nii otseste juhiste kui ka kaudsema mõju vormide) haardeulatust ja kas nad on vastanduvaid huvisid arvestades neutraalsed (EKm C-791/19 R, *Euroopa Komisjon vs. Poola*, 08.04.2020, p-d 65–66; EKO C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p-d 123–125). Näiteks kui üldjuhul aitab kohtute haldusnõukoguga sarnase organi osalemine kohtunike valiku protsessis kaasa selle menetluse objektiivsemaks muutmisele, siis olukorras, kus see organ ise ei ole seadusandlikust või

täitevõimust sõltumatu ja tema ettepanek või arvamus on siduva iseloomuga, võib just selle organi osalemine tekitada põhjendatud kahtluse ametisse nimetatute sõltumatuses (EIKo 80018/12, *Thiam vs. Prantsusmaa*, 18.10.2018, p-d 81–83; EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, *A. K. jt*, 19.11.2019, p-d 134–145).

17. Rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete kohaselt peaksid kohtunike valikut ja karjääri puudutavad küsimused rajanema objektiivsetel kriteeriumidel ning sellised otsused peaksid tuginema kohtunikuks kandideerija omadustele, võttes arvesse tema kvalifikatsiooni, oskusi ja teadmisi. Kohtunike valiku ja karjääri üle otsustav organ peaks olema sõltumatu täidesaatavast ja seadusandlikust võimust ning sõltumatuse tagamiseks peaksid vähemalt pool selle organi liikmetest olema kohtunikud, kelle on valinud nende ametikaaslased. Kui kohtunike valimise ja karjääriga seotud otsuseid teevad siiski riigipea, valitsus või seadusandja, peaks sõltumatu ja pädev organ, mis koosneb suures osas kohtunikest, saama anda soovitusi või väljendama oma arvamust, mida asjakohane ametisse nimetav organ peab tegelikkuses järgima. Seejuures peaks kõrgealuse organi töökord olema läbipaistev ning tagasilükatud kandidaadil peaks olema õigus saada otsuse põhjendused ja võimalus otsust vaidlustada (vt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12 „kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus“, p-d 44–47).

18. Üldiselt nähakse ohte, et kui kohtunike ametisse nimetamisel on põhiroll parlamendil, võib kohtunike valik politiseeruda, kuid juhul, kui kohtunike valik on kohtunikonna enda käes, siis esineb risk korporatiivsuse tekkeks. Demokraatia toimimise huvides ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse tagamiseks oleks seetõttu eelistatav mingi vahevariant, mille puhul kohtunike valikul on otsustav sõna küll kohtunikonnal, kuid valikuprotsessis saavad kaasa rääkida ka teiste võimuharude esindajad, mis muudab kohtunike valiku läbipaistvamaks.

19. PS § 150 lg-d 2 ja 3 ei reguleeri kohtunike valikut, vaid üksnes nende ametisse nimetamist. Seda, kuidas selgitatakse välja isikud, kelle vahel on ametisse nimetamise ettepaneku pädevust omaval organil õigus valida, keda esitada kohtunikuametisse nimetamiseks, reguleerib KS. Esimese ja teise astme kohtunike ametisse nimetamise protsessis esineb teatavaid väliskontrolli elemente kohtunikueksamikomisjoni (KS § 69) koosseisus, mille 16 liikme hulgas on 12 kohtunikku ja neli liiget väljastpoolt kohtusüsteemi (õigusteadlane, Justiitsministeeriumi esindaja, vandeadvokaat ja riigiprokurör). Riigikohtunike valiku protsessis tuleb omakorda kuulata ära kohtute haldamise nõukoja arvamus (KS § 41 lg 3 p 1), kusjuures nõukoja 11 liikme hulgas on kuus kohtunikku ja viis liiget väljastpoolt kohtusüsteemi, sh kaks Riigikogu liiget (KS § 40 lg 1). Kuna kohtunikueksamikomisjoni ega kohtute haldamise nõukoja seisukohad ei ole vastavalt Riigikohtu üldkogule või Riigikohtu esimehele siduvad, vaid neil on üksnes abistav tähendus kaalutusõiguse teostamisel, siis kujundab tegelikkuses kohtunike korpuse kohtunikfond (või pigem küll üksnes Riigikohus) ise. Riigikohtu üldkogus toimuvat valikumenetlust reguleeriva Riigikohtu kodukorra p 17 kohaselt tehakse valik kohtunikuks kandideerijate kohta kogutud teabe ja asjaomase kohtu üldkogu arvamuse põhjal ning kuulates ära kohtunikukandidaadid.

20. PS § 150 lg 3 ei reguleeri kohtunike töötamist konkreetse kohtuasutuses (KS § 55 lg 3 ja § 57) ega ka kohtunike edutamist ehk esimese astme kohtuniku üleviimist teise astme kohtunikuks (KS § 55 lg 3¹). Kohtunike edutamisse puutub PS § 150 lg 2 üksnes niipalju, et ka juhul, kui riigikohtunikuks nimetatakse mõni senine esimese või teise astme kohtunik, tuleb tema kohtunikustaatust parlamentaarses menetluses siiski n-õ uuendada, et kindlustada talle asjakohane legitimatsioon Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu liikmena. Samas näiteks juhul, kui Riigikohtu kohtunik viiakse KS § 57 lg 1 alusel (s.o kohtuniku nõusolekul) üle madalama astme kohtusse, siis Vabariigi President teda enam uuesti ametisse ei nimeta. Kuni 31.07.2016 nimetas Vabariigi President ringkonnakohtunikeks edutatud senised esimese astme kohtunikud ka eraldi teise astme kohtunikeks, kuid see oli pigem sümboolse tähendusega, sest nende isikute kohtunikustaatust see ei mõjutanud (mh ei eelnenud teise astme kohtunikuks nimetamisele isiku vabastamist esimese astme kohtu kohtuniku ametist). Kohtunike ametisse nimetamise otsuste vormistamise praktika on olnud mõneti muutlik. Kuni 28.07.2002 kehtinud kohtuniku staatuse seaduse alusel nimetati kohtunikud ametisse konkreetse kohtusse. Kehtiva KS alusel on isikuid nimetatud nii kohtunikuks kui ka esimese või teise astme kohtunikuks, samuti on viimastel aastatel märgitud otsusesse konkreetne ametisse nimetamise kuupäev, kuid varem tehti seda pigem harva. Alates 01.08.2016 nimetatakse kõik esimese ja teise astme kohtunikud ametisse vaid ühe korra. Senini on asjaomastes otsustes siiski ka märgitud, et isik nimetatakse esimese astme kohtunikuks, ehkki sellise eristuse põhjendatus on küsitav, kuna see viitab justkui vajadusele esimese astme kohtuniku teise astme kohtunikuks üleviimise korral tema volitusi uuendada, mida KS § 55 lg 3¹ ette ei näe. PS § 65 p 8, § 78 p 13 ja § 150 lg 3 kohaselt eristuvad PS tasandil siiski vaid kaks kohtunike gruppi – Riigikohtu liikmed ja muud kohtunikud.

21. Kõik Eesti kohtunikud nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel (KS § 53 lg 1), mille käigus kontrollitakse kandideerivate isikute vastavust kohtunikule esitatavatele nõuetele (KS §-d 47 ja 50–52) ja isiksuseomaduste sobivust (KS § 54), mis hõlmab ka julgeolekukontrolli läbimist. Erandiks üldisest avaliku konkursi korrast on vaid olukord, kus Riigikohtu esimees nimetatakse mittekohtunike hulgast ning seega toimub PS § 150 lg 1 ja KS § 27 lg 1 alusel üheaegselt nii tema Riigikohtu esimeheks kui ka riigikohtunikuks nimetamine. Kohtunikukoht võidakse KS § 53 lg 4 kohaselt küll ilma konkursita täita ka kohtuniku üleviimise või kohtuniku tagasipöördumise korral (KS §-d 57 ja 58), kuid sellisel juhul ei ole tegemist kohtuniku ametisse nimetamisega, vaid vabanenud koht täidetakse isikuga, kes on juba kohtunikuks nimetatud. KS § 53 lg 2 kohaselt kuulutab konkursi esimese ja teise astme kohtus vaba kohtunikukoha täitmiseks välja justiitsminister ning Riigikohtu kohtuniku vaba koha täitmiseks kuulutab konkursi välja Riigikohtu esimees. Mõlemal juhul tuleb kandideerimiseks esitada avaldus Riigikohtu esimehele ühe kuu jooksul pärast konkursiteate avaldamist (KS § 53 lg 3).

22. Kõigile kohtunikele esitatavad üldised miinimumnõuded on sätestatud KS §-s 47 ning lisaks näevad KS §-d 50–52 ette täiendavad nõuded vastavalt esimese, teise ja kolmanda astme kohtunikele. Kohtunik peab KS § 47 lg-st 1 tulenevalt olema Eesti Vabariigi kodanik (vt ka PS § 30 lg 1 komm-d), kes peab olema omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistriraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni (KS § 47 lg 1 p 1) ning oskama eesti keelt vähemalt C1-tasemel või sellele vastaval tasemel (KS § 47 lg 1 p 2,

KeeleS § 23 lg 3 ja lisa 1 „Keeleoskustasemete kirjeldused“). Lisaks peab kohtunik olema kõrgete kõbeliste omadustega (KS § 47 lg 1 p 3) ning kohtunikutööks vajalike võimete ja isiksuseomadustega (KS § 47 lg 1 p 4). Tegemist on määratlemata õigismõistetega, mille sisustamisel on muu hulgas asjakohane silmas pidada kohtunike eetikakoodeksis sätestatud.

23. Kohtnikuks ei või KS § 47 lg 2 kohaselt nimetada isikut, kes on süüdi mõistetud kuriteo toimepanemise eest (kuna keeld on seotud üksnes isiku süüdimõistmise faktiga, siis ei ole tähtis, kas kuritegu pandi toime tahtlikult või ettevaatamatusest ning kas karistusandmed on karistusregistrist kustutatud või mitte), kes on kohtunikuametist tagandatud või kes on distsiplinaarsüüteo tõttu vabastatud avalikust teenistusest või kellelt on õigusrikkumise tõttu võetud ära õigus tegutseda reguleeritud kutsealal, mis eeldab avalikku usaldust ameti pidaja suhtes (advokaat, notar, kohtutäitur, audiitor, patendivolinik, vandetõlk). Lähtekohaks on hinnang, et avaliku võimu volituste rakendamise saab usaldada vaid inimesele, kes on muu hulgas aus, lojaalne ja usaldusväärne ning eeltoodu hindamiseks on asjakohane lähtuda tema varasemast tegevusest. Samuti võib isiku varasem tegevus muuta ta hõlpsamini mõjutatavaks või vähendada tema autoriteeti. Kuigi varasemates kommentaarides leiti, et õigusemõistmise ja kohtu autoriteedi kaitsmise vajadus ei jäta ruumi võimalusele, et isik on oma eksimustest järeldusi teinud, võib siiski küsida, kas kõik sellised absoluutse iseloomuga ja ajaliselt piiramata välistused seaduse tasandil on praeguses mahus ikka tingimata vajalikud, kuna kõiki neid aspekte saab arvesse võtta ka isiksuseomaduste sobivuse hindamisel ja arvestada lisaks isiku hilisema õiguskuuleka käitumisega (vrd RKKKm 07.02.2018, 1-14-10087/66, p 32). Teema oli laiemalt päevakorral Riigikogu XIII koosseisu eelnõu 268 SE menetlemise raames, kuid selle käigus ei jõutud siiski põhjalikumate aruteludeni ning eelnõu langes parlamendikoosseisu volituste lõppemise tõttu menetlusest välja. Lisaks eeltoodule ei saa KS § 47 lg 2 p 5 kohaselt kohtnikuks nimetada pankrotivõlgnikku, sest tema puhul esineks majanduslikust olukorrast tulenevalt kõrgendatud oht sõltumatuse riieks. Pankrotivõlgnik on isik, kelle suhtes on kohus välja kuulutanud pankroti (PankrS § 8 lg 1). Siinkohal on mõistagi peetud silmas vaid füüsilisest isikust võlgniku pankrotti, mitte näiteks kohtnikuks kandideeriva isiku osalusega äriühingu pankrotti.

24. Maa- või halduskohtnikuks võib KS § 50 lg 1 p 1 järgi nimetada isiku, kellel on vähemalt viieaastane juriidilise töö kogemus või kes on vähemalt kolm aastat töötanud kohtunõuniku või kohtujuristina. Varasema töökogemusena ei lähe arvesse periood, mil isik töötas õigusosal enne õiguse õppesuuna magistrakraadile vastava kvalifikatsiooni omandamist. Kohtunõuniku või kohtujuristina saab töötada üksnes isik, kes vastab kohtunikule esitatavatele haridusnõuetele (KS § 31 lg 3, § 125¹ lg 4). Ringkonnakohtnikuks ja riigikohtnikuks võib KS § 51 lg 1 p 1 ja § 52 järgi nimetada isiku, kes on kogenud ja tunnustatud jurist. Esimese ja teise astme kohtu kohtnikuks kandideerija peab KS § 50 lg 1 p 2 ja § 51 lg 1 p 2 kohaselt olema lisaks sooritanud kohtunikueksami (KS § 66) või olema sellest vabastatud (KS § 66 lg 6). Kuni 28.07.2002 kehtinud kohtuniku staatuse seaduse § 3 lg-d 3–5 nägid lisaks ette kohtunike miinimumvanuse (halduskohtuniku puhul 24 aastat, maa-, linna- ja ringkonnakohtuniku puhul 25 aastat ning riigikohtuniku puhul 30 aastat), kuid kehtivas seaduses on sellisest mittesisulisest piirangust loobutud.

25. Nii nagu üldise avaliku teenistuse normistiku puhul on ka kohtunikuteenistuse osas praeguseks pea loobunud algselt ettenähtud karjäärisüsteemi elementidest ja liigutud üha rohkem avatud süsteemi poole. Jäika karjäärisüsteemi ei olnud Eestis kasutusel ka varem (nt oli kohtusüsteemi väljastpoolt sisenemine võimalik kõigis kohtuastmetes), ent eriti selge nihe toimus 01.08.2016 jõustunud KS muudatustega, millega kaotati senine kohtuniku ettevalmistusteenistus ning nähti teatud ulatuses ette õiguselukutsete vahelise n-õ vaba liikumise võimalus (varem nõuti kõigilt esimese ja teise astme kohtu kohtunikuks kandideerijatelt vähemasti kohtunikueksami sooritamist). Muutuse vajaduse tingisid peamiselt aastatepikkused raskused kohtunikukohtade komplekteerimisel olukorras, kus põlvkondade vahetuse tõttu tuli lühikese aja jooksul täita suur hulk vabanevaid kohtunikukohti. Karjäärimudel, mille toimimine eeldab suhteliselt stabiilset ja hästi prognoositavat inimeste liikumist, jääb sellises situatsioonis kohmakaks. Senine praktika kinnitab, et muudatused on olnud õigustatud, sest viimastel aastatel pole kohtunikukonkursid enam luhtunud ning kohtunikeks on nimetatud mitmeid varasemaid advokaate või prokuröre. Vabariigi President on alates 01.08.2016 nimeetanud ametisse kokku 44 kohtunikuks, kellest 23 töötasid varem kohtunõuniku või -juristina ning 12 olid advokaadid ja 9 prokurörid.

26. Mõningast ebajärjekindlust või ebaloomilisust võib siiski jätkuvalt täheldada selles, et nii ringkonna- kui ka riigikohtunikuks kandideerija peab olema kogenud ja tunnustatud jurist, kuid ühel juhul nõutakse temalt sellegipoolest ka kohtunikueksami sooritamist, kui ta ei ole sellest just KS § 66 lg 6 alusel vabastatud. Arvestades, et kohtunikueksamiga hinnatakse kohtunikuks kandideerija õiguslaseid teadmisi ja oskust neid kasutada (KS § 66 lg 1), ei tohiks kogenud ja tunnustatud juristi puhul olla üldse põhjust selliste teadmiste ja oskuste olemasolus kahelda. KS ei täpsusta, keda pidada kogenud ja tunnustatud juristik, kuid oluline on silmas pidada, et kuna esimese astme kohtuniku edutamine teise astme kohtunikuks toimub KS § 55 lg-s 3¹ sätestatud erikorras, siis on KS § 51 kohaldatav üksnes mittekohtunikest kandideerijate suhtes. KS § 51 lg 2 kohaselt hindab kohtunikuks kandideerija nõuetele vastavust kohtunikueksamikomisjon, kellel on otsuse tegemisel avar hindamisruum, kuid kelle otsuse peale saab puudutatud isik esitada kaebuse Riigikohtu üldkogule (KS § 69 lg 3¹).

27. Kui vabale kohtunikukohale kandideerib mitu isikut, teeb nende vahel valiku Riigikohtu üldkogu (KS § 55 lg 2). Vabariigi Presidendile esitatakse ühele kohtuniku ametikohale nimetamiseks vaid üks kandidaat (erinevalt varasema kohtuniku staatuse seaduse § 7 lg-st 6, mis nägi ette, et Riigikohtu üldkogu soovib ühele vabanenud kohale kuni kolm kandidaati). Mille alusel kandidaatide vahel valitakse, on suurel määral reguleerimata ning Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaste riikide ühendus (GRECO) on seda oma IV hindamisvooru aruandes ka kritiseerinud. GRECO soovitude täitmiseks on Riigikohtu kodukorra lisana 17.02.2015 kinnitatud „Ringkonnakohtu kohtuniku kohale kandideerivate kohtunike vahel valiku tegemise kriteeriumid“, mis võimaldab küll seada pingeritta kohtunikke, kuid jätab lahtiseks, mille põhjal teha valik ringkonnakohtunikuks kandideeriva kohtuniku ja mittekohtuniku vahel. Kuna valiku, millise kandideerija kohta tehakse Vabariigi Presidendile ettepanek tema ametisse nimetamiseks, teeb Riigikohtu üldkogu ehk kõrgeim õigusemõistmise volitustega organ, siis ei ole selle otsustuse peale võimalik esitada kaebust isegi juhul, kui tegemist oleks eraldiseisvalt vaidlustatava menetlustoiminguga (vrd HKMS § 45 lg 3).

28. Vabariigi President nimetab kohtunikud ametisse 30 tööpäeva jooksul Riigikohtu vastava ettepaneku saamisest arvates (VPPTS § 19 lg 3). Vabariigi President võib keelduda kohtuniku ametisse nimetamisest, kui see on vastuolus seadusega või riigi huvidega (VPPTS § 19 lg 4). Näiteks peaks Vabariigi President enne isiku kohtunikuks nimetamist kontrollima, et ta vastab jätkuvalt kohtunikule esitatavatele nõuetele (sh ei esine KS § 47 lg-s 2 ja § 49 lg-s 2 sätestatud kohtunikuna töötamist välistavaid asjaolusid). Isiku kohtunikuks nimetamise võimalik vastuolu riigi huvidega võib seisneda näiteks selles, kui pärast kohtunikuks nimetamiseks ettepaneku tegemist ilmneb, et kandidaat on väljendanud avalikult seisukohti, mis ei ole demokraatlikus ühiskonnas aktsepteeritavad, või toetust ühendustele või tegevusele, mis võivad ohustada Eesti põhiseaduslikku korda. Vabariigi President ei saa jätta kohtuniku ametisse nimetamata üksnes poliitilistel kaalutlustel ega nimetada kohtunikuks isikut, kelle ametisse nimetamiseks ei ole Riigikohtu üldkogu ettepanekut teinud. Isik, kes leiab, et Vabariigi Presidendi otsus kohtuniku ametisse nimetamise või sellest keeldumise kohta rikub tema õigusi, võib esitada selle peale 10 päeva jooksul kaebuse Riigikohtule (PSJKS § 2 p 5 ja §-d 18–19). GRECO on leidnud, et kuna ettepaneku kohtuniku ametisse nimetamiseks teeb Riigikohtu üldkogu ja samas saab ka kohtuniku ametisse nimetamist puudutavat otsust vaidlustada üksnes Riigikohtus, tekib see „struktuurse erapoolikuse“ probleemi ning isikule ei ole tagatud nimetamisotsuse sõltumatut ja erapooletut läbivaatamist. Seetõttu on GRECO soovitanud praegust korda muuta, kuid Eesti ei ole seda seni vajalikuks pidanud, sest praktikas ei ole siiani ainsatki taolist vaidlust esinenud. Pärast esimese või teise astme kohtuniku ametisse nimetamist määrab Riigikohtu üldkogu kohtuniku KS § 55 lg-te 3 ja 3¹ alusel konkreetse kohtu teenistusse ning esimese astme kohtuniku puhul määratakse ka tema teenistuskohaks olev kohtumaja.

29. Isiku riigikohtunikuks nimetamiseks teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimees, kelle otsustus ei ole vaidlustatav. Nagu ka Vabariigi Presidendi otsuse puhul on puudutatud isikul siiski võimalik vaidlustada Riigikogu otsus 10 päeva jooksul Riigikohtus (PSJKS § 2 p 3, § 16 ja § 19). Riigikohtuniku ametisse nimetamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu arutatakse ühel lugemisel ja sellele ei saa esitada muudatusettepanekuid (RKKTS § 117 lg-d 1 ja 2). Riigikogu täiskogul esineb ettekandega juhtivkomisjoni (põhiseaduskomisjoni) esindaja, kandidaadil on juhtivkomisjoni ettepanekul õigus esineda kuni vieminutise ettekandega ning iga Riigikogu liige võib talle esitada ühe suulise küsimuse (RKKTS § 117 lg 3). Tavapäraselt selline ettepanek kandidaadile ka tehakse. Riigikohtuniku ametisse nimetamine otsustatakse Riigikogus salajasel hääletamisel (RKKTS § 79 lg 2 p 3) ja seda poolthääletenamusega (RKKTS § 78). Kuivõrd riigikohtunike ametisse nimetamisel püütakse Riigikogu liikmete suhtumist kandidaati selgitada välja võimalikult varakult, siis eelnevad täiskogus toimuvale avalikule protseduurile üldjuhul ka mitteavalikud kohtumised põhiseaduskomisjoni ja fraktsioonidega. Riigikohtu taastamise järgselt on ametisse nimetatud kokku 41 riigikohtuniku ning neile antud poolthäälte arv on kõikunud vahemikus 32–83. Pärast aastatel 1993–1996 toimunud Riigikohtu esmase komplekteerimise protsessi lõppu on Riigikohtu liikmed siiski nimetatud alati ametisse sama suure või suurema poolthäälte arvuga kui Riigikogu koosseisu hääletenamuse (51 poolthäält) ning enam pole esinenud ka juhtumeid, kus kandidaat ei leia Riigikogus üldse toetust. Võttes aluseks Riigikohtu liikme kandidaatidele Riigikogus esitatud küsimused, võib täheldada, et kui algusaastatel olid teravalt päevakorral ideoloogilised küsimused (eelkõige seosed varasema režiimiga), siis hiljem on keskendunud

peamiselt juriidilistele küsimustele (sh õigusloome) ning viimastel aastatel on hakatud taas rohkem uurima ka kandidaatide maailmavaadet. Seni ei saa siiski väita, et Riigikohtu liikmete ametisse nimetamine oleks muutunud väga politiseerituks.

30. Selleks et ametisse nimetatud kohtunik saaks asuda oma ülesandeid täitma, tuleb tal lisaks anda ametivanne vastavalt KS §-le 56. PS näeb ametivande andmise ette üksnes Riigikogu liikmete (PS § 61 lg 2), Vabariigi Presidendi (PS § 81) ja Vabariigi Valitsuse (PS § 91) puhul, kuid muude seaduste alusel tuleb ametisse asumisel vanne anda kõigil ametnikel ja muudel ametiisikutel, kellel on riigiga eriline lojaalsus- ja usaldussuhe (sh kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör). Ametivande eesmärk on moraalselt siduda ametisse asuja tema poolt antava töotusega ja rõhutada kõige põhilisemaid väärtusi või nõudeid, mida isikul tuleb ametikohal järgida. Vande andmisega peaks kohtnikuametisse asuv isik teadvustama temale usaldatava ametiga kaasnevat erilist rolli ja vastutust. Kohtunikuvande sõnastuse kohaselt töötab kohtunik jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning mõista õigust oma südametunnistuse järgi kooskõlas Eesti Vabariigi PS ja seadustega. Kõik kohtunikud annavad samasisulise vande. Riigikohtunikud annavad vande Riigikogu ees ja ülejäänud kohtunikud Vabariigi Presidendi ees. Praktikas on välja kujunenud, et riigikohtunikud annavad vande Riigikogu ees üldjuhul vahetult enne nende tegelikku ametisse asumist, kuid esimese ja teise astme kohtunikud annavad vande Vabariigi Presidendi ees samaaegselt nende ametisse nimetamisega. Ühelgi juhul ei ole kohtunikul võimalik asuda oma ametikohustusi täitma enne kohtunikuvande andmist. Kui isik keeldub ametisse nimetamisel kohtunikuvannet andmast, siis teda kohtunikuks ei nimetata, või kui juba ametisse nimetatud kohtunik keeldub enne ametisse asumist kohtunikuvande andmisest, siis tunnistatakse tema ametisse nimetamise kohta tehtud otsus kehtetuks.

31. PS ei reguleeri seda, millises korras valitakse või nimetatakse EIK, ELK või muu rahvusvahelise kohtuinstitsiooni Eestist pärit kohtunikud, vaid see on ette nähtud vastavate institsioonide tegevuse alusdokumentides (nt EIÕK art-d 20–23, ELTL art-d 253–255). VäSS § 9 lg 9 sätestab, et rahvusvaheliste kohtute kohtuniku kandidaadid esitab Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks valdkonna eest vastutav minister (st välisminister) kooskõlastatult valdkonna eest vastutava ministriga (st justiitsministriga) ning kuulates ära Riigikohtu esimehe, õiguskantsleri ja riigisekretäri arvamuse. Kandidaadid esitab Vabariigi Valitsus (EIÕK art 22, VVS § 20² lg 1). ELK kohtunike osas on nähtud eraldi ette, et Vabariigi Valitsus tutvub täiendavalt Riigikohtu esimehe ja õiguskantsleri arvamusega ning Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadi kuulab valitsus ära ja teda küsitleb ka Riigikogu põhiseaduskomisjon (üldkohtu kohtuniku kandidaadi osas ei ole sarnast riigisisest ärakuulamist sätestatud). Praktikas on rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatide leidmine toimunud välisministri poolt välja kuulutatud avaliku konkursi korras. Kui kohtunik siirdub teenistusse rahvusvahelisse kohtuinstitsiooni, siis teda Eesti kohtuniku ametist ei vabastata, vaid tema kohtunikuvolitused ja teenistussuhe peatuvad (KS § 58¹ lg 1) ning ta võib vaba kohtunikukoha olemasolul pöörduda hiljem samasse kohtusse tagasi (KS § 58¹ lg 2). Kui samas kohtus puudub vaba kohtuniku koht, saab isik asuda kohtunikuks teises sama või madalama astme kohtus (KS § 58¹ lg 3) või vabastatakse ta kohtnikuametist (KS § 58¹ lg 4). Rahvusvahelise kohtuinstitsiooni teenistuses oldud aeg loetakse kohtunikuna töötatud aja hulka (KS § 58¹ lg 5).

PARAGRAHV 151

Esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korralduse kohtumenetluses sätestab seadus.

1. Kommenteeritava paragrahvi puhul on esmalt oluline tähele panna, et see puudutab üksnes kohtumenetlust. Sellele viitab ka paragrahvi asukoht PS XIII ptk-s. Sättest tuleneb ühelt poolt riigile kohustus näha ette võimalus omada kohtumenetluses esindajat või kaitsjat ning teiselt poolt nõue reguleerida formaalse seadusega see, kuidas on esindus, kaitse ja riiklik süüdistus kohtumenetluses korraldatud. Tegemist on korralduse sätestamise kohustusega, mis konkretiseerib PS §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Kuna paragrahvi toime piirdub esinduse, kaitse ja riikliku süüdistuse korraldusega kohtumenetluses, siis ei laiene sellest tulenev üksnes seadusega reguleerimise nõue näiteks advokaatide ja prokuröride tegevusele väljaspool kohtumenetlust.

2. Kommenteeritav paragrahv on tihedalt seotud PS § 149 lg-ga 4, mis näeb muu hulgas ette, et kohtumenetluse korra sätestab seadus. Samas kui PS § 104 lg 2 p-st 14 tulenevalt saab kohtumenetluse põhisisu reguleerida üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetud seadusega, siis kommenteeritavas paragrahvis loetletud küsimusi puudutavad sätted ei nõua vastuvõtmiseks või muutmiseks tingimata Riigikogu koosseisu häälteenamust, sest neid ei ole põhjust pidada kohtumenetluse n-ö essentsiks, mis peaksid vältimatult kuuluma § 104 lg 2 p-s 14 nimetatud seaduste reguleerimisesemesse (vrd RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p-d 43–46; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p-d 46–50; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p-d 71–75). PS § 104 lg 2 p 14 puudutab eeskätt neid menetlusnorme, mida kohus rakendab temale PS-ga pandud ülesannete täitmisel. Nii võimaldavad ka TsMS § 217 lg 1 ja HKMS § 31 lg 1 esimene lause seadusega piirata menetlusosalise õigust osaleda menetluses esindaja kaudu.

3. Esinduse ja kaitse seaduses sätestamise kohustus aitab tagada nii kohtusse pöördumise õiguse (PS § 15 lg 1, § 32 lg 1, § 36 lg 2) kui ka menetluslike põhiõiguste (§-d 20–24) tõhusat realiseerimist. Materiaal- ja menetlusõiguse järjest suuremat keerukust arvestades tuleb sellist garantiid pidada üha olulisemaks. Kriminaalmenetluses kaitsja omamise õigus on eraldi ette nähtud PS § 21 lg 1 teises lauses. Õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et PS § 151 võiks olla käsitatav üldise põhiõigusena õigusabile, kuid kohtupraktikas on seni leitud, et vähemasti kaitseõiguse kontekstis tähendab PS § 151 üksnes seda, et kaitseõigust tuleb reguleerida seadusega (RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 38). Kuigi kommenteeritav paragrahv kohustab sätestama esinduse ja kaitse korralduse, ei tulene sellest sättest iseenesest, et esindaja või kaitsja osavõtt kohtumenetlusest peab olema alati lubatud või veel vähem riigi poolt tagatud (nt riigi õigusabi süsteemiga), vaid üksnes tingimus, et võimalikud kitsendused tuleb näha ette seaduse tasandil. Üksnes kuriteos kahtlustatava (või ka süüdistatava) isiku puhul näeb PS § 21 lg 1 teine lause ette reservatsioonideta õiguse valitud kaitsjale. Õigus kaitsjale on lisaks sätestatud EIÕK art 6 lg 3 p-s c, mille kohaselt hõlmab see ka õiguse saada vajaduse korral tasuta õigusabi (vt selle kohta lähemalt PS § 21 komm-d). Täiendavalt tuleneb EIÕK protokolli nr 7 art 1 lg 1 p-st c kohustus võimaldada kasutada esindaja abi välismaalase väljasaatmise menetluses. EL õiguse kohaldamisega seotud asjades

tuleb täiendavalt arvestada, et erinevalt PS-s sätestatust on EL õiguses põhiõigus õigusabile täiesti olemas. Nimelt näeb ELPH art 47 muu hulgas ette, et igaühel peab kohtumenetluses olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud, samuti tuleb vähekindlustatud isikule anda tasuta õigusabi ulatuses, mis tagab talle võimaluse pöörduda kohtusse.

4. Esinduse ja kaitse korraldust kohtumenetluses reguleerivad eeskätt menetlusseadustikud, kuid seda puudutavaid sätteid sisaldub ka TsÜS-s, AdvS-s ja RÕS-s. Kaitsjast räägitakse kehtivas õiguses üksnes kriminaal- ja väärteomenetluse kontekstis kui sisuliselt menetlusosaluse isiku (kaitsealuse) huvide eest seisjast, kes on erinevalt esindajast ka ise menetlusosaline (KrMS § 16 lg 2 ja § 17 lg 1, VTMS § 16). Kriminaal- ja väärteomenetluses võivad lisaks kaitsjatele (KrMS 2. ptk 6. jagu, VTMS 2. ptk 3. jagu) osaleda ka kannatanu, tsiviilkostja või kolmanda isiku esindajad (KrMS § 41). Tsiviil- ja halduskohtumenetluses on nähtud ette üksnes esindaja kasutamise võimalus (TsMS 23. ptk, HKMS 3. ptk 3. jagu). Esindaja või kaitsja volitused kohtumenetluses osaleda võivad tuleneda seadusest (seaduslik esindaja – TsMS § 217 lg 3, § 220, HKMS § 33), tehingust (lepinguline esindaja – TsMS § 218, KrMS § 41 lg 4; volitatud esindaja – HKMS § 32; valitud kaitsja – KrMS § 43 lg 1, VTMS § 20 lg 1) või kohtumäärusest (TsMS § 219, HKMS § 26 lg 2, KrMS § 41 lg 3¹, § 43 lg 2, VTMS § 22 lg-d 2 ja 3).

5. Isikute esindamisel ja kaitsmisel kohtumenetluses on väga oluline roll advokaatidel, kes on Eestis seni ainsad kutselised õigusteenuse osutajad, kelle kvalifikatsioon, kutsetegevuse nõuded ja sõltumatuse tagatised ning järelevalve on reguleeritud seadusega. Advokaadi kutsenimetuse all võib õigusteenust osutada üksnes Eesti Advokatuuri liige (AdvS § 22 lg 3, § 73). Advokatuur on advokaatide omavalitsuslikel põhimõtetel tegutsev kutseühendus õigusteenuse osutamise korraldamiseks era- ja avalikes huvides ning advokaatide kutsealaste õiguste kaitsmiseks (AdvS § 2 lg 1). Õiguslikult staatusest on advokatuur avalik-õiguslik juriidiline isik (AdvS § 2 lg 2). Advokaat on üldnimetus kõigi advokatuuri liikmete kohta, konkreetsed kutsenimetused on vandeadvokaat ja vandeadvokaadi abi (AdvS §-d 24 ja 26). Kuna advokaadina tegutsemise eelduseks on isiku vastavus advokaadile esitatavatele rangetele nõuetele (AdvS § 23 lg 1, § 27 lg 1, § 36 lg 1, § 37) ning advokaat peab oma tegevuses järgima seaduses sätestatud kohustusi (AdvS §-d 44, 45, 48) ja alluma advokatuuri järelevalvele, siis on seadusega advokaatidele ette nähtud mitmeid eripädevusi (AdvS §-d 41 ja 42) ja tagatise (AdvS § 43), mis teistel kutselistel õigusteenuse osutajatel puuduvad.

6. Advokaat on õigusteenust (AdvS § 40 lg 1) osutades sõltumatu ning juhindub seadustest, advokatuuri organite õigusaktidest ja otsustest, advokaadi kutse-eesika nõuetest ning headest kommetest ja südametunnistusest (AdvS § 43 lg 1). Advokaadile õigusteenuse osutamise käigus usaldatud andmed on konfidentsiaalsed ja õigusteenuse osutamisega seotud advokaadi teabekandjad puutumatud (AdvS § 43 lg-d 2 ja 3). Advokaati ei või kutsetegevusest tulenevatel asjaoludel kinni pidada, läbi otsida ega vahistada muidu kui ainult kohtu loal, samuti ei või advokaadi kutsetegevusest tulenevatel asjaoludel läbi otsida advokaadibürood, mille kaudu ta õigusteenust osutab (AdvS § 43 lg 5). Tuleb rõhutada, et analoogselt kohtuniku sõltumatuse tagatistele (PS § 146 ls 2) ei saa ka advokaadi sõltumatuse tagatise käsitada advokaadi privileegina, vaid need on sätestatud advokaadi klientide

õiguste kaitseks ja aitavad kaasa ausa õigusemõistmise toimimisele, tagades muu hulgas poolte suurema võrdsuse.

7. Lisaks advokaatidele võivad kohtumenetluses esindajaks ja kaitsjaks olla ka muud isikud, kuigi nende õigus isikut esindada võib olla advokaatidega võrreldes osaliselt piiratud. Näiteks ei võimalda menetlusseadustikud üldjuhul Riigikohtu menetluses osaleda teistel esindajatel või kaitsjatel peale (vande)advokaatide (TsMS § 218 lg 3, HKMS § 32 lg 2, KrMS § 344 lg-d 3 ja 5, VTMS § 17 lg 2 ja § 155 lg 2). Mittheadvokaadist esindajalt, kes ei ole teine menetlusosaline ega menetlusosalisega seotud isik (prokurist, töötaja, teenistuja, üleneja või alaneja sugulane), nõutakse üldjuhul juriidilist kõrgharidust (vähemalt magistrikraadi õiguse õppesuunal või sellele vastavat kvalifikatsiooni – TsMS § 218 lg 1 p 2, HKMS § 32 lg 1 p 2, KrMS § 41 lg 4, VTMS § 20 lg 1).

8. Esinduse ja kaitse korraldusega seondub ka riigi õigusabi andmine vähekindlustatud isikutele (RÕS § 6 lg-d 1 ja 3) või majanduslikult olukorrast sõltumata isikutele, kelle puhul on kohtumenetluses esindaja või kaitsja osalemine kas kohustuslik või ilmselt vajalik kaitseõiguse tõhusaks realiseerimiseks (RÕS § 6 lg-d 2–3 ja 4). Riigi õigusabi osutavad advokaadid (RÕS § 5 lg 1) ning riigi õigusabi süsteemi raames osutatav õigusteenus ei erine sisuliselt tavapärasest advokaadi osutatavast õigusteenusest, vaid erisused seisnevad peamiselt advokaadi määramise ja advokaadile tasu maksmise alustes ja korras. Kohtumenetluses riigi õigusabi andmise otsustab kohus, kes asja menetleb või kelle pädevuses oleks asja menetleda (RÕS § 10 lg-d 1 ja 2, § 15). Riigi õigusabi antakse kas kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud või kohustusega hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud täielikult või osaliselt ühekordse maksena või osamaksetena (RÕS § 8). Sõltumata riigi õigusabi andmise viisist võib isikul tekkida hiljem hüvitamiskohustus majandusliku seisundi paranemise korral (RÕS § 28) või ka juhul, kui tuvastatakse, et isik esitas riigi õigusabi saamiseks valeandmeid (RÕS § 29).

9. Riikliku süüdistuse esindamine seondub üksnes kuriteoasjade arutamise kohtumenetluses, mitte aga väärteomenetlusega. Riiklikku süüdistust esindab kohtus prokuratuur (ProkS § 1 lg 1, KrMS § 30 lg 1). Prokuratuur on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis jaguneb Riigiprokuratuuriks ja temale alluvateks ringkonnaprokuratuurideks (ProkS § 1 lg-d 1 ja 2). Riigiprokuratuuri prokurörid on riigi peaprokurör, juhtivad riigiprokurörid, riigiprokurörid ja abiprokurörid (ProkS § 4 lg 2). Ringkonnaprokuratuuri prokurörid on juhtivprokurör, vanemprokurörid, eriasjade prokurörid, ringkonnaprokurörid ja abiprokurörid (ProkS § 5 lg 2). Prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses teostab prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele (KrMS § 30 lg 2, ProkS § 2 lg 2). Justiitsministeerium teostab prokuratuuri üle küll teenistuslikku järelevalvet, kuid see ei laiene prokuratuuri tegevusele muu hulgas riikliku süüdistuse esindamisel kohtus (ProkS § 9 lg 1). Prokuratuuri sõltumatus oma põhiülesannete täitmisel aitab kindlustada isikute põhiõiguste kaitset ja ausa õigusemõistmise toimimist.

10. Üheselt ei ole selge, mida lugeda kommenteeritavas paragrahvis nimetatud „seaduslikkuse järelevalveks“, mille korraldus kohtumenetluses tuleks samuti seaduses sätestada.

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni 1998. a lõppraporti kohaselt on silmas peetud prokuratuuri võimalikke funktsioone, mis jäävad väljapoole riikliku süüdistuse kohtus esindamist. Komisjoni aruteludest nähtuvalt peeti tõenäoliseks, et esmajoones on sättes tahetud viidata prokuratuuri rollile kriminaalasja kohtueelse uurimise seaduslikkuse tagamisel, kusjuures kohtueelset menetlust on selles kontekstis käsitatud kohtumenetluse osana (eelstaadiumina). Samuti võidi silmas pidada mudelit, kus prokurörile on antud seaduse kaitse huvides pädevus pöörduda tsiviil- või haldusasjas kohtusse või neis asjades tehtud kohtulahendeid edasi kaevata. Kehtivas õiguses prokuratuuril sellist pädevust ei ole, kuid analoogiline instituut on näiteks protesti esitamise õigus halduskohtumenetluses (vt HKMS 25. ptk). Samuti võib järelevalveasutusele olla seadusega antud õigus pöörduda avalikes huvides tsiviilkohtusse (nt RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 50). Kuivõrd sisuliselt on tegemist siiski jäänukiga Põhiseaduse Assamblees kaalumisel olnud lahendusest näha prokuratuuri kohta ette eraldi peatükk või paragrahv, millest aga loobuti, sest prokuröride rolli määramises ei jõutud kokkuleppele, siis ei ole põhjust omistada sättele tähendust, et see hõlmaks igasugust kohtusse pöördumist seaduslikkuse järelevalveks. Need küsimused on piisavalt kaetud PS § 149 lg-ga 4. Igal juhul ei ole alust tõlgendada kommenteeritavat paragrahvi ka viisil, et see näeks ette prokuröri järelevalve kohtumenetluse seaduslikkuse üle. PS § 151 sisustamisel tasub ka arvestada, et EIK praktikas on prokurörile või muule ametikandjale tsiviilasjades kohtusse pöördumise või kohtulahendi peale edasi kaebamise õiguse andmist peetud poolte võrdsust kahjustavaks ja seega ausa õigusemõistmise põhimõtet rikkuvaks, kui seda ei õigusta avalik huvi, näiteks vajadus kaitsta sellise isiku õigusi, kelle puhul on alust eeldada, et ta ei ole selleks ise võimeline, samuti olukord, kus rikkumine puudutab paljusid isikuid või esineb riigi huvide kahjustamise oht (nt EIKo 5447/03, *Korolev vs. Venemaa* (nr 2), 01.04.2010, p-d 31–33). Lisaks on EIK hinnanud õiguskindluse ja jõustunud kohtuotsuse seadusjõu (*res judicata*) põhimõtet rikkuvaks mitmetes riikides (nt Venemaa, Moldova, Ukraina, Rumeenia) prokurörile või muule ametiisikule (nt kohtu esimehele) antud õigust järelevalve tulemusel tervikuna uuesti algatada juba lõppenud kohtumenetlusi (nt EIKo 57818/09, *Lashmankin jt vs. Venemaa*, 07.02.2017, p-d 500–502).

PARAGRAHV 152

Kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega.

Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega.

A. Üldist

1. PS § 152 sätestab põhiseaduslikkuse järelevalve garantii, st **normikontrolli** ehk õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kohtuliku kontrolli põhialused: põhiseadusvastase õigusakti kohaldamata jätmise kohustuse (lg 1) ja Riigikohtu pädevuse tunnistada põhiseadusvastane õigusakt kehtetuks (lg 2). Sellega on visandatud Eestile iseloomuliku põhiseaduslikkuse järelevalve mudeli põhikontuurid. Need kätkevad endas nii tsentraliseeritud kui ka detsentraliseeritud põhiseaduslikkuse järelevalve elemente. Kohaldatava õigusnormi

põhiseaduspärasust peab alati hindama iga Eestis tegutsev kohus, kuid lõpliku ja siduva lahendi tegemise ja põhiseadusvastasuse tagajärgede üle otsustamise monopol on Riigikohtul kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul. Kummagi lõike koostoimest tuleneb seeläbi kohtu kohustus algatada Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, kui asjasse puutuv seadus või muu õigusakt on põhiseadusvastane (komm 7 jj).

2. Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve jaguneb meil abstraktseks ja konkreetseks. **Konkreetne** normikontroll kaasneb üld- või halduskohtuliku vaidlusega. Selle esemeks on süüteo-, tsiviil- või haldusasjas kohaldamisele kuuluvad õigusnormid. Initsiatiiviõigus on põhikohtuasja lahendaval kohtul. **Abstraktse** normikontrolli puhul algatatakse põhiseaduslikkuse järelevalve konkreetsest kohaldamisvaidlusest sõltumata. Põhiseaduslik initsiatiiviõigus on Vabariigi Presidendil ja õiguskantsleril, seadusest tulenevalt ka KOVü-l omavalitsusgarantiisid puudutavas ulatuses.

3. Kommenteeritava paragrahvi kaudu tagatakse põhiseaduse reeglite ja printsiipide, iseäranis põhiõiguste tegelik, mitte ainult retooriline ülimuslikkus ning puhastatakse õiguskorda pidevalt põhiseadusvastasest materias. Riigikohtule õigustloovate aktide kehtetuks tunnistamise monopoli andmise eesmärk on esmajoones demokraatlikult legitimeeritud seadusandja ja poliitilise mandaadiga valitsuse otsustusruumi kaitse. Sellega tasandatakse iga kohtu hajutatud hindamispädevuse mõju, koondades lõpliku otsustusõiguse erilises korras komplekteeritud Riigikohtusse kui põhiseaduskohtusse. Selle sätte eesmärk on tagada ka õiguskorra terviklikkus ja õiguse ühetaoline kohaldamine, et üldkohustuslike õigusaktide kehtivuse üle ei otsustaks iga kohus isemoodi.

4. Eesti **varasemad põhiseadused** on küll printsiibis tunnustanud PS ülimuslikkust ja õiguslikku jõudu, kuid nende põhimõtete elluviimise mehhanism oli märksa hägusem. 1920. a PS § 3 järgi võis riigivõimu teostada vaid PS või selle alusel antud seaduse põhjal. 1920. a PS § 86 ning 1938. a PS § 2 lg 2 kohaselt pidi põhiseadus olema „vankumatuks juhteks“ Riigikogu, Riigivanema, valitsusasutuste ja kohtute tegevuses. Seaduse põhiseadusvastasuse tagajärgedest need tekstid vaikisid. Probleemile pööras tähelepanu 1938. a PS § 121, jättes selle lahendamise parlamendile: „Seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes.“ Praktikas oli esimesel iseseisvusperioodil kasutusel põhiseaduslikkuse järelevalve hajutatud mudel. Kohus võis jätta põhiseadusvastase seaduse konkreetsetes kohtuasjas tagajärjeta, kuid üldisemalt kehtis seadus muutmata kujul edasi.

5. **Hajutatud** põhiseaduslikkuse järelevalve mudel on praegu jätkuvalt kasutusel nt Soomes ja Rootsis. Sarnase skeemi järgi tagatakse täna Eestis EL õiguse ülimuslikkus. Mandri-Euroopa maades on põhiseaduslikkuse järelevalves seevastu tüüpiline **konstitutsiooni-kohtu mudel**, mille keskne element on tsentraalne eripädevusega põhiseaduskohus (vrd Austria PS art 89 lg 2 ning art-d 139–140; Belgia PS art 142; Hispaania PS art 161 lg 1 p a; Itaalia PS art 134 jj; Kreeka PS art 100 lg 1 p e; Leedu PS art 105 lg 1; Poola PS art-d 188 ja 193; Portugali PS art-d 280–283; Prantsuse PS art 56 jj; Tšehhi PS art 95 lg 2; Ungari PS art 24). Ka EL-s on määruste ja direktiivide õigusvastasuse ehk sekundaar- ja primaarõiguse

vastuolu tuvastamise pädevus reserveeritud rangelt Euroopa Kohtule. Igal liikmesriigi kohtul on aga võimalus taotleda kahtluse korral selles küsimuses eelotsust (ELTL art 267).

6. PS § 152 on **objektiiv-õiguslik** põhiseadusnorm. See peab tagama kõigi PS reeglite ja printsiipide, mitte ainult põhiõiguste maksmapaneku. Subjektiiv-õigusliku mõõtmega annavad konkreetsele normikontrollile PS § 15 lg 1 teine lause ja lg 2.

B. Kohaldamata jätmise kohustus

7. PS § 152 lg 1 annab kõigile kohtutele põhiseadusvastase õigusakti kohaldamata jätmise õiguse, kuid asetab neile ka samasisulise kohustuse. Ühtaegu tuleneb siit koostoomes PS § 15 lg-ga 2 iga kohtu kohustus rakendatavate õigusnormide põhiseaduspärasust enda initsiatiivil kontrollida (allpool komm 65 jj).

I. Eeldused

8. Õigusakti kohaldamata jätmise ja konkreetse normikontrolli algatamise eelduseks on pädeva kohtu veendumus kohtuasja lahendamisel, et asjasse puutuv õigusnorm või selle puudumine on põhiseadusvastane.

1) Pädev kohus

9. Kohtuks on PS § 152 lg 1 mõttes iga Eesti kohtusüsteemi kuuluv **kohtuasutus** vastavalt PS § 148 lg-tele 1 ja 2, sh Riigikohus ise (RKPJKm 13.11.2019, 5-19-43/2, p 12; RKPJKm 27.01.2017, 3-4-1-14-16, p 25). Õigustloovat akti ei või kohaldamata jätta haldusorgan, samuti mitte kohus, kui ta ei täida parasjagu õigusemõistmisfunktsiooni. Kohtuks ei ole kohtuvälised ega kohtueelsed vaidlusorganid, isegi kui nad vastavad EIÕK art 6 lg 1 või ELTL art 267 lg 2 nõuetele. Samuti ei saa õigusnormi põhiseadusvastaseks tunnistamist algatada vahelkohus, kuid välistatud ei ole normi põhiseadusvastasuse kohta väidete esitamine vahelkohtu otsuse tühistamise avalduses (TsMS § 751 lg 2 p 2; RKPJKm 02.07.2013, 3-4-1-25-13, p 6; RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p-d 7–8).

10. Põhiseadusvastase õigustloova akti kohaldamata jätmise üle otsustab põhiasja lahendav **kohtukoosseis**. Asjakohast normi ei või jätta kohaldamata kohtuametnik, sest normi põhiseaduspärasuse hindamine kujutab endast PS § 146 esimese lause rakendamisel õigusemõistmise delegeerimatut tuumikala. See ei tähenda, et PS § 15 lg 1 teine lause ja § 152 lg 1 lubaks kohtuametnikul kohaldada põhiseadusvastast õigusakti. Asjasse puutuva normi põhiseadusvastasuse korral peab kohtuametnik tema pädevuses olnud asja andma lahendamiseks üle kohtunikule (TsMS § 595 lg 2 p 4).

2) Kohtuasja lahendamine

11. Kohtuasjade all peetakse lg-s 1 silmas mis tahes kohtus lahendamisel olevat õigusvaidlust, ennekõike tsiviil-, haldus- ja süüteoasju, aga ka spetsiifilisi Riigikohtu pädevusse kuuluvaid kohtuasju nagu valimisasjad ning kaebused Riigikogu otsuste, kohtunike eksami-komisjoni ja distsiplinaarkolleegiumi peale.

12. PSJKS § 9 lg 1 kehtestab esimese ja teise astme kohtutes **asja esialgse lahendamise mudeli**, mille järgi kohtuvaidlus tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks vastavas kohtuastmes esmalt lahendada, jättes põhiseadusvastase õigustloova akti kohaldamata Riigikohtu seisukohta ära ootamata. Menetlusseadustikud ei võimalda praegusel ajal küsida asjasse puutuva õigusnormi põhiseaduspärasuse küsimuses Riigikohtult eelotsust (RKPJKm 20.11.2017, 5-17-40/2, p 9; RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-56-14, p-d 34–35; RKPJKm 25.06.2013, 3-4-1-16-13, p 22; RKPJKo 07.05.2013, 3-4-1-11-13, p 25). Normikontrolli taotluse rahuldamata jätmise korral on menetlusosalistel võimalus maa-, haldus- või ringkonnakohtu lahend edasikaebe korras vaidlustada – selle tagab edasikaebetähtaja eriregulatsioon (nt HKMS § 181 lg 2, KrMS § 319 lg 6, TsMS § 642 lg 2).

13. Demokraatia põhimõte ega Riigikohtu ainupädevus ei välista põhikohtuasja lahendamist enne Riigikohtu otsust seaduse põhiseaduspärasuse küsimuses (vrd aga M. Ernits. Põhiseaduse §152 komm17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Konkreetse kohtuasjas seaduse kohaldamata jätmine ei kujuta endast seaduse õiguskorrast kõrvaldamist. Kohus on õigusemõistmisel küll seotud seadusega, aga ainult tingimusel, et seadus on põhiseaduspärane (PS § 3 lg 1 ls 1). Iga kohus on pädev põhiasja kontekstis õigusnormi põhiseadusvastasust esialgselt tuvastama. Riigikohtul on tsentraliseeritud ainupädevus seaduse põhiseaduspärasuse küsimuses lõpliku otsuse tegemiseks ja seaduse kehtetuks tunnistamiseks, mitte seaduse põhiseaduspärasuse hindamise monopol. Liatigi ei jõustu seadust kohaldamata jättev kohtuotsus üldjuhul selle tegemisega, vaid alles pärast Riigikohtu otsuse tegemist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Asja esialgse lahendamise mudel tagab kvaliteetsema asjaolude väljaselgitamise ja õigusnormi asjasse puutuvuse hindamise (nt RKPJKm 20.11.2017, 5-17-40/2, p 9).

14. Riigikohtus kehtib konkreetse normikontrolli algatamisel **hübriidmenetluse** mudel, mille järgi annab „kodu-kolleegium“ põhiseaduslike kahtluste tekkimisel asja üle üldkogule, kes lahendab nii põhivaidluse kui ka asjasse puutuva õigustloova akti põhiseaduspärasuse küsimuse (PSJKS § 14 lg 3, HKMS § 228 lg 1 p 3, KrMS § 356 p 3, TsMS § 19 lg 4 p 3).

15. Kohtuasja lahendamise all peetakse silmas nii asja sisulist lahendamist **kohtuotsusega** kui ka menetluslikes küsimustes **kohtumäärusega** vastavas kohtuastmes lõpliku seisukoha kujundamist (RKPJKm 20.11.2017, 5-17-40/2, p 9; RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, p-d 15–18). Selleks võib olla muu hulgas avalduse tähtaegsuse või riigilõivu tasumata jätmise tõttu nõude käiguta jätmise küsimus (RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-56-14, p-d 34–35; RKPJKo 07.05.2013, 3-4-1-11-13, p 25). Asjakohase õigusküsimuse lahendamine pole pelgalt kohtumääruse põhjendustes riigilõivu põhiseaduspärase määra suhtes seisukoha

kujundamine (RKPJKm 25.06.2013, 3-4-1-16-13, p 22). Põhiasja lahendava kohtu õigus algatada **vaheotsusega** põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus sõltub eelkõige sellest, kas ja kuivõrd on täidetud menetlusseaduses sätestatud vaheotsuse tegemise eeldused (RKPJKm 07.10.2015, 3-4-1-22-15, p 41).

16. Kohtuasja ei lahendata üldjuhul **esialgse õiguskaitse** määrusega. Vanglas suitsetamist keelava käskkirja kehtivuse peatamine ei ole õigusküsimus, mille lahendamisel tuleks algatada üldist keeldu sisaldava ministri määruse (vangla sisekorraeeskirja) põhiseadusvastaseks tunnistamine. Esialgse õiguskaitse korras võib halduskohus kohustada vanglat võimaldama kinnipeetavatel suitsetada ka olukorras, kus see oleks vastuolus sisekorraeeskirja sätetega, mille põhiseaduspärasus on vaieldav. Sisekorraeeskirja suhtes võib konkreetse normikontrolli algatada kohtuotsusega, milles otsustatakse käskkirja tühistamine, kui kohus jõuab järeldusele, et käskkirja pole võimalik tühistada sisekorraeeskirja kohaldamata jättes (RKPJKm 20.11.2017, 5-17-41/2, p-d 10–11; RKPJKm 20.11.2017, 5-17-40/2, p-d 10–11; RKPJKm 20.11.2017, 5-17-33/2, p-d 10–11). RKPJK on samas möönnud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võib algatada esialgse õiguskaitse menetlust ennast reguleerivate normide puhul (RKPJKm 20.11.2017, 5-17-40/2, p 9; RKPJKm 12.11.2015, 3-4-1-28-15, p 29). Sisuline vajadus normikontrolli algatamiseks võiks tulla kõne alla ka olukorras, kus on tõsine oht, et algne vaidlus esialgse õiguskaitse kohaldamisega ammendub, st esialgsel õiguskaitasel on kaalukad ja pöördumatud tagajärjed, nt vaidlus tundlike andmete avaldamise üle.

3) Õigusakt

17. Normikontrolli esemeks ehk PS § 152 mõttes õigusaktiks on õigustloovad aktid ehk seadused ja muud õiguse üldaktid ning nende osad (õigusnormid) (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 34), samuti välislepingud (PSJKS § 9 lg 1).

18. Seaduste all peetakse siinses paragrahvis silmas **seadusi formaalses mõttes**. Seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, nt riigi aastaeelarvet, käsitatakse õigustloova aktina (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 12).

19. Lisaks seadustele on õigusaktiks PS § 152 tähenduses Vabariigi Presidendi **seadlused** (PS § 109) ja **määrused materiaalses mõttes**, st haldusorgani üldkohustuslik-abstraktsed õigusaktid (HMS § 88) sõltumata sellest, kuidas need on pealkirjastatud või vormistatud. Kui seaduses sätestatud volitusnorm näeb ette küsimuse reguleerimise määruse vormis, tuleb kohtul seda dokumenti käsitada üldaktina. Erandiks on olukorrad, kus seadusandja on volitusnormis näinud meelevaldselt ette, et üksikküsimus tuleb reguleerida määrusega (RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p-d 24 ja 31).

20. Halduse üld- ja üksikaktide vahetegu on seega formaalne niivõrd, kuivõrd selleks tuleneb alus põhiseaduspärasest volitusnormist. Kui volitusnorm on põhiseadusvastane või kui volitusnorm ei määra akti liiki, tuleb üld- ja üksikakte eristada sisuliste kriteeriumide alusel. Määrusega materiaalses mõttes on tegemist, kui haldusorgani (valitsuse, ministri, KOV) õigusakt on adresseeritud määratlemata isikute ringile ja reguleerib samal ajal abstraktselt kujuteldavaid

kaasusi, st ta ei pea silmas konkreetset elulist olukorda. Määruseks ega õigustloovaks aktiks ei ole sellest tulenevalt üldkorraldused. HMS § 51 lg 2 järgi on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Üldkorraldusena käsitatakse nii halduse üldkohustuslik-konkreetseid kui ka individuaal-abstraktseid õigusakte. Üldkohustuslikkonkreetsed õigusaktid on iseäranis konkreetse asja avalik-õiguslikku seisundit muutvad aktid, nt detailplaneering, eratee määramine avalikult kasutatavaks teeks ja kinnistu arvamine looduskaitseala koosseisu, samuti reaktsioonid konkreetsele situatsioonile, nt haiguspuhanguga seoses eriolukorra kehtestamine ja sellega kaasnevad täpsemad tõrjemeetmed. Individuaal-abstraktsed õigusaktid on iseäranis konkreetse haldusasutuse mõjuväljas oleva piiritletud isikute ringi käitumist abstraktselt reguleerivad normatiivaktid, nt vangla või üldhariduskooli kodukord, ülikooli õppekorralduseeskiri või rahvaraamatukogu kasutamise kord (RKPJKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10, p-d 47, 55; RKHKm 14.11.2018, 3-16-2290/23, p 17).

21. Riigivõimu **üksikaktide** kontrollimine ei kuulu Riigikohtu pädevusse normikontrolli menetlustes ning neid ei saa pädev kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata jätta (vrd PS § 139 lg 1, § 142 lg 1, § 143; vt ka PSJKS § 9 lg 1 ja HKMS § 158 lg 4; RKPJKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10, p 41). See puudutab nii Riigikogu otsuseid (PS § 65 p 1) kui ka nende tegemata jätmist (vrd RKPJKm 24.04.2019, 5-19-6/4, p 11), Vabariigi Presidendi otsuseid ja käskkirju (VPTKS § 18), mis tahes tasandi haldusakte, sh üldkorraldusi (HMS § 51), kui ka kohtulahendeid. Osa neist aktidest on aga vaidlustatavad Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve otsusekaebemenetluses (PSJKS 3. ptk). Haldusakte vaidlustatakse halduskohtus (HKMS § 4 lg 1) ning kohtulahendeid edasikaebe korras kõrgema astme kohtus. Õigusaktiks PS § 152 mõttes pole ka halduslepingud.

22. Kuna PS § 15 lg 1 teisest lausest ja § 152 lg-st 1 tulenev kohaldamata jätmise kohustus on ajaliste piirideta, välistaks selle laiendamine üksikaktidele haldusakti õigusjõu ja kohtulahendi seadusjõu. Üksikakti tuleb puudutatud isikul kohases menetluses vaidlustada ettenähtud tähtaja jooksul. PS § 152 lg-st 1 ei tulene õigust vaidlustada üksikakte kaudselt, nõudes nende ignoreerimist põhiseadusvastasuse tõttu. Ajalooliselt nähti vajadust kohaldamata jätmise kompetentsi suhtes just seaduste ja üldaktide, mitte otseselt vaidlustatavate üksikaktide kontekstis.

23. Riigikohus põhiseaduskohtuna ei ole teiste kohtute ega Riigikohtu teiste kolleegiumide suhtes edasikaebeinstants (RKPJKm 11.05.2017, 3-4-1-4-17, p 16). Kassatsiooni korras tehtud kohtulahendite põhiseaduslike aspektide ülekontrollimine ei oleks kooskõlas PS § 148 lg 3 esimeses lauses sätestatud riigi kõrgeima kohtu rolliga ega kohtuotsuse seadusjõu põhimõttega. PS järgimise põhikohtuasjas peab Riigikohus PS § 152 lg-st 1 tulenevalt tagama kassatsioonimenetluse raames.

24. Õigusaktiks PS § 152 mõttes on riigisiseste üldaktide kõrval Eesti poolt sõlmitud **välislepingud** ehk rahvusvahelised lepingud (vt ka PS § 123 lg 1). Riigikohus on välislepingu määratlemisel lähtunud rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 2 lg 1 p-st a, mis hõlmab riikide vahel kirjalikult sõlmitud rahvusvahelised kokkulepped, mida reguleeritakse

rahvusvahelise õigusega, sõltumata nimetusest ja sellest, mitmes dokumendis see sisaldub. Ratifitseerimata, kuid ratifitseerimisele kuuluv välisleping ei ole (veel) õigustloov akt (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 109, 117). Välislepingu põhiseadusvastasuse tagajärjed erinevad riigisisese õigustloova akti põhiseadusvastasuse tagajärgedest (allpool komm 126), see aga ei piira välislepingu suhtes normikontrolli algatamist ega välislepingu põhiseadusvastasuse kindlakstegemise aluseid. PS § 123 lg 2 ei näe ette välislepingute riigisisest ülimuslikkust PS suhtes.

25. Normikontrolli esemeks ei ole üldjuhul **EL õigusaktid**, sõltumata sellest, kas need on Eestis otsekohaldatavad. Selles osas piirab PS § 152 kohaldamisala PSTS § 2, millest omakorda teeb reservatsiooni PSTS § 1, võimaldades EL õiguse ülimuslikkust Eestis vaid PS aluspõhimõtete raames.

26. Tulenevalt PSTS §-st 2 ei saa EL **esmane õigus** Eesti EL-ga liitumise hetke seisuga olla vastuolus täiendatud PS-ga niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas aluspõhimõtete kaitseklausliga (PSTS § 1). Välistatud ei ole EL esmase õiguse muudatuste ning nendega kaasnevate selliste sätete, mis delegeerivad EL-le täiendavat pädevust, põhiseaduslikkuse järelevalve (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223).

27. Põhiseaduslikkuse järelevalve EL **teisese õiguse** aktide üle oleks vastuolus liitumislepinguga ning tõhusa õiguskaitse tagamiseks ei ole see aluspõhimõtete valguses vajalik. EL määrused ja direktiivid on PSTS-st tulenevalt osa Eesti õiguskorrast (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 36), kuid ELTL art-te 263 ja 267 kohaselt on vaid Euroopa Kohus pädev kontrollima EL teisese õiguse õiguspärasust ning tunnistama teisese õiguse akte õigusvastasuse tõttu kehtetuks. Eesti kohtutel on üldjuhul võimalik tagada tõhus kaitse teisese õiguse rakendusaktide kontrollimise teel, taotledes vajadusel eelotsust Euroopa Kohtult (vt ennekoike EKo C-314/85, *Foto-Frost*, 22.10.1987; RKHKm 15.11.2010, 3-3-1-57-10, p-d 19–20; RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-87-07, p 42; RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 38).

28. Teoreetiliselt võib siiski tekkida olukord, kus Euroopa Kohus tunnistab teisese õiguse akti õiguspäraseks, kuid Eesti kohtu hinnangul on see vastuolus kaitseklausliga (PSTS § 1). Liidu õigusakti kohaldamata jätmine kujutaks endast liidu õiguse rikkumist, kuid Eesti PS valguses on kaitseklausel ülimuslik liidu õiguse suhtes. PS aluspõhimõtte ja EL õiguse kollisiooni ei saa PS kohaldamisel lahendada EL õigus, sest EL õigus saab Eestis kehtida vaid PS alusel ja kaitseklausli raames.

29. EL õigust ülevõtva seaduse põhiseaduspärasus võib olla PS § 152 raames kontrollitav piiratud tingimustel (komm 76 jj).

30. Konkreetse normikontrolli algatamiseks peab õigusakt juriidiliselt eksisteerima, sh olema ettenähtud korras **avaldatud**. Edasiulatuvalt kehtivuse kaotanud õigusakt võib olla normikontrolli esemeks, kui see reguleeris omaaegseid õigussuhteid, mis on põhiasjas jätkuvalt vaidluse all. PSRS § 2 lg-st 2 nähtuvalt võib normikontrolli esemeks olla vaidluse korral ka põhiseaduseelne õigusakt.

31. Kohus saab algatada põhiseaduslikkuse järelevalve ka **normiandja tegevusetuse** ehk asjasse puutuva õigustloova akti andmata jätmise suhtes (PSJKS § 2 p 1, § 9 lg 1; RKKKo 07.06.2019, 3-16-1191/66, p 10.1).

4) Põhiseadusvastasus

32. Kohaldamata jätmiseks ja konkreetse normikontrolli algatamiseks peab õigusakt olema põhiseadusvastane, st õigustloova akti ja põhiseaduse vahel peab esinema juriidiline vastuolu. **Määruse** puhul võib põhiseadusvastasus tuleneda ka määruse vastuolust seadusega, sh volitusnormi puudumisest või vastuolust volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Ka volitusnorm ise peab olema põhiseaduspärane, et määrus saaks olla põhiseaduspärane (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 36 jj; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 125).

33. Seaduse või muu riigisisese õigustloova akti vastuolu **EL õigusaktiga** ei tähenda tingimata, et rikutud on ka PS (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 49); liidu õigusega vastuolus olev riigisisene õigusnorm tuleb kohtuasjas jätta kohaldamata EL õiguse ülimuslikkusest tulenevalt (komm 76 jj). Ka mis tahes **välislepingu** sisu ei muutu automaatselt PS sisuks. Kui Eesti seadus või muu õigusakt on põhiseaduspärane, kuid vastuolus välislepinguga, tuleb olukord lahendada PS § 123 lg 2, mitte § 152 alusel.

34. Eriline koht on selles kontekstis siiski **EIÕK-I**, kuivõrd selle dokumendi näol on tegemist just nimelt lepinguga, millega liikmesriigid on võtnud kohustuse tagada teatud ulatuses kaitse põhiõigustele. Seega tuleb PS põhiõigusnorme püüda tõlgendada konventsioonipäraselt. See ei kohusta liikmesriike siiski enda PS muutma, seega on võimalikud olukorrad, kus konventsioon tagab PS-ga võrreldes tugevama kaitse. Vanglates interneti kasutamist puudutavas asjas näiteks jättis RKÜK teistmisaluse puudumise tõttu muutmata enda varasema otsuse, millega internetile juurdepääsu piiravad normid tunnistati põhiseaduspäraseks. Küll aga rahuldab üldkogu sellele vaatamata teistmisavalduse haldusasjas ning saatis asja uueks lahendamiseks halduskohtule, et kontrollida piirangute vastavust konventsioonile (RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16). Riigikohtul on võimalik nii põhikohtuasjade kui ka normikontrolli menetlustes taotleda EIK nõuandvat arvamust konventsiooni tõlgendamiseks (KrMS § 352¹, TsMS § 681¹, HKMS § 228¹, PSJKS § 3¹).

35. Ka **ELPH-d** tuleb Eesti riigivõimuharudel selle kohaldamisalas küll järgida, kuid erinevalt astmekohtutest on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses pädev tuvastama vaid PS, mitte harta rikkumise. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei ole kontrollistandardiks mitte mis tahes põhiõigusdokumendid, vaid üksnes PS. Harta ei ole Eesti PS osa. Kui Eesti seadus rikub põhikohtuasjas hartat, aga mitte põhiseadust, tuleb seadus jätta kohaldamata järelevalvet algatamata. Harta tõlgendamiseks võib aga Eesti kohus taotleda eelotsust Euroopa Kohtust. PS kohaldamisel tuleb hartaga arvestada. Kui põhiõigust piirav imperatiivne direktiiv on hartaga kooskõlas, ei tohi Eesti kohtud direktiivi elluviivat seadust kohaldamata jätta (komm 81 jj).

36. Õigustloova akti kohaldamata jätmiseks peab põhiasja lahendav kohus (koosseisu enamus) olema selle põhiseadusvastasuses **veendunud**. See nõue tuleneb PSJKS § 9 lg-s 1 sätestatud kohtuasja esialgse lahendamise mudelist (komm 12) ja kohtu seotusest seadusega (PS § 3 lg 1). Pelgalt kahtluste alusel ei või kohus seadust otsuse tegemisel kõrvale jätta. Küll aga võib Riigikohtu kolleegium põhjendatud kahtluse korral anda kohtuasja lahendamise üle üldkogule (PSJKS § 3 lg 2 ls 2), sest üleandmismäärusega ei lahenda kolleegium veel kohtuasja ega jäta seadust kohaldamata.

5) Asjasse puutuvus

37. **Üldised lähtealused.** Õigusnormi asjasse puutuvus on peamine (RKPJKm 07.10.2015, 3-4-1-22-15, riigikohtunik P. Pikamäe eriarvamus) ja kõige keerulisem konkreetse normikontrolli algatamise eeldus. Selle eesmärk on vältida Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu liigset koormamist abstraktsete vaidlustega. Aegade jooksul on Riigikohus asjasse puutuvuse kriteeriumi rakendanud vahel kitsamalt, vahel laiemalt. Klassikalise formuleeringu järgi on asjasse puutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille PS-le mittevastavuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui PS-le vastavuse korral (nt RKÜKo 30.04.2013, 3-1-1-5-13, p 19; RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15; RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 10; viimati RKPJKo 07.09.2020, 5-20-5/10, p 16). See määratlus pole täiuslik, sest põhiseadusvastasus ei pruugi alati tuua kaasa normi kehtetuks tunnistamist (vt komm 127 jj). Seepärast tuleb nõustuda M. Ernitsaga, et täpsem oleks vormel, mille järgi oleks õigusnorm asjasse puutuv, kui kohtulahendi sisu sõltub õigusnormi kehtivusest (M. Ernits. Põhiseaduse § 152 komm 13. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Juura 2017; vt ka J-R. Sieckmann, S. Kessal-Wulf, H. von Mangoldt jt (toim). Grundgesetz. 3. kd, 2018, art 100 änr 39 ja 57; vrd RKPJKo 14.01.2014, 3-4-1-53-13, p 21).

38. Norm peab asjasse puutuvuse tingimuse täitmiseks üldjuhul mõjutama kohtulahendi **resolutiivosa** (RKPJKo 07.09.2020, 5-20-5/10, p 16), põhjenduste mõjutamisel võib norm olla asjasse puutuv, kui sellest sõltub kohtulahendi õiguslik tähendus. Norm on asjasse puutuv iseäranis siis, kui sellest juhindumisest sõltub, kas kaebus või hagi tuleb rahuldada või kohtualune süüdi mõista või kas avaldus tuleb lahendada sisuliselt või läbivaatamatult tagastada.

39. Nõnda on asjasse puutuv säte, millest tulenevalt:

- ei ole kohtul võimalik määrata isiku süüle vastavat, allapoole ettenähtud alammäära jäävat karistust (RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p-d 25–26);
- pidi haldusorgan keelduma kaebuses nõutud haldusakti andmisest või toimingute tegemisest, nt pere- või toimetulekutoetuse määramisest (RKÜKo 19.10.2020, 3-18-1672/38, p 25 jj; RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 26), arestimajas internetele juurdepääsu võimaldamisest (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9, p 15), elukaaslaste eest sotsiaalmaksu maksmise taotluse rahuldamisest (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 42); vahistatule pikaajalise kokkusaamise võimaldamisest (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19);

- pidi haldusorgan kehtetuks tunnistama varasema soodsa haldusakti, nt relvaloa (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26/13, p 40) või suurema vanemahüvitise määramise (RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 61);
- ei ole kohtul võimalik kohustada riiki maksma kohtunikule kaebuses nõutavat palka või pensioni (RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 38; RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p 30);
- tuleb isikul teatud nõude summalt maksta vaidlusaluses määras kohtutäituri tasu. Asjasse puutuv pole sellises vaidluses norm, millest lähtudes nõude summa välja selgitatakse (RKPJKo 01.02.2018, 5-17-11/10, p-d 14–15);
- ei ole kohtul võimalik kohustada kohtutäiturit tagatisraha küsimust uuesti läbi vaatama. Asjasse puutuv pole aga normi see osa, mis puudutab tagastamata jääva tagatisraha edasist saatust, sest sellest ei sõltu kaebaja tagastusnõude lahendamine (RKPJKo 21.06.2019, 5-19-28/10, p-d 69–70);

40. Asjasse puutuv saab olla vaid norm, millele on subsumeeritavad põhikohtuasja faktilised asjaolud. Koolituskulude hüvitamist reguleeriv norm, mis puudutab vaid kaitseväelasi, kes on olnud teenistuses vähem kui pool kohustuslikust teenistusajast, ei ole asjasse puutuv sellise kaitseväelase kaebuse lahendamisel, kes on teenistuses olnud üle poole ettenähtud ajast (RKPJKo 04.02.2020, 5-19-44/9, p 18).

41. Ministri määruse alusel antud haldusakt, mis keelab nii nagu määruski selle toimingu, mille tegemist kaebaja nõuab, ei välista asjasse puutuvust, kui kohus ühes põhiseaduslikkuse järelvalve menetluse algatamisega haldusakti tühistab (nt vanglas suitsetamise keelamisel RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 35). Kui kohus niisugust haldusakti tühistada ei saa, nt kaebetähtaja möödumise või haldusakti vaidlustamata jätmise tõttu, tuleb kaebus jätta rahuldamata, sõltumata määruse põhiseaduspärasusest, mistõttu määrus pole säärases olukorras asjasse puutuv.

42. Kohtumenetluse norm on iseäranis asjasse puutuv, kui see takistab esitatud avalduse sisulist lahendamist või menetlusõiguste reaalselt kasutamist (nt välistab isikule põhiseaduslikult vajaliku menetlusabi andmise, RKPJKo 12.04.2018, 5-18-1/8, p 13; riigilõivu määrade kohta RKÜKm 02.04.2013, 3-2-1-140-12, p 20; RKÜKo 28.02.2013, 3-4-1-13-12, p 36; RKPJKo 12.09.2013, 3-4-1-18-13, p 29), kui kohus peab menetlusnormi rakendama kohtulahendini jõudmiseks (RKPJKo 11.12.2012, 3-4-1-20-12, p 27; RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 19) või kui kohus peaks asja otsustama teistsuguses menetluskorras, sh teises koosseisus (nt kohtunikuabi asemel kohtunik juriidilise isiku registrist kustutamisel, RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423/20, p 21).

43. Asjasse puutuvuse kontrollimine. Riigikohtule taotluse esitanud kohus peab olema veendunud, et just taotluse esemeks olevat sätet tuleb põhiasja lahendamisel kohaldada ning „igasugune muu lahendus on välistatud“. Riigikohus ei saa analüüsida juhuslikult või põhjendamatu kohaldatud normide PS-le vastavust (RKPJKm 09.12.2008, 3-4-1-15-08, p 17). See tähendab, et kontrolli algatanud kohus on piisavalt välja selgitanud vaidlustatud normi kohaldamiseks vajalikud asjaolud ja tõlgendanud õigesti kehtivat õigust – nii põhiseadus-

vastaseks tunnistatud kui ka selle kohaldamist mõjutavaid norme (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 24; RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p-d 88 ja 93; RKPJKm 18.12.2017, 5-17-31/9, p 12; RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11, p 15; RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, p-d 17–18).

44. Riigikohus on õigustatud vaidlustatud sätte asjasse puutuvuse kui taotluse lubatavuse eelduse enne asja sisulist lahendamist **üle kontrollima**. Ta ei ole seotud taotluse esitanud kohtu seisukohtadega selles küsimuses. Riigikohus võib lugeda asjasse puutumatuks taotluse esemeks oleva normi või selle osa või lugeda asjasse puutuvaks täiendavaid norme, mis on taotluses märgitud normiga seotud (komm 59). Asjasse puutuvuse ülekontrollimine ei tohi aga üle kasvada põhikohtuasja lahendamiseks (PSJKS § 14 lg 2 ls 2; RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15; RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 28). See piirang ei kehti Riigikohtu kolleegiumi algatatud hübriidmenetluses (PSJKS § 14 lg 3).

45. Riigikohus on pädev kohaldamata jäetud normi **õigesti tõlgendama** (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 28; RKPJKo 31.12.2014, 3-4-1-50-14, p 30; RKPJKo 16.09.2014, 3-4-1-19-14, p 20; RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-9-08, p 15; RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, p 16). See hõlmab võimalusel põhiseaduskonformse tõlgendamise. Eri tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada PS-ga kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis PS-ga kooskõlas ei ole. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse. Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusvastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Jälgida tuleb, et õigussätte tekstist liialt kauge tõlgenduse andmisega ei tekiks õigusselgustust (RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31; RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36; RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 28; RKPJKo 12.12.2017, 5-17-12/9, p 32; RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11, p-d 16–17). Samasel moel tuleb määrust tõlgendada kooskõlas seadusega, kui normi sõnastus seda võimaldab (RKPJKo 04.02.2020, 5-19-44/9, p 19; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 176).

46. RKPJK on kohati rõhutanud, et sätete ümbertõlgendamine on vaid erandlik või et see on vajalik „mõnel juhul“ (RKPJKo 18.05.2017, 3-4-1-3-17, p 18; RKPJKo 31.12.2014, 3-4-1-50-14, p 30). Niisugune enesepiirang ei ole põhjendatud ega ühitatav Riigikohtu rolliga õiguse ühetaolise kohaldamise tagamisel. Sätteid tõlgendamata ei ole võimalik nende põhiseaduspärasust hinnata (vrd KOV taotluse kohta RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 65). Ekslikust tõlgendusest lähtumine võib kaasa tuua õigustloova akti eksliku põhiseadusvastaseks tunnistamise.

47. Riigikohus on ka kontrollinud, kas taotluse esemeks olev norm saab süsteemis teiste normidega põhimõtteliselt reguleerida põhikohtuasja kaasust, nt kas kaebetähtaega reguleerib menetlusseadustiku üldnorm või rakendusnorm (RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10, p 52; RKPJKo 18.05.2017, 3-4-1-3-17, p 18; RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-14-15, p-d 35–39).

48. Otsustava tähtsusega õigusnormi leidmiseks peab normikontrolli taotlust esitav kohus tuvastama asja lahendamiseks olulise tähtsusega **faktilised asjaolud** (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 28). Vaidluses kodakondsusest lähtuva riigi õigusabi andmise piirangu üle tuleb

nt tuvastada, kas muud, põhiseaduspärased eeldused riigi õigusabi määramiseks on täidetud. Seda, kas seadus tagab kahju kandnud isikule põhiseaduspärase hüvitise, saab hinnata üksnes olukorras, kus kahju tekkimine ja selle suurus on tuvastatud (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 88 ja 93; RKPJKm 07.10.2015, 3-4-1-22-15, p 41).

49. Riigikohus ei aktsepteerinud autoritasude vaidluses asjasse puutuva normi kohaldamise eelduste (kahjuvaidluses kahju tekkimise ja põhjusliku seose) „paljasõnalist“ täidetuks lugemist taotlust esitava kohtu poolt (RKPJKm 07.10.2015, 3-4-1-22-15, p-d 46–47). See lähenemine ei ole õigustatud (samas, riigikohtunik P. Pikamäe eriarvamus). Riigikohus peab jälgima, et põhiasja kohus oleks niisugused asjaolud tuvastanud (RKPJKm 18.12.2017, 5-17-31/9, p 12 jj; RKPJKm 12.11.2015, 3-4-1-28-15, p-d 33–34; RKPJKm 07.10.2015, 3-4-1-22-15, p 39), andmata hinnangut, kas need on tuvastatud õigesti ja menetlusnorme järgides (PSJKS § 14 lg 2 ls 2). Hiljem on ka üldkogu rõhutanud, et Riigikohus ei hinda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ümber taotluse esitanud kohtu kindlaks tehtud asjaolusid, nt lepingu kehtivust. Kui sellist asjaolu on menetlusosalise arvates hinnatud valesti, tuleb hinnangut vaidlustada korralises edasikaebe korras. Samuti luges üldkogu ringkonna kohtu taotluse lubatavaks haldusasjas, kus normi kohaldamise eelduseks oleva õigusliku asjaolu (koosulepingu kehtivuses) suhtes ei tekkinud kahtlust (vrd RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p-d 45 ja 78).

50. Õigustloova akti andmata jätmise suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel peab astmekohus näitama ära konkreetse ja asjasse puutuva seadus- või õiguslõnga ning tuvastama olulised asjaolud, mis kohtu hinnangul vajaks puuduolevat juriidilist regulatsiooni. Kohus ei või piirduda üldise tõdemusega, et seadusandja peaks kehtestama mingi õigustloova akti, nt mõne seaduse rakendusaktid. Kohus peab põhjendama, milline oli PS-st tulenev positiivne kohustus ning kuidas seadusandja seda regulatsiooni kehtestamata jätmisega rikkus. Ka lõnga põhiseaduspärasust saab kohtu poolt algatatavas järelevalvemenetluses käsitleda vaid põhikohtuasja tehioolude ulatuses (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p-d 30 ja 40).

51. Põhiseadusvastaseks tunnistamiseks ei tohi lünk olla ületatav muude õigusteaduslike meetoditega – tõlgendusega, analoogiaga, üld- ja erinormide kohaldamise põhimõtetega jms (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p-d 29–30). Kui vääртеomenetluse uuendamise alust on analoogia korras võimalik laiendada ka teistsugusele olukorrale, mida normis pole selgesõnaliselt ära näidatud, kuid mille puhul on uuendamine põhiseadusest tulenevalt nõutav, ei ole lünk põhiseadusvastane (RKPJKo 12.12.2017, 5-17-12/9, p-d 34–35). KooS rakendusaktide asjas rõhutas Riigikohus, et enne rakendusaktide puudumise suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist oleks taotluse esitanud kohus pidanud hindama, kas koosulepingu andmeid on võimalik rahvastikuregistrisse kanda, kohaldades KooS ja teiste seaduste sätteid koostoimes (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 39).

52. Sageli on sõnastuse küsimus, kas pidada asjasse puutuvaks üldisemaid norme või lünka, mis tuleks täita eriregulatsiooniga. Riigikohus võib astmekohtu taotlust tõlgendades selle lähenemisenurga ümber sõnastada (RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p-d 20–22). Lõnga puhul

tekib täiendavalt ka küsimus, millises seaduses peaks puuduolev norm paiknema, st milline seadus lugeda lünga osas asjasse puutuvaks. Lünga „asukoha“ võib siis jätta ka määratlemata, kuid selge peab olema lünga „sisu“.

53. Õigusnorm ei ole asjasse puutuv, kui see jätab normi kohaldajale **otsustusruumi** „muudeks lahendusteks“ ning vähemalt mõni neist lahendustest oleks põhiseaduspärane (karistuse mõistmise põhimõtete kohta RKPJKo 07.09.2020, 5-20-5/10, p 19; RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 29). Vangla sisekorraeeskirja sätte, mis eraldivõetuna võimaldaks kinnipeetavaid hoida väärikust alandavates tingimustes (kambrites põrandapinnaga 2,5 m² kinnipeetava kohta) ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks asjasse puutuv, sest see ei kohusta vanglat kinnipeetavale sedavõrd kitsaid olmetingimusi looma. Seda normi on võimalik kohaldada põhiseaduspäraselt ja seda võimalust tuleb vanglal kasutada. Kinnipeetava õigused on niisuguses olukorras võimalik tagada halduskohtumenetluses eeskirja põhiseadusvastaseks tunnistamata (RKPJKo 20.06.2014, 3-4-1-9-14).

54. Kohaldamata jäetavast õigusnormist tulenev põhiseadusvastane tagajärg peab puudutama **põhikohtuasja** menetlusosalist ja vaidlusalust kaasust. See, et sama norm võib hüpoteetiliselt tuua kaasa kellegi teise õiguste rikkumise mõne teise isiku olukorras, ei ole põhiseadusvastase avaldumise „kohtuasjas“.

55. Asjasse puutuvust ei ole aga õige seada sõltuvusse sellest, millise menetlusosalise positsiooni toetab vaidlusalune norm. Põhiseadusvastase normi kohaldamata jätmine võib olla soodne nii hagejale kui ka kostjale, nii kaitse- kui ka süüdistajapooltele, nii kaebajale kui ka vastustajale. PS § 152 lg-s 1 sisaldub keeld kohaldada kohtumenetluses mis tahes põhiseadusvastast normi. Ka põhiseadusvastase soodustuse andmine isikule kohtulahendiga on keelatud ning seadus, mis kohut selleks kohustab, peab jääma kohaldamata. Siiski ei saa nt haldusasjas kaebaja ega halduskohus kaebuse rahuldamisel tugineda PS sätetele, mis on mõeldud kaitsma vaid avalikku huvi või teiste isikute õigusi, st sellest sättest lähtumine võiks anda kaebajale vaid juhusliku eelise (vrd RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08, p-d 13–15). See piirang ei tulene aga asjasse puutuvuse testist, vaid halduskohtumenetluses kehtivast õigusvastasusseose kriteeriumist (PS § 15 komm-d).

56. Asjasse puutuva sätte piiritlemine. PS § 152 järgi jätab kohus kohaldamata ja Riigikohus tunnistab kehtetuks seaduse või õigusakti. Konkreetse normikontrolli puhul on aga raske ette kujutada olukorda, kus põhiseaduslikkuse järelevalve esemeks on terve seadus või muu õigustloov akt. Vaid äärmuslikul erijuhtumil saaks seaduse kõik paragrahvid olla kohtulahendi tegemisel kaalukeeleks ja olla ühtlasi tervikuna põhiseadusvastased. Seetõttu on praktikas konkreetse normikontrolli esemeks õigusakti asjasse puutuv osa – üks või mitu sätet. Vaidlusi tekitab küsimus, kui suur osa õigustloovast aktist asjasse puutuvaks lugeda. Ühest ja ainuõiget vastust sellele ei ole, valik sõltub suuresti praktilistest ja menetlus-ökonomilistest kaalutlustest, iseäranis sellest, kas taotluses tõstatatud probleemi valguses on põhjust küsida terviku või ainult osa põhiseadusvastase järele (vrd RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p-d 71–72; RKÜKo 25.01.2018, 2-15-17249/49, p 63; RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 39; RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 46).

57. Riigilõivumäärade põhiseaduspärasuse asjades oli Riigikohtu lähenemine sageli üsna kitsas, tegeldi RLS lisa 1 üksikute tabelilahtritega, mis sõltusid tsiviilasja hinnast (nt RKPJKo 14.01.2014, 3-4-1-53-13, p 21). See tingis Riigikohtu koormamise paljude sarnaste vaidlustega.

58. Kohtul pole siiski kohustust **tükeldada** kohaldamisele kuuluvat normi nii palju kui võimalik, et leida sealt põhikohtuasja tehiooludele vastav minimaalne asjasse puutuv osa (RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 45). Asjasse puutuva normi terviklikku hindamist ei ole põhjust lugeda asjasse puutuvuse laiendamiseks (vrd komm 59) või normikontrolli taotluse piiridest väljumiseks. Kui arestimaja olmet reguleeriv norm puudutab ühtmoodi nii vahistatuid kui ka arestialuseid, siis võib selle lugeda asjasse puutuvaks tervikuna, kuigi konkreetse asja kaebaja kuulub vaid ühte gruppi (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9, p 16; vrd seoses laste kasvatamise eest ette nähtud pensionisoodustustega RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 24; seoses volitusnormiga riigi õigusabi tasude ja kulude reguleerimiseks RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 38; seoses menetlusabi andmise piirangutega RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 23; seoses riigilõivuga RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 33). Kohus võib lugeda asjasse puutuvaks ja tunnistada põhiseadusvastaseks normi tervikuna ka siis, kui lisaks põhikohtuasjale, kus norm annab põhiseadusvastase tulemi, võib ette tulla ka kaasusi, kus normi kohaldamine võiks osutada põhiseaduspäraseks. Niisugust laiemat ja rangemat lähenemist tuleks rakendada siis, kui normi osaline kehtetuks tunnistamine eeldaks õiguspoliitilist valikut. Niisuguses olukorras on seadus- või määrusandjal võimalik oma valik teha ja norm ilma põhiseadusvastase osata uuesti kehtestada (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p-d 73 ja 82; komm 140). Kui aga kohtu jaoks on põhiseaduspärase ja -vastase normiosa piirjoon selge, tuleks eelistada vähem intensiivset sekkumist akti andja tegevusse ja jätta põhiseaduspärase normiosa kehtima.

59. **Asjasse puutuvuse laiendamine.** Riigikohus on küll seotud konkreetse normikontrolli taotlusega, kuid võib taotluse lubatavuse ja põhjendatuse korral kuigipalju ka vaidluse eset laiendada.

60. Koos määrava sättega võib ta lugeda asjasse puutuvaks sätteid, mis on määrava sättega sedavõrd **tihedalt seotud**, et võiks kehtima jäämisel tekitada õigusselgusetust (RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p 64; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 30; RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 12). Sooduspensionile vaidluses loeti lisaks normile, mille järgi võib laste kasvatamise eest ettenähtud staažisoodustust kasutada vaid üks vanem, asjasse puutuvaks ka norm, mille järgi vanemad peavad soodustuse saaja küsimuses kokkuleppele jõudma (RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 22). Vaidluses kohtuniku pensioni üle oli asjasse puutuv nii uus seadusenorm, mis tunnistas kehtetuks senise pensioni maksmise aluse, kui ka ajutine üleminekunorm, mis piiritles ajaliselt seni kehtinud normi kohaldamisala. Säärased normid välistavad õiguse pensionile omavahelises seoses ja koostoides (RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p-d 30–32).

61. Riigikohus on lisaks tsiviilasjas reaalselt kohaldamisele kuulunud kohtutäituri tasu määrale lugenud asjasse puutuvaks ka ülejäänud **sarnastel põhimõtetel** kehtestatud tasumäärad, sest oli alust kahelda nende kõikide põhiseaduspärasuses samadel põhjustel. Kitsalt ühe konkreetse määra põhiseaduspärasuse kontroll oleks tekitanud õiguselgusetuse, sest puudutatud isikutel oleks jäänud püsima kahtlused ülejäänud tasumäärade põhiseaduspärasuses (RKÜKo 25.01.2018, 2-15-17249/49, p-d 61–63; seoses advokatuuri kehtestatud riigi õigusabi tasude ja kulude arvestamise korraga RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 38; vrd „seda enam põhiseadusvastane“ argumenti sanktsioonimääradega seoses, RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 29; nn e-lõivudega seoses RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p-d 45–46).

62. Seesuguste laienduste eeldus on taotluse esemeks oleva normi põhiseadusvastaseks tunnistamine. Kui algses taotluses kahtluse alla seatud norm ei ole asjasse puutuv (RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10/10) või põhiseadusvastane (RKPJKo 31.05.2004, 3-4-1-7-04, p 23), ei või Riigikohus asuda hindama teisi norme.

63. Ajateljel on asjasse puutuv õigusnormi redaktsioon, mida tuleb kohaldada põhikohtuasjas. Kohaldamata jätmist ja järelevalve algatamist ei takista normi kehtivuse lõppemine kohtulahendi tegemise hetkeks. Siiski, kui asjasse puutuv norm on juba Riigikohtu poolt põhiseadusvastaseks tunnistatud, pole alust uue järelevalvemenetluse algatamiseks (RKPJKm 18.09.2013, 3-4-1-36-13, p 3), kuid normi kohaldamata jätmine tuleb märkida astmekohtu lahendi resolutsioonis. Kui säte, mida kohus peab põhiseadusvastaseks, on sama või mõne teise kohtu poolt juba mõnes teises asjas kohaldamata jäetud ja Riigikohtule kontrollimiseks esitatud, on kohtul võimalik valida, kas peatada põhikohtuasi Riigikohtu otsuse jõustumiseni (HKMS § 95 lg 3, TsMS § 356 lg 2, VTMS § 125 lg 2) või jätta norm samuti kohaldamata.

64. Kohus võib lugeda asjasse puutuvaks ka sätte varasema või hilisema redaktsiooni, kui see on olulises osas samasisuline. Pelgalt sõnastuslikud ja normitehnilised erinevused seda ei välista. Kui redaktsioonide vahel on sisulisi erinevusi, ei pea Riigikohus hindama redaktsioone, mille kehtivus põhiasja ei mõjuta (vrd RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 75; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9, p 16; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p-d 62 ja 79). Normi asjasse puutuvust ei välista faktiliste asjaolude muutumine pärast kohtu poolt normikontrolli taotluse esitamist (isiku vahi alt vabanemine vaidluses kokkusaamise keelu üle RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 56).

II. Õigusjärelm

1) Kontrollikohustus

65. Mis tahes asja lahendav kohus on kohustatud omal algatusel (*ex officio*) kontrollima kõikide asjasse puutuvate normide, sh menetlusnormide vastavust PS-le sõltumata sellest, kas menetlusosalised taotleavad normikontrolli algatamist (RKPJKm 11.05.2017, 3-4-1-4-17, p 19; RKPJKm 16.12.2013, 3-4-1-56-13, p 10). Kontrollikohustus on ka Riigikohtul kassatsioon- või määruskaebuse menetlusse võtmise otsustamisel (RKPJKm 11.05.2017, 3-4-1-4-17, p 19).

PS järgimise kohustus (vt ka PS § 15 lg 2 ja § 146 ls 2) ei allu dispositsioonipõhimõttele, vaid on osa seaduse õige kohaldamise kohustusest (*iura novit curia*) ja konkretiseerib üldist riigivõimu seaduslikkuse põhimõtet (PS § 3 lg 1).

66. PS § 152 lg 1 ega teised sätted ei nõua siiski, et kohus peaks kohtulahendis üksikasjalikult lahkama mis tahes kohaldatava sätte põhiseaduspärasuse küsimusi. Kontrollikohustuse tekkimiseks peavad kohtul endal olema tekkinud põhjendatud kahtlused ning vastata tuleb ka menetlusosaliste teemakohastele väidetele (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 21; RKHKm 13.05.2010, 3-3-1-31-10, p 8). Menetlusosalise poolt normikontrolli algatamise taotluse esitamise õigus on tagatud PS § 15 lg 1 teise lausega ning selle lahendamata või rahuldamata jätmist tuleb põhjendada. Läbi vaatamata tuleb jätta taotlus nt selle esemeks oleva normi asjasse puutumatus korral. Taotluse põhjendamatu lahendamata või rahuldamata jätmise peale on menetlusosalisel võimalik esitada vastuväited edasikaebemenetluses (RKPJKm 03.04.2008, 3-4-1-3-08, p 6; RKPJKm 23.03.2005, 3-4-1-6-05, p 6). Taotluse õigusvastane käsitlemata jätmine saab aga kohtulahendi tühistamise aluseks olla vaid siis, kui see on toonud kaasa sisuliselt väära lahendi tegemise.

67. Kuigi menetlusosaliste seisukoht õigusnormi põhiseaduspärasuse küsimuses ei ole kohtule siduv, ei tohi kohus menetlusosalisi normi kohaldamata jätmisega üllatada, st kohus peab kahtluse korral andma menetlusosalistele võimaluse oma seisukoht esitada.

2) Õigustloova akti kohaldamata jätmine

68. Õigusnormi põhiseadusvastasuse ilmnemisel rakendub kohtu jaoks imperatiivne ja reservatsioonideta keeld õigusnormi kohaldada, st rakendada normis sätestatud õiguslikke tagajärgi. Erandina, kui varasemas kohtuasjas on sama normi suhtes juba põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus algatatud, võib kohus tsiviil- või haldusasja menetluse Riigikohtu otsuse tegemiseni peatada (HKMS § 95 lg 3, TsMS § 356 lg 2). Sellisel juhul ei ole aga välistatud ka uue põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine. See võib olla kohane juhul, kui varasema ja hilisema kaasuse tehilolud erinevad oluliselt, andes Riigikohtule võimaluse analüüsida asjasse puutuva normi põhiseaduspärasust erinevate nurkade alt.

69. Normi kohaldamata jätmine ja põhiseadusvastaseks tunnistamine peavad selgelt nähtuma vastava lahendi resolutsioonist (KrMS § 319 lg 6, TsMS § 632 lg 2, HKMS § 162 lg 2, PSJKS § 11 lg 3).

70. Põhikohtuasi või sellega seotud menetlusküsimus tuleb kohaldamata jätmise korral lahendada ilma põhiseadusvastase normita. Kohaldamata jäetud õigusnorm ei saa põhikohtuasjas enam olla riigivõimuaktide ega muude õigusriivete (nt isiku karistamise, temalt rahasumma nõudmise või talle tehtud ettekirjutuse) aluseks. Rakendada võib muid vaidlusaluse juhtumi kohta käivaid norme, mille kohaldamist põhiseadusvastane norm midu takistaks (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 26; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 33; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 54). Kui kohaldamata jätmise tulemusel tekib õigusesse lünk, tuleb see võimaluse korral täita analoogia korras lähedasi norme kaasusele üle kandes,

muudel juhtudel aga vahetult PS või õiguse üldpõhimõtteid konkretiseerides ja rakendades ning lähedaste asjade kohtupraktikat arvestades (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 94; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p-d 125, 130–131).

71. Kohaldamata jätmisega ei muutu asjasse puutuv norm kehtetuks ning on teistes kohtuasjades endiselt kohaldatav, kui neid lahendavad kohtukoosseisud normi põhiseadusvastaseks ei pea või kui teistsuguste tehilude tõttu ei vii sama norm teistes asjades põhiseadusvastase tulemini. Samuti ei takista õigusnormi kohaldamata jätmise isikutel ega asutustel normist lähtumist tsiviilkäibes ega haldusmenetluses. Põhiseadusvastasuse lõpliku ja kõigile siduva kindlakstegemise pädevus on vaid Riigikohtul.

3) Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine

72. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise kohustus on õigusnormi põhiseadusvastaseks tunnistamise ja selle kohaldamata jätmisega kohtule **kaasnev kohustus**. Ilma järelevalvemenetlust algatamata on põhiseadusvastase, kuid kehtiva normi kohaldamata jätmise lubamatu. See võtaks Riigikohtult kui põhiseaduskohtult võimaluse anda normi põhiseaduspärasuse kohta lõplik hinnang. Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise kohustus ei sõltu ka nt sellest, kas lisaks konkreetsele põhiasjale võib veel leiduda kaasusi, kus vaidlusalune norm oleks asjasse puutuv (nii ka J-R. Sieckmann, S. Kessal-Wulf. H. von Mangoldt jt (toim). Grundgesetz. 3. kd, 2018, art 100 änr 7). Uue järelevalvemenetluse algatamiseks ei ole alust, kui norm on **juba kehtetuks tunnistatud** selle redaktsiooni osas, mida tuleks muidu põhikohtuasjas kohaldada.

73. Kuigi PSJKS § 9 kohaselt saab konkreetse normikontrolli menetlus alguse esimese või teise astme kohtu lahendist, mis tehakse haldus-, tsiviil-, kriminaal- või väärteloasjas, on selle näol tegemist **eraldiseisva (vahe)menetlusega**, mis on reguleeritud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses (RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33, p 13). Selle menetluse esemeks on üksnes õigustloova akti põhiseaduspärasus.

74. Põhiseaduslikkuse järelevalve võib algatada nii **otsuse** kui ka **määrusega**, sõltuvalt sellest, mis liiki lahendi tegemisel taotluse esemeks olev norm asjasse puutub (komm 15). Vastav otsus või määrus loetakse ühtlasi konkreetse normikontrolli taotluseks ning seda tuleb kohtul põhjendada. Kohus peab näitama argumendid, miks ta on veendunud normi asjakohasuses ja põhiseadusvastasuses, mh peavad tõendite alusel olema tuvastatud faktilised asjaolud, millel taotleva kohtu põhjendused rajanevad.

4) Põhiseadusvastase lünga ületamine

75. Põhiseadusvastase lüngaga on tegemist, kui n-õ tavapäraste õigusteaduslike meetoditega – tõlgendamise ja analoogiaga – ei ole kohtuasi lahendatav. Põhiseadusvastast lünka ei saa kohus „kohaldamata jätta“, tal tuleb selle asemel põhiseadust konkretiseerida (komm 124). Sellise käigu võib kohus nii nagu ka seaduse kohaldamata jätmise puhul teha vaid põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatades (PSJKS § 4 lg 1, § 9 lg 1; RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 63).

III. Normikontroll EL õiguse toimealas

76. Vaieldav on, kas ja millistel tingimustel on põhiseaduslikkuse järelevalve võimalik riigisiseste õigusaktide üle, mis võtavad üle Euroopa õigust, või mille kohaldamist kaudsemalt mõjutavad EL õiguse normid või põhimõtted. PS hooletul kohaldamisel võivad siin tekkida vastuolud, sest EL õiguse (nt direktiivi) ja PS suunised võivad olla vastassuunalised või sisaldada seadusandja otsustusõigusele erineva ulatusega piiranguid, nt põhiõiguste harta võib välistada meetme, mida PS lubaks. Konfliktide vältimiseks on nii Eestis kui mujal seni rakendatud kontrollieseme ja -pädevuse **lahutatuse põhimõtet**. Selle kohaselt on põhi-seaduskohtud suuremal või vähemal määral hoidnud end tagasi õigusaktide kontrollimisel ja PS kohaldamisel EL õiguse mõjuväljas (Saksa Liidupõhiseaduskohtu määrus 22.10.1986, 2 BvR 197/83: Solange II; Prantsuse Konstitutsiooninõukogu otsus 26.07.2018, 2018-768; Itaalia Konstitutsioonikohtu otsus 23.01.2019, 20/2019).

77. Ka Riigikohus on varem olnud jäigal seisukohal, et riigisisene norm, mis on vastuolus EL õigusega, ei saa põhikohtuasja lahendamisel kohaldamisele tulla, sõltumata põhiseaduspärasusest, mistõttu see ei ole konkreetse normikontrolli kontekstis asjasse puutuv. Selle arusaama järgi tuli normi õiguspärasuse kontrolli alati alustada kooskõlast EL õigusega. Põhiseaduslikkuse järelevalvet on Riigikohus EL õigusega seotud sätte suhtes pidanud rakendatavaks ennekõike olukordades, kus vaidlustatud on sätte formaalne põhiseaduspärasus, samuti olukordades, mida EL õigus ei reguleeri või kus EL õigus jätab liikmesriigile otsustusruumi. EL õigusega jäetud otsustusõiguse kasutamisel on Eesti seadus- ja määrusandja lisaks EL õiguse üldpõhimõtetele seotud PS-ga (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p-d 42–43; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 27; RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p-d 29–37; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 15 koos täiendavate viidetega; RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p-d 38–39; vt ka juba RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06, p 35).

78. EL õigusest aga ei tulene põhimõttelist keeldu kohaldada riigisiseseid põhiõigusi või muud põhiseaduslikku materjali EL õiguse toimealas. Olukorras, kus liikmesriigi tegevus ei ole täiel määral reguleeritud liidu õigusega, kuid kus siiski rakendatakse liidu õigust, on riigi ametiasutustel ja kohtutel õigus kohaldada põhiõiguste kaitse riigisiseseid standardeid, tingimusel, et see ei kahjusta **ELPH-s ette nähtud kaitse taset ega liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust** (EKo C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 26.02.2013, p 29; EKo C-399/11, *Melloni vs. Ministerio Fiscal*, 26.02.2013, p 60). EK on siiski manitsenud, et riigisiseste põhiõigusstandardite niisugune kohaldamine on mõeldav ainult siis, kui ülevõetavate sätetega ei taotleta täielikku ühtlustamist. Hartas ettenähtud põhiõiguste kaitse tuleb direktiivi ülevõtmisel aga tagada, olenemata liikmesriigile jäetud kaalutusruumist (EKo C-476/17, *Pelham jt*, 29.07.2019, p-d 79 ja 81).

79. Åkerberg Franssoni ja Melloni lahendite jälgedes tõdes ka RKÜK 2015 „Taastuvenergia tasude“ asjas, et õigusakti mis tahes puutumus EL õigusega ei takista õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli. „Mingil juhul ei keela Euroopa Liidu õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu Euroopa Liidu

õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust.“ Üldkogu ei pidanud siin vajalikuks hinnata seaduse kooskõla EL õigusega või abstraktselt Eesti seadusandja otsustusruumi ulatust, vaid tõdes, et konkreetsel juhul polnud ohtu, et riigisisised omandikaitse sätted ohustaks kuidagi EL õigust (RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p-d 81–83).

80. Riigikohtu kolleegiumid on mõnel hilisemal juhul endiselt pidanud oluliseks selgitada enne põhiseaduspärasuse hindamist välja liikmesriigi kaalutlusruumi ulatus (RKHKo 04.11.2015, 3-3-1-48-15, p 15). RKPJK pidas sel eesmärgil hiljuti vajalikuks taotleda eelotsust, viidates 2008. a RHS lahendile, kuid mitte analüüsides, kas vaidlusaluse normi (puudega isiku vanglateenistusse võtmise absoluutse keelu) kehtetuks tunnistamise välistaks Åkerberg Franssoni ja Melloni kriteeriumid (RKPJKm 24.10.2019, 5-19-29/18, p 43).

81. ELPH jõustumine ja Euroopa Kohtu lai arusaam harta kohaldamisalast (EKO C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 26.02.2013, p 21) on sundinud ka teiste liikmesriikide kohtuid enesepiirangu põhimõtet revideerima. Jätkuv tendents on põhiõiguste üha süvenev euroopastumine, mida väljendab teiste seas nt andmekaitse üldmäärus. Separatsioonipõhimõttest kinnihoidmisel kaasneks sellega põhiseaduskohtute pädevuse pidev kahanemine. Neist arengutest ajendatuna hoiatas Saksa Liidupõhiseaduskohus esmalt terrorismivastase andmetöötamise asjas, et harta kohaldamise edasise laiendamise korral võib kõne alla tulla kaitseklausli *ultra vires*-doktriini aktiveerimine (otsus 24.04.2013, 1 BvR 1215/07, p 91). Hiljutistes lahendites „Õigus unustamisele I ja II“ loobus aga põhiseaduskohus enesepiirangust pädevuse küsimuses. Nüüdsest peab põhiseaduskohus end pädevaks lahendama individuaalkaebusi mis tahes riigisisese õigusakti peale ka EL õiguse toimealas, sõltumata sellest, mil määral liidu õigus determineerib riigisisese seaduse sisu. Liikmesriigi seadusandja otsustusruumi korral on PS kohaldatav paralleelselt hartaga, järgalt determineeritud direktiiv korral aga on kontrollistandardiks ainult põhiõiguste harta (Saksa Liidupõhiseaduskohtu otsus 06.11.2019, 1 BvR 16/13 ja 1 BvR 276/17).

82. Euroopa Kohus on veel selgitanud, et liikmesriigi kohtuid ei saa kohustada taotlema ega ootama liidu õigust rikkuva sätte **eelnevat kõrvaldamist** seadusandlikul teel või muu põhiseaduslikkuse menetluse kaudu (EKO C-378/17, *An Garda Síochána*, 04.12.2018, p 50). Pole siiski selge, kas riigisisese normi liidu õigusel põhineva kohaldamata jätmisega paralleelselt on välistatud põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine Eestis kehtivate tingimustel, kus kohus ei pea ära ootama Riigikohtu lõplikku otsust põhiseaduspärasuse küsimuses.

83. PS toimealas on ka EL õigusega vastuolus olev riigisisene õigustloov akt. PS taandub PSTS § 2 alusel vaid niivõrd, kuivõrd see on vajalik EL õigusest tuleneva kohustuse täitmiseks ja kollisiooni vältimiseks (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p-d 14–16). Kuigi õigustehniliselt ja formaalselt on võimalik õigusnormi asjasse puutumatus EL õiguse rikkumise korral põhjendada, läheks see paljudel juhtudel vastuollu PS § 152 sisu ja mõttega. PS § 152 lg 2 eesmärk on põhiseadusvastane norm õiguskorrast kaotada, mitte ainult konkreetse asja lahendamisel tõrjuda. PSTS § 2 valguses tuleks PS § 152 kohaldada maksimaalsel võimalikul määral, mida lubavad aluslepingud. Ühisosa ulatuses, milles PS ja ELPH on teineteisega kooskõlas, ei ole vähimatki alust ega vajadust PS kohaldamata jätta.

84. Asjakohane oleks selles küsimuses mõnda astmekohtu otsustusruumi. Kui riigisisene seadus on selges vastuolus direktiiviga ja põhiseaduspärasus pigem kaheldav või vaieldav, tuleks seadus jätta kohaldamata ilma normikontrollita, tuginedes direktiivile. Kui seadus on selges vastuolus PS-ga, ent vastuolu EL õigusega, nt direktiivi või ka ELPH-ga, on kaheldav ning PS kohaldamine ei kahjustaks EL õiguse ülimuslikkust, ühtsust ega terviklikkust, peaks kohus algatama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ja Riigikohus taotluse ka lahendamata. Põhiasja lahendaval kohtul ei saa aga keelata normikontrolli asemel ka eelotsuse küsimist liidu õiguse tõlgendamiseks.

85. Kaheldav on ka, kas liikmesriigi otsustusruumi puudumine (valdkonna täielik ühtlustamine) sobib praktikas põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise kriteeriumiks. Otsustusruumi ulatus on suhteline suurus. Selle piiride abstraktse otsimise vajadus võib suunata kohtuid tegelema tarbetute küsimustega, praktilisem oleks kohtul kohe selgitada, kas PS kohaldamine tooks kaasa liidu õiguse rikkumise, st taandada otsustusruumi küsimus Åkerberg Fransoni ja Melloni kriteeriumide rakendamiseks.

C. Õigusakti kehtetuks tunnistamise pädevus

I. Eeldused

86. Riigikohus on PS § 152 lg 2 alusel abstraktse ja konkreetse normikontrolli menetluses pädev lahendama vaidlust mis tahes õigustloova akti (eespool komm 17 jj) või selle andmata jätmise põhiseaduspärasuse (õiguskantsleri puhul RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 115) üle ning põhiseadusvastasuse korral tunnistama õigustloova akti kehtetuks. Riigikohtu pädevust ega talle esitatavate taotluste lubatavust (komm 88 jj) ei välista vaidluse poliitiline iseloom (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 141). Poliitika peab kuuletuma PS-le. Seadusandja otsustusruumi ulatus võib aga mõjutada põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsust (komm 106 jj).

87. Õigustloova akti kehtetuks tunnistamiseks peab olema esitatud lubatav ja põhjendatud taotlus. Taotluse lubatavuse ja põhjendatuse eeldusi on võimalik täpsustada seadusega (PSJKS). Taotlus määrab normikontrolli vaidluse eseme (RKPJKo 31.05.2004, 3-4-1-7-04, p 23). Viimane on oluline põhiseaduslikkuse järelevalve asja piiride määratlemisel ning korduvtaotluste lubatavuse selgitamisel. Taotluse eseme piiritlevad taotluse nõue ja alus. Nõue näitab ära õigustloova akti või selle osa, mille põhiseadusvastasuse kontrolli taotleja Riigikohtult palub. Taotluse aluseks on asjaolude kogum, mille pinnalt taotlus esitatakse. Konkreetse normikontrolli puhul piiritlevad taotluse aluse põhikohtuasja tehiohud. Abstraktse normikontrolli puhul on taotluse alus laiem ning seisneb taotleja poolt esile toodud põhi-seadusliku probleemiga seonduvas olustikus.

1) Taotluse lubatavus

88. **Vabariigi Presidendil** on õigus PS § 107 lg 2 ja PSJKS § 5 alusel jätta välja kuulutamata Riigikogus vastuvõetud seadus ning pöörduda abstraktse normikontrolli taotlusega Riigikohtusse, kui Riigikogu võtab väljakuulutamata seaduse muutmata kujul uuesti vastu.

Presidendi taotlus on lubatav üksnes juhul, kui PS § 107 lg 2 teises lauses sätestatud kohtueelne menetlus tagab parlamendile sisulise võimaluse seadus üle vaadata ja PS-ga kooskõlla viia. Kuigi seaduse välja kuulutamata jätmise otsuse ja Riigikohtule esitatava taotluse tekst ei pea olema identsed, ei tohi taotluses esitatud argumendid vähemalt põhilistes küsimustes olla laiemad kui otsuses esitatavad (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p-d 61–62), st otsuse ja taotluse alus peavad kattuma.

89. President saab Riigikohtule esitada seaduse põhiseaduspärasuse kontrollimiseks vaid tervikuna. Mõistagi ei pea seadus selleks tervikuna olema vastuolus PS-ga, vaid piisav on seaduse osa põhiseadusvastasus. President ei saa vaidlustada seadusest alamalseisvaid õigustloovaid akte ega kehtivaid seadusi.

90. Vabariigi President võib seadusandja tegematajätmise vaidlustada siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud. Vaidlustada ei saa norme, mille Vabariigi President on varem mõnes teises seaduses juba välja kuulutanud. Sellisel juhul vaidlustatakse sisuliselt juba kehtiva seaduse kooskõla PS-ga (RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 18; RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 46).

91. Õiguskantsleril on õigus esitada Riigikohtule abstraktse normikontrolli taotlus mis tahes õigustloova akti või selle sätte, samuti alla kirjutatud välislepingu või selle sätte peale (PS § 142 lg 2; PSJKS § 6 lg 1 p-d 1–4). Ka õiguskantsleril tuleb taotluse esitamiseks läbida kohtueelne menetlus, st teha ettepanek õigustloova akti PS-ga kooskõlla viimiseks. Taotluse ese ei tohi olla laiem kui ettepanek (RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p-d 50–51; RKPJKm 10.05.2013, 3-4-1-3-13, p-d 27–30; RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 19; RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-6/94, p 4).

92. Kohtutel on õigus algatada konkreetse normikontrolli menetlus vastavalt PS § 15 lg-le 2 ja § 152 lg-le 1 (vt komm 7 jj).

93. KOVü volikogul on PSJKS §-ga 7 antud abstraktse normikontrolli algatamise õigus seoses seaduste ning Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrustega, kui need on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Nende tagatiste all peetakse silmas iseäranis PS § 154 lg-s 1 sätestatud omavalitsusüksuste enesekorraldusõigust – õigust otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt (vt ka KOKS § 2 lg 1 ja § 6 lg 1). Selle põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Muu hulgas hõlmab see planeerimisautonoomia, õiguse otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil. See ei tähenda siiski, et enesekorraldusõigust riivaks igasugune negatiivne mõju kohalike küsimuste iseotsustamisele, sh piirav toime kohaliku elukeskkonna kujundamisele (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 48 jj; RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 22).

94. KOVü poolt vaidlustatav õigustloov akt peab olema avaldatud, võib, aga ei pruugi olla jõustunud. Taotluse, sh selle põhjenduste üle peab volikogu hääletama ja taotlust peab toetama volikogu koosseisu enamus (KOKS § 45 g 5 ls 2; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 44; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-17/13, p 62; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p 51; RKPJKm 13.01.2017, 3-4-1-18-16; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 81).

95. **Individaalkaebus.** Ehkki seadus ei sätesta otsesõnu võimalust esitada Riigikohtule individuaalne põhiseaduslikkuse järelevalve kaebus, saab isik Riigikohtu praktika kohaselt erandjuhul pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole, kui tal ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust enda õiguste kohtulikule kaitsele (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 17; RKPJKm 06.05.2019, 5-19-9/2, p 11). Pole selge, kas individaalkaebust võib esitada ka puhtal kujul normikontrollikaebusena või peab isik esmajoones vaidlustama õigustloova akti rakendamist enda suhtes, mille puhul on vajadusel võimalik kontrollida ka asjasse puutuva õigusnormi põhiseaduspärasust. Asjas 3-1-3-10-02 taotles isik enda vabastamist vanglakaristuse kandmisest ning Riigikohus kontrollis seda takistava seaduse põhiseaduspärasust (vt ka § 15 komm-d).

2) Taotluse põhjendus

96. Mis tahes normikontrollitaotluse rahuldamiseks peab õigusnorm või selle andmata jätmine olema Riigikohtu hinnangul **põhiseadusvastane**.

97. Riigikohus ei ole seotud menetlusosaliste esile toodud asjaolude ega juriidiliste seisukohtadega PS kohaldamisel. Riigikohus võib normi põhiseaduspärasuse hindamisel tugineda ka õiguslikele argumentidele, mida taotleja ega teised menetlusosalised ei ole esitanud, kuid ei või analüüsida vaidlusaluse õigustloova akti sätteid, mida ei hõlma taotluse nõue (PSJKS § 14 lg 1).

98. PS § 152 lg 2 kasutatud vormel „**vastuolus selle sätte ja mõttega**“ viitab Riigikohtu pädevusele tõlgendada PS, jõudmaks selle tegeliku sisuni, mis võib lahkneda teksti pinnalt tekkinud esmamuljest. Muu hulgas on PS tõlgendamisel eriline roll õiguse üldpõhimõtetel. Demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete (PS § 10) kehtivus tähendab, et Eestis kehtivad need õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis. Riigis, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, kehtivad õiguse üldpõhimõtted. Seetõttu on seadus, mis on vastuolus nende põhimõtetega, vastuolus ka PS-ga (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94).

99. Põhiseadusvastaseks ei pruugi olla alust tunnistada kõiki õigustloova akti **osasid**, mida Riigikohus luges taotluse lubatavuse kontrollimisel asjasse puutuvaks või mida abstraktse normikontrolli taotlusega vaidlustati. Kõik õigustloova akti osad, mille suhtes taotlus rahuldatakse, peavad olema põhiseadusvastased.

100. Ka Riigikohus peab põhiseadusvastasuse küsimuses jõudma **veendumusele** ega saa tugineda kahtlustele. Põhiseaduspärane tõlgendus välistab lisaks taotluse lubatavusele

ka selle põhjendatuse (komm 45) Seda on oluline arvestada eriti abstraktse normikontrolli puhul, kus põhiseaduspäraseid tõlgendusvõimalusi asjasse puutuvuse testi raames ei selgitata. Õigustloova akti põhiseadusvastasuse tuvastamine on võimalik ka alles tulevikus toimuda võiva põhiõiguste rikkumise tõttu, kui rikkumine on piisavalt tõenäoline. Samas on väidetava rikkumise tõenäosuse hindamine seda keerukam, mida kaugemas tulevikus see võib toimuda ja mida rohkem erinevaid asjaolusid tuleb rikkumise võimalikkuse hindamisel arvesse võtta. Arvestada tuleb ka seadusandja võimalusi reageerida olukorra halvenemisele tulevikus (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p-d 52, 54 ja 88; RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-60-14, p-d 17–18).

101. Õigusnormi kehtestamata jätmine on põhiseadusvastane siis, kui eksisteerivad piisavalt piiritletud tehilolud, mida saaks õigusaktiga reguleerida, ning samas on seadus- või määrusandja kohustatud olukorda reguleerima. Lüngad on õiguskorras tavalised ja paratamatud, mis tahes normi puudumine ei tähenda põhiseadusvastasust. Lünk on põhiseadusvastane, kui seda ei saa ületada tõlgendamise ega analoogiaga, ent kohustus olukorra reguleerimiseks tuleneb PS-st. Selline kohustus eksisteerib, kui PS (määruse puhul ka seadus) näeb ette selgesõnalise etekirjutuse õigusnormi kehtestamiseks või kui ilma normita ei ole võimalik põhiõigusi realiseerida või kaitsta või kui regulatsiooni puudumine loob õiguskindluse põhimõtet rikkuva selgusetuse (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 37).

102. Abstraktse normikontrolli puhul piisab taotluse rahuldamiseks õigustloova akti objektiivselt põhiseadusvastasusest, st norm ei pea rikkuma ühegi konkreetse isiku õigusi. Objektiivne põhiseadusvastasus võib võrsuda nii avalikku kui erahuvi kaitsvast põhiseadusnormist või -printsibist, põhiõiguste puhul nii nende objektiiv- kui subjektiiv-õiguslikust dimensioonist. Abstraktses normikontrollis tuleb silmas pidada tõsiasja, et õiguslik regulatsioon peab olema vajalikul määral üldistav ega saa väga täpselt arvestada iga regulatsiooniga hõlmatava võimaliku üksikjuhtumiga (RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 25). Taotluse rahuldamiseks on vajalik tõsikindel või piisavalt tõenäoline hüpoteetiline olukord, mille puhul õigusnormi kohaldamine viiks vältimatult põhiseadusvastase tulemini (vrd RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p-d 54, 87, 134.3 ja 142), seda ka siis, kui taolisi olukordi esineks harva. Riive raskuse hindamisel tuleks abstraktse normikontrolli puhul arvestada ka paljude isikute õiguste riivete kumulatsiooni.

103. Konkreetse normikontrolli eesmärgina on Riigikohus näinud eelkõige menetlusosaliste põhiõiguste kaitset. Samal ajal teenib konkreetse normikontrolli menetlus ka avalikku huvi selgitada välja ja eemaldada õiguskorrast sellised normid, mis on PS-ga vastuolus (RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33, p 11; vrd RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08, p 15). Sellest tulenevalt hindab Riigikohus konkreetse normikontrolli raames normi PS-le vastavust esmalt vaid põhikohtuasja asjaolude põhjal, kontrollides põhiõiguste puhul, kas konkreetse menetlusosalise puhul on tema õigust proportsionaalselt piiratud (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 57; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 53; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p-d 84–85). Kui konkreetsest kohtuasjast võrsunud taotlus on selle tehilolude valguses põhjendatud, võib Riigikohus oma otsuse toimet laiendada ka sarnastele olukordadele (komm 59).

104. EL õiguse arvestamine. Õigustloova akti kehtetuks tunnistamine ei tohi kahjustada EL õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust (EKo C-617/10, *Akerberg Fransson*, 26.02.2013, p 29; EKo C-399/11, *Melloni vs. Ministerio Fiscal*, 26.02.2013, p 60; RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p-d 81–83). Kui PS keelab nt isikuandmete avaldamist või teose kasutamist lubava õigusnormi kehtestamise, mida aga EL õigus nõuab, siis taandub PS. Põhiõiguste puhul võiks Riigikohus sellises olukorras küll mõnda põhiõiguse (toodud näidete puhul privaatsuse ja autoriõiguste) riivet, kuid see riive tuleb EL õiguse alusel lugeda põhiseaduspäraseks, kui EL õiguse kohustav norm on kehtiv. Kahtluse korral on ka Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve asja arutamisel võimalik Euroopa Kohtult taotleda eelotsust, et veenduda EL õigusakti kehtivuses, sh kooskõlas ELPH-ga (ELTS art 267).

105. Praktika puudub küsimuses, kuidas lahendada PS aluspõhimõtte ja EL õiguse kollisioon. PSTS § 1 oleks võimalik kohaldada kaitseklauslina, mis välistab Eesti õigusruumis EL õiguse ülimuslikkuse PS aluspõhimõtete rikkumise korral. EL õiguse kohaldamata jätmine tähendaks siis küll liidu õiguse põhimõtete rikkumist, kuid PS vaatevinklist ei oleks sellel rikkumisel tähtsust. Tuleb arvestada, et EL õigus kehtib Eestis PS ja selle täiendamise seaduse toel, mitte PS ei pea kehtimiseks otsima alust EL õigusest.

3) Kontrollitihedus

106. Normikontrolli taotluse sisulise lahendamise tulemus sõltub suuresti kontrolli rangusest ehk tihedusest ehk intensiivsusest (M. Ernits. Põhiseaduse § 152 kamm 41 jj. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Juura 2017). Kontrollitihedus näitab ära, kui suured kahtlused tuleb Riigikohtul kõrvaldada, et vaidluse all oleva õigusnormi materiaalses põhiseaduspärasuses veenduda. See omakorda varieerub, tulenevalt asjaomasest põhiõigusest, selle riive intensiivsusest, õigusaktiga reguleeritavast eluvaldkonnast ja muust taustsüsteemist.

107. Riigikohtu seisukohtadest joonistub välja kolm kontrollitiheduse põhiastet. Sarnane jaotus kehtib üldjoontes halduskohtumenetluses haldusotsuste kontrollitiheduse puhul (§ 15 kamm-d).

108. Range täiskontroll on põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas rakendatav jäikade, reegli iseloomuga põhiseadus- ja volitusnormide puhul, mis ei jäta seadus- või määrusandjale otsusruumi, samuti olukordades, kus õigusakti andja on ületanud piire väljaspool oma otsustusruumi või kehtestanud õiguste piiranguid ilma seadusliku aluseta, nt kehtestanud määruse ilma volitusnormita (vrd nt varasest praktikast RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-8/94; RKPJKo 13.06.1994, III-4/A-4/94; RKPJKo 18.02.1994, III-4/A-3/94; RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-2/94; vrd nt RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p-d 124–125, 131 jj). Nende piiride kindlakstegemisel ja rakendamisel on Riigikohus pädev täies mahus hindama vaidlusaluseid küsimusi, andmata prioriteeti õigusakti kehtestaja hinnangutele.

109. Praktikas domineerib põhiseaduslikkuse järelevalves **ratsionaalsuse** ehk **mõistlikkuse test**, mis enamasti võtab PS § 11 teisest lausest tulenevalt kolmeastmelise proportsionaalsuse testi kuju. Proportsionaalsust hinnatakse enamiku põhiõiguste, eriti vabadusõiguste riivete puhul (nt vahistatu ja tema perekonnaliikmete kokkusaamistega seoses, perekonna-põhiõiguse puhul seoses elamisloa andmisest keeldumisega RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 65 jj; RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 60 jj; Kaitseväge poolt teabe varjatud kogumise-ga seoses RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 112; omandi puhul RKPJKo 21.06.2019, 5-19-28/10, p 78; seoses suitsetamise keelamisega RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p-d 54–60). Selleks selgitab kohus üksikasjalikult välja riive eesmärgi legitiimsuse ning riive sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse (vt RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15). Proportsionaal-suse hindamisel ei ole Riigikohus seotud ühegi menetlusosalise, ka mitte seadusandja õiguslike seisukohtadega ega pea eeldama õigusakti andja hinnangute ja prognooside õigsust. Teisalt ei tohi Riigikohus asuda sisustama seadusandja otsustusruumi, st hakata ise langetama poliitilisi valikuid olukorras, kus mitu lahendust on otsustusruumi tõttu põhiseaduspärased.

110. Ilmselguse ehk meelevaldsuse test kehtib õigusakti andja tavapärasest suurema otsustusruumi korral. Ilmselguse test tugineb PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuletatud riigivõimu teostamise meelevaldsuse keelule. Selle testi läbimiseks peab vaidlusalune meede teenima põhiseaduspärasest eesmärki ning aitama seda saavutada (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p-d 43–44 ja 58; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 88). Seega kujutab ilmselguse test endast proportsionaalsuse testi kärbitud ja vaoshoitud versiooni. Iseäranis on sellele testile omane kohtu vaoshoitus põrkuvate põhiseaduslike väärtuste omavahelisel kaalumisel. Kohus ei analüüsi ka läbi kõiki võimalikke alternatiivne veendumaks abinõu vajalikkuses. Siin eeldab kohus seadus- või määrusandja valikute põhiseaduspärasust ka nende vaieldavuse ja mõõdukate kahtluste puhul, sekkudes õigusakti andja hinnangutesse vaid siis, kui need on ilmselgelt meelevaldsed, nt eiravad olulisi asjaolusid või lähtuvad ebaõigetest faktidest. Selleks et pidada prognoositavat mõju ilmselgeks, peab mõju avaldumise tõenäosus olema suur. Riigikohus ei näinud pensionireformi asjas raskete tagajärgede piisavat tõenäosust vanaduspõhiõigusele (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 52). Määruse puhul on RKPJKo pidanud oluliseks ka menetluslike aspekte: kas Vabariigi Valitsus on hinnanud asjaomase omavalitsusüksuse argumente ja toonud nendega arvestamata jätmisel välja omapoolsed põhjendused (haldusreformi puhul RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p 75).

111. Riigikohtu praktikat analüüsidest tuleb tõdeda, et kontrollitiheduse astmete vahelised piirid on hägusad ja neil on mitmeid modifikatsioone.

112. Ilmselguse testi on rakendatud vaidlustes **riigikorralduse põhimõtete** üle, sh KOV autonoomia üle haldusreformi kaasustes seoses valdade sundliitmisega (RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p-d 59, 66 ja 75; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 87–91), nagu ka PlanS kaasuses seoses riigi eriplaneeringust tulenevate autonoomiapiirangutega (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 80 jj). Samas on RKÜK KOV-dele kohustuste pealepaneku, neile seatud krediidi piirangud ja omavalitsuste põhiseadusliku finantsgarantii järgimise allutanud proportsionaalsuse testile (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 53, 64, 106, 126, 138).

113. Parlamendil on ulatuslik otsustusruum **maksude** kehtestamisel. Kuigi sellega kaasnevad massilised ja ulatuslikud vabadusõiguste riived, on tegemist komplekssete sotsiaal-, majandus- ja eelarvepoliitiliste otsustustega. Maksude mõõdukust aitab tagada ühetaoelisuse põhimõte – sarnases olukorras olevate isikute võimalikult sarnane maksustamine. Maksul puudub otsene vastutasu maksja jaoks. Seepärast piirdub nt maksumäära kohtulikk kontrolli ilmselguse testiga. Maksu saaks tunnistada ülemääraseks, kui sellel oleks ilmselgelt ruineeriv iseloom (üldiselt RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 41; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 61). Muude avalik-õiguslike tasude, nt taastuenergia tasu ja maksuintressi puhul on Riigikohus kontrollinud ka tasu vastavust spetsiifilistele, PS §-st 113 tuletatud nõuetele. Muu hulgas ei tohi avalik-õiguslikud tasud kasvada üle väikese isikute grupi varjatud ja ebavõrdseks maksustamiseks. Need standardid jäävad oma rangusastmelt meelevaldsuse keelu ja proportsionaalsuse põhimõtte vahelisele alale (RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 105 jj; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 116 jj). Seevastu **riigilõivude** puhul kehtib otsese vastusoorituse nõue, mistõttu lõivu vajalikkust ja mõõdukust on võimalik rangelt kontrollida vastusoorituse väärtusest lähtudes (RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p-d 46–48; RKÜKo 06.03.2012, 3-2-1-67-11, p-d 26–28; RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p-d 27–29; RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 23 jj).

114. Ilmselguse test on tavapärase soorituslike, eriti **sotsiaalsete põhiõiguste** puhul. Selgitamaks, kas seadusandja on PS § 28 lg 2 kohaselt isikule taganud piisava abi puuduse korral, hindab Riigikohus vaid seda, kas on ilmselge, et abi liigid, ulatus või andmise tingimused või kord ei taga ilmselgelt, et puudus lakkaks. Samuti on võimalik PS § 28 rikkumine, kui seadusega halvendatakse meelevaldselt selle paragrahvi lg 2 teise lausega tagatud abi ulatust ja tingimusi (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p-d 43–44 ja 58; RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15, p 23). RKPJK on lugenud sotsiaalpoliitiliseks valikuks kohtuniku ametipensioni kaotamise (RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10, p 47). Ka kohtunike palgakujundus on Riigikohtu hinnangul Riigikogu eelarvepoliitiline otsustus ja põhiseadusvastane ainult siis, kui palk ei taga ilmselgelt sõltumatust, erapooletust ja asjatundlikkust või kui palga abil püütakse kohtunikonda mõjutada (RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p-d 43–44). See on problemaatiline, sest ametipalk ega -pension pole tavapärased sotsiaaltagatised, vaid PS § 15 kaitsealas olevad kohtuniku sõltumatuse tagatised, mille riivet tuleks lubada vaid rangetel tingimustel (§ 15 komm-d).

115. Tugevama või nõrgema kujul avaldub mõistlikkuse test üldise **võrdsuspõhiõiguse** (PS § 12 lg 1 ls 1) riive hindamisel, sõltudes mitmest muutujast. Kohus piirdub võrdsuspõhiõiguse puhul üldjuhul küsimusega, kas erinevaks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus, kuid ei piirdu alati ilmselgete vigadega. Mida erinevamalt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid ning mida sarnasemad on võrreldavad grupid, seda kaalukamad peavad olema erineva kohtlemise eesmärgid ja seda rangemalt tuleb kohtul neid eesmärgi hinnata. Üldjuhul ei ole kohtu pädevuses võrdse kohtlemise kaasustes siiski rakendada täiemahulist proportsionaalsuse testi, iseäranis analüüsida, kas eesmärgi saavutamiseks oleks muid alternatiive, mis erinevat kohtlemist kaasa ei too (RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 53; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 68; RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47). Seevastu diskrimineerimiskeelu (PS § 12 lg 1 ls 2) riivet tuleb kontrollida rangelt proportsionaalsuse võtmes.

116. Ilmselguse test võib kõne alla tulla ka:

- rakenduslike küsimuste lahendamisel, millega seonduv riive on väike. Näiteks kaitseväelase koolituskulude hüvitamise asjas oli tegemist küll omandipõhiõiguse riivega kaitseväelaselt koolituskulude tagasinõudmise näol, kuid see puudutas vaid tehnilist detaili (arvestusperioodi). RKPJK ei hakanud hindama ministri valitud kuupõhise arvestusmeetodi vajalikkust, vaid tõdes, et see on „üks võimalikest ja mõistlikest valikutest“ (RKPJKo 04.02.2020, 5-19-44/9, p 20);
- proportsionaalsuse testi mõne elemendi, eriti abinõu mõõdukuse, vahel ka vajalikkuse hindamise faasis, vaatamata sellele, et teisi elemente hinnatakse rangelt (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26/13, p 52).

117. Tavapärasest suuremat vaoshoitust on Riigikohus pidanud vajalikuks üles näidata seadusandja tegevusetuse hindamisel, eriti otsustades selle üle, milline peaks olema põhiseaduslikult nõutava normi täpsem sisu (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 36).

II. Õigusjärelm

1) Õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamine

118. Normikontrolli taotluse põhjendatuse korral tunnistab Riigikohus õigustloova akti või selle osa põhiseadusvastaseks ja – juhul kui tegemist on jõustunud aktiga – ka kehtetuks (PSJKS § 15 lg 1 p-d 1 ja 2). Need otsustused märgitakse Riigikohtu otsuse resolutsioonis, need on siduvad igaühele (*erga omnes*) ning tuleb avaldada Riigi Teatajas (PSJKS § 62 ls 2, RTS § 2 lg 2 p 7). Kui norm on juba kehtetuks tunnistatud või kui selle kehtivus on muul viisil lõppenud, piirdub Riigikohus normi põhiseadusvastaseks tunnistamisega (RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-7/94, p 2). Kui varasem otsus normi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks ei ole vastavalt PSJKS § 58 lg-le 3 veel jõustunud, teeb Riigikohus põhiseadusvastasuse ja kehtetuse kindlaks edasiulatuvalt (RKPJKo 01.02.2018, 5-17-11/10, p-d 16–17). PS ei välista ka muudel juhtudel Riigikohtu otsust, milles piirduakse vaid normi põhiseadusvastaseks tunnistamisega ega tunnistata seda kehtetuks (õiguselgusetu normi puhul RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 37). Sellist lahendit ei võimalda aga tänane PSJKS, kuivõrd selle § 58 lg 3 esimene lause lubab põhiseadusvastase seaduse jätta jõesse maksimaalselt kuueks kuuks (komm 135).

119. Normi põhiseadusvastaseks tunnistamisel on tuvastav ehk deklaratiivne ning kehtetuks tunnistamisel konstitutiivne ehk õigusolusid muudev tähendus.

120. Põhiseadusvastasuse tuvastamisel konstateerib Riigikohus juba eksisteerivat või määraval ajahetkel eksisteerinud õiguslikku tõsiasja. Taotluse rahuldamisel loetakse õigustloov akt olevat olnud põhiseadusvastane *ipso jure* alates hetkest, mil tekkis asjaolude kogum, mis põhiseadusvastasuse Riigikohtu hinnangul põhjustas. Erinevalt põhiasja lahendist normikontrolli algatamisel on Riigikohtu poolt õigustloova akti põhiseadusvastaseks tunnistamisel lõplik ja üleüldine siduv tähendus, mida saab piirata ja täpsustada vaid Riigikohus ise oma otsusega. Kui Riigikohus selliseid reservatsioone pole teinud, tuleb normi põhiseadusvastasusest

lähtuda ka kõigis pooleliolevates ja tulevastes kohtuasjades. Jõustumata õigustloova akti põhiseadusvastaseks tunnistamine välistab akti jõustumise (PSJKS § 14 lg 2).

121. Riigikohtu poolt kehtetuks tunnistatava õigustloova akti juriidiline eksistents lõppeb, see ei tekita enam kellelegi õigusi ega kohustusi ega saa olla riigivõimu teostamise aluseks. Õigustloova akti kehtetuks tunnistamine põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses aga tähendab selle kehtivuse kadumist Riigikohtu otsuse toimet. Põhiseadusvastane õigustloov akt ei ole iseenesest kehtetu ehk tühine, selle siduvus kaob ära alles kehtetuks tunnistamisega (otsuse tagasiulatuva jõu kohta komm 127 jj).

2) Õigustloova akti andmata jätmine

122. Õigustloova akti andmata jätmise peale esitatud normikontrollitaotluse rahuldamisel teeb Riigikohus kindlaks õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse (PSJKS § 15 lg 1 p 2¹). Normi puudumist (lünka) ei ole võimalik kehtetuks tunnistada (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 37).

123. RKPJK on märkinud, et õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse tuvastamisel kohustab Riigikohus sisuliselt seadusandjat normiloomeks (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 26). See seisukoht on vaid metafoorne. Konstitutiivse ettekirjutuse tegemise pädevust Riigikohtul seadusandja suhtes ei ole ning see pole tuletatav ka vahetult PS-st. Põhiseadusvastase lünga puhul piirduvad Riigikohtu volitused siduva tuvastamisotsuse tegemisega. Seadusandja kohustus vajalik akt anda tuleneb sellisel juhul vahetult PS-st (PS § 3 lg 1 ls 1, § 102).

124. Riigikohtu poolt lünga põhiseadusvastaseks tunnistamisel on samas üldkohustuslik mõju, st kõigis asjaomastes õigussuhetes ja kohtuasjades tuleb lähtuda lünga põhiseadusvastasusest ja ületada see põhiseaduspärasel viisil. Sisuliselt tähendab see kohustust lähtuda õigusnormist, mille seadus- või määrusandja on jätnud põhiseadusvastasel viisil andmata. Seeläbi omandab olulise tähenduse Riigikohtu otsuse resolutsiooni sõnastus. Sellest peab nähtuma, millistel asjaoludel on lünk põhiseadusvastane ning millise õigusliku tagajärje oleks õigusakti andja pidanud nendel asjaoludel kehtestama.

125. Kuna seadusandjal on õigussuhete reguleerimisel sageli suur otsustusruum, peab kohus „hädanormide“ sõnastamisel olema vaashoitud, st piirduma põhiseadusliku miinimumiga (RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p-d 43–44). Võimalusel tuleks juhinduda seadusandja kehtestatud regulatsioonist sarnastes olukordades, nt seaduse hilisemas redaktsioonis sätestatust (vt ka RKÜKo 11.06.2013, 3-2-1-27-13, riigikohtunike T. Antoni, H. Kirise ja I. Pilvingu eriarvamus, p 2). Samasooliste isikute perekonnapähiõiguse kaitseks nt ei ole tingimata tarvis legaliseerida nendevahelist abielu, suhted on võimalik korraldada ka kooselu instiituudi või faktiliste peresuhete arvessevõtmise abil. Üldjuhul ei ole Riigikohtu pädevuses ka parlamendile dikteerida seadusloome vormilisi küsimusi, nt millise pealkirjaga seaduses PS-ga nõutav norm peaks olema sätestatud (RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p-d 26, 30).

3) Välisleping

126. Ka põhiseadusvastase (jõustunud või jõustumata) välislepingu puhul piirdub Riigikohus põhiseadusvastasuse tuvastamisega ega või seda tunnistada kehtetuks (PSJKS § 15 lg 1 p 3). Samas on välislepingu põhiseadusvastasuse tuvastamise tagajärg selle riigisisene kohaldamata jätmine mis tahes asjaomasel õigussuhtes ja kohtuvaidluses (PSJKS § 15 lg 3 ls 2). Sellega võidakse küll rikkuda rahvusvahelist õigust, kuid PS kehtivusalal tuleb selle ebakõlaga leppida seni, kuni on leitud võimalus välislepingust vabanemiseks (PS § 123).

4) Otsuse jõustumine ja tagasiulatuv jõud

127. Üldjuhul jõustub Riigikohtu otsus normikontrolli asjades kuulutamisest (PSJKS § 58 lg 2) ja sellel on tagasiulatuv jõud.

128. Kuigi põhiseadusvastane õigusnorm pole tühine, loetakse norm üldjuhul põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamise korral kehtetuks algusest peale ehk *ex tunc*. See tähendab, et kuni Riigikohtu otsuseni peavad isikud võimalikku põhiseadusvastast õigustloovat akti järgima kui kehtivat, pärast Riigikohtu otsuse jõustumist aga lähtutakse fiktsioonist, et norm siiski ei kehtinud, st see ei saanud olla õiguste ega kohustuste, iseäranis riigivõimuaktide juriidiliseks aluseks. See lähendab kehtetuks tunnistatud õigusnorme tühistele, kuid ei võrdsusta neid olukordi täielikult. Riigikohtu otsuse tagasiulatuv jõud pole absoluutne ega too kaasa õigussuhete automaatset ja täielikku restitutsiooni.

129. Tagasiulatuvast jõust tulenevalt võib Riigikohtu otsus õigusnormi kehtetuks tunnistamiseks tuua kaasa normi alusel antud **haldusakti** menetluse uuendamise ja akti kehtetuks tunnistamise (HMS § 44 lg 1, § 66 lg 1). Riigikohtu otsuse tagasiulatava jõu korral osutub ka põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud õigusnormi alusel antud haldusakt tagasiulatuvalt (andmise hetke seisuga HMS § 54 ja HKMS § 158 lg 2 ls 2 mõttes) õigusvastaseks (RKHKo 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 22). Kehtetuks tunnistamine ei tohi aga toimuda automaatselt, vaid puudutatud isikute võimalikku usaldust arvestades (HMS § 66 lg 2 p 2 ja § 67). Ammugi ei muuda alusnormi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamine haldusakti tühiseks.

130. Kui kaebetähtaeg põhiseadusvastaseks tunnistatud õigusnormi alusel antud haldusakti vaidlustamiseks pole veel möödunud, on õiguslikult puudutatud isikul võimalik haldusakt vaidlustada ja kaebus tuleb haldusakti õigusliku aluse tagasiulatava äralangemise tõttu rahuldada. Õigusnormi põhiseadusvastaseks tunnistamine ei käivita aga uuesti kaebetähtaega haldusakti vaidlustamiseks ning see ei saa ka olla kaebetähtaja ennistamise aluseks, sest asjaolu, et Riigikohus polnud veel teinud otsust normi põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, ei takista haldusakti tähtaegset vaidlustamist ega ühes sellega ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist.

131. Tagasiulatavalt põhiseadusvastaseks tunnistatud normi alusel tehtud kohtulahendi peale on võimalik esitada **teistmisavauldus** (HKMS § 240 lg 2 p 7, KrMS § 366 p 6, TsMS § 702 lg 2 p 7), kuid ka selle lahendamisel tuleb arvestada menetlusosaliste huve laiemalt, st kohaldatud normi põhiseadusvastasus ei tingi alati ja tingimusteta kohtulahendi tühistamist (RKÜKo 10.03.2008, 3-3-2-1-07, p-d 19–20).

132. Enne Riigikohtu tagasiulatava jõuga otsuse kuulutamist algatatud pooleliolevates kohtuasjades tuleb põhiseadusvastaseks tunnistatud norm jätta kohaldamata (PS § 15 lg 1 ls 2 ja § 152 lg 1).

133. Isikutel võivad tagasiulatava jõu tõttu tekkida varasema perioodi osas ka mitmesugused muud nõuded, sest ära võib langeda kohustuse alus või õiguse piirang (nt õigus saada kõrgemat pensioni, mille põhiseadusvastane norm välistas, RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 130).

134. Õigusnormi põhiseadusvastaseks tunnistamine võib kaasa tuua **kahju hüvitamise** (RKÜKo 10.03.2008, 3-3-2-1-07, p 20). Vahetult õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine on võimalik vaid piiratud tingimustel (RVastS § 14 lg 1; vt ka § 25 komm-d). Üldistel alustel tuleb hüvitada kahju, mis on tekitatud tagasiulatavalt põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud õigustloova akti alusel antud haldusaktiga või selle alusel tehtud toiminguga (RVastS § 14 lg 2; RKHKo 18.06.2020, 3-16-1903/69, p 22). Vahetult põhiseadusvastase õigustloova akti alusel tehtud varalised sooritusel, sh avalik-õiguslikud tasud muutuvad alusetuks, need tuleb põhimõtteliselt tagasi täita. Tagastusnõue võib aga olla piiratud nt nõude esitamise tähtajaga või aegumistähtajaga või põhiseadusvastaseks tunnistatud normi alusel antud haldusakti jätkuva kehtivusega (nt MKS § 33 lg 4 ja § 101 lg 2; RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p-d 34–35; kohtulõivude puhul nt RKÜKm 02.04.2013, 3-2-1-140-12).

135. Otsuse kohene ja eriti selle tagasiulatav toime võivad tekitada õigusliku vaakumi ja kahjustada õiguskindlust ning põhjustada seeläbi põhiseadusvastasest normist tulenevaga võrreldes veelgi suurema ebaõigluse ja PS rikkumise. Iseäranis tsiviil- ja haldusasjades on olukordi, kus põhiseadusvastase normi kohene ja ulatuslik kehtetuks tunnistamine, eriti aga sellise otsuse tagasiulatav jõud kahjustaks paljude isikute positsiooni, tooks kaasa üllatuslikud võlakohustused või varaliste soorituste ulatusliku tagasitõimimise jne. Tulenevalt PS §-st 10 ja PSJKS § 58 lg-st 3 on Riigikohtul seetõttu võimalik **lükata otsuse jõustumine edasi** kuni kuue kuu võrra ning **otsuse tagasiulatavat jõudu piirata** (PSJKS § 58 lg 3; RKÜKo 10.03.2008, 3-3-2-1-07, p-d 19–20).

136. Otsuse tagasiulatava jõu piiramine tähendab, et normi kehtivust ei loeta kadunuks mitte algusest peale (*ex tunc*), vaid alles Riigikohtu otsuse jõustumisest alates (*ex nunc*). Ühtlasi järeldub sellest, et põhimõttelisele põhiseadusvastasusele vaatamata tuleb normi varasema perioodi osas vaadelda erandlikult põhiseaduspärase **hädaseadusena**. Järelikult tuleb sellist normi Riigikohtu otsusele eelneva ajavahemiku suhtes kohtumenetlustes jätkuvalt kohaldada. Tagasiulatava jõu piiramisel puudub alus kehtetuks tunnistatud õigusnormil rajanevate

kohtulahendite teistmiseks ning varasemate haldusmenetluste uuendamiseks (RKHKo 09.06.2020, 3-14-51567/70, p 13). Samuti pole alust tühistada halduskohtumenetluses niisuguse õigusnormi alusel antud haldusakte, hüvitada seda normi järgides tekitatud kahju või pidada normist muul viisil juhindumist õigusvastaseks.

137. Kui tagasiulatava jõu piirangut rakendatakse konkreetse normikontrolli menetluses, tuleks piirangust põhimõtteliselt teha erand ja tagasiulatuvat jõudu siiski rakendada selle kohtuasja suhtes, millest normikontrolli menetlus võrsus. Vastasel juhul ei täidaks konkreetse normikontrolli menetlus oma põhieesmärki – tagada põhiõiguste kaitse konkreetse kohtuasjas. Mõnel juhul võib olla kohane laiendada erandlikku tagasiulatuvat jõudu ka isikutele, kes on konkreetse normikontrolli põhjistanud kohtuasjaga sarnastel asjaoludel juba kohtusse pöördunud või muul kohasel viisil oma õigust kaitsma asunud ning kelle õiguskaitsemenetlus on alles pooleli (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 79). Seejuures ei ole vältimatut vajadust laiendada tagasiulatuvat jõudu ja tagada teistmine kõigile isikutele, kelle suhtes kohaldatai põhiseadusvastaseks tunnistatud normi juba lõppenud kohtuasjades. Silmas tuleb pidada, et juhtumite asjaolud on erinevad ning sama normi kohaldamine võib eri asjaoludel vahel anda põhiseaduspärase, vahel põhiseadusvastase tulemi (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 79; RKHKo 09.06.2020, 3-14-51567/70, p 14). Seadusandjal on võimalik kehtestada põhiseadusvastaseks tunnistatud normide asemel uus regulatsioon tagasiulatvalt ka isikutele, kelle suhtes kohaldatai põhiseadusvastaseks tunnistatud normi enne Riigikohtu otsuse tegemist (kohtutäituri tasude põhiseadusvastaseks tunnistamisega seoses RKÜKo 25.01.2018, 2-15-17249/49, p 88).

138. Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamisel kehtivad põhiseadusvastaseks tunnistatud normid üleminekuajal, st kuni otsuse jõustumiseni endisel kujul ja neid tuleb kohaldada ka normidega reguleeritud vaidluste lahendamisel. Ka üleminekuajaks on seadusandjal võimalik, vajadusel ka tagasiulatvalt, kehtestada kohasemaid norme. Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamise loogiline järelem on ka selle tagasiulatava jõu välistamine. Kui Riigikohus jätab normi ka veel pärast enda otsuse tegemist „hädaseadusena“ ajutiselt kehtima, siis ammugi ei saa normi kehtivus otsuse toimet kaduda otsuse tegemisele eelnenud ajavahemiku suhtes (seoses teistmisega RKÜKo 10.03.2008, 3-3-2-1-07, p-d 33–35). Pärast üleminekuaja lõppu kaotavad põhiseadusvastaseks tunnistatud sätted kehtivuse ja neid ei tohi enam rakendada (RKÜKo 25.01.2018, 2-15-17249/49, p-d 88–89).

139. Otsuse jõustumise edasilükkamist või tagasiulatava jõu piiramist tuleb põhjendada, näidates ära kohese jõustumise või tagasiulatava jõu kahjulikud tagajärjed ning selgitades, miks nende ärahooldamise vajadus on kaalukam kui huvi kõrvaldada põhiseadusvastase normi kehtivus kohe ja täielikult (vrd RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p-d 56–57). Arvestada võib õigusnormi tagasiulatava jõuga kaasnevat õiguskindluse kahjustamist ning puhkevate kohtuvaidluste eeldatavat hulka. Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamine ei ole põhjendatud avaliku huvi kaitseks, kui asjaomased asutused on olnud määruse seadusevastasusest teadlikud pikemat aega (RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9, p 21).

5) Taaskehtestamise keeld

140. Seadus- ja määrusandjad ei või PS § 152 lg-st 2 tulenevalt taaskehtestada juba põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud õigusakte, ilma et oleks muutunud olustik, millest tingituna norm põhiseadusvastaseks tunnistati. Õigusriigi põhimõttega oleks vastuolus see, kui seadusandja saaks jätta põhiseadusvastase regulatsiooni kehtima sel moel, et kehtestab formaalselt uue, kuid oma mõjult varem kehtinuga võrreldes suuresti samasisulise regulatsiooni, mille Riigikohus on juba põhiseadusvastaseks tunnistanud (RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p-d 50, 96). Samas pole välistatud, et Riigikohus võtab arvesse parlamendi korduvalt väljendatud tahet ja hindab ümber mõningaid varasemas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas võetud seisukohti (RKPJKo 08.11.1996, 3-4-1-2-96, p V).

141. Küll aga ei ole seadus- ega määrusandjal keelatud kehtestada põhiseadusvastaseks tunnistatud normiga sarnast normi uuesti kitsamal kujul, kui seeläbi välditakse Riigikohtu poolt kindlaks tehtud konflikti PS-ga, nt sätestades varasema jäiga normi kaalumist võimaldava või nähes normi kohaldamise ette vaid neil juhtudel, kus põhiseaduslikku probleemi ei teki (vahistatute ja nende pereliikmete pikaajaliste kokkusaamiste näitel RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 82).

6) Taotluse rahuldamata jätmine

142. Normikontrolli taotluse rahuldamata jätmisel jääb vaidlustatud õigustloov akt muutmata kujul kehtima. Ühtlasi loob Riigikohtu negatiivne otsus õiguskindluse, et taotluse nõude ja aluse piirides on õigustloov akt põhiseaduspärane ja kohtuasjades kohaldatav. Väljaspool varasema normikontrolli taotluse nõude ja aluse piire ei takista taotluse rahuldamata jätmine uue põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist.

143. See, et ühe konkreetse normikontrolli asja tehiolel on õigusnorm põhiseaduspärane, ei välista, et mõnes teises kohtuasjas annaks sama normi kohaldamine põhiseadusvastase tulemi (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p-d 52 ja 71; RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16, p 25; RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p11; RKPJKo05.05.2020, 5-20-1/15, p36; RKPJKo16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 136). Korduvas taotluses tuleb hoolikalt põhjendada, milles seisnevad uued asjaolud, mille tõttu tuleb normi põhiseaduspärasust hinnata teisiti kui Riigikohtu varasemas otsuses.

144. Ka abstraktse normikontrolli asjas ei ole võimalik analüüsida õigusnormi põhiseaduspärasust kõigi teoreetiliselt mõeldavate olukordade valguses. Seetõttu säilib ka presidendi või õiguskantsleri taotluse rahuldamata jätmisel igaühel võimalus vaidlustada enda kohtuasjas enda õiguste piirangu aluseks oleva õigusnormi vastavus PS-le (seoses kontrollitava normi piisava selgusega RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 75; RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 64; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 101; sundvõõrandamise näitel RKPJKo 08.11.1996, 3-4-1-2-96, p IV). Lisaks sellele võivad ka pärast abstraktse normikontrolli taotluse rahuldamata jätmist tekkinud või selginenud asjaolud anda põhjust hinnata normi põhiseaduspärasust teisiti. Seega ei ole välistatud ka sama normi suhtes uue abstraktse normikontrolli taotluse esitamine uuel alusel (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 143).

145. Uued asjaolud ei anna alust Riigikohtu otsust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas teista (RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16, p 14; RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p-d 26–29).

PARAGRAHV 153

Kohtunikku saab ametisoleku ajal kriminaalvastutusele võtta ainult Riigikohtu ettepanekul Vabariigi Presidendi nõusolekul.

Riigikohtu esimeest ja liikmeid saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

1. Paragrahv sätestab kohtunike immuniteedi, eristades seejuures esimese ja teise astme kohtunikke (lg 1) ning riigikohtunikke, sh Riigikohtu esimeest (lg 2). Sätte eesmärk on kohtute kui põhiseadusliku institutsiooni kaitse (vt ka RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27). Erinevalt Riigikogu liikmest ja samamoodi nagu Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri ja õiguskantsleri puhul ammendub kohtunike PS-ga tagatud immunitet üksnes kriminaalvastutusele võtmise erikorraga (vt ka RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22). Kriminaalvastutusele võtmise mõiste kohta vt § 76 komm 13. Seadusandja on kohtunike immuniteedi ulatust võrreldes PS-s sätestatuga siiski laiendanud, nähes ette erikorra ka kohtunike suhtes mõnede menetlustoimingute tegemiseks (vt komm 3). Immunitet kehtib kohtuniku kogu ametiaja vältel, olenemata sellest, kas kuriteokahtluse esemeks olev tegu on pandud toime enne tema volituste tekkimist või ametisoleku ajal (KrMS § 375 lg 2).

2. Kohtunike kriminaalvastutusele võtmise erikord on sätestatud KrMS 14. ptk-s ja KS § 3 lg-tes 3–4, riigikohtunike osas kohaldatakse ka RKKTS 18. ptk. Selle korra kohaselt saab Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku kohta süüdistusakti koostada ainult õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul; esimese või teise astme kohtuniku kohta saab süüdistusakti koostada ainult Riigikohtu ettepanekul ja Vabariigi Presidendi nõusolekul. Sama korda tuleb analoogia korras kohaldada ka kohtunikuga KrMS §-s 245 nimetatud kokkuleppe sõlmimiseks või esimeseks menetlustoiminguks, mis tehakse isiku suhtes pärast temal kohtuniku volituste tekkimist, kui süüdistusakt on koostatud või kokkuleppe sõlmitud enne seda (vt ka § 76 komm-d 13–14). Õiguskantsler või Riigikohus võib jätta ettepaneku Riigikogule või Vabariigi Presidendile tegemata ja riigi peaprokuröri taotluse põhisatult tagastada üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Kommenteeritavas paragrahvis nimetatud õiguskantsleri või Riigikohtu ettepaneku tegemise ja Riigikogu või Vabariigi Presidendi nõusoleku andmise kriteeriumide kohta vt ka § 76 komm 16 ja § 139 komm 33. Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsus anda nõusolek kohtuniku kohta süüdistusakti koostamiseks peatab kohtuotsuse jõustumiseni kohtuniku ametikohustuste täitmise.

3. Lisaks põhiseaduslikult nõutavale kriminaalvastutusele võtmise erikorrale näeb KrMS 14. ptk ette, et Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek (KrMS § 377 lg 1). Esimese

ja teise astme kohtuniku suhtes võib neid menetlustoiminguid teha, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel Vabariigi Presidendi nõusolek (KrMS § 377 lg 2). Sellist nõusolekut ei ole siiski tarvis, kui kohtunik tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt. KrMS § 126¹ lg 6 piirab kohtuniku jälitustoimingusse kaasamist.

4. KS § 111 lg 4 näeb ette ka rahvakohtuniku immuniteedi, sätestades, et rahvakohtunikule võib ametisoleku ajal kriminaalasjas süüdistuse esitada ainult tema tööpiirkonna maakohtu esimehe nõusolekul.

XIV PEATÜKK

KOHALIK OMAVALITSUS

1. Eesti riikluse tekkes, selle taastamises ja arengus on KOV-I olnud ja on täita väga oluline roll. Demokraatlikus ühiskonnas seob KOV riigi tsiviilühiskonnaga, ta on üks tänapäevase demokraatliku valitsemisviisi alustugesid. Seega on KOV kaitse ja tugevdamine ühtlasi panus demokraatia ja avaliku võimu detsentraliseerimise põhimõtetes.

Eesti rahvas saavutas omariikluse 1918. aastal suuresti tänu väljakujunenud omavalit-sustraditsioonidele. Seega sai riik toimiva KOV näol juba iseseisvuse kehtestamisest alates endale tõhusa toe ühiskonnaelu demokraatlikul korraldamisel. KOV õiguslikud alused sisaldasid Eesti Vabariigi 1920., 1933. ja 1937. a PS-des.

1980. aastate lõpus alanud KOV taasloomine andis olulise panuse taastatava Eesti omariikluse demokraatliku aluse kujundamisse. Ülemnõukogu 08.08.1989 otsus (ÜVT 1989, 26, 348) nägi ette haldusreformi läbiviimise aastatel 1990–1994.

Oinariikluse tingimustes aset leidnud sügavad ühiskondlikud, majanduslikud, sotsiaalsed ja demograafilised protsessid tingisid vajaduse KOV süsteemselt reformida. Aastatel 2015–2017 ette valmistatud ja läbi viidud haldusreformi tulemusena kujunes Eesti uus territo-riaalne muster: KOV üksuste arv vähenes 213-lt 79-ni. Reformi tulemusena on KOV elanike arvu mediaankeskmine kasvanud keskmiselt neli korda ja territoorium kolm korda. Kui enne reformi oli Eestis 169 alla 5000 elanikuga KOV-ü-d (u 79% omavalitsusi), siis pärast reformi jäi alla 5000 elanikuga vaid 15 KOV-ü-d (u 19% omavalitsusi). Tunduvalt kasvas üle 11 000 elanikuga KOV-ü-de arv (16-lt 28-le e 7,5%-lt 22%-le). KOV-dele suurema otsustusõiguse andmine ja sellele vastava tugeva tulubaasi kujundamine on aga haldusterritoriaalsetest muudatustest pikemaajalisem protsess.

Tunnustades KOV kui põhiseadusliku institutsiooni kaalukat rolli Eestis, kehtestas Riigi-kogu riikliku tähtpäevana 1. oktoobri kui omavalitsuspäeva (PTS § 3 p 4⁴).

2. KOV reguleeritakse enamiku riikide põhiseadustes. Eesti Vabariigi PS-s on KOV-I eraldi alajaotus – XIV peatükk, relevantseid norme leidub ka PS teistes alajaotustes. EKOH kui rahvusvahelise õiguse dokument tunnustab kohalike territoriaalsete korporatsioonide õigust omavalitsusele, jätab aga igale riigile õiguse nende korralduse üle otsustada. Eesti Vabariik ratifitseeris harta 28.09.1994, kohustudes järgima kõiki selles sisalduvaid põhi-mõtteid. Harta jõustus Eestis suhtes 01.04.1995. Koostoimes PS normidega annavad harta kui Euroopa demokraatlike riikide mitmekesisest omavalitsuskogemust üldistava rahvus-vahelise lepingu normid KOV-le kindla õigusliku aluse. 16.02.2011 ratifitseeris Riigikogu

EKOH kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokoli. (EKOH LP).

3. Eesti varasemastes PS-des juhinduti riikliku omavalitsuse teoriast, mille kohaselt on KOV üks riikliku kohahalduse organiseerimise vorm, teiste sõnadega – riigivalitsemise eriliik. Selle teooria järgi on kõik võimuvolitused KOV-le andnud riik. Seega on nende allikaks riigivõim. Riik teostab järelevalvet enda poolt antud ülesannete täitmise üle. Kas konkreetset riiklikku ülesannet täidab riigi- või KOV organ, on selle kontseptsiooni kohaselt vaid otstarbekuse küsimus. Siiski näeb riikliku omavalitsuse teooria KOV ja keskhaldusorganite erinevust selles, et omavalitsuskandja on iseseisev õigussubjekt – avalik-õiguslik juriidiline isik – ja KOV ei teosta riigiametnikud, vaid kohaliku halduse tulemuslikkusest huvitunud kohalikud elanikud oma esindajate kaudu või vahetult.

Riikliku omavalitsuse teooriale vastandub vaba kogukonna teooria e kogukonna loomulike õiguste teooria, mille kohaselt on kogukonna õigusel otsustada ja korraldada oma asju samasugune loomulik ja võõrandamatu iseloom nagu inimeste õigustel ja vabadustel. Kogukondliku omavalitsuse läbiva tunnusena nähakse rahvavõimu e demokraatia põhimõtet. Rangelt eristatakse olemuslikult kohalikke e kogukondlikke küsimusi ja riiklikke küsimusi. See teooria rajaneb loomuõiguse ideedel, mis tunnistavad KOVü-sid võimu algallikana, ja põhistab riigi kohustust austada kogukondliku halduse vabadust ning kogukondlike õiguste võõrandamatust.

Tänapäeva õigussüsteemis neid omavalitsusteooriaid puhtal kujul enam ei rakendata. Ka kehtiva PS puhul võib tuvastada mitmete omavalitsusteooriate sünteesi.

PS järgi on KOV aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kohalikes huvides (vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega) kogukonna elu (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 35). KOV eesmärk ja põhisisu on kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine kohaliku kogukonna poolt (PS § 154 lg 1).

KOV on PS-s järjekindlalt eristatud täidesaatvast riigivõimust (nt § 14, § 86 ja § 139 lg 1). Selles avaldub avaliku võimu detsentraliseerimise printsiip. KOVü-d (nende autonoomia) eksisteerivad avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides (vertikaalne võimude lahusus). Põhiseaduse Assambleel rõhutas J. Raidla: „Omavalitsuste nii kaudne kui otsene riigikeskseks muutumine peaks meie arvates saama välistatud.“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 56).

Teisalt pole KOVü-d PS kohaselt mõeldud olema n-ö riigid riigis: neil puudub föderatsiooni subjektidele omane seadusandlik üldpädevus (unitaariigi printsiip (PS § 2 lg 2)) ja tegu on riigist madalama võimutasandiga (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33). KOVü-d on riigiga seotud nii territoriaalselt (PS § 2 lg 2) kui ka funktsionaalselt (riiklike ülesannete täitmine (PS § 154 lg 2), järelevalve (PS § 160)).

4. PS-s on mõistet „kohalik omavalitsus“ kasutatud järjekindlalt üldmõistena (§-d 14 ja 26, § 28 lg 3, § 30 lg 1, § 32 lg 3, § 37 lg-d 1 ja 2, § 42, § 44 lg-d 2 ja 3, § 45 lg 1, § 46 ja 51, § 52 lg-d 1 ja 2, § 65 p 16, § 104 lg 2 p 4, § 133 p 3, § 139 lg 1, § 142 lg 1, §-d 143 ja 154–160), konkretiseerides seda vaid erandjuhtudel (§ 79 lg-s 5, §-s 131 ja § 156 lg-s 2 ja PSRS § 6 lg-s 1 nimetatakse volikogu ehk KOV esinduskogu). KOV organite nimetamata jätmine (erand on § 104 lg 2 p 4, mida tuleks tõlgendada KOVVS-na) on PS-s taotluslik, võimaldades

selle põhiseadusliku institutsiooni sisustamisel ja tõlgendamisel suuremat paindlikkust. Siiski on oluline arvestada, et PS § 156 lg-s 1 ja EKO art-s 3 nähakse ette KOV esindusdemokraatlik sisestruktuur, millest tuleneb volikogu prioriteet täitevorgani(te) suhtes kohaliku elu küsimuste otsustamisel.

Avaliku halduse üldise organisatsioonilise printsiibina võib KOV määratleda kui teatud liiki avalike ülesannete (kohaliku elu küsimuste) iseseisvat seaduse alusel ja kohalikku spetsiifikat arvestavalt toimuvat lahendamist neist eriliselt puudutatud ja huvitatud isikute (püsielanikkond) poolt, kes legitimeerib selleks vastavad organid või tegutseb sel eesmärgil vahetult ise (vt EKO art 3; KOKS § 2). KOV kandjad on KOVü-d – vallad ja linnad (PS § 155 lg 1) kui avalik-õiguslikud territoriaalkorporatsioonid. KOV on üksikisikule kõige lähemal asuv avalik võim. Kohalike elanike reaalse osaluseta neid vahetult puudutavate otsustuste kujundamisel kaotaks KOV oma sisulise tähenduse.

5. Õigusriik järgib oma suhetes KOV-ga PS sätteid ja mõtet, mis ei jäta ruumi riigivõimu meelevaldsusele e omavoliile.

Omavalitsusprintsiibi vormiliseks ja sisuliseks realiseerimiseks annavad PS XIV ptk (§-d 154, 155, 157–160) ja EKO sätted KOVü-le riigi ja teis(t)e KOVü(de) suhtes teatud kogumi õigusi, millele vastavad riigi ja teis(t)e KOVü(de) teatud kohustused (KOV tagatis ehk garantii). Ühtlasi on tagatis ka objektiivne põhiseaduslik väärtus (riigikorralduslik struktuuriprintsiip). Tegu ei ole KOVü põhiõigusega: PS § 9 lg 2 ei hõlma valda ja linna kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut ja KOVü oma suhetes riigiga ja teis(t)e KOVü(de)ga põhiõiguste kataloogile tugineda ei saa (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 25; RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09, p 18; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 199; RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p-d 22 ja 33). See asjaolu aga ei tähenda, et PS lubaks kohelda KOVü-d meelevaldselt. Õigusriigi aluspõhimõttest (PS § 3) tuleneb üldine nõue, et riik ei tohi võimu teostada meelevaldselt. Seda kinnitab ka PS § 152 lg 2, mille kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus PS sätte või mõttega.

KOV tagatise raames võib eristada järgmisi tasandeid:

- 1) õigussubjektsuse tagatis,
- 2) enesekorraldusõiguse tagatis,
- 3) finantstagatis,
- 4) kohaliku eelarve iseseisvuse tagatis,
- 5) õiguste kaitse tagatis.

Õigussubjektsuse tagatise (PS § 154 lg 1, §-d 155 ja 158, EKO art 5) eesmärk on õiguslikult tagada KOV koht avaliku halduse tasakaalustatud tervikstruktuuris ja vertikaalne võimude lahusus.

Õigussubjektsuse tagatis hõlmab:

- 1) KOV instituudi tagatise (PS § 154 lg 1) – keelu seadusandjale kaotada PS-st madalamalseisva aktiga KOV instituuti (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 86);
- 2) KOVü-de liikide kaitse (PS § 155 lg 1);
- 3) KOVü piiratud individuaalse õigussubjektsuse tagatise (konkreetsed KOVü õigused riigi poolt tema haldusterritooriumi suuruse muutmisel või õigussubjektsuse lõpetamisel).

Enesekorraldusõiguse tagatise (PS § 154 lg 1 ja § 160, EKOH art 4 lg-d 2 ja 4, art 6 lg 1) kui KOV põhitagatise (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 29) eesmärk on tagada KOVü enesekorraldusõiguse e autonoomia, mille põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 22).

Finantstagatise (PS § 154 ja § 157 lg 2, EKOH art 9) alla kuuluvad õigused on suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele, seondudes valdade ja linnade majandusliku suutlikkusega täita avalikke ülesandeid (omavalitsuslikud ülesanded e kohaliku elu küsimused (PS § 154 lg 1), riiklikud ülesanded (PS § 154 lg 2)) (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 41; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 50). Tagatis on alus KOVü-de rahastamise korraldusele, mis moodustub ühelt poolt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemist ja teiselt poolt KOVü-dele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamist reguleerivatest sätetest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 61). Nõuetekohase KOVü-de rahastamise mehhanismi loomine on PS §-st 154 tulenevalt riigi ülesanne. Võrreldes PS § 154 lg-s 1 sisalduva KOVü põhitagatisega – enesekorraldusõigusega – on finantstagatisega seotud õigused teisejärgulised (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 43).

Kohaliku eelarve iseseisvuse tagatis (PS § 157 lg 1) konkretiseerib KOVü enesekorraldusõigust eelarve valdkonnas. Riigieelarve (PS § 115) ja kohaliku eelarved on lahutatud.

KOVü-le peab olema tagatud reaalne võimalus oma põhiseaduslike õiguste efektiivselt kaitseks.

6. KOVü põhiseaduslike õigusi võivad riivata arvukad õigustloovad aktid ja haldusaktid. KOV tagatise riive on põhiseaduspärane, kui vastuvõetud õigustloov akt või selle alusel antud haldusakt on kehtestatud ettenähtud menetluskorras ja vormis pädeva organi poolt (formaalne õiguspärasus) ning see kehtestati andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas (sisuline e materiaalne õiguspärasus).

KOV õiguste kaitse tagatise eesmärk on võimaldada KOVü-l vaidlustada oma põhiseaduslike õiguste rikkumist. KOVü vahendliku kaitse võimalusi puudutavad PS §-d 107, 142 ja 152. Ehkki vahetu kaitse võimalust PS sõnaselgelt ette ei näe, ei ole see PS kohaselt ka välistatud. Kuigi KOVü-le ei laiene tema suhetes riigiga PS § 15, ei tähenda see, et KOVü kaebeõigus riigi vastu ei ole üldse PS-ga kaitstud. RKHK on sedastanud, et kohtukaebeõigus on tuletatav KOVü enesekorraldusõigusest ja on enesekorraldusõiguse teostamiseks vajalik siis, kui enesekorraldusõiguse tagamiseks puudub muu tõhus menetlus (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 22). EKOH art 11 sätestab, et KOVü-l on õigus taotleda kohtulikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba teostamine ja respekt selliste KOV printsiipide suhtes, mis on sätestatud PS-s või riigisisises seadusandluses. RKHK on märkinud, et EKOH art-st 11 ei tulene kategoorilist nõuet, et KOV õiguslik seisund peab olema just kohtulikult kaitstav (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 22). Harta art-s 11 nimetatud õigus kohtulikule õiguskaitsevahendile hõlmab ka kohtule ekvivalentset jurisdiktsioonilist organit, mis on õiguslikult moodustatud, iseseisev teistest avaliku võimu organitest ja erapooletu teiste juhtumi osapoolte suhtes. Õigus kohtulikule õiguskaitsevahendile ei ole absoluutne õigus, kuid selle täielik välistamine või ülemäärane kitsendamine ei ole ühildatav EKOH art-ga 11, samuti õigusriigi (PS § 10 lg 1) põhimõttega. KOVü-de ja riigi vaheliste avalik-õiguslike vaidluste kohtulikuks lahendamiseks on kehtestatud kaks kohtumenetluskorda – halduskohtumenetlus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus. Alternatiivina halduskohtumenetlusele on

KOVü jaoks tema põhiseadusliku tagatise rikkumise korral avatud ka vaidemenetlus (HMS 14. ptk). Vald või linn saab esitada primaarnõudeid riigi haldusorgani haldusakti või toimingu suhtes (RVastS 2. ptk), samuti RVastS § 17 lg-st 1 tulenevalt nõuda haldusorganilt haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamist.

KOVü võib oma põhiseadusliku tagatise rikkumise korral haldusaktiga (HMS § 51 lg-d 1 ja 2), üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepinguga (HMS § 95) või toiminguga (HMS § 106 lg 1) taotleda kaitset halduskohtus, kelle pädevuses on avalik-õiguslike vaidluste lahendamine. Vastavalt HKMS § 44 lg-le 4 võib KOVü esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sh omandiõiguse ja halduslepingust tulenevate õiguste kaitseks. Sama paragrahvi lg 5 sätestab, et KOVü võib esitada kaebuse ka juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming raskendab oluliselt selle KOVü ülesannete täitmist (vt ka RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13, p 14; RKHKO 20.04.2016, 3-3-1-74-15, p 13). Halduskohtumenetluses võib KOVü esitada tühistamis-, kohustamis-, keelamis-, hüvitamis-, heastamis- ja tuvastamiskaebusi (HKMS § 37 lg 2).

Riigikohus on:

- 1) sedastanud, et tuleb tunnustada KOVü õigust esitada halduskohtusse kaebusi sellistes keskkonnaasjades tehtud otsuste tühistamiseks või toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks, mis võivad oluliselt mõjutada KOVü poolt kohaliku elu juhtimist ja kohaliku elu küsimuste otsustamist ning selle kaudu kahjustada KOV olemuslike ülesannete täitmise võimalusi (RKHKO 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 16);
- 2) leidnud, et KOVü enesekorraldusõiguse rikkumise kontrolli tagamiseks tuleb halduskohtusse pöördumist reguleerivaid sätteid korralduse puhul, millega Vabariigi Valitsus annab KOVü vastuseisust hoolimata nõusoleku üldgeoloogilise uurimistöö, uuringu- või kaevandamisloa andmiseks, tõlgendada selliselt, et see korraldus võib olla vaidlustatud eraldiseisvana lõplikult haldusaktist (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 33). Selline tõlgendus tagab põhiseaduslike väärtuste suurima kaitse (RKÜKO 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36);
- 3) käsitlenud Riigikontrolli menetlustoimingute (RKS § 41 lg 1) ja muude toimingute vaidlustamisvõimalust (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10);
- 4) märkinud, et kui omavalitsuslike ülesannete rahastatus langeb mõnes KOVü-s alla-poolle minimaalselt vajalikku taset, saab KOV ühe võimalusena esitada riigile taotluse täiendava raha eraldamiseks, ja juhul, kui taotlus jääb rahuldamata, pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 44 lg 5). Kaebuse läbivaatamise käigus saab halduskohus hinnata ka KOV rahastamist reguleerivate sätete põhiseaduspärasust (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 92);
- 5) sedastanud, et vaatamata asjakohaste eriregulatsioonide kestvale puudumisele ei pea kohus asjakohaste kohtulahendite olemasolul haldusekandjate vaheliste rahastamise küsimuste kestvat lahendamist kohtuvõimu vahendusel mõistlikuks. Seetõttu tuleb nende küsimuste lahendamisel esmajärjekorras kasutada ökonoomsemaid haldusesiseseid menetlusi (RKHKO 12.01.2016, 3-3-1-41-15, p 21; RKHKO 17.02.2016, 3-3-1-38-15, p 15).

Kui õigustloova akti andmata jätmise tõttu pole vallale või linnale tagatud raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus või riigieelarvest pole eraldatud piisavalt raha riiklike ülesannete täitmiseks, samuti juhtudel, kui KOVü-le on muul viisil

õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju, võib ta esimese astme halduskohtus esitada RVastS §-st 14 tuleneva kahju hüvitamise nõude ja taotleda õigustloova akti andmata jätmise PS-ga vastuolus olevaks tunnistamist. PSJKS § 9 lg 1 ja § 15 lg 1 p 2¹ on seotud RVastS § 14 lg-ga 1 ja seetõttu määratud toimima üksnes koos õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudega (RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 29; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74). Olukorras, kus riik jättis täitmata RKPJK otsuse ega lahendanud põhiseadusvastast olukorda seoses KOV-de kohustusega osaleda eraõidhariduskoolide tegevuskulude katmises (riiklik ülesanne), sedastas Riigikohus, et kuigi Riigikogu ei ole seadusega kehtestanud normi, mis näeks ette KOV-dele raha eraldamise, ei takista see raha eraldamiseks halduskohtule kohustamiskaebuse esitamist. Õiguslik alus selliseks nõudeks tuleneb RKPJKo-st 3-4-1-26-14 seni, kuni riigi rahaline kohustus KOV-de ees kehtestatakse seadusega. Sellises olukorras võib KOV oma õiguste kaitseks esitada kohustamiskaebuse riigi vastu (HKMS § 37 lg 2 p 2, § 44 lg 4). Juhul kui KOV enda põhiülesande täitmine (nt munitsipaalkooli pidamine) peaks kohtumenetluse kestuse tõttu osutama raskendatuks või võimatuks, on kohtul õigus kaaluda esialgse õiguskaitse rakendamist ning vajaduse korral kohustada riiki eraldama vaidlusalused summad KOV-le enne vaidluse lõppu HKMS §-des 249–254 nimetatud alustel ja korras (RKHKo 21.05.2015, 3-3-1-84-14, p 15; vt ka RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15, p 18).

Kui konkreetse asja lahendamisel tekib kahtlus asjasse puutuva normi põhiseaduspärasuse üle, peab kohus tuvastama selle põhiseaduspärasuse. Koos tema põhiseaduslikku tagatist rikkuva haldusaktiga saab KOVü vaidlustada ka selle andmise aluseks olnud üldakti vastavust PS-le. PS § 152 lg 1 sätestab, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus PS-ga. PSJKS-st ja HKMS-st tuleneb, et kui esimese või teise astme halduskohus on kohtuasja lahendamisel jättnud kohaldamata mis tahes asjasse puutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle PS-ga vastuolus olevaks, edastab ta kohtuotsuse või -määruse Riigikohtule, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus. Mõeldav on ka, et halduskohtus toimub KOVü ja riigi vaheline õigusvaidlus ning KOV volikogu on esitanud PSJKS § 7 alusel kaebuse seoses vaieldava haldusakti või toiminguga aluseks oleva üldakti vastuoluga KOV põhiseadusliku tagatisega.

KOVü-de võimalusi oma õigusi kohtulikult kaitsta laiendab oluliselt PSJKS § 7, mis sätestab KOVü volikogu õiguse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-ga vastuolus olevaks, või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. Riigikohtu hinnangul võimaldab PSJKS § 7 taotlejal vaidlustada ka seadusandja õigustloova akti andmata jätmist, kui see rikub KOV põhiseaduslikku tagatist (nt finantstagatise rikkumine riigieelarvest riikliku kohustuse täitmiseks vahendite eraldamata jätmisega). Kuigi PSJKS §-s 7 sätestatud loetelu ei maini sõnaselgelt õigustloova akti andmata jätmist, on Riigikohus PSJKS § 4 lg-te 1 ja 2 alusel pädev KOV volikogu taotluse alusel kontrollima õigustloova akti andmata jätmist (RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14, p 47.1; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74). PSJKS § 7 annab KOVü-dele põhiõiguste kandjatega võrreldes laiema õiguse vaidlustada õigusaktide vastavust PS-le (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 27). Kui põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses vaidlustatud õigusakti või selle sätte rakendamisega seoses pole tekkinud

ühtki õigusvaidlust, kujutab PSJKS §-s 7 sätestatu endast KOV volikogule antud võimalust algatada Riigikohtus abstraktne normikontroll.

PSJKS §-st 7 tulenevad KOVü taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks lubatavuse eeldused. Esiteks peab taotluse olema esitanud KOVü volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu KOV põhiseadusliku tagatisega (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 44–46). Esimese tingimuse täitmiseks on vajalik, et KOV volikogu otsus esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule oleks vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega (KOKS § 45 lg 5 ls 2). PSJKS § 7 ja KOKS § 45 lg 5 teise lause asjasse puutuv osas sätestatud nõude esimene eesmärk on anda otsusele pöörduda Riigikohtusse tavapärasest kõrgema häälteenamuse (volikogu koosseisu häälteenus) kaudu tugevam legitimatsioon, mis ühtlasi peab välistama põhjendamatud pöördumised Riigikohtu poole. Samuti on nimetatud sätete eesmärk kindlustada, et volikogu tahe pöörduda Riigikohtusse kujuneb vabalt ning täie teadmise juures langetatava otsuse sisust. See demokraatiaprintsiibist tulenev eeldus peab ühtlasi tagama, et põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusest ei kujune poliitilise võitluse instrument. Lisaks näeb PSJKS ette, et õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus peab olema põhjendatud ning selles tuleb märkida PS sätteid või põhimõtteid, millele vaidlustatav õigustloov akt ei vasta. Seegi nõue on kehtestatud selleks, et volikogu otsustaks nõuetekohasel hääletamisel taotluse sisu üle ega piirduks üldsõnalise volitusega Riigikohtusse pöörduda. Eeltoodud põhjustel on RKPJK sedastanud, et KOKS § 45 lg 5 teist lauset asjasse puutuv osas tuleb sisustada selliselt, et PSJKS § 7 alusel kohtusse pöördumise otsustamiseks peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle. Selline tõlgendus aitab vältida hili-semaid vaidlusi selle üle, kas volikogu taotluse lõpptekst vastab volikogu etteulatuvalt antud volituses sisalduvale tahtele (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 79–81). Kui kohtuasjas 3-4-1-3-16 ei pidanud Riigikohus eeltoodud tõlgendusele tuginemist volikogu taotluse lubatavuse hindamisel veel põhjendatuks (kuna varasemas praktikas ei olnud taotluse lubatavust sellest perspektiivist ühetaoliselt käsitletud ja polnud alust eeldada, et volikogu otsus langetati liiga vähese teabe põhjal või et see oli muul viisil kallutatud – vt p 82), siis nn sundühendamismääruste vaidlustamise kohtuasjades kohaldas Riigikohus seda nõuet juba rangelt. Kui taotlusest ega sellele lisatud dokumentidest ei nähtunud, et volikogu hääletas taotluse esitamist otsustades ühtlasi taotluse lõppteksti üle, jättis Riigikohus oma määrusega taotluse käiguta ja andis taotluse esitaja(te)le tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (RKPJKm 02.08.2017, 5-17-14/3; RKPJKm 02.08.2017, 5-17-15/4; RKPJKm 02.08.2017, 5-17-16/3; RKPJKm 02.08.2017, 5-17-17/3; RKPJKm 02.08.2017, 5-17-18/3; RKPJKm 02.08.2017, 5-17-20/3; RKPJKm 02.08.2017, 5-17-24/3).

Riigikohus ei hinda taotluse lubatavuse eeldusena KOV põhiseaduslike tagatiste riive võimalikkust, sest riive võimatuse e selle ilmselge puudumise kindlakstegemine eeldab asjakohase põhiseadusliku tagatise kaitseala avamist ja selle selgitamist, kas vaidlustatud õigusakt või selle sätte võib seda kaitseala negatiivselt mõjutada. See on aga juba sisuline hinnang vaidlustatud õigusakti sätte põhiseaduspärasuse kohta (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 44 ja 48).

Õigusriigi aluspõhimõttest (PS § 3) tuleneb üldine nõue, et riik ei tohi võimu teostada meelevaldselt. Seda kinnitab ka PS § 152 lg 2. Seega ei tohi riik, vaatamata sellele, et KOVü-d ei ole põhiõiguste kandjad ega saa seetõttu tugineda põhiõiguste ja vabaduste kataloogile,

kohelda neid meelevaldselt (nt põhjendamatult ebavõrdsest). Riigikohus sedastas (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 89–91), et kuna PS jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamisel suure otsustusruumi, tuleb arvestada ka unitaariigi põhimõtet (PS § 2 lg 2) ja kuna KOV ei ole põhiõiguste kandja, vaid adreessaat (PS § 14), siis ei ole võimalik HRS põhiseaduspärasust hinnates järgida range proportsionaalsuskontrolli nõudeid. Riigikohus rõhutas, et kohtuasi erineb oluliselt varasemast kohtuasjast 3-4-1-8-09, milles kohaldati proportsionaalsuskontrolli. Viimati nimetatud kohtuasjas oli küsimuse alla seatud KOV finantstagatise järgimine. Ka Vabariigi Valitsuse sundühendamismääruste põhiseaduspärasuse hindamisel jäi Riigikohus kindlaks juba kohtuasjas 3-4-1-3-16 väljendatud seisukohale (RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p-d 65–66; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10, p-d 63–64; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p-d 64–65; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-19/19, p 67). Kuna riigielu küsimuste (nt riigi eriplaneeringu algatamine, koostamine ja kehtestamine) reguleerimisel on Riigikogul suur kaalutlusruum ja kuna KOV ei ole põhiõiguste kandja, ei tule KOV enesekorraldusõiguse riivamisel riigielu küsimuse lahendamise järgida proportsionaalsuskontrolli nõudeid (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 79).

Kui volikogu taotleb õigustloova akti kehtetuks tunnistamist põhjusel, et see on vastuolus õiguse üldpõhimõttega (mis ei ole otseselt KOV põhiseaduslik tagatis), peab ta selgitama, kuidas selline vastuolu kahjustab KOV mõnda põhiseaduslikku tagatist (RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 29) või seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 61; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 98). Kui see tingimus on täidetud, siis on taotluses asjakohased ka argumendid, mis puudutavad õigustloova akti formaalset põhiseaduspärasust (õigustloova akti vastuvõtmisel pädevus-, menetlus- ja vorminõuete ning parlamendireservatsiooni, õiguskindluse ja -selguse põhimõtete järgimist; vrd RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33).

RKPJK on selgitanud, et KOVü-de ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel peab seadusandja arvestama ka õigusselguse põhimõttega. Õiguselgus e -kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasisid. Õigusele rajatud riigi e õigusriigi põhimõtte on PS preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid. Seega saab KOVü tugineda õiguselguse põhimõttele kui ühele osale õigusriigi põhimõttest (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26). Samas ainuüksi see, et õigusakt on õiguselgusetu, ei ole veel KOVü põhiseadusliku tagatise rikkumine (vt õiguselgusega seoses ka nt RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 22; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 25, 27; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 113, 123–130).

Eelõeldu kehtib ka õiguskindluse põhimõtte kui õiguse üldpõhimõtte kohta tervikuna (RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09, p 39), samuti teiste õiguse üldpõhimõtete kohta. Riigikohus on sedastanud, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte riigivõimu harude vahelistes suhetes (PS § 4) ning Riigikogu liikme ameti ja muu riigiameti ühitamatuse põhimõtte (PS § 63 lg 1) KOV põhiseaduslike tagatise ei sisalda (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 53). Riigikohus ei lugenud õiguselgusetuks olustikku, kus suure osa KOVü-de õigussubjektust lõpetava haldusreformi käigus ei olnud õiguslikud muudatused KOV ülesannete sfääris (vt HRS § 38), avalike teenuste kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete nõuete osas ning rahastamises volikogude taotluste kohtusse esitamise ajaks veel teostunud. Kohus lähtus järgmistest kaalutlustest:

- PS ei nõua, et KOV peab ette teadma, milliseid riiklikke kohustusi talle tulevikus pannakse;

- avalike teenuste kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete nõuete puudumist ei saa riigivõimule ette heita abstraktselt ja tulevikku suunatult;
- täitmist vajavaid kohaliku elu küsimusi ei ole võimalik ammendavalt loetleda, ka võivad need erinevate KOVü-de puhul, sotsiaal-majandusliku olustiku muutustest (vt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67) ja seadusandja tegevusest (vt RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12) tulenevalt muutuda;
- tegu on küsimusega KOV-de rahastamise materiaalsest põhiseaduspärasusest tulevikus;
- olukorras, kus tulevikus kehtima hakkavat seadust ei ole Vabariigi President PS § 107 lg 1 alusel välja kuulutanud, tuleb HRS § 9 lg 9 kohaldamisel lähtuda KOVü-de võimekusest täita kehtiva õiguse järgi kindlaksmääratud ülesandeid (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 123–130).

Kohtu argumentatsiooni tausta aitab mõista ka seisukoht, et HRS-s fikseeritud seadusandja eeldus (5000 elanikuga KOVü-d suudavad neile pandud avalikke ülesandeid täita paremini kui väiksema elanike arvuga KOVü-d) on iseenesest põhiseaduspärane (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 120; vt selle kohta ka § 155 komm 5; vt ka riigikohtunik I. Koolmeistri konkureeriv arvamus ja riigikohtunik J. Luige eriarvamus RKPJKo-le 20.12.2016, 3-4-1-3-16).

KOVü-l ei ole õigust esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust teiste isikute subjektiivsete õiguste kaitseks (RKPJKo 21.02.2003, 3-4-1-2-03, p 13; RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 41). Ka ei anna PSJKS KOV volikogule abstraktse normikontrolli raames pädevust vaidlustada Riigikohtus KOV põhiseaduslike tagatiste teostamiseks nõutava õigustloova akti vastu võtmata jätmist (RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 30).

Käesolevate kommentaaride koostamise ajaks on Riigikohus KOV volikogude algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses teinud järgmised otsused: RKPJKo 21.02.2003, 3-4-1-2-03; RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06; RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07; RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08; RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09; RKPJKo 26.06.2009, 3-4-1-4-09; RKPJKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09; RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09; RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09; RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09; RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09; RKPJKm 20.09.2011, 3-4-1-16-11; RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15; RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16; RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-14/9; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-15/10; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-19/19; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-16/9; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-17/13; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-18/9; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-20/9; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-24/9; RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8; RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10).

7. KOV tagatise suhtes on relevantne ka EKOH kui kõige olulisem rahvusvaheline leping kohaliku autonoomia kohta. Peaaegu kõik EKOH sätted on otsekohaldatavad ja sisaldavad eespool juba käsitlemist leidnud õigusi (arvukad materiaalsed tagatised: funktsiooni-, organisatsiooni- jm tagatised). EKOH-ga seonduvad ka menetlustagatised – lepingu kontrollimehhanismid. EKOH kontrollistandard ei ulatu küll EIÕK-ni: vastavalt harta art-le 14 edastab

iga lepinguosaline riik Euroopa Nõukogu peasekretärile kogu olulise teabe seadusesätete jt meetmete kohta, mida ta rakendab harta tingimuste täitmiseks. Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil (CLRAE) on õigus (kahekolmandikulise enamusega) pöörduda soovitude ja seisukohavõttudega Parlamentaarse Assamblee või vastavalt Ministrite Komitee poole ja võtta vastu resolutsioone. Kongressi järelevalvetegevuse raskuspunkt lasub *ex officio*-kontrollil. Peale selle teostab CLRAE riikliku tegevuse hartale vastavuse üle järelevalvet ka KOV taotlusel (omavalitsuskaebused KOV tippliidu või CLRAE rahvusliku delegatsiooni vahendusel). Monitooringusüsteemi puhul on küll tegu poliitilise kontrolliga, kuid käsitluse põhjalikkus, intensiivsus ja sõltumatute ekspertide kaasamine lähendab seda kohtukontrollile. Eesti suhtes on CLRAE kiitnud heaks soovitude 81 (2000) „Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis“, soovitude 294 (2010) Eesti kohaliku demokraatia kohta ja soovitude 401 (2017).

8. EL õigus ei kirjuta liikmesriigile ette, kuidas ta peab korraldama oma haldus- ja institutsionaalse aparadi, sh riigisisesed haldusüksused (institutsionaalse ja protseduurilise autonoomia põhimõte). Samas mõjutab EL õigus kasvaval määral nii esmase kui ka teisese õiguse tasandil valdavalt osa KOV tegevusvaldkondi. EL tunnustab liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja KOV-le (ELL art 4 lg 2). Liikmesriikide rahvusliku identiteedi arvestamise kohustusest tuleneb KOV tunnustamine, kui see liikmesriigi õiguse kohaselt osutub selle kandvaks elemendiks. Selgelt on tunnustatud subsidiaarsuse piirkondlik ja kohalik mõõde (ELL art 5 lg 3; protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta).

Kuigi EL ei ohusta KOV eksistentsi, on tema õiguse ülimuslikkust arvestades võimalik KOV sisu piiramine vaatamata põhiseaduslikele tagatistele. Kuna EL õigus riivab KOV enesekorraldusõigust paljudes valdkondades (avalik teenistus, riigihange, keskkonnakaitse jne), on küsimus selles, kuidas KOV otsustus- ja valikuvabaduse piiri EL kontekstis valvata. Vastavad kaitsemeetmed saab juriidiliselt ette näha vaid EL õiguses või EL seadusandjat siduval rahvusvahelis-õiguslikul tasandil. Sõnaselge KOV tagamine EL aluslepingutes on kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni puudunud. Õiguskirjanduses on püütud sellist tagatist saavutada EL muude õigusnormide tõlgendamise (demokraatia printsiip, subsidiaarsuse printsiip, proportsionaalsus, rahvuslik identiteet; EL üldine õigusprintsiip: kõik EL liikmesriigid on harta ratifitseerinud). Lissaboni lepinguga on KOV-de staatust tugevdatud: EL on ELL art 4 lg 2 esimeses lauses *expressis verbis* kohustunud austama KOV kui sellist. Kõne all pole mitte KOV õiguste riivete tõrje üksikjuhul, vaid üksnes KOV kui (Eesti) rahvusliku identiteedi koostisosa kindlustamine integratsiooni süvenemisel. EL õigus ei tohi toimivat haldust KOV tasandil ära kaotada. Siiski pole sellega KOV-le tagatud teatud kindlat ülesannete mahtu ega iseseisva ülesannete täitmise kindlat moodust. Kaudne võimalus EL otsustuste mõjutamiseks ilmneb esindusdemokraatia printsiibist täitmise võimaluse osas. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimata jätmist saab Regioonide ELL art-s 10, mis mh kohustab EL institutsioone pidama esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi (art 11 lg 2). Subsidiaarsuse põhimõte on ELL art 5 lg-s 3 seotud piirkonna ja kohaliku tasandiga ning piirab selles mõttes liidu pädevust lokaalsete ülesannete Komitee vaidlustada Euroopa Kohtus (ELTL art 263 lg 3; protokoll nr 2 art 8 lg 2). EL põhiõiguste harta preambuli kohaselt

austab liit liikmesriikide riiklikku identiteeti ning nende riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi asutuste korraldust. Valdade ja linnade jaoks on oluline taotleda enda omavalitsusõigusele kaitset ka (isegei eelkõige) EL õigusloome riigisiseses ettevalmistamises osalemise teel.

9. KOV valdades ja linnades (PS § 155 lg 1) on vaid üks omavalitsusprintsipi avaldumisvorm. PS tunneb kõrvuti KOV-ga ka vähemusrahvuste kultuuromavalitsust (kultuur-autonoomiat – § 50), samuti akadeemilist omavalitsust (§ 38 lg 2). Kõigile omavalitsusvormidele on ühine see, et teatud avalike ülesannete täitmisest eriliselt puudutatud isikud osalevad nende ülesannete täitmisel (*tua res agitur*).

PARAGRAHV 154

Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

1. Käesoleva paragrahvi lg 1 koosneb neljast elemendist: 1) universaalpädevus („kõiki“); 2) kohaliku elu küsimused („kohaliku elu küsimusi“); 3) iseseisvus ehk oma vastutus („otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad [...] iseseisvalt“) ja 4) seaduse-reservatsioon („seaduste alusel“). Antud säte piirab seadusandja universaalpädevust ja seda konkretiseerivat PS §-st 160 tulenevat pädevust sätestada KOV-de korraldus (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 86).

2. Universaalpädevus on KOVü õigus ilma erivolitusteta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes. KOVü-l peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta. Sellest järeldub, et KOVü saab kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka juhul, kui puudub seadusest tulenev volitusnorm. Niisugune järeldus sisaldub ka HMS § 90 lg-s 2 ja seda kinnitab ka Riigikohus: „Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.“ (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa).

3. Iseseisvus on KOVü õigus otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab.

KOV iseseisvuse (enesekorraldusõiguse) puhul on tegu otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. See annab KOVü-le õiguse vabalt, st riigilt lähtuvate otstarbekussuunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele. Iseseisvusega muutuks KOV oma, valimiste kaudu teostuv legitimeerimisüsteem (PS § 156) mõttetuks. Riigikohus on sedastanud, et oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab KOV autonoomiat, mis on EKOH aluspõhimõte. Ta eksisteerib

avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid. KOV volikogu liikmete jaoks tähendab see võimalust riigi ja kohaliku huvi konflikti korral langetada kohaliku elu küsimustes otsuseid sõltumatult, oma kogukonna huvides (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 17–18).

Enesekorraldusõiguse raames võib KOVü kasutada kõiki legaalseid ülesannete lahendamise viise – avalik- ja eraõiguslikke, otseseid ja kaudseid (kolmanda isiku kaasamine), plaanilisi, spontaanseid või rutiinseid. Enesekorraldusõiguse teostamiseks rakendab KOVü vähemalt järgmisi võimuinstrumente (võimalade kataloog):

- 1) territoriaalvõim – määrab KOVü võimu ruumilise ulatuse;
- 2) organisatsiooniline võim – hõlmab õigust oma sisemised struktuurid ise kindlaks määrata (EKOH art 6 lg 1), samuti personali- ja koostöövõimu;
- 3) planeerimisvõim – õigus oma ülesandeid mitte üksnes igal üksikjuhtumil konkreetselt täita, vaid töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid (hõlmab mh territoriaalplaneerimist, finants-, info- ja statistikavõimu);
- 4) üldaktide andmise ja rakendamise võim – annab KOVü-le vahendid kohaliku elu küsimuste õiguslikult siduvaks lahendamiseks õigustloovate aktidega ja nende alusel üksikotsustuste tegemiseks. Volikogul ja valitsusel on õigus üldaktidena vastu võtta määrusi (KOKS § 7 lg 1); üksikaktidena otsuseid (volikogu) ja korraldusi (valitsus) (KOKS § 7 lg 2). Enesekorraldusõiguse raames annavad KOV organid *praeter legem*-määrusi ehk statuute, mis on oma õigusjõult võrdsed riigi keskhaldusorganite määrustega. KOKS § 50 lg 1 p 3 kohaselt on vallavanemal ja linnapeal õigus anda valla- või linnavalitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning valla- või linnavalitsuse ning tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Osavalla- või linnaosakogu võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks vastu võtta otsuseid (KOKS § 57 lg 4¹). Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ja valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju (KOKS § 57 lg 5). Õigust anda õigustloovat akti, st sellist eksteriõigusakti, mis loob õigusi ja kohustusi kindlaks määramata isikute ringile, osavalla- või linnaosakogul ega selle esimehel, osavalla või linnaosa valitsusel ega vanemal ei ole (KOKS § 57 lg 4) (RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02). Kui KOVü-d on moodustanud ülesannete täitmiseks ühisameti, käsitatakse ühisameti haldusakti selle KOVü haldusaktina, kelle nimel ühisamet akti andis. Ühisameti ülesannete täitmisel ja haldusaktide andmisel kohaldatakse selle KOVü õigusakte, kes on halduslepinguga volitanud ühisameti ülesannet täitma (KOKS § 7 lg 3¹).

Haldusmenetluses on haldusorgani (KOVü, valitsuse kui ametiasutuse) sisepädevuse jaotamise (HMS § 8 lg 2) tulemusel võimalikud ka valla- või linnavalitsuse komisjonide, valitsuse struktuuriüksuste, konkreetsete ametiisikute jt kehtestatud muude nimetustega haldusaktid (HMS § 51 lg-d 1 ja 2) (RHKKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 15; RKHKo 23.04.2003, 3-3-1-33-03, p 15; RKHKo 19.05.2003, 3-3-1-41-03, p 15).

Enesekorraldusõiguse riive on kohaliku elu küsimuste igasugune negatiivne mõjutamine riigivõimu poolt (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 48; RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16,

p 58). Seaduse alusel võib kehtestada KOV enesekorraldusõiguse vahetuid või kaudseid piiranguid. Kui kohaliku elu küsimust reguleeriv säte riivab enesekorraldusõigust üldjuhul vahetult, siis riigielu küsimust reguleeriv säte võib seda riivata kaudselt (RKPJKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09, p 19).

Enesekorraldusõiguse kitsendamine võib seisneda nt KOVü pädevuses olevate küsimuste ringi üldises kitsendamises, teatud kohaliku elu küsimuse lahendamise ühekordses võtmises riigi pädevusse (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 176), enesekorraldusõiguse teostamiseks tähtaegade kehtestamises (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 138), kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohaliku elu küsimuse lahendamise kohustuse kehtestamises, kohustuslikult lahendatavate kohaliku elu küsimuste lahendamise viisi ettekirjutamises, kohustuses esitada Riigikontrollile kirjalik arvamus pädevuse ületamisega koostatud kontrolliaruandele (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 16), volikogu liikmete või omavalitsuste osades olevate isikute võimaluste piiramises langetada otsuseid sõltumatult riigi keskvoimust ja riigi sekkumiseta otsustusprotsessi (seejuures KOV otsustusvõimet seadusega formaalselt vähendamata – RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 63; vt ka RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 17 ja 18; RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 19) jne. Enesekorraldusõigus saab olla riivatud ainult siis, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt KOV, mitte kõiki õiguskäibes osalejaid ühtmoodi (RKPJKo 21.02.2003, 3-4-1-2-03, p 13; RKPJKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09, p 19).

4. Seadusereservatsioon („seaduste alusel“) on õigusriigi ja demokraatia printsiipide konkretiseering, mis õiguse institutsiooni tagatise raames puudutab KOV enesekorraldusõigust ja universaalpädevust. Sõnaühendit „tegutsevad seaduste alusel“ tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Selline järeldus tuleneb PS § 154 lg 1 ja § 3 lg 1 võrdlevast analüüsist.

Seadusereservatsioonist tuleneb, et riigivõimul on KOV enesekorraldusõiguse kasutamisse võimalik seadusega sekkuda ja KOV elemente konkretiseerida. Kuna § 154 lg 1 näeb KOV pädevuse piiranguks ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik KOV kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus (poliitiline vastutus, avaliku võimu tegevuse avalikkus ja läbipaistvus vm) (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 29; RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09, p 31).

Kuigi PS § 154 lg-st 1 tuleneb kohustus kehtestada KOV enesekorraldusõiguse piirangud seadusega, ei tähenda seadusereservatsioon siiski seda, et seadus peab ammendavalt sätestama KOV põhiseaduslikke tagatise puudutava regulatsiooni ning et sellega seonduva regulatsiooni kehtestamise delegeerimine täitevvõimule oleks täielikult keelatud. Küll aga peab seadusandja ise otsustama kõik enesekorraldusõiguse piiramise seisukohast olulised küsimused. Täitevvõimule võib delegeerida enesekorraldusõigusele seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise (RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 34), seega nende rakendamise seisukohalt vähem oluliste küsimuste määрусega reguleerimise. Seegi eeldab seaduses täpsust, selget ja piirangu intensiivsusega vastavuses olevat volituspõhiseid. Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160).

Riik ei tohi seadusereservatsiooni kasutades muuta KOV põhiseaduslikku tagatist sisutühjaks. Teiste sõnadega, tulenevalt PS §-s 154 sisalduvast lihtsast seadusereservatsioonist on seadusandjal küll võimalik mõned oma sisult kohaliku elu küsimused viimaste hulgast

põhjendatult välja arvata, kuid tal tuleb silmas pidada, et KOV põhiseaduslik tagatis jääks püsima (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12).

Seaduslikkuse nõue tähendab ka seda, et KOVü-d ise peavad nii kohaliku kui ka riigi elu küsimusi lahendama vastavuses seadustega. Riigikohus on sedastanud, et avalikud teenused, mida KOVü-d peavad osutama, on seotud põhiõiguste ja vabadustega, mille tagamine on PS § 14 järgi ka KOV kohustus. Juhul kui KOVü-d ei suuda osutada teenuseid piisaval tasemel, võivad põhiõigused jääda kaitseta (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 118).

Kui KOV üldakt, millega otsustatakse tema pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusvastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigi elu küsimusi (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa). Selline tõlgendus on kooskõlas EKOH art 4 lg-ga 2, mis sätestab KOVü-de vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.

Näiteks isikute põhiõigusi, mida saab PS järgi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras (nt §-d 26, 32 ja 34), tohib KOVü piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel (RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-8/94; RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02; RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 26; RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p 35; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 124); põhiõigusi, mida ei tohi üldse piirata (nt § 18), ei tohi piirata ka KOV. Põhiõiguste piiramise aluste ja korra ettenägemisel seaduses võib jätta KOV-le piirangute kehtestamisel kindlaksmääratud piirides otsustusvabaduse. Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõtte absoluutne. PS mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22).

5. Paragrahv 154 eristab KOVü-de poolt täidetavate avalike ülesannete osas omavalitsuslikke ülesandeid (kohaliku elu küsimused) (lg 1) ja riiklikke ülesandeid (riigi elu küsimused) (lg 2). Seega on PS-s KOVü-de poolt täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtutud dualistlikust teooriast. Õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised KOVü-dele seadusega pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud, on RKÜK 16.03.2010 otsusega 3-4-1-8-09 tunnistanud põhiseadusvastaseks. Üldkogu ei määranud seejuures kindlaks, millises seaduses ja millise täpsusega peab olema ülesannete olemus määratletud. PS-st ei tulene nõuet, et ülesanded tuleks riiklike ja omavalitsuslike määratleda samas seaduses, millega ülesanne KOV-le pannakse (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 86).

Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete eristamisel on tähendus vähemalt järgmiste aspektide osas: 1) KOVü(de) rahastamine (finantstagatise eri nõuded, vt käesoleva paragrahvi komm-d 11–14 ja 16; § 157 komm 2); 2) KOV organite pädevus (universaalpädevus kohaliku elu küsimustes; seadusandliku erivolituse olemasolu vajalikkus riigi elu küsimuses, vt käesoleva paragrahvi komm-d 2 ja 15); 3) ülesande täitmiseks antava määruse õigusjõud (statuudid, määrused riiklike ülesannete täitmiseks, vt käesoleva paragrahvi komm-d 3 ja 15); 4) haldusjärelevalve ese, vahendid ja ulatus (vt § 160 komm-d 5 ja 6); 4) KOVü õiguskaitse ulatus (õiguste kaitse tagatisest tuleneva kaebeõiguse erinevus; vt XIV ptk sissejuhatus, komm 6).

6. Omavalitsuslikud ülesanded (kohaliku elu küsimused) on KOV institutsiooni tagatise keskmes. Need küsimused peavad KOVü elanikele olema ühised ja mõjutama inimeste kooselu kogukonnas. Riigikohus on sedastanud: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigigorgani kompetentsi.“ (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12).

Omavalitsuslike ülesannete otsustamise üldpädevuse annab PS § 156 lg 1 volikogule kui KOVü demokraatlikult valitud esinduskogule (vt § 156 komm 1).

7. Omavalitsuslike ülesannete kõige olulisem liigitus on jagunemine vabatahtlikeks ja kohustuslikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks.

Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida KOVü pole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Selline võimalus tuleneb asjaolust, et KOVü-l on kohaliku elu valdkonnas nn ülesannete avastamise õigus (vt 2). Vabatahtliku omavalitsusliku ülesande puhul on KOVü-l õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta seda täidab. Seadusega pole KOVü-dele vabatahtlike omavalitsuslike ülesannete täitmist ette kirjutatud. Vabatahtlikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks on nt KOVü eelarvest, tingimustel ja korras makstavad täiendavad sotsiaaltoetused, KOVü koostöö teiste (sh välisriikide) KOVü-dega, mitmesuguste kultuuriürituste korraldamine, elanikele puhkeaja veetmise võimaluste loomine, teatud struktuuriüksuse moodustamine jne.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOVü-delt nõuab. Seadusega võib muuta mõne omavalitsusliku ülesande täitmise KOVü-le kohustuslikuks, kui see on viimase enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu PS-ga lubatud eesmärgi saavutamiseks (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53). Ülesande täitmise kohustus võib olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel). Põhimõtteliselt on KOVü kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud nt KOKS § 6 lg-tes 1–2¹:

- korraldada antud vallas või linnas sotsiaalteenuseid, -toetusi jm sotsiaalabi, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (lg 1);
- koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamise korraldamine, juhul kui need on KOVü omanduses (lg 2);
- kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldab KOVü lisaks eelloetletud ülesannetele sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aitab kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele (lg 2¹).

KOKS § 6 lg 3 p 1 kohaselt otsustab ja korraldab KOVü lisaks eelnevalt nimetatud ülesannetele ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega (vt RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20; RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 49). Valdavalt reguleerivad eelnevalt nimetatud valdkondi eriseadused (nt SHS, NTS, ÜVVKS jpm) ja menetlusseadustega (HMS, RHS) ning nende rakendusaktidega, mis määravad kindlaks, kuidas KOVü teatud valdkonda korraldama peab.

KOVü-de kohustuslik ülesanne on ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist (KOKS § 6¹ lg 1). Seda ülesannet toetatakse riigieelarvest (KOKS § 6¹ lg 4). Seadus ei võimalda olukorda, kus maakonna arengu kavandamine toimub ilma kõiki vastava maakonna valdu ja linnu kaasamata. Samas aga on KOKS-ga jäetud KOV-dele endile otsustada, milliseid ülesandeid täpselt nad maakonna arengu kavandamisel koostööorganite kaudu ellu viia soovivad. Kuigi maakonna arengu kavandamise ülesande täitja on alates 01.01.2018 KOV koostööorgan, ei tähenda see seda, et riigi pädevus regionaalarengu kavandamisel ja koordineerimisel oleks lõpetatud ja igasugune regionaalarengu kavandamine muutunud olemuselt omavalitsuslikuks ülesandeks (vt selle kohta VVS § 65 lg 1, KOKS § 6¹ lg 3¹). Aluseks KOKS § 6¹ lg-s 1 nimetatud ühiste ülesannete täitmisel, KOVü-de ja koostööpartnerite poolt maakonna arengu ühisel suunamisel, samuti ühiselt tehtavate ja KOVü ülese mõjuga investeeringute kavandamisel ja nendeks toetuse taotlemisel on maakonna arengustrateegia. Selle dokumendi asemel võivad KOVü-d koostada ka mitme maakonna territooriumi kohta piirkondliku arengustrateegia (KOKS § 37³ lg 1). KOVü-de määrustega kehtestatav maakonna arengustrateegia hõlmab vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat (KOKS § 37⁴ lg-d 1 ja 6).

Aktuaalsed on SHS-s sätestatud nõuded valdadele ja linnadele kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste osutamisel.

SHS jagab sotsiaalabi andmise kohustuse KOV ja riigi vahel, seaduse 2. ptk („Kohaliku omavalitsuse korraldatav abi“) 2. jaos on sätestatud sotsiaalteenused, mille osutamise kohustus on KOVü-del. SHS § 5 lg 1 kohustab sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi jm abi andmist korraldama isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgset KOVü-d. Kuna sotsiaalhoolekandelse abi andmisel tuleb lähtuda esmajärjekorras isiku vajadusest (SHS § 3 lg 1 p 1), peab KOVü selgitama välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi (SHS § 15 lg 1). SHS § 14 lg 1 (mis täpsustab KOKS § 22 lg 1 p 5) kohustab KOVü-d kehtestama sotsiaalhoolekandelse abi andmise korra, milles oleks sätestatud vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldus ja rahastamine ning nende taotlemise tingimused ja kord. Sotsiaalteenuste osutamise korraldamist reguleerides ei tohi KOVü minna vastuollu seaduses sätestatuga. Arvestada tuleb eelkõige SHS üldpõhimõtteid, samuti iga teenuse kohta seaduses sätestatud nõudeid, lisaks sellele SÜS-s jt seadustes sätestatud. KOVü ei tohi kehtestada teenuse saamise õigusele piiranguid, mis välistavad abi andmise neile inimestele, kellele seadus kohustab abi andma, või anda abi seaduses sätestatust vähem. Sotsiaalteenused, mille osutamist KOVü-d peavad korraldama, on seotud põhiõiguste ja vabadustega ning juhul, kui KOVü-d ei suuda osutada teenuseid piisaval tasemel, võivad põhiõigused jääda kaitseta (vrd RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 118). SHS lubab võtta KOVü korraldatud teenuse eest teenuse saajalt tasu (SHS § 16 lg 1 ls 1). KOVü peab kehtestama enda osutatava sotsiaalteenuse eest võetava tasu tingimused ja suuruse (SHS § 16 lg 1 ls 2). Tasu suuruse kindlaksmääramisel tuleb arvestada mh abivajaja ja tema pere

majanduslikku olukorda (SHS § 16 lg 2) ning tasu suurus ei tohi saada takistuseks teenuse saamisel (SHS § 16 lg 3). Ulatuses, milles teenuse saajalt tasu võtta ei saa, on teenuse osutamise kulud kohustatud kandma KOVü. Arvestades inimese seadusest tulenevat kohustust tagada registris elukoha andmete õigsus ning seda, et andmete õigsuse vastu on oluline avalik huvi, on põhjendatud tõlgendada KOVü SHS § 5 lg-st 1 tulenevat kohustust (osutada sotsiaalteenuseid inimestele, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on vastava valla või linna territooriumil) nii, et sotsiaalteenuseid tuleb osutada neile registrijärgsetele elanikele, kes ka tegelikult selle KOV territooriumil elavad. See tähendab, et KOVü-l ei ole kohustust korraldada sotsiaalteenuste osutamist neile registrijärgsetele elanikele, kes elavad mõne teise KOVü territooriumil, st kelle andmed ei ole registris õiged. Selline SHS § 5 lg 1 tõlgendus on enam kooskõlas KOVü põhiseaduslike tagatistega, tagades ka abi vajava inimese õigustele suurema kaitse, kuna võimaldab KOVü-del paremini korraldada sotsiaalteenuse osutamist (vt ka RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 58; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p-d 122–125, 127 ja 137).

8. Omavalitsuslike ülesannete piiritlemine riiklikest ülesannetest on keerukas probleem. Mitmetähenduslikkus on omane juba avalikule ülesandele kui õiguslikule kategooriale (ülesandevaldkond, osaülesanded). PS näeb teatud ülesannete osas täitjana nii riiki kui ka KOVü-d (§ 28 lg 3, § 37), st teatud avalik ülesanne kuulub üheaegselt nii riigi kui ka KOV ühvisfääri (*res mixtae*) (vt ka RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-8/94).

Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemiseks tuleb rakendada mitmeid kriteeriume, sest neist vaid üheainsa aluseksvõtmine võib viia ebamõistliku tulemuseni. Juhtudel, kus riik on KOV-le avaliku ülesande täitmise kohustuslikuks teinud seadusega, jättes seejuures määratlemata, kas tegu on kohustusliku omavalitsusliku või riikliku ülesandega, tuleb välja selgitada, kumb huvi – riigi või KOVü oma – antud juhul domineerib. Teiste sõnadega, tuleb tuvastada, millise avaliku võimu tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem (asjaomasuse ülekaal). Üks aspekt, mida seejuures tuleb arvestada, on KOVü haldussuutlikkus – asjaomane vald või linn peab suutma küsimust nõuete kohaselt ja kohalike elanike huvidele vastavalt lahendada (sotsiaalabi, hariduse ja tervishoiu riiklik miinimumstandard). Küsimuste olemusliku kuuluvuse kindlaksmääramisel tuleb silmas pidada, et KOVü-del on õigus kohaliku elu küsimuste lahendamiseks omavahel koostööd teha (PS § 159). Kui asjaomasuse ülekaalu pole võimalik kindlaks teha, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust ja seega KOVü-l küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise pädevuse olemasolu. Teiste sõnadega, eksisteerib seadusega vääratav eeldus selle kohta, et sellistel juhtudel on tegu kohustusliku omavalitsusliku ülesandega. Sellise seisukoha omaksvõtule suunab ka EKOH art 4 lg-st 3 tulev subsidiaarsuse printsiip: ülesandeid täidetakse inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.

Üks võimalik kriteerium avaliku ülesande olemusliku kuuluvuse määramisel on õigusliku reguleerimise põhjalikkus: kui KOV-l ei jää ülesande täitmise viisi ja laadi osas mingit otsustusõigust, võib selline piirang tähendada seda, et konkreetne seadusest KOV-le tulenev ülesanne ei ole omavalitsuslik, vaid riiklik. Samuti on asjakohane arvestada sellega, kas ülesannet rahastatakse täiel määral riigieelarvest: kui eriseaduses puudub viide riigipoolsele kohustuslikule kaasrahastamisele, tuleks üldjuhul eeldada, et tegu on omavalitsusliku

ülesandega. Piiratud tähtsus ülesande liigitamisel on ka ajaloolisel tõlgendamisel ehk ülesande ajaloolise kuuluvuse hindamisel: vaadeldakse, milline haldusekandja on Eestis vastava ülesande eest traditsiooniliselt (sh 1920–1940) vastutanud. Näiteks on just vallad traditsiooniliselt pidanud hoolitsema kogukonna hoolt vajavate liikmete eest. On ka teisi võimalikke eristamiskriteeriume: kas konkreetse avaliku teenuse tarbija on vaid konkreetse valla või linna elanikud või laiem isikute ring, kas tegu on erakorraliste asjaoludega (nt suurõnnetuse kahjude likvideerimine), mil võib eeldada ülesande riiklikkust jne.

Olukorras, kus seadusandja on jätnud omavalitsuslikud ja riiklikud ülesanded õiguskorras täpselt piiritlemata, on seda kaasusepõhiselt tulnud teha kohtuvõimul. Riigikohus on põhi-seaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames kohaliku elu küsimustena määratlenud:

- Tallinna vanalinna sissesõidu piiramise (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa);
- eelmise EhS §-st 13 tuleneva kohustuse tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni (RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20) ning kehtiva EhS § 131 lg-test 1 ja 3 tulenevad mõneti laiemad kohustused (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p-d 74–81 ja 86);
- KOVü sisemise töö korraldamise, sh ülesannete täitmiseks organisatsioonilise struktuuri loomise (RKPJKo 30.06.2009, 3-4-1-12-09, p-d 27–28; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 21; RKPJKo 25.04.2013, 3-4-1-13-13, p 33) ja otsustamise enda valitud ametiisiku ametisoleku üle (RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 19);
- volikogu valimiste läbiviimise (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33);
- volikogude tegevuskulude katmise (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 49);
- maakasutuse otstarbe määramise (RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09, p 22);
- munitsipaalomandi valdamise, kasutamise ja käsutamise (RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09, p 22);
- võlakohustuste (nt laen, kapitalirent, võlakirjade emitteerimine, muud pikaajalised kohustused, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist) võtmise üle otsustamise (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 57, 63–64, 137; RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09, p 27).

9. Paragrahvi 154 lg 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta KOVü-de piire, sh lõpetada mõne KOVü õigussubjektsus tingimusel, et seejuures ei kao õiguskorras KOV instituut. Samas tuleb KOV haldusterritoriaalset korraldust muutes järgida PS formaalseid ja materiaalseid nõudeid, samuti §-s 158 sätestatud (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 88).

Paragrahvi 2 lg-st 2 tuleneb seadusandja avar otsustusruum KOV haldusterritoriaalse korralduse kehtestamiseks ja selle muutmiseks. Siit tulenevalt ei pidanud RKPJK HRS põhi-seaduspärasust hinnates võimalikuks järgida proportsionaalsuskontrolli nõudeid (vrd RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09), piirdudes üksnes selle hindamisega, kas kõnealust seadust kehtestades täitis seadusandja meelevaldsuse keelu tingimusi.

Haldusreformi käigus vaidlustasid mitmed KOVü-d nende nn sundühendamise kohta antud Vabariigi Valitsuse määruse (vt RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-14/9; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-15/10; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-16/9; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-19/19; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-17/13; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-18/9; RKPJKo 19.10.2017,

5-17-20/9; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-24/9) kooskõla KOV enesekorraldusõigusega (PS § 154 lg 1). Seejuures vaidlustati kas ainult otseselt sundühendamist puudutavaid sätteid või mõnes taotluses ka alternatiivselt kogu sundühendamismäärust, väites kõigi sätete omavahelist seotust ja nende suunatust KOVü-de sundühendamisele. Riigikohus asus seisukohale, et pole põhjust hinnata kogu sundühendamismääruse põhiseaduspärasust, kuna see sisaldab ka sätteid, mis KOV tagatise ei riiva – piisab määruse otseselt sundühendamisele suunatud sätete põhiseaduspärasuse kontrollist (vt nt RKPJKo 19.10.2017, 5-17-24/9, p 57).

Vaidlustatud Vabariigi Valitsuse määrustes tulenes enesekorraldusõiguse riive eeskätt sättest, mis tõi kaasa uue haldusüksuse moodustamise olemasolevate KOVü-de ühinemise teel, mistõttu senine KOVü kui avalik-õiguslik juriidiline isik lõppes.

Riigikohus jäi kohtuasjas 3-4-1-3-16 HRS põhiseaduspärasuse kohta võetud seisukohtade juurde ja hindas seda, kas Vabariigi Valitsuse määrused olid vastu võetud kooskõlas formaalsete nõuetega ja kas KOVü haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel oli järgitud selleks seaduses sätestatud nõudeid (vt ka RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p-d 56–64; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10, p-d 54–62; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p-d 55–63). Riigikohus selgitas, milliseid seadusest tulenevaid nõudeid pidi Vabariigi Valitsus KOVü haldusterritoriaalse korralduse muutmisel järgima (vt nt RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p-d 67–74; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10, p-d 65–72; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p-d 66–73).

Riigikohus asus seisukohale, et kohtulik kontroll Vabariigi Valitsuse otsustuste üle muuta KOV haldusterritoriaalset korraldust haldusreformi eesmärkide saavutamiseks on piiratud. Seadusandja tahtel on Vabariigi Valitsusel KOV haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle otsustamisel ulatuslik kaalumiseruum. Samuti on enamik ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludest (st asjaoludest, mida haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel tuleb arvestada) sellised, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tegelikku mõju neile saab hinnata alles pärast seda, kui sundühendamise tulemusel moodustatud KOVü on mõnda aega olemas olnud. Seejuures sõltub sundühendamise tegelik mõju nimetatud asjaoludel suuresti moodustatava KOVü edasisest tegevusest ja otsustest. Kohus saab eeltoodut arvestades kontrollida seda, kas Vabariigi Valitsus on KOV haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestanud olulisi ja asjakohaseid asjaolusid ega ole lähtunud ebaõigetest faktidest. Muu hulgas saab kohus kontrollida, kas Vabariigi Valitsus on hinnanud KOV negatiivses arvamuses esitatud põhjendusi ning esitanud määruse seletuskirjas asjakohased põhjused, miks ta ei pea KOV põhjendusi piisavalt kaalukaks (RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p 75; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10, p 73; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p 74; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-24/9, p 55). Riigikohus ei tuvastanud ühegi sundühendamismääruse põhiseadusvastasust.

Oluline Riigikohtu rõhutatud aspekt oli ka see, et kohus ei saa Vabariigi Valitsuse asemel hinnata, kas mõni teine KOV haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalus tooks kaasa positiivsema mõju ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludele või oleks otstarbekas haldusreformi eesmärkide saavutamiseks (RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10, p-d 75 ja 89; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10, p 86; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p 74; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-20/9, p 74; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-24/9, p 70).

Kohtuvaidluste käigus tõstatati küsimus, kas KOVü-de sundühendamisel peab olema positiivne mõju samal ajal kõigile ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludele kõigi omavahel sundühendatavate KOVü-de jaoks. Riigikohus asus seisukohale, et viidatud säte seda ei

nõua. Vabariigi Valitsus pidi haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekut tehes vaid arvestama mõju kõigile ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludele ning hindama, milliste KOVü-de ühinemine aitab viia ellu haldusreformi eesmärki toetada KOVü-de võimekuse kasvu avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsi-võime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel, unustamata seejuures ka riigivalitsemise reformi üht eesmärki saavutada kulude kokkuhoid (HRS § 1 lg 2) (RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p 72). Teisisõnu aktsepteeris Riigikohus, et mõne asjaolu või mõne sundühendatava KOVü suhtes võib sundühendamisel olla ka negatiivne mõju.

Vaieldi ka selle üle, kas Vabariigi Valitsus pidi tõendama, et sundühendatava KOVü võimekus on KOV ülesannete täitmiseks ebapiisav. Mõned KOVü-d väitsid põhiseaduslikkuse järelevalve taotlustes, et kogu tõendamiskoormis kõigi asjaolude puhul oli Vabariigi Valitsusel, mitte KOVü-l. Riigikohus leidis, et ettepaneku seletuskirjas pidi Vabariigi Valitsus küll näitama ära, miks ta valis ettepanekus toodud sundühendamise võimaluse, milline on tema hinnangul sundühendamise mõju ETHS § 7 lg-5 nimetatud asjaoludele ning et konkreetne sundühendamine on vajalik miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVü haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Kuid Riigikohtu hinnangul ei tulenenud kõigest sellest kohustust näidata miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVü ebapiisavat võimekust – ebapiisava võimekuse eeldus tulenes seadusest. Riigikohus leidis, et sundühendamisel hindamist vajavad aspektid nõudsid Vabariigi Valitsuselt prognoosotsuse tegemist, mida ta ei saanud tõendada, vaid üksnes põhjendada. Ühtlasi oli seaduse kohaselt ka KOVü-l endal negatiivse arvamuse esitamisel põhjendamiskohustus ja seadus pani Vabariigi Valitsusele kohustuse hinnata, kas KOVü esitatud põhjendused olid kaalukad (kas esinesid erakorralised asjaolud, mis toetasid tugevalt prognoosi, et väikesest rahvaarvust hoolimata oli KOVü siiski piisavalt haldussuutlik) (vt nt RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p-d 72, 73 ja 87).

Kuna Vabariigi Valitsus võttis KOVü-de sundühendamismäärused vastu valdavalt 22.06, 10.07 ja 13.07.2017, ei jäänud KOVü-del pärast sundühendamise otsustamist enam aega ühinemiskokkulepet sõlmida (lahendamaks läbirääkimiste kaudu valimistega seotud ning HRS-s nimetatud küsimusi), sest HRS § 12 lg 2 p 3 nägi ette sellise kokkuleppe sõlmimise asjaomaste volikogude vahel hiljemalt 15.06.2017. Menetlustähtajad tulnuks seaduses sätestada nii, et need võimaldanuks ka veel pärast sundühendamise otsustamist KOVü-del omavahel ühinemistingimuste üle läbi rääkida.

10. Vabariigi Valitsuse sundühendamismääruste vaidlustamisel kerkis küsimus esialgse õiguskaitse (PSJKS § 12 lg 1) kohaldamisest kohtu poolt. Esialgse õiguskaitse taotlused esitanud KOVü-d leidsid mh, et sundühendamismääruse kehtivuse peatamine on vajalik põhjusel, et KOVü õigussubjektsus võib valimiste tulemusel lõppeda enne kohtuvaidluse lõppu. Uus moodustatud KOVü astub senise asemele ka kohtumenetluses ning peab oma huvidest lähtudes Riigikohtule esitatud taotlusest loobuma. Vaidlusaluse määruse tagajärjed oleksid sel juhul pöördumatud, sest määruse tagasitõtmine ja endise olukorra taastamine oleks võimatu. Ka pidasid KOVü-d määruse kehtivuse peatamist vajalikuks selleks, et välis-tada segadus valimistoimingutega.

Riigikohus jättis kõik KOV volikogude esialgse õiguskaitse taotlused rahuldamata. Kohus põhjendas taotlejatest erinevale seisukohale jõudmist sellega, et seadusega kooskõlas näeb sundühendamismäärus ette, et uue haldusüksuse moodustamise kaasa toovad määruse

sätted jõustuvad uue KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Vaidlusalune määrus tervikuna või selle üksikud sätted ei mõjuta seda, kas KOV volikogu valimised viiakse läbi olemasolevates või moodustatavates KOVü-des. Esialgse õiguskaitsa taotluse üle otsustamise hetkel puudus kohtu hinnangul veel vajadus määruse jõustumata sätete peatamiseks. Vajadus sellise menetlusotsuse tegemiseks võiks tekkida alles siis, kui on tõenäoline, et menetlus kohtuasjas ei pruugi lõppeda enne valimistulemuste väljakuulutamist. Kohus osutas, et juhul, kui ta ei jõua otsuseni enne valimistulemuste väljakuulutamist, saab ta vajaduse korral ka omal algatusel peatada vaidlustatud määruse sätete jõustumise (RKPJKm 07.08.2017, 5-17-14/4; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-15/5; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-16/4; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-17/4; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-18/4; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-19/6; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-20/4; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-21/6; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-22/6; RKPJKm 07.08.2017, 5-17-23/6).

11. Paragrahvi 154 lg-st 1 tulenevad järgmised KOV finantstagatise elemendid:

- 1) õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks;
- 2) õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele;
- 3) õigus võtta võlakohustusi.

Õiguse piisavatele rahalistele vahenditele eesmärk on tagada kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine (RKPJKo 26.06.2009, 3-4-1-4-09, p 20). Omavalitsuslike ülesannete iseseisva otsustamise ja korraldamise suhtes on relevantset ka EKOH art 9 lg-d 1 ja 2: kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada (lg 1); rahalised vahendid peavad olema vastavuses kohalikele võimuorganitele PS-ga ja õigusaktidega seatud kohustustega (lg 2).

Õigust ja kohustust otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, sh otsustada, kuidas kulutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks eraldatud raha, on KOVü-l võimalik järgida üksnes juhul, kui tal on selleks piisavalt raha (RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, p 21). Seetõttu eeldab enesekorraldusõigus juba olemuslikult, et KOVü-le oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seejuures peab kõnealuse õiguse kohaselt olema tagatud nii seadusest tulenevate kui ka muude, seadusega sätestamata ülesannete piisav rahastatus (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 42; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 55). Riigi võimalused omavalitsuslike ülesannete osas valdadele ja linnadele piisavat tulubaasi tagava rahastamissüsteemi kujundamisel on riiklike ülesannetega võrreldes mitmekesisemad. Seadusandja on pädev otsustama, kas omatulu saamine tagatakse kohalike maksude sätestamisega, riiklike maksude (tervikuna või osaliselt) kohalikku eelarvesse laekumisega, riigieelarvest tehtavate eraldistega või muul viisil.

KOVü-de rahastamine omavalitsuslike ülesannete täitmiseks peab toimuma vähemalt minimaalses vajalikus mahus, st määral, mis võimaldaks otsustada ja korraldada minimaalselt vajalikke omavalitsuslike ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Tähtis on, et KOVü-dele oleks tagatud mitte ainult õiguslik, vaid ka tegelik võimalus otsustada, kas ja kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 20).

Kuigi riigil on oma majandus- ja maksupoliitika kujundamisel suur otsustusvabadus (nt ei pea seadusandja täitmata maksukohustuste sissenõudmise reguleerimisel igal juhul

eelistama KOVü-dele laekuvaid makse riigile jäävatele maksudele – RKPJKo 26.06.2009, 3-4-1-4-09, p 26), ei tähenda see siiski seda, et ta oleks täiesti vaba otsustama, millises ulatuses omavalitsuslike ülesannete rahastamist võimaldada – see ei tohi jääda allapoole eespool nimetatud miinimumpiiri. Vastasel korral võiks ta muuta KOV kui põhiseadusliku institutsiooni sisutühjaks, st rikkuda PS § 154 lg 1 kaitseala. Paragrahvi 154 lg-st 1 tuleneb, et omavalitsuslike ülesannete rahastatus ei tohi sattuda tervikuna ebaproportsionaalselt suurde sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldistest, vaid peab peegeldama adekvaatselt üldist majanduslikku olukorda. Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem arvestama erinevustega KOVü-de sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 66).

Täitmist vajavate omavalitsuslike ülesannete minimaalne maht, mille rahastamine peab olema tagatud ja mis määrab seega KOVü piisava rahastamise taseme, tuleneb nii § 154 lg-st 1 kui ka PS muude sätetega (nt § 28 lg 4, § 37 lg 2) ja seadusega KOV-le pandud omavalitsuslikest ülesannetest. Seadusest tulenevate omavalitsuslike ülesannete rahastamisvajadust mõjutavad otseselt nende ülesannete täitmisele seaduses ja alamalseisvates õigusaktides kehtestatud nõuded.

Paragrahvi 154 lg 1 eeldab, et KOVü täidaks vähemalt kõiki olulisi omavalitsuslikke ülesandeid. Seega peab talle olema tagatud ka raha nende täitmiseks. Tegemist on selliste omavalitsuslike ülesannetega, mille täitmist saab KOVü-lt konkreetses ajas ja ruumis mõistlikult eeldada. Olulised omavalitsuslikud ülesanded, samuti nende täitmise nõutav ulatus on ajas muutuvad suurused, olenedes suurel määral üldisest sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja ühiskonna heaolu tasemest. Muudatused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii täitmist nõudvaid omavalitsuslikke ülesandeid kui ka nende täitmise eeldatavat ulatust ja kvaliteeti (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67).

Tähtis kriteerium omavalitsuslike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse KOVü puhul on see, et viimase poolt osutatavate avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes KOVü-des. Tulenevalt PS §-st 14 ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- ja või asukohajärgse KOVü majanduslik suutlikkus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67).

Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalses vajalikus mahus ei kaitse KOVü-d olemasoleva rahastamissüsteemi ebasoodsamaks muutmise eest, kui selle tagajärjel ei muutu konkreetse KOVü rahastatus ebapiisavaks. Käsitlev õigus ei hõlma õigust sellele, et kord juba saavutatud omavalitsuslike ülesannete rahastamise taset mitte kunagi ei vähendataks. On võimalik, et mingil perioodil rahastatakse omavalitsuslikke ülesandeid suuremas mahus, kui see piisava rahastatuse tagamiseks minimaalselt nõutav oleks. Tegemist on otsustusega, mille ajaliste piirideta püsijäämine ei ole põhiseaduslikult tagatud. Riigil peab säilima võimalus kujundada omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem vastavaks üldisele majandusolukorrale ja riigi majandus- ja rahanduspoliitilistele eesmärkidele (EKOH art 9 lg 1).

Seega ei keela õigus piisavatele rahalistele vahenditele riigil omavalitsuslike ülesannete rahastamist vähendada tingimusel, et ka pärast seda säilib KOVü-l võimalus täita omavalitsuslikke ülesandeid minimaalselt vajalikus mahus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 68).

Õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ei riiva aga pelgalt see, et KOVü majanduslik olukord mingi õigustloova akti tõttu tõenäoliselt muutub. Riiveks peab vastav säte mitte üksnes potentsiaalselt raskendama omavalitsuslike ülesannete täitmist, vaid seda ka tegelikult tegema. See võib esineda juhul, kui riigi meetme(te)ga vähendatakse KOVü tulusid või suurendatakse kohustuslike omavalitsuslike ülesannete mahtu, samas rahalisi vahendeid juurde andmata (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p-d 48 ja 50). Samuti võib riive esineda juhul, kui riigi meetmed võivad mõjutada rahaliste vahendite KOVü-dele laekumise perioodilisust selliselt, et see ohustab omavalitsuslike ülesannetega seotud kohustuste (sh rahaliste väljamaksete) nõuetekohast täitmist (RKPJKo 26.06.2009, 3-4-1-4-09, p 20). Kui seadusega laiendatakse teatud määral KOVü tingimuslikke kohustusi varasemaga võrreldes, ei saa sellest asjaolust teha järeldust KOVü kulude suurenemise või KOVü rahastamise põhiseadusvastasuse kohta. Uue omavalitsusliku ülesande kehtestamisel või olemasoleva ülesande reformimisel ei pea automaatselt suurenema KOVü-de tububaas (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 91).

Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eeldab, et riik looks omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks adekvaatse süsteemi. Järelikult saab kõnealuse õiguse rikkumine tuleneda üksnes sellistest normidest (või nende kehtestamata jätmisest), mis reguleerivad (või mille kehtestamata jätmise tõttu ei reguleerita vajalikul määral) omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi. Siia kuuluvad ka normid või nende puudumine, millest tingituna osutub omavalitsuslike ülesannete rahastamine konkreetsetes KOVü-s ebapiisavaks.

Samas ei saa mingi norm rikkuda õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks põhjusel, et see muudab mõne omavalitsusliku ülesande täitmise KOVü-le kohustuslikuks või suurendab muul viisil omavalitsuslike ülesannete täitmise kulusid, sõltumata sellest, kas see kohustus või lisakulu mõjutab spetsiifiliselt KOVü-d või laiemat adressaatide ringi (nt maksukohustuse suurendamine, mille tagajärjel suurenevad mh KOVü-de kulud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajaliku tööjõu palkamisele või vajalike kaupade või teenuste ostmisele). Ei ole alust väita, et omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavus konkreetse KOVü puhul on tingitud just konkreetse (nt ajalisel kõige hiljem kehtestatud) omavalitsusliku ülesande täitmise kuludest.

Kui seadusega muudetakse mõne omavalitsusliku ülesande täitmine kohustuslikuks või suurendatakse olemasolevate kohustuste täitmise kulusid, pärast mida muutub KOVü omavalitsuslike ülesannete rahastatus ebapiisavaks, on õigust piisavatele rahalistele vahenditele rikutud. Seda õigust ei riku sellisel juhul aga mitte õigusakt, mis kohustab KOVü-d täitma konkreetset omavalitsuslikku ülesannet, vaid omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid osas, milles need ei taga KOVü-le raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikust mahus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 69). Teisalt on Riigikohus märkinud, et juhul, kui omavalitsuslike ülesannete rahastatus langeb mõnes KOVü-s allapoole minimaalset vajalikku taset, võib KOVü esitada Riigikohtule taotluse rahastamise aluseid reguleeriva õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks. Sellise taotluse esitaja peaks põhjendama ja tõendama KOVü rahapuudust. Samuti saab KOVü esitada riigile taotluse täiendava raha eraldamiseks ja juhul, kui taotlus jääb rahuldamata, võib KOVü pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 44 lg 5). Kaebuse läbivaatamise raames saab halduskohtus hinnata ka KOV rahastamist reguleerivate sätete põhiseaduspärasust (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 92).

Ei ole välistatud, et riik, leides, et rikkumise kõrvaldamiseks ei ole võimalik suurendada omavalitsuslike ülesannete rahastamist, vähendab selle asemel seadusest tulenevaid nõudeid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Selle tagajärjel võib omavalitsuslike ülesannete rahastatus muutuda piisavaks ja seda reguleerivatest õigusaktidest tulenev KOVü õiguse rikkumine lakata (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 69).

Õigusest piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks rahastamissüsteemile tulenevad nõuded ei piirdu üksnes omavalitsuslike ülesannete rahastatuse tasemega. Selleks et õigus piisavatele rahalistele vahenditele ei muutuks illusoorseks ja enesekorraldusõigus tervikuna ei devalveeruks deklaratsiooniks, peab riik § 154 lg 1 nõuete järgimiseks looma sellise omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi, mis võimaldaks igal üksikjuhul omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust ka hinnata. Vastasel juhul muutub üldjuhul võimatuks selle tuvastamine, kas KOVü õigust piisavatele rahalistele vahenditele on rikutud või mitte. Mingil õigusel on tegelik sisu aga vaid juhul, kui selle õiguse rikkumist on võimalik tuvastada. Omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavuse hindamise võimalikkus on § 154 lg 1 kohaselt nõutav ka seetõttu, ei KOVü saaks end omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavuse korral kohtus kaitsta (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 70 ja 71). Selleks et igal üksikjuhul oleks võimalik hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust, on vaja esmalt teada, kui palju raha on KOVü-l omavalitsuslike ülesannete täitmiseks võimalik saada. Seetõttu eeldab § 154 lg 1 omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemilt esmalt seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud KOVü-le seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks. Riigikohus on tunnistanud PS-ga vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis eristaksid KOVü-dele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ettenähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09). Eristamaks omavalitsuslike ja riiklike ülesannete jaoks ettenähtud raha (võimaldab KOVü-l aru saada, millised vahendid on mõeldud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks), ja hindamaks, kui palju raha kulub KOVü-l omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahu (võimaldab otsustada, kuidas seda kasutada – RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 56), on vajalik selgus selles, millised on vaadeldaval ajal KOVü-dele seadusega pandud riiklikud kohustused ja millised on olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded (RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, p 22; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 73).

PS § 154 lg-ga 1 ei ole kooskõlas omavalitsuslike ülesannete täitmiseks määratud tulu piiritlemine n-ö ülejäägimeetodil, mille kohaselt on omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ette nähtud see osa KOVü laekumistest, mis ületab riiklike kohustuste täitmise kulusid. Ülejäägimeetodist lähtumine ei võimalda omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ettenähtud raha selgelt eristada riiklike ülesannete täitmiseks mõeldud rahast. Selline eristamine on aga PS § 154 lg 1 järgimise eeltingimus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 72).

12. Õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele tuleneb õiguspärase ootuse põhimõttest koostoides § 154 lg-ga 1 ja täpsustab seda põhimõtet KOVü-de ja riigi vahelistes rahastamist puudutavates suhetes. Käsitletav õigus kaitseb KOVü-d omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise KOVü-dele ebasoodsas suunas muutmise eest, seda eriti eelarveaasta keskel (RKÜKo

16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 78 ja 81). Stabiilne rahastamissüsteem on vältimatu kõigi omavalitsuslike ülesannete iseseisvaks täitmiseks, see võimaldab KOVü-del suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavu ning neid tulemuslikumalt ellu viia (RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, p 25). Rahastamissüsteemi stabiilsus hõlmab ka rahaliste vahendite eraldamise õigeaegsuse kohustusliku omavalitsusliku ülesande osas – eraldamise viisil, mis ei sea ülesande täitmist sõltuvusse konkreetse KOVü finantsvõimekusest (vrd RKHKo 17.02.2016, 3-3-1-38-15, p 13). Ebastabiilne rahastamine võib allutada KOV enesekorraldusõiguse märkamatuult riigi meelevallale. Valdadel ja linnadel peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ja et seda ei muudeta ootamatult neile ebasoodsamaks, seda eriti eelarveaasta keskel (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 79).

KOVü-de rahastamissüsteemi stabiilsus on oluline väärtus. Samas on õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele abistava, mitte keskse tähendusega finantstagatise element (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 110).

Rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa olla eesmärk omaette (RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, p 25). Omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ebasoodsas suunas muutmine ei ole välistatud. Ebasoodsas suunas muutmine tähendab eelkõige omavalitsuslike ülesannete rahastamise vähendamist. Iga õigusakt, millega seda tehakse, riivab õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele ka juhul, kui see ei põhjusta omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavust. See tähendab mh, et KOVü-de kord juba saavutatud rahastamise taseme alandamine riivab rahastamissüsteemi stabiilsust. Nii suguseks riiveks ei saa aga pidada olukorda, kus KOVü-de tulud vähenevad riigivõimu sekkumisetä (nt maksulaekumiste kahanemise tõttu suureneva tööpuuduse olukorras).

Rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa tähendada mingil ajal kehtiva regulatsiooni ja koos sellega ka sel ajal tagatud rahastamise taseme püsimist igaveseks. KOVü-d ei saa loota, et nende rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta. Riigil on õigus rahastamist reguleerivaid õigusakte vajadusel ümber kujundada. See võib kaasa tuua ka KOVü-dele eraldatavate rahaliste vahendite vähendamise või kahjustada muul viisil nende rahastamise korrapära (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 81).

Õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele ei hõlma põhiseaduslikku nõuet, et alati, kui pärast eelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse õigusakte, mille alusel KOVü eelarvetulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse need summad või vähendatakse vastavalt KOVü-le pandud kohustusi. Eelnev ei tähenda, et seadusandja ei võiks niisugust regulatsiooni KOVü-de huvides omal algatusel siiski kehtestada (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 80, mida ta KOFS §-s 25 on ka teinud).

Õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele võib samamoodi nagu muid § 154 lg-st 1 tulenevaid õigusi piirata enesekorraldusõigusega samadel tingimustel. Muu hulgas peab rahastamissüsteemi olulise muutmise korral KOVü-dele olema tagatud õigus olla ära kuulatud (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 82 ja 83). Ka EKOH art 9 lg 6 sätestab, et kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.

Õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele eeldab ka seda, et kui riik otsustab rahastamist reguleerivaid õigusakte oluliselt ebasoodsamaks muuta, peab ta muudatuse sisust lähtudes andma KOVü-dele piisava aja uue regulatsiooniga kohanemiseks (*vacatio legis*) (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 88).

13. Õigus iseseisvalt otsustada võlakohustuste võtmise üle sisaldub § 154 lg 1 keskmises osas enesekorraldusõiguses. Sellise õiguse olemasolu toetab ka EKO art 9 lg 8, mille kohaselt peab kohalikel võimuorganitel laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel olema juurdepääs riiklikule kapitaliturule seadusega lubatud piires. Võlakohustuste (nt laen, kapitalirent, võlakirjade emitteerimine, muud pikaajalised kohustused, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist) võtmine võimaldab KOVü-del teha oma ülesannete täitmiseks vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel. Sellise õigusega võib mõne omavalitsusliku ülesande täitmine (nt taristurajatiste ehitamine) olla oluliselt raskem. Samal ajal mõjutab võlakohustuste võtmine kohaliku eelarve puudujäägi kujunemist (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 63 ja 146).

Õigus niisuguseid kohustusi võtta kaitseb KOVü-d riigi sekkumise eest nende otsuste tegemisse. Riigi kohustus on hoiduda sellise regulatsiooni kehtestamisest, mis takistab KOVü-del kapitalitulult vahendite saamist. See tähendab, et riik ei pea ise KOVü-dele võla-usaldajaks hakkama ega ka nende kohustusi garanteerima (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 63).

Õigus võlakohustusi võtta ei ole piiramatult õigus. Seda õigust võib piirata samadel tingimustel kui § 154 lg-st 1 tulenevat enesekorraldusõigust (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 64). Kofs § 34 määrab kindlaks KOVü ja tema arvestusüksuse (KOVü ja temast sõltuv üksus (Kofs § 2 p 8)) netovõlakooormuse ülemmäära kui finantsdistsipliini tagamise meetme (Kofs § 32 lg 1 p 2), mida vald ja linn on kohustatud järgima. Praktikast on KOVü-de ülemäärane võlakooormus põhjustanud nende maksejõuetust (nt Tõrva linn 1999. a, Püsi linn 2002.–2003. a). Kofs 9. ptk (§-d 42–52) määratleb raske finantsolukorra ohu ja reguleerib selle kõrvaldamismenetlust (saneerimist).

Riigikohus on tunnistanud põhiseaduspäraseks KOV õiguse võtta võlakohustusi tähtajalise riive (01.03.2009–31.12.2011), kus Riigikogu mh EL aluslepingutest tulenevate kohustuste täitmiseks sätestas sellised seadusemuudatused, mis sisuliselt nägid KOV-le ette võlakohustuste võtmise keelu, millest oli kohustuste eesmärgist lähtuvalt ette nähtud üksikud selgelt piiritletud erandid (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 135–151; RKPJKO 01.04.2010, 3-4-1-7-09).

14. EKO art 9 lg 5 sätestab, et väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Need mehhanismid ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires. RES § 46 lg 1 p 1 ja §-d 47 ning 49 reguleerivad tasandusfondi, mille eesmärk on vahendite kasutamise tingimusi määrata ühtlustada KOVü-de ülesannete täitmise võimalusi. Tasandusfondi jaotamisel võetakse aluseks KOVü-le laekuv tulumaks ja maamaks, KOVü elanike arv ja muud KOVü erisused. Tasandusfondi suurus ja selle jaotamise põhimõtted määratakse riigieelarvega, fondi jaotuse KOVü-de vahel kehtestab aga Vabariigi Valitsus korraldusega (RES § 47). Praktikast saab tasandusfondi kaudu riigieelarvest toetust enamik Eesti KOVü-sid.

EKO art 9 lg 7 sätestab, et kui võimalik, ei seostata kohalikele võimuorganitele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega. Toetuste saamine ei võta kohalikul võimuorganil ära tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires omal

äränägemisel. Seega ei ole projektipõhised toetused välistatud, kuid neid tuleb võimaluse korral vältida. Kuigi EKOH-st nähtuvalt võib KOV tegevusvabadust piirata see, et suur osa toetustest jagatakse sihtotstarbeliselt konkreetsete projektide elluviimiseks, ei ole sellist toimet siis, kui taolistel toetustel on kogutuludes väheoluline osakaal (RKHKo 20.04.2016, 3-3-1-74-15, p 17).

RES § 46 lg 1 p 2 ja §-d 48 ning 49 reguleerivad toetusfondi – KOVü-dele seaduses määratud sihtotstarbel ja tingimustel kasutamiseks või riigieelarves määratud sihtotstarbel antavat toetust, mida jaotatakse arvnäitajate alusel. Toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad ja nende arvestamise alused sätestatakse seadusega. Arvnäitajate väärtused määratakse riigieelarvega. Toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimused ning korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Sama määrusega kehtestatakse ka toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad, kui toetusfondis on riigieelarvega määratud üheaastase kestusega toetus, mille jaotamise aluseks olevad arvnäitajad ei ole seadusega kehtestatud. Toetusfondi suuruse ja sellesse kuuluvate toetuste liigid määratakse riigieelarvega, fondi jaotuse KOVü-de vahel kehtestab aga Vabariigi Valitsus korraldusega. Praktikas saavad toetusfondi kaudu riigieelarvest toetust kõik Eesti KOVü-d.

RES § 46 lg 1 p 3 ja § 50 reguleerivad juhtumipõhist toetust. Seda toetust annab ministerium riigieelarvega tema valitsemisalale ettenähtud vahenditest KOVü-le investeeringuteks või tegevuskuludeks sihtotstarbelisena. Juhtumipõhist investeeringutoetust antakse KOVü-le riigieelarvest järgmistel tingimustel:

- 1) toetatava investeeringuga panustatakse KOVü arengukava või maakondliku arengudokumendi investeeringuga seotud valdkondliku eesmärgi täitmisel;
- 2) KOVü arengukava ja eelarvestrateegia peavad hõlmama vähemalt seaduses määratud perioodi;
- 3) omafinantseeringusse panustamisel peab KOVü suutma tagada omafinantseeringut seaduses määratud tingimustel.

Kui KOVü-lt või tema valitseva mõju all olevalt sõltuvalt üksuselt nõutakse investeeringu omafinantseeringu katmist, on investeeringutoetuse andmise eelduseks seadusega kehtestatud finantsdistsipliini meetmete rakendamine (RES § 50 lg 5).

KOVü ja tema valitseva mõju all oleva üksuse investeeringu juhtumipõhisel toetamisel peavad õigusaktides olema teatud aspektid (toetuse andmise eesmärk, toetatavad tegevused jm) kohustuslikult kindlaks määratud. Minister võib kehtestada ka vastava määruse ministeriumi valitsemisala eelarves ettenähtud vahenditest KOVü-le ja tema valitseva mõju all olevale üksusele investeeringutoetuse andmiseks (RES § 50 lg-d 2 ja 3).

KOFS § 35 näeb ette, et riigieelarves võib kavandada toetuse KOV-dele finantsvõimekuse suurendamiseks ja koondeelarve positsiooni parandamiseks. Meetme eesmärk on vähendada KOV-de eelarveotsustuste survet valitsussektori eelarve positsioonile ning n-ö premeerida väiksemat koondpuudujääki riigieelarvelise toetusega. Toetuse suurus ja selle väljamaksmise aluseks võetava KOVü-de arvestusüksuste konsolideeritud kokkulepitud aastase puudujäägi suurus määratakse riigieelarves. Sellele peavad eelnema KOVü-de ja KOV liitude volitatud esindajate ning Vabariigi Valitsuse esindajate läbirääkimised. Toetus eraldatakse KOVü-dele tasandusfondi kaudu; selle väljamaksmise ulatus, tingimused ja kord tuleb kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusega (mis aga senini puudub).

15. Paragrahvi 154 lg 2 esimese lause sisuks on riiklike ülesannete KOV-le delegeerimise õiguslike aluste sätestamine.

Riiklikud ülesanded on avalikud ülesanded, millel puudub üldse või valdavalt seos kohaliku kogukonna erihuvidega. Põhimõtteliselt ei laiene riiklike ülesannete täitmisele § 154 lg-s 1 sisalduv KOV enesekorraldusõigus (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 34; RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 37). See ei tähenda, et seadusandja ei võiks KOV-le riikliku ülesande täitmisel kaalutusõigust ette näha. Mida suuremad on riikliku ülesande täitmisega seonduvad mõjud kohalikule kogukonnale (vt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74), seda põhjendatum see on ja vastupidi.

Riik peab ka riigielu küsimuste üle otsustamisel arvestama KOVü-de (jt isikute) õiguste võimaliku riivega (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 15). Asjaolu, et tegu on riigielu küsimusega, ei välista KOVü(de) kaasamist otsustusprotsessi. Selline kaasamine peab igal konkreetsel juhul tagama KOVü võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 25).

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses riigielu küsimusena määratlenud:

- rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamise (RKPJKo 11.08.1993, III-4/1-2/93; RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93);
- kõik riigipiiri ja piirrežiimiga seonduva (RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00, p 20; RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 41);
- tervishoiu-, sh alkoholipoliitika kujundamise (RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 21);
- sõjahaudade hauamonumentidesse ja -tähistesse puutuva (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 14);
- valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamise (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33; RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p-d 35, 37, 39–40);
- volikogude minimaalse suuruse kehtestamise (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p-d 44–45);
- tsiviilasjades esinduse tingimuste kehtestamise (RKPJKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09, p 19);
- maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemise (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 25);
- üleriigiliselt ühetaoliste katastriüksuste sihtotstarvete nimetuste kehtestamise (RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09, p 27);
- KOV seadusest tuleneva kohustuse tagada põhihariduse omandamine eraüldhariduskooli kaudu, sh nende tegevuskulude rahastamise (RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14);
- riikliku jäätmekorralduse aluste reguleerimise (RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 47);
- KOVü või Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva KOVü-de haldusterritoriaalse korralduse muutmise (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 112 ja 186);
- KOV võimekuse aluspõhimõtete kehtestamise (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 120);
- KOV kohustuse rahastada teise KOVü kooliõde tegevuskulusid, kui KOVü on taganud kõigile oma rahvastikuregistrijärgsetest elanikest õpilastele nõuetekohase võimaluse õppida oma munitsipaalkoolides (RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p 71).

Riiklike ülesandeid peab põhimõtteliselt täitma riik. Teatud juhtudel on aga KOV-le riigi ülesannete täitmiseks delegeerimine avalikke huve silmas pidades otstarbekas, võimaldades tagada nende täitmist kõikjal riigi territooriumil kohalikust olukorrast hästi informeeritud ja kergesti kättesaadavate valla- ja linnaametnike poolt väiksemate kuludega. Võimalik on nii ülesandevaldkonna kui ka osaülesande delegeerimine.

Paragrahvi 154 lg 2 esimene lause asetab riiklike ülesannete KOV-le delegeerimise seadusereservatsiooni alla („seaduse alusel“), kuid näeb ette ka selle lepingulise delegeerimise („kokkuleppel kohaliku omavalitsusega“) võimaluse.

„Seaduse alusel“ võib tähendada seadust, seadlust, teatud juhul ka määrust (kui tegu on KOVü enesekorraldusõiguse vähem intensiivse riivega ja seaduses eksisteerib täpne, selge ja piirangu intensiivsusele vastav volitusnorm – RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160; RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 34).

KOV organi määrus riikliku ülesande täitmiseks (*intra legem*-määrus) eeldab seaduses erivolituse olemasolu ja peab olema kooskõlas riigi keskhaldusorganite üldaktidega.

Riikliku ülesande delegeerimine võib aset leida ka riigi ja KOVü(de) vahelisel kokkuleppel, st lepinguga. Vastava lepingu puhul võib olla tegu piiritlemata arvu juhtumeid või üksikjuhtumit reguleeriva halduslepinguga. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt on riigi ja KOVü vahelise lepingu sõlmimiseks vajalik seadusest tulenev sõnaselge volitus.

Paragrahvi 154 lg 2 teise lause sisuks on riigi kohustus katta KOVü-dele riiklike ülesannete täimisega kaasnevad kulud riigieelarvest. Antud sättest tuleneb KOVü õigus sellele, et talle seadusega pandud riiklikud ülesanded oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74). Kõnealune õigus kaitseb KOVü-d selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Olukord, kus KOVü peab riiklike ülesannete täitmiseks (nt tööjõukulude suurenemine seoses vajadusega palgata töötajaid, kelle ülesanded seonduvad üksnes või peamiselt riiklike ülesannete täimisega vms) leidma raha omavalitsuslike ülesannete arvelt või tegema valiku, milliseid ülesandeid täita, on PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74).

16. Paragrahvi 154 lg 2 teine lause seob kulude hüvitamise riigieelarvest riiklike ülesannete KOV-le seadusega panemisega. Kokkuleppe alusel KOVü-le pandud riiklike ülesannete rahastamise korda PS otsesõnu ei sätesta. Seadusega KOVü-le pandud riiklike ülesannete all tuleb mõista ka seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga vallale või linnale pandud riiklike ülesandeid. Õiguslikust küljest pole põhimõttelist erinevust, kas riikliku ülesande täitmine pannakse KOVü-le seaduse või halduslepinguga. Viimane ei tohi olla riigile vahend, vähendamaks kulutusi oma ülesannete täitmisel (RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 75).

KOVü-dele pandud riiklike ülesandeid tuleb rahastada viisil, mis võimaldab hinnata, kas riik ka tegelikult katab kõik seadusega neile pandud riiklike ülesannetega seotud kulud riigieelarvest. Ühtlasi peab KOVü-le olema tagatud võimalus end seadusega pandud riiklike ülesannete mittetäieliku rahastamise korral kohtus kaitsta (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74). Seega nõuab § 154 lg 2 teine lause, et KOVü-l oleks mõistlik võimalus tõendada, et talle riiklike kohustuste täitmiseks laekuv raha ei kata riiklike ülesannete täitmiseks vajalikke kulusid. Selleks on vaja, et seadused, mis panevad KOVü-le ülesandeid, määraksid kindlaks, kas need ülesanded on omavalitsuslikud või riiklikud. Samuti peab valitsema selgus selles,

milline raha on KOVü-le ette nähtud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ning milline seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 75).

Paragrahvi 154 lg 2 teine lause kehtestab KOVü-dele riiklike ülesannete täitmiseks raha eraldamisele kindlad nõuded.

PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt tuleb seadusega KOV-le pandud riiklike ülesannetega seotud kulud katta riigieelarvest. PS § 115 lg 1 tähenduses on riigieelarve Riigikogu poolt iga aasta kohta vastu võetud seadus, mis sätestab riigi kõik tulud ja kulud. PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenev finantstagatis on sätestatud reeglina, mida on rikutud juhul, kui KOV-le seadusega pandud riikliku ülesande täitmiseks seotud kulud ei kaeta riigieelarvest, sh kui neid kaetakse üksnes osaliselt. Seega nt ühinemistoetuse maksmata jätmise Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise korral PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenevat KOV finantstagatist ei riiva (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 195 ja 198).

PS § 115 lg-st 1 tulenevad mh ka riigieelarve kõikehaaravuse ja läbipaistvuse põhimõtted (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 19). Riigieelarve kõikehaaravuse põhimõtte kohaselt peab riigieelarve sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid. Seega peab riigieelarve kajastama ka riigi neid kulusid, mis PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt tekivad KOVü-dele riiklike ülesannetega seotud kulude katmisel. Riigieelarve läbipaistvuse printsiip eeldab minimaalselt seda, et KOVü-dele pandud riiklike ülesannete täitmise kulud kajastuksid funktsioonipõhiselt riigieelarves kirjetena. See tähendab, et riigieelarves peab selgelt ja läbipaistvalt olema kindlaks määratud see, kui palju ühe või teise KOVü-dele pandud riikliku ülesande täitmiseks raha eraldatakse. See, kuidas mingi riikliku ülesande täitmiseks eraldatav raha jaotub KOVü-de vahel, ei pea kajastuma vahetult riigieelarves, vaid võib olla määratud riigieelarve alusel antavates õigusaktides (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 76).

PS § 154 lg 2 teises lauses sätestatu tähendab ühtlasi seda, et ilma õigusliku aluseta ei tohi KOVü kasutada talle mingi riikliku ülesande jaoks eraldatud raha teiste riiklike kohustuste või omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Samas ei keela PS riigil näha seaduses või KOVü-le raha eraldamist reguleerivates õigusaktides ette tingimusi, mille olemasolu korral võib KOVü kasutada ühe riikliku ülesande täitmiseks saadud raha teiste riiklike või omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 77).

Riigikohus rõhutab, et sotsiaalselt olulise riikliku ülesande täitmiseks tuleb vajalikud vahendid eraldada õigeaegselt ja viisil, mis ei sea ülesande täitmist sõltuvusse konkreetse KOVü finantsvõimekusest (RKHKo 17.02.2016, 3-3-1-38-15, p 13). Eeltoodud põhimõtte on kohaldatav kõigile riiklikele ülesannetele, kusjuures rahaliste vahendite eraldamise õigeaegsuse nõudest võib tuletada KOV poolt täidetavate riiklike ülesannete rahastamise stabiilsuse nõude.

PS § 154 lg 2 teist lauset tuleb mõista nii, et seadusega KOVü-dele pandud riiklike ülesannetega seotud kulude suurus peab olema nende konkreetsete ülesannetega otseses seoses. Seega nõuab nimetatud säte KOVü-le pandud riiklike ülesannete kulupõhist rahastamist. Riiklike ülesannete tulupõhine rahastamine võib ühe või teise KOVü puhul tagada riikliku kohustuse täitmiseks piisava raha, kuid riiklike ülesannete tulupõhine rahastamine pole kooskõlas PS §-ga 154 (kohtunik J. Põllu eriarvamus, millega on ühinenud kohtunikud T. Anton, I. Koolmeister, J. Luik ja H. Salmann, p 5 – RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03).

Kulupõhisel rahastamisel on kaks tasandit. Kõigepealt eeldab see seda, et on kindlaks määratud, kui palju on ühe või teise riikliku ülesande täitmiseks vaja raha. See peab, nagu eespool juba märgitud, kajastuma selgelt ja läbinähtavalt iga-aastases riigieelarves. Teiseks tuleb kindlaks määrata see, kui palju vajab selliste ülesannete täitmiseks raha iga KOVü. Mõne riikliku ülesande täitmiseks vajaliku rahasumma jaotamine KOVü-de vahel tulupõhise valemil abil pole välistatud. KOVü-dele riiklike ülesannete täitmiseks vajaliku raha eraldamisel paratamatult tekkida võivate ebatäpsuste kõrvaldamiseks peab olema õiguslikult tagatud võimalus saada puudu jääv raha nende riiklike ülesannete täitmiseks, mille täitmisest KOVü ei saa keelduda. PS-ga vastuolus on olukord, kus KOVü peab riiklike ülesannete täitmiseks leidma raha omatuludest või tegema valiku, milliseid kohustusi täita (RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, kohtunik J. Põllu eriarvamus, p 5).

Nõuet, et riigieelarves kajastatakse kulupõhiste kirjetena kõigi riigi poolt KOVü-dele seadusega pandud riiklike ülesannete täitmise kulud, ei saa pidada liigseks formaalsuseks. Kulupõhised kirjed on vajalikud PS §-de 115 ja 154 täitmiseks. PS § 65 p-dest 1 ja 6 tulevalt peab Riigikogul olema võimalus kontrollida seda, kuidas on rahastatud Riigikogus vastu võetud seadustega KOVü-dele pandud riiklikud kohustused. Sellise kontrolli olemasolu on ühtaegu ka KOVü õiguste kaitse tagatiseks (RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, kohtunik J. Põllu eriarvamus, p 5).

Seadusandlikul tasandil reguleerib riikliku ülesande kulude katmist RES § 51, mille kohaselt:

- riikliku ülesande kulude katmise aluseks on keskmine arvutatud kulu või tegelik kulu;
- kui riikliku ülesande kulud kaetakse seaduses sätestatud arvnäitajate alusel, määratakse keskmise kulu arvutamise põhimõtted või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted Vabariigi Valitsuse määruuses toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimuste ja korra kohta;
- kui riikliku ülesande kulud kaetakse ministeeriumi eelarvest juhtumipõhiselt, kehtestab minister määrusega: 1) riikliku ülesande kulude katmise keskmise kulu arvutamise või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted; 2) kulude katmise taotluse esitamise ja menetlemise korra;
- riikliku ülesande kulude katmise ulatus igaks aastaks määratakse riigieelarvega;
- riikliku ülesande kulude katmiseks antavad vahendid tuleb kavandada riigieelarves;
- riigieelarve eelnõu seletuskirjas tuleb esitada informatsioon iga riikliku ülesande kulude katmiseks antavate vahendite suuruse ja nende andja kohta.

PARAGRAHV 155

Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras.

1. KOV süsteemi kuuluvate omavalitsustasandite arvu ja KOV liikide problemaatika üle diskuteeriti Põhiseaduse Assamblees palju (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 101–103, 123, 125, 139, 145–146, 151–152, 155, 211–216, 231–232, 337–349, 404, 572–573, 766, 788–790). Ühelt poolt sätestatakse antud paragrahvis KOVü-dena Eestis traditsioonilised vallad ja linnad, teisalt pole PS välistanud ka muu(de) KOV tasandi(te) moodustamist seaduse alusel.

2. Käesoleva paragrahvi lg 1 kinnitab KOVü-de, st KOV õiguste ja kohustuste kandjate olemasolu ja määrab kindlaks nende liigid.

KOVü on iseseisev õigusvõimeline haldusüksus – haldusekandja –, kus teostatakse omavalitsuslikku haldamist. Haldusüksustena on KOVü-d osa riigi territoriaalsest haldusjaotusest (PS § 2 lg 2; ETHS § 2 lg-d 1 ja 3). Omavalitsuslike haldusekandjate seas kuuluvad KOVü-d territoriaalkorporatsioonide hulka: küsimused, mida nad haldavad, on seotud territooriumiga. Eesti õiguskorras on KOVü-d avalik-õiguslikud juriidilised isikud (KOKS § 10). Avalik-õigusliku korporatsioonina on KOVü-l oma liikmeskond – valla- ja linnaelanikud. KOVü õiguslikku staatust iseloomustavad ka tema võime olla varaliste õiguste ja kohustuste kandja (munitsipaalomand), kohtumenetlusõigus- ja -teovõime, teenistus- ja töödandmisvõime, nimi jm tunnused. KOVü tegutsemine võib kaasa tuua avalik-õigusliku vastutuse riigivastutuse näol ja eraõigusliku vastutuse lepingulise vastutuse või deliiktiõigusliku vastutuse näol.

Käesoleva paragrahvi lg 1 sätestab, et KOVü-d on vallad ja linnad. Seega määrab PS kindlaks KOVü-de kaks liiki. Selleks et õhutada KOVü-sid ühinema oma loogiliseks tõmbekeskuseks oleva linnaga, nägi HRS § 14 lg 1 ette võimaluse säilitada linna ja valla ühinemisel moodustuva KOVü kuuluvus liiki „linn“. Selle tulemusena asuvad moodustunud linna territooriumil ka külad. Samuti andis HRS § 14 lg 2 (võrdse kohtlemise kaalutlusel) enne 2017. aastat ühinenud linnadele, mis olid iseseisva linna staatuse minetanud, võimaluse ühinemise käigus taastada oma kuuluvus liiki „linn“ (seda siiski ei kasutatud).

Olulistelt tunnustelt erinevate KOVü-de õiguste maht võib ülesannete iseloomu ja haldus-suutlikkust silmas pidades olla erinev. Seetõttu on võimalik KOVü-de eri liikide eraldi reguleerimine ühe seaduse raames või eraldi seadustes. PS ei välista ka pealinna kui spetsiifilise KOVü staatuse reguleerimist eriseadusega. Kehtivad õigusaktid valdade ja linnade kui KOVü-de liikide pädevust üldiselt ei diferentseeri. 01.01.2018 jõustusid KOKS muudatused, mille kohaselt maakonnakeskus on KOVü, mis on maakonnaplaneeringus maakonnakeskuseks nimetatud. Maakonnakeskuseks oleva KOVü volikogu nõusolek on üks tingimus selleks, et saaks võtta vastu maakonna arengustrateegia (KOKS § 37⁴ lg 6) või täita maakonna arengu kavandamise ja selle elluviimise ülesannet KOVü-de koostööorgani kaudu olukorras, kus kõik maakonna KOVü-de volikogud pole koostööorgani valiku suhtes otsust teinud (KOKS § 6¹ lg 3). Planeerimisala maakonnakeskuses tagatakse maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise eelnõu avaliku väljapaneku ajal isikute juurdepääs nimetatud eelnõudega seotud materjalidele ja infole (PlanS § 62 lg 7, § 67 lg 8).

Vallad ja linnad kantakse Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud Eesti territooriumi haldusüksuste nimistusse (vt PS § 2 komm-d). Seisuga 01.03.2020 on sellesse kantud 15 linna ja 64 valda, seega kokku 79 KOVü-d (võrdluseks: 01.03.2017 oli linnu ja valdu vastavalt 18 ja 100, seega kokku 118).

Linna nimetus on kasutusel ka KOVü-ks mitteoleva asula tähisena (ETHS § 6 lg-d 2 ja 3). Asustusüksus ei ole KOVü PS mõttes (vt ETHS § 6 lg 6).

PS muutmata ei ole seaduse alusel põhiseaduspäraselt võimalik kaotada valdu ja/või linnu KOVü liikidena.

HRS ega Vabariigi Valitsuse antud nn sundühendamismääruste põhiseaduspärasuse kohtuasjades ei viidanud KOVü-d (ega ka Riigikohus) käesoleva paragrahvi lg-le 1. Määruste vaidlustamisel olnuks ka keeruline põhjendada, et reformi tulemusel moodustuvad haldusterritoriaalsed üksused on olemuslikult varasematest sedavõrd erinevad, et ei kujuta endast enam valdu ja linnu selle sätte tähenduses.

3. Käesoleva paragrahvi lg 2 võimaldab luua täiendavaid KOVü-de liike, seega jätab võimaluse mitmetasandilise KOV kehtestamiseks. KOVü-de täiendavad liigid tuleb sätestada seaduses, mis peab sisaldama ka uute liikide moodustamise alused ja korra ning nende staatuse. Aluste ja korra all tuleb mõista eeskätt riigi haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamist ja läbiviimist, sest KOV rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel. Kindlaks tuleks määrata ka moodustatavate KOVü-de suhete alused teiste KOVü-dega, nende pädevus ja tuluaallikad, organid, reguleerida üleminekuajaga seotud küsimused jne.

Lõike 2 alusel loodud KOVü-de liike on võimalik seadusega kaotada. See eeldab mitmesuguste protseduuride läbimist ja põhiseaduslike väärtustega arvestamist (KOVü-de seisukoha ärakuulamine, avalike huvide kaalumine, demokraatia jne).

Käesolevate kommentaaride koostamise ajaks pole § 155 lg 2 alusel täiendavaid KOVü-de liike loodud ja KOV on ühetasandiline.

4. Vajadus reformida KOV süsteemi oli ilmne juba pikema aja vältel (demograafilised arengud: pooltes KOVü-des vähem kui 2000 elanikku, üle 80% KOVü-des alla 5000 elaniku, ääremaastumine; elanikkonna üldine vananemine; ebapiisav võimekus täita avalikke ülesandeid (nt sotsiaalabi) ja tagada isikute põhiõigusi ning vabadusi; vajadus tõhustada kohaliku demokraatia toimimist jpm). Korduvad reformikavad aga ei realiseerunud (vt lähemalt M. Kaldmäe „Eesti haldusterritoriaalse korralduse ümberkujundamise kavad“. – Haldusreform. Artiklikogumik 2017. Rahandusministeerium 2018, lk 323–342). Riigireform jõudis 2015. a kevadel ametisse astunud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi. Selles oli mh kokku lepitud, et KOV reform toimub ja et vajalikud seadusemuudatused, sh reformi ajakava, tuleb seadusena vastu võtta hiljemalt 01.07.2016. Haldusreformi valikute, sh ajakava esimene sõnastamine pidi toimuma haldusreformi kontseptsioonis, mille väljatöötamise tähtaeg oli 2015. a oktoober. Kontseptsiooni arutati valitsuskabinetis 2015. a novembris, kuid kiideti põhimõtteliselt heaks vaid 5000 elaniku kriteerium, selle erandid ning ajakava. Reformi ettevalmistajad lähtusid valdavalt siiski kontseptsioonis esitatud põhimõtetest ja valikutest.

Haldusreformi põhimõtete väljatöötamisel lähtuti mitmesugustest uuringutest, analüüsidest ja eksperdiarvamustest, Euroopa Nõukogu ja OECD soovitustest ning välisriikide reformikogemustest.

5. 07.06.2016 võttis Riigikogu vastu HRS, mis jõustus sama aasta 1. juulil (erandeid sellest tähtjast vt HRS § 39). HRS oli eriseadus ETHS suhtes. Haldusreformi elluviimisel tuli kohaldada mõlema seaduse sätteid, arvestades HRS-st tulenevaid erisusi (HRS § 1 lg 4).

Reformi elluviimise korraldamise eest vastutas Rahandusministeerium (HRS § 2 lg 5) ja selle ajakava oli kolmeetapiline:

- 1) reformi ettevalmistamine (kuni juulini 2016);
- 2) reformi omaalgatuslik, st valla- ja linnavolikogude algatusel toimunud KOVü-de vabahtliku ühinemise etapp (kuni jaanuarini 2017);
- 3) Vabariigi Valitsuse algatatud KOVü-de sundühendamise etapp (veebruarist 2017 kuni KOV volikogude korraliste valimiste tulemuste väljakuulutamiseni sama aasta oktoobris – vt HRS § 2 lg 4).

Reformi eesmärgina määratles HRS toetada KOVü-de võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkimisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime

suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nägi HRS ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, mille tulemusena peavad KOVÜ-d olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel tuli lähtuda ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisest, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid (HRS § 1 lg 2). HRS kohaselt tuli reformi eesmärgi saavutamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmisel eelistada KOVÜ-de moodustamist, kus elab vähemalt 11 000 elanikku (KOVÜ soovitusliku suuruse kriteerium) (HRS § 1 lg 3). Haldusterritoriaalse korralduse muutmise viisid HRS tähenduses olid: 1) kahe või enama KOVÜ ühinemise tulemusena uue KOVÜ moodustamine; 2) ühe KOVÜ suurendamine selle liitumise teel ühe või mitme piirneva KOVÜ-ga (HRS § 2 lg 1). Haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus võis muuta ka ühinevate või liituvate KOVÜ-de piire (HRS § 2 lg 2).

HRS sätestas haldusreformi eesmärkide saavutamiseks valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja korra, sh haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalike otsuste ja toimingute tegemise tähtsajad, reformi aluseks olnud KOVÜ-de elanike arvust lähtuva KOVÜ miinimumsuuruse kriteeriumi, erandite kohaldamise tingimused selle kriteeriumi rakendamisel ning KOVÜ-de haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevad üldised õigused ja kohustused (HRS § 1 lg 1).

HRS sätestas KOVÜ-de võimekuse tõstmiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni, mis nägi üldjuhul ette vähemalt 5000 elanikuga (miinimumsuurus) KOVÜ-de moodustamise (HRS §-d 3 ja 9). Alates 2004. a-st oli seadusandja püüdnud soodustada suuremate KOVÜ-de tekkimist nende täielikult vabatahtlike ühinemiste rahalise toetamisega KOÜS alusel. Riigikohus hindas senised meetmed ebatõhusaks, kuna 01.01.2016 seisuga oli Eestis 213 KOVÜ-d (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 119).

Miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavusega kaasnes haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine Vabariigi Valitsuse poolt (HRS § 9). Lõpliku otsustamisõiguse selle üle, millise elanike arvuga KOVÜ-d haldusreformi tulemina moodustada, usaldas seadusandja Vabariigi Valitsusele.

See, kas elanike arvult suuremate KOVÜ-de moodustamine parandab reaalselt nende avalike teenuste osutamise võimekust, on teoreetiliselt vaieldav küsimus (jaatavalt nt A. Viks. Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega. – RiTo 2010, nr 21, lk 124–133; eitavalt nt W. Drechsler. Coercive Municipal Amalgamation Today With Illustrations from Estonia. – Administrative Culture 2013, 14(1), lk 158–165). Riigikohus on sedastanud, et tal pole põhjust kahelda eelnimetatud seost jaatava seisukoha paikapidavuses ja et eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga KOVÜ-d neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga KOVÜ-d. Kohus mõnits, et abstraktselt võib KOVÜ võimekuse hindamiseks kasutada ka muid kriteeriume, ja sedastas, et kohtuvõim ei saa asendada seadusandja vastavat lähenemisnurka enda omaga. Seejuures arvestas Riigikohus Vabariigi Valitsusele haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle otsustamisõiguse andvate HRS sätete (eelkõige §-d 3 ja 9) põhiseaduspäraseks tunnistamisel ka seda, et seadusandja oli Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumiseõiguse. Riigikogu ei sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt KOVÜ miinimumsuuruse kriteeriumiga, vaid

volitas Vabariigi Valitsust hindama KOVü tegelikku võimekust haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel. Nii sätestas HRS § 9 lg 3 Vabariigi Valitsuse poolt KOVü miinimumsuuruse kriteeriumist erandi kohaldamise võimalikkuse, kui:

- 1) ühinevad vähemalt kaks KOVü-d, mis moodustavad haldusterritoriaalselt loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 3500 elanikku;
- 2) moodustatakse vähemalt nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud KOVü haldusterritooriumidest või nende osadest RiPS § 22 lg 1 tähenduses Eesti Vabariigi ajutise kontrolljoonega maismaal piirnev KOVü, milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 01.01.2017 seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;
- 3) KOVü on mereline saarvald ehk vald, mis asub Eesti territoriaalmeres paikneval saarel, mille territooriumi vald tervikuna hõlmab ja kus teostatakse iseseisvat omavalitsuslikku haldamist;
- 4) Vabariigi Valitsuse määruses volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta (HRS § 8) sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustamisel oleva KOVü elanike arv vastas rahvastikuregistri andmete kohaselt 01.01.2016 seisuga KOVü miinimumsuuruse kriteeriumile, kuid elanike arvu vähenemise tõttu ei vasta 01.01.2017 seisuga enam sellele kriteeriumile.

Samuti sai Vabariigi Valitsus HRS § 9 lg-st 9 tulenevat kaalutusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitasid, et KOVü-de ühendamine pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul sidus HRS § 9 lg 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lg-tes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt pidi Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lg-s 5 sätestatud kriteeriume (ajalooline põhjendatus; mõju elanike elutingimustele, avalike teenuste osutamise kvaliteedile, haldussuutlikkusele, demograafilisele situatsioonile, transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, ettevõtluskeskkonnale, hariduslikule olukorrale; elanike ühtekuuluvustunne; KOVü organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine) (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 120–122).

KOVü-de haldusterritoriaalse korralduse muutmine võis toimuda KOVü volikogu või Vabariigi Valitsuse algatusel (vastavalt HRS 2. ptk §-d 4–8 või 3. ptk §-d 9–13). Ka ETHS § 7 lg 4 kohaselt võis valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, samuti valla või linna piiride ja nime muutmise algatada asjaomane volikogu või Vabariigi Valitsus. Mõlema seaduse järgi otsustab haldusterritoriaalse korralduse muutmise Vabariigi Valitsus määrusega.

Haldusreformi teine etapp – KOVü-de vabatahtlik ühinemine – toimus valla- ja linnavolikogude algatusel ETHS §-s 9 sätestatud korras, arvestades HRS 2. ptk-s (§-d 4–8) sätestatud erisusi (HRS § 4 lg 2 ls 1). HRS § 4 järgi pidi KOVü, kes ei vastanud miinimumsuurusele ja kellel ei olnud ühinemisprotsess pooleli, hiljemalt 01.10.2016 esitama teiste KOVü-de volikogudele ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks. Kui KOVü-d jõudsid kokkuleppele, sõlmisid nad ühinemislepingu, millest lähtudes pidi Vabariigi Valitsus hiljemalt 01.02.2017 andma määruse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta (HRS § 8). Vabatahtliku ühinemise etapis esitas 160 KOVü-d 47 ühinemispiirkonnas taotluse ühinemiseks. Vabariigi Valitsus kinnitas 157 KOVü ühinemise 46 piirkonnas.

Vabariigi Valitsuse moodustatud piirkondlikud komisjonid andsid asjaomastele KOVü-dele soovitusi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, nõustasid volikogusid kokkulepete sõlmimisel ja vaidlusaluste küsimuste lahendamisel jms (HRS § 5 lg-d 1 ja 2). Vabatahtliku

ühinemise menetluse käigus tuli ka selgitada välja elanike arvamus Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korra kohaselt. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise protsessis osalesid lisaks KOVü-dele ja piirkondlikule komisjonile ka maavanemad, Rahandusministeerium ja lõppotsustajana Vabariigi Valitsus (HRS § 7 lg-d 4–6 ja § 8).

Haldusreformi kolmas etapp – KOVü-de haldusterritoriaalse korralduse muutmine Vabariigi Valitsuse algatusel (nn sundühendamine) toimus ETHS §-s 8 sätestatud korras, arvestades HRS §-s 9 sätestatud erisusi (HRS § 9 lg 1 ls 1). KOVü institutsionaalse õigussubjektuse riive oli siin intensiivne. Siin võis teatud eeldustel kõne alla tulla ka territooriumiosa ühe KOVü koosseisust teise üleandmine (HRS § 9 lg 7). Seadus nägi ette, et Vabariigi Valitsus algatab hiljemalt 15.02.2017 nende KOVü-de haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmise, mis ei vasta 01.01.2017 seisuga KOVü miinimumsuuruse kriteeriumile ja mille suhtes ei ole ta vastu võtnud HRS §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määrust (st pole otsustanud volikogu algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmist) ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda HRS-s võimaldatavat erandit. Rahandusministeeriumil tuli asjaomastele KOVü-de volikogudele esitada arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta, mille kohta volikogud pidid arvamuse esitama hiljemalt 15.05.2017 (vastasel juhul tuli nimetatud ettepanek lugeda vastuvõetuks – HRS § 9 lg 8). Vabariigi Valitsuse ettepanek võis hõlmata ka KOVü miinimumsuurusele vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid KOVü-sid, kelle suhtes ta oli juba andnud määruse volikogu algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta, kui haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludest, ning kui muutmine on vajalik ja otstarbekas sellise KOVü võimekuse tagamiseks (HRS § 9 lg 2). Vabariigi Valitsus esitas oma ettepanekud 14.–15.02.2017. Kokku sai ettepaneku 104 KOVü-d 22 piirkonnas (lisaks esitati ettepanek Kohtla-Järve linnale ja Misso vallale territooriumiosa üleandmiseks vastavalt moodustuva Narva-Jõesuu linna ja Setomaa valla koosseisu). 65 KOVü-d (ligi 2/3 Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsusüksustest) ei nõustunud esitatud ettepanekuga ning ei teinud ka ühinemiseks ettevalmistavaid toiminguid. Ettepanekuga nõustus 25 KOVü-d ja ettepanekule ei vastanud 14 KOVü-d (mida HRS kohaselt loeti vaikumisi nõustumiseks).

KOVü miinimumsuuruse kriteerium oli Vabariigi Valitsusele siduv üksnes KOVü-de haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse algatamisel (ettepaneku tegemisel), mitte aga lõppotsuse tegemisel. HRS sätestas tingimused, mille puhul Vabariigi Valitsus võis jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVü haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse (HRS § 9 lg-d 9 ja 2). HRS § 9 lg-test 9 ja 2 tulenes, et kui KOVü miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav KOVü, kellele ei saa teha erandit HRS § 9 lg 3 alusel, on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile KOVü elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas HRS § 1 lg-s 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga, ei pea Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse reformi sellise KOVü suhtes lõpule viima. Seega sai Vabariigi Valitsus HRS § 9 lg 9 p 1 alusel lõpetada ka selle KOVü puhul haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse, mis leidis põhjendatult negatiivses arvamusel, et suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui KOVü-s on elanikke vähem kui 5000 (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 100–105).

Kui KOVü-de sundühendamise põhjendusi sai avalikkus näha sundühendamismääruste eelnõude seletuskirjadest, siis nii ei olnud see juhtudel, mil KOVü-d otsustati jätta sundühendamata (vt Vabariigi Valitsuse 15.06.2017 istungi protokollis päevakorrapunkti nr 10 p 1). Sellisel juhul määruse eelnõu ja selle seletuskirja ei koostatud ja Vabariigi Valitsuse 15.06.2017 istungi protokollis puudusid põhjendused. See oluks aga KOVü-de suhtes seda võrd olulise otsustuse puhul vajalik nii üldsusele kui ka KOVü-dele (nende võrdset kohtlemist silmas pidades – vt ka RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10, p 91).

HRS reguleeris KOVü-de nn sundühendamise menetlusega seoses ka piirkondlike komisjonide tegevust (§ 10), maavanemate tegevust (§ 11), KOVü-de tegevust Vabariigi Valitsuse vastava ettepaneku saamisel (elanike arvamuse väljaselgitamine, kokkulepped teiste KOVü-dega, valimistoimingud jm – vt RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 170–183) (§ 12). Lõppotsustaja antud menetluses oli Vabariigi Valitsus (HRS § 10).

Haldusreformiga põhjustatud KOVü õigussubjektsuse riive intensiivsust leevendas ja valdu ning linnu motiveeris vabatahtlikule ühinemisele KOVü-dele makstud ühinemistoetus (HRS §-d 20–23). Ühinemistoetuse määr oli 50 eurot ühinenud KOVü elaniku kohta, sealjuures oli toetuse minimaalne suurus 150 000 eurot ja maksimaalne suurus 400 000 eurot (HRS § 20 lg 2). Et KOVü-sid ühinema motiveerida, nägi HRS § 21 lg 4 ette, et kui ühinemisel moodustunud vallas või linnas elab 5000 või enam elanikku, arvutatakse iga ühinenud KOVü puhul ühinemistoetust elaniku kohta kahekordses määras (st 100 eurot) või ühinemistoetuse kahekordses minimaalses või maksimaalses suuruses (vastavalt 300 000 ja 800 000 eurot). Ühinemistoetuse arvutamise, maksmise ja kasutamise alused sätestasid HRS §-d 21–23. Vabariigi Valitsuse algatatud KOVü-de haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud KOVü-le ühinemistoetusi ei makstud (v.a HRS § 24 lg-s 1 sätestatud erandid) ja selliselt moodustunud KOVü-le hüvitati riigieelarvest KOÜS-s või HRS-s nimetatud tegelikud tehtud kulud kuludokumentide alusel (HRS § 24 lg 1). Eelnimetatud hüvitise ulatusele seadusega kehtestatud piirmääratunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks ja kehtetuks (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16).

PARAGRAHV 156

Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.

1. Käesoleva paragrahvi lg 1 sätestab KOV esinduskoguna demokraatlike põhimõtete alusel valitava volikogu. Seega näeb PS KOV-le ette esindusdemokraatliku sisestruktuuri. Sellest asjaolust tuleneb KOV suhtes rida põhimõttelise tähtsusega tagajärgi.

Volikogu kui institutsiooni olemasolu on kohustuslik. PS-s nimetatakse ainsa KOV organina volikogu. EKOH art 3 lg 2 teine lause sätestab, et nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. Täitevorgani(te) moodustamine on KOV korralduse küsimus

(PS § 160). Seadusandjale on selles suhtes antud kaalutusõigus: ta võib täitevorgani(d) ette näha või mitte, samuti kehtestada nende moodustamise ühtse korra. KOKS § 4 p 2 kohaselt on KOV täitevorganiks valla- või linnavalitsus. Täitevorgan peab olema volikogu ees aruandekohustuslik (EKOH art 3 lg 2), seega on välistatud nt mudel, mille puhul valla või linna hääleõiguslike elanike poolt otsevalitav täidesaatev organ või selle juht kannaks vastutust üksnes valijaskonna ees.

Volikogu kui institutsiooni olemasolu ei ole samatähenduslik volikogu konkreetse koosseisu volituste kehtivuse küsimusega, samuti ei tulene esinduskogu olemusest tema ainuõigus esindada KOVü-d kõigis suhetes teiste õigussubjektidega. Esinduskogu tähendab valla- ja linnaelanike jaoks kohalikku poliitilist esindusorganit. Selles avaldub demokraatia printsiip (PS § 1 lg 1, EKOH sissejuhatus, art 3 lg 2). Viimasest tuleneb ka volikogu liikme(te) poliitiline vastutus kui põhiseaduslik väärtus, mis avaldub selles, et valijal on võimalus anda hinnang valituks osutunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26).

Volikogul on õigus seaduse piires ja kohalike elanike huvides otsustada iga KOV pädevusse kuuluvat küsimust, kui see pole seaduse alusel antud KOV täitevorgani pädevusse (RKHKm 07.11.1997, 3-3-1-30-97; RKHKm 09.10.1998, 3-3-1-27-98). Selle õiguse olemasolu volikogul nähakse ette samuti EKOH art-s 3. KOVü hääleõiguslike elanike poliitilise esindusorganina täidab volikogu KOVü-s kõige olulisemaid juhtimis- ja kontrollialaseid ülesandeid: määrab seaduse alusel kindlaks omavalitsusliku halduskorralduse põhimõtted ja kontrollib täitevorgani tegevust, sh oma otsuste elluviimist. Valla- ja linnavalitsuse pädevusse kuuluvad eeskätt jooksva halduse küsimused. Normiadressaadina konkreetse KOV organi sätestamine seondub eeskätt riiklike ülesannete täitmisega (nn võõrholdus) ja peaks olema suhteliselt erandlik, et mitte liigselt kitsendada KOVü-de õigust lahendada sisemise halduskorralduse küsimusi omal äranägemisel. Kui seadusega on teatud küsimuse otsustamine selle olulisuse tõttu antud volikogu ainupädevusse, siis puudub volikogul õigus selle delegeerimiseks täitevorganile.

Esindusdemokraatia on KOV teostamise peamine, vahetu demokraatia – erandlik vorm. PS ei keela aga vahetu demokraatia instituutide (kohalik rahvaalgatus ja -hääletus, valla- või linnaelanike üldkoosolek vm) rakendamist, kuni sel teel ei kitsendata demokraatlikult legitimeeritud esindaja vaba ja suunistest sõltumatut otsustamist niisugusel määral, et funktsioonivõimelisest esindusorganist pole enam võimalik rääkida. Nii näeb V SaarS püsisustusega väikesaartel ette üldkogu institutsiooni, kuhu kutsutakse ja kus on hääleõigusega kõik vähemalt 15-aastased väikesaare püsielanikud (§ 5 lg 2). Üldkogu pädevuses on kooskõlastuse andmine väikesaare arengukavale, üldplaneeringule, maakasutuse üldistele põhimõtetele, transpordiühenduse arendamisele mandri või lähima suursaarega, üldkogu reglemendile ja saarevanema valimise korrale, samuti teistele saarvalla või saarelise osaga KOVü põhimääruses sätestatud küsimustele (§ 5 lg 1).

KOV volikogu on põhiseadusorgan (PS § 156). Seega on tal enesekorraldusõigus, mh õigus kujundada oma sisemine organisatsioon, samuti õigus kehtestada oma töökorraldus- ning menetlusreeglid. Enesekorraldusõigust kasutades peab volikogu järgima PS ja EKOH norme ja printsiipe ning seadusi.

Sisestruktuurilt ja töökorralduselt on volikogul sarnaseid jooni parlamendiga, kuid tegu on kollegiaalse poliitilise haldusorganiga. Seega ei kehti volikogu liikme suhtes immuuniteedi

(PS § 76) ja indenniteedi printsiibid (PS § 62). Erinevalt Riigikogu liikmetest pole volikogu liikmetele tegevus volikogus pöhitööks.

Kuigi praegu kehtiv seadus (KOKS) ei reguleeri volikogu elektroonilisi töövorme, ei ole nende kasutamine seadusega vastuolus. Seda volikogu töökorra küsimust saab volikogu reguleerida valla või linna põhimääruses (oma töökorras). Praktikas on elektroonilisi töövorme rakendatud paljudes volikogudes. Elektrooniliste töövormide kasutamine volikogu tegevuses muutus eriti aktuaalseks eriolukorra tingimustes.

Esindusdemokraatia põhimõttest tulenevalt kehtib volikogu liikme suhtes vaba mandaadi printsiip (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 66). Ka EKOH art 7 sätestab nõude, et KOV esinduskogu liikmetele tuleb luua töötingimused, mis võimaldaksid tal oma ülesandeid takistamatult täita (lg 1). Töötingimused peavad võimaldama kõnealuste töökohustuste täitmisel tekkinud kulutuste õiglase rahalise kompenseerimise ning seal, kus kohane, kaotatud töötasu kompenseerimise või tasumise tehtud töö eest ja vastava sotsiaalkaitse (lg 2). Vaba mandaadi põhimõtte väljendus on KOKS § 17 lg 2, mille kohaselt juhindub volikogu liige seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest. Volikogu liikme vaba mandaadi põhimõtte kaitseb volikogu liiget (sarnaselt Riigikogu liikmega) tema tagasikutsumise eest volikogust ja annab talle õiguse langetada otsuseid volikogus oma südame-tunnistusest lähtudes (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 66). Volikogu liikme õigused peavad tervikuna olema sisustatud selliselt, et maksimaalselt tagada talle võimalus oma vaba mandaadi realiseerimiseks. Teiselt poolt tuleneb vaba mandaadi olemusest volikogu liikme üldine kohustus juhinduda oma tegevuses avalikust huvist. Riigikohus on volikogu liikme mandaadi korduvalt asetanud kandideerimisõigust kui põhiõigust reguleeriva KOVVS (RT I 2002, 36, 220...03.01.2020, 2) § 5 kaitsealasse („volikogu liikme passiivne valimisõigus“ – RHKHo 27.06.2001, 3-3-1-35-01, p-d 2 ja 3; RKPJKo 01.07.2010, 3-4-1-7-10, p 8; RKPJKo 25.04.2013, 3-4-1-13-13, p 26; RKPJKo 30.04.2013, 3-4-1-14-13, p 14). Sellest tulenevalt saab eristada mandaadi omamist (millega seotud küsimused puudutavad volituste saamist, ennetähtaegset lõppemist, peatumist ja taastamist (vt RKPJKo 11.08.2003, 3-4-1-8-03, p-d 15 ja 18; RKPJKo 02.10.2003, 3-4-1-18-03, p-d 15 ja 16; RKPJKo 05.09.2008, 3-4-1-11-08, p 14; RKPJKo 20.03.2012, 3-4-1-5-12; RKPJKo 26.09.2012, 3-4-1-22-12; RKPJKo 12.03.2013, 3-4-1-6-13, p-d 25–26; RKPJKo 25.04.2013, 3-4-1-13-13; RKPJKo 30.04.2013, 3-4-1-14-13; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-15-14; RKPJKo 10.06.2014, 3-4-1-21-14; RKPJKo 15.10.2014, 3-4-1-47-14; RKPJKo 27.11.2015, 3-4-1-52-14; RKPJKo 27.11.2015, 3-4-1-53-14; RKPJKo 22.09.2015, 3-4-1-29-15; RKPJKm 06.06.2018, 5-18-3/2, p 19; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 42)) ning mandaadi teostamist, kusjuures mandaadi omamisega seotud küsimustes on võimalik valimisõiguse riive.

Vähemusel peab olema võimalus volikogu töös võrdõiguslikel alustel osaleda ja demokraatlike menetluste teel ning raames tehtavaid otsustusi mõjutada oma seisukohtadest lähtuvalt. Seda eesmärki teenivad eriti volikogu liikme õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni, algatada volikogu õigusakti vastuvõtmine, esitada arupärimisi, esineda sõnavõtude ja ettepanekutega jne. Osalt võib tegu olla ka volikogu liikmete kollegiaalsete õigustega: õigus moodustada fraktsioon; fraktsiooni poolt volikogu õigusakti algatamise õigus; vähemalt neljandiku volikogu liikmete õigus nõuda volikogu kokkukutsumist nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks (vt RKPJKo 16.04.2004, 3-4-1-12-04, p 21; RKPJKo 02.07.2004, 3-4-1-16-04, p 14; RKPJKm 21.12.2009, 3-4-1-32-09, p 10) või algatada umbusalduse

avaldamine volikogu esimehele, vallavanemale või linnapeale, mõnele valitsuse liikmele või volikogu komisjoni esimehele. Osaliselt reguleerib eelloetletud õigusi KOKS, valdavalt tuleb need aga reguleerida KOVü põhimääruses, arvestades kehtiva seadusandliku regulatsiooni ja demokraatia põhimõtetega.

Kehtiva õiguse kohaselt on KOV volikogude sisesed õigusvaidlused halduskohtu pädevuses, kuid volikogu liikmel puudub nende vaidluste algatamiseks kohtulik kaebõigus (RKHKm 02.04.2019, 3-17-2352/16; RKHKm 02.04.2019, 3-17-2890/19; RKHKm 12.03.2019, 3-17-2784/20; RKHko 04.11.2004, 3-3-1-55-04, p 14).

2. KOV volikogu moodustatakse valimiste teel, kus kehtivad valimisõiguse demokraatlikud üldprintsiibid: valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed, hääletamine on salajane (käesoleva paragrahvi lg 1 ls-d 1, 3; EKO art 3 lg 2). Neid põhiseaduslikke printsiipe peab seadusandja valimisõiguse reguleerimisel arvestama (*mutatis mutandis* RKÜko 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30; RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 19; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 43).

KOV volikogu moodustatakse valimiste teel, kus kehtivad valimisõiguse demokraatlikud üldprintsiibid: valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed, hääletamine on salajane (käesoleva paragrahvi lg 1 ls-d 1, 3; EKO art 3 lg 2). Neid põhiseaduslikke printsiipe peab seadusandja valimisõiguse reguleerimisel arvestama (*mutatis mutandis* RKÜko 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30; RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 19; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 43). Valimisõiguse demokraatlikud üldprintsiibid on analoogsed Riigikogu valimistel kehtivate põhimõtetega (PS § 60 lg 1 ls-d 2–4), kuid ei sisalda proportsionaalsuse põhimõtet. Seega võib KOVVS-s (PS § 104 p 4) sätestada proportsionaalse või majoritaarse valimisüsteemi või mõlemaid kombineerida. Volikogu valimise kord puudutab: 1) valimisõiguslikke suhteid kohaliku kogukonna liikmete ja KOVü kui iseseisva õigussubjekti vahel; 2) KOVü välist korraldust (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33; vt PS § 160 komm 2).

Valimisõigus KOV volikogu valimistel on seotud PS §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega (EKO preambul ja art 3; RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p-d 19–20; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 44; RKÜko 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 30). KOV esinduskogu moodustamise demokraatlikkuse põhimõte on suunatud selle organi piisava representatiivsuse saavutamisele (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 20). Valijal peab olema võimalus teha valik valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et mitmesugused ühiskondlikud huvid oleksid ka kohalikul tasandil poliitilise otsustamise protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud (nt kohalike valimisliitude õiguse kaudu seada kohalikel valimistel üles kandidaate – RKÜko 19.04.2005, 3-4-1-1-05; KOVü ääreala elanike huvid – RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 183).

Käesoleva paragrahvi lg 1 ei sätesta passiivse valimisõiguse piiramiseks seadusereservatsiooni. Seetõttu on selle põhiõiguse riivamine lubatud üksnes siis, kui see on vajalik teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks (RKÜko 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 24; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 45).

3. Passiivset valimisõigust, samuti põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1 ls-d 1–2; vt ka RKÜko 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 24) riivavad volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine (KOKS § 18) ja tema volituste peatumine (KOKS § 19).

KOKS sõnastusest ei ilmne vahetult, milline on volituste lõppemise ja peatumise aluste eristamise eesmärk (RKPJKo 15.10.2014, 3-4-1-47-14, p 27).

Õiguslik keeld ühitada volikogu liikme ametikohaga (mandaadiga) teatud muud ametikohta (funktsioone või tegevusi) (vt EKOH art 7 lg 3; direktiivi 94/80/EÜ art 6) teenib KOV funktsioonide ja vastutuse lahususe organisatsioonilist tugevdamist nende ohtude vastu, mis võivad tuleneda ametikoha ja mandaadi ühitamisest esinduskogus, sh huvide konflikti vältimist (RKPJKo 30.11.2010, 3-4-1-17-10, p 27; RKPJKo 27.11.2014, 3-4-1-53-14, p-d 31 ja 35; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p-d 65, 75–78; RKPJKm 06.06.2018, 5-18-3/2, p-d 22–23).

Volikogu liikme volitused lõpevad juriidilise fakti esinemisega, s.o volituste lõppemiseks pole vajalik valimiskomisjoni otsus volituste lõpetamise kohta (RKPJK järjekindel praktika alates 30.11.2010 otsusest nr 3-4-1-17-10). Kui volikogu liikme volitused lõpevad, määrab valla- või linna valimiskomisjon otsusega tema asemele asendusliikme. Kuna volikogu liikme volituste lõppemine on asendusliikme määramise eelduseks, peab valimiskomisjon selles otsuses tuvastama volikogu liikme volituste lõppemise fakti (RKPJKo 30.11.2010, 3-4-1-17-10, p 18).

Volikogu liikme volitused peatuvad ja asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest. Volituste peatumine ja asendusliikme määramine vormistatakse ühe otsusega (KOKS § 20 lg 3; vt RKPJKo 30.11.2010, 3-4-1-17-10, p-d 13 ja 14).

Riigikohus on hinnanud KOKS § 18 lg 1 p 6 (volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses nimetamisega sama valla või linna KOV ametnikuks või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel) ja § 19 lg 2 p 3 (volikogu liikme volitused peatatakse tema avalduse alusel selles näidatud tähtajaks, mis ei või olla lühem kui kolm kuud) konkurentsi olukorras, kus volikogu liige nimetati KOVü ametiasutuse ametnikuks ajal, mil tema volitused olid peatatud (vt RKPJKo 27.11.2014, 3-4-1-52-14). Kohus leidis, et volikogu liikme volitused lõpevad KOKS § 18 lg 1 p 6 alusel ka volituste peatamise ajal, kuna võimalus vältida volituste lõppemist nende eelneva peatamisega ei oleks kooskõlas KOV ametniku ja volikogu liikme volituste ühitamatuse põhimõttega (samas, p 25). Seevastu juhul, kui isiku suhtes saab samal ajal kohaldada kaht ametite ühitamise keeldu, millest üks tingib volituste peatumise, teine aga lõppemise, siis volitused peatuvad, mitte ei lõpe (vt RKPJKo 21.11.2002, 3-4-1-18-02; RKPJKo 30.11.2010, 3-4-1-17-10; RKPJKo 20.03.2012, 3-4-1-5-12). Keelu olla ametnik kohaldamise kohta võetud Riigikohtu seisukohad on üle kantavad ka keelu töötada KOV ametiasutuses töölepingu alusel kohaldamisele (RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 50).

Riigikohus on leidnud, et KOKS § 18 lg 1 p 6 ametikohtade ühitamise keeld kohaldub isikule alles siis, kui tal tekib võimalus asuda täitma volikogu liikme ülesandeid. Vastupidine järeldus piiraks ebaproportsionaalselt passiivset valimisõigust (RKPJKo 19.07.2004, 3-4-1-18-04, p 12). Sama järeldus on kohane ka KOV ametiasutuse töötaja puhul (RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 51). Riigikohus on sedastanud, et volikogu liikme volituste lõppemise fakti hinnates on valimiskomisjoni pädevuses anda hinnang volikogu liikme ja KOV ametiasutuse vahel sõlmitud lepingule, arvestades TsÜS-s, VÕS-s ja TLS-s sätestatud, samuti RKTk praktikat (RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-15-14, p-d 33–36).

Riigikohus on tunnistanud kehtetuks KOKS § 18 lg 1 p 6 selle osa, mille järgi volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses töötamisega sama valla või linna

ametiasutuses töölepingu alusel. KOV esinduskogu toimimine on põhiseaduslik väärtus (aitab kaasa kohaliku elu küsimuste demokraatlikule otsustamisele – PS § 154 lg 1, § 10) ja seega legitiimne eesmärk nii passiivse valimisõiguse kui ka õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta piiramiseks. Volikogu liikme volituste lõppemine KOV ametiasutuse töötajal ei ole aga vajalik abinõu, vältimaks mandaadi ja teenistuskoha huvidest lähtuvat ohtu volikogu toimimisele ja korruptsiooniohtu, mis võib tekkida avalike huvide ja erahuvidest vastuollu sattumise korral. Neid eesmärke on võimalik sama efektiivselt saavutada volikogu liikme volituste peatumisega, mis riivab passiivset valimisõigust vähem intensiivselt. Riigikohus lükkas oma otsuse jõustumise kuue kuu võrra edasi, et anda seadusandjale aega vajalike sätete kehtestamiseks (RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9).

4. 2016. a juunis võttis Riigikogu vastu Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 16.10.2017. Seadusega kaotati alates 2017. a KOV volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast piirangud, mille kohaselt Riigikogu liikmed ei või täita valla- või linnavolikogu liikme ülesandeid. Riigikogu liikmed võisid osaleda valla- ja linnavolikogude töös ka kuni 17.10.2005.

Riigikogu liikme ja volikogu liikme mandaatide ühitamise põhiseaduspärasust hindas RKPJK 16.05.2017 kohtuotsuses nr 3-4-1-11-16. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte (PS § 4) ei näe ette, et KOV teostamine peab toimuma lahutatult riigivõimu teostamisest. PS § 63 lg 1 ei keela Riigikogu liikme kuulumist KOV volikogu koosseisu, sest PS eristab selgelt KOV teostamist täidesaatva riigivõimu teostamisest (vt PS § 14, § 86, § 139 lg 1). PS § 154 lg 1 tagab KOV-le autonoomia riigivõimust kohaliku elu küsimuste otsustamisel, mis on volikogu liikme töö põhisisu. Seetõttu pole volikogu liikme ülesannete täitmist õige käsitada riigiametina PS § 63 lg 1 tähenduses (p 53).

Riigikogu liikmete KOV volikogusse kuulumise piirangute sätestamine ei saa unitaariigi (PS § 2 lg 2) ja demokraatliku õigusriigi (PS § 10) põhimõtetest tulenevalt olla eri KOVü-des reguleeritud erineval viisil (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 61). Selline reguleerimine pole võimalik ka põhjusel, et valituks osutunud isiku passiivse valimisõiguse riive nõuab seadusest tulenevat õiguslikku alust (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 62; vrd RKPJKo 01.07.2010, 3-4-1-7-10, p 8).

Sellest, et Riigikogu liige kasutab oma mandaati parlamendis kogu rahva esindajana, ei saa järeldada, et ta peaks langetama KOV volikogusse kuuludes otsuseid vastuolus kohalike huvidega. Vaba mandaadi põhimõtte tagab korraga mõlemasse esinduskogusse kuulvale isikule võimaluse otsustada ise ja oma südametunnistusest lähtudes, mis on KOVü ning tema elanike parimates huvides. Mandaatide ühitamine tagab esinduskogu liikme parema informeerituse nii riigi kui ka kohalikul tasandil lahendamist vajavatest probleemidest ja võimaluse neid mõlemal otsustustasandil tasakaalustatult arvesse võtta. Olukord, kus Riigikogu liikmed mõistavad paremini kohaliku elu probleeme, tagab ka KOVü õiguste ja huvide laiemat arvesse võtmist seadusandja tegevuses (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p-d 67–68).

Võimalus ühitada Riigikogu liikme ja KOV volikogu liikme mandaadid võib soodustada üleriigilise ja kohaliku poliitilise otsustustasandi teatavat põimumist. Samas ei nõua KOV enesekorraldusõigus, et kohaliku elu küsimusi otsustavatel isikutel ei võiks olla vähimatki puutumust riigielu küsimuste otsustamisega, ega saa välistada mis tahes vastandlike huvide esinemise võimalust volikogu liikmete tegevuses. Seda võib järeldada juba demokraatia

põhimõttes sisalduvast esindusdemokraatia põhimõttest, sest kesksed poliitilised jõud on selle põhimõtte kohaselt erakonnad, mis seavad endale eesmärgiks nii riigivõimu kui ka KOV samaaegse teostamise (vrd RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31). Kui Riigikogus esindatud vm viisil riigivõimu teostava erakonna liikmed kuuluvad KOV volikogusse, esineb sarnane huvide põimumise võimalus ka nende tegevuses, sõltumata sellest, et nad ise ei ole Riigikogu liikmed. Volikogu ei pea seadma Riigikogu liikme vajadusi ja huve teiste volikogu liikmete huvidest ja vajadustest kõrgemale. Mõlemasse esinduskogusse valitud isik peab ise leidma talle antud mandaatide teostamise vahel sobiva tasakaalu, riskides oma ülesannete unarusse jätmise korral poliitilise vastutusega. Kui isik mõlemast mandaadist tulenevate ülesannete täitmist ühitada ei suuda, on tal võimalik ühest mandaadist loobuda või seadusega lubatud juhul ka oma volitused ajutiselt peatada. Riigikogu liikme ja volikogu liikme mandaatide ühitamise võimaldamine ei riiva ka kohalikust kogukonnast võrsunud kandidaatide võimalust KOV volikogu valimistel kandideerida või valituks osutada (RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p-d 69–72).

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on KOV volikogu valimistel õigus esitada kandidaatide nimekirju lisaks erakondadele ka valimisliitudel. Samuti tohivad kandideerida üksikkandidaadid (KOVVS §-d 31–32). Võimaldamaks riigi ja kohaliku huvi kollisiooni korral volikogu liikmel otsustada kohalikke küsimusi sõltumatult oma kogukonna huvides, peab kohalike valimiste süsteem tagama kohalikust kogukonnast võrsunud isikute gruppidele, kellel on ühine huvi kohaliku elu küsimuste lahendamiseks, võrdse kandideerimise võimaluse nende gruppidega, kes on üheaegselt huvitatud ka võimu teostamisest üle kogu riigi – erakondadega. Kuna KOV autonoomia põhimõtte on PS ja EKOH kohaselt demokraatia üks aluspõhimõtteid, peab piirangute kehtestamine valimisõiguse teostamisel KOV volikogude valimistel olema eriti kaalukas (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02; RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05).

5. Varem sätestas PS § 156 lg 1 esimene lause volikogu volituste kestuseks kolm aastat. 25.02.2003 võttis Riigikogu (91 poolt, vastu ja erapooletuid ei olnud) kiireloomulisena vastu 39 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse kohaliku omavalitsuse volikogu valimiseks neljaks aastaks (RT I 2003, 29, 174) (eelnoü motiivide kohta vt IX Riigikogu koosseisu eelnoü 1181 SE seletuskirja). Vabariigi President kuulutas seaduse välja 12.03.2003 ja see jõustus 17.10.2005. KOV volikogu volituste senine kolmeaastane periood muudeti nelja-aastaseks ja sätestati, et seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses KOVü-de ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega.

KOÜS kohaselt tekib ühinemisel kahest või enamast senisest KOVü-st uus KOVü või üks KOVü suureneb kahe või enama KOVü liitumise tulemusena (§ 3 lg 1). Tegu on ühtlasi haldusterritoriaalse korralduse muutmisega, st vastavalt uue haldusüksuse moodustamise või haldusüksuste arvu vähenemisega (ETHS § 7 lg 1, HRS § 2 lg 1). Uue KOVü valimiste aega reguleerib KOVVS § 4. Ühinemisel moodustuva uue KOVü volikogu valimisi ei korraldata korraliste valimiste vahelisel perioodil, kui Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta jõustub vähem kui üks aasta enne KOVVS §-s 2 ettenähtud valimispäeva (KOVVS § 4 lg 3).

KOVü jagunemise mõistet kehtivates õigusaktides lähemalt ei reguleerita. Ka kehtiv KOVVS ei ole KOVü volikogu volituste tähtaegu selle jagunemisega seoses lühendanud.

KOV volikogu tegutsemisvõimetuse õiguslikud alused ja järeelmid sätestab KOKS § 52 (RKPJKo 14.03.2005, 3-4-1-7-05, p 10). KOKS § 52 lg-s 1 nimetatud volikogu tegutsemis-

võimetuse alused kuuluvad kohaldamisele koostoimes sama paragrahvi lg 2 esimese lausega („Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, loetakse kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõppenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud korras.“). RKPJK on märkinud, et KOKS § 52 lg-ga 2 õiguslikelt tagajärgedelt sarnane regulatsioon sisaldub ka KOKS § 18 lg 1 p-s 1 selle koostoimes KOKS § 20 lg 1 esimese lausega. Seetõttu saab KOKS § 52 lg 2 esimese lause suhtes kohaldada Riigikohtu praktikas KOKS § 18 lg 1 p 1 kohta otsustatud (RKPJKo 25.04.2013, 3-4-1-13-13, p 22). Volikogu tegutsemisvõimetus on volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise üheks aluseks (KOKS § 18 lg 1 p 1). Riigikohtu praktika kohaselt lõpevad volikogu liikme volitused enne tähtaega automaatselt KOKS §-s 18 loetletud juriidiliste faktide esinemisel ja selles sättes ei nimetata ühtegi valimiskomisjoni otsust ega seostata volikogu liikme volituste ennetähtaegset lõppemist valimiskomisjoni otsusega. Ka KOKS § 52 lg 2 esimene lause ei seosta volikogu volituste ennetähtaegset lõppemist valimiskomisjoni otsusega. Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, siis loetakse selle sätte kohaselt kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõppenuks. Seega ei ole volikogu liikme volituste lõpetamiseks vaja valimiskomisjoni otsust (RKPJKo 30.11.2010, 3-4-1-17-10, p-d 18 ja 19; RKPJKo 12.03.2013, 3-4-1-6-13, p 26; RKPJKo 25.04.2013, 3-4-1-13-13, p 28). Valimiskomisjoni otsus tuleb aga KOKS § 20 lg 1 kohaselt vastu võtta selleks, et määrata volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise korral volikogu liikme asemele volikogu asendusliige. Kui valimiskomisjon leiab, et asendusliikmed tuleb määrata seetõttu, et volikogu liikmete volitused on lõppenud volikogu tegutsemisvõimetus tagajärjel, siis peab valimiskomisjon otsuses näitama, mis on need asjaolud, mis võimaldavad järeldada, et volikogu on mõnel KOKS § 52 lg-s 1 nimetatud alusel tegutsemisvõimetu (RKPJKo 30.11.2010, 3-4-1-17-10, p 21; RKPJKo 25.04.2013, 3-4-1-13-13, p 25; RKPJKo 27.11.2014, 3-4-1-53-14, p 27).

Volikogu liikmete volituste lõppemine enne tähtaega vähendab oluliselt volikogu representatiivsust. See on paratamatu tagajärg, mis kaasneb KOKS § 52 lg-s 1 sätestatud otsuste tegemata jätmise ja selle tulemusel asendusliikmete määramisega. Seda tagajärge ei ole võimalik vältida. Volikogu liikmete volituste automaatse lõppemiseta ei ole aga tõhusat mehhanismi, mis tagaks oluliste otsuste tegemise seaduses sätestatud aja jooksul (RKPJKo 25.04.2013, 3-4-1-13-13, p 47).

Omaette küsimus on enne nelja-aastase tähtaja möödumist korraldatavad täiendavad valimised volikogu koosseisu puuduolevate liikmete valimiseks, kui volikogu liikmete arv langeb alla volikogu koosseisu häälteenamuse saavutamiseks vajaliku arvu (KOVVS § 3). Täiendavate valimiste teel valitavate volikogu liikmete volituste lõpetamine samaaegselt korralistel valimistel valitud volikogu liikmete volitustega, seega enne nende volituste nelja-aastase tähtaja möödumist, on kooskõlas PS-ga ja ka otstarbekas. Teistsugune lahendus põhjustaks riigis KOV tasandil fragmentaarset valimistsükli ja lakkamatu valimiskampaania, mida kohaliku elu probleemide lahendamise seisukohast ei saa pidada otstarbekaks.

Vastavalt PS §-le 131 võivad volikogu volitused pikeneda ka üle nelja-aastase tähtaja, kui volitused lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal, mil KOV esinduskogusid ei valita ega lõpetata ka nende volitusi, või kolme kuu jooksul erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest arvates. Sel juhul kuulutatakse uued valimised välja kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest.

6. PS § 156 lg 2 seob hääleõiguse (aktiivse valimisõiguse) volikogu valimistel isiku vanusega – üle 16 aasta – ja tema püsiva elamisega antud KOVü haldusterritooriumil.

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valimisea langetamiseks (RT I, 15.05.2015, 1), millega langetati valimisiga aktiivse valimisõiguse (hääletamisõiguse) teostamisel 18 eluaastalt 16 eluaastale, algatati 01.07.2014 PS § 161 lg 1 alusel 41 Riigikogu XII koosseisu liikme poolt. PS § 163 lg 1 p 2 võimaldab PS muutmise seaduse vastu võtta Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt. Antud seadus võeti parlamendi XIII koosseisu poolt kolmandal lugemisel vastu 06.05.2015, kuulutati Vabariigi Presidendi poolt välja 12.05.2015 ja jõustus 13.08.2015. PS muudatuse üldiseks taotluseks oli kaasata senisest enam noori inimesi kohaliku elu avalike asjade arutamisse ja otsustamisse (seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valimisea langetamiseks eelnõu juurde, p 1, lk 1 (09.10.2016)). PS regulatsioonist tulenevalt on vastavalt muudetud ka KOVVS (RT I, 22.01.2016, 7).

Erinevalt Riigikogu valimistest ei määrata KOV volikogu valimistel legitimeerivat subjekti PS-s kodakondsuse kriteeriumi alusel. Selline lähenemine PS koostajate poolt on olnud taotluslik. Elektoraadi laiendamist võrreldes Riigikogu valimistega motiveeriti Põhiseaduse Assamblees vajadusega arvestada Eestis realselt kujunenud olukorda. Seega määrab käsitletav regulatsioon omavalitsusliku halduse subjektiks territoriaalse kogukonna (püsielanikkonna) vastava KOVü haldusterritooriumil, eristades omavalitsuslikku haldust selgelt riigivõimu teostamisest (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 71, 81, 86, 101, 119, 125–126, 147, 296, 339, 405, 556, 575–576, 773, 1014).

Passiivset valimisõigust (kandideerimisõigust) see PS säte ei käsitle. Riigikohus on kandideerimisõiguse tuletanud PS § 156 lg-st 1 (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 15; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 42). Nagu juba märgitud, tuleneb PS §-st 56, et KOV volikogu valimised ei ole rahva poolt kõrgeima riigivõimu teostamine. PS jätab valimistsensuste kehtestamise, samuti passiivse valimisõiguse reguleerimise seadusandja ülesandeks, kes peab seda tegema KOVVS-s. Kuigi PS § 156 jätab kandideerimisõiguse sisustamise seadusandjale, ei tähenda see, et seadusandja ei ole selle instituudi kujundamisel seotud PS-ga ja Eestile kohustuslike välislepingutega (RKPJKo 15.10.2013, 3-4-1-47-13, p 17).

PS lähtub põhimõttest, et avalikku võimu teostavad Eesti kodanikud. Ametikoht PS § 30 lg 1 mõttes seostub avaliku võimu teostamisega. Ka KOV volikogu liikme kohta saab käsitada ametikohana PS § 30 lg 1 mõttes. KOV volikogu teostab avalikku võimu ja tema pädevuses on mh vastu võtta üldakte, millega teatud tingimustel võib piirata põhiõigusi ja vabadusi. Avaliku võimu teostamine KOV poolt ei piirdu üksnes kohalike ülesannete lahendamisega. PS § 154 lg-st 2 tulenevalt võib KOV-le panna ka riiklikke kohustusi. RKPJKo on seisukohal, et demokraatia põhimõtte ja võrdse kohtlemise põhimõttega ei ole vastuolus, et KOV volikogu valimistel ei saa kandideerida kodakondsuseta isikud (RKPJKo 15.10.2013, 3-4-1-47-13, p 18).

KOVVS § 5 lg 1 kohaselt on hääletamisõigus Eesti kodanikul ja EL kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 16-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, s.o elukoht, mille aadressiandmed on kantud rahvastikuregistrisse, asub vastavas vallas või linnas. Seega on isikul õigus hääletada selle KOVü volikogu valimistel, kus asub tema püsiv elukoht. RRS sätestab elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise ning võimaldab koostada tegelikkusele vastav rahvastikuregister. Rahvastikuregistrisse kantud andmete õigsust eeldatakse (RRS § 6 lg 1). KOVVS-s on rahvastikuregister määratud valijate arvestuse pidajaks. RRS § 23 sätestab, et

valijate arvestuse andmed on andmed, mis kantakse rahvastikuregistrisse valijate nimekirjade ja valijakaartide moodustamiseks. KOVVS kehtestab täpsema regulatsiooni, milliseid andmeid on vaja volikogu valimiste käigus.

KOVVS-s EL kodanikule KOV volikogu valimistel hääletamisõiguse andmine võrdsetel tingimustel Eesti kodanikuga tuleneb ELTL art 22 lg-st 1, mille kohaselt on igal EL kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, selles liikmesriigis kohalikel valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel. Selle õiguse kasutamise üksikasjalik kord on kehtestatud EL Nõukogu direktiiviga 94/80/EÜ, mida on täiendatud direktiiviga 96/30/EÜ (EÜT L 122, 22.05.1996, lk 14). Eelnimetatud direktiive on Eesti õiguses võimalik rakendada PS muutmata.

Kehtiv KOVVS (§ 5 lg 2 p 1) nõuab välismaalaselt lisaks nendele nõuetele vastamisele, mis kehtivad Eesti kodaniku ja EL kodaniku hääletamisõiguse tingimustena, ka Eestis elamist pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel. Välismaalane KOVVS tähenduses on isik, kes ei ole Eesti ega muu EL liikmesriigi kodanik (§ 5').

Hääleõiguslik ei ole isik, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud (KOVVS § 5 lg 3). KOVVS piirab ka isiku hääleõigust, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas (§ 5 lg 4). Siin peetakse silmas kriminaalkohtumenetluse korras määratavat vabaduskaotuslikku karistust. KOVVS § 5 lg-ga 4 põhjustatav aktiivse valimisõiguse riive võib olla vastuolus PS § 156 lg-ga 2 koostoimes PS §-ga 11 (vt RKVS vastavate sätete kooskõla kohta PS-ga ja EIÖK protokoll nr 1 art-ga 3 RKPJK sedastatud, et vastuolu võib esineda, kuid antud kaebuse läbivaatamisel ei ole Riigikohtul võimalik seda tuvastada ega RKVS vastavaid sätteid kehtetuks tunnistada (RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11, p 11; RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12, p 38)). RKPJK on korduvalt selgitanud, kuidas hääletamisõigust tõhusalt kaitsta. Juhul kui isik leiab, et tema hääletamisõiguse piirang on PS-ga vastuolus, peaks ta esmalt taotlema enda kandmist valijate nimekirja. Valijate nimekirja koostamise aluseks on andmed valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga (arvesse võetakse ka andmetes, v.a viibimiskoha aadress, pärast valimispäevale eelnevat 30. päeva tehtud muudatused – KOVVS § 27 lg 2). KOVVS § 30 lg 1 p 1 lubab valijate nimekirjas teha muudatuse juhul, kui valijate nimekirja tuleb kanda isik, keda ei ole üheski valijate nimekirjas, kuid kellel on õigus hääletada. KOVVS § 30 lg 2 sätestab, et valijate nimekirjas muudatuse tegemise avaldus tuleb esitada valla- või linnasekretärile, kes peab selle viivitamatult läbi vaatama. Kui isik leiab, et hääletamisõigust välistav norm on PS-ga vastuolus, on tal võimalik sellekohane väide esitada. Avalduse esitamisel tuleb tõendada, et isik vastab muudele hääletamisõiguse eelduseks olevatele tingimustele (nt Eesti või EL liikmesriigi kodakondsus, tal on pikaajalise elaniku elamisloa või alaline elamisõigus – KOVVS § 5). Kui valla- või linnasekretär jätab isiku avalduse rahuldamata, saab isik pöörduda halduskohtu poole. Kaebus esitatakse valla- või linnasekretärile, kes edastab selle 24 tunni jooksul koos kirjalike selgitustega kohtule (KOVVS § 30 lg 5). KOVVS § 30 lg 6 sätestab, et halduskohus peab kaebuse läbi vaatama ja otsuse tegema kolme tööpäeva jooksul, arvates kaebuse saamise päevast. Tegemist on tavakorrast oluliselt kiirema menetlusega, mis peaks tagama kaebaja õiguste kaitse. Kui sellest ei peaks piisama, on kaebajal võimalik taotleda ka esialgse õiguskaitse kohaldamist (HKMS 24. ptk), täpsemalt enda valijate nimekirja kandmist enne lõpliku kohtuotsuse tegemist (RKPJKo 14.11.2013, 3-4-1-58-13, p-d 34–35; RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12, p-d 31–33).

KOVVS § 5 lg-s 5 kasutatud püsiva elukoha tähenduse avamisel tuleb lähtuda KOVVS § 5 lg-s 1 esitatud püsiva elukoha määratlusest (RKPJKo 05.10.2009, 3-4-1-23-09; RKPJKo 12.10.2009, 3-4-1-24-09, p 8). Lauseosa „hiljemalt valimisaasta 1. augustil“ tuleb mõista selliselt, et elukoha registreering vastavasse valda või linna peab olema tehtud hiljemalt 1. augustil ja ka edaspidi peab see registreering olema kehtiv. RKPJK on sedastanud, et KOVVS § 5 lg-s 5 sätestatud elukohanõude piirang ei ole PS-ga vastuolus ebaproportsionaalsuse tõttu: piirangu vastavust saab isik ise mõjutada. Nõue, et elukoht peab olema kandideerimise perioodil registreeritud sellesse valda või linna, mille volikogusse ta soovib kandideerida, on ka asjakohane: kohaliku elu küsimusi saavad otsustada need isikud, kes tegelikult vastavas KOVÜ-s elavad. Nõude täitmine ei ole kulukas, aeganõudev ega muul moel põhjendamatult koormav (RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-45-13, p-d 22, 25–27). Kuna rahvastikuregistri kande tegemine on lihtne avalduse alusel tehtav toiming, ei pruugi püsiva elukoha mõiste sidumine registrikandega saavutada soovitud eesmärki (RKPJKo 15.10.2014, 3-4-1-47-14, p 33).

RKPJK on hinnanud KOVVS § 5 lg 5, mis keelab KOVÜ territooriumil püsivalt elavatel kodakondsuseta isikutel kandideerida KOV volikogusse, kooskõla PS §-ga 156, EKOH LP-ga ja rahvusvahelise konventsiooniga rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (RT II 1995, 5, 30) ning leidnud, et vastuolu nende vahel ei esine (RKPJKo 15.10.2013, 3-4-1-47-13; RKPJKo 19.11.2013, 3-4-1-57-13, p 22).

RKPJK on hinnanud ka KOVVS § 5 lg 6 kooskõla PS-ga, EL õigusega, rahvusvahelise õigusega ja Veneetsia komisjoni valimiste heade tavade koodeksiga (23.05.2003, CDL-AS82002)23 rev) ning leidnud, et see säte pole nendega vastuolus (RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 25). Nimetatud otsuses ei põhjendanud kolleegium kinnipeetava kandideerimisõiguse puudumist sellega, et kinnipeetaval ei ole ka hääletamisõigust. Kolleegium pidas kinnipeetava kandideerimisõiguse puudumist põhiseaduspäraseks, sõltumata sellest, kas tal hääletamisõigus on või ei ole (vt RKPJKo 08.10.2013, 3-4-1-49-13, p 17).

7. Valimisreeglistik peab tagama kaebuste ja protestide efektiivse lahendamise mõistliku aja jooksul. Selleks ja Riigikohtusse jõudvate kaebuste arvu vähendamiseks on seadusandja KOVVS-s (11. ptk) sätestanud kaebuste kohustusliku kohtueelse menetlemise korra (kaebuse mõiste kohta vt KOVVS § 62, kaebusele esitatavate nõuete kohta vt KOVVS § 63; RKPJKo 02.04.2009, 3-4-1-5-09, p-d 14, 15, 18 ja 20; RKPJKo 30.08.2004, 3-4-1-23-04, p 16). KOVVS-s ette nähtud valimiskaebuste menetlemise eesmärk on tagada valimistel osalevate isikute õiguste tõhus ja tegelik kaitse, samuti nii nende isikute kui ka avalikkuse usaldus valimisprotseduuri ja kaebemenetluse ning valimistulemuste kindlakstegemise seaduslikkuse ja kontrollitavuse vastu (RKPJKo 14.11.2005, 3-4-1-27-05, p 9; RKPJKo 27.11.2013, 3-4-1-62-13, p 35). Riigikohus on sedastanud, et valimiskomisjonide tegevusele (v.a valimiskomisjoni liikme taandamine – RKPJKo 27.11.2013, 3-4-1-62-13, p 32) saab analoogia korras kohaldada HMS (RKPJKo 08.11.2005, 3-4-1-24-05, p 11; RKPJKo 14.11.2005, 3-4-1-27-05, p 9). Siit tulenevalt peavad valimiskomisjonid välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Valimiskomisjon peab rakendama uurimispõhimõtet (HMS § 6) sellisel viisil ja sellises ulatuses, mida võimaldab KOVVS-ga kehtestatud kolmepäevane kaebuse läbivaatamise tähtaeg (vt RKPJKo 14.11.2005, 3-4-1-27-05, p 9; RKPJKo 26.11.2009, 3-4-1-29-09, p 10; RKPJKo 27.11.2013, 3-4-1-62-13, p 35).

Kaebuse esitamise õigus on ainult sellel üksikisikul, kandidaadil, valimisliidul või erakonnal, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutakse tema subjektiivseid õigusi (KOVVS § 64 lg 1, § 65 lg 1, § 66 lg 1, PSJKS § 37 lg 7, vt nt RKPJKo 21.11.2002, 3-4-1-18-02, p 9; RKPJKo 20.03.2003, 3-4-1-5-03). Valimiskomisjoni otsus on võimalik kehtetuks tunnistada mh siis, kui komisjon ei ole otsuse tegemisel seadust rikkunud, s.o ka siis, kui valimisseaduse rikkumise on toime pannud isikud, kes ei kuulu komisjoni koosseisu (nt kui kaebuse läbivaatamisel leiab kinnitust, et kandidaat või kolmas isik ostis hääli vm hääletuse tulemusi mõjutava selliste isikute ebaseadusliku tegevuse korral). Avalikes huvides kaebust (nn populaarkaebust) esitada ei saa (RKPJKo 27.04.2006, 3-4-1-6-06, p 7; RKPJKo 12.03.2013, 3-4-1-6-13, p 20). Riigikohus on korduvalt leidnud, et kellegi volikogu liikmeks nimetamine ei puuduta sama volikogu teiste liikmete õigusi (RKPJKo 01.12.2005, 3-4-1-35-05, p 10; RKPJKo 27.04.2006, 3-4-1-5-06, p 8; RKPJKo 10.06.2014, 3-4-1-21-14, p 37). Ka on kohus tõlgendamise teel jõudnud järeldusele, et seadusandja on aktiivse valimisõiguse KOV volikogu valimistel kujundanud piirides, mis ei anna valijale õigust vaidlustada valimiskomisjoni otsust põhjendusega, et hääletamisest võtsid osa isikud, kellel polnud selleks õigust. Seda, et aktiivse valimisõiguse kaitseala ei ulatu mandaatide jaotuse vaidlustamiseni, kinnitavad kaude ka KOVVS mitmed sätted. Hääletamisõigusest isikute mõju hääletamis- ja valimistulemustele on võimalik efektiivselt hinnata Vabariigi Valimiskomisjoni läbiviidavas järelevalvemenetluses ning valimistel kandideerinud isikute kaebuste läbivaatamisel (RKPJKo 19.11.2013, 3-4-1-59-13, p-d 27, 29, 32).

Kaebuste läbivaatamise õigus on KOVVS-s (§-d 64 ja 65) antud maakonna valimiskomisjonidele (esimene aste) ning Vabariigi Valimiskomisjonile (teine aste, elektroonilise hääletamise komisjoni toimingu osas – esimene aste). Seega on valimiskomisjonide süsteemis kujundatud astmeline vaidemenetlus (RKPJKo 29.09.2003, 3-4-1-12-03, p 8). Kui huvitatud isik ei nõustu Vabariigi Valimiskomisjoni kaebuse läbivaatamisel tehtud otsusega või leiab, et Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutakse tema õigusi, võib ta esitada kaebuse Riigikohtule PSJKS-s ettenähtud korras (KOVVS § 66 lg 1, PSJKS § 37 lg 1).

Valimiskaebemenetluses saab Riigikohtus vaidlustada üksnes valimiskomisjoni otsuseid või toiminguid, see ei ole mõeldud KOV volikogu ja valitsuse õigusaktide ja toimingute õiguspärasuses selgusele jõudmiseks, milleks on ette nähtud halduskohtumenetlus või ka haldusjärelevalvemenetlus (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-13-07, p 13; RKPJKo 29.09.2006, 3-4-1-11-06, p 12; RKÜKo 27.12.2006, 3-4-1-15-06, p 13; RKPJKo 23.03.2007, 3-4-1-6-07, p 10; RKPJKo 19.11.2013, 3-4-1-59-13, p 21). Valimiskomisjonil puudub ka pädevus anda otsuse resolutsioonis hinnang KOV ametniku ja kandidaadi tegevuse õiguspärasusele. Valimiskomisjon on aga pädev vaidluse lahendamiseks andma õigusliku hinnangu nende tegevuse õiguspärasusele valimisprotsessis otsuse põhjendavas osas. Vastupidisel juhul ei oleks efektiivset kaebemenetlust hääletamis- ja valimistulemuste õiguspärasuse kontrollimiseks olukorras, kus hääletamis- ja valimistulemused võivad olla moonutatud seepärast, et hääletamisest võtsid osa isikud, kellel ei saanud seaduse järgi olla selleks õigust (RKPJKo 19.11.2013, 3-4-1-59-13, p-d 21–23).

PARAGRAHV 157

Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

1. Põhiseaduslik tagatis väljendub käesoleva paragrahvi lg-s 1 KOV iseseisvas eelarves, mille kujundamise alused ja kord on allutatud seadusereservatsioonile. Kohalik eelarve on aluseks omavalitsuslike haldusfunktsioonide täitmisele vallas või linnas ja üheks kõige olulisemaks vahendiks KOVü arengu kavandamisel.

KOV eelarve all PS § 157 lg 1 mõttes tuleb mõista KOVü volikogu poolt iga aasta kohta vastu võetud määrust (statuuti), mis sätestab KOVü kõik tulud ja kulud. Kohalikus eelarves peavad kajastuma mh riigieelarvest sellesse tehtavad eraldised (vt § 154 komm 14).

KOFS § 2 p 1 sätestab, et eelarveks antud seaduse tähenduses on eelarveaasta põhi-tegevuse tulude, põhitegevuse kulude, investeerimistegevuse, finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuse plaan koos täiendavate nõuete, volituste ja informatsiooniga, mis on aluseks KOVü vastava aasta tegevuste finantseerimisele. Lisaelarve kujutab endast eelarveaasta jooksul tehtavat eelarvemuudatust, mille volikogu võtab vastu määrusena (KOFS § 26 lg-d 1 ja 3). Kohaliku eelarve vastuvõtmine, selles muudatuste tegemine, lisa-eelarve vastuvõtmine ja eelarve täitmise aruande (kuulub majandusaasta aruandesse) kinnitamine on valla- või linnavolikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 1, KOFS § 26 lg 3 ja § 29 lg 11). Selline lahendus (vrd PS § 115 lg 1) tuleneb demokraatia põhimõttest, volikogu staatusest KOV esinduskoguna (§ 156 lg 1) ja kohaliku eelarve olulisusest (kui eelarve jääb seadusega ettenähtud tähtajaks vastu võtmata, kaasneb sellega volikogu tegutsemisvõimetus). Kohalik eelarve on määrus formaalses, mitte materiaalses mõttes: oma sisult on ta üksikakt ega sisalda õigusnorme. Tegu on haldusesisese õigusaktiga (selles sisalduvad käitumisjuhised on adresseeritud valla- või linnavalitsusele ega loo kolmandatele isikutele õigusi või kohustusi), samuti impersonaalse ja kompleksse aktiga (hõlmab kogu valla- või linnaomavalitsuse poolt teostatavat haldust tervikuna ja teatud perioodi kõiki majandustehinguid).

Kohaliku eelarve iseseisvus tähendab, et valla- või linnaeelarve on riigieelarvest lahutatud. Teiste sõnadega, valla- ja linnaeelarve on küll osa avaliku sektori eelarvesüsteemist, kuid ei moodusta osa riigieelarvest. Kohaliku eelarve võtab vastu volikogu ja kohaliku eelarve tulud ja kulud ei ole osaks riigieelarve tuludest ja kuludest.

Õigust iseseisvale eelarvele ei tohi segi ajada õigusega piisavatele rahalistele vahenditele (PS § 154 ja § 157 lg 2). Kuna kumbki õigus tuleneb PS erinevatest sätetest, siis tuleb eristada ka nende õiguste kaitseala. Õigus iseseisvale eelarvele ei hõlma sisulisi kulutuste või kohustustega seotud küsimusi, mis toovad kaudse, kuid vältimatu tagajärjena kaasa vajaduse muuta KOVü eelarvet. Eelarveõigus käsitleb üksnes KOVü eelarve lahutatust riigieelarvest ning eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korda (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 47).

Kohaliku (nii kassa- kui ka tekkepõhise) eelarve kujundamise alused ja korra, seega eelarvekorralduse (eelarve koostamine, vastuvõtmine, kehtivus, muutmine, avaldamine ja täitmine) õiguslikud raamid (vt RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09, p 10) sätestab seadus (KOFS). Seadus omakorda võib sisaldada kindlalt piiritletud eesmärgi ja ulatusega volitusnorme täidesaatvale riigivõimule ja KOVü-dele.

KOV eelarve kujundamise iseseisvuses avaldub eelarvesfääris KOV enesekorraldusõigus (§ 154 lg 1). Enesekorraldusõigusega kaasneb vältimatult vajadus ka iseseisva eelarve järele (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 42). Riigikohus on sedastanud, et eelarvetulude leidmine on osa KOV enesekorraldusõigusest, mis on seotud PS § 157 lg-s 1 sätestatud KOV õigusega iseseisvale eelarvele (RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 60). Enesekorraldusõigus laieneb eelarve koostamisele ja vastuvõtmisele osas, milles see puudutab omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste tegemist. Nende rahaliste vahendite kasutamise otsustamisele, mis on KOV-le antud PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt riiklike ülesannete täitmiseks, enesekorraldusõigus ei laiene (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 54). Kohaliku eelarve iseseisvus ei aseta seda väljapoole järelevalvet (PS § 160), mille ulatus sõltub sellest, kas tegu on riigi poolt KOV-le eraldatud sihtotstarbeliste vahendite või omavahenditega.

KOV eelarve kujundamise iseseisvust võib riik põhiseaduspäraselt riivata neil eeldustel, mis kehtivad ka PS § 154 lg-s 1 sätestatud enesekorraldusõiguse riivete puhul tervikuna. KOV enesekorraldusõigust ja finantsautonoomiat riivab nt majandusaasta aruande koostamine. Riigikohus on leidnud, et kuna Raamatupidamise Toimkonnale ei ole PS-ga antud üldkohustuslike õigusnormide kehtestamise pädevust, ei saa rahandusministri määrusega nõuda KOV-delt toimkonna juhenditest lähtumist (RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08).

2. Paragrahvi 157 lg 2 sätestab KOV õiguse seaduse alusel kehtestada ja koguda makse.

Kohalike maksude kehtestamise õigus on üks omavalitsusüksuse finantstagatise, mille eesmärk on tagada omavalitsusüksusele piisavad rahalised vahendid (RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 45). Ka EKO art 9 lg 3 sätestab, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest, mille suuruse kohalikud võimuorganid võivad seadusega lubatud piires ise määrata.

KOV üldmaksu kehtestamise ja kogumise õigus on allutatud seadusereservatsioonile. Seega ei saa KOV üldkogumise kehtestada ühtegi maksu seadusliku aluseta (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98; RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00). Teisalt ei saa ka seadusandja delegeerida oma pädevust kohalike maksude reguleerimise alal täidesaatvale riigivõimule (RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93). Kohalikud maksud, nende kehtestamise kord ja neile esitatavad nõuded sätestatakse KoMS-s. MKS kehtib kohalike maksude suhtes niivõrd, kui võrd KoMS ei sätesta teisiti (MKS § 1 lg 4).

Paragrahvi 157 lg 2 ei täpsusta, millises ulatuses peavad kohalikud maksud olema maksuseaduses sätestatud. Selles sättes sisalduva seadusliku aluse nõue on PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljendus ja selle kohaldamisel tuleb arvestada mh reguleeritavate küsimuste olulisust. Seejuures võivad kohalike maksude kehtestamisel PS-st tulenevad formaalsed nõuded olla erinevad riiklikele maksudele kehtestatavatest nõuetest (RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44). RKÜK on leidnud, et PS § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid viimases peavad olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksu maksja ja maksu saaja. Maksuobjekt ja maksu maksja on maksuõigussuhet reguleeriva normi teokoosseisu olulised elemendid, mille sätestamine seaduses on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks. Kohaliku maksu objekti seaduses sätestamine aitab ära hoida ka maksude kontrollimatut kumuleerumist. Kohalike maksude sissenõudja oma haldusterritooriumil on valla- või

linnavalitsus vm maksumääruses sätestatud valla või linna ametiasutus, kes korraldab kohalike maksude kogumist (KoMS § 3 lg 1). Kohaliku maksu kogumiseks võib KOVü volikogu sõlmida ka halduslepingu kas teise KOVü volikoguga (KoMS § 3 lg 4) või Maksu- ja Tolliametiga (KoMS § 3 lg 6).

Kohaliku maksu määraga seonduvalt on RKÜK märkinud, et seaduses maksu ülemäärana sätestamata jätmine ei tekita ohtu, et KOVü hakkab maksustama olukordi, mille puhul seadus pole talle maksustamise õigust andnud. Siin on küsimus vaid kohustuse ulatuses. Seetõttu on RKÜK leidnud, et PS § 157 lg 2 lubab kohaliku maksu määra jätta KOV volikogu otsustada, kui olulisuse põhimõtte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäärana peab sätestama seadusandja. Näiteks reklaamimaksu kohta leidis üldkogu, et PS ei nõua selle kohaliku maksu määra, sh ülem- või allmäärana, sätestamist seaduses, kuna reklaamimaksuga kaasnev põhiõiguste riive ei ole intensiivne. Juhul kui mõnes KOVü-s kehtestatakse liiga kõrge reklaamimaksu määr, on maksumaksjal võimalik loobuda seal reklaami paigaldamisest, ilma et see kahjustaks tema olulisi õigushüvesid. Reklaami on võimalik avaldada siis teistes KOVü-des või kasutades teisi reklaami avalikustamise võimalusi (RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p-d 49 ja 59).

RKÜK hinnangul ei pea maksuseaduses olema sätestatud kohaliku maksu tasumise kord ja tähtpäev ega maksuvabastus. Maksu tasumise kord ja tähtpäev on korralduslikud küsimused, mis ei ole seotud põhiõiguste tagamise vajadusega, ja maksuvabastus on maksu maksjale soodustav. Seadusandja võib siiski kaaluda nende küsimuste reguleerimist seadusega. See võib olla soovitatav nt kogu riigis reklaami eksponeerivate ettevõtjate tegevuse lihtsustamiseks (RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p-d 49–50).

Paragrahvi 157 lg 2 lubab KOVü-l kehtestada üksnes makse, mille seadusandja on maksuseaduses sätestanud, küll aga on tal õigus otsustada, kas maks kehtestada või mitte. Seadus ise ei kehtesta ühtegi kohalikku maksu, teiselt poolt ei saa volikogu maksumääruse kehtestamisel eirata seaduse normistikku (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98).

Kohalik maks on valla- või linnavolikogu määrusega kehtestatud maks. Maksuõigussuhe KOVü ja maksumaksja vahel saab tekkida üksnes pärast volikogu määruse kehtestamist. Maksu liigitamisel riiklikuks või kohalikuks maksuks on kriteeriumiks maksu kehtestamise pädevus, mitte muud tunnused (nt maksutulude laekumine riigi- või kohaliku eelarvesse). Eestis on kohalike maksude fiskaalne tähtsus marginaalne. Põhiliseks tuluallikaks on laekumised riiklikest maksudest, eelkõige füüsilise isiku tulumaksust.

Seadus loetleb kuus maksuliiki, mida KOVü-l on õigus kehtestada: reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, löbustusmaks ja parkimistasu (KoMS §-d 10–14¹). Oma tulubaasi laiendamiseks on KOVü-d teinud ettepanekuid täiendada KoMS uute kohalike maksudega, nt turismimaksuga. Samuti taotletakse müügi maksu taastamist, mis 2012 KoMS-st kaotati. EL õiguse järgi ei ole müügi maksu lubatud kohaldada aktsiisikaubale (EKO C-553/13, *Tallinna Ettevõtlusamet vs. Statoil Fuel & Retail Eesti AS*, 05.03.2015). EL ühine käibemaksusüsteem ei ole kaubale, mis ei ole aktsiisikaup, müügi maksu taastamisel takistuseks. Riigikohus küsis Tallinnas aastail 2010–2011 kehtinud müügi maksu vaidluses Euroopa Kohtult eelotsust. Euroopa Kohus leidis, et käibemaksu-direktiivi art 401 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellise maksu säilitamine või kehtestamine nagu põhikohtuasjas käsitletav müügi maks (EKO C-475/17, *Viking Motors AS jt vs. Tallinna linn, Maksu- ja Tolliamet*, 07.08.2018).

3. KOVü õigus saada tulu teenustasudest on osa tema finantstagatisest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 61). EKOH art 9 lg-st 3 tuleneb, et vähemalt osa KOV rahalistest vahenditest peab tulema lõivudest (koormise mõiste kasutamine harta mitteametlikus tõlkes RT-s on siiski ebatäpne tõlge eesti keelde ingliskeelsest mõistest *charge* ja prantsuskeelsest *la redevance*, mis tähendavad lõivu), mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata. Siin on silmas peetud teenustasusid KOVü poolt osutatavate teenuste eest (vt EKOH selgitava raporti art 9 lg 3). PS § 157 lg-s 2 ei nimetata lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid, seega võrreldes PS §-ga 113 on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste loetelu siin antud kitsamana. Siiski on käesoleva paragrahvi lg 2 tõlgendatav laiendatult, st lisaks kohalikele maksudele ka teisi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi hõlmavana, sõltumata nende nimetustest (RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 37).

Riigikohus on korduvalt hinnanud KOVü-de poolt kehtestatud avalik-õiguslike rahaliste kohustuste põhiseaduspärasust (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98; RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00; RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02; RKPJKo 18.11.2004, 3-4-1-14-04; RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10; RKPJKo 30.10.2018, 5-18-2/12). Riigikohus on sellise avalik-õigusliku rahalise kohustuse põhiseaduspärasuse kontrollimisel tuginenud PS §-le 113 (RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p-d 55–56), PS § 157 lg-le 2 (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, V) või jätnud täpsustamata, kas asja lahendamisel on tuginetud PS §-le 113 või § 157 lg-le 2 (vt RKPJKo 30.10.2018, 5-18-2/12).

PS § 157 lg-st 2 tuleneb KOVü-le õigus kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi seaduse alusel. Nii nagu PS § 113, on ka PS § 157 lg 2 seadusliku aluse nõue PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljendus (RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44). Kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad PS §-st 113 tulenevalt olema kindlaks määratud seaduses – üksikute elementide osas ei ole lubatud otsustusõiguse delegeerimine täitevõimule (vt RKPJKo 19.12.2013, 3-4-1-22-03, p 19; RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 24; RKPJKo 01.07.2008, 3-4-1-6-08, p-d 40–41; RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 58; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 37). PS § 157 lg 2 kohaldamisel tuleb arvestada ka reguleeritava küsimuse olulisust (RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 44): kohalike maksude puhul on lubatud jätta mõne tasuelemendi otsustamine kohaliku võimu tasandile (maksumäär, maksu tasumise tähtpäev ja kord). Ühest selgust ei ole küsimuses, millisest PS sättest tuleks juhinduda KOVü-de kehtestatavate teenustasude ja muude avalik-õiguslike rahaliste kohustuste puhul. Selle üle otsustamisel on võimalik lähtuda avalik-õigusliku rahalise kohustuse iseloomust – kui võetav tasu on seotud KOVü-le pandud riikliku ülesande täitmisega, kohalduvad PS §-st 113 tulenevad põhimõtted. Kui tasu on olemuslikult seotud kohaliku ülesandega, kohaldub PS § 157 lg 2, mis võimaldab KOVü suuremat otsustusõigust osa tasuelementide üle.

Analoogiliselt kohaliku maksuga tuleb KOVü-l ka muu avalik-õiguslik rahaline kohustus kehtestada volikogu määrusega. Kui seadus seda ei välista, võib volikogu avalik-õigusliku teenustasu kehtestava määruse volitusnormiga delegeerida avalik-õigusliku teenustasuga seonduvaid rakenduslikke küsimusi valla- või linnavalitsusele, selle struktuuriüksusele või ametnikule (nt jäätmeveo teenustasu hinna kehtestamise delegeerimise kohta vt RKPJKo 30.10.2018, 5-18-2/12, p-d 55–60).

4. Paragrahvi 157 lg 2 järgi on KOV-I seaduse alusel õigus kehtestada („panna peale“) koormisi. Koormise nimetamine PS KOV reguleerivas normistikus on teiste Euroopa riikide põhiseaduste taustal erandlik nähtus. Koormis erineb maksust eelkõige oma mitterahalise olemuse poolest. Koormisena käesoleva paragrahvi lg 2 mõttes tuleb mõista seaduse alusel volikogu määrusega füüsilisele või juriidilisele isikule pandavat kohustust teatud töö tegemiseks.

RKTK on sedastanud, et (praeguseks kehtivuse kaotanud korteriomandiseaduse § 13 lg-s 1 sätestatud) avalik-õiguslik reaalkoormatis ja KOKS § 36 lg-tes 2 ja 3 sätestatud koormis on piisavalt sarnase sisuga, et oleks võimalik järeldada KOKS § 36 lg-te 2 ja 3 koormise hõlmatust (korteriomandiseaduse § 13 lg 1 järgse) avalik-õigusliku reaalkoormatise mõistega. Kohtu hinnangul on heakorra tagamine KOKS § 36 lg-te 2–4 alusel kehtestatava õigusakti alusel väga sarnane nt tee korrashoiu kohustusega reaalkoormatise alusel (RKTKo 20.12.2017, 2-14-25115/48, p-d 10.3 ja 10.3.1).

Koormise kehtestamise suhtes kehtib seadusereservatsioon, seega on PS-ga vastuolus koormist heakorraeeskirja või muu volikogu üldaktiga laiendavalt sisustada või seadusliku aluseta lisakoormisi kehtestada. Konkreetse koormise kehtestamine on võimalik vaid siis, kui seadusandja on selleks volituse andnud, kuna koormis tähendab või võib tähendada vähemalt põhiõiguse vabale eneseteostusele (PS § 19 lg 1) ja omandipõhiõiguse (PS § 32 lg 2) riivet (RKKKo 19.11.2010, 3-1-1-89-10, p 13). Seega peavad koormise kehtestavad sätted olema esmalt kooskõlas volitusnormiga (RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p-d 32, 33 ja 35).

KOKS § 36 lg 3 sätestab, et koormise võib kehtestada füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks. Heakorda reguleeritakse valla või linna heakorraeeskirjaga. KOKS § 36 lg 4 kehtestab koormise määramist võimaldava delegatsiooninormi (vt RKTKo 20.12.2017, 2-14-25115/48, p 10.3.2). Koormisega seonduvat reguleerivad lähemalt KOKS § 36 lg-d 2–9.

Kuigi koormis kujutab endast mitterahalise iseloomuga kohustust, võib selle täitmine nõuda koormise adreessaadilt kulutuste tegemist või rahaliselt hinnatavate kohustuste võtmist (nt heakorratööde tegemiseks vajalike vahendite muretsemine, teenuse tellimine vms) (RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11, p 33).

Olenevalt kinnistuga piirneva üldkasutatava ala suurusest võib koormisega kaasnevate tööde maht olla küllaltki erinev. Kui koormisega hõlmatud maa-ala on väga suur, võib kinnisasja omanikule või valdajale pandud kohustus osutada ülemäära koormavaks. Volikogul ei ole kohustust koormist kehtestada, ta võib valida mitmesuguste võimaluste vahel. Isiku põhiõiguste ülemäära piiramist koormise täitmisel aitab ära hoida volikogu kehtestatavate regulatsioonide paindlikkus. Volikogu saab koormist reguleerivas määruks lubada teha isikule koormise täitmisel soodustusi või vabastada ta koormise täitmisest. Oluline on vältida võimalust, et koormise täitmiseks tuleb inimesel hakata avalikult võimult taotlema sotsiaalabi või -toetusi.

Riigikohus on leidnud, et teeseadus ei võimalda KOKS § 36 lg 3 alusel antava koormisemäärusega kehtestada koormist teemaa suhtes, mis ei ole kõnnitee ja mille hooldamist peab teeseaduse kohaselt korraldama tee omanik (RKPJKo 14.06.2011, 3-4-1-13-11).

Teeseadus on alates 01.07.2015 kehtetu. EhS ja selle alusel kehtestatud tee seisundinõuete järgi peab teemanik tee ja tee toimimiseks vajalikud rajatised hoidma korras viisil, et

need vastaksid nõuetele ning oleksid tagatud tingimused ohutuks liiklemiseks. Teeomaniku korrashoiukohustus tähendab selle tagamist, et tee oleks liigeldav ning liiklejatele ohutu, sh tuleb hoolitseda selle eest, et liiklusrõõgid oleksid liiklejatele nähtavad. Tee seisundinõuded ei pane teeomanikule enam kohustust teha tee kõrval oleval haljasalal heakorratõid (nt niitmine), mis ei ole seotud ohutu liiklemise tagamisega. Seega on KOV-i võimalik (vt KOKS § 36 lg 3) panna teega külgneva maatüki omanikule koormis heakorratööde tegemiseks ka sõidutee ja kinnisasja vahel asuval üldkasutataval maal. Teega külgneva maatüki omaniku kohustus hooldada sõidutee ja tema kinnisasja vahel asuvat kõnniteed tuleneb seadusest (vt EHS § 97 lg 6), st tegu ei ole kohaliku koormisega. See avalik-õiguslik koormis on kehtestatud otse seaduse tasandil (vt RKTko 20.12.2017, 2-14-25115/48, p 10.3.2).

PARAGRAHV 158

Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

1. KOVü-d (vallad ja linnad) kui haldusüksused rajanevad riigi territooriumi haldusjaotusel (PS § 2 lg 2). Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks (ETHS § 2 lg 1).

KOVü-de piirid on kantud riigi maakatastri kaardile (ETHS § 4) ja tähistatud Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras (ETHS § 14 lg 1, Vabariigi Valitsuse 24.09.1996 määrus nr 233 „Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse rakendamine“).

Tulenevalt õigusriigi põhimõttest (PS § 10) peab KOVü-de piiride muutmise menetlus olema reguleeritud seaduses. Haldusüksuste piiride muutmise alused ja korra sätestab ETHS, erisused haldusterritoriaalse reformi käigus sätestab HRS.

2. Piiride muutmine PS käesoleva paragrahvi mõttes toimub nii KOVü-de ühinemisel ja jagunemisel (PS § 156 lg 1 ls 2) kui ka väiksema ulatusega muudatustena. ETHS eristab haldusterritoriaalse korralduse muutmist (uue haldusüksuse moodustamine või haldusüksuste arvu vähenemine (§ 7 lg 1)) ja haldusüksuste piiride muutmist (territooriumiosa ühe haldusüksuse koosseisust teise haldusüksuse koosseisu arvamine või haldusüksuste piiride korrigeerimine vastavalt maakorraldus- ja ehitusplaneerimisvajadustele (§ 7 lg 2)). Ka HRS eristab haldusterritoriaalse korralduse muutmist (kahe või enama KOVü ühinemise tulemusena uue KOVü moodustamine või ühe KOVü suurenemine selle liitumise teel ühe või mitme piirneva KOVü-ga (§ 2 lg 1) ja piiride muutmist (§ 2 lg 2). Seega on mõiste „piiride muutmine“ PS käesolevas paragrahvis avaram vastavast mõistekasutusest seadustes, mistõttu käesoleva paragrahvi kommentaarides mõistetakse piiride muutmise all ka haldusterritoriaalse korralduse muutmist valdade ja linnade osas.

3. Valla- ja linnapiiride muutmise võib algatada riik (Vabariigi Valitsus (ETHS § 8, HRS § 9)) või asjaomane KOVü volikogu (ETHS §-d 8¹ ja 9, HRS § 4). Piirimuudatused võivad hõlmata piiratud arvu KOVü-sid või leida aset kogu riigi territooriumi hõlmava haldusterritoriaalse reformi käigus. Kui piirimuudatusega taotletav legitiimne eesmärk on piiride vabatahtliku muutmise teel samavõrd hästi saavutatav kui nende n-ö sundmuutmise riigi poolt, on

vabatahtlik lahendus eelistatav (vajalikkuse aspekt proportsionaalsuse testis; parem kooskõla KOV alusteooriaga PS-s). Et haldusterritoriaalsete reformide praktikas on üksnes vabatahtlikkusel põhinevad ümberkorraldused nendega kaasnevate probleemide tõttu (reformi kulgemise aeglus, vastuolud KOV teenistujate arvu vähendamisel jms) erandlikud, nõuab reformi läbiviimine enamasti teatud etapil ja ulatuses riigi sekkumist, mis ei tohi aga kahjustada KOV põhiseaduslikke tagatisi. Ka HRS-s eristuvad reformi vabatahtlik ja sunduslik etapp.

4. Piirimuudatus(ed) ei ole iseseisev õigusväärtus. Muudatus(t)e eesmärk peab olema selge, vastama avalikele huvidele (eeldab sellekohaseid uuringuid) ja selle saavutamise vahendid peavad olema sobivad ning KOV iseseisvust ja kogukondlikku identiteeti võimalikult säästvad. See kehtib ka üleriigilise haldusterritoriaalse reformi korral, kus piiride muutmist peab saama põhjendada KOV piisava haldussuutlikkuse saavutamisega ja sellega kohaliku kogukonna heaolu suurendamisega vm relevantsete põhiseaduslike väärtustega. Selliste muudatustega peavad kaasnema vajalikud muudatused KOV korralduse, ülesannete ja rahastamise sfääris. Kuna enamasti on KOVü-l piir mitme KOVü-ga, oli haldusreformi käigus omavalitsusüksuste ühendamiseks või liitmiseks mitmeid võimalusi, mille vahel Vabariigi Valitsus pidi menetluse algatamisel valima.

KOV-ta territooriumide loomine ei ole lubatud, sest Eestis ei eksisteeri alasid, kus ei ole ühtki kohaliku elu küsimust.

5. PS ei sätesta, milline riigiorgan KOVü-de piiride muutmise otsustab, see tuleb määratleda seadusega (vt ETHS § 7¹ lg-d 1–3, HRS §-d 8 ja 13). Vabariigi Valitsus kinnitab ja teeb ka muudatusi haldusüksuste nimistus (ETHS § 3 lg 1).

6. KOVü-de õigeaegne ja sobival viisil toimuv konsulteerimine on kohustuslik kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik (EKOH art 4 lg 6).

Piiride muutmisele eelnev KOV arvamuse väljaselgitamine on käesolevas paragrahvis eraldi välja toodud. Ka EKOH art 5 sätestab, et muudatusi KOV võimupiirides ei tehta kõnealuse kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Kus seadus lubab, võib seda teha rahvahääletuse teel.

Arvamuse ärakuulamise eesmärk on KOV kaitse ning riigi otsuse ja avaliku huvi kokkuvõtte tagamine. KOVü arvamus peaks olema piisavalt põhjalik ja sisuline ning võimaldama selgitada, kas piiride muutmise saavutatakse soovitud eesmärk.

Kui piiride muutmisel volikogu algatusel mõni asjaomane volikogu sellega ei nõustu või peab küsimuste lahendamist ebapiisavaks, siis vastav menetlus lõpetatakse (ETHS § 8¹ lg 5 ja § 9 lg 5). Kui algatus lähtub Vabariigi Valitsuselt, siis ETHS ja HRS analoogset sätet ei sisalda.

Käesolev paragrahv reguleerib KOVü kui õigussubjekti ärakuulamist. Ka Riigikohus on sedastanud, et PS §-st 158 tuleneb riigi täitevvõimu kohustus kuulata ära KOVü organi arvamus ja sellest sättest ei tulene kohustust välja selgitada kohalike elanike arvamus (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 136). Tagatud peab olema KOVü sisuline, mitte pelgalt formaalne ärakuulamine. EKOH art 5 ei nõua kohalike elanike arvamuse ärakuulamist. Harta jätab sellega ühinenud riigi otsustada, kas korraldada rahvahääletus, mis Eesti õiguskorra

kohaselt on siduva iseloomuga, või rahvaküsitlus, mis Eesti õiguskorras siduvat õiguslikku jõudu ei oma, või anda elanike arvamuse andmine kogukonda esindava KOV organi pädevusse (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 136). Samas lähtub EKOH art 5 eeldusest, et piirimuudatused on fundamentaalse tähtsusega nii KOVü-le kui ka kohalikele elanikele, kelle huvides KOVü peab tegutsema. Seetõttu on lisaks KOVü ärakuulamisele oluline ka kogukonna vahetu ärakuulamine. Ka ETHS ja HRS näevad ette nii asjaomase volikogu seisukoha küsimise (ETHS § 8 lg 3 p 1, § 8¹ lg-d 2 ja 7, § 9 lg-d 2 ja 7, HRS § 4 lg 1, § 9 lg-d 2 ja 8, § 12 lg 2 p 2) kui ka elanike arvamuse väljaselgitamise (ETHS § 7 lg-d 7 ja 8, HRS § 6, § 12 lg 2 p 1 ja lg 3), seda nii juhul, kui muudatuse algatajaks on Vabariigi Valitsus, kui ka juhul, kui see toimub volikogu algatusel. Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord on kehtestatud 28.07.2016 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 87.

7. Haldusreformi käigus toimusid elanike küsitlused KOVü-des korrakohaselt. Olenemata nende tulemustest nõustus Riigikohus Vabariigi Valitsuse seisukohaga, et küsitluse tulemused ei ole haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel siduvad ning siduvuse nõue ei tulene ka PS §-st 158 (RKPJKo 13.10.2017, 5-17-15/10, p 69; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-17/13, p 88; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-18/9, p 66; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-20/9, p 77; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-24/9, p 74; vt ka RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 136).

8. Kui KOVü andis sundühendamismenetluses esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule negatiivse vastuse, tuli tal oma negatiivset arvamust ka põhjendada. Arvamuses võis puudutatud omavalitsusüksus esitada oma põhjendused selle kohta, miks tema suhtes tuleb kohaldada HRS § 9 lg-s 3 sätestatud erandeid või miks ta leiab, et Vabariigi Valitsuse hinnang ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludele on ekslik ning ettepanekus toodud ühinemine või liitumine ei aita saavutada haldusreformi eesmärki. Omavalitsusüksuse negatiivse arvamusega pidi Vabariigi Valitsus arvestama HRS § 9 lg-st 9 tulenevalt, kuid seaduse kohaselt ei toonud negatiivne arvamus automaatselt kaasa menetluse lõpetamist (Vabariigi Valitsusel tuli HRS § 9 lg-st 9 tulenevalt hinnata omavalitsusüksuse põhjenduste kaalukust ja otsustada, kas jätkata menetlust või mitte).

9. Haldusreformi käigus kerkis mh üles sundühendamismenetluste osalise lõpetamise õiguspärasuse teema. 15.06.2017 ja 16.06.2017 muutis Vabariigi Valitsus väiksemaks omavahel sundühendatavate KOVü-de ringi, lõpetades HRS § 9 lg 1 p-le 1 viidates mõnede ettepanekus toodud KOVü-de suhtes haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse ja jätkates sama lõike p-le 2 viidates mitme KOVü suhtes menetlust (HRS ei näinud otseselt ette võimalust, et menetluse käigus muudetakse sundühendatavate KOVü-de ringi). Sellega seoses kerkis küsimus, milline tähendus on asjaolul, et KOVü-de arvamust küsiti algul teatud KOVü-dega ühendamise kohta, kuid ei küsitud hiljem uuesti neist ainult osa KOVü-dega ühendamise kohta. Riigikohus leidis, et menetluse käigus ei saa ilma uut ettepanekut tegetmata kaasata uusi KOVü-sid, kuid mõne KOVü väljajätmine ühendatavate ringist on võimalik ning seadus ei näe sellisel juhul ette uut ärakuulamist ega täiendavat elanike arvamuse väljaselgitamist. Riigikohus märkis veel, et konkreetsel juhul poleks uus küsitlus või ärakuulamine tõenäoliselt menetluse lõpptulemust muutnud (RKPJKo 13.10.2017, 5-17-15/10, p 69).

PARAGRAHV 159

Kohalikul omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

1. Käesolev paragrahv reguleerib KOVü-de vahelist koostööd.

KOVü-de õigus teha vastastikku kasulikku koostööd kuulub nende enesekorraldus-õigusse, seega põhitagatisse (PS § 154 lg 1). Organiseeritud ja institutionaliseeritud koostöö on tänapäeva ühiskonna ees seisvate ülesannete iseloomust tulenevalt kõigil võimutasanditel vältimatu ja mõõdapääsmatu. Esilekerkivate probleemide (regionaliseerumine, planeerimisvajadused, keskkond, liikluse kasv, haridus, elanike mobiilsus jne) lokaalsust ületav iseloom, ebapiisav haldussuutlikkus ja majandusliku efektiivsuse põhimõtte nõuavad KOVü-de tihedat ja tõhusat koostööd. See aitab kaasa valdade ja linnade arengule ning võimaldab nende ühishuvide efektiivsemat esindamist ja kaitset. Kuigi avalike ülesannete täitmine on nii PS kui ka muude kehtivate õigusaktide kohaselt eelkõige iga valla ja linna ülesanne, annab nende koostöö võimaluse ülesandeid tõhusamalt täita. Vastasel juhul tuleks neid täita riigil endal või teistel haldusekandjatel. Seega kindlustab KOVü-de õigus arendada omavahelist koostööd nende staatust ja on nii valdade ning linnade kui ka kogu riigi huvides. Riigikohtu hinnangul pole KOVü-de koostöövõimalused praktikas KOVü-de haldussuutlikkust siiski märkimisväärselt parandanud (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 119).

KOVü-de koostööõigust sisustab ka EKOH art 10, mille kohaselt on kohalikel võimuorganitel õigus teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiste eesmärkidega ülesannete täitmiseks (lg 1). Kõik liikmesriigid tunnustavad kohalike võimuorganite õigust kuuluda ühiste huvide kaitsmiseks ja edendamiseks moodustatud ühendusse (lg 2).

KOVü-de koostöö suhtes kehtib seaduslikkuse nõue (PS § 154 lg 1). Riigisisest koostööd võivad nad seaduse raames teha nii kohaliku elu küsimustes kui ka riiklike ülesannete täitmisel.

KOVü funktsionaalne suutlikkus õigussubjektina ei tohi omavalitsuskoostöö käigus kaduda. Seepärast ei saa vallad ega linnad koostöö vormis täita eksistentsiaalseid omavalitsuslike ülesandeid, st ülesandeid, mis lahutamatuult seonduvad KOVü kui õigussubjektiga (nt valitsuse moodustamine, volikogu esimehe valimine, valla või linna põhimääruse kinnitamine jne) (KOKS § 22 lg 1). KOVü-dele tuleb ühistes institutsioonides ühel või teisel viisil tagada kaasosalus- ja kontrolliõigus.

2. Riigi minimaalne kohustus on kehtestada KOVü-de vabatahtliku koostöö efektiivseks realiseerimiseks sobivad õiguslikud regulatsioonid. Võimaluse korral tuleks minna sellest kaugemale (KOVü-de koostööalane nõustamine, koolitamine jms).

Vabatahtlikud lahendused on koostöövaldkonnas eelistatavad sundkoostöö vormidele. Siiski ei välista PS ka valdadele ja linnadele kohustuslike koostöövormide kehtestamist ehk nn sundühendusi. Sundkoostöö eeltingimuseks on piisava avaliku huvi olemasolu, mida tuleb kaaluda omavalitsusõiguse riive suhtes (eesmärk, riive proportsionaalsus).

3. Liitu käesoleva paragrahvi mõttes tuleb mõista organisatsioonilises tähenduses (õigussubjekt kindlaksmääratud pädevusega, juhtorganitega, põhikirjaga jne).

PS võimaldab KOVü-de liidule omistada nii avalik-õiguslikku kui ka eraõiguslikku staatus, jättes seadusandjale liidu õiguslikul sisustamisel ka muus osas ulatusliku kaalutusruumi. Siiski ei tohi õiguslikud regulatsioonid valdade ja linnade koostöövabadust ülemääraselt kitsendada.

Omaavalitsusliitude asutamise ja tegevuse erisused võrreldes MTÜS-ga sätestab KOLS. Vastavalt KOLS-le (§ 1 lg 2) on liit mittetulundusühing. Seega on KOVü-de liidud kui eraõiguslikud juriidilised isikud mittetulundusühingute eriliik. Tegutsevad KOVü-de liidud on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. KOLS reguleerib ka liidu põhikirjale esitavaid nõudeid, liidu liikmesuse teatud küsimusi, üldkoosolekut, liidu ülesannete ja rahastamisega seonduvat. Valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine KOVü-de liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine on volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 25¹).

Liit täidab omaavalitsuslikke ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Omaavalitsuslikke ülesandeid täidab liit nende KOVü-de eest, kelle volikogu on otsustanud ülesande liidu kaudu ühiselt täitmise. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel (KOLS § 9 lg-d 1 ja 2).

KOVü-de liit täidab ka ülesandeid, mis on talle pandud seadusega, ning ta võib sõlmida valitsusasutusega lepingu, mille alusel ta võtab täita riikliku ülesande (KOLS § 10 lg-d 1 ja 2). Riikliku ülesande võtab liit täita juhul, kui ükski liitu kuuluv KOVü ei ole selle vastu (KOLS § 10 lg 3). Selline lahendus kindlustab KOV autonoomiat.

KOLS eristab üleriigilist, piirkondlikku ja maakondlikku liitu. KOVü võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku või piirkondlikku liitu ja ühte üleriigilisse liitu (KOLS § 4 lg 3).

Üleriigilise liidu võivad ühiselt asutada üle poole Eesti KOVü-dest või KOVü-d, kelle elanike arv kokku moodustab rahvastikuregistri andmete alusel üle poole Eesti elanike arvust (KOLS § 4 lg 2). Üleriigilise liidu eesmärgid on KOVü-de ühistegevuse kaudu KOV üldisele arengule kaasaaitamine, oma liikmete esindamine ja nende ühiste huvide kaitsmine, samuti liikmete koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine (KOLS § 3 lg 2).

Praegu tegutseb üleriigilise KOVü-de liiduna Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL), mille liikmeteks on 2020. aasta seisuga 15 linna ja 62 valda. ELVL põhikiri on kinnitatud 27.02.2018. ELVL-ks ühinesid:

- 1) Eesti Linnade Liit (asutatud 19.09.1920);
- 2) Eesti Maaomavalitsuste Liit (asutatud 20.11.1921 Eesti Maakondade Liiduna, alates 1926 eeltoodud nimetusega).

ELVL esindus osaleb igal aastal Vabariigi Valitsuse esindajatega peetavatel eelarveläbirääkimistel.

Piirkondliku liidu võivad omavahel moodustada mitme maakonna KOVü-d. Piirkondlik liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid KOVü-sid (KOLS § 2¹ lg 1). Piirkondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole iga osaleva maakonna KOVü-dest (KOLS § 4 lg 1). Piirkondliku liidu eesmärk on piirkonna KOVü-de ühistegevuse kaudu kaasa aidata piirkonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule, säilitada ja edendada piirkonna kultuuritraditsioone, esindada piirkonda ja oma liikmeid ning kaitsta liikmete ühiseid huvisid, samuti edendada piirkonna KOVü-de koostööd ja luua liikmetele võimalused seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks (KOLS § 2¹ lg 2). Seni pole piirkondlikke omaavalitsusliite moodustatud.

Maakondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole maakonna KOVü-dest (KOLS § 4 lg 1). Maakondliku omavalitsusliidu eesmärkideks on lisaks üleriigilise liidu puhul nimetatule ka maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine ning maakonna esindamine (KOLS § 2 lg 2).

Maakondlikud omavalitsusliidud tegutsevad kõigis 15 maakonnas.

4. Vallad ja linnad võivad KOKS § 62 lg-s 1 nimetatud koostöö korral ühiste ülesannete täitmiseks halduslepingu alusel otsustada moodustada ühisameti või -asutuse (KOKS § 62 lg 2 ja § 12). Ühisametid moodustatakse valla või linna ühiste ametiasutustena ja ühisasutused valla või linna ametiasutuste ühiste hallatavate asutustena (KOKS § 62¹ lg 1).

Ühisametile kohaldatakse selle moodustamise halduslepinguga kindlaks määratud või asukohajärgse valla või linna ametiasutusele kohalduvat ning ühisasutusele ametiasutuse hallatava asutuse kohta kohalduvat regulatsiooni, kui seadustes või ühisameti või -asutuse moodustamise halduslepingus ei ole sätestatud teisiti. Ühisameti ametnikud ja töötajad on selle KOVü ametiasutuse struktuuris ja teenistukohtade koosseisus, kelle koosseisus on ühisamet moodustatud. Ühisasutuse töötajad on selle KOVü hallatava asutuse struktuuris ja koosseisus, kelle koosseisus on ühisasutus moodustatud. Ühisameti ametnikud ja töötajad ning ühisasutuse töötajad täidavad ülesandeid selle KOVü nimel, kes on halduslepinguga volitanud ühisameti või -asutuse ülesannet täitma. Valla või linna ühisamet ja -asutus registreeritakse riigi- ja KOV asutuste riiklikus registris valla või linna ametiasutusena või ühise ametiasutuse hallatava asutusena selle KOVü koosseisus, kelle koosseisus on ühisamet või -asutus moodustatud (KOKS § 62¹ lg-d 2–6).

Ühisameti või -asutuse moodustamine otsustatakse koostöös osalevate KOVü-de volikogude volitusel valla- ja linnavalitsuste vahel sõlmitud halduslepinguga ning moodustatakse volikogude kehtestatud ühisameti või -asutuse põhimäärusega. Halduslepingus määratakse kindlaks lepingupooled; KOVü, kelle koosseisus ühisamet või -asutus moodustatakse; ülesanded, mida volitatakse täitma ühisamet või -asutus; lepingupoolte õigused ja kohustused ühisameti või -asutuse juhtimisel, rahastamisel ning ülesande täitmise üle järelevalve korraldamisel jne. Ühisameti või -asutuse põhimääruses sätestatakse ühisameti või -asutuse nimetus, asukoht, tegevusvaldkond, õiguslik seisund ja teeninduspiirkond; põhi-tegevus, tegevuse eesmärgid ja ülesanded; ühisameti haldusaktide andmise kord; ametnike ja töötajate õigused ja kohustused; struktuur, finantseerimine, majandamine jne. Ühisameti või -asutuse tegevust rahastatakse koostöös osalevate valdade ja linnade eelarvetest. Ühisameti ja -asutuse kaudu täidetavate täpsemate ülesannete ja rahastamise mahus lepitakse igal aastal eraldi kokku (KOKS § 62² lg-d 1–3 ja 8).

Ühisameti või -asutuse strateegiliseks juhtimiseks ja tegevuse koordineerimiseks moodustatakse asjaomaste KOV-de volikogude esindajatest ning ekspertidest alaline nõukogu (esimees, aseesimees, valla- või linnavalitsuste nimetatavad liikmed). Nõukogu koosseisu kinnitab selle valla või linna volikogu, kelle koosseisus ühisamet või -asutus on moodustatud, kooskõlastatult kõigi ühisameti või -asutuse tegevuses osalevate KOVü-dega. Nõukogu pädevuses on ühisameti või -asutuse eelarve ja tegevuskava kinnitamine jm küsimused.

Ühisasutus osutab avalikke teenuseid (KOKS § 35 lg 1), ühisamet teostab avalikku võimu. KOKS alusel moodustatud ühisameti ja ühisasutuse kaudu KOV ülesande täitmist loetakse ülesande täitmiseks ühisameti või -asutuse moodustanud KOVü-de poolt (KOKS § 6¹ lg 6).

Ühisasutus on nt ühiskool kui valdade ja linnade poolt ühiselt hallatav kool (PGS § 61 lg 3).

5. KOVü-d võivad omavahelist koostööd teha ka osaühingutes, aktsiaseltsides, mitmetulundusühingutes ja sihtasutustes, arvestades KOFs-s esitatud tingimusi. Valla ja linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning KOFs täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu (KOKS § 35 lg 1). Kui sihtasutusel on mitu asutajat või kui äriühingus osaleb lisaks linnale või vallale ka teisi aktsionäre, samuti kui vald või linn osaleb liikmena mitmetulundusühingus, otsustab osalemise või selle lõpetamise valla- või linnavolikogu. Muus osas teostab osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik (KOKS § 35 lg 4).

Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale (KOKS § 62 lg 1 p 2). Samuti võivad vallad ja linnad sõlmida omavahel halduslepinguid ja eraõiguslikke lepinguid.

6. KOVü-de koostöövabadus avalike ülesannete täitmisel ei ole piiramatu. Seadused kitsendavad seda mh sellega, et võimalike koostööorganite ring on KOVü-dele ette antud. Näiteks sätestab JäätS § 67 lg 2, et volikogu võib RHS §-s 43 sätestatud korras korraldatud jäätmeveo riigihanke korraldamisega seonduvate ülesannete täitmiseks volitada teist KOVü-d, mitmetulundusühingut või sihtasutust, mille liige vastav KOVü on ning mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult KOVü-d või KOVü-de liit. ÜTS kohaselt on piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanne tagada elanikele oma asutajate (KOVü-d ja riik) ettenähtud tegevuspiirkonnas (sõltumata selle territooriumi haldusjaotusest) soodsam ja majanduslikult tõhusam ühistransport, mille aluseks on ühtne liinivõrk, kooskõlastatud sõiduplaanid ning ühtne piletisüsteem (§ 15 lg 3). Piirkondlik ühistranspordikeskus on KOVü-de ja riigi asutatud äriühing või mitmetulundusühing, kus riigil ja KOVü-del on enamusotsustusõigus (§ 15 lg 1).

Valdade ja linnade koostöövabadust riivab ka see, kui seaduse kohaselt peavad nad avalikku ülesannet täitma ühiselt (KOKS §-d 6¹, 37³ ja 37⁴). KOVü-de ülesanne ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist antakse kõigi maakonna KOVü-de otsustega täitmiseks KOVü-de maakondlikule või piirkondlikule liidule, koostöökokkuleppe alusel ühele KOVü-le või mõnele teisele omavalitsusüksuste KOKS § 62 lg-tes 1 ja 2 nimetatud koostööorganile või KOVü-de või nende liidu asutatud mitmetulundusühingule või sihtasutusele. Kui maakonna KOVü ei ole otsustanud, millise koostööorgani kaudu kõnealust ülesannet täita, täidab ülesannet koostööorgan, kelle kaudu on ülesande täitmist soovinud vähemalt kaks kolmandikku maakonna selliste KOVü-de volikogudest, mille elanike koguarv moodustab vähemalt kaks kolmandikku maakonna elanike koguarvust ning mille hulka peab kuuluma ka maakonnakeskuseks olev KOVü. Regionaalvaldkonna eest vastutav minister võib eelnimetatud koostööorganit halduslepinguga volitada ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt RES § 53¹ alusel kehtestatud riigisisese regionaalarengu toetusprogrammi elluviimiseks seotud haldusülesannet täitma (vt KOKS § 6¹ lg-d 2–3).

7. KOVü-del on õigus kohaliku elu sfääris arendada ka rahvusvahelist, sh piiriülest koostööd välisriikide KOVü-de ja nende ühendustega.

EKOH kohaselt on kohalikel võimuorganitel seadusega lubatud tingimustel õigus teha koostööd teiste riikide vastavate võimuorganitega (art 10 lg 3) ning õigus kuuluda rahvusvahelisse kohalike võimuorganite ühendusse (art 10 lg 2).

Seniseks piiriülese koostöö levinud vormiks on olnud piiriülesed regioonid ehk euro-regioonid kui piirialade vabatahtlikud, geograafiliselt määratletud ühendused, kuhu tavaliselt kuuluvad mitme naaberriigi haldusüksused, mis põhinevad avatud uste ja võrdsuse printsiibil ja mille tegevus väljendub piirialade lõimimises üldisesse kultuuri- ja majanduskeskkonda, nende majanduslikus arendamises, investeringute ligimeelitamises, ühisprojektide elluviimises jne (nt Euregio Pskov-Livonia).

2008. a võttis Riigikogu vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1082/2006 „Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) kohta“ rakendamise seaduse. Seaduse eesmärk on täpsustada eelnimetatud EL määruse rakendamise küsimusi juhtudel, kui loodava ETKR asukohaks on Eesti või kui Eesti-poolne liige osaleb mõnes teises riigis asutatud ETKR-s. ETKR-s võivad Eesti-poolsete liikmetena osaleda määruse art 3 kohaselt riik Rahandusministeeriumi kaudu, KOVü või KOVü-de liit, määruse art 3 lg 1 p-s d nimetatud avalik-õiguslik juriidiline isik või nimetatud isikute ühendused (§ 2). ETKR-le kohaldatakse TÜS, kui määrusest või antud seadusest ei tulene teisiti (§ 1 lg 3).

8. Rahvusvahelistest KOV-de ühendustest võib esile tuua järgmised.

- Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused (United Cities and Local Governments, UCLG) (peakorter Hispaanias Barcelonas) – KOV-de huve esindav ja kaitsev ülemaailmne katusorganisatsioon. Asutati 2004. a kolme KOV ühenduse (Kohalike Omavalitsuste Rahvusvaheline Liit (IULA), Ühinenud Linnade Organisatsioon (UTO), Metropolis) ühinemise tulemusel. UCLG toetab rahvusvahelist koostööd linnade ja nende liitude vahel ja soodustab programme, võrgustikke ning partnerlusi KOV-le võimekuse loomiseks. See edendab naiste rolli kohalikus otsustusprotsessis ning koondab KOV kohta ülemaailmselt relevantset informatsiooni. UCLG on suurim KOV organisatsioon maailmas. See käsitab end demokraatliku KOV ühishääle ja kaitsjana, kes *de facto* esindab 70% maailma elanikkonnast. Käesoleval ajal kuulub organisatsiooni 240 000 linna, regiooni ja metropoli ning üle 175 kohalike ja regionaalsete omavalitsuste liidu 140 ÜRO liikmesriigist. Eesti Linnade ja Valdade Liit on UCLG liige.
- Euroopa Kohalike Omavalitsuste ja Regioonide Nõukogu (Council of European Municipalities and Regions, CEMR) – 1951. a asutatud kohalike ja regionaalsete territoriaalkorporatsioonide üleeuroopaline organisatsioon. Tegu on suurima KOV-de ja regionaalsete omavalitsuste organisatsiooniga Euroopas, millega käesolevaks ajaks on ühinenud 60 rahvuslikku kohalike ja regionaalsete omavalitsuste liitu 41 Euroopa riigist (sektsoonid). CEMR on UCLG Euroopa sektsoon. Organisatsiooni liige on ka Eesti Linnade ja Valdade Liit.
- Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE) on Euroopa Nõukogu institutsioon, mis moodustati 1994. aastal Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt riigi- ja valitsusjuhtide 1993. aasta Viini otsuse alusel Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alalise Konverentsi järglasena. Organisatsioon vastutab kohaliku ja regionaalse demokraatia tugevdamise eest oma 47 liikmesriigis ja EKOH kohaldamise hindamise eest. Euroopa KOVü-de ja regioonide häälena töötab CLRAE konsultatsioonide ja poliitilise dialoogi edendamiseks riikide valitsuste ja kohalike ning regionaalsete omavalitsuste vahel koostöös Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteega. Kongress

koosneb kahest kojast: kohalike võimuorganite kojast ja regioonide kojast. Sellesse kuulub 324 esindajat ja 324 asendusliiget, kes kõik on nimetatud neljaks aastaks ja kes esindavad üle 150 000 kohaliku ja regionaalse omavalitsuse Euroopa Nõukogu 47 liikmesriigis. Kongressi töö on korraldatud kolmes komisjonis (monitooringu-, valitsemis- ja jooksvate asjade komisjon). Eestist kuulub organisatsiooni kolm esindajat ja sama palju asendusliikmeid.

Euroopa Regioonide Komitee tegutseb EL-s 1994. a ELL-ga (Maastrichti lepinguga) asutatud regionaalsete omavalitsuste ja KOV-de esindajatest koosneva nõuandva staatusega organina (vt ELTL art-d 305–307). Regioonide Komitee on sõltumatu organisatsioon. Selle liikmed ei tohi olla seotud mingite kohustuslike juhistega. Nad on oma ülesannetes täiesti iseseisvad.

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peavad komitee ära kuulama EL aluslepingutes ette nähtud juhtudel ning kõigil muudel, eriti piiriülese koostööga seotud juhtudel, kui vastav eelnimetatud institutsioon seda vajalikuks peab (ELTL art 307 lg 1). Komitee kaasatakse juba EL õigusloome eelses staadiumis. Komitee võib samuti omal algatusel avaldada arvamusi ja esitada need Euroopa Komisjonile, nõukogule ja parlamendile. Aktuaalsetel poliitilistel teemadel koostab komitee ka resolutsioone. Regioonide Komiteel on õigus pöörduda Euroopa Kohtusse uue EL õigusakti tühistamise taotlemiseks, kui komiteel on alust arvata, et see rikub subsidiaarsuse põhimõtet (ELTL art 263 lg 5, protokoll nr 2 art 8 lg 2). Komiteel on 329 liiget ja sama palju asendusliikmeid kõigist EL liikmesriikidest. Eestile kuulub Regioonide Komitees seitse kohta (vastavalt seitse liiget ja seitse asendusliiget).

9. KOVü-s on koostööõigus seadusega omistatud volikogule, valitsusele ja ametiasutustele (st valitsuse struktuuriüksustele) (KOKS § 13 lg 1). Suhetes rahvusvaheliste organisatsioonidega esindab valda või linna tema volikogu või selle poolt määratud esindus (KOKS § 13 lg 3). Sõlmitud lepingud kuuluvad eelnevalt läbivaatamisele ja heakskiitmisele volikogus, kui nende täitmiseks kaasnevad kulutused KOVü eelarvest või võetakse muid varalisi kohustusi (KOKS § 13 lg 4).

PARAGRAHV 160

Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

1. Käesoleva paragrahvi kohaselt sätestab KOV korralduse seadus. Korraldust tuleb siin mõista organisatsioonilis-funktsionaalselt; territoriaalne omavalitsuskorraldus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel (PS § 2 lg 2).

KOV korralduses väljendub ja konkretiseerub KOV organisatsiooniline iseseisvus riigi suhtes. Tulenevalt § 154 lg-s 1 sätestatud KOV-de õigusest otsustada kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt peab neil olema võimalik kehtestada organisatsiooniline struktuur, mis kindlustab dünaamiliselt arenevate ja kohalikke iseärasusi arvestavate funktsioonide täitmise. Vastavalt unitaarriigi printsiibile (PS § 2 lg 2) kehtib Eestis ühtne KOV korraldus. Ühtsus seisneb siin organisatsiooniliste põhialuste ühtsuses, mis ei kitsenda ülemääraselt valdade ja linnade enesekorraldusõigust (PS § 154 lg 1, EKOH art 6 lg 1).

PS sätestab KOV organitest üksnes demokraatlikult valitud esindusorgani – volikogu (§ 156 lg 1 ls 1) –, jättes muus osas KOV organisatsioonilise ülesehituse seadusandja otsustada (PS § 160). KOV korraldust reguleerib KOKS, omavalitsuskorralduse erisusi püsisastustega väikesaartel VSaarS, samuti evivad mõju KOV organisatsioonilisele struktuurile teatud nõudeid kehtestavad seadused ja määrused (nt RaRS, KELS). KOV tuleb korraldada selliselt, et KOVü-d oleksid suutelised otsustama ja korraldama kohaliku elu küsimusi (PS § 154 lg 1). Tagada tuleb volikogu kui demokraatlikult legitimeeritud esindusorgani toimimine ning seeläbi kohalike valijate tahte realiseerumine (PS §-s 10 tagatud demokraatia põhimõte) (RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 69).

2. KOV korralduses tuleb eristada välist ja sisemist korraldust.

Väline korraldus (KOVü-d, nende esindamine, koostöövormid jms) määrab ära KOVü-de suhetekorralduse alused riigiga ning teiste õigussubjektidega, sh vastava territoriaalse kogukonna liikmetega. KOV-välist korraldust mõjutab nt volikogu valimiste kord (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33; vt ka RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 35).

Sisemine korraldus (ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste, ettevõtete, komisjonide ja ametikohtade moodustamine, reorganiseerimine ja likvideerimine, tööjaotuse, KOV teenistuse korraldamise küsimused, organisisesed menetslused, territoriaalne dekontsentratsioon (osavallad, linnaosad) jms) kuulub kohaliku elu küsimuste sfääri, sellele laieneb KOVü enesekorraldusõigus (PS § 154 lg 1, EKOH art 6 lg 1). KOVü sisemise korralduse kindlaksmääramine on eeskätt volikogu pädevusse kuuluv küsimus, mis lahendatakse valla või linna põhimääruses jt enesekorraldusõigust realiseerivates õigusaktides, arvestades seadus(t)ega sätestatud raame. Seadusandja ei ole KOKS-s ega mingis muus õigusaktis sätestanud, et KOVü on kohustatud osutama kõiki avalikke teenuseid oma eri piirkondades vaid osavalla või linnaosa moodustamise teel; ta võib seda teha ka muudes vormides (RKPJKo 30.06.2009, 3-4-1-12-09, p-d 30–31).

3. KOV korraldus on allutatud lihtsale seadusereservatsioonile. See asjaolu on põhjendatav eeskätt halduse seaduslikkuse, proportsionaalsuse, ökonoomsuse, lihtsuse ja läbipaistvuse tagamise vajadustega. Seadus võib KOV-välist korraldust avalikes huvides ja põhiseaduslike printsiipe järgides ühtlustavalt normida. KOVü-de sisemise korralduse riiklik reguleerimine riivab nende enesekorraldusõigust. Kui seadusandja ühtlustab valdade ja linnade sisemised struktuurid sel määral, et nende kohandamine (individualiseerimine) kohalikule olustikule muutub võimatuks või ülemäära keerukaks, on see vastuolus KOVü enesekorraldusõigusega (PS § 154 lg 1). Riigikohus on leidnud, et kui riik on määranud normiadressaadiks KOVü ega ole täpsustanud seda täitvat organit, peab KOVü-le jääma õigus otsustada, millistes sisestruktuuri üksustes on ülesande täitmine otstarbekohane (RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02). Riiklike ülesannete puhul on täitevorgani määramine normiadressaadina põhimõtteliselt lubatav, kui seda õigustab piisav ühiskondlik vajadus ülesande üleriigiliselt ühetaolise organisatsioonilise täitmise järele.

KOV korralduse seadusandlikul reguleerimisel tuleb arvestada KOVü-de erinevat haldus-suutlikkust, Eesti ühiskonna ajaloolis-kultuurilisi, sotsiaal-majanduslikke, demograafilisi, paik-kondlikke jm arenguid. Samuti on otstarbekas pöörata tähelepanu demokraatlike ja avaliku võimu detsentralisatsiooni pikaajaliste traditsioonidega riikide lahendustele.

4. Käesoleva paragrahvi kohaselt sätestab järelevalve KOV-de tegevuse üle seadus.

KOVü-de üle kehtestatava järelevalve ulatuse, viiside ja tegija valikul on seadusandjal tulenevalt tema üldisest seadusandlikust pädevusest (PS § 65 p 1) suur otsustusvabadus (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 47). Koostoimes EKOH art-ga 8 järel dub sätte osast „ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus“, et:

- 1) riigil on õigus teostada järelevalvet KOVü-de tegevuse üle (EKOH art 8 lg 1);
- 2) järelevalve juhud, tingimused ja kord sätestatakse seadusega (EKOH art 8 lg 1);
- 3) järelevalve eesmärk on üldjuhul vaid õiguspärasuse tagamine, tegevuse kooskõla seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega (EKOH art 8 lg 2, vrd PS § 139 lg 1 ning § 133 p-d 3 ja 4);
- 4) järelevalve peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st järelevalve sekkumise ulatus ning viisid peavad olema tasakaalus kaitsvate avalike huvide tähtsusega (EKOH art 8 lg 3).

Järelevalve KOVü tegevuse üle võib liigitada: 1) haldusjärelevalve (teostavad Justiitsministeerium jt ministeeriumid, ametid (nt keele- ja konkurentsiametid) ning inspeksioonid (nt andmekaitse- ja tööinspeksioonid); 2) õiguskantsleri järelevalve; 3) Riigikontrolli järelevalve. Õiguskantsleri poolt ÕKS alusel teostatavat nn ombudsmanni funktsiooni ja Riigikontrolli poolt KOVü-de üle teostatavat majanduskontrolli võib lugeda ka haldusjärelevalveks selle laiemas tähenduses.

5. Haldusjärelevalve e administratiivkontroll on haldusesisese (internse) järelevalve liik, mille korral kontrollib üks haldusekandja (juriidiline või füüsiline isik, kes täidab avaliku halduse ülesannet) teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist, samuti sama haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll. VVS sätestab, et haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle (VVS § 75¹ lg 1); haldusjärelevalve teise haldusekandja üle hõlmab haldusülesannete täitmise õiguspärasuse ja seaduses sätestatud juhul otstarbekuse kontrollimist. Haldusjärelevalve teostajal on teise haldusekandja kontrollimisel õigus teha ettekirjutusi, mille täitmata jätmise korral on ATSS-s sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemäär 9600 eurot (VVS § 75¹ lg 4).

VVS §-s 75² sätestatakse haldusjärelevalve meetmed. Järelevalve teostajal on õigus nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumente, peatada järelevalvatava asjakohane ametnik või töötaja ning teda küsitleda, kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil järelevalvatava valduses olevat vallasasja, sh avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi, võtta järelevalvatava valduses olev vallasasi hoiule ning vajaduse korral hoiule võetud vallasasi müüa või hävitada, siseneda järelevalvatava territooriumile, piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse või ruumi, sh avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, jäädvustada olukorda, võtta proove ja näidiseid, samuti teostada mõõtmisi või ekspertiise. Lisaks neile meetmetele võib eriseadusest tuleneda teisi meetmeid, mida konkreetse haldusjärelevalve läbiviimisel saab lisaks VVS-s sätestatudetele rakendada. Järelevalve teostaja peab valima meetmed, mis on vajalikud ja eesmärgipärased konkreetse juhtumi korral. Haldusjärelevalve teostaja peab meetme valikul arvestama, et valida tuleb meede, mis järelevalvatavat vähem koormab (korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 31 (09.10.2016)).

KOV üle teostatava haldusjärelevalve puhul on tegu haldusmenetlusega (vt RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 9; N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. – *Juridica* 2016, nr 6, lk 385–386).

Õigusriigi printsiibist (PS § 10) tulenevalt teostatakse järelevalvet ranges vastavuses halduse seaduslikkuse nõudega, milles õiguskaitsse on tagatud sõltumatute kohtute poolt (PS § 10 komm-d; vt ka PS §-d 13–15). Nii näeb HMS ette haldusaktide ja -toimingute vaidlustamise vaidmenetluses (§ 71) ja edasikaebeõiguse (kui vaie jäi rahuldamata või isiku õigusi vaidmenetluses rikuti) halduskohtusse HKMS-s sätestatud tingimustel ja korras (HMS § 87 lg 1). Kui seadus ei sätesta otseselt teisiti, on vaide esitamine enne kohtumenetlust vabatahtlik. Vaide esitamine on HMS kohaselt võimalik ka haldusjärelevalve korras antud haldusakti või sooritatud toimingu peale.

Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus lõpetas alates 01.01.2018 maavalitsuste tegevuse ja jaotas nende ülesanded KOV-de, ministeeriumide jt riigiasutuste vahel. Haldusjärelevalve KOV-de üle muudeti seadusega Justiitsministeeriumi ülesandeks.

Haldusjärelevalve eesmärk on avaliku huvi kaitse. Järelevalve põhiküsimus on, kas KOVü haldusakt on seadusega või määrusega kooskõlas, mitte niivõrd küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud (kuigi teatud juhtudel võivad need olla tihedalt seotud).

VVS § 75³ reguleerib haldusjärelevalvet KOVü-de tegevuse üle. Selle paragrahvi lg 1 kohaselt teostab Justiitsministeerium haldusjärelevalvet KOVü-de haldusaktide õiguspärasuse üle ning Rahandusministeerium seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses KOVü-de kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Lisaks näevad eriseadused (KELS, PGS, ORAS, EES, MaaRS, ÖVVS, MaaKatS jpt) ette temaatilise haldusjärelevalve vastavates valdkondades. Näiteks reguleerivad KELS §-d 28, 30 ja 31 Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusjärelevalvet koolieelsete lasteasutuste ja nende pidajate tegevuse õiguspärasuse üle eesmärgiga tagada alushariduse kättesaadavus ja sellele võrdsetel alustel juurdepääsetavus, õppe ja kasvatuse korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus.

Järelevalvealusteks haldusaktideks (HMS § 51) on ka osa- ja eelhaldusaktid (§ 52). Lisaks volikogu otsustele ja valitsuse korraldustele laieneb järelevalve ka muudele KOVü haldusaktidele (valitsuse struktuuriüksused, asutused): maavanema järelevalve ulatus ei saa sõltuda sellest, kas KOVü-siseselt on konkreetse haldusakti andmise pädevus jäetud volikogule või valitsusele või on see delegeeritud ametnikele. Vastasel korral saaks KOVü end oma suva järgi järelevalve alt vabastada (vt XI Riigikogu koosseisu menetlusest HKMS eelnõu 755 SE seletuskiri, lk 65).

Justiitsministeeriumil on õigus kaasata haldusjärelevalve teostamisse ministeerium, kelle valdkonda kuulub järelevalvatava KOVü haldusakt (VVS § 75³ lg 2).

Justiitsministeerium teeb haldusjärelevalvet KOVü-de üle järelkontrollina. VVS § 75³ lg 3 kohaselt on valdkonna eest vastutaval ministril või tema volitatud ametnikul õigus nõuda KOVü-de jõustunud õigusaktide ärakirju. KOVü-d on kohustatud ärakirjad esitama hiljemalt seitsmendal päeval pärast valdkonna eest vastutava ministri või tema volitatud ametniku nõude saamist. Järelevalveorgan ei saa ise luua järelevalve alla kuuluvale organile halduskohtulikke kaebeõigust, sest vaidluse lahendamiseks on seadusega ette nähtud eriregulatsioon ja teistsugune menetluskord (RKHKm 17.12.2008, 3-3-1-61-08, p 12).

Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et KOVü haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Teiste seadustega võib sätestada erisusi sellest VVS-s ettenähtud tähtajast (VVS § 75³ lg-d 4 ja 7).

Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastased tagajärjed rikuvad avalikku huvi, võib ta kolme aasta jooksul haldusakti andmisest arvates teha kirjaliku ettepaneku kõrvaldada haldusakti tagajärjed. Selle ettepaneku võib esitada ka koos ettepanekuga tühistada haldusakt, mis tagajärjed tekitab (VVS § 75³ lg-d 5 ja 6).

Kui KOVü ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast valdkonna eest vastutava ministri või tema volitatud ametniku kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik esitada protesti halduskohtusse HKMS-s sätestatud tingimustel ja korras (VVS § 75³ lg 8).

Seega võib Justiitsministeerium VVS §-s 75³ ettenähtud järelevalvemenetluse raames kohtule protesti esitada ainult juhul, kui ta on eelnevalt teinud KOVü-le ettepaneku tunnistada õigusvastane haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse, anda nõutav haldusakt välja või kõrvaldada haldusakti tagajärjed. Protesti esitamise 30-päevane tähtaeg hakkab kulgema HKMS § 258 lg 3 alusel KOVü seisukoha saamisest ettepaneku kohta.

Haldusjärelevalve raames on ministri sekkumisõigus võrreldes korrakaitseorgani sekkumisõigusega riikliku järelevalve menetluses tunduvalt laialtulatav – protesti rahuldamise eelduseks on vaidlustatava haldusakti või tegevusetuse objektiivne õigusvastatus. Seetõttu on mõistetav seadusandja valik, et ministri haldusjärelevalve on õiguskindluse huvides võimalik vaid piiratud tähtaja jooksul. Tõlgendus, mille kohaselt on VVS § 75³ lg-s 4 sätestatu puhul tegu üksnes menetlusliku tähtajaga, mille ületamine haldusjärelevalve teostamist ei takista, võib viia õiguskindluse põhimõtte ebaproportsionaalse riiveni ning oleks vastuolus seadusandja tahtega (vt HKMS eelnõu seletuskiri 755 SE) (RKHKm 17.01.2019, 3-17-911/161, p 26).

VVS § 75³ lg 4 sõnastus on selge ja see ei võimalda tõlgendust, mille kohaselt hakkab ettepaneku tegemise tähtaeg kulgema nt hetkest, kui haldusjärelevalve teostaja sai teada haldusakti õigusvastasusest. Kui haldusjärelevalve teostaja saab haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teada teise haldusorgani või haldusvälise isiku pöördumisest tema poole palvega algatada järelevalve, hakkab tähtaeg kulgema ajast, mil see teade jõuab ministri või tema juhitava ministeeriumi ametniku või töötajani, kellel on kohustus tagada, et teave jõuaks ministri kätte. Teatud juhtudel võib tähtaja algus olla ka varasem, kui minister või tema juhitava ministeeriumi ametnik, kellelt võib eeldada haldusakti sisu mõistmist, saab muul viisil teada konkreetse haldusakti andmisest, mis võib riivata avalikku huvi. Viimasel juhul ei eelda tähtaja kulgema hakkamine tingimata haldusakti tekstiga tutvumist, kui haldusakti sisu on selles muus allikas piisavalt kajastatud. Kui muus allikas ei ole haldusakti sisu piisavalt avatud, tuleb seaduses sätestatud tähtajale lisada mõistlik aeg, mis ministril kulub pärast haldusaktist teadasaamist selle väljanõudmiseks vajalike toimingute tegemiseks (RKHKm 17.01.2019, 3-17-911/161, p 27).

HKMS § 256 lg 2 järgi kohaldatakse protesti ja sellega algatatud halduskohtumenetluse suhtes vastavalt HKMS I–V osa ning 23. ja 24. ptk sätteid, kui protesti käsitlevas 25. ptk-s ei ole sätestatud teisiti. Kuna HKMS 25. ptk-s menetluse lõpetamist kohtusse pöördumise tähtaja järgimata jätmise tõttu ei käsitleta, kohalduvad üldised menetluse lõpetamise sätted. HKMS § 258 lg-s 4 on sätestatud, et kui kohus leiab, et protesti esitajal puudub protestiõigus, tagastab ta selle või jätab läbi vaatamata. Protestiõiguse tekkimise eeldus on ettepaneku tegemine KOVü-le. Ettepaneku esitamise tähtaja ületamise korral ei ole kohustuslikku kohtueelset menetlust nõuetekohaselt läbitud, mille tagajärjeks on protesti tagastamine või läbi vaatamata jätmine (RKHKm 17.01.2019, 3-17-911/161, p 27).

Protestiga käivitab Justiitsministeerium halduskohtumenetluse avalikes huvides. Halduskohtule esitatava protestiga võib nõuda 1) haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamisprotest); 2) haldusakti andmist või toimingute tegemist (kohustamisprotest); 3) haldusakti andmisest või toimingute tegemisest hoidumist (keelamisprotest); 4) haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamisprotest); 5) haldusakti tühistuse kindlakstegemist (tuvastamisprotest) (HKMS § 255).

Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik avastab, et KOVü on vullanud, kasutanud või käsutanud riigivara ebaseaduslikult või ebaotstarbekalt, teeb ta Riigikontrollile, uurimis- või pädevale asutusele ettekande ning edastab koos ettekandega ka tema käsutuses olevad seda tõendavad dokumendid jm materjalid (VVS § 75³ lg 10). Justiitsministeeriumil on riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse järelevalve eripädevus ja Riigikontrollil PS § 133 p-st 3 tulenevalt üldpädevus.

Valdkonna eest vastutaval ministril või tema volitatud ametnikul on õigus kontrollida seadusega KOVü-le pandud või KOVü poolt halduslepinguga võetud riikliku ülesande täitmist (VVS § 75³ lg 11).

Asjaolu, et eriseadusega võib ettepanek olla pealkirjastatud teisiti (nt ettekirjutusena), ei muuda ettepaneku õiguslikku tähendust: KOVü-l ei ole kohustust ettepanekuga nõustuda (RKHKm 17.12.2008, 3-3-1-61-08, p 12). Ettepaneku tegemine kuulub VVS § 75³ lg-test 4 ja 5 tulenevalt Justiitsministeeriumi kaalutusõigusesse, mida teostades tuleb tal arvestada, et tühistamis- või kohustamisprotesti ei saa ta esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates (HKMS § 258 lg 2); protesti haldusakti või toimingute tagajärgede kõrvaldamiseks võib ta esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui ta sai teada tagajärgedest või pidi neist teada saama (HKMS § 258 lg 1)

Haldusjärelevalve suhtes võib kohaldada Riigikohtu korduvat sedastust riikliku järelevalve kohta: üldjuhul ei ole isikul õigust nõuda järelevalve teostamist. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja volitusnorm näevad järelevalveorganile ette kaalutusõiguse nii järelevalvemenetluse algatamiseks kui ka järelevalvemeetme rakendamiseks. Puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda) võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise üle kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve (RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15, p 13 ja selles viidatud kohtupraktika).

PlanS-s reguleeritakse mh planeeringu heakskiitmise menetlust (üldplaneeringu heakskiitmine, vt PlanS § 90; KOV eriplaneeringu heakskiitmine, vt PlanS § 121; detailplaneeringu heakskiitmine, vt PlanS § 138). Nimetatud planeeringute heakskiitmine on Rahandus-

ministeeriumi pädevuses. Haldusjärelevalvet PlanS ei käsitle. Jõustunud detail-, üld- ja KOV eriplaneeringu õiguspärasuse üle haldusjärelevalve teostamine on seega Justiitsministeeriumi pädevuses. Varem on Riigikohus mitmes lahendis käsitlenud maavanema poolt planeeringute üle järelevalve teostamist (vt nt RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06; RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08).

KOVü kui haldusekandja saab oma haldusjärelevalve käigus rikutud õigusi kaitsta vaide menetluses ja halduskohtumenetluses (HKMS § 16 ja § 44 lg 4).

Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik pöördub PS §-de 14 ja 160 ning ÕKS § 15 kohaselt avaldusega õiguskantsleri poole KOV organi üldakti või selle sätte PS-le või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks, siis saadab ta samal päeval avalduse arakirja ka selle akti vastu võtnud KOV organile (VVS § 75³ lg 9).

6. Riigikontrolli järelevalve on oma sisult riiklik majanduskontroll, mida erinevas ulatuses teostatakse KOV valduses oleva riigivara ja munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise üle (vt selle kohta ka PS § 133 komm-d).

Kontrolli läbiviimisega kaasnevad mõjutused riivavad KOVü enesekorraldusõigust: KOVü peab kontrolli käigus taluma menetlustoiminguid (RKS § 43 lg 2, §-d 44 ja 45) ja looma nendeks vajalikud tingimused, sh eraldama selleks vajalikud ruumid ja sidevahendid (RKS § 49). Pärast kontrolliaruande saamist on KOVü-d kohustatud esitama Riigikontrollile kirjalikult oma arvamuse neid puudutavate ettepanekute kohta, samuti teavitama rakendatavatest abinõudest Riigikontrolli tema antud mõistliku tähtaja jooksul (RKS § 50 lg 4). Loetletud kohustuste täitmine ja toimingutega kaasnev talumiskohustus mõjutab negatiivselt enesekorraldusõiguse ühte aspekti, vabadust KOVü sisemise töö korraldamisel (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 21). KOVü enesekorraldusõigust puudutab ka kohustus esitada Riigikontrollile kirjalik arvamus pädevuse ületamisega koostatud kontrolliaruandele (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 16). Riigikontrolli tegevusest tulenev KOV enesekorraldusõiguse riive pole intensiivne: see ei too vahetult kaasa sanktsioone või ettekirjutusi (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 22 ja 27).

Enesekorraldusõigust ei riiva Riigikontrolli kontrolliaruande avalikustamine. Kontrolliaruandel ei ole KOVü jaoks siduvaid õiguslikke tagajärgi, ühegi riigigorgani seisukohtadel ei ole ette määratud kaalu, samuti on avalike vahendite kasutamise aruande avalikustamisel positiivne mõju nii avalike vahendite kasutamise õiguspärasusele ja tulemuslikkusele heakskiidu andmise korral kui ka taunivate hinnangute korral.

PS XI ptk tervikuna, sh PS § 133 p 3, ei piira seadusandja vabadust reguleerida riigivara üle tehtava kontrolli ulatust erinevate subjektide puhul. Riigivara üle võib Riigikontroll teha ka tulemuslikkuse kontrolli nii, nagu seadusandja on selle ette kirjutanud RKS § 6 lg-s 3. Selles küsimuses ei piira seadusandja vabadust ka EKO art 8 („Administratiivkontroll kohalike võimuorganite tegevuse üle“). Seega ei ole PS § 133 p-ga 3 vastuolus majanduskontrolli teostamine KOVü valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtots- tarbeliste eraldiste, toetuste ja riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle. PS § 133 p 3 ei piira seadusandja vabadust reguleerida PS §-s 132 märgitud majanduskontrolli ulatust riigivara üle kontrolli teostamisel (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 37–39).

01.01.2006 jõustunud Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadusega tehtud muudatuse kohaselt teostab Riigikontroll KOVü-de

üle majanduskontrolli (auditit) ka munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel. See on õiguspärasuse, mitte otstarbekuse (tulemuslikkuse) kontroll, mis ei ole vastuolus KOV enesekorraldusõigusega (PS § 154 lg 1) (vt § 133 komm-d). Seadusandja eesmärk oli tugevdada väliskontrolli avaliku sektori vahendite õiguspärase ja otstarbeka kasutamise üle, vähendada korruptsiooniohtu ja aidata kaasa võimalike korruptsioonijuhtude avalikustamisele (vt seletuskirjad Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõude 603 SE ja 614 SE).

RKPJK on 19.03.2009 otsuses 3-4-1-17-08 sedastanud, et RKS-ga Riigikontrollile põhi-seadusliku pädevusega võrreldes lisaülesannete panemine (õiguspärasuse kontroll munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise üle, sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on KOVü, äriühingute üle, kus KOVü-l on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti äriühingute tütarettvedõtjate üle) on õigustatav kaalukate põhjustega (avaliku võimu teostamise läbipaistvus, kontroll ja õiguspärasus; unitaariigi (PS § 2 lg 2) ja seaduslikkuse (PS § 3 lg 1) põhimõtted) ning õigusliku aluse olemasoluga PS-s (§ 160 koostoimes § 65 p-ga 1) (p-d 47–48). Munitsipaalvara kontrolliga seonduvad lisaülesanded ei ole ka vastuolus EKOH art 8 lg-ga 2, mis ei võimalda munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise tulemuslikkuse kontrolli (p 50). Lisaülesannete Riigikontrolli pädevusse arvamise põhjendatuse kasuks kõnelevad veel selle institutsiooni tõestatud usaldusväärsus ja valdkondliku kompetentsi olemasolu, sellise lahenduse majanduslik efektiivsus ja asjaolu, et lisaülesanded on omased Riigikontrollile kui sõltumatut majanduskontrolli teostavale organile (p-d 48–49).

Riigikontrolli poolt sõltumatult läbi viidud majanduskontrolli tulemuste õigsuse sisuline kontrollimine ei ole halduskohtu pädevuses. Kui rahandusminister teeb KOVü-le kohustusliku ettekirjutuse raha tagastamiseks, vastutab minister ise oma haldusakti õiguspärasuse eest ega saa selle andmist põhjendada vaid Riigikontrolli kontrolliaruandele tuginedes. Halduskohtu poole pöördumise võimalus avaneb alles pärast seda, kui vastav pädev haldusorgan või ametiisik on KOVü-le teinud konkreetsed kohustuslikud ettekirjutused (TlnRnKm 24.10.2006, 3-05-213, p-d 8–9, mille õigsust kinnitas RKHKm 18.12.2006, 3-7-1-3-481; vt ka RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p-d 9–10).

RKS § 41 lg 4, mis tagab kõigile ametiasutustele ja isikutele, keda Riigikontroll on faktiliselt kontrollinud, võimaluse vaidlustada halduskohtus Riigikontrolli menetlustoiminguid, on Eesti õiguskorras erandlik säte. Esiteks, kohtulikule kontrollile on allutatud menetlustoimingud, millest ei saa veel teha järeldust, et menetluse lõpptulemus on õigusvastane, s.o menetlustoimingud, mis ei pruugi mõjutada menetluse lõpptulemuse õiguspärasust. Teiseks, halduskohtulikule kontrollile on allutatud ka avaliku võimu teostajate vahelised vaidlused. Menetlustoimingute RKS § 41 lg-s 4 nimetatud vaidlustamisvõimalus on RKHK arvates KOV puhul käsitatav mitte KOV kaebeõiguse piiramisena, vaid enesekorraldusõiguse tagatisena ja pädevust ületava kontrolliaruande tegemist ennetava meetmena. Sellisest RKS § 41 lg 4 erandlikust õiguslikust regulatsioonist ei saa aga teha veel järeldust, et Riigikontrolli muud toimingud ei saagi olla halduskohtus vaidlustatavad. Riigikontrolli muu toiminguna tuleb mõista talle seadusega antud kontrollipädevuse ületamist, mis seisneb selliste valdkondade kontrollimises, milleks Riigikontrollil pädevus puudub, ning mis saab ilmsiks alles kontrolliaruandes. Sellise muu toiminguna on vaadeldav Riigikontrolli kontrolliaruanne, mis selles sisalduvate järelduste ja ettepanekute poolest pole õiguslikult siduv. Pädevust ületava

kontrollitegevuse tõhusa vaidlustamise võimaluse puudumisel ei oleks tagatud riigivõimu teostamise legaliteedi põhimõte (PS § 3 lg 1) (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p-d 12, 14, 18–20 ja 25).

KOVü ei saa esitada halduskohtule kohustamiskaebust Riigikontrolli kohustamiseks lükata enda kulul ümber kontrolliaruandes sisalduvad ebaõiged andmed. Selleks eksisteerib teistsugune menetluskord (RKS §-d 50–52) (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 22). KOVü-l pole võimalik tugineda PS §-le 17, tal puuduvad VÕS § 1047 lg-s 1 nimetatud isiklikud õigused (seega ei saa ta sama paragrahvi lg-le 4 tuginedes nõuda andmete avaldamise eest vastutavalt isikult andmete ümberlükkamist või paranduse avaldamist avaldaja kulul) ja kõne alla ei saa ka tulla RVastS § 9 lg-st 1 ja § 11 lg-st 1 tulenev mittevaralise kahju tekitamise korral ainult füüsilisele isikule kuuluv õigus nõuda toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 33).

XV PEATÜKK

PÕHISEADUSE MUUTMINE

1. PS-ga sooviti luua stabiilne raamistik, et langetada poliitilisi valikuid riigi ja ühiskonna arengualternatiivide vahel. PS pidi selleks olema piisavalt pikaajaline ka ilma muutmiseta. Nii pikaajalisuse tagamiseks kui ka PS-le normihierarhias kõrgeima koha kindlustamiseks pidi PS muutmine omakorda olema piisavalt keeruline. PS muutmise sätted ongi kujundatud selliselt, et tegemist oleks võrdlemisi jäiga ehk raskesti muudetava põhiseadusega.
2. Kuigi PS stabiilsus on poliitilise ja ühiskondliku stabiilsuse tagamiseks olulise tähendusega, ei tohiks see muutuda iseseisvaks eesmärgiks. PS ning ühiskond ja poliitiline kord mõjutavad vastastikku teineteise stabiilsust. Ühiskonnas ja poliitilises korras võivad toimuda muutused, mis siiski nõuavad ka muudatusi PS-s.
3. PS muutmisenä siinse peatüki tähenduses tuleb mõista PS ja PSTS teksti ümberkujundamist ehk täiendamist, asendamist või väljajätmist PS-s sätestatud menetluskorda järgides.
4. PS ei muutu paraku ainult siis, kui PS teksti kujundatakse ümber selleks kehtestatud menetlust järgides. Kuna PS teksti on võrdlemisi keeruline ümber teha, kuid samas on PS-ga loodud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem, siis muutub PS ka tekstile kohtutes antud tõlgenduste kaudu. Samuti muutub PS seda rakendavate poliitiliste organite poolt nende praktikas antud tõlgenduste kaudu. Mõned nõnda tekkinud lahendustest (mis kinnitatakse enamasti õigustloovates aktides) saavad hiljem kinnituse ka kohtuliku tõlgenduse abil (nt Riigikontrolli pädevuse laiendamine, vt RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08). Mõned sellistest lahendustest tunnistatakse aga Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses põhiseadusvastaseks (nt PS § 75 muutmise katse, RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08). Mõned niisugustest lahendustest ei jõua kohtu ette hindamiseks ning omandavad vaikumisi põhiseaduspärase staatuse (nt õiguskantsleri ombudsmanipädevus kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste üle (ÕKS § 19), KOV õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus (PSJKS § 7). PS muutmise teksti muutmata kas tõlgenduse teel või praktika kaudu ei saa enamasti sündida poliitilise ja asjatundjate konsensuseta vaidlusaluse lahenduse vajalikkuses ja põhimõttelises sobivuses Eesti põhikorda. Niisugune konsensus võib mõjutada ka kohut selle üle otsustamisel, kas valitud lahendus tuleks lugeda põhiseadusega kooskõlas või vastuolus olevaks või kas selle küsimuse esitamine on üldse põhjendatud. Üldiselt paistab, et põhiseaduse teksti ümberkujundamise vältimiseks ollakse põhiseaduse

tõlgendamisel vahel lihtõiguse kontekstist paindlikumad põhimõttega, et kirjapandud normitekst on juriidilise tõlgenduse piiriks.

5. PS võib muuta, tehes muudatusi kogu teksti ulatustes või tehes üksikmuudatusi, mis puudutavad kindlat valdkonda. Eesti PS on seni muudetud üksikmuudatustena. Samas on korduvalt tehtud ettepanekuid ka kogu PS teksti ulatuslikuks, kuid siiski mitte põhikorda tervikuna muutvaks muutmiseks (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (1998); R. Maruste. Miks põhiseadus vajab korrastamist. Riigikogu Toimetised 22, 2010; Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne (2018)). Kui põhikord tervikuna ulatuslikke muudatusi ei vaja, siis oleks muu seas ka avaliku arutelu hajumise vältimiseks hea keskenduda PS muutmisele üksikuid teemasid puudutavate muudatuste teel.

6. PS muutmiseks on tehtud arvukaid ettepanekuid, mis sageli näivad olevat kantud pigem mõne teema või isiku upitamise soovist kui siirast ja läbimõeldud PS parendamise soovist. PS muutmise eelnõu algatamiseni on ettepanekuist jõudnud 25. Neist omakorda on formaalse muudatuseni jõudnud vaid viis algatust (KOV volikogu valimine neljaks aastaks, PS täiendamine seoses EL-ga liitumisega, eesti keele kaitse sätestamine preambulis, riigikaitse juhtimise korrastamine, valimisea langetamine kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel).

7. Ulatuslikema mõjuga neist muudatusest on EL-ga ühinemisest tingitu (vt PSTS komm-d). EL-ga ühinemise riigioiguslikuks heakskiitmiseks kaaluti kaht põhimõtetlist lahendust: PS põhiteksti ühinemisest tingitud muudatuste ja täienduste tegemist või PS põhiteksti muutmata jätmist ja sellele EL-ga ühinemist võimaldava eraldiseisva akti lisamist. Valituks osutus teine variant. PSTS heakskiitmisega muudeti oluliselt põhiseaduse kohaldamise tingimusi Eesti EL kuulumise ajaks, kuid mitte PS põhiteksti ennast. Riigikohtu sõnutsi tuleb PS teksti edaspidi lugeda alati koos PSTS-ga (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06). Seda tõlgendust kasutades on Riigikohus PSTS toel leidnud PS § 3 lg 1 ja peatüki „Rahvas“ kohta, et neisse tuleb teksti mõttes „juurde kirjutada“ (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p-d 39 ja 40). Lisaks on Riigikohus leidnud, et tulenevalt toimunud muutusest saab PS tekstist kohaldada seda osa, mis ei ole EL õigusega vastuolus ning et peatub nende põhiseaduse sätete toime, mis ei ole kooskõlas EL õigusega (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06). Sellele tõlgendusele tuginedes on Riigikohus leidnud, et kohaldada ei ole võimalik PS § 111 (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 18), teatud juhtudel ka PS § 152 lg 2 (RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30). Sisuliselt tähendab see nende sätete mittekohaldatavaks muutmist EL-i kuulumise ajaks. Sätted küll kehtivad edasi, kuid võimalus nende kohaldamiseks on peatunud. Nii PSTS kui seda puudutava Riigikohtu praktika kriitika põhineb peamiselt väitel, et enam ei ole selge, milliseid PS sätteid on muudetud ja milliseid sätteid ei saa EL-i kuulumise ajal kohaldada.

8. Euroopa Liidu edasine sügavam lõimumine ja sellega kaasnev pädevuste delegeerimine EL-le võib teadmata tulevikus ja ebamäärastel tingimustel tuua taas kaasa vajaduse põhiseadust muuta või täiendada. Nimelt otsustas Riigikohus, et PSTS ei ole volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule (vt selle kohta RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 222 ja 223).

9. Kommentaaride kirjutamise ajal oli avalikkuses mingil määral endiselt õhus ettepanek taastada PS-s 1920. aasta ja 1933. aasta põhiseaduste eeskujul rahvaalgatuse võimalus (mis eeldab rohkete PS sätete muutmist ja sisu poolest ka nende muudatuste tegemist rahvahäälteusel) ning defineerida põhiseaduses abielu mõiste mehe ja naise liiduna. PS ulatuslikuma muutmise küsimuses aga paistab poliitiline ja õigusteaduslik üksmeel ning avalik arvamus olevat koondunud seisukoha ümber, et niisugust muutmist PS ei vaja.

PARAGRAHV 161

Õigus algatada põhiseaduse muutmist on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil.

Põhiseaduse muutmist ei saa algatada ega põhiseadust muuta erakorralise seiskorra ega sõjaseisukorra ajal.

1. 1920. a PS § 87 järgi oli õigus algatada PS muutmist rahval rahvaalgatuse korras või Riigikogul. PS muutmise algatamiseks rahvaalgatuse korras oli vaja vähemalt 25 000 hääleõigusliku kodaniku allkirja. Riigikogus võisid PS muutmise eelnõu algatada Riigikogus esindatud erakondade rühmad (fraktsioonid). 1937. a vastu võetud PS § 146 kohaselt oli põhiseaduse muutmise algatamise õigus Vabariigi Presidendil, Riigivolikogu või Riiginõukogu koosseisu enamusel, s.o vastavalt Riigikogu 41 või 21 liikmel.

2. Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes oli algatamise õigus lisaks riigipeale antud Riigikogu koosseisu enamusele. Ekspertide hinnangul oli algatamisel Riigikogu koosseisu enamuse nõue ülepingsutatud, sest iseseisvuse algaastail võis olla vaja kõrvaldada võimalikke puudusi PS-st. Liigsete ja kergekäeliste muudatuste eest kaitseb pigem PS muutmise viis ja sellele esitatavad nõuded (PS §-d 163–166 ja nende komm-d). PS eelnõu menetluse käigus vähendati algatamisõigust esialgu ühele neljandikule, seejärel vähemalt viiendikule Riigikogu koosseisust. Algul oldi vastu Vabariigi Presidendile PS muutmise algatamise õiguse andmisele (puudus ka eelnõu 13.12.1991 redaktsioonist), kuid redaktsioonitoimkonna ettepanekul see õigus anti. Märgitakse, et riigipeale selle õiguse andmine „annab Vabariigi Presidendile adekvaatsed vahendid mõjutada olukorda, kui on tekkinud vajadus tasakaalustada põhiseaduslikult täidesaatva, seadusandliku ja kohtuvõimu vahekorda või mõnda muud riigiõiguslikku küsimust“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 953).

3. PS § 162 lg 1 fikseerib subjektid, kellel on õigus algatada PS muutmist. Algatamisõiguse andmine üksnes Riigikogu vähemalt 21 liikmele ja Vabariigi Presidendile peaks välistama juhuslike ja läbimõttlemata eelnõude esitamise.

4. Erinevalt 1920. a PS-st ei näe kehtiv PS ette võimalust algatada PS muutmist rahvaalgatuse korras. Niisugune võimalus oli ette nähtud PSRS § 8 lg-s 2. Seda sai kasutada vähemalt 10 000 valimisõiguslikku kodanikku. Sama sätte kohaselt kaotas see õigus aga kehtivuse kolme aasta möödumisel PS vastuvõtmisest ehk 28.06.1995. Seadusega jäi reguleerimata see, kuidas korraldada rahvaalgatust PS muutmiseks. Ka ei algatatud asjakohast seaduseelnõu.

5. PS vastuvõtmisele järgnenud aja jooksul kuni 01.06.2012 on PS muutmist algatatud kokku 22 korral kõigi seniste Riigikogu koosseisude ajal. Üheksateistkümnel korral olid algatajaks Riigikogu liikmed. Riigikogu liikmete algatatud enamikus eelnõudes on soovitud Vabariigi Presidendi otsest valimist rahva poolt ja rahvaalgatuse seadustamist. Muu hulgas on Riigikogu liikmed teinud ettepaneku kohtunike eluaegsuse nõude kaotamiseks (VII koosseisu eelnõu 724 SE), eesti keele kaitse sätestamiseks preambulis (X koosseisu eelnõu 974 SE), kultuuripärandi kaitse kohustuse sätestamiseks PS-s (XI koosseisu eelnõu 742 SE) ning KOV volikogude ja Riigikogu valimistsüklite ühtlustamiseks (XI koosseisu eelnõu 775 SE). Kahel korral on PS muutmist algatanud Eesti Vabariigi President – 08.10.2001 (presidendi otsevalimisteks ja Põhiseaduse Kohtu loomiseks, 864 SE) ja 15.05.2007 (riigikaitse juhtimise korrastamiseks, 47 SE) (vt § 78 p 8 komm). Ühel korral (28.06.1994, 635 SE) oli algatajaks 10 632 hääleõiguslikku Eesti kodanikku, kes soovisid sätestada PS-s kohustuse tagada kõigile pensioni vastavus nende tööpanusega ja Vabariigi Presidendi valimise rahva poolt.

6. PS § 161 lg-s 2 sätestatakse piirangud PS muutmise algatamisele ja PS muutmisele. Põhimõtteliselt võivad seesugused piirangud olla kas sisulist või ajalist laadi. PS-s ei ole sätteid, mille muutmine on PS-s endas välistatud. Teisisõnu ei ole PS muutmisele kehtestatud sisulisi ehk materiaalseid piiranguid. Ajaliste piirangutega on tegemist siis, kui PS keelab muutmist algatada või muudatusi vastu võtta mingil perioodil. PS § 161 lg-s 2 nähakse ette erakorralise või sõjaseisukorraga seonduvad ajalised piirangud. Nende eesmärk on välistada riigis valitseva pingelise olukorra mõju PS-s tehtavate võimalike muudatuste sisule. Analoogiliselt kommenteeritava sättega keelab PS § 131 lg 1 viia erakorralise või sõjaseisukorra ajal läbi Riigikogu, Vabariigi Presidendi ning kohalike omavalitsuste esinduskogude valimisi. Samuti ei või vastavalt RaHS § 3 lg-le 3 erakorralise või sõjaseisukorra ajal algatada ega korraldada rahvahääletust, § 7 lg 1 kohaselt aga lükkub juba otsustatud rahvahääletus erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise korral edasi.

PARAGRAHV 162

Põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ saab muuta ainult rahvahääletusega.

1. PS § 162 sisu ja eesmärgi tuvastamiseks on sobilik heita pilk PS vastava instituudi kujunemise loole. J. Adamsi töөрühma eelnõu nägi kohustusliku rahvahääletuse ette nende eelnõude puhul, millega sooviti muuta valitsemise korda, Eesti Vabariigi piire, riigikeelt, rahvusvaheliselt üldtunnustatud inim- ja kodanikuõigusi, Riigikogu volitusi, riigikaitset, riigieelarvet, välislepingute ratifitseerimist, õiguskaitset ja põhiseaduse muutmise korda määravaid sätteid. Antud oli ka paragrahvide mitteammendav loetelu. J. Adamsi töөрühma eelnõu kohaselt võis aga PS muudatusi, mis „sisaldavad täpsustusi, ilma et sellega kaasneks põhiseaduse vaimu ja mõtte muutmine“, võtta vastu Riigikogu seadusliku koosseisu viiekuuendikulise enamusega. Selliste muudatuste tegemiseks pidi andma oma arvamuse riigivanem, õiguskantsler ja Riigikohus (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1182). Menetluse käigus kadus loetelu küsimustest, mida tohib muuta üksnes rahvahääletusega, ning rahvahääletusega

muudetavateks põhiseaduse osadeks jäid üksnes I ptk „Üldsätted“, III ptk „Rahvas“ ja XV ptk „Põhiseaduse muutmise“ (vt Põhiseaduse Assamblee 15.11.1991 eelnõu § 151 (§ 153) ning 13.12.1991 eelnõu § 153 – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1204 (ja 1217)). Hiljem jäeti eelnõust välja viide III ptk-le (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 808). Kuigi märkimisväärset sisulist diskussiooni kõnesolevas küsimuses ei toimunud, on siiski nähtav assamblee soov reserveerida rahvale põhiseaduses kõige põhimõttelisemaid muudatusi ettenägevate eelnõude üle otsustamine.

2. Esimese peatüki sätete muutmise ainult rahvahääletusega (nagu ka PS § 1 lg 2) võttis arvesse ka ajaloolist kogemust. Selle eesmärk oli õiguslikult takistada 1940. aastaga analoogilise riigipöörde õigustamist rahva tahtega.

3. Kõiki PS sätteid saab muuta rahvahääletusega. Siinses paragrahvis nimetatud peatükid on aga muudetavad ainult rahvahääletusega. Erinevalt muudest PS sätetest ei ole neid võimalik muuta Riigikogus kas kiireloomulisena või kahe järjekordse koosseisu poolt.

4. PS I ja XV ptk kõrval saab üksnes rahvahääletusega muuta ka Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadust (vt PSTS § 3 ja selle komm-d).

5. Küsimus, kas peale PS I ja XV ptk ning PSTS on PS-s veel osi, mida tohib muuta üksnes rahvahääletusega, kerkis riigiõiguslikus praktikas esimest korda 13.09.2006 Riigikogus algatatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (974 SE) menetlemisel. Selle eelnõuga soovis Riigikogu 86 liiget muuta PS preambulit, lisades sinna eesti keelt kaitsva täienduse. Eelnõu algatajad eelistasid PS muuta Riigikogus kiireloomulisena (PS § 163 lg 1 p-s 3 nimetatud viisil).

6. PS preambuli muutmise kohta leidis õiguskantsler PS muutmise eelnõu menetluses, et preambulit saab muuta ainult rahvahääletusel. Selle muutmise Riigikogus ei ole õiguslikult lubatav. Esiteks toetas õiguskantsleri arvates taolist lähenemist preambuli õiguslik iseloom ja positsioon PS-s: preambulit tuleb vaadelda kui põhiseadusliku korra alustugede määratlust ja põhiseaduse vundamenti, mille kaudu tuleb tõlgendada ülejäänud PS. Seega kui rahvahääletus on nõutav PS I ja XV ptk muutmiseks, siis seda enam peaks see olema nõutav preambuli puhul. Teine argument, mis välistas õiguskantsleri arvates preambuli rahvahääletusega muutmise põhiseaduspärasuse, on PSTS-s sätestatu. PSTS § 1 kohaselt võib Eesti kuuluda EL-i, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. PSTS § 3 võimaldab PSTS muuta üksnes rahvahääletusega. Kuna põhiseaduse aluspõhimõtted on kas määratletud preambulis või tulenevad sellest, mõjutab preambuli muutmise ka PSTS § 1 tähendust. Sellist PSTS § 1 sisu muutvat muudatust on võimalik teha üksnes rahvahääletusel. Tähtis ei ole, kas tegemist on olulise või ebaolulise muudatusega, vaid preambuli muutmise isenesest.

7. Õigusasjatundjate arvamused preambuli Riigikogus muutmise lubatavuse kohta lahkesid, kuid olid ühel meelel selles, et „keele“ lisamise puhul ei ole tegemist õiguslikult olulise muudatusega.

8. Riigikogu otsustas siiski ise preambulit muuta. Selle võimalikkust Riigikogus toetati muu hulgas argumentidega, et tegemist ei ole õigusliku tähendusega muudatusega, vaid poliitilist sõnumit edastava muudatusega. Eesti keele kui eesti kultuuri ühe osa kaitse oli Riigikohtu praktika kohaselt juba enne muudatuse algatamist üks riigi põhiseaduslikke ülesandeid (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98; RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98). Lisaks otsustas Riigikogu preambulit muuta mitte kiireloomuliselt, vaid Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt (PS § 163 lg 1 p 2 ja PS § 165 järgi). Seega tunnistas Riigikogu osaliselt muret muutmisviisi põhiseadusega kooskõla pärast. Riigikogu X koosseis võttis eelnõu vastu 20.02.2007 (hääletega 66 poolt, vastu ja erapooletuid ei olnud), Riigikogu järgmine, XI koosseis aga 12.04.2007 (hääletega 93 poolt, vastu ja erapooletuid ei olnud). Vastuvõetud seadust Vabariigi President välja kuulutamata ei jätnud ja õiguskantsler põhiseaduslikkuse järelevalve korras ei vaidlustanud.

9. Preambuli muutmine ka muul PS-s sätestatud viisil kui rahvahääletusel ei ole seega põhimõtteliselt väljastatud. Samas on võimalik asuda ka kitsamale seisukohale. Selle järgi hõlmab riigiõiguslik pretsedent preambuli Riigikogus muutmise kohta üksnes juhtumeid, mille puhul muudatusel ei ole olulist õiguslikku tähendust.

10. Kindla vastuseta on küsimus, kas Riigikogus võib rahvahääletusega muuta väljaspool PS I (ja XV) ptk paiknevaid sätteid, millele on omistatav PSTS § 1 tähenduses põhiseaduse aluspõhimõtte staatus.

11. Eitav, vaid rahvahääletuse võimalikkust pooldav vastus sellele küsimusele tõlgendab eespool p-s 6 kirjeldatud viisil PSTS §-dele 1 ja 3 tuginedes PS § 162 laiendavalt nõnda, et rahvahääletusega ei tohi muuta ka muid põhiseaduse aluspõhimõtteid sisaldavaid sätteid lisaks PS I (ja XV) ptk-s asuvatele. Sellise lähenemise korral peab rahvahääletusele panema ka näiteks need põhiseaduse muutmise seaduse eelnõud, mis küll vormiliselt ei puuduta PS I ptk, vaid mõnda muud PS osa (näiteks preambulit), kuid millega sisuliselt kavatakse muuta põhiseaduse aluspõhimõtteid. Sellest tulenevalt peaks iga põhiseaduse muutmise eelnõu puhul, milles sõnaselgelt ei nähta ette muudatusi PS I või XV ptk (ega PSTS) sättesse, eraldi hindama, kas see oma sisu järgi kuulub PS § 162 kohaldamisalasse või mitte.

12. Jaatav, ka Riigikogus muutmise võimalikkust aktsepteeriv vastus aga lähtub sellest, et ainult rahvahääletusel muudetavad PS osad on PS-s eneses ammendavalt loetletud. PS §-le 162 selle selgest ja ühemõttelisest sõnastusest laiema sisu andmine oleks omakorda sisult PS muutmine, mis on sellesama sätte järgi lubatav vaid rahvahääletusel. Ka sätte kujunemislugu – PS eri osade järkjärguline väljaarvamine vaid rahvahääletusel muudetavate osade seast – kinnitab, et PS §-s 162 on tehtud teadlikult kitsas valik rahvahääletusel muudetavate osade kohta. PSTS §-s 3 sätestatud rahvahääletuse nõue laieneb üksnes PSTS-le, mitte aga PS põhitekstile. Põhiseaduse aluspõhimõtted on kohaldatavad üksnes PS ja EL õiguse vastuolude korral, mitte aga PS muutmise sätete tõlgendamisel. PSTS §-s 1 kasutatud sõnaühend „põhiseaduse aluspõhimõtted“ on määratlemata mõiste. Aluspõhimõtetena ei tuleks vaadelda konkreetseid põhiseaduse paragrahve, vaid hulka põhimõtteid, mis piiravad EL õiguse kohaldamist Eestis PSTS alusel ka siis, kui muudetakse

PS paragrahve, milles neid põhimõtteid mainitakse. PSTS § 1 ei ole viide PS teistele sätetele. Kui aga asuda seisukohale, et aluspõhimõtted on väljendatud PS eri sätetes, siis on selgelt teadmata, millised konkreetset PS sätteid on nende aluspõhimõtete allikaks. Aluspõhimõtteid on kommentaatorid leidnud PS eri osadest – nii I ptk-st, mida saab muuta vaid rahvahääletusel, kui ka preambulist ja II ptk-st, mida saab muuta ka Riigikogu. Aluspõhimõtteid võidakse avastada ka muudest PS peatükkidest. Aluspõhimõtete loetelu ja allikate selgusetuse tõttu muutub ebaselgeks ka põhiseaduse muutmise viisi põhiseaduspärasuse üle otsustamine. Lõplikku kindlust aluspõhimõtete loetelus ja nende allikates ei ole aga võimalik saavutada.

13. Riigikogu võib kahtluste või suurema poliitilise kaalu ning kõrgema legitiimsuse eesmärgil põhiseaduse iga sätte muutmise panna rahvahääletusele. PS-s olulisemate muudatuste tegemise eelistatimaks viisiks tuleks pidada PS muutmist rahvahääletusel. Vähemalt teoreetiliselt kaasab selline muutmisviis oluliste valikute tegemisse kogu rahva kui asutava võimu.

14. PS muutmisele ei kohaldata PS § 106 lg-s 1 sätestatud kindlate küsimuste rahvahääletusele panemise keeldu. PS muutmise eelnõus saab rahvahääletusele panna ka küsimusi, mis puudutavad PS § 106 lg-s 1 loetletud valdkondi. Näiteks tähendas PSTS panemine rahvahääletusele sisult ka EL liitumisega seotud lepingute ratifitseerimise rahvahääletusele panemist. Nii saab rahvahääletuse korras PS täiendada ka näiteks sättega, mis lubab Riigikogu ratifitseerida kindla riigile rahalisi kohustusi võtva välislepingu.

PARAGRAHV 163

Põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud:

- 1) rahvahääletusel;**
- 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt;**
- 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.**

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu. Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel.

1. 1920. a PS sai muuta vaid rahvahääletusel. 1937. a vastu võetud PS muutmise põhi viisiks oli muutmiseelnõu Riigikogu mõlema koja kahe järjestikuse koosseisu seadusliku koosseisu heakskiit. Selle järel Vabariigi President kas kuulutas põhiseaduse muutmise seaduse välja või nõudis § 148 alusel eelnõu rahvahääletusele panemist.

2. Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes oli kolme põhiseaduse muutmise viisi asemel ette nähtud kaks. Üheks viisiks oli rahvahääletus ja teiseks Riigikogu poolt põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmine. J. Raidla töögrupi eelnõu § 159 nägi samuti ette, et Riigikogu võib muuta põhiseadust, v.a selle I ja XV ptk, kolmel lugemisel. Sealjuures pidi eelnõu olema vähemalt kolm kuud enne esimest lugemist avaldatud ning esimese ja teise lugemise vahel pidi olema vähemalt üks kuu. Põhiseaduse muutmiseks oluks selle eelnõu järgi

vajalik Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1155). PS eelnõus, mis avaldati 13.12.1991, oli juba sätestatud: „Põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud rahvahääletusel või Riigikogu neljaviidendikulise häälteenamusega või Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu enamuse poolt“ (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1216–1217). Edasise menetluse käigus võeti J. Raidla töögrupi eelnõust üle PS muutmise eelnõu Riigikogus menetlemise tähtajad.

3. Kommenteeritavas paragrahvis fikseeritakse PS muutmise protseduuri põhialused, mida täpsustatakse PS järgnevatel sätetes PS muutmise eri viiside kaupa. PS muutmiseks võib kasutada kolme viisi, mis erinevad üksteisest lõppotsustuse tegija ning nõutava häälteenamuse poolest. Ükski muutmisprotseduur ei ole seotud mingite kindlate PS osadega. Erandiks on PS I ja XV ptk ning PSTS muutmine: sellise soovi korral peab tingimata kasutama rahvahääletust. Muudel juhtudel võib Riigikogu otsustada, millise korra ta PS muutmiseks valib (vt ka PS § 162 komm-d).

4. PS muutmise kord erineb oluliselt seadusandlikust menetlusest. Esiteks on PS muutmise protseduur PS-s täpsemalt sätestatud kui seadusandlik protseduur (nt ei ole seadusandliku menetluse puhul PS-s fikseeritud ei seaduseelnõu lugemiste arvu ega nendevahelisi tähtaegu). Teiseks võib PS muutmiseks olla nõutav mitme põhiseadusorgani (rahvahääletusel Riigikogu ja rahvas) või kahe parlamendikoosseisu (muutmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt) samasisuline otsustus. Kolmandaks nähakse ette eraldi reeglid ja häälteenamuse nõuded PS muutmise viisi otsustamisel Riigikogus. Neljandaks on Riigikogus PS muutmise seaduse vastuvõtmiseks nõutav häälteenamus (PS §-d 164, 165 ja 166) suurem kui seaduste vastuvõtmiseks nõutav häälteenamus (PS § 73 ja § 104 lg 2). PS muutmise keerukus on üks PS üliluslikkuse tagatisi.

5. PS § 163 lg 1 p 1 kohaselt võib PS muuta rahvahääletusega. See on loomulik, et rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja PS muutmise kui ühe kõige olulisema riigielu küsimuse üle otsustab. PS muutmise põhiline viis peakski olema rahvahääletus.

6. PS § 163 lg 1 p-ga 2 antakse võimalus muuta PS Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt. Selle muutmisviisi puhul rahvast PS muutmise otseselt ei kaasata. Rahvas osaleb PS muutmises kaudselt, valides Riigikogu järgmise, lõppotsustust tegeva koosseisu. Seega kujunevad PS sellise muutmisviisi kasutamise korral Riigikogu järgmise koosseisu valimised ka teataval määral valikuks PS muutmise pooldajate ja vastaste vahel.

7. PS § 163 lg 1 p-s 3 sätestatakse PS muutmine Riigikogu poolt kiireloomulisena. Kuigi termin „kiireloomuline“ viitab sellele, et selle muutmisviisi kasutamisega on võimalik PS muuta kiiresti, ei ole see päris nii. See muutmisviis võtab küll vähem aega kui teised, kuid kestab siiski vähemalt seitse kuud (esimese, teise ja kolmanda lugemise vahelised tähtajad ning jõustumisaeg). Tegelikult on PS kiireloomulise muutmise peamine erinevus teiste muutmisviisidega võrreldes see, et protsess algatatakse ning viiakse lõpule ühe parlamendikoosseisu poolt rahvast vahetult kaasamata.

8. PS § 163 lg 2 kohustab Riigikogu käsitlema PS muutmise seaduse eelnõu kolmel lugemisel. Seejuures nähakse PS-s ette minimaalsed ajavahemikud, mis lugemiste vahele peavad jääma. Nende nõuete eesmärk on tagada, et PS muudatusi ei tehtaks kiirustades, vaid põhjalikult kaaludes.

9. PS § 163 viimast nõuet, s.o PS muutmise viisi otsustamist kolmandal lugemisel, on peetud problemaatiliseks eelkõige seetõttu, et PS muutmise protseduur ei ole sellisel juhul algusest lõpuni kindlaks määratud, ettenähtav, vaid jätab poliitilistele jõududele liialt manööverdamisruumi, mida PS muutmise puhul lubada ei tohiks. Seepärast on PS muutmise viisi otsustamise reegleid RKKTS 13. ptk-s täpsustatud, et vähendada PS-st tulenevat ebamäärasust. PS muutmise eelnõu algatamisel peavad algatajad märkima seletuskirjas, millisel viisil nad PS muuta soovivad (RKKTS § 122 lg 3). Säte on ilmselt õigustava, mitte kohustava iseloomuga, sest PS-s antud Riigikogu otsustusõigust seadus kitsendada ei saa. RKKTS § 124 lg 2 järgi teeb Riigikogule PS muutmise viisi kohta ettepaneku põhiseaduskomisjon eelnõu kolmandaks lugemiseks. Põhiseaduskomisjon võib sealjuures algatajate soovi arvestada, aga ei pea seda tegema.

PARAGRAHV 164

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panekuks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus. Rahvahääletus toimub kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest Riigikogus.

1. Kommenteeritav säte täpsustab PS rahvahääletusega muutmise korda. Selle sätte rakendamist täpsustab omakorda RKKTS § 125 „Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsustamine“.

2. Kolmandal lugemisel peab Riigikogu otsustama PS muutmise viisi. PS muutmise seaduse eelnõu panemiseks rahvahääletusele peab Riigikogu vastu võtma sellekohase otsuse koosseisu kolmeviendikulise häälteenamusena, st vähemalt 63 poolthäälega. Kui põhiseaduskomisjon teeb Riigikogule ettepaneku muuta PS rahvahääletusel, algatab ta enne kolmandat lugemist Riigikogu otsuse eelnõu PS muutmise rahvahääletusele panemise kohta (RKKTS § 125 lg 1). Otsus sisaldab seega Riigikogu otsustust panna PS eelnõu rahvahääletusele ning rahvahääletamise toimumise aega. Õiguskantslerile on antud õigus taotleda selle otsuse tühistamist Riigikohtus, kui Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda (PSJKS § 6 lg 1 p 5; ÕKS § 18 lg 1¹). Nimeetatud säte välistab aga selgelt õiguskantsleri pädevuse taotleda Riigikogu otsuse, millega PS muutmise eelnõu pannakse rahvahääletusele, tühistamist põhjendusega, et see eelnõu on vastuolus PS-ga. Samas oleks mõeldav anda seadusega õiguskantslerile ka pädevus kontrollida rahvahääletusele pandava PS muutmise seaduse eelnõu sisu kokkusobivust PS teiste sätetega.

3. Rahvahääletuse toimumise aja määramisel on Riigikogu piiratud PS § 164 teise lausega, mille kohaselt ei või rahvahääletus toimuda varem kui kolm kuud pärast otsuse vastuvõtmist.

Sellise kohustusliku ajavahemiku kehtestamine on tingitud vajadusest anda rahvale võimalus eelnõuga tutvuda ning eelnõu poolt või vastu asjakohast agitatsiooni teha. RaHS § 3 lg 3 lubab PS muutmise seaduse eelnõu rahvahääletuse määrata ka ajale pärast järgmisi Riigikogu valimisi, kuid seadus ei keela rahvahääletuse ja Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste päeva ühitamist.

4. PS muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine toimub koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu lugemisega. Esmalt arutatakse PS muutmise seaduse eelnõu, seejärel aga otsuse eelnõu (RKKTS § 125 lg 3). Riigikogu hääletab rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu. Kui see ei saa Riigikogu koosseisu kolmeviendikulist häälteenamust, siis on ühtlasi tagasi lükatud ka PS muutmise seaduse eelnõu (RKKTS § 125 lg 6).

5. PS XV ptk-s ei nähta ette, milline on PS muudatuse rahvahääletusel vastuvõtmiseks nõutav häälteenamus. Järelikult on kohaldatav PS § 105 lg-s 2 sätestatu, mille kohaselt tehakse rahva otsus hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

6. Küsitav on, kas PS muutmise seaduse eelnõu vastu võtmata jätmise korral, st kui see ei saa poolthäälte enamust, tuleb rakendada PS § 105 lg 4. Kui Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamist käsitada sanktsioonina Riigikogu koosseisu suhtes, kes ei ole pälvinud rahva usaldust, siis ei peaks olema vahet, kas rahvas lükkab tagasi tavalise seaduse eelnõu või põhiseaduse muutmise eelnõu. Veelgi enam, kui erakorraliste valimiste väljakuulutamise järgneb tavalise seaduseelnõu tagasilükkamisele, siis seda enam peaks see järgnema põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kui riikluse seisukohalt olulisema tähtsusega dokumendi tagasilükkamisele rahvahääletusel. Samas on kaheldav, kas öeldu kehtib üksnes rahvahääletuse korraldamise otsustanud Riigikogu koosseisu kohta või ka Riigikogu järgmise koosseisu kohta. Nimelt võimaldab RaHS § 3 lg 3 määrata PS muutmise seaduse eelnõu rahvahääletuse ajale pärast järgmisi Riigikogu valimisi. Kuulutada aga välja Riigikogu erakorralised valimised seetõttu, et rahvas lükkas tagasi Riigikogu eelmise koosseisu toetatud ja rahvahääletusele pandud eelnõu, ei pruugi olla kooskõlas PS § 105 lg 4 mõttega (vt § 105 komm-d).

7. Seni on põhiseadust rahvahääletusega muudetud ühel korral – 14.09.2003, mil võeti vastu PSTS.

PARAGRAHV 165

Põhiseaduse muutmiseks Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt peab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saama Riigikogu koosseisu enamuse toetuse.

Kui Riigikogu järgmine koosseis võtab esimesel lugemisel oma koosseisu kolmeviendikulise häälteenamusega muutmatult vastu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis sai eelmise koosseisu enamuse toetuse, siis on põhiseaduse muutmise seadus vastu võetud.

1. Põhiseaduse Assamblees peeti esimese koosseisu enamuse toetust PS muutmise eelnõule liiga väikeseks, mis võis anda võimaluse poliitiliseks manipuleerimiseks PS-ga. Häälteenamuse nõude suurendamist kahe kolmandikuni ei toetatud. Oluline oli redaktsiooni-toimkonna täpsustus, et Riigikogu teine koosseis ei pea PS muutmise eelnõu käsitlema kolmel lugemisel ja peab selle vastu võtma muutmata kujul (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 531).
2. Analoogiliselt teiste muutmisviisidega peab ka siin PS muutmise seaduse eelnõu läbima kolm lugemist. Erinevalt teistest muutmisviisidest ei ole vaadeldava muutmisviisiga seoses esitatud selle kasuks otsustamiseks vajalikku häälteenamust. PS-s sätestatakse üksnes, et PS muutmiseks kahe järjestikuse koosseisu poolt on esmalt vaja Riigikogu ühe koosseisu häälteenamust, st 51 poolthäält. PS kahe järjestikuse Riigikogu koosseisu poolt muutmist täpsustab RKKTS § 126. Kui Riigikogu põhiseaduskomisjon teeb Riigikogule ettepaneku muuta PS Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt vastu võetava seadusega, ei otsusta Riigikogu eraldi hääletusega muutmisviisi, vaid viib kolmandal lugemisel läbi üksnes PS muutmise seaduse eelnõu lõpphääletuse. Nõutava häälteenamuse puudumise korral loetakse PS muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks (RKKTS § 126 lg 1).
3. Kui Riigikogu toetab PS muutmise seaduse eelnõu, jääb see seisma kuni Riigikogu järgmise koosseisu kokkuastumiseni. Vahepeal toimuvad Riigikogu valimised, mille käigus ka rahvas saab kaudselt PS muutmise protsessile mõju avaldada.
4. RKKTS § 126 lg-d 2–5 sätestavad PS muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise Riigikogu järgmise koosseisu poolt. Eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatusel algatusel esimesel võimalusel. Eelnõule muudatusettepanekuid esitada ei saa ning eelnõu lugemisel ettekannet ei peeta. Peetakse läbirääkimised, kus sõna saab üksnes iga fraktsiooni esindaja. Läbirääkimiste lõpetamise järel pannakse eelnõu lõpphääletusele. PS muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviidikuline häälteenamust, st vähemalt 61 poolthäält. Kui eelnõu ei saa nõutud häälteenamust, loetakse see tagasilükatuks.
5. Seni on PS Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt muudetud kolmel korral. Preambulis eesti keele kaitse sätestamise eelnõu (X koosseisu eelnõu 974 SE) võttis Riigikogu X koosseis vastu 20.02.2007 (häältega 66 poolt, vastu ja erapooletuid ei olnud), Riigikogu järgmine, XI koosseis aga 12.04.2007 (häältega 93 poolt, vastu ja erapooletuid ei olnud). Eelnõu riigikaitse juhtimise korrastamiseks (XI koosseisu eelnõu 47 SE) võttis Riigikogu XI koosseis vastu 06.05.2008 (häältega 58 poolt, vastu ja erapooletuid ei olnud), Riigikogu järgmine, XII koosseis aga 13.04.2011 (häältega 67 poolt, 23 vastu ja erapooletuid ei olnud). Eelnõu kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valimisea langetamiseks (XII koosseisu eelnõu 703 SE) võttis Riigikogu XII koosseis vastu 11.02.2015 (häältega 62 poolt, 4 vastu ja erapooletuid ei olnud), Riigikogu järgmine, XIII koosseis aga 06.05.2015 (häältega 62 poolt, 10 vastu ja 2 erapooletut).

PARAGRAHV 166

Otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võetakse vastu Riigikogu neljaviiendikulise häälteenamusega. Põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega.

1. Põhiseaduse Assamblee väliseksperdid suhtusid kriitiliselt PS muutmisse kiireloomulisena. Ühed pidasid sellist viisi tundmatuks. Tegelikult on see viis tuntud näiteks Soome 1906. a ja ka 2000. a põhiseaduses. Viimase § 73 lg 2 kohaselt on põhiseaduse kiireloomulise muutmisviisi otsustamisel vajalik viiekuuendikuline poolthäälte enamuse ning seejärel vastuvõtmisel kahekolmandikuline poolthäälte enamuse. Teised eksperdid väitsid, et jääb ebaselgeks, mida lugeda kiireloomulisteks asjaoludeks (selleks ei saa olla kriisiolukord, mille välistab PS § 161 lg 2). Soome põhiseaduse kommentaaride autorid on ühel meelel, et selle menetlusviisi määrab ära parlamendi konsensusele jõudmine reguleeritavas küsimuses, mistõttu ei ole lihtsalt otstarbekas ootama jääda aeganõudvat parlamendi kahekoosseisu otsust. Kolmandad eksperdid leidsid, et kuna ka kiireloomulise muutmisviisi puhul on nõutav kolm lugemist ja lugemiste vaheajad, siis selle viisi valikul on võrreldes näiteks rahvahääletusega ajavõit üksnes kolm kuud.

2. PS §-s 166 ettenähtud PS muutmise viis võimaldab PS muuta Riigikogu ühekoosseisu poolt. Samas eeldab see aga Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude võrdlemisi suurt üksmeelt. Nii on PS muutmise seaduse eelnõu kiireloomulisena käsitlemiseks vaja, et Riigikogu toetaks algatamist neljaviiendikulise häälteenamusega. Termin „Riigikogu neljaviiendikuline häälteenamuse“ nõuab täpsustamist. Esmapilgul võib tunduda, et siin peetakse silmas Riigikogu koosseisu neljaviiendikulist häälteenamust, st vähemalt 84 liikme poolthäält. Et see siiski nii ei ole, seda kinnitab esiteks sõna „koosseisu“ puudumine PS tekstis ning teiseks PSRS § 3 lg 6, milles määratletakse küll, mida tähendab „neljaviiendikuline häälteenamuse“, kuid ei määratleta „Riigikogu koosseisu neljaviiendikulist häälteenamust“. Seega tuleb asuda seisukohale, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena peab selle poolt hääletama neli korda enam Riigikogu liikmeid kui selle vastu. Eelõeldud kinnitavad Põhiseaduse Assamblees aset leidnud arutelud (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1064–1066).

3. Riigikogu otsustab PS muutmise seaduse vastuvõtmise kiireloomulisena RKKTS §-s 127 ettenähtut järgides. Kui Riigikogu põhiseaduskomisjon on teinud Riigikogule ettepaneku võtta PS muutmise seadus vastu kiireloomulisena, hääletab Riigikogu kõigepealt seda ettepanekut. Nõutava häälteenamuse korral pannakse PS muutmise seaduse eelnõu lõpphääletusele. PS loetakse muudetuks, kui selle poolt hääletab 2/3 Riigikogu koosseisust, st vähemalt 68 liiget.

4. Kui Riigikogu ei toeta otsust PS muutmiseks kiireloomulisena, loetakse PS muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

5. Ülaltoodud viisil muutis Riigikogu 25.02.2003 91 poolthäälega PS § 156 lg 1 (IX koosseisu eelnõu 1181 SE).

PARAGRAHV 167

Põhiseaduse muutmise seaduse kuulutab välja Vabariigi President ja see jõustub seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast välja kuulutamist.

1. 1920. a põhiseaduses erisätet põhiseaduse muudatuste väljakuulutamise ja jõustumise kohta ei olnud. 1937. a põhiseaduse § 148 kohaselt kuulus põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamine Vabariigi Presidendi ülesannete hulka. Samas aga oli presidendil ka õigus anda see seadus rahvale otsustamiseks rahvahääletuse korras. Vastavalt § 150 lg-le 2 pidi Vabariigi President põhiseaduse muutmise seaduse, mis võeti vastu rahvahääletuse korras, kuulutama välja viivitamatult.

2. Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes oli kommenteeritav säte analoogiline. J. Raidla töörühma analoogilise sätte teine lõik andis aga Vabariigi Presidendile õiguse jätta põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata, kui see on vastuolus põhiseaduse esimese või viimase peatüki sätetega. Vabariigi President pidi oma motiveeritud otsuse tegema ühe kuu jooksul.

3. Nii nagu Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse (PS § 107) ja rahvahääletusel vastuvõetud seaduse (§ 105) kuulutab ka PS muutmise seaduse välja Vabariigi President. Käesolev säte aga erineb ülalmainitud PS sätetest. Riigikogu poolt vastuvõetud seaduste väljakuulutamata jätmise kord ja tingimused on PS-s sätestatud üksikasjalikult (vt § 107 lg 2). Rahvahääletusel vastuvõetud seaduste väljakuulutamise kohta öeldakse PS-s, et selle kuulutab Vabariigi President välja „viivitamatult“ (§ 105 lg 3).

4. PS § 167 sõnastusest ei tulene üheselt, kas Vabariigi President võib jätta PS muutmise seaduse välja kuulutamata. Vastus küsimusele sõltub ilmselt sellest, kes PS muutmise seaduse vastu võttis – rahvas või Riigikogu.

5. Kui PS muutmise seadus võeti vastu rahvahääletusel, siis ei ole Vabariigi Presidendil õigust jätta seadus välja kuulutamata. Selline tõlgendus oleks kooskõlas PS § 105 lg-s 3 sätestatuga, millest nähtub põhiseadusandja tahe mitte lubada rahva otsuse vaidlustamist. Ka PSJKS ei näe ette võimalust, et Vabariigi President võiks Riigikohtus vaidlustada rahvahääletusel vastuvõetud seadust. Võimalikud vaidlused, mis võivad puudutada rahvahääletusele pandava eelnõu sisu või selle rahvahääletusele panemise protseduuri, tuleks lahendada enne rahvahääletust.

6. Kui PS muutmise seaduse võttis vastu Riigikogu, siis peaks Vabariigi Presidendil olema õigus jätta seadus välja kuulutamata, kui Riigikogu on eiranud PS-s ettenähtud menetluse nõudeid. Näiteks tuleks Vabariigi Presidendil enne PS muutmise seaduse väljakuulutamist kontrollida, kas Riigikogu on järginud sätteid, mis puudutavad seaduse vastuvõtmiseks nõutavat häältearvu, või kas Riigikogu ei ole võtnud vastu muudatusi, mis PS kohaselt tuleks otsustada rahvahääletusel.

7. Vabariigi Presidendi väljakuulutatud PS muutmise seadus jõustub seaduses eneses ettenähtud ajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist. Seega võib PS muutmise seadus jõustuda ka hiljem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist, samuti võib seadus näha eri sätete jaoks ette erineva jõustumisaja.

8. Kuigi erinevalt PS §-st 108 ei seosta § 167 muudatuste jõustumist seaduse avaldamisega, kehtib ka PS muutmise seaduse suhtes PS § 3 lg-s 2 ettenähtud üldine avaldamiskohustus.

PARAGRAHV 168

Põhiseaduse muutmist ei saa samas küsimuses algatada ühe aasta jooksul, arvates vastava eelnõu tagasilükkamisest rahvahääletusel või Riigikogus.

1. 1920. a ja 1937. a põhiseadustes sellesisulist sätet ei olnud. Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes oli vastav säte, mis aga 13.12.1991 avaldatud eelnõuvariandist puudus, kuid redaktsioonitoimkonna soovitusel võeti uuesti sisse.

2. PS §-s 168 sätestatud piirang, mida PS-s ei ole ette nähtud tavaliste seaduste puhul, kaitseb eelkõige Riigikogu selle eest, et ta ei peaks tegelema küsimustega, mille suhtes tema ise või rahvas on juba otsuse langetanud. See, kas tegemist on sama küsimusega või mitte, otsustatakse eelnõu Riigikogu menetlusse võtmisel vastavalt RKKTS-s sätestatud nõuetele (vt RKKTS § 122 lg 2 ja Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn: Riigikogu 2012, § 122 komm-d 3–5).

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE

RAKENDAMISE SEADUS

PSRS eesmärk oli määrata kindlaks PS jõustumise kord. PSRS sisaldab norme nii PS jõustumise tehniliste üksikasjade kohta kui ka põhimõttelise tähtsusega regulatsioone. Enamik PSRS norme puudutab PS jõustumise eelset aega, PS jõustumist või teatud ajaperioodi pärast PS jõustumist. Need normid on nüüdseks enamalt jaolt oma aktuaalsuse kaotanud ning seetõttu ei ole peetud vajalikuks neid väga põhjalikult kommenteerida.

Mõnedel PSRS normidel on aga püsiv või pikemaajaline tähtsus. Nende hulka kuulub näiteks § 3, mis defineerib PS-s kasutatud häälteenamuse mõisted (see regulatsioon kuulub sisuliselt PS enese normistikku), aga ka § 2, mis määrab kindlaks enne PS jõustumist Eestis toiminud õiguse staatuse.

PARAGRAHV 1

Põhiseadus jõustub rahvahääletusel vastuvõtmisele järgnevast päevast ja hakkab toimima käesoleva seadusega sätestatud korras.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi volitused lõpevad Riigikogu valimistulemuste väljakuulutamisega.

Kuni Riigikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni täidab seadusandliku kogu funktsioone Eesti Vabariigi Ülemnõukogu.

Ülemnõukogu poolt ametisse kinnitatud Vabariigi Valitsus vabaneb ametist Riigikogu poolt moodustatud valitsuse ametisse astumisega.

1. PS ja PSRS võttis Eesti rahvas vastu rahvahääletusel 28.06.1992. PS ja PSRS tekst oli rahvahääletuse jaoks avaldatud ajalehes Rahva Hää! (28.05.1992) vastavalt Ülemnõukogu 20.05.1992 otsusele (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus 20.05.1992 „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja nendega kaasneva lisa-küsimuse rahvahääletuse korraldamise kohta“ – RT 1992, 21, 301). 28.06.1992 rahvahääletusel oli hääleõiguslike kodanikena nimekirjadesse kantud 669 080 inimest. Rahvahääletusel osales 446 708 kodanikku, kellest PS ja PSRS poolt andis hääle 407 867 ning vastu 36 147 kodanikku. 2694 hääletussedelit tunnistati kehtetuks (Eesti Vabariigi Valimiskomisjoni otsus 02.07.1992 „1992. a 28. juunil toimunud rahvahääletuse tulemuste ja rahvahääletusel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse kohta“ – RT 1992, 26, 348).

2. Vabariigi Valimiskomisjon kuulutas PS ja PSRS jõustunuks oma otsusele järgnevast päevast – 03.07.1992. PS ja PSRS jõustumise kuupäevaks on peetud 29.06.1992 ja 03.07.1992. Esimese kuupäeva kasuks räägib § 9 lg 1 ja § 1 lg 1 grammatiline tõlgendamine: rahvahääletus PS ja PSRS vastuvõtmiseks toimus 28.06.1992 ja seadused jõustusid järgmisel päeval pärast vastuvõtmist. Hilisema jõustumiskuupäeva poolt räägib see, et Vabariigi Valimiskomisjon tegi hääletustulemused teatavaks 02.07.1992. Kui käsitada seaduste vastuvõtmise päevana hääletustulemuste selgumise päeva, siis ongi vastuvõtmisele järgnev päev 03.07.1992.

3. Riigikogu valimised toimusid 20.09.1992. Vabariigi Valimiskomisjoni 28.09.1992 teadaandega tehti teatavaks Riigikogu liikmeks registreeritud isikute nimed (Eesti Vabariigi Valimiskomisjoni teadaanne 28.09.1992 „Riigikogu valimiste tulemuste kohta“ – RT 1992, 37, 486). Valimiskomisjon kutsus Riigikogu esimeseks istungiks kokku 5. oktoobriks 1992.

Riigikogu võttis 07.10.1992 vastu deklaratsiooni põhiseadusliku võimu taastamisest (RT 1992, 40, 533). Samal päeval esitas Eesti Vabariigi eksiilvalitsuse peaminister presidendi ülesannetes Heinrich Mark Riigikogu ees avalduse tegevuse lõpetamise kohta.

4. 19.10.1992 andis Riigikogu Mart Laarile volitused valitsuse moodustamiseks (Riigikogu otsus 19.10.1992 „Peaministri kandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks“ – RT 1992, 42, 552). 22.10.1992 astus Vabariigi Valitsus Riigikogu ees ametivande andmisega ametisse.

PARAGRAHV 2

Käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse.

Vaidluse korral õigusakti vastavusest põhiseadusele ja põhiseaduse rakendamise seadusele otsustab küsimuse Riigikohus.

1. PS jõustumise ajal toimunud õigusaktid, mis ei olnud PS ega PSRS-ga vastuolus, jäid kehtima. PS või PSRS-ga vastuolus olevad õigusaktid tunnistati § 2 lg-ga 1 kehtetuks. Eelnev kehtib juhtude kohta, kus vastuolu PS või PSRS-ga on ilmne. Kui vastuolu ei ole ilmne ning tegemist on vaieldava küsimusega, lahendab vaidluse Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve korras nii, nagu toimub õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve muudel juhtudel. Õeldu puudutab enne PS jõustumist toimunud õiguse üldaktide rakendamist pärast PS jõustumist.

2. Normi eesmärk oli tagada riigi ja ühiskonna toimimine uue PS jõustumisel. Sellest normist nähtub, et 1940. a alanud okupatsiooni eelset õiguslikku olukorda ei taastatud (keerulisem on see välislepingute osas, vt § 3 lg 1 teise lause ja IX ptk komm-d), lähtuti olemasolevast ühiskonnast ja riigi institutsioonidest.

3. PS ega PSRS ei oma tagasiulatuvat jõudu. See tähendab, et enne PS jõustumist antud üksikakti vaidlustamisel ei ole võimalik tunnistada põhiseadusvastaseks üldakti, mis oli vaidlustatud üksikakti andmise aluseks (RKHKm 07.03.1997, 3-3-3-1-97). Sellise üldakti põhiseaduslikkust saab aga hinnata juhul, kui vaidlustatakse üldakti alusel pärast PS jõustumist antud üksikakt (RKHKm 21.02.1997, 3-3-1-4-97).

PARAGRAHV 3

Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimised kuulutab pärast põhiseaduse vastuvõtmist välja Ülemnõukogu, määrates kindlaks valimiste toimumise ajagraafiku. Valimised peavad toimuma hiljemalt 1992. aasta 27. septembril.

Põhiseaduse vastuvõtmise järel valitud Riigikogu esimese koosseisu volitused kehtivad erandina kuni kolm aastat.

Esimeseks istungiks kutsub Riigikogu kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või esimehe asetäitja kümne päeva jooksul, arvates valimistulemuste väljakuulutamisest.

Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või esimehe asetäitja juhhib Riigikogu tegevust kuni Riigikogu esimehe valimiseni.

Töö- ja kodukorra seaduste vastuvõtmiseni on Riigikogu otsustusvõimeline, kui istungil on kohal vähemalt pool koosseisust.

Põhiseaduses tähendab:

poolthäälte enamus – poolt hääletab enam kui vastu;

kahekolmandikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu;

neljaviendikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu;

Riigikogu koosseisu häälteenamus – poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust;

Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust;

Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kolm viendikku Riigikogu koosseisust.

Enne Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimiste väljakuulutamist kehtestab Ülemnõukogu normatiivaktid Vabariigi Presidendi valimise ning Riigikogu liikmete ja Vabariigi Presidendi töötasu ning sotsiaalsete garantiide kohta.

1. Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimised kuulutas Ülemnõukogu välja 09.07.1992 otsusega; valimised määrati 20. septembriks 1992 (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus 09.07.1992 „Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimiste kohta“ – RT 1992, 31, 414). Valimiste ja Riigikogu kokkukutsumise kohta vt PSRS § 1 komm 3.

2. Häälteenamuse mõisteid selgitav PSRS osa ei puuduta ainult PS rakendamist, vaid on püsiva tähtsusega. Tegemist on PS tekstis sisalduvate mõistete legaaldefiniitsioonidega. Ka muudes seadustes (nt KOKS) sisalduvate sarnaste mõistete sisustamisel tuleks tõlgendusabina kasutada § 3 lg 6.

PARAGRAHV 4

Põhiseaduse § 78 punkti 11 ja § 79 kohaldatakse pärast käesoleva paragrahvi alusel valitud Vabariigi Presidendi ametisse astumist.

Põhiseaduse rakendamisel valitakse Vabariigi President erandina üheaegselt Riigikogu valimistega üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel salajase hääletamise teel hääletamisest osavõtnute häälteenamusega neljaks aastaks. Kui ükski kandidaat ei saa üle poole hääletamisest osavõtnute häältest, valib Vabariigi Presidendi Riigikogu kahe enam hääli kogunud kandidaadi hulgast kümne päeva jooksul, arvates Riigikogu kokkuastumisest. Vabariigi Presidendi valimise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus.

Vabariigi Presidendi kandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt kümnel tuhandel hääleõiguslikul Eesti Vabariigi kodanikul.

Isik, kes kandideerib Vabariigi Presidendi ametikohale, ei tohi samaaegselt kandideerida Riigikogusse.

Käesolev paragrahv on tänaseks oma regulatiivse tähenduse minetanud.

PARAGRAHV 5

Põhiseaduse jõustumine ei too iseenesest kaasa seniste riigiorganite töötajate töösuhete lõpetamist.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt tähtaegselt ametisse nimetatud riigikontrolöri, Eesti Panga presidendi, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikmete volitused kestavad nende ametisse nimetamisel määratud tähtaja lõpuni.

Põhiseaduse § 78 punktis 11 loetletud ja käesoleva paragrahvi 2. lõigus nimetatamata ametiisikute kandidaadid esitab Vabariigi President Riigikogule kuuekümne päeva jooksul, arvates ametisse astumise päevast.

PSRS eelnõu 28.05.1992 ajalehes Rahva Hää! avaldatud tekstis on § 5 lg-s 3 kasutatud sõna „nimetamata“. Pärast PS ja PSRS rahvahääletusel vastuvõtmist Riigi Teatajas (RT 1992, 26, 350) avaldatud tekstis on kasutatud sõna „nimetatud“. Viimane variant on küllaltki laialt käibele läinud. Tuleb asuda seisukohale, et Eesti rahvas võttis rahvahääletusel vastu siiski selle PS teksti, mis Rahva Hääles rahvahääletuse jaoks avaldati. Seda kinnitab ka Riigi Teataja toimetuse 1994. a välja antud PS koos PSRS-ga, millele lisatud märkuses palutakse 06.07.1992 Riigi Teatajas nr 26 avaldatud PS ja PSRS esialgne tekst kasutusel kõrvaldada tekstis esinevate üksikute redaktsiooniliste ebatäpsuste tõttu. Lisaks eelnevale on sõna „nimetamata“ § 5 lg-s 3 ka sisuliselt loogilisem.

PARAGRAHV 6

Kuni 2000. aasta 31. detsembrini peab Vabariigi Presidendi ametikohale, Riigikogusse või kohaliku omavalitsuse volikogusse kandideerija, samuti isik, kes taotleb peaministri, ministri, Riigikohtu esimehe, Riigikohtu liikme, kohtuniku, õiguskantsleri, riigikontrolöri, Eesti Panga presidendi, kaitseväe juhataja või ülemjuhataja või mis tahes muud valimise või nimetamise alusel täidetavat ametikohta riigi- või kohaliku omavalitsuse organis, andma kirjaliku süümevande selle kohta, et ta ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest.

Kui kohus tuvastab, et süümevandega kinnitatu ei vasta tõele, kõrvaldatakse kandidaat valimisinimekirjast või tühistatakse tema mandaat või isikut ei nimetata käesoleva paragrahvi 1. lõigus märgitud ametikohale või vabastatakse isik vastavalt ametikohalt.

1. Süümevande tekst ning süümevande andmise kord on kehtestatud SVS-ga, Vabariigi Presidendi valimisel ka VPVS-ga. SVS kohaselt võib iga isik või riigiorgan süümevande kohtus vaidlustada, kui ta esitab kohtule avalduse koos tõenditega süümevandega kinnitatu tõele mittevastavuse kohta. Asi vaadatakse läbi halduskohtumenetluses (RKTKm 14.02.1997, 3-2-1-21-97).

2. Süümevande pidid esitama kõik riigi- või KOV ametisse asunud isikud, süümevannet ei pidanud esitama abiteenistujad.

3. Süümevande esitamise nõue kehtis kuni 31.12.2001. Selle kehtestamine hilisemaks ajaks on võimalik vaid PS-ga või PSRS-ga. Sellisele seisukohale tuleb asuda tulenevalt õiguskindluse põhimõttest, sest piirang on ette nähtud tähtjalisena. Kui normi PS-s ei oleks, siis võiks asuda seisukohale, et süümevannet saab kehtestada ka tähtajatult, kui see on kooskõlas PS §-s 11 väljendatud proportsionaalsuse põhimõttega.

SVS ja VPVS reguleerivad süümevande andmise kohustust siiski jätkuvalt, kuigi SVS viitab seejuures PSRS-st tulenevale nõudele. PS-ga kooskõla tagamiseks tuleb SVS mõista nii, et pärast §-s 6 sätestatud tähtaja möödumist süümevannet anda ei tule. VPVS selline tõlgendus lahkneks keelelis-grammatilisest tõlgendusest, ent on õigustatud PS-ga kooskõllise tõlgendamise reeglina.

4. Vaieldav on, kas pärast nimetatud tähtaega on normatiivne tähendus käesoleva paragrahvi lg-l 2. Kui isik on asunud süümevande andmist eeldavale ametikohale enne 31.12.2001, siis eriti valitud isiku puhul tuleks süümevandega kinnitatu tõele mittevastavuse kindlakstegemisel sellise isiku volitused ennetähtaegselt lõpetada, sest valijad on eeldanud tema süümevande tõele vastavust. Ka ametisse nimetamisel tuleks lähtuda põhimõttest, et süümevandega kinnitatu tõele mittevastavuse korral ei oleks isikut ametisse nimetatud, ning seega tuleks ta sealt vabastada. See ei kehti aga juhul, kui ametnik on asunud pärast 31.12.2001 teisele ametikohale. Neid küsimusi on võimalik seadusega täpsustada.

PARAGRAHV 7

Isik, kes soovib jääda § 6 esimeses lõigus nimetatud ametikohale, mida ta on asunud täitma enne Riigikogu kokkuastumist, peab andma kirjaliku süümevande kolmekümne päeva jooksul Riigikogu kokkuastumisest arvates. Kui isik keeldub süümevannet andmast või kui kohus tuvastab, et süümevandega kinnitatu ei vasta tõele, vabastatakse isik vastavalt ametikohalt.

Süümevande andmise korra kehtestab Ülemnõukogu enne Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimiste väljakuulutamist.

Vt PSRS § 6 komm-d.

PARAGRAHV 8

Põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul on Riigikogul õigus teha põhiseaduses muudatusi kiireloomulisena Riigikogu 2/3 hääle-enamusega. Otsus põhiseaduse muutmise eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võetakse vastu poolthääle enamusega.

Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul ka rahvaalgatuse korras vähemalt kümnel tuhandel valimisõiguslikul kodanikul. Rahvaalgatuse korras esitatud põhiseaduse muudatuse ettepanek võetakse Riigikogu päevakorda kiireloomulisena ja lahendatakse käesoleva paragrahvi 1. lõigus sätestatud korras.

1. PS muutmise lihtsustatud menetluse eesmärk PS kehtivuse esimese kolme aasta jooksul oli võimaldada PS võimalike riigi toimimist takistavate ebakõlade kõrvaldamist. Tegelikult PS lihtsustatud korras ei muudetud.
2. Rahvaalgatuse korda täpsustavat seadust vastu ei võetud. Rahvaalgatuse korras PS muutmise algatusi siiski ette võeti (vt A. Leps. Eesti põhiseaduse muutmisest. – Akadeemia 1999, nr 3, lk 451–476).

PARAGRAHV 9

Käesolev seadus on koos põhiseadusega vastu võetud rahvahääletusel 1992. aasta 28. juunil. Seadus jõustub üheaegselt põhiseadusega.

Põhiseaduse rakendamise seadust saab muuta põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras.

PSRS jõustumise kohta vt PSRS § 1 komm 2.

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUS

1. 28.11.1995 esitas Eesti Vabariik taotluse ühinemiseks EL-ga, tuginedes Riigikogus sama aasta augustis ühehäälselt heaks kiidetud Eesti ja EL liikmesriikide vahelisele Euroopa lepingule. 1996. a moodustas Vabariigi Valitsus PS juriidilise ekspertiisi komisjoni, mille üks ülesandeid oli välja selgitada, kas EL-ga ühinemiseks on vaja muuta Eesti PS. Komisjon jõudis järeldusele, et EL-ga ühinemine on võimalik vaid juhul, kui PS eelnevalt muudetakse (PSTS saamisloost vt lähemalt J. Laffranque. Piik Eesti õigusmaastikule Põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2007, nr 8, lk 523–536 (lk 524–525)).

2. Komisjoni nõustanud välisekspertid andsid EL-ga ühinemist võimaldavate PS muudatuste tegemiseks põhimõtteliselt erinevaid nõuandeid. Analüüsinud EL liikmesriikide kogemust, tegi McKenna & Co (Suurbritannia) eksperdiarvamuste enamiku ühisnimetajaks oleva järelduse, mille kohaselt EL õiguse ülimuslikkuse doktriin toob kaasa olulisima riigiõigusliku muudatuse, mille kajastamine PS-s on möödapääsmatu. Võimalik on piirduda üldmuudatusega või muuta kõiki paragrahve, mille sisu EL-ga ühinemine mõjutab. McKenna & Co märkis sellistena ära §-d 1, 3, 15, 28–32, 34, 36, 44, 48, 57–59, 65, 78, 87, 102, 106, 120, 123 ja 152. J. P. Gardner (Suurbritannia) ja L. Lopez Guerra (Hispaania) töid PS muutmise vajaduse põhjendusena välja suveräänsuse põhimõttega seotud probleemid, sh EL õiguse ülimuslikkuse, mille lahendamiseks pidasid nad piisavaks üldmuudatust. M. Niemivuo (Soome) aga ei pidanud PS I ptk muutmist vajalikuks, kuivõrd EL-ga ühinemine ei muuda Eesti kui iseseisva ja sõltumatu riigi staatust. G. Carcassonne (Prantsusmaa) esitas Prantsuse ja Austria õigusest inspireeritud ettepaneku lisada PS-le eraldiseisev peatükk, mis lahendaks EL õiguse ülimuslikkuse probleemi ja koondaks muud olulisemad muudatused. H. Beemelmans (Holland) soovitas sätestada PS-s põhimõtte, mille järgi oleks Eestil võimalik minna kaasa järgnevate EL arenguetappidega vajaduseta PS muuta. Samuti pidas ta vajalikuks sätestada PS-s EL kodanike passiivne valimisõigus KOV volikogu valimisel ning täiendada PS § 111 võimalusega kanda Eesti Panga volitusi üle Euroopa Keskpangale.

3. PS juriidilise ekspertiisi komisjon sõnastas 1998. a oma tegevuse aruandes kaks PS muudatusettepanekut:

- 1) täiendada PS § 1 lg-ga 3 järgmises sõnastuses: „Eesti võib liituda rahvahääletuse alusel Euroopa Liiduga põhiseaduse §-s 123¹ ettenähtud tingimustel“;

- 2) täiendada IX ptk §-ga 123¹ järgmises sõnastuses: „Eesti võib vastastikkuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei ole vastuolus põhiseaduse preambulis sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtete ja ülesannetega. Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab osalemisel Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse seadusega.“

Õiguskirjanduses pakuti PS muutmiseks välja veel mõned variandid (vt A. Albi. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. – *Juridica* 2001, nr 9, lk 603–615; R. Maruste ja A. Albi. Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. – *Juridica* 2003, nr 1, lk 3–7). Neis variantides käsitati EL supranatsionaalse organisatsioonina ning lähtuti jagatud, ühiselt teostatava või ülekantud suveräänsuse kontseptsioonist. Tegemist oli PSTS-st laiemate üldmuudatustega, millest enamik nägi ette muudatusi väljaspool PS I ptk ja andis võimaluse minna EL arengutega kaasa edaspidiste PS muudatusteta.

4. PS muudatuste ettevalmistamisega hakati tõsiselt tegelema alles 2002. a, mil moodustati vastav Riigikogu fraktsioonide ja ekspertide töörühm. Arutati kahte erineva sisu ja mahuga lähenemisviisi: põhjalikku PS teksti muutmist, mille käigus kirjutatakse riigiõigusliku taustsüsteemi muutus teemade kaupa üksikasjalikult lahti, ning PS üldmuudatust, s.o PS muutmist ühe üldise paragrahvi või peatükiga, mis üksikuid paragrahve sõnaliselt muutmata võimaldaks kasutada EL liikme õigusi ja täita kohustusi. PS üldmuudatuse võimalustena kaaluti PS-i EL sätte või peatüki lisamist ning PS muutmist Eesti ja EL õiguse suhet määrava eraldiseisva PS üldsätete tasandil oleva PS täienduse kaudu.

5. PS üksikute sätete muutmise eeliseks on muudatuste selgus ja ülevaatlikkus, puuduseks aga see, et mõni vajalik muudatus võib jääda küllaldaselt läbi mõtlemata või hoopis tegemata, ohustades nõnda PS süsteemsust. Ühtki sobivat PS üksikasjaliku muutmise eelnõu ei olnud 2002. aastaks välja töötatud. Mahukate muudatuste mõne kuuga kokkuleppimine olnuks aga ebatõenäoline: mida rohkem on eelnõus valikuvõimalusi, seda rohkem kulub aega ja seda raskem on saavutada piisavat konsensust Riigikogus ja juristide hulgas.

6. Üldmuudatuse puhul ei reguleerita kõiki muutusi põhiseaduslike institutsioonide pädevuses ja töökorras ning isikute õigustes ja kohustustes PS tasandil. Need küsimused tuleb sel juhul reguleerida seadustes. PS muutmisel eraldiseisva seadusega peeti eeliseks seda, et täiendus hõlmab kõiki EL-ga ühinemisel tekkivaid konstitutsioonilisi küsimusi ja vajadus võimalikke vigu hiljem parandada jääb ära, samuti välistas selline valik teiste teemade lisamise PSTS eelnõusse. Sellises eelnõus oli võimalik piirduda vaid kõige olulisema, mitmeid teisi küsimusi hõlmava EL õiguse ülimuslikkuse teema lahendamisega. Üldmuudatuse puudus on see, et õiguse subjektidele ei pruugi alati olla selge, mis põhikorras tegelikult muutub – millised õigused ja kohustused tekivad Eesti riigil ja millised inimesel. Samas tuleb märkida, et kõiki või ka olulisemaid EL-ga ühinemisest tulenevaid mõjusid ei ole võimalik ega vajalik PS tekstis kajastada, parem lahendus on viide ühinemislepingule (termineid „liitumisleping“ ja „ühinemisleping“ kasutatakse järgnevalt sünonüümidena, PSTS kasutab terminit „liitumisleping“).

7. Eesti 1920. ja 1937. a PS § 1 sätestas, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik. Kehtiva PS avaparagrahv sisaldab ka teist lõiget, mille järgi Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu. Seda, et tegemist on tähendusliku lisandusega, kinnitavad Põhiseaduse Assamblee arutelud ja PS juriidilise ekspertiisi komisjoni analüüs (vt ka PS § 1 komm-d).

8. Olulisim suveräänsuse aspekt, mis EL-ga ühinemisel muutus, sisaldub PS § 3 lg-s 1, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. EL-i kuulumisel tuleb riigivõimu teostada ka EL määruste ja teiste vahetult kohaldatavate EL õigusaktide täitmiseks ning seda ELK praktika järgi isegi juhul, kui EL õigusakt on PS-ga vastuolus. Järelikult oli PS § 3 lg-s 1 sätestatud põhimõtte muutmine EL-ga ühinemise eeltingimus. See määras ka PS muutmise viisi: vastavalt PS §-le 162 saab PS I ptk muuta vaid rahvahääletusel. Selle põhjal võttis Eesti rahvas 14.09.2003 rahvahääletusel PS § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu PSTS.

14.09.2003 rahvahääletusel võttis Eesti rahvas PS § 162 alusel vastu PSTS

9. Riigikogu 74 liiget algatas 16.05.2002 PSTS eelnõu. PSTS pani PS § 163 lg 2 ja § 164 alusel rahvahääletusele Riigikogu IX koosseis (18.12.2002, nr 1067 SE ja 1251 OE), rahvahääletuse aeg määrati Riigikogu X koosseisu volituste ajale. Seega ei oleks PSTS rahva toetuseta jäämine põhjustanud Riigikogu erakorralisi valimisi. Riigikogu 18.12.2002 otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ võeti vastu PS §-de 105, 162, 163, 164 ja 167 ning tollal kehtinud RaHS § 30 lg 1 ja RKKS § 155² alusel. Riigikogu otsusel kanti hääletamisedele PSTS tekst ja küsimus: „Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?“ ning lahtrid vastusevariantidega „jah“ ja „ei“.

10. Riigikogu IX koosseisu menetluses oli ka EL-ga ühinemiseks eraldi rahvahääletuse korraldamise eelnõu (nr 1214 OE), mis võeti menetlusest tagasi enne täiskogus arutamist. Tagasivõtmise põhjuseks oli tõenäoliselt asjaolu, et PS § 106 lg 1 kohaselt ei saa välislepingu ratifitseerimise küsimust rahvahääletusele panna (vt ka PS § 106 komm-d).

11. Vastavalt PS § 106 lg-le 1 ei saa välislepingute ratifitseerimise ega denonsseerimise küsimusi rahvahääletusele panna ei seaduseelnõu ega muu riigielu küsimuse vormis. Küsimuses, kas nimetatud paragrahv hõlmab ka rahvusvaheliste organisatsioonidega, sh EL-ga liitumise üle otsustamist, ei olda õiguskirjanduses üksmeel (vt kaudselt selle kohta J. Laffranque. Eesti Põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. – Juridica 2003, nr 3, lk 180–190 (lk 181–182)). Ühe seisukoha järgi välistas PS § 106 rahvahääletuse korraldamise EL-ga ühinemise küsimuses. Selle seisukoha järgi oli 14.09.2003 rahvahääletuse näol tegemist üksnes PS muutmise seaduse eelnõu, mitte muu riigielu küsimuse rahvahääletusega. Teise seisukoha pooldajad leiavad, et EL-ga ühinemist ei saa käsitada vaid välislepingu ratifitseerimisena, mis välistaks rahvahääletuse võimaluse, kuna tegemist on äärmiselt olulise riigielulise valikuga. Juriidiliselt võib tunduda probleemivabam käsitleda toimunud rahvahääletust üksnes kui referendumit põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu üle. Samas

tuntakse 14.09.2003 toimunud rahvahääletust pigem kui EL-ga ühinemise rahvahääletust (rahhvahääletuse tähenduse kohta vt ka järgnevad komm-d).

12. 14.09.2003 rahvahääletusel „Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ osales 64% hääleõiguslikest kodanikest. PSTS vastuvõtmise poolt hääletas neist 66,8% ja vastu 33,2%. Kehtetuid hääletamissedeleid oli alla poole protsendi, märgatavalt vähem kui Riigikogu valimistel.

PSTS õiguslik olemus

Põhiseaduse I ja XV peatükiga võrdne asend normihierarhias

13. PSTS preambulis märgitud PS § 162 viitab PS I peatükki muutva ja üldsätete tasandil oleva PS täienduse hilisema muutmise ainsale võimalusele – rahvahääletusele (vt ka PS § 162 komm-d).

14. Õigusteoreetiliselt on PS täiendamine eraldiseisva seadusega, tegemata PS tekstis muudatusi, samuti PS muutmine. PS teksti tuleb lugeda alati koos PSTS-ga ja PS tekstist kohaldatakse üksnes seda osa, mis ei ole PS täiendustega vastuolus. PSTS kehtetuks tunnistamisel taastuks taoliselt PS täiendamise muudetud normide muutmiseelne sisu.

PSTS on tähistatud ka terminiga „PS kolmas akt“, teise aktina käsitatakse sel juhul PSRS, mille mõned sätted evivad ajaliselt piiramata regulatiivset tähendust (vt lähemalt C. Ginter. Application of Principles of European Law in the Supreme Court of Estonia. Tartu Ülikooli Kirjastus 2008, lk 7, 8, 43 ja tervikuna alapeatükk 3.2).

PSTS kui põhiseaduse muutunud sisuga paragrahvides kajastamata muudatus

15. PSTS § 2 järgi kohaldatakse PS, arvestades ühinemislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Sisuliselt tähendab see PS olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta EL õigusele (vt riigikohtunik J. Laffranque'i eriarvamus RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, millega on ühinenud riigikohtunikud T. Anton, P. Jerofejev, H. Kiris, I. Koolmeister ja H. Salmann).

16. Selgitamaks välja, missugune osa PS-st on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koostöös Eesti jaoks ühinemislepingu kaudu siduvaks muutunud EL õigusega. Kohaldada saab seda osa PS-st, mis on EL õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida EL õigus ei reguleeri. EL ainupädevuses või EL-ga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, RKPJK 11.05.2006 seisukoha järgi ka PS vastuolu korral EL õigusega EL õigust (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06). RKPJK ei ole käesoleva kommentaari koostamise ajaks käsitlenud EL õiguse ülimuslikkuse põhimõtet piirava PSTS § 1 tähendust (vt riigikohtunike V. Kõve ja E. Kergandbergi eriarvamusi 11.05.2006, 3-4-1-3-06-e1 ja 3-4-1-3-06-e2), kuivõrd Riigikohtu hinnangul ei ole seniste kaasuste asjaolud seda nõudnud.

17. PSTS §-s 1 sisalduva nn kaitseklausli tähenduse küsimus on lahendamata, PSTS ettevalmistamise ajal leiti osaliselt, et EL liikmena tuleb faktiliselt täita EL liikme kohustusi,

sh kohaldada EL õigust ka siis, kui see on vastuolus PS-ga, või EL-st lahkuda. See tähendab, et puudub tegelik võimalus olla EL liige, ent mitte täita EL liikme kohustusi, vältides samas negatiivseid tagajärgi. Seetõttu saab EL õiguse ülimuslikkuse doktriinist kõrvalekaldumine olla ülimalt erandlik ja ilmselt EL-st lahkumisega päädiv samm, kusjuures pelgast lahkumise menetluse algatamisest ei piisa.

Sellisele sirgjoonelisele pragmatismile vastandub lähenemine, et vastupidi, tegelikult on võimalik ja vajalik rõhutada suhetes EL-ga liikmesriike kui EL pädevuse allikat, mistõttu tuleb ette näha avar võimalus tõstatada probleem aluslepingute ja teisese õiguse kooskõlast PS-ga, ning seda võimalust praktikas ka kasutada ja mitte minna liigselt kaasa EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttega.

Nimetatud seisukoht järgib mõnedes teistes EL liikmesriikides – näiteks Poolas ja teatud ulatuses ka Saksamaal – konstitutsioonikohtute poolt väljendatud seisukohti, mille kohaselt PS-dest tulenevad teatud piirid ja kontrolli võimalused EL õiguse (ja vastavalt selle ülimuslikkuse põhimõtte) tõlgendamiste suhtes. EL liikmesriigid on endiselt „lepingute isandad“ ja see tähendab ka seda, et neil peab säilima viimase instantsi – kas või hüpoteetiline – kontrolli võimalus selle üle, kuidas EL õigust ning selle ülimuslikkust praktikas tõlgendatakse. Lõppastmes on ülimuslikud PS aluspõhimõtted, millest lähtudes ja mida järgides on toimunud ka Eesti liitumine EL-ga. Kuna EL õiguslik iseloom on teooriaski osaliselt vaieldav, on teatud pragmaatiline pluralism – situatsioon, kus ülimuslikkust nõudlevad endale korraga ja konkureeriva legitiimsusega nii EL õigus kui PS alusnormid – aktsepteeritav.

Õigusteoreetiliste eri seisukohtade ühisosa on selles, et Eesti ei tohi ratifitseerida välislepinguid, sh EL aluslepingute muudatusi, mis on vastuolus PS-ga (sh PSTS ja selles sisalduva kaitseklausliga).

Praeguseks on seisukohad lähenenud ka teises vaidlusküsimuses: kuivõrd on lubatav põhiseaduslikkuse järelevalve EL õigusega seotud Eesti õigustloovate aktide üle ja kas juhul, kui mõni EL teisese õiguse norm on vastuolus PS aluspõhimõtetega, tuleb seda esmalt kohaldada või jätta see kohaldamata.

EL õiguse ülimuslikkuse doktriini selge tunnistamise korral tuleks EL õigusega kooskõlas olevate EL õigust ülevõtivate Eesti seaduste ja määruste põhiseaduslikkuse järelevalvet üldiselt eitada (nõnda ka RKPJKo 26.06.2008, 3-4-1-5-08). Osutatud otsuse kriitikud leiavad, et Riigikohus ei oleks pidanud põhiseaduslikkuse järelevalve võimalust nii selgelt eitama ja oleks pidanud eraldi käsitlema põhiseaduslikkuse järelevalve võimalust juhul, kui EL teisene õigus ja seda ülevõtavad Eesti õigustloovad aktid on vastuolus PS aluspõhimõtetega, samuti hoiduma EL õiguse ülimuslikkuse sõnaselgest tunnustamisest.

Praktikas on selge, et juhul, kui Eesti ei täida EL liikme kohustusi, tuleb alustada läbiarääkimisi EL-st lahkumiseks või saavutada poliitiline lahendus, mis võimaldab Eestil EL liikme kohustuse negatiivsete tagajärgedeta (sh trahvita) täitmata jätta.

PSTS tähendab küll EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttelist tunnustamist, kuid seda siiski teatud piirangutega, mida väljendabki PSTS kaitseklausel. Näiteks tähendab PS aluspõhimõtete prioriteet seda, et riiklik suveräänsus kui üks PS aluspõhimõtteid pole ka EL liikmesuse tingimustes minetatud. Seega näiteks samsammuline sisenemine selgelt föderalistlikusse EL-i poleks kehtiva PS-ga kaetud ning vajaks PS muutmist rahvahääletuse teel, millele on viidanud ka Riigikohus (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223). Seda nõuet on tehniliselt lihtne täita juhul, kui EL föderaliseerumine lepatakse EL liikmesriikide vahel

kokku rahvusvaheliste lepingute vormis. Tundub küll, et lähiajal EL aluseks olevate lepingute (EL leping (ELL), EL toimimise leping (ELTL)) ehk nn aluslepingute muutmist küll pigem aset ei leia. Kui EL liikmesriikide iseotsustusõiguse senisest oluliselt ulatuslikum piiramine tuleneb EL teisese õigusest, st aluslepinguid ei muudeta ja välislepinguid ei sõlmita, on olukord keerulisem. PS-ga (sh PSTS ja selle kaudu PS aluspõhimõtetega) vastuolus olevate EL teisese õiguse aktide kohaldamise kohta vt eelöeldut. Praktikast tuleb analüüsida ka EL teisese õiguse kavandite PS-le vastavust ja taotleda vastuolu korral nende kavandite muutmist (vt ka PSTS § 1 kamm 19 alapunkt 2)). Juba kehtiva teisese õiguse puhul on võimalik ka pöörduda EL kohtusse, et kontrollida teisese õiguse vastavust esmasele õigusele ja taotleda vastuolu korral teisese õiguse kehtetuks tunnistamist.

18. Rahvahääletuse ajal ei sisaldanud EL aluslepingud otsesõnu võimalust EL-st lahkuda. Teisisõnu puudus EL õiguse poolelt tõhus võimalus täita PSTS §-st 1 tulenevat kohustust püsiva vastuolu korral PS aluspõhimõtetega EL-st lahkuda. Lahkumisel tulnuks kohaldada Viini konventsioonist tulenevaid piiratud aluseid ja ühepoolse avalduse alusel lahkumise võimalus sisuliselt puudus. Lissaboni lepinguga nimetatud lünk täideti ja ELL art-ga 50 loodi võimalus, mille kohaselt iga liikmesriik võib otsustada vastavalt oma PS-st tulenevatele nõuetele liidust välja astuda. Selleks tuleb esitada ühepoolne avaldus Euroopa Ülemkogule, millele järgneb kuni kaheaastane läbirääkimiste periood. Läbirääkimiste ebaõnnestumisel lõpeb aluslepingute kohaldamine asjaomase liikmesriigi suhtes kahe aasta möödumisel avalduse esitamisest. 23.06.2016 toimus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigis rahvahääletus EL liikmesuse üle, milles küsiti: „Kas Suurbritannia peaks jääma Euroopa Liidu liikmeks või lahkuma Euroopa Liidust?“ Enamik pooldas EL-st lahkumist. Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik astus EL-st välja 31.01.2020. Üleminekuperiood, mille käigus soovitakse kokku leppida tulevased suhted EL ja Ühendkuningriigi vahel, lõppeb 31.12.2020.

PARAGRAHV 1

Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

PSTS kui luba ühinemiseks Euroopa Liiduga ja Euroopa Liitu kuulumise tingimuste seadmine

1. Käesolevas paragrahvis reguleeritakse Eesti kuulumist EL-i ja esitatakse sellele tingimus – lähtuda samal ajal Eesti PS aluspõhimõtetest. Seda paragrahvi võib vaadelda nii volitusena astuda EL-i ja ratifitseerida liitumisleping kui nn kaitseklauslina, mis kehtestab tingimuse, et Eesti Vabariik võib kuuluda EL-i, sh täita EL liikme kohustusi ja kasutada õigusi, austades Eesti Vabariigi PS aluspõhimõtteid.

2. Konstruktsiooni „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu“ kasutati „Euroopa Liitu astumise“ või „Euroopa Liiduga ühinemise“ asemel seepärast, et oluline ei olnud mitte ainult EL-i astumise moment, vaid ka see, et Eesti, juba kuuludes EL-i, lähtuks Eesti Vabariigi PS aluspõhi-

mõtetest (PSTS § 1) ja EL-i kuulumisel kohaldataks PS, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi (PSTS § 2).

PSTS sätted said sellest tulenevalt pikema ea ja tähenduse, kui pelgalt EL-i astumise lubamine ja fikseerimine seda oleks andnud. Riigikohtu seisukoha järgi tuleb PSTS § 1 käsitada nii volitusena ratifitseerida EL-ga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse EL-i. Seda siiski tingimusel, et EL aluslepingu muutmine või uus alusleping on PS-ga kooskõlas. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga EL aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel tulenevalt PS §-st 123 eraldi läbi arutama ja otsustama, kas EL aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama EL lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise EL-le, seega ka PS põhimõtete PS ja PSTS-ga lubatust ulatuslikuma riive. Kui selgub, et EL uus alusleping või aluslepingu muutmine on PS-ga vastuolus, tuleb lepingu ratifitseerimisest loobuda või muuta PSTS. PSTS saab muuta (ning PS muuta PSTS-ga reguleeritud küsimustes) vaid rahvahääletusel.

PSTS kui volitus ratifitseerida liitumisleping

3. PSTS heakskiitmisega andis rahvas PSTS §-ga 1 („Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu“) selge põhimõttelise loa ühineda EL-ga. PSTS-i lülitatuna hajutas see paragrahv kahtlused, kas Eesti võis sõlmida liitumislepingu. Nimelt keelab PS § 123 lg 1 sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus PS-ga. Selles kontekstis on PSTS § 1 peetud ka erinormiks PS § 123 lg 1 suhtes (vt lähemalt ka A. Albi, Samo Bardutzky (toim). *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law, The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law*. Springer Open, lk 890 jj).

4. PSTS vastuvõtmine 14.09.2003 ja jõustumine 06.01.2004 võimaldas Riigikogul ratifitseerida Eesti EL-ga ühinemise lepingu, mis oli alla kirjutatud juba 16.04.2003 Ateenas. Lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (EL liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta EL-ga (vastavalt kas ühinemisleping või liitumisleping) ratifitseerimise seadus võeti Riigikogus vastu 21.01.2004, kuulutati Vabariigi Presidendi poolt välja 09.02.2004 ja jõustus 22.03.2004.

5. EL on loodud rahvusvaheliste lepingutega, nendega ühinemine toimub seega samuti välislepingu vormis. Hilisemad, EL aluseks olevaid lepinguid muutvad lepingud, mis on vastu võetud ajal, mil Eesti juba kuulus EL-i, kujutavad endast välislepinguid, mis ratifitseeritakse Riigikogus, eeldusel et need on PS-ga kooskõlas (nii Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi tööühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni 24.04.2008 istungil avaldatud ekspertide

seisukohad Lissaboni lepingu ratifitseerimise kohta). Eesti PS-s ei loetleta erinevalt nt liri Vabariigi PS-st nimeliselt EL aluslepinguid ega neid olulises osas muutvaid lepinguid, seepärast ei ole vaja ka iga kord PS täiendada.

6. Ühinemislepingu näol on tegemist ühelt poolt EL liikmesriikide ja teiselt poolt EL-i astuvate riikide vahelise lepinguga, mille ratifitseerimine toimub ühinemislepingu art 2 lg 1 kohaselt vastavalt praeguste ja uute liikmesriikide PS-st tulenevatele nõuetele. Ühinemislepingu näol on tegemist EL esmase õigusega, mis on aluslepingutega hierarhiliselt samal tasemel.

7. Ühinemislepingut vaadeldi kui välislepingut PS § 121 p-de 2, 3, 4 ja 5 tähenduses (vt ühinemislepingu seletuskiri Eestis, art-d 1–3), mis kuulub ratifitseerimisele Riigikogus.

8. Samal ajal ei saanud aga ühinemislepingu kui välislepingu ratifitseerimise seadust panna rahvahääletusele, kuivõrd selle välistab PS § 106. Justiitsministeeriumile esitati enne liitumist ettepanek, et juhul kui EL-ga ühinemine tahetakse otsustada rahvahääletusel, tuleks muuta PS § 106. Seda ei olnud siiski vaja, sest leiti teistsugune lahendus PSTS näol.

9. Kuivõrd PS § 123 sätestab, et Eesti ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus PS-ga, PS aga varem EL-le pädevuste teostamise delegerimist ei lubanud, siis tuli PS eelnevalt täiendada. Viimane pidi toimuma vastavalt PS §-le 162 rahvahääletusel, sest puudutas ka selliseid PS peatükke, mille muutmine on võimalik vaid rahvahääletusel (eelkõige PS I ptk, vt PSTS eelnõu seletuskiri, kus viidatakse §-le 3).

10. Pärast EL-ga ühinemist tuleks PS § 3 mõistes PSTS kaudu käsitada seadustena ka EL õigustloovaid akte (EL määrused, direktiivid, teatud otsused, vt lähemalt ka PSTS § 2 komm-d 9–11). Seejuures on need EL õigustloovad aktid, mis on vahetult kohaldatavad või millel on vahetu õigusmõju, riigisiseste seaduste ja PS suhtes ülimuslikud. PS aluspõhimõtete ja EL õiguse küsimuse kohta vaata PSTS sissejuhatavas osas komm 17 ja PSTS § 1 komm 19. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on juba enne Eesti ühinemist EL-ga (vt RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94) viidanud Euroopa Nõukogu ja EL õiguse üldpõhimõtetele kui Eesti õiguse allikatele (vt PS § 3 komm-d). Samuti peaks PS § 102 kohaldama, lähtudes PSTS-st, st selliselt, et Eesti seadusjõulisi akte võetakse vastu kooskõlas PS-ga ja EL-ga seotud valdkondades ka kooskõlas EL õigusega (vt PS § 102 komm-d).

11. Kindlasti ei kujuta PSTS endast pelgalt luba Eesti ühinemiseks EL-ga, PSTS-l on märksa olulisem tähendus kui olla vaid volitus ratifitseerida liitumisleping. Sama oluline kui võimalus Eestil õiguspäraselt EL-i astuda on see, et PS tuleb EL-i kuulumise kontekstis kohaldada täiendamise seadusest ja selle kaudu EL õigusest lähtuvalt, austades samal ajal PS aluspõhimõtteid. PSTS eelnõu menetlemisel Riigikogus väitis M. Nutt, et tegemist ei ole blankovolitusega järgmisteks lepingumuudatusteks (vt PSTS § 3 komm 3) ja Riigikohtu Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESML) otsuses (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12) on püütud integratsiooni piiritleda (vt PSTS § 2 komm 33).

Põhiseaduse kaitseklausel (aluspõhimõtted)

Põhiseaduse aluspõhimõtete austamine kui Euroopa Liitu kuulumise tingimus

12. Kuni PSTS jõustumiseni ei olnud PS aluspõhimõtete ja PS ülejäänud printsiipide või põhimõtete eristamisel kehtiva õiguse seisukohalt tähendust. Iga autori valida oli, kas neid mõisteid eristada või kasutada sünonüümidena. Õigusnormiks, milles esmakordselt kasutati mõistet „põhiseaduse aluspõhimõtted“, oli PSTS § 1. Seega tingib PSTS § 1 PS aluspõhimõtete eristamise PS muude printsiipide või põhimõtete hulgast. PS printsiipe, mida mõnes Riigikohtu hilisemas lahendis on ehk nimetatud ka PS aluspõhimõteteks, on Riigikohtu praktikas käsitletud küll, kuid mitte kunagi seonduvalt PSTS §-ga 1 ja kuulumisega EL-i.

Põhiseaduse kaitseklausli saamislugu

13. PSTS eelnõu (1067 SE, Riigikogu IX koosseis) algtekstis ja seletuskirjas ei mainitud PS aluspõhimõtteid. Eelnõu § 1 algtekst oli: „Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga“. Ettepanek sõnastada § 1 kehtival kujul tehti eelnõu teiseks lugemiseks.

14. Toonane õiguskantsler A. Jõks tegi pöördumises põhiseaduskomisjoni poole ettepaneku täiendada seaduseelnõu § 1 nn kriisiklausliga: „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, mis vastab inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade.“ Hiljem võeti kriisiklausli asemel kasutusele mõiste „kaitseklausel“, mis on läinud käibele ka õiguskirjanduses.

15. Põhiseaduskomisjon toetas õiguskantsleri ettepanekut selles osas, et PS täienduse tekstis võiks olla kriisiklausel. Küll aga leiti, et ei ole otstarbekas ega mõttekas hakata kordama üle seda, mis PS-s juba öeldud on. Seetõttu otsustati piirduda terminiga „põhiseaduse aluspõhimõtted“. Arutelude tulemusena tegi põhiseaduskomisjon muudatusettepaneku sõnastada PSTS § 1 järgmiselt: „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.“ Riigikogu aktsepteeris seda sõnastust.

Põhiseaduse aluspõhimõtete õiguslik tähendus

16. PSTS § 1 sõnastuse kohaselt on PS aluspõhimõtted siduvad Eestile, mitte EL-le. EL-i enesel on põhikord, mis erineb Eesti põhikorrast. EL põhikord näeb alates Lissaboni lepingu jõustumisest ette vähemalt osa PS aluspõhimõtete austamise kohustuse.

Euroopa Liidu lepingu art 4 lg 2: „Liit austab liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.“ EL lepingu art 4 lg-ga 2 seotult esineb juba kohtupraktikat, mh nt Belgia Konstitutsioonikohtu 28.04.2016 otsus 62/2016, kus analüüsitakse nii Belgia ja EL õiguse suhet kui ka seda, mis on Belgia rahvuslik identiteet, mis seab EL-le võimupädevuste delegeerimise piirid.

Sellise aluspõhimõtte näitena Eesti PS-st võiks tuua „eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade“, mistõttu, juhul kui EL tegevus seaks ohtu meie rahvuse, keele ja kultuuri säilimisele, oleks võimalik argumenteerida, et esineb vastuolu tuumikpõhimõtetega ja rahvuslik identiteet pole austatud.

17. PSTS § 1 sõnastusest saab teha üldise iseloomuga järelduse: Eesti ei saa kuuluda EL-i, sh kohaldada EL õigust, kui see teeb olematuks Eesti PS aluspõhimõtete toimimise või ohustab nende tuuma. Olukord, kus PS aluspõhimõtted formaalselt küll kehtivad, kuid tegelik toime puudub, ei saa olla kooskõlas PSTS §-ga 1.

18. PS aluspõhimõtete õigusliku tähenduse avamiseks EL õiguse vaatenurgast tuleb arvesse võtta ka EL õiguse ja liikmesriigi konstitutsiooni õiguslikku vahekorda. ELK on 17.12.1970 otsuses kohtuasjas C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* leidnud, et liikmesriikide kohtud ei saa ignoreerida Euroopa õiguse norme, viidates põhiõigustele või riigi konstitutsioonilistele põhimõtetele. Järelikult ei saaks EL õigust jätta kohaldamata ka põhjendusega, et see on vastuolus PS aluspõhimõtetega (vt aga allpool PSTS § 2 komm-d 25–27). Teatud uued vaidlusvõimalused loob ELL art 4 lg 2, mille kohaselt „Liit austab liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.“ Sellega seoses vajab vastust küsimus, kas *ultima ratio*’na võib EL õiguse jätta kohaldamata, kui proportsionaalsemate meetmetega pole võimalik saavutada meie PS aluspõhimõtete kaitset.

19. Eeltoodud arvesse võttes võiks PS aluspõhimõtete õigusliku tähenduse esitada järgmiselt.

- 1) Eesti tohtis sõlmida liitumislepingu eeldusel, et see oli kooskõlas PS aluspõhimõtetega. Liitumislepingu kooskõla PS aluspõhimõtetega tuli kontrollida enne lepingu allakirjutamist, lepingu ratifitseerimiseaduse Riigikogus vastuvõtmisel ning ratifitseerimiseaduse väljakuulutamisel.
- 2) Kui ilmneb, et jõus olev leping või EL teisene õigus pole kooskõlas PS-ga, sh mõne PS aluspõhimõttega, ei ole EL õiguse kohaselt lubatud jätta EL õigust kohaldamata põhjendusega, et see pole kooskõlas PS aluspõhimõtetega. PS aluspõhimõtetele sellise tähenduse omistamine oleks vastuolus EL õiguse kohaldamise ülimuslikkuse põhimõttega. PSTS § 1 aga ei luba sellist õigust Eestis kohaldada. Vastuolu PS aluspõhimõtetega tuleb sel juhul püüda kõrvaldada muul viisil, näiteks saavutada EL esmase või teisese õiguse muutmine või astuda liidust välja. Vastuolu kõrvaldamise küsitavaks teeks oleks võtta ilma PS muutmata seisukoht, et see, mida varem loeti PS aluspõhimõtteks, polegi enam PS aluspõhimõte.

Võimalik oleks seevastu EL õigusloova akti eelnõu läbirääkimistel analüüsida teisese õiguse eelnõu vastavust esmasele õigusele ja PS aluspõhimõtetele. Kui teisene õigus on kooskõlas EL aluslepingutega, siis lisab see kindlust ka kooskõla kohta PS aluspõhimõtetega, kuna aluslepingute vastavust PS aluspõhimõtetele on kontrollitud EL aluslepinguid ratifitseerides (vt komm 27). Kui aga EL õigusakti eelnõu pole

vastavuses esmase õigusega, siis tuleks eelnõu seisukohtade kujundamise käigus teha ka analüüs, kas eelnõu vastab PS aluspõhimõtetele ja kui ei vasta, siis saavutada eelnõu menetluse käigus vastavus. Sellist lähenemist toetab see, et analüüsida on olulisem just enne EL teise õiguse lõplikku kehtestamist, selle vastu võtmisel, milles Eesti osaleb, mitte tagantjärele.

- 3) PS aluspõhimõtted on õiguslikult siduvad Eesti riigorganitele, kes on õiguslikult kohustatud järgima PS aluspõhimõtteid.

Kuna Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed (MEP) ei esinda Euroopa Parlamendis mitte Eestit, vaid selle kodanikke, siis ei ole PS aluspõhimõtted (v.a ELL art 4 lg-st 2 tulenevas ulatuses) neile nende ametitegevuses õiguslikult siduvad. (Teisalt võib ka väita, et nad saavad olla MEP-d ainult PS-st tuleneva mandaadi alusel, mistõttu ei tohi nad toetada otsuseid, mis lähevad vastuollu PS aluspõhimõtetega.)

Samal põhjusel pole PS aluspõhimõtted ametitegevuses õiguslikult siduvad ka Euroopa Komisjoni liikmele, ELK kohtunikele ja kohtujuristile, Euroopa Kontrollikoja liikmele ega EKP Nõukogu liikmele. Ülemkogu ja nõukogu Eestit esindavatele liikmetele laienevad kõik PS-st, sh PSTS-st tulenevad kohustused.

Põhiseaduse aluspõhimõtete sisustamine

20. PSTS § 1, seostades Eesti kuulumise EL-i ühemõtteliselt PS aluspõhimõtetega, jätab lahtiseks, mida mõista PS aluspõhimõtete all. Seega kasutab PSTS § 1 määratlemata õigusmõistet. PS aluspõhimõtete loetlemata jätmine PSTS §-s 1 tähendab seda, et PS aluspõhimõtete objektiivselt määratletud suletud kataloogi ei ole. Seetõttu tuleb lähtuda erialakirjanduses ja eksperdiarvamustes välja pakutud PS aluspõhimõtete loetelust, samuti PS aluspõhimõtete praktikas kujunenud loetelust (viimase olemasolu korral).

21. PSTS eelnõu Riigikogus menetlemise materjalidest ei saa teha kaugeleulatuvaid järeldusi PS aluspõhimõtete kataloogi kohta. Eelnõu teisel lugemisel viitas põhiseaduskomisjoni esimees kaasettekandes PS aluspõhimõtete loetelu osas õiguskantsleri seisukohale (vt komm 14). PSTS eelnõu algatajate nimel esinenud M. Nutt vastas PSTS eelnõu teisel lugemisel Riigikogu liikme küsimusele: „Aluspõhimõtted on esiteks need põhimõtted, mis sisalduvad Eesti põhiseaduse preambulis ja I peatükis.“

22. PS aluspõhimõtteid ei loetletud ega mainitudki Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu (645 SE, Riigikogu X koosseis) seletuskirjas, samuti selle eelnõu lugemistel Riigikogus. Küll aga käsitleti PS aluspõhimõtteid aastal 2005 Riigikogu põhiseaduskomisjoni moodustatud Euroopa põhiseaduse lepingu riigioigusliku analüüsi töörühma seisukohtades Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses (töörühma seisukohad). Seaduseelnõu 645 SE seletuskirjas oli üldine viide töörühma seisukohtadele.

23. Töörühma seisukohtade 5. osas kirjutatakse: „Kehtivas õiguses puudub aluspõhimõtte legaaldefinitsioon. Teoreetiliste käsitluste kohaselt on põhiseaduse aluspõhimõtted tuletatavad eeskätt põhiseaduse preambulist, I peatükist „Üldsätted“ ning II peatüki „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ §-dest 10 ja 11. Siitkaudu võib välja tuua järgmise PS aluspõhimõtete avatud kataloogi: rahvasuveräänsus, riigi rajanemine vabadusele, õiglusele

ja õigusele, sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväarikus, sotsiaalriiklus, demokraatia, õigusriiklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ning riigivõimu tegevuse proportsionaalsus.“

24. Samas märgiti: „Põhiseaduse aluspõhimõtted on põhiväärtused, ilma milleta Eesti riik ja selle nimel kehtestatud põhiseadus kaotavad oma olemuse. Põhiseaduse aluspõhimõtted on paljuski universaalse iseloomuga – samadele või sarnastele printsiipidele tuginevad ka kõigi teiste demokraatlike riikide põhikorrad. Siiski ei pea põhiseaduse aluspõhimõtete kindlakstegemisel lähtuma ilmtingimata EPSL-is, Euroopa Liidu senistes aluslepingutes või teiste Euroopa Liidu riikide konstitutsioonides determineeritud väärtustest.“

25. Töörühm asus seisukohale: „Põhiseaduse aluspõhimõtteid saab määratleda suletud kataloogina või avatud kataloogina. Eelistatumaks lähenemiseks tuleb lugeda aluspõhimõtteni jõudmise lähtekohtadest tulenevat avatud kataloogi. Põhiseaduse aluspõhimõtete avatud loetelu tähendab ka seda, et nii aluspõhimõtted kui ka väärtused, millele nad viitavad, võivad aja jooksul muutuda. Kataloogi sulgemine võib osutada nii Eesti (põhiseadus)õiguse kui ka Euroopa Liidu õiguse tulevasi arenguid ning võimalikke tõlgendusi pärssivaks teguriks. Aluspõhimõtete kataloogimine eeldab õigusteauslikku, sotsiaalset ja poliitilist konsensust. Samuti ei pruugi suletud kataloogi kaudu tehtavad otsused – eriti just printsiipide ja väärtuste kollisiooni korral – tagada alati nn õiglasemaid või sotsiaalselt aktsepteeritavaid väärtusotsustusi. Suletud kataloogi koostamise vastu kõneleb ka geneetiline argument: PSTS-i menetledes tegi õiguskantsler ettepaneku kirjutada § 1 sisse mitte mõiste „aluspõhimõtted“, vaid anda aluspõhimõtete loetelu. Eelnõu menetlemise käigus sellest loobuti.“

26. PS aluspõhimõtteid ei loetleta ega isegi mainita ka Lissaboni lepingu, millega muudetakse EL lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse eelnõu (193 SE, Riigikogu XI koosseis) seletuskirjas aastast 2008. Seaduseelnõu teise lugemise materjalidest saab aga teha järelduse, et selle lepingu puhul lähtuti Euroopa põhiseaduse lepingu riigioigusliku analüüsi töörühma seisukohtadest. Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu teisel lugemisel rõhutati korduvalt vajadust luua kontrollimehhanism selleks, et välja selgitada, kas lepingud, millega tulevikus ühinemist arutatakse, vastavad PS aluspõhimõtetele.

27. Kontrollimehhanismi moodustavad lepingule Vabariigi Valitsus (valitsuse esindaja kirjutab lepingule alla), lepingut ratifitseeriv Riigikogu, ratifitseerimisseadust välja kuulutav Vabariigi President ja õiguskantsler.

28. Kindlasti tuleks olla seisukohal, et PS aluspõhimõtted on põhiväärtused, ilma milleta Eesti riik ja PS kaotavad oma olemuse.

29. PS aluspõhimõtete suletud loetelu esitamine ei ole praktiline. Seda juba seepärast, et ka juhul, kui rakendada suletud kataloogi, muutuks see avarate tõlgenduste korral tege-likkuses nähtavasti ikkagi avatud loeteluks. Seega tuleks aktsepteerida PS aluspõhimõtete avatud kataloogi. Avatud loetelu aktsepteerimine ei saa aga tähendada seda, et EL õigusaktide

PS aluspõhimõtetele vastavuse kontrollimisel kasutatakse mõõdupuud (PS aluspõhimõtete avatud loetelu), mille ulatus pole teada ei kontrollijale ega teistele. Ka avatud loetelu aktsepteerimine tähendab seda, et igal üksikul juhtumil kasutatakse kontrollimisel suletud loetelu (määratletud mõõdupuud). Eri lepingute puhul tuleks järjekindlalt kasutada ühte ammen-davat (määratletud) PS aluspõhimõtete nn tuumikkataloogi ning sellise kataloogi kasutamisel endalt küsida, kas sinna tuleks antud kontrolliobjekti puhul veel midagi lisada. EL aluslepinguid muutva lepingu ratifitseerimisseaduse eelnõu seletuskirjas tuleks kindlasti ära näidata need PS aluspõhimõtted, millele vastavust lepingu puhul kontrolliti. Vastupidisel juhul ei tegutseks täitevvõim parlamendi kontrolli all.

30. Seda, milliseid põhimõtteid pidada PS aluspõhimõteteks, pole võimalik abstraktselt lõpuni määratleda. Konsensus aluspõhimõtete miinimumloetelu osas on vajalik. Eesti riigi teket ja hilisemat käekäiku arvestades tuleks PS aluspõhimõteteks pidada printsiipe, nagu eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, Eesti iseseisvus riigina ning PS-ga sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse kindlustamine (vt eespool PSTS § 1 komm 14). PS aluspõhimõtete miinimumloetellu (tuumikusse) peaks kuuluma ka PS muutmise kord, mis on sätestatud PS XV ptk-s ja PSTS §-s 3. PS aluspõhimõtete üks võimalik loetelu on esitatud PS § 10 komm-s.

31. PS aluspõhimõtete loetelu kujundamisel tuleks silmas pidada, et PS aluspõhimõtted PSTS § 1 mõttes on Eesti PS aluspõhimõtted, mitte aga üldaktsepteeritud miinimumstandardid, EL õiguse aluspõhimõtted, EL ja Eesti õiguse põhimõtete ühisosa või arenenud õiguskultuuriga demokraatlikes riikides aktsepteeritud põhimõtete ühisosa. PS aluspõhimõtete kataloogi ja aluspõhimõtete sisu pole ka mõistlik määratleda, ignoreerides nende rakendamisalala. Probleemaatiliseks võib osutada EL-i kuulumise sõltuvusse seadmine sellest, kas EL vastab või ei vasta Eesti PS-st Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tule-tatud demokraatia või õigusriigi nõuetele. Ei saa ju üksüheselt väita, et EL-s toimib just Eesti PS nõuetele vastav võimude lahusus. Samuti toimib EL-s demokraatia teisiti, kui on ette nähtud Eesti PS järgi. Ka vahendi proportsionaalsust EL õiguse kohaldamisel hinnatakse EL huvi kaudu, mitte Eesti PS kaudu.

32. Riigikohus ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses käsitlenud PS aluspõhimõtteid seonduvalt PSTS §-ga 1. Riigikohtu menetluses ei ole olnud kohtuasja, mille lahendamisel olnuks mõõdapääsmatu avada PS aluspõhimõtete õiguslik tähendus ja sisu seonduvalt PSTS §-ga 1. Erandiks ei ole RKPSJKo 08.10.2013, 3-4-1-49-13, milles lahendati Eesti kodanikust kinnipeetava kaebust. Kaebaja väitis, et KOVVS § 5 lg-d 4 ja 6 ning § 27 lg 3 on vastuolus PS aluspõhimõtetega. Riigikohus piirdus kaebaja väitele vastamisel seisukohaga, et PSTS § 1 seostab PS aluspõhimõtted Eesti kuulumisega EL-i, kuid süüdimõistetud ja vanglakaristust kandvate isikute kandideerimisõigus KOV volikogu valimistel ei seostu Eesti kuulumisega EL-i.

33. Küll aga leidis Riigikohus ESM asjas, et euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 163).

PARAGRAHV 2

Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

Põhiseaduse kohaldamine Euroopa Liidu liikmesuse tingimustes

1. PSTS § 2 kommenteerimisel on oluline lahti mõtestada, mis on liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused ning kuidas neist lähtuvalt tuleb kohaldada Eesti õigust eesotsas PS-ga. Samuti hõlmab paragrahv EL õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavusega seotud problemaatikat. PSTS § 1 tähendust ja PS aluspõhimõtete austamise nõuet on käsitletud ka PSTS § 1 komm-des ja tervikuna neid alljärgnevalt ei korrata.

2. PSTS § 2 osas kaaluti PSTS eelnõu ettevalmistamisel erinevaid sõnastusi. Esiteks pakuti välja sõnastus „Euroopa Liitu kuulumisel kasutab Eesti liitumislepingust tulenevaid õigusi ja täidab liitumislepingust tulenevaid kohustusi“. See variant ei öelnud midagi PS kohaldamise kohta. Teiseks kaaluti sõnastust „Eesti võib kasutada liitumislepingust tulenevaid õigusi ning täita kohustusi“. Ka seda ei peetud PS muutmiseks sobivaks, sest PSTS peab reguleerima PS kohaldamist, kuid selline sõnastus PS kohaldamist otsesõnu ei reguleerinuks. Samuti tundus sellegi variandi sõnastus liiga riigikeskne ning sõnastus „võib kasutada õigusi ja täita kohustusi“ eksitav, sest kohustusi tuleb täita. Välistatud pole ka teatud õiguste kasutamise kohustus.

Liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused

3. Liitumisleping (alla kirjutatud 16.04.2003, Eestis ratifitseeritud 21.01.2004, jõustunud 01.05.2004) kehtestab tingimused Eesti ja teiste 01.05.2004 liitunud riikide ühinemiseks EL-ga. See leping on kõigile uutele riikidele ühine, eraldi kahepoolseid lepinguid nt EL ja Eesti, EL ja Läti vahel ei esine. Samuti pole lepingu teiseks pooleks mitte EL, vaid selle liikmesriigid.

4. Liitumislepingule on lisatud akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja EL aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ühinemisakt).

5. Ühinemisaktile on omakorda juurde võetud lisad ja protokollid, mis kõik moodustavad ühinemisakti lahutamatu osa. Ühinemisaktis ja selle lisades väljenduvad konkreetset tingimused ja seetõttu ka mõned erisused uute liikmesriikide vahel, mis seisnevad selles, milliseid üleminekuvaegu millistes valdkondades EL-ga kokku lepiti.

6. Ühinemisaktile on lisatud EL leping, Euroopa ühenduste asutamislepingud ja neid muutvad lepingud (sh ühinemislepingud varasemate ühenduste laienemiste kohta) koos kõikide nimetatud lepingute lisade, protokollide ja deklaratsioonidega liituvate riikide keeltes. Kõik eeltoodud dokumendid on avaldatud RT teises osas mahukate köidetena (viis köidet).

7. Liitumisleping, ühinemisakt ning nende lisad kuuluvad EL esmase õiguse hulka. Viited EL lepingule ning Euroopa ühenduste asutamislepingule koos kõikide nimetatud lepingute lisade, protokollide ja deklaratsioonidega tuleb alates 01.12.2009, mil jõustus Lissaboni leping, lugeda viideteks ELL-le, ELTL-le ning nimetatud lepingute lisadele, protokollidele ja deklaratsioonidele. Alates 01.12.2009 kuulub EL esmase õiguse hulka ka ELPH.

8. Liitumislepingu jõustudes ei kohustunud Eesti EL-ga ühinemise päevast rakendama mitte üksnes EL esmast õigust, vaid kogu EL kehtivat õigustikku (*acquis communautaire*, alates 01.12.2009 *EU acquis*) liitumislepingus kehtestatud ulatuses ja tingimustel. Kehtiva õigustikuna saab vaadelda nii EL teisest õigust (nt määrused, direktiivid, otsused, ka raamotsused, mis elavad edasi, kuigi neid sellisel kujul asutamislepingutes enam ei ole) kui ka ELK praktikat. Liitumislepinguga kokku lepitud erisuste kohaselt (üleminekuajad) ei pidanud Eesti kohe rakendama kogu EL õigustikku, vaid sai seda väikeses osas teha järk-järgult.

9. PSTS eelnõu seletuskiri peab PSTS § 2 puhul oluliseks EL määruste ja direktiividega arvestamist. EL-ga ühinemisel muutusid Eesti seaduste kõrval otsekohaldatavaks ka EL määrused. EL määrust kohaldatakse üldiselt, see on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Määrused avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas (ELT) eesti keeles ja nende reguleerimisala ei saa Eesti seadustega reguleerida. Küll aga on võimalik, et EL määrus näeb ette riigisiseste rakendusaktide vastuvõtmise. Sellisel juhul tuleb EL määruse alusel vastu võtta vajalikud seadusemuudatused või Vabariigi Valitsuse määrused.

10. EL direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. EL direktiivides sisalduvad eesmärgid tuleb saavutada, võttes vastavas valdkonnas vastu Eesti õigusakte. Isikule muutuvad direktiivide põhimõtted kohustuslikuks Eesti õiguse kaudu. Eesti õiguskorda hõlmamata direktiivist võivad õigused või kohustused tekkida erandjuhul (nt kui Eesti ei ole direktiivi õigeaegselt üle võtnud või on seda teinud ebaõigesti, kui direktiiv on oma sisult piisavalt selge, tingimusteta, üheselt võetav, nii isikuliselt kui ka esemeliselt piisavalt täpselt määratletud ja annab üksikisikutele õigusi, mille kohustatud pooleks on avalik võim). Sellisel juhul tehakse õigused ja kohustused kindlaks kohtumenetluses.

11. EL otsus võib olla nii üld- kui üksikakt ja on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele.

12. EL institutsioonide soovitusel ja arvamused ei ole siduvad.

13. EL määrukses, direktiivis või otsuses võib Euroopa Komisjoni volitada vastu võtma delegeeritud õigusakte või rakendusakte (ELTL art-d 290 ja 291). Delegeeritud õigusaktid on oma olemuselt üldkohaldatavad ning nende eesmärk on täiendada või muuta seadusandliku akti mitteolemuslikke osi. Delegeeritud õigusaktiga saab kehtestada eeskirju, mis on osaks alusaktiga määratletud õiguslikust raamistikust. Valdonna olemuslike aspekte delegeeritud õigusaktiga reguleerida ei või. Delegeeritud õigusakti puhul peab seadusandja seadusandlikus aktis sõnastama delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatuse ja kestuse.

EL õigust rakendavad üldjuhul liikmesriigid riigisisese õiguse kaudu. Kui aga liidu õiguse rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, siis antakse rakendusakti vastuvõtmiseks pädevus Euroopa Komisjonile või Euroopa Liidu Nõukogule. Rakendusakt täpsustab seadusandliku akti normatiivset sisu. Rakendusaktiga ei tohi seadusandlikku akti muuta ega täiendada (vt lähemalt ka EKo C-427/12, *Euroopa Komisjon vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, 18.03.2014 ja EKo C-286/14, *Euroopa Parlament vs. Euroopa Komisjon*, 17.03.2016).

14. EL teisese õigusega seoses tekkis küsimus sellest, kas EL teisene õigus oli EL-ga ühinemise päevaks eesti keeles avaldatud. Probleem seisnes selles, et kuigi kirjutatud õigus oli eesti keeles elektrooniliselt avaldatud, olid EL-s õiguslikult siduvad ELT-s avaldatud õigusaktide redaktsioonid eri keeltes (alates 01.07.2013 on ainult elektrooniline ELT õiguslikult siduv, v.a erandjuhud).

Ka Euroopa Kohtu varasem praktika on eesti keeles avaldatud vaid osaliselt. Ühinemisakti art 2 ja ELK praktika kohaselt võisid õigeaegselt ja nõuetekohaselt uue riigi ametlikus keeles avaldamata jäänud EL õigusaktid aga tekitada õigusi ja kohustusi EL uutele liikmesriikidele, sh Eestile. Küsimuse, kas ELT-s liikmesriigi keeles õigeaegselt avaldamata jäänud EL õigus võis tekitada õigusi ja kohustusi ka üksikisikule, lahendas (seoses Tšehhi Vabariigiga) ELK 11.12.2007 otsuses kohtuasjas C-161/06 *Skoma-Lux* ning kordas üle muu hulgas kohtuasjas C-146/11 *Pimix*. Kohus leidis nimetatud kohtuasjades, et ühinemisakti art 58 välistab ELT-s uue liikmesriigi keeles avaldamata jäänud EL õigusnormides sisalduvate kohustuste kohaldamise üksikisikute suhtes vastavas liikmesriigis. Kohaldamise keeld kehtib seejuures ka juhul, kui isikud oleksid saanud tutvuda nende õigusnormidega muude vahendite abil (nt elektrooniliselt). ELK piiras siiski oma otsuses toodud põhimõtte ajalist kehtivust kohtuasjas *Skoma-Lux*, leides et asjaomastel liikmesriikidel puudub EL õigusest tulenevalt kohustus seada küsimuse alla õiguspäraselt avaldamata eeskirjade alusel tehtud haldus- või kohtuotsuseid, kui need on jõustunud vastavalt kohaldatavale riigisisesele õigusele, välja arvatud otsused, mille osas on kohtuasjas *Skoma-Lux* tehtud kohtuotsuse kuupäeva (11.12.2007) seisuga algatatud vaide- või kohtumenetlus. EL õiguse kohaselt on teisiti vaid erandjuhtudel, kui avaldamata eeskirjade alusel on rakendatud (ennekõike karistusliku iseloomuga) halduslikke meetmeid või langetatud kohtuotsuseid, mis kahjustavad põhiõigusi. Viimase kindlakstegemine kuulub neis piirides riigisisese pädeva asutuse kompetentsi (vt ka RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-86-07), kusjuures tuleb täheldada, et küsimus lahenes EL õiguse alusel ning PS § 3 ei puutunud asjasse.

15. Teine küsimus on seotud sellega, kas liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused, mille Eesti üle võttis, hõlmavad ka tulevikus loodavat EL teisest õigust.

EL teisest õigust loovad EL institutsioonid pidevalt ja sellega nõustumist on erinevalt esmasest õigusest võimatu iga kord PS täiendustes kajastada. PSTS § 2 puhul tuleb seega lähtuda sellest, et liitumislepinguga aktsepteerib Eesti EL institutsioonide pädevust vastu võtta EL teisest õigust tingimusel, et see on vastavuses EL esmase õigusega, millega liitumislepingu kaudu on nõustatud.

16. Riigikohus on oma praktikas PSTS olemust, sh PSTS § 2 avanud järgmiselt. Riigi-kohtu halduskolleegium on märkinud, et PSTS määrab Eesti õiguse ja EL õiguse vahelised suhted ühelt poolt Eesti EL-i kuulumise tingimuse – PS aluspõhimõtetest kinnipidamise – ja teiselt poolt EL õiguse ülimuslikkuse ning teatud tingimustel vahetu kohaldatavusega: „Vastavalt PSTS §-le 2 kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Liitumislepinguga võttis Eesti selles lepingus sätestatud tingimustel üle EL-s kehtiva õigustiku (*acquis communautaire*).“ (RKHKm 25.04.2006, 3-3-1-74-05).

17. Hiljem lähtus halduskolleegium taas sellest, et vastavalt PSTS-le kohaldatakse Eesti kuulumisel EL-i Eesti PS ja teisi õigustloovaid akte liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi arvestades, ning lisas, et see põhimõte puudutab ka PS § 113 (maksud) kohaldamist EL õiguse kontekstis (RKHKo 10.05.2006, 3-3-1-66-05). Riigikohus on tuletanud lähtuvalt PSTS §-st 2 Eesti kodaniku põhiõiguse hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel PS III ptk-st (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 40 ja korranud seda RKHKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 17) ning ka leidnud, et liidupõhiõigus puudutab EL kodaniku õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel, mitte õigust esitada populaarkaebust. Seega saab isik ka Euroopa Parlamendi valimise asjades kaebuse esitamisega kaitsta üksnes enda subjektiivseid õigusi, mitte esitada kaebust kandideerida sooviva liidukodaniku või avalike huvide kaitseks (RKPJKo 18.06.2019, 5-19-35/3, p 13).

18. Omaette küsimus, mida seni lähemalt käsitletud ei ole, on see, kas liitumislepingust tulenevad kohustused on samastatavad „EL liikme kohustuste täitmisega“ PSJKS § 7¹ tähenduses. PSJKS § 7¹ võimaldab Riigikogul paluda Riigikohtult seisukohta, kuidas tõlgendada PS koostoimes EL õigusega, kui PS tõlgendamine on otsustava tähtsusega EL liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel. Seost võib siiski jaatada, sest PSJKS § 7¹ redaktsiooni muutva PSJKS ja RKKS muutmise seaduse eelnõu SE 762 (Riigikogu X koosseis) seletuskirjas leitakse, et eelnõu loob aluse PSTS § 2 rakendamiseks praktikas.

19. PSTS § 2 ega PSTS tervikuna ei reguleeri täpsemalt Eesti üksikisikute ega Eesti riigorganite tegevust liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustuste täitmisel. Sätestamata on Eesti riigorganite vahelised suhted, mis tulenevad Eesti liikmesusest EL-s. Need küsimused on tänaseks reguleeritud mitmes Eesti seaduses (VVS, RKKTS, PSJKS; vt § 59 komm-d 9 ja 10 ja § 87 komm 6).

20. PSTS ei käsitle *expressis verbis* EL õiguse ülimuslikkust Eesti õiguse suhtes ega vahetut kohaldatavust Eestile ning Eesti üksikisikutele. Tegemist on siiski EL õiguse oluliste põhimõtetega, mida teatud tingimustel võidakse rakendada. PSTS-st, eeskätt selle §-st 2 on tuletatav eeltoodud kahe olulise EL õiguse aluspõhimõtte rakendatavus Eesti õigusruumis.

Euroopa Liidu õiguse vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse põhimõte

21. EL õiguse vahetu kohaldatavuse põhimõtet käsitles ELK 05.02.1963 otsuses kohtuasjas 26/62 *Van Gend en Loos*. Vahetult liikmesriikide üksikisikutele võivad õigusmõju omada EL aluslepingute (ELL, ELTL) sätted, kindlasti on vahetult kohaldatavad EL määrused ja teatud juhtudel EL direktiivid ja otsused. PSTS eelnõu seletuskiri peab PSTS § 2 puhul oluliseks EL määruste ja direktiividega arvestamist (vt komm-d 9 ja 10).

22. EL õiguse ülimuslikkusele pani ELK aluse 15.07.1964 otsuses kohtuasjas 6/64 *Costa vs. ENEL*. Selle põhimõtte kohaselt on vastuolu korral EL õiguse ja liikmesriigi õiguse vahel valdkonnas ja ulatuses, milles liikmesriigid on oma pädevused EL-le delegerinud, EL õigus-päraselt vastu võetud ja kehtiv õigus ülimuslik liikmesriigi õiguse suhtes, välja arvatud juhul, kui liikmesriigile on kehtestatud üleminekuage või erand.

Lepingutest oli EL õiguse ülimuslikkus kirjas vaid jõustumata jäänud Euroopa põhiseaduse lepingu artiklis I-6. Lissaboni leping on EL õiguse ülimuslikkuse põhimõtte taandanud deklaratsiooni, mille kohaselt järgitakse senist ELK praktikat (deklaratsioon nr 17: deklaratsioon ülimuslikkuse kohta, mis sisaldab EL Nõukogu õigustalituse arvamust EL õiguse ülimuslikkusest nii, nagu seda on väljendanud ELK oma praktikas, ELT C 326, 26.10.2012, lk 346). Vastavalt ELK väljakujunenud praktikale on aluslepingud ja liidu poolt aluslepingute alusel vastu võetud õigusaktid liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud nimetatud kohtupraktikaga kehtestatud tingimustel. Deklaratsioon viitab EL Nõukogu õigustalituse 22.06.2007 arvamusele, mille kohaselt on ELK praktikast tulenevalt EL õiguse ülimuslikkus üks EL õiguse aluspõhimõtteid, ning asjaolu, et aluslepingud seda põhimõtet ei sisalda, ei muuda kuidagi ülimuslikkuse põhimõtte olemasolu ega ELK kehtivat praktikat.

23. ELK praktikas räägitakse EL õiguse kohaldamise, mitte kehtivuse ülimuslikkusest. Kohaldamise ülimuslikkus tähendab, et EL õigusega vastuolus olev liikmesriigi õigus tuleb konkreetset vaidluses kohaldamata jätta (vt ka ühendatud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, *Ministero delle Finanze vs. IN.CO.GE. '90*, [1998] ECR I-6307). ELTL art 258 kohaselt on Euroopa Liidu Komisjonil õigus algatada liikmesriigi vastu menetlus juhul, kui liikmesriik jätab täitmata aluslepingutest tuleneva kohustuse, sealhulgas ei vii oma õigust kooskõlla EL õigusega. See ei tähenda, et selline abstraktne kontrollimenetlus liikmesriigi õiguse üle peaks eksisteerima riigisiselt (RKPJKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05).

24. Abstraktse normikontrolli kontekstis võib olla keeruline mõista seda, kuidas Riigikohus leidis võimaluse hinnata valimisreklaami keelu põhiseaduspärasust kontekstis, mis puudutas europarlamenti valimisi (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, vt lähemalt komm 64) ja kus Riigikohus leidis, et EL õigus ei takistanud Riigikogul poliitilise välireklaami keelustamist ka Euroopa Parlamendi valimiste kampaania ajaks ning kuna EL õigus vaidlusalust valdkonda praegusel ajal ei reguleeri, on selle keelu põhiseaduspärasuse kontrollimine igal juhul Riigikohtu pädevuses (otsuse p 43). Õiguskantsleri pädevuse eitamiseega abstraktse normikontrolli raames Eesti õiguse EL õigusele vastavuse hindamisel on kaasnenud „hädalukorrad“, kus Riigikohus on pidanud tuletama näiteks europarlamenti kandideerimise õiguse Eesti PS-st (vt komm 17). Sama lähenemise tõttu võib tekkida ka oht, et otsused võivad olla EL

õiguse seisukohalt tehtud *ultra vires*, kuivõrd vastava piirangu õiguspärasust peaks hindama EL õiguse viimase tõlgendajana siiski ELK.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et kuivõrd seaduse või õigustloova akti kohaldamata jätmine on halduskohtumenetluses võimalik ainult konkreetse haldusasja lahendamise raames, siis sellest tulenevalt ei kontrolli halduskohus normi võimalikkust vastuolu EL õiguse või PS-ga abstraktselt, vaid ainult seoses konkreetse kaebuse lahendamisega (RKHKo 09.11.2015, 3-3-1-49-15, p 11).

25. Vastavalt Euroopa (Liidu) Kohtu 17.12.1970 otsusele kohtuasjas C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* ei saa EL õigusnormi kehtivust liikmesriigis mõjutada vastuolu liikmesriigi PS-ga. Siiski pole EL liikmesriikide kõrgeimad kohtud ja konstitutsioonikohtud olnud üldjuhul valmis sõnaselgelt tunnistama EL õiguse ülimuslikkust liikmesriikide PS-de suhtes. Nii näiteks heitis Tšehhi konstitutsioonikohus *Holubeci* kohtuasjas sotsiaalkindlustuse skeemide kohta juba 2012. a ELK-le ette selle kohtupraktikat asjas *Landtova* ja seda, et EL ei võtnud arvesse ajaloolist tausta, võrreldes asju, mis on võrreldamatud, ja et ELK ületas selle pädevuse, mida Tšehhi Vabariik talle liitumisel üle andis, piirid. Taani Ülemkohus tegi seda (*Dansk Industri/Taani tööstuse* asjas) 2016. a, lahendades töötaja õigusega seotud probleemi. Mõlemas asjas küsiti ka ELK-lt eelotsust. Need liikmesriikide kohtute lahendid jäid pigem isoleeritud katseteks kuni Saksamaa Föderaalse Põhiseaduskohtu otsuseni 05.05.2020, kus kohus leidis sisuliselt seda, et nii EKP kui ka ELK on oma pädevust ületanud.

26. Riigikohtu üldkogu käsitles EL õiguse ülimuslikkust põgusalt valimisliitude II asjas (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05), märkides järgmist: „Euroopa Liidu õigus on küll ülimuslik Eesti õiguse suhtes, kuid see tähendab Euroopa Kohtu praktikat arvestades kohaldamise ülimuslikkust. [...] Kohaldamise ülimuslikkus tähendab, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetses vaidluses kohaldamata jätta [...].“

27. EL õiguse kohaldamise ülimuslikkusele ja Riigikohtu üldkogu eelnimetatud otsusele on Riigikohus viidanud ka oma hilisemates lahendites (vt nt RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08). Riigikohtu halduskolleegium märkis oma 25.04.2006 määruses, et PSTS-s määratletakse Eesti ja EL suhted ning Eesti EL-i kuulumise tingimused – PS aluspõhimõtetest kinnipidamine ja EL õiguse ülimuslikkus ning teatud tingimustel vahetu kohaldatavus (RKHKm 25.04.2006, 3-3-1-74-05).

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et kuigi liikmesriigi seadusandja on pädev reguleerima kahju hüvitamist nii juhul, kui see on tekitatud riigisisese õiguse rikkumisega, kui ka juhul, mil kahju tekitamisel rikuti EL õigust, peab EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise reguleerimisel liikmesriigi seadusandja aga arvestama liikmesriigi vastutuse kohta käivate EL õiguspõhimõtetega nii, nagu neid on sisustanud oma praktikas Euroopa Kohus. Riigisisese riigivastutusõiguse ja EL õiguspõhimõtete vastuolu korral tuleb liidu õiguse ülimuslikkuse tõttu jätta riigisisene norm või selle vastav osa EL õigusega seotud kahjuasjades kohaldamata (RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12).

Ka on Riigikohus leidnud, et osas, milles Eesti seadus on vastuolus ELTL-ga ja sellele antud tõlgendustega, tuleb haldusorganil ja kohtutel see norm kohaldamata jätta (vt RKHKo 19.12.2019, 3-15-241/62).

28. Riigikohtu halduskolleegium on konkreetses asjades EL määruse vahetut kohaldatavust ja selle ülimuslikkust sisustanud näiteks järgmiselt: „Põllumajandusministri (PMM) 21. aprill 2010. a määruse nr 46 on PMM kehtestanud EL määruste alusel ja rakendamiseks. ELTL art 288 lg 2 järgi on EL määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. EL õiguse ülimuslikkuse tõttu (EKO 6/64, *Costa vs. ENEL*, 15.07.1964) tuleb PMM määrus nr 46 jätta kohaldamata vastuolu korral EL õigusega (HKMS § 158 lg 4).“ (RKHKo 18.12.2014, 3-3-1-77-14, p 12.)

Samuti on Riigikohtu tsiviilkolleegium nt hageja nõude õigusliku aluse määramisel lähtunud otse EL määrusest (määrus ühenduse disainilahenduse kohta) ja leidnud, et ringkonnakohus viitas ekslikult hageja rikkumise lõpetamise nõuete õigusliku alusena VÕS-le (RKTKo 18.03.2020, 2-18-3445/46, p 25).

29. Vastates Riigikogu küsimusele, kas PS § 111 võimaldab seadusega viia Eesti Panga volitused vastavusse euroala liikme keskpanga volitustega, märkis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et EL õigus on ülimuslik ka EPS suhtes. Seega on euroala liikmeks oleku vältel §-s 111 ette nähtud EP ainuõigus emiteerida raha peatunud. RKPJK arvamuses (nimetatakse ka seisukohaks, vt lähemalt komm 42) on öeldud: „Niisiis tuleb Eesti Vabariigi põhiseadust lugeda koos Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusega, kohaldades põhiseadusest üksnes seda osa, mida põhiseaduse täiendamise seadus ei muuda, mis ei ole põhiseaduse täiendustega vastuolus. [...] Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liidu jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust.“ (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06.)

30. Riigikohtu arvamus võib võrreldes teiste EL liikmesriikide kohtute seisukohtadega tunduda selgesõnalisem ja absoluutsem. Teiste riikide ülem- ja konstitutsioonikohtud on EL õiguse ülimuslikkusesse riigi PS ees suhtunud märksa tagasihoidlikumalt ja seda teemat pigem vältinud (vt PSTS § 2 komm 25).

31. Kuigi RKPJK käsitles oma arvamuses EL õiguse ülimuslikkust Eesti õiguse, sealhulgas PS suhtes, ei avanud kohus seejuures PSTS kaitseklauslit ja PS aluspõhimõtteid kui ülimuslikkuse võimalikke piire (vt vastavat kriitikat RKPJK 11.05.2006 arvamusele lisatud eriarvamustes). Riigikohus pole siiani PS aluspõhimõtteid PSTS tähenduses avanud, kuivõrd seniste kaasuste asjaolud ei ole seda Riigikohtu hinnangul nõudnud, st kaasuse lahendus ei ole sõltunud aluspõhimõtete sisustamisest (vt PSTS § 1 komm 32).

32. RKÜK 12.07.2012 nn ESML otsuses leiti, et ESML ei ole EL õigus ega analüüsitud seetõttu ESML vaidlustatud sätte vastavust PSTS-le ega PS aluspõhimõtetele (RKÜKO 12.07.2012, 3-4-1-6-12).

ESML otsusele lisatud riigikohtunike eriarvamustes leiti valdavalt, et Riigikohus oleks pidanud siiski hindama, kas ESML art 4 lg 4 on kooskõlas PS aluspõhimõtetelega PSTS § 1

tähenduses (vt nt T. Tampuu eriarvamus) ja püüti seda ise analüüsida (J. Luige eriarvamus), kritiseeriti seda, et ESML sõlmiti kui rahvusvaheline leping väljaspool EL reegleid (J. Ilvesti eriarvamus) ja jõuti seisukohale, et kuigi Eesti rahvas on andnud küll selge volituse kuuluda EL-i kooskõlas PS aluspõhimõtetega, siis vaevalt oli rahvas kõnealust volitust andes nõus allutama end mis tahes kohustustele, mis tulenevad küll EL asjast, kuid jäävad väljapoole EL õigust (H. Jõksi, O. Järvesaare, E. Kergandbergi, L. Kivi, A. Kulli ja L. Laarmaa eriarvamus) ning et ESML-ga liitumiseks tulnuks korraldada rahvahääletus (J. Ilvesti eriarvamus) / rahvahääletuse teel PS muutmine (T. Tampuu eriarvamus).

33. Kuigi ESML näol ei olnud niisiis tehniliselt tegemist EL õiguse valdkonnaga, ütles siiski ka Riigikohtu üldkogu enamus *obiter dictum*'i korras, et EL õiguse alla kuuluvate aluslepingute muutmise korral oleks vajalik igal juhul eraldi analüüsida, kas 2003. a rahvalt saadud mandaadi piirid võivad hakata saabuma ning PSTS ressursid ammenduma, st kas on vaja korraldada uus rahvahääletus (vt lähemalt komm 94 ja PSTS § 3 komm 7).

Euroopa Liidu õigus ja kohtulik järelevalve

34. Liikmesriigi kohtusüsteemi kujundamine ja menetlusreeglite, sh põhiseaduslikkuse järelevalvemehhanismi kehtestamine on EL liikmesriikide pädevuses. Riigisiseste menetlusreeglite järgi lahendatakse ka EL õigusest tulenevad vaidlused. Järgima peab siiski ELK praktikast tuletatud võrdse kohtlemise ja EL õiguse tõhusa mõjulepääsu (*effet utile* – tõlgitud ka „kasulik mõju“) põhimõtteid (vt nt kahju hüvitamise kohta komm 27).

35. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve võimaldamisel tuleb arvestada nii EL õiguskorra ühtsuse tagamise kui ka liikmesriikide PS-de aluspõhimõtete kaitsmise vajadust.

36. EL õiguse ja kohtuliku järelevalve suhtestamisel on kaks aspekti. Esiteks kerkib üles küsimus Eesti õiguse EL õigusele vastavuse normikontrollist, selle võimalikkusest ja piiridest põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames (sh probleemid seoses EL õigusega vastuolus oleva ja kohaldamata jäetud Eesti õiguse edasikehtimisega). Teiseks on oluline küsimus EL õiguse Eesti õigusele (PS-le) vastavuse põhiseaduslikkuse järelevalvest, selle võimalikkusest ja piiridest (sh EL esmase õiguse (aluslepingute) muudatuste analüüsivõimalused Riigikohtus).

37. Mõlema aspekti puhul on vaja vastata küsimustele, kas, kes ja kuidas niisugust järelevalvet saab teostada: kas on võimalik abstraktne kontroll või konkreetne kontroll või mõlemad (vt komm 24 ja komm 36 jj); kas võimaldada ka preventiivset analüüsi; millised on nendes küsimustes õiguskantsleri, presidendi, kohtute ja KOV volikogu rollid.

38. Lisaks vajavad käsitlemist muudatused, mis seadusandja on EL-ga liitumisest tingituna kohtuliku järelevalve mehhanismi sisse viinud.

Põhiseaduslikkuse järelvalve tõhustamine seoses Eesti kuulumisega Euroopa Liitu

39. Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi tööühm rõhutas oma seisukohades Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise kohta, et seadusandjal on vaja kaaluda täiendavate õiguslike kontrollimehhanismide sisseviimist põhiseaduslikkuse järelvalve süsteemi. Kontrollimehhanismi vajadust toonitati ka Lissaboni lepingu ratifitseerimisel.

40. Mõnes küsimuses on põhiseaduslikkuse järelvalvet seoses Eesti kuulumisega EL-i ka tõhustatud.

41. Esiteks lisati 25.07.2004 jõustunud RVastS ja PSJKS muutmise seadusega põhiseaduslikkuse kohtulikku järelvalvesse seadusandja tegevusetuse (õigustloova akti andmata jätmise) üle otsustamise võimalus (vt nt PSJKS § 2 lg 1 p 1, § 9 lg 1, § 15 lg 1 p 2¹). See muudatus oli ajendatud ELK praktikaga loodud kontseptsioonist, mille kohaselt liikmesriik vastutab EL õiguse õigeaegse ja korrektse üle võtmata jätmise eest (selle tõlgendamisest praktikas vt lähemalt komm 81).

42. Samuti täiendati Riigikohtu pädevust seisukoha andmise võimalusega (vt nt PSJKS § 2 p 2¹, § 3 lg 2¹, § 7¹, § 8 lg 1¹, § 10 lg 1 p 4¹, § 15 lg 1 p 5¹, § 51 lg 4, § 59¹). Nimelt nähakse 23.12.2005 jõustunud PSJKS ja RKKS muutmise seadusega ette võimalus selliste seaduseelnõude eelkontrolliks, mis on vajalikud EL liikme kohustuste täitmiseks. Riigikogu palvel tuleb Riigikohtul selgitada, kuidas tõlgendada PS koostoimes EL õigusega, kui PS tõlgendamine on eelnõu vastuvõtmisel otsustava tähtsusega. Riigikohus on märkinud (vt RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06), et selleks, et PS tõlgendamisel koos EL õigusega oleks eelnõu vastuvõtmisel otsustav tähtsus, peab eelnõu või selle säte otseselt seonduma Riigikogu osutatud PS sätte või põhimõttega. Seejuures ei tohi sellise sätte või põhimõtte tõlgendus olla niigi ilmne. Seisukoha andmine on põhjendatud vaid olukorras, kus PS sätte või põhimõtte tähendus on selle tõlgendamisel koos PSTS ja EL õigusega ebaselge või vaieldav, mistõttu sellega seotud seaduseelnõu menetlemine Riigikogus on raskendatud. Kuigi PSJKS kasutab terminit „seisukoht“, on Riigikohus oma seni ainsa PSJKS § 7¹ alusel antud seisukoha pealkirjastanud kui Riigikohtu arvamuse. Käesolevas teoses on kasutatud mõlemat formuleeringut, lahendile viitamisel (RKPJKa) on lähtutud Riigikohtu enese tähistusest.

43. Mõlemad eelkäsitletud PSJKS muudatused on praktikas leidnud väga tagasihoidlikku kasutamist.

44. Riigikogu võttis 25.01.2006 vastu otsuse „Riigikohtu seisukoha taotlemine Eesti Vabariigi põhiseaduse koostoimes § 111 Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega tõlgendamise asjus“ (813 OE, Riigikogu X koosseis). Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium pidi vastama Riigikogu esitatud küsimusele, kas Eesti Pangal saab euro kasutuselevõtu korral olla Eesti raha emiteerimise ainuõigus ja kuidas vastavat õigust sisaldavat PS sätet koostoimes PSTS ja EL õigusega tõlgendada. Riigikohus leidis, et EL liikmesuse tingimustes tuleb kohaldada EL õigust ning Eesti PS vastava sätte toime peatub (vt ka PS § 111 komm-d).

Järelevalve Eesti õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse üle

45. See kohtuliku järelevalve aspekt puudutab küsimust, kas liikmesriigi õiguskorras peab olema iseseisev õiguskaitsevahend, et kontrollida, kas riigi õigus on kooskõlas EL õigusega.

46. EL õigus seda ette ei kirjuta (vt ka EKo C-253/00, *Muñoz ja Superior Fruiticola*, 17.09.2002). ELK on 13.03.2007 otsuses kohtuasjas C-432/05 *Unibet* märkinud, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte ei nõua, et liikmesriigi õiguskorras oleks iseseisev õiguskaitsevahend, mille peamine eesmärk on kontrollida liikmesriigi õigusnormide vastavust EL õigusele. ELK rõhutas, et õiguskaitsevahendi loomise nõue võib siiski EL õigusest tekkida juhul, „kui vastava liikmesriigi õiguskorra ülesehitusest nähtub, et ei ole ühtegi õiguskaitsevahendit, mis võimaldaks kas või täiendada taotluse põhjal tagada isikute ühenduse (praegu liidu) õigusest tulenevad õigused“. Hilisematest lahenditest vt veel EKo C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH vs. Bundesrepublik Deutschland*, 22.12.2010, p 59, mille kohaselt riigisisese õigusega ei tohi piirata isiku EL õigusest tulenevate õiguste kohtulikku kaitset ja EKo ühendatud kohtuasjades C-128/09–131/09, C-134/09 ja C-135/09, *Antoine Boxus, jt vs. Vallooni piirkond*, 18.10.2011, p-d 49–57, kus ELK kinnitas, et juhul kui akti peale ei ole võimalik esitada sellist laadi ja sellise ulatusega kaebust, siis peab mis tahes riigisisene kohus, kes asja menetleb, oma pädevuse raames kontrollima, kas asjaomane seadusandlik akt vastab EL direktiivis märgitud tingimustele, tegema vajaduse korral sellest tulenevalt oma järeldused ja jätma seadusandliku akti kohaldamata.

47. Riigikohus on kinnitanud, et ELK väljakujunenud praktika järgi on EL õiguse ülimuslikkus kohaldamise, mitte kehtivuse ülimuslikkus (vt komm-d 26 ja 27). „Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 226 (nüüd ELTL art 258) kohaselt on Euroopa Liidu Komisjonil õigus algatada liikmesriigi vastu menetlust juhul, kui liikmesriik jätab täitmata asutamislepingust tuleneva kohustuse, sealhulgas ei vii siseriiklikku õigust kooskõlla EL õigusega. See ei tähenda, et niisugune abstraktne kontrollimenetlus liikmesriigi õiguse üle peaks eksisteerima siseriiklikult.“ (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05.)

48. Vaieldav on, kas sellise aluse puudumine, millele toetudes saaks kohus taotleda analoogiliselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlusega EL õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamist kas siis abstraktse või konkreetse või mõlema normikontrolli raames, toob kaasa isikute EL õigusest tulenevate õiguste ebasoodsama kaitse võrreldes riigisisese õigusest tuleneva õiguskaitsega. Õiguskirjanduses on selles osas esinenud vastakaid seisukohti.

49. Ühelt poolt leitakse, et kehtiv Eesti õigus võimaldab piisavat kaitset olukorras, kus Eesti õigus on EL õigusega vastuolus (J. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? – *Juridica* 2007, nr 3, lk 153).

50. Teiselt poolt tõdetakse, et EL õiguse kohaldamise ülimuslikkus võib jätta lahtiseks vastuolu tõttu kohaldamata jäetud Eesti õiguse edasise saatuse, mis omakorda võib tekitada probleeme õigusselguse ja õiguskindlusega. Kohtul peaks konkreetse normikontrolli raames

võimaldatama Eesti õigus EL õigusega vastuolus olevaks tunnistada otsuse resolutsioonis. Kas seadusandja teeb sellest aga alati vajalikud järeldused? Praegu puudub nimelt võimalus taotleda kohtu teel EL õigusega vastuolus oleva seaduse või määruse kehtetuks tunnistamist (J. Laffranque. Piik Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica*, 2007, nr 8, lk 534–535).

51. Esimest korda jättis Riigikohus kohaldamata EL õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse sätte 2006. a ja siis koguni otsuse resolutsioonis (RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06), hiljem on kohaldamata jätmist veel mõnel korral ette tulnud (vt nt RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-80-08; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-81-08; RKHKo 18.05.2009, 3-3-1-11-09 (osaliselt) ja RKHKo 21.06.2012, 3-3-1-26-12 (ka otsuse resolutsioonis), vt ka juba eespool (komm-d 27 ja 28) käsitlemist leidnud otsused; RKHKo 19.12.2019, 3-15-241/62 ja RKHKo 18.12.2014, 3-3-1-77-14, p 12) ning täiendavalt RKHKo 19.10.2020, 3-18-1747/25 (otsuse resolutsioonis). Erinevus on seisnud selles, kas kohaldamata jätmist saab ületada olemasoleva seadusandluse EL õigusele vastava tõlgendamisega või vajatakse asemele täiesti uut õigusakti.

52. Probleemiks on küsimus sellest, kuhu tõmmata piir, millal on tegemist vastuoluga muutunud PS-ga, millal EL õigusega ning millal need kattuvad.

53. „Vastuolu EL õigusega“ ja „vastuolu PS-ga“ vahele võrdusmärgi tõmbamine ei ole otstarbekas lahendus. See võib olla vajalik vaid väga põhimõttelistes küsimustes (nt põhiõiguste ja vabaduste kaitse valdkonnas, niivõrd kuivõrd EL õigus seda hõlmab). Nii leiti Riigikohtu üldkogu otsusele (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05) lisatud riigikohtunike eriarvamuses (J. Laffranque, ühinenud T. Anton, P. Jerofejev, H. Kiris, I. Koolmeister ja H. Salmann), et õiguskantsler vaidlustas sisuliselt ka EKS vastavuse PSTS kaudu uuenenud sisuga PS-le ning sellele küsimusele tulnuks RKÜK-I põhiseaduslikkuse järelevalve raames vastata, kasutades tõlgendamisel EL õiguses võimaldatud abi kuni vajadusel ELK-lt eelotsuse küsimiseni (vt ka komm 61 ja põhiseaduslikkuse järelevalves eelotsuse küsimisest komm 71).

Samasooliste asjas, kus Riigikohtu üldkogu otsustas tunnistada VMS-i PS-ga vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks, märkis üldkogu põhjendavas osas, et ka EL õigusest võib tuleneda EL kodaniku perekonnaliikme (sh samast soost abikaasa, registreeritud või faktilise partneri) tähtajaline elamisõigus liikmesriigis (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004 direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb EL kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ja ka ELK vastav praktika); kasutades seega EL õigusega vastuolu PS-ga vastuolu põhjendamise toetamiseks, (vt RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on samas leidnud, et tagamaks EL õiguse täiemahuline toime, tuleb vajaduse korral jätta kohaldamata sellega vastuolus olevad riigisisised sätted ning puudub vajadus oodata sätete kõrvaldamist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu, viidates ELK ja enda varasemale praktikale (nt EKO C-378/17, *An Garda Síochána*, 04.12.2018, p 50; RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 31; RKPJKm 24.10.2019, 5-19-29/18, p 43).

54. Vahetegu põhiseaduspärasuse ja EL õigusele vastavuse kontrolli vahel võib paista kunstlikuna, kui kõne all on Eesti sätte kooskõla EL põhiõiguste hartaga. Viimane on osa liidu õigusest ning seega avaldub harta rakendamise tagajärg eeskätt konkreetsetes kohtuasjades: vastuolu korral hartaga ei tunnistata Eesti õigusakti kehtetuks, vaid see jäetakse vaidluses kohaldamata. Teisalt on hartal põhiõigusdokumendina EL õiguses eriline koht. Kui kohus leiab, et EL õiguse kohaldamisalas rikuks Eesti õigusakt mõnd hartas nimetatud põhiõigust, siis tekib paratamatult kahtlus, et see õigusakt rikub ka Eesti PS. Vastuolu tuvastamisel hartaga on kohtul seega vajalik endalt küsida, kas PS ja harta annavad riivatud põhiõigusele erineva ulatusega kaitse. Üks võimalus põhiõigussätete tõlgendamise ühtlustamiseks on sisustada PS harta abil. Riigikohus on niisugust käsitlust julgustanud. Riigikohtu poole pöörduti taotlusega tuvastada seaduse vastuolu nii EIÕK-ga kui hartaga. Kolleegium käsitas taotlust nõnda, et „palutakse hinnata [---] seaduse põhiseaduspärasust, tõlgendades põhiseadust kooskõlas konventsiooni, selle rakenduspraktika ja põhiõiguste hartaga“ (RKPJKm 23.01.2014, 3-4-1-43-13, p 8). Riigikohus on mitte harva toetunud kohtuotsuse põhjendustes mh ka EL põhiõiguste hartale, hilisematest lahenditest vt nt RKKKm 17.11.2017, 1-17-4924/15; RKHKo 21.11.2018, 3-12-1360/131; eelotsuse küsimisel RKKKm 12.11.2018, 1-16-6179/85; RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026/43; PSJ asjas, kuigi mitte otseselt eelotsuse küsimuses, RKPJKm 24.10.2019, 5-19-29/18; RKHKm 17.04.2020, 3-19-1068/39 (vt ka C. Ginter. Application of Principles of European Law in the Supreme Court of Estonia. Tartu Ülikooli Kirjastus 2008, lk 12 jj).

55. Samas on Riigikohus pidanud kaebajatele selgitama ka olukordi, kus on tegemist riigisisese õigusega, mida EL õigus ei reguleeri. Nii on Riigikohus leidnud: „Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 06.11.2001 direktiivi 2001/83/EÜ art 4 lg 3 järgi on jäetud ravimihindade kindlaksmääramine liikmesriikide otsustuspädevusse. Seega on vaidluse puhul Vabariigi Valitsuse määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ning nende rakendamise kord“ üle tegemist vaidlusega siseriikliku õiguse üle. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetega tuleb siin arvestada üksnes niivõrd, et siseriiklikud normid ei diskrimineeriks teiste Euroopa Liidu liikmesriikide ettevõtjaid kohalike ettevõtjatega võrreldes ega kahjustaks Euroopa Liidu õiguse elluviimist. Kuna nimetatud määrusega kehtestatud ravimite juurdehindluse piirmäärad kehtivad kõigile hulgi- ja jaemüüjatele, kes Eestis ravimeid müüvad, siis ettevõtja päritolul põhinevat diskrimineerimist määrusest nr 36 ei nähtu.“ (RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12.)

56. Analoogselt selgitas Riigikohus oma pädevust ja kontrolliulatust paljusid kaebusi analüüsid, mis olid seotud KOVVS §-ga 5 (vt ka PSTS § 1 komm 32). Riigikohus märkis küll PSTS § 2 olemust selgitades, et erand, mis KOVVS § 5 lg-ga 5 on tehtud EL kodanikele, tuleneb ELTL art 22 lg 1 esimesest lausest ning et selle erandi tegemine, mis võimaldab EL liikmesriigi kodanikel teostada avalikku võimu Eesti KOV volikogu liikmena, on Eestile kohustuslik tulenevalt PSTS §-st 2 (RKPJKo 15.10.2013, 3-4-1-47-13, p 19). Samas lisas Riigikohus, et arvestades PS § 123 lg-s 2 ja PSTS §-s 2 sätestatud, käsitleb kolleegium järgnevalt KOVVS § 5 lg 6 kooskõla EL ja rahvusvahelise õigusega (RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 14). KOVVS § 5 lg 6, millega välistatakse vanglakaristust kandvate isikute KOV valimistel kandideerimise õigus, ei ole vastuolus PS, EL ega rahvusvahelise õigusega

(RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 25). ELPH-s reguleerivad valimisõigust art-d 39 ja 40. Need sätted annavad üksnes teise liikmesriigi kodanikule õiguse Euroopa Parlamendi ja kohalikel valimistel kandideerida ning hääletada riigi kodanikega samadel tingimustel. Sätted ei reguleeri sama riigi kodakondsusega kinnipeetavate valimisõigust (RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 15). EIÖK lisaprotokoll nr 1 art 3 sätestab: „Kõrged Lepinguosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.“ Eesti Vabariigis on seadusandjaks Riigikogu. Viidatud säte ei reguleeri KOV valimisi (RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 16).

57. Riigikohus on tõmmanud piire ka EL ja liikmesriigi pädevuste vahel, leides nt, et asjakohase õigusliku regulatsiooni kehtestamine oli liikmesriigi pädevuses ja liikmesriigil ei olnud kohustust rakendada EL õigust (RKHKo 15.10.2018, 3-16-2231/33).

Samuti on Riigikohus selgitanud direktiivist tuleneva kohustuse ja liikmesriigi mänguruumi vahet, märkides näiteks, et RHS vastava sätte aluseks oleva direktiivi regulatsioon võimaldab riigisisises õiguses sätestada dokumentide ja selgituste nõudmise teisiti kui direktiivis, kuid siiski on oluline, et Eesti seaduse rakendamisel lähtutaks direktiivis seatud tingimustest ja et see oleks kooskõlas võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõttega ning ELK vastava praktikaga (RKHKo 20.12.2019, 3-19-1501/203). Samuti on Riigikohus, käsitledes sissesõidukeelu seoseid EL õigusega, leidnud, et riik peab igal üksikul juhul silmas pidama, et ta valiks meetme, lähtudes tegelikust eesmärgist, ning tagatud peab olema nii riigisisese kui ka EL õigusest tulenevate isiku materiaalsete ja menetlusõiguste tõhus kaitse (RKHKo 23.09.2019, 3-16-2088/69, p-d 11–20).

58. Lisaks on Riigikohus leidnud, et kuigi ei pruugi tegemist olla otseselt EL õigusest tulenevate kohustustega, tuleb ka riigisisese õiguse kohaldamisel ja tõlgendamisel EL õigusega arvestada, nt KonkS kui suures osas EL konkurentsioigusest lähtuva seaduse tõlgendamisel on ka olukordades, kus mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele puudub, põhjendatud lähtuda ELK praktikast, et vältida olukorda, kus ühes riigis kehtivad teineteise kõrval kaks konkurentsioiguse normistikku (RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267/49, p 20).

59. Riigikohtul on tulnud lahendada ka küsimus sellest, kas Eesti võib EL määruse rakendamiseks kehtestada rangemaid nõudeid ja teatud juhtudel vaadata seda, kas soodsamate tingimuste loomine võib EL õigusega olla välistatud. Nii küsis Riigikohtu halduskolleegium ELK-lt eelotsuse raames, kas riigisisese määrusega on lubatud kehtestada rangemaid kohustusi kui EL määruses (vt RKHKm 27.09.2017, 3-15-1188/21) ja leidis ühes teises asjas, et kuivõrd otsusega, millega on jäetud toetustaotlus ekslikult rahuldamata, võib olla taotlejale tekitatud kahju, siis sellest, et investeringutoetuse taotlejal ei ole subjektiivset õigust saada toetust, ei tulene, et toetuse õigusvastaselt määramata jätmise korral oleks kahju hüvitamine RVastS alusel välistatud ning et toetuse õigusvastase maksmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist ei välista ka EL õigus (RKHKo 23.03.2020, 3-16-1634/24, p-d 26, 27).

60. Seadusandja ei ole täpsustanud õiguskantsleri, presidendi ja KOV volikogude rolli Eesti õiguse EL õigusele vastavuse normikontrollis, küll aga on nimetatud küsimust oma praktikas puudutanud Riigikohus. Samuti on siin oma kindel funktsioon (mida on täpsustanud ka Riigikohus) kohtutel.

61. Valimisliidud II asjas algatas õiguskantsler abstraktse normikontrolli käigus küsimuse Eesti õiguse vastavusest EL õigusele. Õiguskantsler leidis, et EKS § 5 lg 1, mis võimaldab erakonda kuuluda vaid Eesti kodanikel, kitsendab teiste EL liikmesriikide kodanike õigust kandideerida kohalikel valimistel ja on vastuolus EL õigusega ning PSTS kaudu ühtlasi ka PS-ga. Riigikohtu üldkogu õiguskantsleri sellele küsimusele ei vastanud ja jättis PSTS analüüsimata, põhjendades seda järgmiselt: „Üldkogu leiab, et vaatamata viidetele põhiseaduse normidele vaidlustab õiguskantsler EKS § 5 lg 1, tuginedes sisuliselt siiski Euroopa Liidu õigusele. Õiguskantsler saab tegutseda üksnes seaduse alusel. Ei õiguskantsleri seadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus anna õiguskantslerile pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist põhjusel, et seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Siseriikliku õiguse ning Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimiseks on erinevaid võimalusi ning ei põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei pea selleks eksisteerima põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Euroopa Liidu õigus on küll ülimuslik Eesti õiguse suhtes, kuid see tähendab Euroopa Liidu Kohtu praktikat arvestades kohaldamise ülimuslikkust. Kohaldamise ülimuslikkus tähendab, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetses vaidluses kohaldamata jätta (vt ka ühendatud kohtuasjad C-10/97–C-22/97, *Ministero delle Finanze vs. IN.CO.GE.'90 jt*, 22.10.1998). Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 226 kohaselt on Euroopa Liidu Komisjonil õigus algatada liikmesriigi vastu menetlust juhul, kui liikmesriik jätab täitmata asutamislepingust tuleneva kohustuse, sealhulgas ei vii siseriiklikku õigust kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. See ei tähenda, et sarnane abstraktne kontrollimenetlus liikmesriigi õiguse üle peaks eksisteerima siseriiklikult. Seega ei saa Riigikohus läbi vaadata õiguskantsleri taotlust osas, milles õiguskantsler taotleb EKS § 5 lg 1 kehtetuks tunnistamist, toetudes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 19 ning direktiivile 94/80/EÜ. Seadusandja pädevuses on otsustada, kas ta soovib reguleerida Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamise menetlust, nii nagu seadusandjal on võimalik valida, kas ta annab õiguskantslerile õiguse kontrollida siseriiklike normide kooskõla Euroopa Liidu õigusega või mitte.“ (RKÜKO 19.04.2005, 3-4-1-1-05.)

62. Seadusandja ei ole siiani õiguskantslerile vastavat pädevust omistanud, seega puudub formaaljuriidiline alus, mis volitaks õiguskantslerit vaidlustama Eesti õiguse vastavust EL õigusele. Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et õiguskantsleri selline pädevus ei ole põhiseaduslikult nõutav. Üks võimalus oleks öelda, et probleem on lahendatav EL õiguse kooskõlalise tõlgendamise teel, teisisõnu, kuivõrd PS on läbivalt muudetud, võib õiguskantsleri rolli täitmiseks olla hädavajalik ka EL õiguse alane kontroll sisse tuua, et vältida seda, et abstraktses normikontrollis on EL laienemise eelne PS ja *inter partes*-vaidluses „läbivalt muudetud“ PS.

63. Õiguskantsleri pädevuse puudumine võib takistada õiguskantsleri tegevust ja põhiõiguste kaitset ning sellest tulenevalt ka kohtuasja lahendamist ja seega ohustada isikute põhiõiguste kaitse tagamist tervikuna. Nimelt võivad normid olla sellises kombinatsioonis ja niivõrd läbi põimunud, et õiguskantsleril tuleb kontrollida mõlemat: nii Eesti õiguse vastavust PS-le kui ka Eesti õiguse vastavust EL õigusele. EL õiguse kohaldamise ülimuslikkusega peab aga õiguskantsler õiguse kohaldajana nii või teisiti arvestama, hoolimata sellest, kas Eesti õigus annab talle *expressis verbis* vastava pädevuse või mitte. Olukorras, kus suur osa Eesti õigusloomest saab alguse EL institutsioonides, tuleb õiguskantsleril oma tegevuses (nt ombudsmani funktsioonis või märgukirja kaudu) paratamatult kontrollida Eesti õiguse vastavust EL õigusele.

64. Väliireklaamikeelu asjas (õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus tunnistada kehtetuks EPVS §-d 51 ja 71¹, KOVVS §-d 61 ja 67² ja RKVS §-d 51 ja 73²) käsitles Riigikohus taas kaudselt õiguskantsleri pädevust, kuid leidis, et õiguskantsleri taotlust tuleb käsitada taotlusena tunnistada EPVS-s poliitilise väliireklaami keelu ja selle rikkumise eest karistuse kehtestanud sätteid kehtetuks mitte vastuolu tõttu EL õigusega, sest viimane väliireklaami praegu veel ei reguleeri, vaid vastuolu tõttu Eesti PS III ptk-st tulenevate Euroopa Parlamendi valimistel hääletamise ja kandideerimise õigustega koostoimes PS §-ga 11. Kuigi Euroopa Parlamendi valimistel osalemise õigust PS sätteid sõnaselgelt ette ei näe, annavad Riigikohtu hinnangul need õigused EL kodanikele EL aluslepingud. PSTS-st tulenevalt on need õigusaktid osa Eesti õiguskorrast. Eesti kodanikele tulenevad Euroopa Parlamendi valimistega seotud õigused ka PS III ptk-st. Üldkogu märkis, et niisugune järeldus ei muuda üldkogu 19.04.2005 otsuses nr 3-4-1-1-05 väljendatud seisukohta, et Riigikohus ei saa läbi vaadata õiguskantsleri taotlust, kui õiguskantsler taotleb Eesti õigustloova akti kehtetuks tunnistamist põhjusel, et seadus on vastuolus EL õigusega. Erinevalt viidatud lahendist leidis üldkogu väliireklaami keelu põhiseaduspärasust kontrollides, et Euroopa Parlamendi valimisõigused tulenevad ka Eesti PS-st. Seetõttu on õiguskantsler üldkogu hinnangul vaidlustanud Euroopa Parlamendi valimistel kehtiva poliitilise väliireklaami keelu vastavuse just nendele Eesti PS-st tulenevatele Euroopa Parlamendi valimisõigustele (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09).

65. ESML asjas leidis Riigikohus, et kuigi see puudutab EL õigust ja seeläbi ka Eesti liikmesust EL-s ning pole välistatud, et ESML võidakse tulevikus integreerida EL õigusesse, ei ole ESML EL esmane ega ka teisene õigus, vaid välisleping PS § 123 lg 1 mõttes ning PSJKS § 6 lg 1 p 4 annab õiguskantslerile õiguse vaidlustada alla kirjutatud välisleping või selle säte nii enne välislepingu ratifitseerimist eelkontrolli korras kui ka pärast ratifitseerimist, st järelkontrolli korras (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12; teisiti siiski V. Kõve oma eriarvamuses, milles leidis, et õiguskantsleri taotlus tulnuks jätta läbi vaatamata).

66. Erinevalt õiguskantslerist, presidendist ja KOV volikogust on kohtud konkreetse normikontrolli käigus kohustatud käsitlema ja ka käsitlenud Eesti õiguse vastavust EL õigusele. Alates 01.05.2004 on kõik Eesti kohtunikud ühtlasi EL kohtunikud ja Riigikohus on korduvalt (vt esimestest lahenditest nt RKHKm 25.04.2006, 3-3-1-74-05; RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06) toonitanud vajadust arvestada asjade lahendamisel EL õigusega.

67. RKKHm 07.05.2008, 3-3-1-85-07 märgitakse järgmist: „Halduskohtud peavad EL õigusega seotud, st EL õigusest tuleneva, seda täpsustava või rakendava Eesti õiguse kohaldamisel ja tõlgendamisel esmalt kontrollima seda, kas Eesti õigus on EL õigusega vastavuses. Seejuures on soovitatav vaadelda EL õigust laiemalt kui ainult asjassepuutuv EL õigusakt. Analüüsida tuleks tarvidusel seda, kas Eesti õigus, vajadusel ka asjassepuutuv EL teisene õigus on vastavuses EL esmase õigusega, EL õiguse üldprintsiipide ning Euroopa Liidus tunnustatud põhimõtete, sh põhiõiguste ja -vabaduste austamisega.

Kui Eesti kohtul tekib kahtlus EL teise õiguse vastavuses EL esmasele õigusele, tuleb menetlus peatada ja paluda Euroopa (Liidu) Kohtult EL õigusakti kehtivuse ja vajadusel tõlgenduse osas eelotsust. [...] Kui EL teise õiguse õiguspärasuses kahtlusi ei teki või Euroopa (Liidu) Kohtu vastus kinnitab teise õiguse õiguspärasust, kuid tekib kahtlus Eesti õiguse vastavusest EL õigusele, siis võib Eesti õiguse EL õigusega kooskõla küsimuse lahendada, toetudes varasemale Euroopa (Liidu) Kohtu praktikale või vajadusel paluda Euroopa (Liidu) Kohtult EL õiguse tõlgendamiseks eelotsust. Eelistada tuleks Eesti õiguse tõlgendamist võimalikult kooskõlas EL õigusega. Kui selgub aga, et Eesti õigus on vastuolus EL õigusega, siis tuleb vastuolus olev Eesti õigus jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatamata.“

68. Riigikohtu halduskolleegium leidis 05.10.2006 otsuses (RKKHo 05.10.2006, 3-3-1-33-06), et kuna vaidlusaluses küsimuses on Eesti õigus vastuolus EL õigusega, siis ei ole vaja täiendavalt analüüsida üleliigse laovarude tasu seaduse vaidlustatud sätete vastavust PS-le. EL õigusega vastuolus olev Eesti õigus tuli selles asjas jätta kohaldamata (vt komm 51).

69. Riigikohus saab Eesti õiguse vastavust EL õigusele kontrollida põhimõtteliselt kõikides menetlustes. Instantsikohtutel tuleb esmalt Eesti õiguse vastavus EL õigusele välja selgitada ja alles siis teatud erandlikel juhtudel põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatada (RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08). Riigikohus on nt leidnud, et kohus ei või jätta kehtivat õigust kohaldamata ilma põhiseaduslikkuse järelevalvet algatamata, v.a juhul, kui Eesti õiguse säte on vastuolus EL õigusega (RKÜKm 30.03.2011, 3-3-1-50-10, p 48; RKPJKm 24.10.2019, 5-19-29/18, p 43; vt ka komm 53).

70. Võib aga tekkida olukord, kus sõltuvalt menetlusliigist tekib vastuolu, sest PS-st tuleneb kohustus käituda teatud viisil ja EL õigusest hoopis keeld teatud viisil. *Inter partes*-vaidluse puhul prevaleerib sel juhul EL õigus ja on võimalik algatada eelotsustusmenetlus. Kuid ka abstraktses normikontrollis võib tulla ette olukord, kus alama astme õigusakt, mis on üle võetud EL õigusele tuginedes, on EL õigust arvestamata jätv PS-ga (mitte PSTS-ga) vastuolus. Abstraktses normikontrollis tuleks lähtuda justkui PS-st ning tunnistada norm PS-ga vastuolus olevaks. Sellise olukorra vältimiseks oleks otstarbekas, eriti vahepealseid õigusarenguid silmas pidades, jaatada EL õigusega arvestamise ja eelotsuse küsimise vajadust ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses abstraktses normikontrollis (vt selle kohta lähemalt C. Ginter. Constitutional review and EC law in Estonia. – ELRev 2006, nr 6, lk 922).

71. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on esimest korda küsinud ELK-lt eelotsust 2019. a ja seda seoses Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, tõlgendamisega ühes asjas, kus vanglateenistuse ametnik, kelle kuulmine nõrgenes alla nõutud normi, vabastati teenistusest (RKPJKm 24.10.2019, 5-19-29/18). Kolleegium märkis, et kuigi PSJKS eelotsuse küsimise korda ei reguleeri, ei ole siiski eelotsuse küsimine ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames välistatud.

Esimest korda küsis Riigikohus ELK-lt eelotsust 14.05.2007 haldusasjas nimega JK Otsa Talu, mis puudutas EL põllumajandustoetusi ja esitas ELK-le ka omapoolse nägemuse asja võimalikust lahendamiseks (RKHKm 14.05.2007, 3-3-1-95-06). Siiani ongi Riigikohtu kolleegiumidest kõige aktiivsem eelotsuste taotleja olnud halduskolleegium. Tsviilkolleegium jõudis esimese eelotsusetaotluseni 10 aastat hiljem (RKTKm 18.01.2017, 3-2-1-88-15) ja kriminaalkolleegium 2018. a (RKKKm 12.11.2018, 1-16-6179/85).

Kuigi Riigikohus on olnud aktiivne eelotsuste küsija, siis teatud juhtudel on Riigikohus ka leidnud, et EL õiguse küsimus on piisavalt selge ega vaja täpsustamiseks ELK eelotsust (vt nt Tallinna Vee asi, kus Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul oli õiguslik olukord sedavõrd selge ja sarnaste situatsioonide hindamise kriteeriumid ELK praktikas piisavalt lahti seletatud, et puudus vajadus taotleda Euroopa Kohtult antud küsimuses eelotsust ja kaebaja vastav taotlus jäi rahuldamata, RKHKO 12.12.2017, 3-11-1355/319). Selles asjas tugines kaebaja eelotsusetaotlust paludes ka siseturuõigusele, samuti Natura hindamisel Luitemaa linnuala kohta RAIL Balticu trassil, kus Riigikohtu halduskolleegium ei näinud põhjust eelotsuse küsimiseks, sest EL õigusega seotud õiguslikud probleemid sai lahendada ELK seni-sele praktikale toetudes, RKHKO 19.05.2020, 3-18-529/137.

Riigikohtu tsviilkolleegium on jätnud eelotsuse küsimise taotluse rahuldamata seoses sellega, et saatis asja tagasi uueks lahendamiseks alama astme kohtule (vt RKTKO 29.11.2017, 2-14-56641/69).

On ka juhtunud, et vähemusse jäänud kohtunik oleks asjas siiski ELK-lt eelotsust küsinud (vt N. Parresti eriarvamus RKHKO 22.05.2018, 3-15-2079/29, kus ta soovinuks küsida eelotsust selle kohta, kuidas tõlgendada finantssektorit reguleerivates direktiivides sisalduvat ametisladuse hoidmise kohustust koostöös isiku õigusega isikuandmete kaitsele). ELK on oma praktikas juba mõistnud liikmesriigi (Prantsusmaa) süüdi selle eest, et tema kõrgeim halduskohus (Riiginõukogu, Conseil d'Etat) ei küsinud eelotsust ELK-lt, kuigi oli EL õiguse kohaselt selleks kohustatud (EKo C-416/17, *Euroopa Komisjon vs. Prantsusmaa*, 04.10.2018).

Riigikohus on ka menetluse peatanud, kuni ELK on mõnes teises asjas, mis on konkreetse asja lahendamisel olulise tähtsusega, lõpliku lahendi teinud (nt ELK lahendi jõustumiseni kohtuasjas C-349/17 (*Eesti Pagar*), kusjuures sellest lahendist juhindudes otsustas kolleegiumi kogu koosseis muuta ühes varasemas asjas nr 3-3-1-8-169 võetud seisukohti liikmesriigi asutuse poolt ergutava mõju kindlakstegemise, abi tagasinõudmise kohustuse ja abisaaja õiguspärase ootuse kohta, vt RKHKO 19.12.2019, 3-15-241/62).

Üleüldse on Eesti kohtud eelotsuseid küsinud üle 30 korra ja seda valdavalt haldus-asjades.

72. Seni ei tingi Eesti õiguse kohaldamata jätmise seoses vastuoluga EL õigusega ja sellest soovitatvalt seadusandja informeerimine automaatselt Eesti õiguse kehtetuks tunnistamist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Seadusandjal on võimalik selline menetlus-kord kehtestada, praeguseks ei ole seda aga tehtud.

73. EL õigust ülevõtva Eesti õiguse kontroll Eesti PS-le vastavuse osas on piiratud.

74. Riigikohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei ole Riigikohtul üldjuhul pädevust lahendada taotlusi kontrollida Eesti õigustloova akti EL õigusega seotud sätte vastavust PS-le (vt lähemalt komm 87).

Selline pädevus on Riigikohtul muude erandite seas juhul, kui EL õigus võimaldab EL õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel liikmesriigile diskretsiooniõigust, mille teostamisel on liikmesriik seotud oma PS ja sellest tulenevate põhimõtetega. Kui EL õigus annab liikmesriigile eesmärgi, kuid vahendid selle saavutamiseks jäävad liikmesriigi kehtestada, peavad valitud vahendid olema kooskõlas nii EL õigusega kui ka vastama Eesti PS-le (vt RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08; RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10).

75. Siiski on Riigikohus teatud juhtudel otsustusvabadust tunnistanud, vt nt RKÜK 08.06.2009 otsus, kus leiti, et RHS § 129 lg 1 PS-le vastavuse hindamist ei takista asjaolu, et riigihankevaidluste lahendamise institutsioonilist raamistikku reguleerivad ka EL direktiivid, sest need direktiivid jätavad riigihankevaidluste lahendamiseks pädeva institutsiooni valikul ja vaidlustusmenetluse kindlaksmääramisel liikmesriigile laia otsustusvabaduse, mille kasutamisel on seadusandja seotud Eesti PS-ga. Riigihankevaidluste lahendamiseks kehtestatav kord peab lisaks EL õigusele olema kooskõlas ka Eesti PS-ga (vt selle kohta ka RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08). Üldkogu leidis seetõttu, et RHS § 129 lg 1 PS-le vastavuse kontroll oli antud asjas võimalik ja põhjendatud (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08).

76. Taastuvenergia tasu põhiseaduspärasust analüüsides leidis Riigikohtu üldkogu, et Riigikohus saab hinnata taastuvenergia tasu põhiseaduspärasust hoolimata sellest, et tegemist on riigiabiga, mille Euroopa Komisjon on tunnistanud õiguspäraseks. Riigikohus märkis, et mingil juhul ei keela EL õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu EL õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust. Sellest, et sätted on EL õigusega kooskõlas, ei saa järeldada, et samad sätted on kooskõlas ka PS-ga, ega ka mitte seda, et sätte põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamisega rikutaks EL õigust. Õigusakti puutumus EL õigusega ega mõne muu institutsiooni seisukoht riigisisese õiguse kooskõla kohta EL õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli PS § 152 mõttes (RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p-d 81 ja 83).

Riigikohus on pidanud oluliseks, et kohtud analüüsiks ka seda, kas EL õiguse alusel antud riigiabi küsimustes võis tekkida õiguspärane ootus, ja täheldanud, et õiguspärane ootus võib EL struktuuritoetusena jaotatava raha alusel antavates riigiabi asjades tekkida ka Eesti riigisisese asutuse (nt Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS)) tegevusest (vt RKHKo 09.06.2016, 3-3-1-8-16).

77. Riigikohus on korraga kontrollinud ka mõlemat: vastavust EL õigusele ja PS-le, nt pakendidirektiiviga seoses leidis Riigikohtu halduskolleegium, et kui EL Nõukogu ei ole direktiivi eesmärkide saavutamiseks majandusmeetmeid rakendanud, võivad seda teha liikmesriigid, järgides ühenduse keskkonnapoliitika põhimõtteid ja asutamislepingust tulenevaid kohustusi, mistõttu on liikmesriigi seadusandjale mh pakendiaktsiisi kujundamisel jäetud otsustusruum. Küll aga ei tohi riigisiseseid normid diskrimineerida teiste EL liikmesriikide ettevõtjaid võrreldes kohalike ettevõtjatega ega kahjustada EL õiguse elluviimist. Kuna antud asjas ei olnud aga nimetatud probleeme esile toodud, piirdus kolleegium kontrollimisega, ega PakAS vaidlusalused sätted ei kahjusta pakendidirektiivi eesmärgi saavutamist ning kas need on kooskõlas PS-ga (RKHKo 10.12.2018, 3-15-934/41, p 22).

78. AS Tallinna Vesi kassatsioonkaebust lahendades analüüsis Riigikohtu halduskolleegium esmalt Eesti seaduse vastavust PS-le ja siis EL õigusele (sh ka ELTL-le) (RKHKo 12.12.2017, 3-11-1355/319). Riigikohus ei pidanud ÜVVKs muudatusi põhiseadusevastaseks, kuivõrd muudatustel olid kaalukad eesmärgid: veeteenuse tarbijate kaitse liiga kõrgete hindade eest ning vee-ettevõtjate ühetaoline kohtlemine kogu Eestis, ega ebamõistlikult lühikeseks *vacatio legis*'t. Lisaks ei pidanud Riigikohus vajalikuks küsida Euroopa Kohtult eel-sust (vt komm 71).

79. Üldiselt, mis puudutab EL direktiive üle võtvate seaduste tõlgendamist, lähtub Riigikohus sellest, et seda tuleb teha võimalikult kooskõlas direktiivi eesmärgiga, vt nt RKHKm 17.04.2020, 3-19-1068/39, mille kohaselt ei saa riigisiseses õiguses rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise aluseid laiendada; RKHKo 28.11.2019, 3-17-740/46, milles Riigikohus leidis, et riigisisest õigust tõlgendades tuleb arvestada nii selgitusi Natura alade kaitserežiimi aluseks oleva EL õiguse kohta kui ka proportsionaalsuse põhimõtet; RKHKo 20.11.2019, 3-17-2718/30 (RHS tõlgendamine direktiivi valguses); RKHKo 23.09.2019, 3-16-2088/69, milles Riigikohus leidis, et tagatud peab olema nii riigisisese kui ka EL õigusest tulenevate isiku materiaalsete ja menetlusõiguste tõhus kaitse; RKHKo 28.06.2019, 3-17-933/18; RKHKo 17.10.2017, 3-15-838/22 (3-3-1-16-17) ja RKHKo 13.04.2016, 3-3-1-51-15 (käibemaks); RKHKm 19.06.2019, 3-19-415/44 (väljasõidukohustus ja sissesõidukeeld); RKHKo 19.02.2019, 3-17-1545/81 (välismaalaste õigused); RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472/92 (keskkonnamõju strateegiline hindamine); RKTko 29.11.2017, 2-14-56641/69 (autoriõigus).

80. Riigikohtu kriminaalkolleegium on riigisisest õigust tõlgendanud kooskõlalisel EL Nõukogu vastavate raamotsustega, vt nt RKKKm 21.02.2017, 3-1-1-97-16 (tähtaja arvutamine arestimisasjades välisriigi esitatud õigusabitaotluse korral); RKKKm 12.11.2018, 1-16-6179/85 (eelotsuse küsimine). Riigikohtu kriminaalkolleegium on, analüüsides seda, kas Euroopa uurimismääruse alusel on võimalik võtta arvesse teises EL liikmesriigis tehtud süüdimõistvat kohtuotsust, leidnud, et olukorras, kus raamotsuse ülevõtmiseks ei ole vastu võetud uusi või muudetud asjakohaseid õigusnorme ega ole ka selgitatud, kuidas olemasolev regulatsioon tagab raamotsuse eesmärgi saavutamise, on kohtul riigisisese õiguse raamotsusega kooskõlalise tõlgendamise kohustus. See tähendab, et kohus, kes riigisiseseid õigusnorme kohaldades on õigustatud neid tõlgendama, peab seda tegema raamotsuse sätted ja eesmärki silmas pidades, kuid üksnes ulatuses, mida võimaldab riigisisene õigus

(RKKKo 21.06.2019, 1-17-10162/351). Samas pidas kolleegium õiguselguse põhimõttest lähtuvalt vajalikuks, et seadusandja sätestaks selge korra ja alused Eesti õigusesse selliselt, et oleks tagatud raamotsusega liikmesriikidele pandud kohustuste täitmine.

81. On võimalik tuvastada ka seadusandja tegevusetus Eesti õiguse EL õigusega ülevõt-mata jätmise korral, selle kohta vt RKKKo 28.11.2012, 3-3-1-37-12, mis loetleb kahju hüvitami-se eeldused, mis Riigikohtu halduskolleegiumi kohaselt on järgmised: 1) rikutud EL õigus-norm peab andma üksikisikule õigusi; 2) direktiivi sätete põhjal peab olema võimalik piiritleda nende õiguste sisu, st norm peab olema selge, täpne ja tingimusteta; 3) riigipoolse kohus-tuse rikkumise ja kannatanule tekkinud kahju vahel peab olema põhjuslik seos. Lisaks peab tegemist olema piisavalt tõsise rikkumisega. Täiendavalt tuleb arvestada kaalutusruumi ulatusega, mille rikutud õigusnorm riigisisestele ametiasutustele annab; kas toimepandud rikkumine või kahju tekitamine oli tahtlik või tahtmatu; kas võimalik õigusnormi rikkumine on vabandatahv või mitte. Riigikohtu lahendis pakutud teine kriteerium iseenesest sellisena ELK praktikas ei kajastu, mistõttu võib tekkida olukord, kus EL õiguse ülimuslikkust arvestades ei tohiks selle kriteeriumi täitmata jätmine tuua kaasa kahjunõude rahuldamata jätmist. Antud asjas leidis Riigikohus siiski ka, et reisi-, puhkuse- ja ekskursioonipakettide kohta käiva EL direktiivi puudulik ülevõtmine Eesti õigusesse kujutas endast tõsist rikkumist ning täidetud olid riigivastutuse kohaldamise eeldused. Vt ka RKKKo 26.02.2015, 3-3-1-80-14, kus Riigi-kohtu halduskolleegium leidis, et seadusandja ei ole tegutsenud enne 2008. a novembrit piisava hoolega ega arvestanud piisavalt EL õigust (EL direktiivi riigisisese õigusesse (TurS-i) ülevõtmine oli puudulik).

Riigikohus on ka Eesti Autorite Ühingu, Eesti Fonogrammitootjate Ühingu ja Eesti Esita-jate Liidu poolt Vabariigi Valitsuse vastu kahju hüvitamise kaebuse lahendamisel leidnud, et EL õiguse rikkumise korral on õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon kannatanu jaoks soodsam. Kuigi ka siin tuleb küll juhinduda RVastS §-st 14, kuid nt tingimus, et hüvitist nõudev isik peaks kuuluma eriliselt kannatanud isikute hulka, jääb EL õigus-aktide järgimata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise asjades kohaldamata. Riigikohtu arvates tuli Eesti valitsuse antud salvestiste määruse kooskõla mõõta mitte Eesti AutÕS ja PS-ga, vaid infoühiskonna direktiiviga, sest tegemist on EL õiguse autonoomse mõistega („õiglane hüvitis“). Infoühiskonna direktiiv annab üksikisikutele õigusi ja kuigi see annab ka riigile suure kaalutusruumi, puudub viimane osas, mille kohaselt tuleb luua mehhanism direktiivi eesmärgi saavutamiseks. Riigikohus leidis, et RVastS § 14 lg-st 1 tulenevalt peab rikutud norm olema hüvitise saamiseks piisavalt täpne ja selge, st riik peab olema rikkunud ilmselgelt ja raskelt oma kaalutusõiguse piire, nõnda et sellele oleks võimalik kohtus tugi-neda ning et antud asjas infoühiskonna direktiiv seda oli ja isikule on direktiivi rikkumise tõttu kahju tekkinud. Samas ei tuvastanud Riigikohus valitsuse tegevusetuse põhiseadusvasta-sust (RKKKo 29.09.2016, 3-3-1-9-16).

82. Eesti õiguse EL õigusele vastavuse põhiseaduslikkuse järelevalves on oma koht Riigi-kohtu seisukoha andmisel, mis annab ühelt poolt parlamendile pädevuse paluda õiguslikku analüüsi eelnõu kohta, mis on vajalik Eesti EL liikmesusega kaasnevate kohustuste täitmi-seks, ja teiselt poolt Riigikohtule pädevuse abstraktse normikontrolli raames tõlgendada Eesti PS, sh PSTS, EL õiguse valguses (vt komm-d 29–31 ja 42).

Järelevalve Euroopa Liidu õiguse põhiseadusele vastavuse üle

83. EL õiguse põhiseaduslikkuse järelevalve teise aspekti puhul peab eristama EL esmase õiguse muudatuste (mitte väljaspool kontrolli asuva kehtiva esmase õiguse) PS-le vastavuse kontrolli EL teisese õiguse ja seda ühtlustava Eesti õiguse PS-le vastavuse kontrollist. Omaette õigusteoreetiline ja seni piisavalt käsitlemata küsimus seondub olukorraga, kus PS aluspõhimõtteid rikub EL õigusele antud ELK tõlgendus, mida ei saa kontrollida ei lepingumuudatuste ega EL teisese õiguse kontrolli kaudu.

84. Üldiselt on leitud, et kehtiv õigus ei võimalda lünkadeta põhiseaduslikkuse kohtulikkude järelevalvet EL aluslepingute üle. Välistatud ei ole aga EL esmase õiguse muudatuste (EL aluslepinguid muutvad lepingud) ning nendega kaasnevate selliste sätete, mis delegeerivad EL-le täiendavat pädevust, põhiseaduslikkuse järelevalve PSTS ja PS aluspõhimõtteid silmas pidades. Seda juhul, kui Riigikohus on selleks kehtiva Eesti õiguse kohaselt pädev (RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 39).

85. Kaheldav on, kas Riigikogu saaks küsida Riigikohtult seisukohta EL aluslepinguid muutvate lepingute ratifitseerimise seaduse tõlgendamiseks, st kas selline ratifitseerimise seaduse eelnõu kujutab endast seaduseelnõu, mis on vajalik EL liikme kohustuste täitmiseks, ja kas selliseks eelkontrolliks piisab selgitamisest, kuidas tõlgendada Eesti PS koostoimes EL õigusega.

86. Seadusandja ei ole sõnaselgelt öeldud, kas ja millises ulatuses on võimalik EL teisese õiguse põhiseaduslikkuse järelevalve.

EL teisese õiguse aktide põhiseaduslikkuse järelevalve on mõeldav vaid juhul, kui tuleb kontrollida vastavust PS aluspõhimõtetega. Sellist tõlgendust toetab ka võrdlus teiste EL liikmesriikide konstitutsioonikohtute praktikaga EL õigusaktide riigisisese normikontrolli menetluse võimalikkuse kohta.

ELK praktikat arvestades ei saaks Eesti kohus, sh Riigikohus, isegi kui tal oleks pädevus kindlaks teha EL teisese õiguse vastuolu PS-ga, jätta selline EL teisene õigus kohaldamata, veel vähem see ise kehtetuks tunnistada: EL teisese õiguse vastavuses esmasele õigusele võib kahelda, kuid sel juhul tuleb küsida ELK-lt eelotsust, sest ELK saab öelda lõpliku sõna EL teisese õiguse esmasele õigusele vastavuse osas (vt EKo 314/85, *Foto-Frost*, 22.10.1987; EKo C-461/03, *Gaston Schul*, 06.12.2005; EKo C-344/04, *International Air Transport Association jt*, 10.01.2006; seosest eelotsusega vt ka kohtujurist Tanchevi 24.09.2019 arvamus ühendatud kohtuasjades C-558/18 ja C-563/18).

87. PSJKS ja RKKS muutmise seaduse eelnõu 762 SE (Riigikogu X koosseis) seletuskirjas öeldakse, et kavandatav muudatus ei võimalda Riigikohtul kontrollida EL liikme kohustuse täitmise (ehk siis EL õigusest tuleneva nõude) PS-le vastavust, kehtestades üksnes võimaluse kontrollida selle kohustuse või nõude täitmiseks antava seaduseelnõu kui riigisisese õigustloova akti eelnõu PS-le vastavust. Taoline eristamine on võimalik ja hädavajalik. Näiteks seob direktiiv liikmesriiki eesmärgi suhtes – meetmed direktiivi elluviimiseks peab iga liikmesriik ise valima. Eesti peab valima just need meetmed, mis on kooskõlas Eesti PS-ga ning riivavad võimalikult vähe põhiõigusi.

88. Olukorda on püüdnud selgust tuua Riigikohtu praktika. Nii on Riigikohtu halduskolleegium oma määruses (RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07) leidnud, et see, kas EL õigust üle võtva Eesti seaduse põhiseaduspärasust on vajalik täiendavalt analüüsida, sõltub selle seaduse EL õigusele vastavuse väljaselgitamisest. Viimane omakorda oleneb vajadusel ELK antavast EL õiguse tõlgendusest ja EL teisese õiguse õiguspärasusest. Kui Eesti õigusakt osutub EL õigusega kooskõlas olevaks, siis tähendaks sellise Eesti seaduse PS-le vastavuse analüüs sisuliselt EL teisese õiguse, mille alusel Eesti õigus anti, põhiseaduslikkuse järelevalvet, sest Eesti seadus tuleneb EL õigusest. EL teisese õiguse õiguspärasust hindab aga ELK ja selle normi kehtivust liikmesriigis ei saa mõjutada vastuolu liikmesriigi PS-ga. Riigikohus märgib: „PSTS-ga võeti Eesti õigusesse üle liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused, sealhulgas EL teisene õigus. Seetõttu puudub juhul, kui Euroopa (Liidu) Kohus leiab, et siseriikliku õiguse aluseks olev EL õigus on EL esmase õigusega kooskõlas, vajadus nende EL õigusaktide ja üldjuhul ka nende alusel antud Eesti õiguse põhiseaduspärasuse kontrollimiseks.“

Osaliselt EL õiguse alusel antud Eesti õiguse põhiseaduslikkuse järelevalve võib aset leida eeskätt vaid Eesti õiguse nendes osades, mis ei tulene EL õigusest, samuti erandina juhul, kui EL õigus, sh Euroopa (Liidu) Kohtu praktika võimaldab EL õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel liikmesriigile teatud diskretsiooniõigust, mille teostamisel on liikmesriik seotud oma PS ja sellest tulenevate põhimõtetega. Kui EL õigus annab liikmesriigile eesmärgi, kuid vahendid selle saavutamiseks jäävad liikmesriigi kehtestada, peavad valitud vahendid olema kooskõlas nii EL õigusega kui ka vastama Eesti PS-le (vrd ka eespool Riigikohtu üldkogu seisukoht taastuvenergia tasu osas ja järgnevad näited, komm-d 76–78).

Lisaks saab üldjuhul põhiseaduslikkuse järelevalvet teostada EL õigust üle võtvate Eesti seaduste formaalse õiguspärasuse hindamiseks.

89. Tõsiasi, et mõni Eesti õigusakt või rahvusvaheline leping loetakse „Euroopa Liidu asjaks“ mõnes teises mõttes, nt Riigikogu kontrollipädevuse määramisel, ei tulene, et tegemist oleks EL õigusega seotud sättega, mille üle ei saa teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet. Põhiseaduslikkuse järelevalve on välistatud üksnes normide suhtes, mille vastuõtmine on EL õiguse järgi kohustuslik.

Riigikohtu määratluse kohaselt on EL õigusega seotud sätted need õigusnormid, mis tulenevad EL õigusest, täpsustavad või rakendavad seda (RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 38). Kuna EL õigus kipub ühel või teisel viisil mõjutama õiguskorda tervikuna ning põhimõtteliselt võib peaaegu iga õigusnorm sattuda seda laadi alluvussuhtesse mõne Euroopa esmase või teisese õiguse sättega, pole lihtne otsustada, millised Eesti õiguse normid kuuluvad seotud sätete mahukasse kategooriasse. Piiritlemise teeb veelgi keerulisemaks asjaolu, et Eesti õiguse säte ei pruugi olla EL õigusega seotud mitte tervikuna ja alati, vaid üksnes teatud õigussuhete puhul. Riigikohus kontrollib endiselt „niisuguse EL õigusega seotud sätte vastavust PS-le, mis reguleerib lisaks olukordi, mida EL-i õigus ei reguleeri, ja põhiseadusele vastavuse kontrolli taotletakse neid olukordi reguleeriva osa suhtes“ (RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 35).

Kohtute ülesande lihtsustamiseks mainis Riigikohus kolme tunnust, mille abil on võimalik otsustada, kas mõni Eesti õiguse norm kujutab endast EL õigusega seotud sätet või mitte. Need tunnused võib jagada vormilisteks ja sisulisteks. Esiteks võib asjasse puutumas

seaduses sisalduda normitehniline märkus, mille kohaselt on seaduse vastuvõtmisel lähtutud EL õigusaktidest. Sätte seotus võib selguda ka seaduseelnõule lisatud seletuskirjast. Mõlemad tunnused on pigem vormilist laadi. Sisuline on sätte seotus siis, kui säte kattub mõne EL õigusnormiga või on sellega väga sarnane. Nagu Riigikohus rõhutas, ei kujuta nimetatud kolm tunnust endast ammendavat loetelu asjaoludest, mis viitavad sätte seotusele EL õigusega.

Kuigi sisulisel tunnusel võib ühte õigusakti hinnates olla vormilisest tunnusest kitsam (st vähem norme hõlmav) ulatus, saab sellele tuginedes pidada EL õigusega seotuks üha enam Eesti õiguse sätteid. Vastavalt Riigikohtu seisukohale peavad nüüdsest kõik madalamate astmete kohtud kontrollima, kas rakendatavad Eesti õigusaktid sisaldavad EL õigusega seotud sätteid või mitte.

Seotust peakski määratlema nõnda, et Eesti õiguse norm on EL õigusega seotud säte siis ja ainult siis, kui selle kehtestamise näeb ette EL õigustik (st kui selle tühistamine tekitaks vastuolu EL õigusega). Esitatud kriteerium välistab kõik sätted, millel pole EL õigusega mingit seost, ei vormilist ega sisulist. Samuti aitab see lahendada eespool kirjeldatud piiritlemisprobleemi, sest välistab kõik lisasätted, st normid, mis on küll lisatud EL õigusest tulenevatele sätetele – ja on nendega mingis mõttes sisuliselt seotud –, kuid mille kehtestamine pole kohustuslik.

90. Tehete järjekorrale, mille kohaselt tuleb üldjuhul esmalt lahendada küsimus EL õigusega seotud Eesti õiguse ja EL õiguse vastavusest ja siis erandjuhtudel täiendavalt Eesti õiguse vastavusest PS-le, viitas RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06. Konkreetseid kaasi Riigikohtu senisest praktikast, kus kohtud ei ole eelnevalt piisavalt analüüsinud Eesti õiguse vastavust EL õigusele, vt RKPJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07 ja RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08; vt ka komm-d 74 ja 75.

91. Riigikohtu pädevus anda seisukoht, kuidas tõlgendada PS koostoides EL õigusega, ei pruugi olla piisavaks õiguslikuks aluseks EL aluslepinguid muutvate lepingute analüüsimiseks. Riigikogu põhiseaduskomisjoni juurde moodustatud *ad hoc* ekspertide tööühma seisukohad, õigusteadlaste kommentaarid ja riigikohtunike eriarvamused ei asenda EL aluslepingute muudatuste preventiivset kontrolli kohtuvõimu poolt, nii nagu see on toimunud mitmetes teistes EL liikmesriikides. Ei saa välistada, et EL arenedes võib tekkida küsimus EL õiguse võimalikust vastuolust Eesti PS aluspõhimõtetega. Sellele viitas Riigikohus ka oma ESML otsuses (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12). Selle väljaselgitamiseks on vaja kontrollimehhanismi. Euroopa põhiseaduse lepingu ja Lissaboni lepingu on Riigikogu ratifitseerinud ilma Riigikohtu võimaliku osaluseta (vt ka PSTS § 1 komm 19 ja § 2 komm 85).

92. Riigikohtu pädevust seisukoha andmise võimalusega laiendanud seaduse eelnõu seletuskirjas leitakse, et Riigikohtu seisukohast juhendumine ei ole formaalselt kohustuslik ja et seisukoha andmine ei välista üldises korras toimuvat põhiseaduslikkuse järelevalvet, st ei kitsenda Vabariigi Presidendi ega õiguskantsleri pädevust.

93. Seega on Vabariigi Presidendil (PSJKS § 5 alusel) ja õiguskantsleril (PSJKS § 6 lg 1 p 2 alusel või EL aluslepingut muutva lepingu kui välislepingu puhul PSJKS § 6 lg 1 p 4

alusel) võimalik algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus EL aluslepinguid muutvate lepingute ratifitseerimise seaduse või välislepingu PS-le vastavuse küsimuses. Seni ei ole nimetatud menetluse algatamine olnud vajalik.

Küll aga on tulnud õiguskantsleril isikute avaldustele vastates hinnata EL-ga liitumise lepingu kooskõla PS-ga. Nendes menetlustes asus õiguskantsler seisukohale, et andes PSTS vastuvõtmisega Riigikogule mandaadi liitumislepingu ratifitseerimiseks, otsustas Eesti rahvas, et liitumisleping ei ole PS aluspõhimõtetega vastuolus (Õiguskantsleri Kantselei, liidetud asi nr 6-7/051513).

94. ESML otsuses märkis Riigikohus täiendavalt, et Riigikogu peab iga EL aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas EL aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama EL lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise EL-le, seega ka PS põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et EL uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise EL-le ning PS ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgeima võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti PS. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-s ja ELL-s (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, vt ka komm-d 32 ja 33). (ESML otsuses leidis Riigikohus, et tegemist on proportsionaalsuse testile allutatud pädevusega, samal ajal kui Saksamaa Föderaalne Põhiseaduskohus omakorda leidis, et ESML seaduslikkuse üheks eelduseks on see, et parlament säilitab läbi häälteenamise reaalse kontrolli ESM otsuste üle (vt C. Ginter. *Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty*. – *European Constitutional Law Review* 2013, nr 9, lk 343 j)).

05.05.2020 teatavaks tehtud Saksamaa Föderaalne Põhiseaduskohtu otsuses leiti, et Saksa valitsus ja parlamendi koda (Liidupäev) on oma tegevusetusega rikkunud Saksamaa PS ja lasknud EKP-i kehtestada varaostuprogrammi (Public Sector Purchase Programme, PSPP), ilma et keskpank oleks kontrollinud, kas selline meede on proportsionaalne (vt ka komm 25).

EL aluslepingute muudatuste osas on igal juhul oluline täheldada seda, et mitte mis tahes muudatus, vaid selline pädevuste edasine delegeerimine EL-le, mis võib kujutada endast ka vajadust PS muuta, võib eeldada rahvahääletuse korraldamist.

PARAGRAHV 3

Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.

1. Paragrahv 3 lülitati PSTS-i põhjendusel, et kuna PSTS täiendab PS esimesse peatükki kuuluva PS § 3 põhimõtteid, on selle vastuvõtmine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine lubatud üksnes rahvahääletusel (vt PSTS eelnõu 1067 SE I seletuskiri). Põhimõtte, et PS I ja XV ptk saab muuta ainult rahvahääletusega, sätestab juba PS § 162. Seetõttu võib nimetatud sätet käsitleda kui selgitava funktsiooniga lisagarantiid (vt ka J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. *Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust*. – *Juridica* 2002, nr 8, lk 568). Seega tuleb PS § 162 vaatlemisel arvestada PSTS §-ga 3 ja vastupidi. Samas ei ole ei õiguskirjanduses ega ka kohtupraktikas PSTS muutmise aspekt täiendavat käsitlemist

leidnud (vt selle kohta siiski P. K. Tupay. *Verfassung und Verfassungsänderung in Estland: Eine Analyse zu Theorie und Praxis mit vergleichenden Anmerkungen zum deutschen Recht*, Dissertation, Universität zu Köln. Berliner Wissenschafts-Verlag 2015; kus küsitakse, kas ainult sellised PSTS muudatused, mis puudutavad PS § 3, kuuluvad rahvahääletusele või tuleks PSTS § 3 kasutada analoogselt ka selliste muudatuste üle otsustamiseks, mis toovad EL õigusest tulenevalt kaasa vajaduse muuta PS I ja XV ptk ning millise intensiivsusega peavad PSTS muudatused olema, et kuuluda PSTS § 3 kohaldamisalasse. Sama autori arvates võimaldab samas PSTS § 3 ka sellist tõlgendust, mille kohaselt ainuüksi PSTS vormiline muudatus eeldab PSTS § 3 kohast menetlust. Samal ajal ei kuulu PSTS § 1 ammen-damata loetelu PS aluspõhimõtetest ainuüksi seepärast PSTS § 3 alla, et viimane ei kuulu otseselt PSTS reguleerimisalasse, vaid on pigem sisustatud Eesti riigisese õiguse abil). Lisaks tuleks arvata, et ka PSTS § 3 puhul nagu PS § 162 osas eeldab rahvahääletusele panek eelnevat Riigikogu koosseisu 3/5 häälteenamuse heakskiitu (PS § 164).

2. Juhul kui EL aluslepinguid täiendavad lepingud muudavad seniseid lepinguid määral, mis väljub meie liitumistingimuste ja põhiseaduse täiendamise seaduse raamidest, tuleb täiendavalt muuta PSTS, mis saab toimuda ainult rahvahääletusel. See kaitseb rahvast ka Riigikogu sellise tegevuse eest, kus ilma rahvahääletust korraldamata nõustutakse põhimõteteliste ja PSTS puudutavate/muutvate EL aluslepingutega.

3. PSTS ettevalmistamisel leiti, et PSTS hõlmab üksnes EL-i astumisel sõlmitavat liitumis-lepingut. Sellest järeldati, et juhul kui Eesti soovib ühineda järgmiste EL olemust muutvate lepingutega, tuleb korraldada PS täiendamiseks uus rahvahääletus (vt Riigikogu 11.06.2002 stenogramm, milles kajastatakse arutelu seadusandja tahtest PSTS kehtestamisel, ja SE 1067 kolmas lugemine Riigikogus, 18.12.2002). M. Nutt väljendas Riigikogus järgmist: „Teiseks, põhiseaduse täiendamise eelnõu andvat mõnede ajakirjanduses kõlanud ettehei-dete järgi valitsusele ja Riigikogule blankovolituse teha Euroopa Liiduga liitumise otsused rahva seljataga. Algatajad on aga esitanud menetlusse eelnõu just nimelt sellises vormis ja sellises sõnastuses, mis sellist blankovolitust ei anna. Põhiseaduse täiendamisel kolmanda aktiga laienevad Eestile üksnes liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused, mitte aga hilisemad Euroopa Liitu ümber korraldavad lepingud.[...] See säte välistab põhimõtte-liselt blankovolitused. See tähendab, kui Eesti kuulub Euroopa Liitu, siis ei kohaldata talle muid Euroopa Liidu akte kui üksnes liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Mida see praktikas tähendab? Praktikas tähendab see seda, et kõik järgnevad lepingud, kõik järg-nevad Euroopa Liidu vastuvõetavad aktid vajavad Eestis täiendavat arutamist ja täiendavat õiguslike regulatsioonide vastuvõtmist, et need omandaksid Eestis õigusjõu. Põhimõtteliselt tähendab see seda, et kui Euroopa Liit kehtestab või Euroopa Liidus kehtestatakse mingi täiendav leping või täiendav korraldus – toome siin paralleelina Nizza lepingu –, siis ei hakka see põhiseaduse muudatustest tulenevalt Eestis automaatselt kehtima. Selleks, et täiendav leping kehtima saaks hakata, peab Eesti muutma põhiseadust ja seda saab teha üksnes rahvahääletusel. Seega oht, et põhiseaduse täiendamine tooks kaasa olukorra, kus Riigi-kogu või valitsus saaksid blankovolituse nõustuda Euroopa Liidu järgnevate lepingutega ilma rahva osaluseta, on põhjendamatu ja selline väide ei vasta tegelikkusele.“

4. Selle seisukoha põhjal võiks üks võimalik tõlgendus olla, et rahvas andis mandaadi üksnes lepingutele Eesti liitumise ajahetke seisuga. Teisalt on ka vastuargumente: eelkõige see, et seadusandja tahte tuvastamisel ei pruugi üks konkreetne selgitus olla määrav.

5. EL esmase õiguse tulevikus loodavaid muudatusi ei tohiks PSTS tööpoolest automaatselt hõlmata, kuivõrd need muudatused tuleb tavaliselt kõikidel liikmesriikidel vastavalt oma põhiseaduslikule korrale eraldi heaks kiita. Seega tuleks iga kord eraldi otsustada, kas Eesti PS on vaja enne vastava lepingu heakskiitu täiendada.

6. Igatahes Euroopa põhiseaduse leping, Lissaboni leping ja ESML ratifitseeriti Riigikogus rahvahääletuseta (viimase kohta vt siiski ka riigikohtunike eriarvamused, vt PSTS § 2 komm 32). Enne Euroopa põhiseaduse lepingu (jäi mõnede EL liikmesriikide vastuseisu tõttu jõustumata) ja Lissaboni lepingu ratifitseerimist kaasas Riigikogu põhiseaduskomisjon eksperte, et selgitada välja, kas lepingud mahuvad kehtiva PS raamidesse. Ekspertide hinnangul ei olnud nimetatud lepingute ratifitseerimiseks PS eelnev muutmine vajalik.

7. Riigikohtu üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida EL-ga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutvasse EL-i. Seda tingimusel, et EL aluslepingu muutmine või uus alusleping on PS-ga kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida EL lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust EL-le. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga EL aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas EL aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavamale EL lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise EL-le, seega ka PS põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et EL uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise EL-le ning PS ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti PS (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, vt ka PSTS § 2 komm 94). Seega ei pruugi veel iga aluslepingu muudatus iseenesest tuua kaasa vajadust see referendumile panna.

PARAGRAHV 4

Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist.

1. Vabariigi Valimiskomisjon kinnitas 14.09.2003 rahvahääletuse tulemused 03.10.2003 otsusega nr 90 (RT I, 04.10.2003, 63, 426). Vabariigi President kuulutas PSTS välja 05.10.2003 otsusega nr 447 (RT I, 10.10.2003, 64, 429). Seadus jõustus 06.01.2004.

KASUTATUD LÜHENDID

- AdvS – advokatuuriseadus
- AKI – Andmekaitse Inspeksioon
- APoS – abipolitseiniku seadus
- ArhS – arhiiviseadus
- AS – alkoholiseadus
- ATS – avaliku teenistuse seadus
- ATSS – asendustäitmise ja sunniraha seadus
- AudS – audiitortegevuse seadus
- AutÕS – autoriõiguse seadus
- AvKS – avaliku koosoleku seadus
- AvTS – avaliku teabe seadus
- AÕS – asjaõiguse seadus
- AÜS – ametiühingute seadus

- BVerfG – Saksamaa põhiseaduslikkuse järelevalve kohus ehk konstitutsioonikohus (Bundesverfassungsgericht)

- CCPR – ÜRO Inimõiguste Komitee (International Covenant on Civil and Political Rights)
- CEDAW – naistevastase diskrimineerimise lõpetamise komitee (Committee on the Elimination of Discrimination against Women)
- CEMR – Euroopa Kohalike Omavalitsuste ja Regioonide Nõukogu (Council of European Municipalities and Regions)
- CETS – inimkaubanduse vastu võitlemise konventsioon (Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings)
- CLRAE – Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress (Congress of Local and Regional Authorities)
- COVID-19 – SARS-CoV-2 tekitatud koroonaviiruse haigus
- CPT – piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee

- EAS – Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
- ECPT – piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon
- EES – eluruumide erastamise seadus

- EhS – ehitusseadustik
EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus
EIKo – Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus
EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
EKm – Euroopa Kohtu määrus
EKo – Euroopa Kohtu otsus
EKOH – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta
EKOH LP – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokoll
EKP – Euroopa Keskpank
EKS – erakonnaseadus
EL – Euroopa Liit
ELK – Euroopa Liidu Kohus
ELKS – Euroopa Liidu kodaniku seadus
ELL – Euroopa Liidu leping
ELPH – Euroopa Liidu põhiõiguste harta
EL Rev – European Law Review
ELS – Eesti lipu seadus
ELT – Euroopa Liidu Teataja
ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping
ELVL – Eesti Linnade ja Valdade Liit
EMP – Euroopa Majanduspiirkond
ENPA – Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee
ENRKR – vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon
EP – Eesti Pank
EPS – Eesti Panga seadus
EPSL – Euroopa põhiseaduse leping
EPVS – Euroopa Parlamendi valimise seadus
ERHS – Eesti Rahvusringhäälingu seadus
ERSP – Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei
ErSS – erakorralise seisukorra seadus
ESH – Euroopa sotsiaalharta
ESM – Euroopa stabiilsusmehhanism
ESML – Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping
ESS – elektroonilise side seadus
ETHS – Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus
ETKR – Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus
EVK – Eesti väärtpaberite keskregister
EÜT – Euroopa Ühenduste Teataja, alates 2001. aastast Euroopa Liidu Teataja (ELT)
- FGM – naiste suguelundite moonutamine (*female genital mutilation*)
- GRECO – Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaste riikide ühendus

HaS	– Eesti Vabariigi haridusseadus
HKMS	– halduskohtumenetluse seadustik
HLÜS	– hoiu-laenuühistu seadus
HMS	– haldusmenetluse seadus
HOS	– hädaolukorra seadus
HRS	– haldusreformi seadus
HÖNTE	– hea õigusloome ja normitehnika eeskiri
HÖS	– haldusõiguserikkumiste seadustik
HÜS	– hooneühistuseadus
IBC	– UNESCO rahvusvahelise bioetika komitee (International Bioethics Committee of UNESCO)
ICCPR	– ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (vt ka KPÕRP)
ICRC	– Rahvusvaheline Punase Risti Komitee
ID	– süüdistatava kasuks tõlgendamine (<i>in dubio pro reo</i>)
IFS	– investeerimisfondide seadus
IKS	– isikuandmete kaitse seadus
ILO	– Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
IME	– Isemajandav Eesti
InfoTS	– infoühiskonna teenuse seadus
INTOSAI	– Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon
IO	– intellektuaalne omand
IT	– infotehnoloogia
ITDS	– isikut tõendavate dokumentide seadus
IULA	– Kohalike Omavalitsuste Rahvusvaheline Liit
JahiS	– jahiseadus
JAS	– julgeolekuasutuste seadus
JTS	– jälitustegevuse seadus
JuS	– Juristische Schulung
Jääts	– jäätmeseadus
KAHOS	– kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus
KalmS	– kalmistuseadus
KaLS	– Kaitseliidu seadus
KaMS	– kaubamärgiseadus
KAOKS	– kinnisasja omandamise kitsendamise seadus
KarS	– karistusseadustik
KarSRS	– karistusseadustiku rakendamise seadus
KAS	– krediitiasutuste seadus
KeeleS	– keeleseadus
KELS	– koolieelse lasteasutuse seadus
KemS	– kemikaaliseadus
KeTS	– keskkonnatasude seadus

KeVS	– keskkonnavastutuse seadus
KeÜS	– keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KHaS	– kõrgharidusseadus
KiKoS	– kirikute ja koguduste seadus
KKS	– Kaitseväge korralduse seadus
KLS	– kollektiivlepingu seadus
KNS	– kohanimeseadus
KodS	– kodakondsuse seadus
KOFS	– kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus
KOKS	– kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOLS	– kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus
KoMS	– kohalike maksude seadus
KonkS	– konkurentsiseadus
KonS	– konsulaarseadus
KooS	– kooseluseadus
KorS	– korrakaitse seadus
KOV	– kohalik omavalitsus
KOVVS	– kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KOVü	– kohaliku omavalitsuse üksus
KOÜS	– kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus
KPS	– kalapüügiseadus
KPÕRP	– kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt
KRAPs	– kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus
KrK	– kriminaalkodeks
KrMK	– kriminaalmenetluse koodeks
KrMS	– kriminaalmenetluse seadustik
KrtS	– korteriomandi- ja korteriühistuse seadus
KS	– kohtute seadus
KVS	– korruptsioonivastane seadus
KVTS	– kaitseväeteenistuse seadus
LasteKS	– lastekaitse seadus
LennS	– lennunduse seadus
LKindIS	– liikluskindlustuse seadus
LKS	– looduskaitse seadus
LoKS	– loomakaitse seadus
LS	– liikluse seadus
LTTS	– loomatauditõrje seadus
LÕK	– lapse õiguste konventsioon
MaaKatS	– maakatastriseadus
MaaKS	– maakorralduse seadus
MaaPS	– maapõueseadus
MaaRS	– maareformi seadus

MeeTS	– meediateenuste seadus
MEP	– Euroopa Parlamendi liige
MKS	– maksukorralduse seadus
MPKS	– maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus
MPS	– merealapiiride seadus
MRP	– Molotovi-Ribbentropi pakt
MS	– metsaseadus
MSKÕP	– majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt
MSVS	– märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus
MSÜS	– majandustegevuse seadustiku üldosa seadus
MTA	– Maksu- ja Tolliamet
MTÜS	– mittetulundusühingute seadus
MuKS	– muinsuskaitse seadus
NATO	– Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon
NB	– nn topeltkaristamise keelu põhimõte (<i>ne bis in idem</i>)
NETS	– nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus
NHRI	– riiklik inimõiguste kaitse ja edendamise asutus (National Human Rights Institution)
NotS	– notariaadiseadus
NP	– pole karistust ilma seaduseta (<i>nulla poena sine lege</i>)
NPALS	– narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seadus
NS	– nimeseadus
NSVL	– Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liit
NT	– kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu (<i>nemo tenetur se ipsum accusare</i>)
NTS	– noorsootöö seadus
OECD	– Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon
OPCAT	– UNCAT fakultatiivne protokoll
ORAS	– Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus
OSCE	– Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (Organization for Security and Co-operation in Europe)
OSCE/ODIHR	– Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo
PakAS	– pakendiaktsiisi seadus
PankrS	– pankrotiseadus
PatS	– patendiseadus
PGS	– põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PIÕK	– ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon
PKS	– perekonnaseadus
PlanS	– planeerimisseadus

PMM	– põllumajandusminister
PPVS	– politsei ja piirivalve seadus
ProkS	– prokuratuuriseadus
PS	– põhiseadus
PsAS	– psühhiaatrilise abi seadus
PSJKS	– põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
PSP	– avaliku sektori võlakirjade ostukava (Public Sector Purchase Programme)
PSRS	– Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus
PSTS	– Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus
PTESH	– parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta
PTS	– pühade ja tähtpäevade seadus
PäästeS	– päästeseadus
RahaPTS	– rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus
RaHS	– rahvahääletuse seadus
RaRS	– rahvaraamatukogu seadus
RavS	– ravimiseadus
RdtS	– raudteeseadus
RelvS	– relvaseadus
RES	– riigieelarve seadus
REÕS	– rahvusvahelise eraõiguse seadus
RHS	– riigihangete seadus
RIKS	– riigikaitse seadus
RiPS	– riigipiiri seadus
RKEK	– Riigikohtu erikogu
RKEKm	– Riigikohtu erikogu määrus
RKEKo	– Riigikohtu erikogu kohtuotsus
RKHK	– Riigikohtu halduskolleegium
RKHKm	– Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKHKo	– Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuotsus
RKKK	– Riigikohtu kriminaalkolleegium
RKKKm	– Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus
RKKKo	– Riigikohtu kriminaalkolleegiumi kohtuotsus
RKKTS	– Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
RKLS	– Riigikogu liikme staatuse seadus
RKPJK	– Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKPJKa	– Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamus
RKPJKm	– Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus
RKPJKo	– Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus
RKS	– riigikontrolli seadus
RKSS	– raseduse katkestamise ja steriliseerimise seadus
RKTK	– Riigikohtu tsiviilkolleegium
RKTKm	– Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus
RKTKo	– Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kohtuotsus

RKVS	– Riigikogu valimise seadus
RKÜK	– Riigikohtu üldkogu
RKÜKm	– Riigikohtu üldkogu määrus
RKÜKo	– Riigikohtu üldkogu kohtuotsus
RMKA	– riigi majandusaasta koondaruanne
RPKS	– riikliku pensionikindlustuse seadus
RPS	– raamatupidamise seadus
RRKS	– rahuaja riigikaitse seadus
RRS	– rahvastikuregistri seadus
RSKS	– rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus
RStS	– riikliku statistika seadus
RSVS	– riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus
RT	– Riigi Teataja
RTL	– Riigi Teataja Lisa
RTS	– Riigi Teataja seadus
RTsMS	– rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seadus
RVaS	– riigivapi seadus
RVastS	– riigivastutuse seadus
RVKS	– riigi vara kasutamine ja säilimine
RVS	– riigivaraseadus
SARS-CoV-2 – 2020. aastal alanud koroonaepeideemiat põhjustanud viiruse ametlik nimetus	
SAS	– sihtasutuste seadus
SE	– seaduseelnõu
SeOS	– seadme ohutuse seadus
SHS	– sotsiaalhoolekande seadus
SKHS	– süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus
SoVS	– soolise võrdõiguslikkuse seadus
SP	– süütuse presumpatsioon
SPT	– piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise alamkomitee (Subcommittee on Prevention of Torture)
SPTS	– surma põhjuse tuvastamise seadus
SRKS	– sõjaaja riigikaitse seadus
StPO	– Saksa kriminaalmenetluse kodeks (Strafprozeßordnung)
SVS	– seadus süümevande andmise korra kohta
SäAS	– säästva arengu seadus
SÜS	– sotsiaalseadustiku üldosa seadus
TAKS	– teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus
TDKS	– tööstusdisaini kaitse seadus
TeenMS	– teenetemärkide seadus
THS	– tööstusheite seadus
TJ	– tagasiulatuv jõud

TJK	– tagasiulatuva jõu keeld
TKS	– tarbijakaitse seadus
TlnHKm	– Tallinna Halduskohtu määrus
TlnRnKo	– Tallinna Ringkonnakohtu kohtuotsus
TLS	– töölepingu seadus
TMS	– täitemenetluse seadustik
TNVS	– toote nõuetele vastavuse seadus
TRIPS-leping	– intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping
TrtHKm	– Tartu Halduskohtu määrus
TrtHKO	– Tartu Halduskohtu kohtuotsus
TrtRnKo	– Tartu Ringkonnakohtu kohtuotsus
TS	– tolliseadus
TsMS	– tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	– tsiviilseadustiku üldosa seadus
TTOS	– töötervishoiu ja tööohutuse seadus
TTTS	– tööturuteenuste ja -toetuste seadus
TTÜKS	– Tallinna Tehnikaülikooli seadus
TubS	– tubakaseadus
TuKS	– tunnistajakaitse seadus
TuMS	– tulumaksuseadus
TuOS	– tuleohutuse seadus
TurS	– turismiseadus
TurvaS	– turvaseadus
TÜKS	– Tartu Ülikooli seadus
TÜS	– tulundusühistuseadus
UCLG	– Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused (United Cities and Local Governments)
UDHR	– ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon
UNCAT	– ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon
UNESCO	– Ühinenud Rahvaste Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsioon (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
USA	– Ameerika Ühendriigid
UTO	– Ühinenud Linnade Organisatsioon
VangS	– vangistusseadus
VeeS	– veeseadus
VMS	– välismaalaste seadus
VPAS	– Vabariigi Presidendi ametihüve seadus
VPTKS	– Vabariigi Presidendi töökorra seadus
VPTS	– väärtpaberituru seadus
VPVS	– Vabariigi Presidendi valimise seadus
VRKAS	– vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus

VRKS	– välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus
VSaarS	– püsiasiustusega väikesaarte seadus
VSS	– väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VTMS	– väärteomenetluse seadustik
VV	– Vabariigi Valitsus
VVS	– Vabariigi Valitsuse seadus
VõrdKS	– võrdse kohtlemise seadus
VÕS	– võlaõigusseadus
VäetS	– väetiseseadus
VäSS	– välissuhtlemisseadus
VäTS	– välisteenistuse seadus
ÕKS	– õiguskantsleri seadus
ÕVVS	– õigusvastaselt võõrandatud vara maksumuse määramise ja kompenseerimise seadus
ÄS	– äriseadustik
ÜRO	– Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
ÜTS	– ühistranspordiseadus
ÜVT	– (ENSV) Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja
ÜVVKS	– ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus

RAHVUSVAHELISED LEPINGUD

Euroopa Liit

- Brüsseli I uuesti sõnastatud määrus (EL nr 1215/2012, 10.01.2015)
- Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (2002/584/JSK, 13.06.2002)
- Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus kohtualluvuskonfliktide vältimise ja lahendamise kohta kriminaalmenetluses (2009/948/JSK, 30.11.2009)
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT 2010, C 83/02)
- Euroopa Liidu toimimise lepingu muudatuse ratifitseerimise seadus (RT II, 16.08.2012, 4)
- Lissaboni leping, (ELT 2007, C 306/01, 13.12.2007)

Euroopa Nõukogu

- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (koos lisaprotokollidega) (RT II 1996, 11, 34)
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95)
- Euroopa Nõukogu kodakondsuse Euroopa konventsioon (ETS 166, 06.11.1997)
- Euroopa Nõukogu statuut (RT II 1993, 17, 29)
- Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon (RT II 1996, 40, 154)
- Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (RT II 2004, 6, 17)
- Inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon: inimõiguste ja inimväärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel (Oviedo konventsioon) (RT II 2002, 1, 2)
- Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon (RT II 2001, 1, 3)
- Kriminaalmenetluse ülevõtmise Euroopa konventsioon (RT II 1997, 8, 37)
- Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (RT II 2000, 15, 93)
- Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon (RT II, 1996, 36, 132)
- Väljaandmise Euroopa konventsioon (RT II 1997, 8, 38)

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

- Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon (RT II 2006, 16, --)
- Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Århusi konventsioon) (RT II 2001, 18, 89; RT II 2007, 10, 35)
- Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (RT II 1994, 10, 11)
- Konsulaarsuhete Viini konventsioon (RT II 2006, 16, --)

- Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (RT II 1995, 5, 31)
- Lapse õiguste konventsioon (RT II 1996, 16, 56)
- Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (RT II 1993, 10, 13)
- Piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon (RT II 1994, 14, 44)
- Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll (RT II 2006, 24, 63)
- Puuetega inimeste õiguste konventsioon (RT II, 04.04.2012, 6)
- Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (RT II 1995, 5, 30)
- Rahvusvaheline tsiviillennunduse konventsioon (RT II 2000, 2, 12)
- Rahvusvahelise Kohtu statuut (RT II 1996, 24, 95)
- Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut (RT II 2002, 2, 5)
- Relvakonflikti korral kultuuriväärtuste kaitse Haagi konventsioon (RT II 2005, 9, --)
- ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon (vastu võetud ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga 217 (A), 10.12.1948)
- ÜRO mereõiguse konventsioon (RT II 2005, 16, 48)
- ÜRO põhikiri (harta) (RT II 1996, 24, 95)

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon

- Konventsioon nr 19 võrdsetest õigustest õnnetusjuhtumite tagajärgede hüvitamisel (RT 1930, 27, 160, 05.06.1925)
- Konventsioon nr 41 naiste öötööst (RT 1937, 42, 376, 04.06.1934)
- Konventsioon nr 45 naiste tööjõu kasutamisest allmaatööl (RT 1937, 42, 376, 21.06.1935)
- Konventsioon nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta (RT II 1993, 26, 76)
- Konventsioon nr 98 organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse kohta (RT II 1993, 26, 76)
- Konventsioon nr 100 mees- ja naistöötajate võrdse tasustamise kohta võrdväärse töö eest (RT II 1996, 9, 31)
- Konventsioon nr 105 sunniviisilise töö kaotamise kohta (RT II 1995, 45, 201)
- Konventsioon nr 111 töö- ja kutsealase diskrimineerimise kohta (RT II 2005, 17, 51)
- Konventsioon nr 182 lapsele sobimatu töö ja muu talle sobimatu tegevuse viivitamatu keelustamise kohta (RT II 2001, 20, 109)

Muud rahvusvahelised organisatsioonid

- IV Haagi konventsioon (18.10.1907)
- Berni kirjandus- ja kunsteoste kaitse konventsioon (RT II 1994, 16, 49)
- Genfi (I) konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal (RT II 1999, 17, 107)
- Genfi (II) konventsioon haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamise kohta merel (RT II 1999, 18, 116)

- Intellektuaalomandi õiguste kaubandusasppektide leping (RT II 1999, 22, 123)
 Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni autoriõiguse leping
 (RT II 2006, 14, 39)
 Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamisleping (Marrakeši leping)
 (RT II 1999, 22, 123)
 Maailma Terviseorganisatsiooni põhikiri (RT II 2005, 4, 11)
 Sõjavangide kohtlemise Genfi (III) konventsioon (RT II 1999, 19, 117)
 Tsiiviiliskute sõjaaegse kaitse Genfi (IV) konventsioon (RT II 1999, 20, 120)

Riikidevahelised lepingud

- Eesti Vabariigi ja Hispaania Kuningriigi vaheline kokkulepe väljaandmise kohta
 (RT II 2000, 3, 14)
 Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vaheline leping merepiiri kehtestamisest Liivi lahes,
 Kura kurgus ja Läänemeres (RT II 1996, 29, 103)
 Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise riigipiiri taastamise leping
 (RT II 1994, 27, 104; vt ka RT II 2001, 5, 27)
 Eesti Vabariigi ja Poola Vabariigi regioonide ja kohalike omavalitsuste vahelise koostöö
 leping (RT II 1993, 29, 99)
 Eesti Vabariigi ja Poola Vabariigi vaheline leping õigusabi osutamise ja õigussuhete
 kohta tsiiviil-, töö- ning kriminaalasjades (RT II 1999, 4, 22)
 Eesti Vabariigi ja teiste uute liikmesriikide ühinemisleping (leping Belgia Kuningriigi,
 Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi,
 Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi,
 Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi,
 Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu
 liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi,
 Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia
 Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose
 Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola
 Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta EL-ga) koos
 lisade ja protokollidega (RT II 2004, 3, 8)
 Eesti Vabariigi ja Ukraina leping õigusabi ja õigussuhete kohta tsiiviil- ning
 kriminaalasjades (RT II 1995, 13, 63)
 Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni leping õigusabi ja õigussuhete kohta tsiiviil-,
 perekonna- ja kriminaalasjades (RT II 1993, 16, 27)
 Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi õigusabi ja õigussuhete leping
 (RT II 1993, 6, 5)
 Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline väljaandmisleping
 (RT II 2006, 23, 61)
 Eesti Vabariigi valitsuse ja Tai Kuningriigi valitsuse vaheline kokkulepe kurjategijate
 üleandmisest ja koostööst kriminaalkaristuste täideviimisel (RT II 2001, 15, 70)
 Eesti Vabariigi valitsuse, Läti Vabariigi valitsuse ja Rootsi Kuningriigi valitsuse vaheline
 kokkulepe merealapiiride kokkupuutepunktist Läänemeres (RT II 1997, 19, 89;
 RT II 1997, 49, 129)

- Leping Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vahel merealapiirist Soome lahel ja Läänemere põhjaosas (RT II 1996, 42, 173)
- Naftareostusest põhjustatud kahju korral kehtiva tsiviilvastutuse 1969. aasta rahvusvahelise konventsiooni muutmise 1992. aasta protokoll (RT II 2004, 25, 103)
- Põhja-Atlandi leping (RT II 2004, 5, 14)
- Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel (Tartu rahuleping) (1920)
- Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon (RT II 2007, 15, --)
- Riikidevahelises lapsendamises laste kaitseks tehtava koostöö konventsioon (RT II 2001, 31, 157)
- Vene Nõukogude Föderatiivse Sotsialistliku Vabariigi ja Eesti Vabariigi riikidevaheliste suhete aluste leping (RT 1991, 2, 19)

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE

BIBLIOGRAAFIA 1990–2020

1990

Uibopuu, Henn-Jüri. Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten 1988–1990. – Köln: Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, 1990. – III, 79 lk. – (Berichte des[Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und internationale Studien; 61). – Bibl joonealustes märkustes.
The constitutional and legal development of the Baltic States 1988–1990, lk 77–79.

Gräzin, Igor. Constitutional development of Estonia in 1988 // *The Notre Dame Law Review*, 1990, nr 2, lk 141–164.

Gräzin, Igor. Eesti uue põhiseaduse visandjooni // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1989. aastal. Tartu, 1990, lk 60–97.

Kirikal, Jaak. Kohtureform ja põhiseadus // *Eesti Jurist*, 1990, nr 4, lk 251–255. – Bibl joonealustes märkustes.

The reform of the judicial system and the Fundamental Law, lk 300–301.

Schneider, Heinrich. Mõtteid seoses põhiseaduse eelnõuga // *Eesti Jurist*, 1990, nr 6, lk 389–394. – Bibl joonealustes märkustes.

A few ideas concerning the Draft of the Fundamental Law, lk 468.

Talvik, Edgar. Eesti Vabariigi põhikorra alustest ja probleemidest // *Eesti Jurist*, 1990, nr 6, lk 385–389.

On the fundamentals and problems of the Constitution of Estonia, lk 468.

Talvik, Edgar; Kaljuvee, Jüri. Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust // *Eesti Jurist*, 1990, nr 3, lk 199–207. – Lisa: Põhiseaduse eelnõu tekst lk 199–207.

The Draft Fundamental Law of the Republic of Estonia, lk 234–235.

Uibopuu, Henn-Jüri. Balti vabariikide põhiseaduslik ja õiguslik areng aastail 1988–1989 // *Poliitika*, 1990, nr 5, lk 68–74.

Uibopuu, Henn-Jüri. The constitutional development of the Estonian SSR since 1988 // *The Finnish yearbook of international law*. Vol. 1. Helsinki, 1990, lk 440–448. – Bibl joonealustes märkustes.

Кирираль, Яак. Судебная реформа и Конституция // *Юрист Эстонии*, 1990, nr 4, lk 260–265. – Bibl joonealustes märkustes.

The reform of the judicial system and the Fundamental Law, lk 314–315.

Проект Конституции Эстонской Республики: резюме // Юрист Эстонии, 1990, nr 3, lk 224.

The Draft Fundamental Law of the Republic of Estonia: résumé.

Тальвик, Эдгар. Об основах государственного устройства Эстонской Республики и связанных с этим проблемах // Юрист Эстонии, 1990, nr 6, lk 410–415.

On the fundamentals and problems of the Constitution of Estonia, lk 506.

Шнейдер, Хейнрих. Некоторые мысли в связи с проектом Конституции // Юрист Эстонии, 1990, nr 6, lk 415–421. – Bibl joonealustes märkustes.

A few ideas concerning the Draft of the Fundamental Law, lk 506.

1991

Eesti Vabariigi põhiseadus: kehtestus 1. jaanuaril 1938. – Tallinn: s.n., 1991. – 24 lk. – Lisa: Jüri Adams. Eesti Vabariigi põhiseadus: eelnõu. – 16 lk.

XV Eesti õigusteadlaste päeva resolutsioon // Eesti Jurist, 1991, nr 4, lk 290. – Põhiseaduse eelnõust.

The resolution of the 15th day of Estonian lawyers, lk 310.

Kionka, Riina. Debate about new Constitution sparks old rivalries in Estonia // Report on the USSR: a weekly publication of RFE, 1991, nr 50, lk 20–24. – Bibl joonealustes märkustes.

Kionka, Riina. Estonia's new Constituent Assembly // Report on the USSR: a weekly publication of RFE, 1991, nr 40, lk 22–24. – Bibl joonealustes märkustes.

Raidla, Jüri. Jalgratas kokku, iseseisvasse ellu: vastab EV justiitsminister Jüri Raidla / küsitlenud Maret Kaik // Aja Puls, 1991, nr 12, lk 2–5.

Rebane, Ilmar. Eesti Vabariigi uue põhiseaduse vastuvõtmise protseduurist // Eesti Jurist, 1991, nr 3, lk 196.

On the procedure of adopting the new Fundamental Law of the Republic of Estonia, lk 246.

Rätsep, Jüri. Põhiseadus tulekul // Eesti Jurist, 1991, nr 5, lk 315–316.

Fundamental Law is being completed, lk 397.

Saunanan, Mai. Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi uues põhiseaduses // Eesti Jurist, 1991, nr 3, lk 197.

Local authority in the new Fundamental Law of the Republic of Estonia, lk 246.

Schneider, Heinrich. Riigivõimufunktsioonide tasakaalustamise juriidilised põhimõtted // Eesti Jurist, 1991, nr 3, lk 193–194.

Legal principles of balancing the functions of state power, lk 245–246.

Talvik, Edgar; Kaljuvee, Jüri. Eesti Vabariigi põhikorra alustest (teesid) // Eesti Jurist, 1991, nr 3, lk 193.

On the fundamentals of the state system of the Republic of Estonia (abstracts), lk 245.

Truuväli, Eerik-Juhan. Valimissüsteemid Eesti Vabariigi uues põhiseaduses // Eesti Jurist, 1991, nr 3, lk 195.

Electoral systems in the new Fundamental Law of the Republic of Estonia, lk 246.

- Vahtré, Lauri.** Kuidas taastada põhiseaduslik riigivõim Eestis? // Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei Teataja, 1991, nr 1, lk 5–8.
- Ребане, Ильмар.** О процедуре принятия новой Конституции Эстонской Республики // Юрист Эстонии, 1991, nr 3, lk 231–232.
On the procedure of adopting the new Fundamental Law of the Republic of Estonia, lk 289.
- Резолюция XV дня правоведов Эстонии // Юрист Эстонии, 1991, nr 4, lk 328. –
Põhiseaduse eelnõust.
The resolution of the 15th day of Estonian lawyers, lk 362.
- Рятсеп, Юри.** О выработке Конституции // Юрист Эстонии, 1991, nr 5, lk 367–368.
Fundamental Law is being completed, lk 451.
- Саунанен, Май.** Местное самоуправление в новой Конституции Эстонской Республики // Юрист Эстонии, 1991, nr 3, lk 232.
Local authority in the new Fundamental Law of the Republic of Estonia, lk 289.
- Таагепера, Рейн.** Основной закон рассчитан не на один год: из доклада Рейна Таагепера на заседании Конституционной Ассамблеи Эстонской Республики // Политика, 1991, nr 11, lk 56–59.
- Тальвик, Эдгар; Кальювез, Юри.** Об основах государственного устройства Эстонской Республики (тезисы) // Юрист Эстонии, 1991, nr 3, lk 227.
On the fundamentals of the state system of the Republic of Estonia (abstracts), lk 288.
- Труувяли, Ээрик.** Избирательные системы в новой Конституции Эстонской Республики // Юрист Эстонии, 1991, nr 3, lk 229–230.
Electoral systems in the new Fundamental Law of the Republic of Estonia, lk 289.
- Шнейдер, Хейнрих.** Юридические принципы сбалансирования функций государственной власти // Юрист Эстонии, 1991, nr 3, lk 227–229.
Legal principles of balancing the functions of state power, lk 288–289.

1992

- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Olion: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1992. – 55 lk.
ISBN 5-460-00202-8
- Eesti Vabariigi põhiseadus: eelnõu. – Tallinn: Põhiseaduse Assamblee, 1992. – 47 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus: eelnõu: [vastu võetud Eesti Komitee istungil Tallinnas, 12. märtsil 1992. a.]. – Tallinn: Transpordi Infokeskus, 1992. – 32 lk.
- Die Verfassung der Republik Estland / tlk Henn-Jüri Uibopuu. – Salzburg, 1992. – 41 lk. –
Põhiseaduse tekst. – Tekst lehe ühel küljel.
- Конституция Эстонской Республики: принята на референдуме 28 июня 1992 г. –
Таллинн: Олион: Издательство Эстонской энциклопедии, 1992. – 48 lk.

- XV Eesti õigusteadlaste päeva resolutsioon // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1990.–1991. aastal. Tartu, 1992, lk 35–36. – Põhiseaduse eelnõust.
- Anton, Tõnu.** Vastab Põhiseaduse Assamblee juhataja Tõnu Anton / küsitlenud Sulev Raudsepp // Eesti Jurist, 1992, nr 2, lk 119–122.
Interview with Tõnu Anton, Chairman of the Constitutional Assembly, lk 189.

- Constitution watch: Estonia // East European Constitutional Review, 1992, nr 1, lk 5; nr 2, lk 3–4; nr 3, lk 5.
- Eesti Vabariigi põhiseadus: eelnõu // Eesti Jurist, 1992, nr 2, lk 99–118.
Draft of the Fundamental Law of the Republic of Estonia.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe juures asuva riigi- ja rahvusvahelise õiguse ekspertkomisjoni arvamus Põhiseaduse Assamblee poolt 13. aprillil 1992. aastal Eesti Vabariigi Ülemnõukogule esitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu kohta // Eesti Jurist, 1992, nr 3/4, lk 195–203. – Ekspertkomisjoni liikmed: Heinrich Schneider, Ilmar Rebane, Heino Siigur, Indrek Koolmeister, Eenok Kornel, Edgar Talvik, Heiki Lindpere, Eerik-Juhan Truuväli, Tõnu Pöder.
Opinion, lk 302.
- Kaljuvee, Jüri.** Eesti Vabariigi uue põhiseaduse üldkontseptsioonist // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1990.–1991. aastal. Tartu, 1992, lk 9–17.
- Ketomäki, Juhani.** Lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan keskinäisestä suhteesta Viron tasavallassa // Oikeus, 1992, nr 3, lk 268–275. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kionka, Riina.** Estonia // RFE/RL Research Report, 1992, nr 27, lk 57–61. – Bibl joonealustes märkustes. – Põhiseaduse eelnõust.
- Leps, Ando.** [Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi seisukohad Eesti Vabariigi põhiseaduse kohta] // Eesti Jurist, 1992, nr 1, lk 15.
- Rebane, Ilmar.** Eesti Vabariigi uue põhiseaduse vastuvõtmise protseduurist // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1990.–1991. aastal. Tartu, 1992, lk 25–31.
- Saunanen, Mai.** Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi uues põhiseaduses // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1990.–1991. aastal. Tartu, 1992, lk 31–35.
- Schneider, Heinrich.** Põhiseaduse kontseptuaalse analüüsi kriteeriumid // Eesti Jurist, 1992, nr 1, lk 7–15. – Bibl joonealustes märkustes.
Criteria of the conceptual analysis of the Fundamental Law, lk 93.
- Schneider, Heinrich.** Võimude tasakaalustamise õiguslik mehhanism Eesti Vabariigi uues põhiseaduses // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1990.–1991. aastal. Tartu, 1992, lk 18–24.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Das Baltikum ist in Bewegung – die Jahre 1988 bis 1991 // Estland: Express Reisehandbuch. Leer, 1992, lk 84–94.
- Антон, Тыну.** На вопросы отвечает руководитель Конституционной Ассамблеей Тыну Антон / küsitlenud Sulev Raudsepp // Юрист Эстонии, 1992, nr 2, lk 127–131.
Interview with Tõnu Anton, Chairman of the Constitutional Assembly, lk 193.
- Заключение экспертной комиссии по государственному и международному праву при председателе Верховного Совета Эстонской Республики о проекте Конституции Эстонской Республики, представленном Конституционной Ассамблеей 13 апреля 1992 г. в Верховный Совет Эстонской Республики // Юрист Эстонии, 1992, nr 3/4, lk 199–209. – Ekspertkomisjoni liikmed: Heinrich Schneider, Ilmar Rebane, Heino Siigur, Indrek Koolmeister, Eenok Kornel, Edgar Talvik, Heiki Lindpere, Eerik-Juhan Truuväli, Tõnu Pöder.
Opinion, lk 318.
- Конституция Эстонской Республики: проект // Юрист Эстонии, 1992, nr 2, lk 107–126.
Draft of the Fundamental Law of the Republic of Estonia.

Шнейдер, Хейнрих. О критериях концептуального анализа Конституции // Юрист Эстонии, 1992, nr 1, lk 7–17. – Bibl joonealustes märkustes.
Criteria of the conceptual analysis of the Fundamental Law, lk 101.

1993

- Constitución de la Republica de Estonia = Eesti Vabariigi põhiseadus / toim Ülo Karu, A. Värvi; tlk Antonio Villacis, Margareta Telliskivi de Villacis. – Tallinn: Miniplast, 1993. – 175 lk. – Rööptekst hispaania k.
- La Constitution de la République d'Estonie = Eesti Vabariigi põhiseadus / tlk Made Päll. – Tallinn: Miniplast Pluss, 1993. – 167 lk. – Rööptekst prantsuse k.
- The Constitution of the Republic of Estonia = Eesti Vabariigi põhiseadus / toim Ülo Karu, A. Värvi. – Tallinn: Miniplast, 1993. – 167 lk. – Rööptekst inglise k.
ISBN 9985-900-11-1
- Eesti Vabariigi põhiseadus / toim Ülo Karu. – Tallinn: Miniplast Pluss, 1993. – 87 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus = Constitution of the Republic of Estonia. – Tallinn: Riigikantselei, 1993. – 47 lk. – Rööptekst inglise k.
- Maruste, Rait.** Inimõigused ja ausa õigusemõistmise põhimõtted. – Tallinn: Juura, 1993. – 168 lk. – Bibl joonealustes märkustes. – Indeks lk 69–71. – Lisa: Euroopa inimõiguste konventsioon (tlk Rait Maruste), lk 72–119; Euroopa sotsiaalharta (tlk Rait Maruste), lk 120–168.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Eesti presidendi kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi. – Tallinn: H-J. Uibopuu, 1993. – 58 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Die Kompetenzen des estnischen Staatspräsidenten nach der Verfassung 1992. – Salzburg, 1993. – 71 lk.
- Verfassung für die Republik Estland = Eesti Vabariigi põhiseadus / tlk Anne Rooste, Tiit Kaarma. – Tallinn: Miniplast Pluss, 1993. – 175 lk. – Rööptekst saksa k.
- Конституция Эстонской Республики: принята на референдуме 28 июня 1992 г. – Таллинн: Минипласт, 1993. – 102 lk.
ISBN 9985-900-12-X
- ***
- Gräzin, Igor.** A new old Constitution for Estonia: genetic aspects and parliamentarism versus presidentialism // Journal of International Law and Practice, 1993, nr 3, lk 471–498. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kofmel, Sabine.** Rechtsentwicklung in Baltikum: die neue Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992 // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1993, nr 1, lk 135–156. – Bibl joonealustes märkustes.
Legal developments in the Baltic: the new Constitution of the Republic of Estonia of June 28, 1992, lk 155–156.
- Pöld, Jüri.** Missugune põhiseaduse tekst on ehne? // Juridica, 1993, nr 2, lk 32–33. – Bibl märkustes.
Which of the texts of the Constitution is authentic, lk 45.
- Rebane, Ilmar.** Õigustloovatest aktidest Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi // Juridica, 1993, nr 1, lk 12.

- Suksi, Markku.** The constitutional development of the Baltic countries // Human rights in the Baltic States. Helsinki, 1993, lk 9–42. – (Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs; 6). – Bibl lk 40–42.
- Teder, Indrek.** Eesti Vabariigi restitutsioonilised aktid // Looming, 1993, nr 2, lk 229–237.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Die Kompetenzen des estnischen Staatspräsidenten nach der Verfassung 1992 // Recht in Ost und West, 1993, nr 3, lk 65–77; nr 4, lk 107–118. – Bibl joonealustes märkustes.
- Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli // Eesti Jurist, 1993, nr 1/2, lk 6–7. – Õiguskantsleri põhifunktsioonidest.
Канцлер юстиции Ээрик-Юхан Труувяли, nr 5/6, lk 102.

1994

Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus : vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992. a. – Tallinn: DigipressEst, 1994. – 30 lk. – Riigi Teataja toim väljaanne.

- Uibopuu, Henn-Jüri.** Die Kompetenzen der estnischen Staatsversammlung nach der Verfassung 1992. – Salzburg, 1994. – 111 lk.
- Конституция Эстонской Республики. Закон о гражданстве. Закон об иностранцах. Правила и порядок выдачи видов на жительство и разрешений на работу иностранцам и кадровым военнослужащим, уволенным в отставку из вооруженных сил. Закон о требованиях к знанию эстонского языка. Закон о культурной автономии национального меньшинства. – Пярну: Издательство Верещагина, 1994. – 96 lk.

- Collins, Noelle.** Mr. Smith goes to Estonia: how one lawyer helped this tiny country build a new Constitution // Human Rights, 1994, nr 2, lk 26–29.
- Constitución de la Republica de Estonia de 22 junio de 1992 // Boletín de legislación extranjera: BLE, 1994, nr 157/158, lk 3–19. – Põhiseaduse tekst.
- Die estnische Verfassung 1992 (Auszug) / tlk Henn-Jüri Uibopuu // Recht in Ost und West, 1994, nr 1, lk 25–29. – Väljavõtteid põhiseaduse tekstist.
- Maruste, Rait.** Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve // Juridica, 1994, nr 10, lk 242–245. *Judicial supervision of constitutionality.* Esikaane siseküljel.
- Maruste, Rait; Schneider, Heinrich.** Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis // Juridica, 1994, nr 3, lk 64–66. *Theoretical bases of the seclusion of authorities and some practical problems in Estonia.* Esikaane siseküljel.
- Ruchti, Jefri Jay.** Estonia: chronology 1992–1993 // Constitutions of the countries of the world: release 94–2 (March 1994). I: Estonia. New York, 1994, lk VII–XV. – Lisa: Põhiseaduse tekst eesti ja inglise k, lk 1–47; Põhiseaduse rakendamise seaduse tekst eesti ja inglise k, lk 49–59.
- Schneider, Heinrich.** Tähtajad ja tähtpäevad Eesti põhiseaduses // Juridica, 1994, nr 5, lk 111–113. – Bibl lk 113. *Terms and fixed dates in the Estonian Constitution.* Tagakaane siseküljel.

- Taagepera, Rein.** Estonia's Constitutional Assembly 1991–1992 // *Journal of Baltic Studies*, 1994, nr 3, lk 211–232. – Lühendatult ja eesti k ilmunud: Põhiseaduse tulek: kogumik. Tallinn, 2002, lk 85–101.
- Toomepuu, Jüri.** Põhiseadusest tulenevad probleemid Eesti õigussüsteemis // *Eesti Jurist*, 1994, nr 10, lk 10–12. – Bibl märkustes.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Die Kompetenzen der estnischen Staatsversammlung nach der Verfassung 1992 // *Recht in Ost und West*, 1994, nr 1, lk 6–9. – Bibl joonealustes märkustes.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Das Prinzip der Gewaltenteilung in den Verfassungen der baltischen Staaten // *WGO Monatshefte für osteuropäisches Recht*, 1994, nr 4, lk 207–218. – Bibl joonealustes märkustes.
- Varul, Paul.** Constitutional protection of ownership // *Property rights: constitutional protection and public regulation*. Oslo, 1994, lk 41–43.
- Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. О введении в действие конституции: Закон Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // *Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов*. Москва, 1994, lk 597–653.

1995

- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Ilo, 1995. – 63 lk.
ISBN 9985-57-044-8
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Olion, 1995. – 70 lk.
ISBN 9985-66-013-7

- The Constitution of Estonia // The constitutions of new democracies in Europe*. Branton; Devon, 1995, lk 48–92. – Põhiseaduse tekst.
- Constitution of the Republic of Estonia // The rebirth of democracy: 12 constitutions of Central and Eastern Europe*. Strasbourg, 1995, lk 153–207. – (European Issues).
- Estonie: chronologie // Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*. Paris, 1995, lk 65–67. – (Retour aux textes). – Lisa: Põhiseaduse tekst prantsuse k, lk 69–88.
- Gräzin, Igor.** A new old constitution for Estonia: genetic aspects of the constitution and parliamentarianism versus presidentialism // *Legal reform in post-communist Europe: the view from within*. Dordrecht, 1995, lk 71–93. – Bibl joonealustes märkustes. – Varasem ja veidi erinev versioon ilmunud: *Journal of International Law and Practice*, 1993, nr 3, lk 471–498.
- Häberle, Peter.** Dokumentation von Verfassungsentwürfen und Verfassungen ehemals sozialistischer Staaten in (Süd)Osteuropa und Asien: vorläufige und punktuelle Stellungnahme zum Verfassungsentwurf Estland: (Verfassunggebende Versammlung, Entwurf vom 13. Dezember 1991) vom Januar 1992 // *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Band 43. Tübingen, 1995, lk 170–183. – Lisa: Põhiseaduse eelnõude tekstid ja vastuvõetud versioon inglise k, lk 263–325. – Ilmunud ka: *Verfassung als öffentlicher Prozess: Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. 3. Auflage. Berlin, 1998, lk 693–709. – (Schriften zum öffentlichen Recht; 353).

- Maruste, Rait.** Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem Eestis // Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Tartu, 1995, lk 73–79.
- Maruste, Rait; Truuväli, Eerik-Juhan.** Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega // *Juridica*, 1995, nr 7, lk 304–310.
Problems of theory and practice with regard to constitutional review, lk 327.
- Merusk, Kalle.** Das Verhältnis von Parlament, Staatspräsident und Regierung in Estland // Der Aufbau einer freiheitlich-demokratischen Ordnung in den baltischen Staaten: Staat, Wirtschaft, Gesellschaft. Hamburg, 1995, lk 96–104.
- Pöld, Jüri.** Põhiseaduslikkuse järelevalvemenetlusest Eestis // Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Tartu, 1995, lk 97–105.
- Rebane, Ilmar.** Õigustloovatest aktidest Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1991.–1992. aastal: aastaraamat. Tartu, 1995, lk 12–14.
- Schneider, Heinrich.** Lääne-Euroopa mudelitest Eesti põhiseaduses // Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Tartu, 1995, lk 25–42.
- Steinberg, Rudolf.** Die neuen Verfassungen der baltischen Staaten // Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 43. Tübingen, 1995, lk 55–66. – Bibl joonealustes märkustes.

1996

- Uibopuu, Henn-Jüri.** Eesti Riigikogu kompetentsid 1992. põhiseaduse järgi / tlk Pärje Tetsmann. – Tallinn: H-J. Uibopuu, 1996. – 119 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Die Kompetenzen der estnischen Regierung nach der Verfassung 1992. – Salzburg, 1996. – 156 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
Die Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992 (Riigi Teataja 1992, nr 26, pos 349) / [tlk Henn-Jüri Uibopuu]. – Salzburg: s.n., 1996. – 44 lk. – Põhiseaduse tekst.
Конституция Эстонской Республики : принята на референдуме 28 июня 1992 года : издание официальное. – Таллинн: Олион, 1996. – 71 lk.
ISBN 9985-66-011-0

- Constitution of the Republic of Estonia // The rebirth of democracy: 12 constitutions of Central and Eastern Europe. 2nd ed Strasbourg, 1996, lk 113–152. – (European Issues).
- Hallaste, Illar.** Eesti Vabariigi põhiseaduse sünd // *Juridica*, 1996, nr 9, lk 438–442.
Preparation of the Constitution of the Republic of Estonia, lk 518.
- Heinla, Jüri.** Riigikantselei õigusloomeosakonnast: teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1993.–1995. aastal: aastaraamat. Tartu, 1996, lk 68–69.
- Käbin, Tiit.** Constitution and legislative process // Constitution as a legal base for a system and functions of organs of the state. Tallinn, 1996, lk 138–141.
- Ludwikowski, Rett R.** Constitution-drafting in former Soviet Republics: Estonia // Ludwikowski, Rett R. Constitution-making in the region of former Soviet dominance. Durham; London, 1996, lk 81–89. – Lisa: Põhiseaduse tekst inglise k, lk 389–414.

- Lõhmus, Uno.** Õigus vabadusele ja turvalisusele // *Juridica*, 1996, nr 3, lk 128–134. – Bibl märkustes.
Rights to freedom and security of person, lk 151.
- Maruste, Rait.** Põhiseaduse muutmise õiguslik protseduur // *Juridica*, 1996, nr 9, lk 459–463. – Bibl märkustes.
Legal procedure for amendment of the Constitution, lk 518–519.
- Maruste, Rait.** Põhiseaduse tõlgendamise meetodid // *Juridica*, 1996, nr 2, lk 75–81. – Bibl märkustes.
Methods for interpretation of the Constitution, lk 99.
- Maruste, Rait.** Teooria ja praktika probleeme seondult põhiseaduslikkuse järelevalvega // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1993.–1995. aastal: aastaraamat. Tartu, 1996, lk 50–67.
- Maruste, Rait; Schneider, Heinrich.** Constitutional review of legislation in Estonia – its principal scheme, practice and evaluation // *Constitution as a legal base for a system and functions of organs of the state*. Tallinn, 1996, lk 84–104.
- Merusk, Kalle.** The right to issue regulation and its constitutional limits in Estonia // *Juridica International*. 1. Tartu, 1996, lk 38–44. – Bibl märkustes.
- Merusk, Kalle.** Õigustloovate aktide kehtivuse õigusteoreetilisi probleeme // *Juridica*, 1996, nr 7, lk 340–347. – Bibl märkustes.
Legal-theoretical problems of validity of legislation of general application, lk 367.
- Ruutsoo, Rein.** The constitutionalization of states in the Baltic corner // *Regulation and institutionalization in the Baltic States*. Tampere, 1996, lk 65–94. – (Tutkimuksia / Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos; A-27). – Bibl lk 93–94.
- Salumäe, Erik.** Vabariigi presidendi valimise seaduse eelnõust ja põhiseaduse vastavatest sätetest // *Juridica*, 1996, nr 1, lk 2–4.
Bill for the President of the Republic Election Act and corresponding provisions of the Constitution, lk 45.
- Schneider, Heinrich.** Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus // *Juridica*, 1996, nr 9, lk 442–450. – Bibl lk 449–450.
Preamble of a Constitution : its legal nature and implications, lk 518.
- Schneider, Heinrich.** Süsteemkäsitlusest põhiseaduse ja selle rakendamise uurimisel // *Juridica*, 1996, nr 9, lk 450–459. – Bibl lk 458–459.
Systemic analysis in studying a Constitution and its implementation, lk 518.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Die allgemeinen Menschenrechte im Vergleich der estnischen Verfassungen von 1920, 1937 und 1992 // *Die deutsche Volksgruppe in Estland während der Zwischenkriegszeit und aktuelle Fragen des deutsch-estnischen Verhältnisses*. Hamburg: [Tallinn], 1996, lk 249–274.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Eesti presidendi kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1993.–1995. aastal: aastaraamat. Tartu, 1996, lk 103–169.

1997

- The Constitution of the Republic of Estonia. – Tallinn: Estonian Translation and Legislative Support Centre, 1997. – 78 lk. – Rööptekst eesti k.
ISBN 9985-873-02-5
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – Tallinn: Juura, 1997. – 48 lk.
ISBN 9985-822-53-6
- Graudin, Andreas.** Die Stellung der nationalen Minderheiten in den Verfassungen der baltischen Republiken und ihre einfachgesetzliche Umsetzung. – Frankfurt a/M [etc.]: P. Lang, 1997. – 198 lk. – (Europäische Hochschulschriften. Reihe II, Rechtswissenschaft; 2092).
ISBN 3-631-31108-1
ISSN 0531-7312
- Konstytucja Estonii / eess: Leszek Garlicki, Piotr Łossowski; tlk Aarne Puu. – Warszawa: Sejmowe, 1997. – 70 lk. – (Biblioteka Sejmowa).
ISBN 83-7059-325-9
- Maruste, Rait.** Põhiseadus ja selle järelevalve: võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. – Tallinn: Juura, 1997. – 285 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
ISBN 9985-822-66-8
- Narits, Raul; Merusk, Kalle.** Estonia. – The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1997. – 35 lk. – (International Encyclopaedia of Laws; 23).
Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos / Justiitsministeerium; toim Viljar Peep; eess: Lennart Meri, Viljar Peep. – Tallinn: Juura, 1997. – 1296 lk.
ISBN 9985-822-69-2
- Roosma, Peeter.** Methods of constitutional interpretation in the system of checks and balances: development and practice of constitutional review in Estonia: a thesis on comparative constitutional law: [teadusmagistritöö] / Central European University; juhendaja: Gabor Halmai. – Budapest, 1997. – 95 lk. – Bibl lk 88–95. – Elektrooniline teavik.
- Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu / Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts; toim Heinrich Schneider; toimetuskolleegium: Rait Maruste, Heinrich Schneider, Tõnu Anton, Peeter Järvelaid. – Tartu: Juura, 1997. – 302 lk.
ISBN 9985-822-59-5
- ***
- Alasi, Kaia.** Põhiseaduse keelekasutus: (kolmanda õiguskeelepäeva ettekanne) // Õiguskeel, 1997, nr 1, lk 10–17.
- Maruste, Rait.** Ettekanne põhiseaduse viienda aastapäeva konverentsil: 26. september 1997 // Juridica, 1997, nr 9, lk 438–440. – Bibl lk 440.
Presentation at the conference devoted to the fifth anniversary of the Constitution, lk 486.
- Maruste, Rait.** Põhiseaduslikkuse järelevalve teoreetilisi ja rakenduslikke küsimusi Eestis // Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Tartu, 1997, lk 5–24.
- Mäeltsemees, Sulev.** Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes // Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiduga. Tallinn, 1997, lk 161–169. – Bibl lk 168.

- Lokale Selbstverwaltung in der Verfassung für die Republik Estland und in den Verfassungen für die EU-Mitgliedstaaten*, lk 168–169.
- Pöld, Jüri.** Eesti kohtupraktikat põhiõiguste ja vabaduste kaitsmisel // Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Tartu, 1997, lk 55–64.
- Roosma, Peeter.** Rahvusvahelise ja siseriikliku õiguse vahekorra Eestis // Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Tartu, 1997, lk 38–46.
- Schneider, Heinrich.** The principle of separate and balanced powers in Estonian constitutions // *Juridica International*. 2. Tartu, 1997, lk 35–49.
- Silberg, Uno.** Põhiseadus kaitseb Eesti iseseisvust // Eesti 2000: sõltumatu almanahh ühiskonna ja vaimuelu küsimustes, 1997, nr 2, lk 21–25.
- Suksi, Markku.** Estonia: un camino largo y tortuoso // *Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*. Madrid-Valencia, 1997, lk 567–620.
- Tamm, Kaljo.** Põhiseaduse terminoloogiat: (kolmanda õiguskeelepäeva ettekanne) // *Õiguskeel*, 1997, nr 1, lk 5–9.
- Taube, Caroline.** De baltiska staterna: Estland // *På väg mot rättsstater i Östeuropa*. Uppsala, 1997, lk 231–240. – (Rättsfondens skriftserie; 32). – Bibl joonealustes märkustes.
- Truuväli, Eerik-Juhan.** Õiguskantsleri tegevuse mõningatest garantiidest: ettekanne põhiseaduse viienda aastapäeva konverentsil // *Juridica*, 1997, nr 9, lk 440–441. *Guarantees for activities of the Legal Chancellor*, lk 486.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Die allgemeinen Menschenrechte im Vergleich der estnischen Verfassungen von 1920, 1937 und 1992 // *Die deutsche Volksgruppe in Estland während der Zwischenkriegszeit und aktuelle Fragen des deutsch-estnischen Verhältnisses*. 2., korrigierte und erw. Aufl. Hamburg; [Tallinn], 1997, lk 259–284.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Üldised inimõigused Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes / tlk Merit Kopli // *Juridica*, 1997, nr 5, lk 235–241. – Bibl lk 240–241. *Fundamental human rights compared in the Constitutions of 1920, 1937 and 1992*, lk 275.
- Vallikivi, Hannes.** Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest // *Juridica*, 1997, nr 5, lk 241–253. *Legal basis for fundamental rights and freedoms*, lk 275.
- Wiegandt, Manfred H.** Grundzüge der estnischen Verfassung von 1992 // *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Band 45. Tübingen, 1997, lk 151–175. – Bibl joonealustes märkustes.
- Конституция (Основной закон) Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. О введении в действие конституции: Закон Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // *Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов*. 2–е изд. Москва, 1997, lk 623–664.
- Лепс, Андо.** Критический обзор эстонского конституционного законодательства // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*, 1997, nr 3/4, lk 26–35. – (Пять лет четвертой конституции Эстонской Республики). Эстонская Республика // *Конституции государств Центральной и Восточной Европы*. Москва, 1997, lk 529–575. – Põhiseaduse tekst.

1998

- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – Tallinn: Juura, 1998. – 46 lk.
ISBN 9985-75-009-8
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – Tallinn: Ilo, 1998. – 87 lk. – Kaanel pealkiri: Eesti Vabariigi põhiseadus. Rakendamine. Järelevalve. – Juurdetrükid 1999. a, 2001. a.
ISBN 9985-57-190-8
- Merusk, Kalle; Narits, Raul.** Eesti konstitutsiooniõigusest. – Tallinn: Juura, 1998. – 232 lk. – Bibl lk 222–231, peatükkide alguses ja joonealustes märkustes.
ISBN 9985-75-001-2
- Narits, Raul; Merusk, Kalle.** Estonia: [constitutional law]. – The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1998. – 236 lk. – (International Encyclopaedia of Laws; 29). – Bibl lk 43–46.
- Tegevuse aruanne: [Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne] : [elektroniline teavik] / Justiitsministeerium, põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. – Tallinn: Justiitsministeerium, 1998.
1. – Sissejuhatus
 2. – Põhiseaduse analüüs.
 3. – Muudatusettepanekud ja kommentaarid.
 4. – Välisekspertiisid.
- Sisu: Põhiõigused Eesti põhiseaduses / Robert Alexy (1997). Eesti Vabariigi põhiseaduse IV, VI ja VII peatüki arvustus / Guy Carcassonne (1997). Riigi rahandus Eesti Vabariigi põhiseaduses / Heinz Schäffer (1997). Ekspert hinnang Eesti Vabariigi põhiseaduse X peatükile Eesti Vabariigi võimaliku Euroopa Liidu liikmeksastumise seisukohalt / Torsten Stein (1997). Eesti õiguskantsler: mõned sissejuhatavad kommentaarid Rootsi seisukohalt vaadelduna / Johan Hirschfeldt (1997). Seisukohavõtt Eesti Vabariigi põhiseaduse XIII peatüki „Kohus” esitatud küsimuste kohta / Jürgen Thomas (1997). Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikku omavalitsust puudutavatele sätetele / Rolf Stober (1997). Eesti põhiseaduse muutmise süsteem / David Cameron (1997). Raport võimalikest muudatustest Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses / Jochen Abr. Frowein (1997). Konstitutsioonikohtu reform Eestis / Sergio Bartole (1997). Ekspertiis Euroopa Liitu kuulumise ja Eesti põhiseaduse kohta / Hubert Beemelmans (1998). Kommentaarid Euroopa Liiduga ühinemisega seotud uue paragrahvi kohta Eesti põhiseaduses / Guy Carcassonne (1998). Euroopa Liidu liikmestaatusest tulenevate ühtlustatavate teemade ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduses / John Pierce Gardner (1997). Euroopa Liitu kuulumine ja Eesti põhiseadus / Luis Lopez Guerra (1998). Euroopa Liidu liikmelisus ja Eesti põhiseadus / Matti Niemivuo (1997). Seadusandluse ühtlustamine: konstitutsioonilised parandused. Euroopa Ühenduse Komisjoni Peadirektoraat Välismajandussuheteks, Operational Service Phare. Ettepanekud McKenna & Co poolt, Brüssel ja London, Eesti Vabariigi Justiitsministeeriumile (1996).

- Uibopuu, Henn-Jüri.** Fundamental rights in Estonia: a review of Estonia's constitution, laws and practice. – Salzburg: University of Salzburg, Law School, 1998. – 68 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Vahing, Julia.** Funktionen der Richtervorlagen: eine vergleichende Darstellung der Art. 100 Abs. 1 GG und 177 EGV im Hinblick auf die geplante Richtervorlage in estnischer Verfassung: [teadusmagistritöö] / juhendaja: Dirk Ehlers. – Münster, 1998/1999. – Elektrooniline teavik.
- Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Закон о гражданстве. – Tallinn: Ilo, 1998. – 87 lk.
ISBN 9985-57-193-2
- ***
- Anton, Ülle.** Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses // *Juridica*, 1998, nr 6, lk 305–313. – Bibl lk 313.
The guarantee of local self-rule in the Estonian Constitution of 1992, lk 323.
- Bollow, Undine.** Politisches und Rechtssystem Estlands // *Handbuch Baltikum heute*. Berlin, 1998, lk 89–112. – (Nordeuropäische Studien; 14).
- Gönenç, Levent.** Estonia // Gönenç, Levent. Prospects for constitutionalism in post-communist countries: proefschrift ter verkrijging van de graad van Doctor. Leiden, 1998, lk 135–138. – Bibl joonealustes märkustes. – Eesti 1992. a. põhiseaduse eelloost, koostamisest, vastuvõtmisest.
- Häberle, Peter.** Vorläufige und punktuelle Stellungnahme zum Verfassungsentwurf Estland: (Verfassungsgebende Versammlung, Entwurf vom 13. Dezember 1991) // Häberle, Peter. Verfassung als öffentlicher Prozess: Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. 3. Auflage. Berlin, 1998, lk 693–709. – (Schriften zum öffentlichen Recht; 353). – *Vare* ilmunud: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 43. Tübingen, 1995, lk 170–183.
- Kergandberg, Eerik.** Legal regulation of surveillance *de lege lata* and *de lege ferenda*: constitutional and criminal procedural aspects // *Juridica International*. 3. Tartu, 1998, lk 68–75.
- Liiv, Daimar.** Riigikogu roll õigussüsteemi kujundamisel // *Juridica*, 1998, nr 4, lk 168–169.
Role of Riigikogu in the formation of the legal system, lk 218.
- Liventaal, Jüri.** Konstitutsiooniliste aktide määratlemise kriteeriumid // *Õigus*. Kriminaalpoliitika. Politsei: artiklite kogumik. Tallinn, 1998, lk 8–16. – (Eesti Riigikaitse Akadeemia toimetised; 5). – Bibl lk 15.
Summary, lk 16.
- Loeber, Dietrich André.** Regaining independence – constitutional aspects: Estonia, Latvia, Lithuania // *Review of Central and East European Law*, 1998, nr 1, lk 1–7.
- Madise, Lauri.** Rahvusvahelise õiguse käsitlest 1992. aasta Eesti põhiseaduses // *Juridica*, 1998, nr 7, lk 361–369. – Bibl lk 369.
Provisions of international law in the 1992 Constitution, lk 379.
- Maruste, Rait.** Bürgerliche und politische Rechte in der estländischen Verfassungsrechtsprechung // *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*. Berlin, 1998, lk 131–133. – (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; 130). – Bibl joonealustes märkustes.

- Maruste, Rait.** Estijos konstitucinės teisės raida ir problemos; Developments and problems of constitutional jurisprudence in Estonia // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis = Constitutional justice: the present and the future. Vilnius, 1998, lk 147–153; 390–397.
- Maruste, Rait.** Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem // Juridica, 1998, nr 7, lk 326–327. – Bibl lk 327.
Constitution and the system of judicial authorities, lk 378.
- Maruste, Rait; Schneider, Heinrich.** Constitutional review in Estonia – its principal scheme, practice and evaluation // Constitutional reform and international law in Central and Eastern Europe. The Hague, 1998, lk 91–104. – (Studies in Law / Centre of European Law, King's College London; 1).
- Mereste, Uno.** Põhiseadust ignoreerivad tähendusõpetuslikud uperpallid // Õiguskeel, 1998, nr 4, lk 6–11. – Sõna *omand* kasutamisest põhiseaduses ja asjaõigusseaduses.
- Merusk, Kalle.** Estonian constitutional system of government // Juridica International. 3. Tartu, 1998, lk 2–9.
- Metcalf, Lee Kendall.** The evaluation of presidential power in Estonia 1920–1992 // Journal of Baltic Studies, 1998, nr 4, lk 333–352. – Bibl märkustes.
- Narits, Raul.** Fundamental rights and freedoms in Estonian Constitution // Juridica International. 3. Tartu, 1998, lk 25–34.
- Pöld, Jüri.** Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine halduskohtus // Kohtuniku käsiraamat. Tartu, 1998, 24 lk.
- Roosma, Peeter.** Constitutional review under 1992 Constitution // Juridica International. 3. Tartu, 1998, lk 35–42.
- Schneider, Heinrich.** Relations between state bodies in implementing Constitution // Juridica International. 3. Tartu, 1998, lk 10–24.
- Schneider, Heinrich.** Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada? // Juridica, 1998, nr 7, lk 350–361. – Bibl lk 360.
Theoretical issues related to the state, lk. 379.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Eesti põhiseadus, rahvusvahelised suhted ja rahvusvaheline õigus // Juridica, 1998, nr 4, lk 187–196. – Bibl märkustes.
Estonian Constitution, international relations and international law, lk 219.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** Jaunā Igaunijas Konstitūcija Eiropas likumdošanas kontekstā // Baltijas valstis likteņgriežos: politiskas, ekonomiskas un tiesiskas starptautiskās sadarbības problēmas uz XXI gadu simtēņa sliekšņa. Rīga, 1998, lk 202–219. – Raamatus nimi kujul: Uibopū, Henns Jiri.
- Uibopuu, Henn-Jüri.** The new Estonian Constitution of 1992 in the context of European law // The Baltic States at historical crossroads: political, economic, and legal problems in the context of international cooperation on the doorstep of the 21st century: a collection of scholarly articles. Rīga, 1998, lk 214–231. – Raamatus nimi kujul: Uibopuu, Juri.

1999

- Almann, Arno.** Kohaliku omavalitsuse teoreetilised alused ja õigusliku korralduse areng Eestis: [doktoritöö] / Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut; juhendaja: Heinrich Schneider. – Tallinn, 1999. – 217 lk – Bibl lk 189–217.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1999. – 24 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Võlanõudjate Kirjastusgrupp, 1999. – 50 lk.
- Suksi, Markku.** On the constitutional features of Estonia. – Åbo: Åbo Akademi, 1999. – 80 lk. – (Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A; 502). – Bibl lk 79–80.
ISBN 952-12-0504-0
ISSN 0358-5654
- Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Закон о гражданстве. – Таллинн: Ilo, 1999. – 88 lk. – Juurdetrükid 2001. a, 2002. a.
ISBN 9985-57-255-6
- ***
- Anton, Tõnu.** Kas kohtu asemele kvaasikohus on samm edasi või tagasi? // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 82–84.
- Ernits, Madis.** Holders and addressees of basic rights in the Constitution of the Republic of Estonia // *Juridica International*. 4. Tartu, 1999, lk 11–34. – Bibl lk 29–31.
- Ernits, Madis.** Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid // *Juridica*, 1999, nr 10, lk 472–479. – Bibl lk 479.
Problems concerning the chapter on Riigikogu in the Constitution, lk 510.
- Glover, Dominic.** Some legal aspects of accession to the European Union // *Estonia and the European Union: in search of security*. Tallinn, 1999, lk 143–155. – (EuroUniversity Series. International Relations; 2/3). – Bibl märkustes.
- Glückselig, Richard.** Ústavní soudnictví v Estonské republice // *Ústavní soudnictví ve vybraných postkomunistických zemích*. Brno, 1999, lk 9–35. – (Ediční řada Studie; Svazek 10). – Bibl märkustes. – Põhiseaduslikkuse järelevalvest.
- Järvelaid, Peeter.** Õiguskantsleri instituut Eestis: ajalugu ja tänapäev // Järvelaid, Peeter. Õigussüsteemi reform Eestis 20. sajandi lõpul. Õiguskantsleri instituut Eestis: ajalugu ja tänapäev. Tallinn, 1999, lk 19–27. – (Akadeemia Nord toimetised; 2). – Bibl lk 17–18.
- Kalm, Lea.** Kohtuotsus eesti põhiseaduslikkuse järelevalves // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 108–113.
- Kergandberg, Eerik.** Fundamental rights, right of recourse to the courts and problems connected with the guaranteeing of the right of recourse to the courts in Estonian criminal procedure // *Juridica International*. 4. Tartu, 1999, lk 122–131. – Bibl lk 130–131.
- Kergandberg, Eerik.** Põhiõigused: kohtukaebõigus ja kohtukaebõiguse tagamisega seonduvaid probleeme Eesti kriminaalmenetluses // *Juridica*, 1999, nr 9, lk 430–438. – Bibl lk 437.
Fundamental rights, right of recourse to courts and problems related to the right of recourse to courts in Estonian criminal procedure, lk 462.

- Lehis, Lasse.** Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse paragrahvidest 111 ja 112 // *Juridica*, 1999, nr 10, lk 480–486. – Bibl lk 486.
The status and competence of the Bank of Estonia pursuant to pp. 111 and 112 of the Constitution, lk 510–511.
- Leps, Ando.** Eesti põhiseaduse muutmisest // *Akadeemia*, 1999, nr 3, lk 451–476.
On changing the Constitution of Estonia, lk 637–638.
- Lõhmus, Uno.** Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted Eesti õigussüsteemi osana // *Juridica*, 1999, nr 9, lk 425–430. – Bibl lk 430.
Generally recognised principles of international law as part of the Estonian legal system, lk 462.
- Marauhn, Thilo.** Konstitutsiooniline jurisdiktsioon: Riigikohus või eraldiseisev konstitutsioonikohus: (hinnang Eesti praegusele süsteemile võrdleva kogemuse alusel) // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 32–48. – Bibl joonealustes märkustes.
- Marauhn, Thilo.** Supreme Court or separate constitutional court: the case of Estonia // *European Public Law*, 1999, nr 2, lk 301–314.
- Maruste, Rait.** Põhiseadus – võti avalikule õigusele: [ettekanne 17. oktoobril 1997. a, XXI õigusteadlaste päeval] // Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1996.–1998. aastal. Tartu, 1999, lk 50–55.
- Maruste, Rait.** Põhiseaduslikkuse järelevalve Eestis – areng ja kogemused // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 24–31.
- Narits, Raul.** Comprehension of the Constitution (from the communitarian point of view) // *Juridica International*. 4. Tartu, 1999, lk 3–10. – Bibl lk 9–10.
- Narits, Raul.** Ühest tänapäevasest põhiseaduse mõttest arusaamise viisist // *Juridica*, 1999, nr 10, lk 466–472. – Bibl lk 471–472.
A contemporary way of understanding the meaning of the Constitution, lk 510.
- Odar, Jaano.** Põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse läbivaatamine kohtuistungil // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 102–107.
- Roosma, Peeter.** Protection of fundamental rights and freedoms in Estonian constitutional jurisprudence // *Juridica International*. 4. Tartu, 1999, lk 35–44. – Bibl lk 42–44.
- Roosma, Peeter.** Põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust esitama õigustatud subjektid Eestis // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 56–60.
- Schneider, Heinrich.** Konstitutsioonikohtu muud funktsioonid normikontrolli kõrval // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 85–92.
- Stresemann, Christina.** Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve – Eesti lahendused kaasaegsete arengute taustal // Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad. Tartu, 1999, lk 93–101.
- Truuväli, Eerik-Juhan.** Perustuslainmukaisuuden tutkinta Virossa // *Juhlajulkaisu Jukka Peltonen 60 vuotta: 27.10.1999. Helsinki*, 1999, lk 309–322. – Bibl joonealustes märkustes.
- Vahing-Laffranque, Julia.** Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel // *Juridica*, 1999, nr 6, lk 303–309. – Bibl lk 309.
Possibility of constitutional court in Estonia, lk 311.
- Vallikivi, Hannes.** Millal jõustus Eesti kehtiv põhiseadus? // *Juridica*, 1999, nr 7, lk 348–351. – Bibl lk 351.
Date of entry into force of Estonian Constitution of 1992, lk 363.

- Die Verfassung der Republik Estland / tlk Henn-Jüri Uibopuu // Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas: Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern. Berlin, 1999, lk 410–447. – (Quellen zur Rechtsvergleichung; 45). – Põhiseaduse tekst.
- Die Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992 / tlk Henn-Jüri Uibopuu // Thiele, Carmen. Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland. Berlin; Heidelberg; New York: Springer, 1999, lk 190–222. – (Schriftenreihe der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)). – Põhiseaduse tekst.
- Конституция Эстонской Республики // Конституции стран СНГ и Балтии: учебное пособие. Москва, 1999, lk 597–632. – Põhiseaduse tekst.

2000

- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – Tallinn: Juura, 2000. – 46 lk.
ISBN 9985–75–051–9
- Konstytucja Estonii / eess: Leszek Garlicki, Piotr Lossowski; tlk Aarne Puu. – 2. drugie. – Warszawa: Sejmowe, 2000. – 70 lk. – (Biblioteka Sejmowa).
ISBN 83-7059-494-8
- Pettai, Vello.** Estonia's constitutional review mechanisms: a guarantor of democratic consolidation / European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. – San Domenico: European University Institute, 2000. – 41 lk. – (EUI Working Papers; 2000/59). – Põhiseaduslike järelevalvest.
- Zieliński, Jacek.** Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000. – 138 lk. – (Systemy konstytucyjne państw świata). – Bibl lk 136.
ISBN 83-7059-460-3
- Ülevaade õiguskantsleri 1999. aasta tegevusest põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kontrollimisel. – Tallinn: Eesti Vabariigi Õiguskantsler, 2000. – 31 lk.
- ***
- Alasi, Kaia.** Põhiseaduse keelekasutus // Õigus ja keel: temaatiline valik „Õiguskeeles” aastatel 1995–1999 ilmunud kirjutistest. Tallinn, 2000, lk 194–199. – Ilmunud ka: Õiguskeel, 1997, nr 1, lk 10–17.
- Albi, Anneli.** Euroliit ja kaasaegne suveräänsus: üks võimalikke vastukajasad põhiseaduse ekspertiisikomisjoni üleskutsele aruteluks // Juridica, 2000, nr 3, lk 160–171. – Bibl joonealustes märkustes.
- European Union and sovereignty today: a possible response to the constitutional expert committee's proposal for discussion*, lk 197–198.
- Hänni, Liia.** Põhiseadus peab ajaga kaasas käima // Riigikogu toimetised. 1. Tallinn, 2000, lk 62–64.
The Constitution must keep up with the times, lk 317.
- Järvelaid, Peeter.** Justitsijas kanclera institüts Igaunijä: västure un müsdienas // Likums un Tiesības, 2000, nr 11, lk 200–204. – Bibl joonealustes märkustes. – Artiklis autori nimi: Jervelaid, Pēteris.
- Lõhmus, Uno.** Põhiseaduslike järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs // Riigikogu toimetised. 1. Tallinn, 2000, lk 77–82. – Bibl lk 82.

A critical analysis of the Constitution arising from the practice of constitutional review, lk 318.

- Mereste, Uno.** [Põhiseadust ignoreerivad tähendusõpetuslikud uperpallid] // Õigus ja keel: temaatiline valik „Õiguskeeles” aastatel 1995–1999 ilmunud kirjutistest. Tallinn, 2000, lk 41–42. – Ilmunud ka: Õiguskeel, 1998, nr 4, lk 6–11.
- Merusk, Kalle.** Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid: konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte // *Juridica*, 2000, nr 8, lk 499–507. – Bibl joonealustes märkustes.
Limitations to the transfer of public functions to persons in private law: aspects of constitutional law and administrative law, lk 549–550.
- Savi, Toomas.** Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest // Riigikogu toimetised. 1. Tallinn, 2000, lk 10–18. – Bibl lk 18.
Thoughts on parliamentarism, democracy and future goals of the Riigikogu, lk 313.
- Silberg, Uno.** Eesti Euroopa Liiduga ühinemise põhiseaduslik konflikt ning liitumise tulemuslikkus põllumajanduses // Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit. Tallinn, 2000, lk 382–390. – Bibl lk 389–390.
Estonian accession to the EU is contrary to the Constitution and the agricultural accession effectiveness, lk 390.
- Tamm, Kaljo.** Põhiseaduse terminid // Õigus ja keel: temaatiline valik „Õiguskeeles” aastatel 1995–1999 ilmunud kirjutistest. Tallinn, 2000, lk 34–36. – Ilmunud ka: Õiguskeel, 1997, nr 1, lk 5–9.
- Varul, Paul.** Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused // Riigikogu toimetised. 1. Tallinn, 2000, lk 65–76. – Bibl lk 76.
Legal expertise on the Constitution : objectives, organisation of work, results, lk 317.

2001

- Alexy, Robert.** Põhiõigused Eesti põhiseaduses / eess: Raul Narits, Ruta Kruuda; tlk Madis Ernits, Pille Vinkel. – Tartu: Iuridicum, 2001. – 101 lk. – (Juridica; 2001, eriväljaanne). – Bibl joonealustes märkustes. – Lisa: Ernits, Madis.
Autorist: Robert Alexy, lk 97–98. – Kokkuvõte inglise k.
ISBN 9985-9326-6-8
ISSN 1406-1074
- Annus, Taavi.** Riigiõigus: õpik kõrgkoolidele. – Tallinn: Juura, 2001. – 319 lk. –
Bibl paragrahvide alguses. – Kohtulahendite register lk 305–319.
ISBN 9985-75-069-1
- Eesti Vabariigi hümn. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kodakondsusseadus. – Tallinn: Võlanõudjate Kirjastusgrupp, 2001. – 43 lk.
ISBN 9985-9296-8-3
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus, 2001. – 24 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2001. – 24 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – [Kordustr]. – Tallinn: Juura, 2001. – 39 lk.
ISBN 9985-75-060-8

The Legal Chancellor of Estonia as the guardian of law and ombudsman: status and duties of the Legal Chancellor of Estonian legal system / foreword: Allar Jõks. – Tallinn: Eesti Vabariigi Õiguskantsleri Kantselei, 2001. – 24 lk.

Madise, Lauri. Rahvusvaheliste lepingute käsitus Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses: [teadusmagistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Kalle Merusk. – Tartu, 2001. – 89 lk + 1 eraldi lk – Bibl lk 78–82.

Le traitement du droit international conventionnel dans la Constitution estonienne de 1992, lk 84–89.

Madise, Ülle. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses: [teadusmagistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Kalle Merusk. – Tartu, 2001. – 127 lk + 1 eraldi lk – Bibl lk 108–119.

The guaranty of local government in the Constitution of the Republic of Estonia passed in 1992, lk 121–127.

Pöld, Jüri. Loenguid Eesti riigiõigusest. – Tartu: Iuridicum, 2001. – 151 lk.
ISBN 9985-9326-4-1

Taube, Caroline. Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania: a study in comparative constitutional law. – Uppsala: Iustus Förlag, 2001. – 322 lk. – (Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala; 86). – Bibl lk 300–313.

ISBN 91-7678-461-4

ISSN 0282-2040

Vallikivi, Hannes. 1992. aasta põhiseaduse alusel sõlmitud välislepingute kehtivus ja kohaldatavus Eesti õigussüsteemis: [teadusmagistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Jüri Pöld. – Tartu, 2001. – 138 lk + 1 eraldi lk – Bibl lk 114–130.

Validity and applicability in Estonian legal system of international treaties concluded under Estonian 1992 Constitution, lk 104–112.

Vallikivi, Hannes. Välislepingud Eesti õigussüsteemis: 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. – Tallinn: Õiguskirjastus, 2001. – 220 lk. – Bibl lk 131–146. – Märksõnastik lk 147–151.

ISBN 9985-78-336-0

Ülevaade õiguskantsleri 2000. aasta tegevusest põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kontrollimisel / eess: Allar Jõks. – Tallinn: Eesti Vabariigi Õiguskantsler, 2001. – 40 lk.

Aaviksoo, Berit. Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses // *Juridica*, 2001, nr 5, lk 287–295. – Bibl joonealustes märkustes.

The right to higher education in the Constitution of the Republic of Estonia, lk 353.

Albi, Anneli. The Central and Eastern European constitutional amendment process in light of the post-Maastricht conceptual discourse: Estonia and the Baltic States // *European Public Law*, 2001, nr 3, lk 433–454. – Bibl joonealustes märkustes.

Albi, Anneli. Europe agreement and European integration in Estonia – constitutional aspects // *The process of Estonia's integration into the western economic system – international legal issues*. Göteborg, 2001, lk 47–120. – (Skript / Centrum för Europaforskning, Göteborgs Universitet; 11). – Bibl lk 112–120.

Albi, Anneli. Europe agreements in the light of sovereignty and legitimacy: case of Estonia // *EU enlargement: the constitutional impact at EU and national level*. The Hague, 2001, lk 195–214.

- Albi, Anneli.** Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks: ekspertarvamused, teoreetiline ja võrdlevõigulik perspektiiv ning protseduur // *Juridica*, 2001, nr 9, lk 603–615. – Bibl joonealustes märkustes.
Amendment of the Constitution for accession to the European Union: expert opinions, theoretical and comparative law perspectives and procedure, lk 673.
- Ernits, Madis.** Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda* // *Juridica*, 2001, nr 8, lk 572–596. – Bibl joonealustes märkustes.
The monitoring of rules of law de lege lata and de lege ferenda, lk 598.
- Fede, Fabio.** *Repubblica di Estonia // La giurisdizione costituzionale nelle repubbliche europee della ex Unione Sovietica*. Padova, 2001, lk 57–95. – (Ricerche di diritto pubblico comparato; 23). – Bibl joonealustes märkustes.
- Hazak, Gabriel.** Inimõigused ja Eesti põhiseadus // *Majanduse ja õiguse probleeme Eurooliitu astumise künnisel: teaduskonverents 22. veebruar 2001: teesid*. Tallinn, 2001, lk 54–55.
- Jöks, Allar.** Õiguskantsler kaitses õigussüsteemi legitiimsust // *Riigikogu toimetised*. 4. Tallinn, 2001, lk 51–57. – Lisatud tabel: Õiguskantsleri ettekanded ja ettepanekud aastail 1993–2000.
How the Legal Chancellor protects the legitimacy of the legal system, lk 217–218.
- Järvelaid, Peeter.** *Das Institut des Justizkanzlers in Estland: Geschichte und Gegenwart // Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens*, 2001, nr 5, lk 365–374. – Bibl lk 373–374.
- Järvelaid, Peeter.** *Oikeuskanslerin instituutio Virossa – historia ja nykypäivä // Lakimies*, 2001, nr 4, lk 726–734. – Bibl lk 733–734.
- Kerikmäe, Tanel.** *Estonian constitutional problems in accession to the EU // EU enlargement: the constitutional impact at EU and national level. The Hague*, 2001, lk 291–300.
- Laffranque, Julia.** *Constitution of the Republic of Estonia in the light of accession to the European Union // Juridica International*. 6. Tartu, 2001, lk 207–221. – Bibl joonealustes märkustes.
- Laffranque, Julia.** *Estland zwischen zwei Verfassungen // Eine Verfassung für die Europäische Union: Beiträge zu einer grundsätzlichen und aktuellen Diskussion*. Opladen, 2001, lk 281–304. – Bibl joonealustes märkustes.
- Madise, Lauri.** *Estonian constitutional law and European integration // European integration and constitutional law. Strasbourg*, 2001, lk 39–52. – (Science and Technique of Democracy; 30).
- Mereste, Uno.** Põhiseadus – irdsätete kollektiioon või terviklik normisüsteem?: Kas Eesti Panga seadus on põhiseadusega pahuksis? // Mereste, Uno. *Õigusloome radadel: õiguslaseid artikleid*. Tallinn, 2001, lk 298–308. – Bibl joonealustes märkustes.
- Mereste, Uno.** Põhiseaduslikkus ja põhiseaduse tõlgendamiskultuur // Mereste, Uno. *Õigusloome radadel: õiguslaseid artikleid*. Tallinn, 2001, lk 79–99. – Bibl joonealustes märkustes.
- Roosma, Peeter.** *Chronique de jurisprudence constitutionnelle de la Court Supreme de la République d'Estonie // La revue de justice constitutionnelle est-européenne*, 2001, nr 2, lk 35–63. – (Chroniques jurisprudentielles).
- Roosma, Peeter.** *Development of constitutional review in Estonia // La revue de justice constitutionnelle est-européenne*, 2001, nr 2, lk 283–323. – (Analyses et commentaires).

- Schmidt, Carmen.** Verfassungskontrolle in Estland // Kontinuität und Neubeginn: Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Festschrift für Georg Brunner aus Anlass seines 65. Geburtstags. Baden-Baden, 2001, lk 471–483. – Bibl joonealustes märkustes.
- Vallikivi, Hannes.** Status of international law in the Estonian legal system under the 1992 Constitution // *Juridica International*. 6. Tartu, 2001, lk 222–232. – Bibl joonealustes märkustes.
- Лыхмус, Уно.** Развитие конституционализма в Эстонии // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, жовтень 2000 = Modern constitutionalism and constitutional justice: materials of International Theoretical and Practical Conference, October 2000. Одеса, 2001, lk 81–92.

2002

- Annus, Taavi; Aaviksoo, Berit.** Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus: riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas / eess: Allar Jõks. – Tartu: Iuridicum, 2002. – 64 lk. – (Juridica; 2002, eriväljaanne). – Bibl joonealustes märkustes. – Lisa 1: Vastutus sotsiaalhoolekande eest Euroopa riikides. – Lisa 2: Toimetulekutoetuse saamisega seotud reeglid Euroopa riikides. – Kokkuvõtte inglise k. ISBN 9985–870–15–8 ISSN 1406–1074
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, 2002. – 32 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne / toimetuskolleegium: Eerik-Juhan Truuväli, Oliver Kask, Lasse Lehis, Heiki Lindpere, Uno Lõhmus, Ülle Madise, Kalle Merusk, Raul Narits, Vallo Olle, Jüri Põld, Heinrich Schneider. – Tallinn: Juura, 2002. – 757 lk. – Märksõnastik lk 691–723. – Rahvusvahelised lepingud lk 725–726. – Kasutatud õigusaktide lühendid lk 727–730. – Bibl lk 731–757.
- Sisu: Sissejuhatus / Raul Narits, Heinrich Schneider, Lauri Madise. [Preambul] / Heinrich Schneider. I ptk / Kalle Merusk, Taavi Annus, Madis Ernits, Heiki Lindpere, Lauri Madise. II ptk / Uno Lõhmus, Taavi Annus, Madis Ernits, Oliver Kask, Eerik Kergandberg, Rait Maruste, Peeter Roosma. III ptk. / Oliver Kask. IV ptk / Jüri Põld, Lauri Madise, Aaro Mõttus. V ptk / Eerik-Juhan Truuväli, Ülle Madise, Jüri Põld, Urmas Reinsalu. VI ptk / Kalle Merusk, Jüri Põld. VII ptk / Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Põld. VIII ptk / Lasse Lehis. IX ptk / Heiki Lindpere, Kristi Land, Lauri Madise, Heiki Pisuke. X ptk / Oliver Kask, Enn Markvart, Jüri Põld. XI ptk / Heinrich Schneider. XII ptk / Raul Narits, Aare Reenumägi, Peeter Roosma, Enn Markvart. XIII ptk / Uno Lõhmus, Madis Ernits, Jüri Põld. XIV ptk / Vallo Olle, Arno Almann, Ülle Madise, Jüri Liventaal. XV ptk / Eerik-Juhan Truuväli, Aaro Mõttus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus / Raul Narits, Peeter Roosma, Oliver Kask. Märksõnastik / Ülle Madise, Peep Pruks. Kasutatud õigusaktide lühendid / Virgo Saarmets. Eesti Vabariigi põhiseadus 1990–2002: bibliograafia / koost Maia Ruttu. ISBN 9985-75-089-6

- From transition to accession: a new era of Estonian constitutional thinking / Faculty of Law of the University of Tartu, Iuridicum Foundation; ed.-in-chief: Paul Varul; ed: Peep Pruks; foreword: Märt Rask; transl Kadri Kivistik, Marge Sütt, Virve Tamm, Katrin Ärm. – Tartu: Iuridicum: Interlex, 2002. – 184 lk. – (Juridica International; 7). – Bibl märkustes.
ISBN 9985-870-13-1
ISSN 1406-1082
- Konverentsi „Eesti Euroopa Liiduga ühinemise põhiseaduslikud ja poliitilised probleemid” materjalid: Akadeemia Nord, 22. veebruar 2002 / Uurimiskeskus „Vaba Euroopa”; koost Janek Vähk; toim Ivar Raig; eess: Janek Vähk, Ene Grauberg. – Tallinn: Akadeemia Nord, 2002. – 39 lk.
Sisu: Põhiseaduse muutmise poliitilised ja õiguslikud küsimused Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga / Liia Hänni. Põhiseaduse juriidilise komisjoni töö tulemustest / Lauri Madise. Põhiseaduse Assamblee ei suutnud ette näha Eesti võimalikku ühinemist Euroopa Liiduga / Ivar Raig. Ettepanekud põhiseaduse muutmiseks Eesti ühinemise korral Euroopa Liiduga / Anneli Albi. Sõnavõttud / Kristiina Ojuland, Igor Gräzin, Jean-Jacques Subrenat, Sven Mikser, Mihkel Hallik, Aap Neljas, Liia Hänni, Ülle Madise, Advig Kiris.
ISBN 9985-9351-9-5
- Olle, Vallo.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus: [doktoritöö]. – Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002. – 281 lk. – (*Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis*; 7). – Bibl lk 244–263.
Exercise of local government in the form of direct democracy: local public initiative and referendum, lk 221–243.
ISBN 9985-56-661-0
ISSN 1406-6394
- Põhiseadus: põhiseaduse 10. aastapäev / Justiitsministeerium; [eess: Märt Rask]. – Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus, 2002. – 33 lk + 1 l. – Põhiseaduse tekst.
- Põhiseaduse tulek: kogumik / toimetuskolleegium: Külle Arjakas, Jüri Adams, Tõnu Anton, Sirje Endre, Liia Hänni, Priidu Pärna, Märt Rask, Heiki Sibul; koost ja toim Eve Pärnaste, koost-konsultant Ülle Aaskivi; intervjuud: Urmas Ott, Inge Rumessen. – Tallinn: SE&JS; Justiitsministeerium, 2002. – 352 lk. – Bibl lk 341–345. – Isikunimedede register lk 346–351.
Sisu: Sissejuhatus / Külle Arjakas. Mõned tagasivaated põhiseaduse tulekule / Arnold Rüütel. Eesti Vabariigi põhiseadustest / Külle Arjakas. Kronoloogia: EV Ülemnõukogu, Eesti Kongress, Põhiseaduse Assamblee / Ülle Aaskivi, Eve Pärnaste. Eesti Põhiseaduse Assamblee 1991–1992 / Rein Taagepera. Põhiseaduse Assamblee ajakirjanduses 1991–1992 / Aivar Jarne. Põhiseaduse sünd. Asjaosaliste mälestusi ja hinnanguid / Ülle Aaskivi, Jüri Adams, Viktor Andrejev, Sirje Endre, Liia Hänni, Kalle Jürgenson, Kaido Kama, Peet Kask, Mart Laar, Viktor Niitsoo, Eve Pärnaste, Ivar Raig, Rein Ruutsoo, Arvo Sirendi, Juhan Kristjan Talve, Enn Tarto, Lauri Vahtre, Erik Harremoes, Rein Lang, Heiki Sibul, Hindrek Meri, Jüri Raidla, Märt Rask. Põhiseaduse sünniga seotud dokumendid. Põhiseaduse Assamblee. Nimed ja numbrid. Põhiseaduse eelnõud. Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus.
Summary, lk 339–340.
ISBN 9985-854-41-1

Põhiseaduslike õiguste tagamine 2001. aastal: õiguskantsleri tegevuse ülevaade. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2002. – 41 lk.

Aaskivi, Birgit. Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine // Presidendiraamat. Tallinn, 2002, lk 136–149. – (*Politica*; 4). – Bibl lk 149. – Ilmunud ka: Presidendiraamat. Tartu, 2002, lk 136–149.

Adams, Jüri. Küsimused põhiseaduse kohta // Riigikogu toimetised. 5. Tallinn, 2002, lk 77–81.
Constitutional questions, lk 247–248.

Adams, Jüri. Presidendivõitlused Põhiseaduse Assamblees // Presidendiraamat. Tallinn, 2002, lk 182–189. – (*Politica*; 4). – Ilmunud ka: Presidendiraamat. Tartu, 2002, lk 182–189.

Albi, Anneli. Estonia's Constitution and the EU: how and to what extent to amend it? // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 39–48. – Bibl joonealustes märkustes.

Albi, Anneli; Gallagher, Michael; Koolmeister, Indrek; Maruste, Rait; Mälksoo, Lauri; Roosma, Peeter. Ühispeördumine seoses nn. Põhiseaduse Kolmanda akti riigiõiguslike probleemidega // *Juridica*, 2002, nr 5, lk 352–353.
Joint address in connection with constitutional law problems regarding the so-called Third Constitutional Act.

Annus, Taavi; Aaviksoo, Berit. Õigusest hoolekandele põhiseaduse valguses // *Sotsiaaltöö*, 2002, nr 5, lk 5–8.
The right to social welfare in the light of the Constitution, lk 36.

Annus, Taavi; Nõmper, Ants. The right to health protection in the Estonian Constitution // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 117–126. – Bibl joonealustes märkustes.

Anton, Tõnu. Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja // Riigikogu toimetised. 6. Tallinn, 2002, lk 31–33.
The Constitution as society's stabilizer, lk 237–238.

Drechsler, Wolfgang; Annus, Taavi. Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001 // *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Neue Folge. Band 50. Tübingen, 2002, lk 473–492.

Eesti Vabariigi põhiseadus – 1992 // Eesti omariikluse arengust: dokumentide kogumik. Tallinn, 2002, lk 77–100. – Põhiseaduse tekst.

Gräzin, Igor. Eesti põhiseadus ja Euroopa Liidu referendum // Riigikogu toimetised. 5. Tallinn, 2002, lk 88–90.
Estonia's Constitution and the EU referendum, lk 249.

Gönenç, Levent. Estonia // Gönenç, Levent. Prospects for constitutionalism in post-communist countries. The Hague, 2002, lk 165–168. – (*Law in Eastern Europe*; 50). – Bibl joonealustes märkustes. – Eesti 1992. a põhiseaduse eelloost, koostamisest, vastuvõtmisest.

Hazak, Gabriel. Inimõigused ja põhiseadus (kriitiline analüüs *de lege ferenda*) // *Usaldus*. Vastutus. Sidusus: Eesti sotsiaalteaduste III aastakonverents 22.–23. novembril 2002 Tallinnas. Tallinn, 2002, lk 313–316.

Hänni, Liia. The new Constitution of the Republic of Estonia: a project for a democratic society // *The constitutional revision in today's Europe*. London, 2002, lk 287–294. – (*European Public Law Series*; 29).

- Hänni, Liia.** Põhiseaduse mõju poliitilisele otsustusprotsessile // Riigikogu toimetised. 5. Tallinn, 2002, lk 82–87.
The effect of the Constitution on the political decision-making process, lk 248.
- Jarne, Aivar.** Põhiseaduse 10. aastapäev // Riigikogu toimetised. 5. Tallinn, 2002, lk 5–9. – Bibl lk 9.
The tenth anniversary of the Constitution, lk 240.
- Järvelaid, Peeter.** Eesti riigi põhiseadus kui kultuurimärk // Järvelaid, Peeter. Õigus ja poliitika kultuuris: artikleid ja esseid. Tallinn, 2002, lk 23–28.
- Järvelaid, Peeter.** Põhiseadusliku kriisi oht: õiguskantsleri kolm funktsiooni // Järvelaid, Peeter. Õigus ja poliitika kultuuris: artikleid ja esseid. Tallinn, 2002, lk 90–92.
- Järvelaid, Peeter.** Õiguskantsleri instituut Eestis: ajalugu ja tänapäev // Järvelaid, Peeter. Õigus ja poliitika kultuuris: artikleid ja esseid. Tallinn, 2002, lk 78–90. – Ilmunud ka: Järvelaid, Peeter. Õigussüsteemi reform Eestis 20. sajandi lõpul. Õiguskantsleri instituut Eestis: ajalugu ja tänapäev. Tallinn, 1999, lk 19–27. – (Akadeemia Nord toimetised; 2).
- Kalvi, Anne.** Copyright in the constitutional spectrum // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 158–165. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kask, Peet.** Meenutusi Põhiseaduse Assamblee tööst // Presidendiraamat. Tallinn, 2002, lk 189–194. – (*Politica*; 4). – Ilmunud ka: Presidendiraamat. Tartu, 2002, lk 189–194.
- Kiviorg, Merilin; Gallagher, Michael.** Estonian Constitutional Law Institute // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 181–182.
- Kull, Irene.** Principle of good faith and constitutional values in contract law // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 142–149. – Bibl joonealustes märkustes.
- Laffranque, Julia.** Co-existence of the Estonian Constitution and European law // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 17–27. – Bibl joonealustes märkustes.
- Laffranque, Julia; Madise, Ülle; Merusk, Kalle; Põld, Jüri; Rask, Märt.** Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust // *Juridica*, 2002, nr 8, lk 563–568. – Bibl joonealustes märkustes.
Draft Act to Amend the Constitution, lk 574.
- Madise, Lauri.** Le droit constitutionnel estonien et l'intégration européenne // *Intégration européenne et droit constitutionnel*. Strasbourg, 2002, lk 41–54. – (Science et technique de la démocratie; 30).
- Marandi, Rein.** Eesti Vabariigi järjepidevusest 1940–1992 // Akadeemia, 2002, nr 7, lk 1392–1396. – Bibl lk 1396.
On the continuity of the Republic of Estonia, 1940–1992, lk 1537.
- Maurer, Küllike.** Põhiseaduse kajastumine kirjanduses // Riigikogu toimetised. 5. Tallinn, 2002, lk 211–214. – Bibl lk 214.
The Constitution in letters, lk 260.
- Männiste, Signe.** Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus // *Juridica*, 2002, nr 3, lk 148–154. – Bibl joonealustes märkustes.
Authority of local governments to issue legislation of general application, lk 202.
- Narits, Raul.** The Republic of Estonia Constitution on the concept and value of law // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 10–16. – Bibl joonealustes märkustes.
- Nutt, Mart.** Riigikogu ja valitsuse põhiseaduslik vahekord // Riigikogu toimetised. 6. Tallinn, 2002, lk 29–30.
The constitutional relationship between the Riigikogu and the government, lk 237.

- Olle, Vallo.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid // *Juridica*, 2002, nr 8, lk 523–531. – Bibl joonealustes märkustes.
Structure and classification criteria of local government functions, lk 572–573.
- Pettai, Vello.** Ethnopolitics in constitutional courts: Estonia and Latvia compared // *East European Constitutional Review*, 2002/2003, nr 4/1, lk 101–105. – Bibl märkustes.
- Põld, Jüri.** Kas Eestis on vaja eraldiseisvat konstitutsioonikohut? // Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu, 2002, lk 73–84.
Does Estonia need a separate constitutional court?, lk 203.
- Pärna, Priidu.** Eesti Vabariigi põhiseadus saab kümneaastaseks // Valitsuse Infobülletään: Vabariigi Valitsuse otsuste selgitused ja kommentaarid, ülevaated peaministri ja Vabariigi Valitsuse tegevusest: Riigikantselai väljaanne, 2002, nr 3, lk 11–12.
- Raig, Ivar.** Eesti Vabariigi presidendi, välissuhete ja välislepingute ning riigikaitse peatükid tulnuks teha paremad // Presidendiraamat. Tallinn, 2002, lk 195–199. – (*Politica*; 4). – Bibl lk 199. – Ilmunud ka: Presidendiraamat. Tartu, 2002, lk 195–199.
- Roosma, Peeter.** Estonian constitutional adjudication: changes in the procedure: practice in 2001–2002 // *La revue de justice constitutionnelle est-européenne*, 2002, nr 4, lk 11–27.
- Ruutsoo, Rein.** Presidendi institutsiooni taustast ja kujundamisest 1992. aasta põhiseaduses: meenutusi ja arutlusi aastaist 1991–1992 // Presidendiraamat. Tallinn, 2002, lk 150–181. – (*Politica*; 4). – Ilmunud ka: Presidendiraamat. Tartu, 2002, lk 150–181.
- Saaremäel, Katrin.** Kas kaubanduslik sõnavabadus väärib põhiseaduslikku kaitset? // *Juridica*, 2002, nr 9, lk 593–600. – Bibl joonealustes märkustes.
Is commercial freedom of speech to be protected under the Constitution?, lk 641.
- Savi, Toomas.** Riigikogu ja põhiseadus // Riigikogu toimetised. 6. Tallinn, 2002, lk 25–28.
The Riigikogu and the Constitution, lk 236–237.
- Schneider, Heinrich.** Eesti põhiseadused ja nende järelevalve // Riigikogu toimetised. 5. Tallinn, 2002, lk 193–207. – Bibl lk 207. – Lisatud tabel: Eesti põhiseaduste kehtivusaeg.
Development and the realisation of the idea of constitutional review in Estonia, lk 259–260.
- Toomla, Rein.** Presidendiavalimise kujunemislugu // Presidendiraamat. Tallinn, 2002, lk 85–108. – (*Politica*; 4). – Bibl lk 107. – Ilmunud ka: Presidendiraamat. Tartu, 2002, lk 85–108. – Bibl lk 107.
- Vahtre, Sulev.** Mälestusi // Presidendiraamat. Tallinn, 2002, lk 200–201. – (*Politica*; 4). – Ilmunud ka: Presidendiraamat. Tartu, 2002, lk 200–201. – Põhiseaduse Assamblee tööst.
- Varul, Paul.** On effect of Constitution on bankruptcy law // *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 150–157. – Bibl joonealustes märkustes.
- Лыхмус, Уно.** Эстонская Республика // Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 2002, nr 3, lk 66–69.

2003

The annual report and speeches of the Legal Chancellor of Estonia in 2003. – Tallinn: Office of the Legal Chancellor of Estonia, 2003. – 48 lk.

Arnold, Rainer; Hussner, Manja; Land, Kristi. Rechtsstaat und Grundrechtsschutz in der Verfassungsrechtsprechung Estlands / Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Rechtsvergleichung, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften und Ausländisches Öffentliches Recht. – Regensburg: Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Univ., 2003. – XXXVI, 277 lk. – (Entwicklungen im europäischen Recht; 14). – Bibl lk 271–277.
ISBN 3-88246-251-5

Eesti Vabariigi põhiseadus. – [Narva]: M. Stalnuhhin, 2003. – 48 lk. – Rööptekst vene k.
Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – [Kordustr]. – Tallinn: Juura, 2003. – 39 lk.
ISBN 9985-75-107-8

Mälksoo, Lauri. Illegal annexation and state continuity: the case of the incorporation of the Baltic States by the USSR: a study of the tension between normativity and power in international law. – Leiden; Boston: Brill, 2003. – 373 lk. – (Monographs on International Law and Human Rights / Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights; 5). –
Bibl lk 341–370 ja joonealustes märkustes.
ISBN 90-411-2177-3

Õiguskantsleri tegevuse ülevaade 2002. aastal. I osa: ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. II osa: ülevaade õiguskantsleri tegevusest kontrolli teostamisel põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2003. – 77 lk.

Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. – Таллинн: Ilo, 2003. – 63 lk.
ISBN 9985-57-447-8

Albi, Anneli. EU accession referendums in the Baltic States // Tilburg Foreign Law Review: Journal on Foreign and Comparative Law, 2003, nr 3, lk 653–670. –
Bibl joonealustes märkustes.

Albi, Anneli. EU-amendments of the Central and Eastern European candidate countries // L'europeanisation des droits constitutionnels a la lumière de la Constitution pour l'Europe = The europeanisation of constitutional law in the light of the Constitution for Europe. Paris, 2003, lk 39–52.

Álvarez Álvarez, Leonardo. Los principios fundamentales de la Constitución de Estonia // Revista española de derecho constitucional, 2003, nr 69, lk 273–288. –
Bibl lk 287–288.

Andresson, Airi; Kolk, Tim. The role of basic rights in environmental protection: basic right to environment *de lege ferenda* in the Estonian Constitution // Juridica International. 8. Tartu, 2003, lk 140–150. – Bibl joonealustes märkustes.

- Ernits, Madis.** Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses // Erakonnaõigus. Tartu, 2003, lk 5–18. – (Juridica; 2003, eriväljaanne). – Bibl joonealustes märkustes. *Political party in the Estonian Constitution and in the Political Parties Act*, lk 62.
- Ernits, Madis.** Erakond põhiseaduses ja erakonnaseaduses // Erakond ja/või valimisliit: õiguskantsleri rahvusvaheline teaduskonverents: 15.–16. mai 2003, Tallinn. Tallinn, 2003, 17 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Ernits, Madis.** Õiguskantsler // Juridica, 2003, nr 1, lk 14–27. – Bibl joonealustes märkustes. *Legal Chancellor*, lk 66.
- Hänni, Liia.** Constitutional arguments in political decision-making: Estonia // The Constitution as an instrument of change. Stockholm, 2003, lk 55–63. – (SNS författningsprojekt).
- Jöks, Allar.** Põhiseadus muutuste künnisel // Kopenhaagenist Kopenhaagenini: artiklikogumik. Tallinn, 2003, lk 57–59.
- Kergandberg, Eerik.** Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist // Juridica, 2003, nr 1, lk 8–13. – Bibl joonealustes märkustes. *The procedural dimension of fundamental rights*, lk 66.
- Laffranque, Julia.** Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu // Juridica, 2003, nr 3, lk 180–190. – Bibl joonealustes märkustes. *Coexistence of the Estonian Constitution and EC law*, lk 209.
- Lõhmus, Uno.** "Strict" or "liberal" interpretation?: comments on Estonia // The Constitution as an instrument of change. Stockholm, 2003, lk 214–222. – (SNS författningsprojekt). – Bibl märkustes.
- Lõhmus, Uno.** Valimisliit ja valimisõigus // Erakonnaõigus. Tartu, 2003, lk 27–31. – (Juridica; 2003, eriväljaanne). – Bibl joonealustes märkustes. *Election coalition and right to be elected*, lk 62–63.
- Maruste, Rait.** Court models and procedures: should Estonia change? // The Constitution as an instrument of change. Stockholm, 2003, lk 150–153. – (SNS författningsprojekt).
- Maruste, Rait; Albi, Anneli.** Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras // Juridica, 2003, nr 1, lk 3–7. – Bibl joonealustes märkustes. *The Constitution of the Republic of Estonia in the legal system of the European Union*, lk 66.
- Narits, Raul.** Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas // Riigikogu toimetised. 7. Tallinn, 2003, lk 46–50. – Bibl lk 50. *Estonia's Constitution in the new Europe*, lk 254.
- Narits, Raul.** Legitimationsfragen des Grundgesetzes in offenen Gesellschaftsleben // Theorie des Rechts und der Gesellschaft: Festschrift für Werner Krawietz zum 70. Geburtstag. Berlin, 2003, lk 226–242. – Bibl joonealustes märkustes.
- Narits, Raul.** Space and time as central issues of society's perception of law // Juridica International. 8. Tartu, 2003, lk 120–128. – Bibl joonealustes märkustes.
- Palm-Leis, Ahto.** Pseudodemokraatiast pärisdemokraatiasse // Kultuur ja Elu, 2003, nr 1, lk 35–46. – Lisa: Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe juures asuva riigi- ja rahvusvahelise õiguse ekspertkomisjoni arvamus Põhiseaduse Assamblee poolt 13. aprillil 1992. aastal Eesti Vabariigi Ülemnõukogule esitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu kohta.

- Pettai, Vello.** Estonia's constitutional review mechanisms: a guarantor of democratic consolidation? // The road to the European Union. Vol. 2: Estonia, Latvia and Lithuania. Manchester, 2003, lk 75–103. – Bibl märkustes.
- Pärna, Priidu.** Kümme aastat põhiseadust // Sammut ja jäljed: [Justiitsministeeriumi aastaraamat]. Tallinn, 2003, lk 27–28.
- Pärna, Priidu.** Ten years of the Constitution // Steps and footprints: [Justiitsministeeriumi aastaraamat]. Tallinn, 2003, lk 27–28.
- Roosma, Peeter.** Amending or adjusting?: comments on Estonia // The Constitution as an instrument of change. Stockholm, 2003, lk 104–110. – (SNS författningsprojekt). – Bibl märkustes.
- Roosma, Peeter.** Uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus: sissejuhatavaid märkusi // Juridica, 2003, nr 1, lk 28–37. – Bibl joonealustes märkustes.
The new Constitutional Review Court Procedure Act: an introduction, lk 67.
- Sanden, Joachim.** Methods of interpreting the Constitution: Estonia's way in an increasingly integrates Europe // Juridica International. 8. Tartu, 2003, lk 128–139. – Bibl joonealustes märkustes.
- Schmidt, Carmen.** Neuregelung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Estland // Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens, 2003, nr 1, lk 43–66. – Bibl joonealustes märkustes. – Lisa: Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse tekst lk 52–66.
- Schmitz, Thomas.** Die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen in den baltischen Staaten // Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2003, nr 4, lk 555–578.
- Taube, Caroline.** Estonia: the Constitution of 1992 as a basis for the rule of law // Consolidating legal reform in Central and Eastern Europe: an anthology. Stockholm, 2003, lk 89–101. – (Rättsfondens skriftserie; 37). – Bibl joonealustes märkustes.
- Конституция Эстонской Республики // Об Эстонской государственности: сборник документов. Таллинн, 2003, lk 85–110. – Põhiseaduse tekst.
- Лыхмус, Уно.** Эстонская Республика // Конституционное правосудие и социальное государство: сборник докладов. Москва, 2003, lk 201–207.

2004

28. Eesti õigusteadlaste päevad: 21.10.2004 (õhtune istung): Neljas põhiseadus tulekul?: [videosalvestis]. – Tartu: TÜ IT Multimeedia talitus, 2004. – DVD.
Sisu: Kas Eesti vajab uut põhiseadust? / Urmas Reinsalu. Diskussioon.
- The annual report 2003–2004 of the Chancellor of Justice of Estonia / foreword: Allar Jõks. – Tallinn: Office of the Chancellor of Estonia, 2004. – 79 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – Tallinn: Ilo, 2004. – 112 lk.
ISBN 9985–57–527–X
- Eesti Vabariigi põhiseadus = Конституция Эстонской Республики. – Tallinn: Avita, 2004. – 96 lk. – Rõõptekst vene k. – Juuredtrükk 2008. a.
ISBN 9985-2-0981-8

- Maruste, Rait.** Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. – Tallinn: Juura, 2004. – 606 lk. – Bibl joonealustes märkustes. – Märksõnastik lk 595–605. – Isikunimede register lk 606.
ISBN 9985-75-149-3
- Olle, Vallo.** Munitsipaalõigus: loengukonspekt. – Tallinn: Juura, 2004. – 263 lk. – (Loengud). – Bibl lk 245–263 ja joonealustes märkustes.
ISBN 9985-75-146-9
- Põhiseaduslikkuse kohtuilk järelevalve: Riigikohtu lahendid 1993–2004 / koost Uno Lõhmus. – Tallinn: Juura, 2004. – 751 lk. – Bibl joonealustes märkustes. – Kohtulahendite nimekiri lk 21–31. – Märksõnad lk 747–751.
ISBN 9985-75-163-9
- Õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade seadusandliku riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja vabaduste kaitset / eess: Allar Jõks. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2004. – 212 lk.
- Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. – Таллинн: Ilo, 2004. – 63 lk.
ISBN 9985-57-447-8
- Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Закон об изменении Конституции Эстонской Республики. Закон о гражданстве. – Таллинн: Ilo, 2004. – 116 lk.
ISBN 9985-57-528-8
- ***
- Aaviksoo, Berit.** Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses // *Juridica*, 2004, nr 7, lk 487–498. – Bibl joonealustes märkustes.
The concept of public meeting in light of freedom of speech, lk 508.
- Albi, Anneli.** Estonia // The hopes and fears of new member states and (pre)candidate countries: views on the EU Constitution: final conference MATRA Multi Country Project – impact of accession on the national legal orders of new member states and (pre)candidate countries, Wednesday 13 October 2004. Vol. 2. The Hague, 2004, lk 1–9. – Bibl joonealustes märkustes.
- Albi, Anneli.** Impact of European integration of national constitutions and parliaments // The hopes and fears of new member states and (pre)candidate countries: views on the EU Constitution: final conference MATRA Multi Country Project – impact of accession on the national legal orders of new member states and (pre)candidate countries, Wednesday 13 October 2004. Vol. 1. The Hague, 2004, lk 1–19. – Bibl joonealustes märkustes.
- Annus, Taavi; Nõmper, Ants.** The right to health protection in the Estonian Constitution // Annus, Taavi. Governance and law in transition states: [doktoritöö]. Tartu, 2004, lk 148–164. – (*Dissertationes rerum publicarum Universitatis Tartuensis*; 2). – Bibl joonealustes märkustes. – Ilmunud ka: *Juridica International*. 7. Tartu, 2002, lk 117–126.
- Drechsler, Wolfgang; Annus, Taavi.** Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001 // Annus, Taavi. Governance and law in transition states: [doktoritöö]. Tartu, 2004, lk 94–118. – (*Dissertationes rerum publicarum Universitatis Tartuensis*; 2). – Bibl joonealustes märkustes. – Ilmunud ka: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Neue Folge. Band 50. Tübingen, 2002, lk 473–492.

- Drechsler, Wolfgang; Madise, Ülle.** Electronic voting in Estonia // Electronic voting and democracy: a comparative analysis. Houndmills, 2004, lk 97–108. – Bibl lk 108.
- Henberg, Ave.** Sotsiaalsetest põhiõigustest // Sotsiaaltöö, 2004, nr 1, lk 6–8. – Bibl lk 8.
- Henberg, Ave.** Tööõigus ja põhiseadus // Juridica, 2004, nr 5, lk 302–308. –
Bibl joonealustes märkustes.
Constitutional problems in the employment law, lk 363.
- Laffranque, Julia.** The Constitution of Estonia and Estonia's accession to the European Union // Baltic yearbook of international law. Vol. 4. Leiden, 2004, lk 1–20. –
Bibl joonealustes märkustes.
- Laffranque, Julia.** Estlands Grundgesetz und der EU-Beitritt // Deutsch-estnische Rechtsvergleichung und Europa. Frankfurt am Main [etc.], 2004, lk 35–50. –
(Studien des Instituts für Ostrecht München; 50). – Bibl joonealustes märkustes.
- Madise, Ülle.** Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi? // Juridica, 2004, nr 9, lk 583–597. – Bibl joonealustes märkustes.
Would amending the Riigikogu election system solve the problem of public alienation from authority?, lk 650.
- Mõttus, Aaro.** Põhiseaduse muutmise katsed: kommentaar // Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis: statistikat ja kommentaare. Tallinn, 2004, lk 187–191. – Lisatud tabel: Põhiseaduse muutmise eelnõud.
- Relve, Kaarel.** Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades // Juridica, 2004, nr 1, lk 20–31. – Bibl joonealustes märkustes.
The subjective public law and justified interest of natural persons in environmental issues, lk 71.
- Schmidt, Carmen.** Estland: gebundene Verwaltung im grundrechtsrelevanten Bereich verfassungswidrig // WGO Monatshefte für osteuropäisches Recht, 2004, nr 3, lk 164–166.
- Taube, Caroline.** Judicial review of the constitutionality of legislation: a comparison of Estonia, Latvia and Lithuania // The Uppsala yearbook of East European law 2003. London, 2004, lk 53–90. – Bibl joonealustes märkustes.
- Лыхмус, Уно.** Роль президента в системе разделения властей Эстонии // Конституционный суд как гарант разделения властей: сборник докладов. Москва, 2004, lk 153–160. – Bibl joonealustes märkustes.

2005

- Aaviksoo, Berit.** Kohtuliku aktivismi kontseptsioon. Kohtulik aktivism Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas 1993–2004: [teadusmagistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendajad: Kalle Merusk, Taavi Annus. – Tartu, 2005. – 117 lk. – Bibl lk 106–117.
The concept of judicial activism. Judicial activism in practice of the Estonian Supreme Court performing judicial review 1993–2004, lk 101–105.
- Annual report 2004 of the Chancellor of Justice: overview of the conformity of the legislation passed by the legislative and executive powers and local governments with the Constitution and the laws. Overview of the activities of the Chancellor of Justice in

- the protection of fundamental rights and freedoms / foreword: Allar Jõks. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2005. – 145 lk.
- The Constitution of the Republic of Estonia. – Tallinn: Justiitsministeerium, 2005. – 178 lk.
Sisaldab ka: The Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act. The Constitution of the Republic of Estonia Implementation Act. Act to Amend the Constitution of the Republic of Estonia for election of local government councils for term of four years.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Justiitsministeerium, 2005. – 164 lk.
Sisaldab ka: Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus.
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümboolika: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 1. jaanuar 2005. – Tallinn: Juura, 2005. – 53 lk.
ISBN 9985-75-166-3
- Eesti Vabariigi õiguskantsler: põhiseaduslikkuse järelevalvaja. Põhiõiguste ja vabaduste kaitsja. Diskrimineerimisvaidluste lahendaja / eess: Allar Jõks. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2005. – 19 lk + lisa: Õiguskantslerile esitatava avalduse blankett.
- Die japanische Version des Grundgesetzes Freistaat Estland vom Jahre 1992 / tlk Yutaka Nakanishi. – Tokio: [Y. Nakanishi], 2005. – 71 lk. – Põhiseaduse tekst jaapani k. – Osa teksti saksa ja eesti k.
- Land, Kristi; Hussner, Manja; Arnold, Rainer; Kivisild, Triin.** Rechtsstaat und Grundrechtsschutz in der Rechtsprechung des Obersten Gerichts Estlands: [Veröffentlichung im Rahmen des Forschungsprojekts "Die rechtliche Sicherung unternehmerischer Tätigkeit in Mittel- und Osteuropa nach EU-Recht und internem Recht: zwischen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit"] / Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Rechtsvergleichung, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften und Ausländisches Öffentliches Recht. – 2. Aufl. – Regensburg: Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Univ., 2005. – 422 lk. – (Entwicklungen im europäischen Recht; 27). – Bibl lk 416–422.
ISBN 3-88246-283-3
- Mälksoo, Lauri.** Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940. a –1991. a ja pärast 1991. a: uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses / tlk Alar Helstein. – Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005. – 348 lk. – Bibl lk 319–348. – Tõlgitud väljaandest: Mälksoo, Lauri. Illegal annexation and state continuity: the case of the incorporation of the Baltic States by the USSR: a study of the tension between normativity and power in international law. – Leiden; Boston: Brill, 2003.
ISBN 9949-11-134-X
- Schneider, Heinrich.** Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme: uurimistöde kogumik / koost Arno Almann. – Tallinn: EBS Print, 2005. – 606 lk.
ISBN 9985-9342-6-1

Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja vabaduste kaitsel / eess: Allar Jõks. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2005. – 243 lk. ISSN 1736-3039

- Aaviksoo, Berit.** Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina: kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? // *Juridica*, 2005, nr 5, lk 295–307. – Bibl joonealustes märkustes.
Court activism as a function of constitutional supervision : how activist is the Estonian Constitutional Court?, lk 361.
- Albi, Anneli.** The Baltic constitutions and the EU accession // *Transition and EU-enlargement: economic, legal, political and social change in Eastern Europe*. Göteborg, 2005, lk 179–200.
- Albi, Anneli.** "Europe" articles in the constitutions of Central and Eastern Europe countries // *Common Market Law Review*, 2005, nr 2, lk 399–423. – Bibl joonealustes märkustes.
- Huberg, Martin.** Üleliigse laovaru tasu seaduse põhiseadusele vastavusest: suhkrutrahvid on põhiseadusega vastuolus // *Maksumaksja*, 2005, nr 6/7, lk 72–77. – Bibl joonealustes märkustes.
- Hänni, Liia.** Eesti Kongress ja Põhiseaduse Assamblee // *Eesti Kongress 15: teaduskonverents Eesti Rahvusraamatukogus 12. märts 2005: ettekanded*. Tallinn, 2005, lk 58–64.
- Kergandberg, Eerik.** Role of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court of the Republic of Estonia in the European Union // *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005, nr 3, lk 469–476. – Bibl joonealustes märkustes.
- Laffranque, Julia.** Põhiseadus Euroopa Liidus ja meil // *Eesti Majanduse Teataja*, 2005, nr 8, lk 14–16; nr 9, lk 4–7.
Constitution in the EU and in Estonia, lk 2.
- Maveety, Nancy; Pettai, Vello.** Government lawyers and non-judicial constitutional review in Estonia // *Europe-Asia Studies*, 2005, nr 1, lk 93–115.
- Mälksoo, Lauri.** Which continuity: the Tartu Peace Treaty of 2 February 1920, the Estonian–Russian Border Treaties of 18 May 2005, and the legal debate about Estonia's status in international law // *Juridica International*. 10. Tartu, 2005, lk 144–149. – Bibl joonealustes märkustes.
- Nuuma, Poigo.** The Constitution of the Republic of Estonia about separation of powers and courts // *Working papers in economics (TUTWPE No 125–128)*. Vol. 15. Tallinn, 2005, lk 53–62. – Bibl lk 62.
- Pettai, Vello.** Democratic norm building and constitutional discourse formation in Estonia // *Rethinking the rule of law after communism*. Budapest; New York, 2005, lk 91–119. – Bibl lk 118–119. – Põhiseaduslikkuse järelevalvest.
- Reinsalu, Urmas.** Kas vajame uut põhiseadust? // *Juridica*, 2005, nr 3, lk 147–151.
Do we need a new Constitution?, lk 218.
- Relve, Kaarel; Veinla, Hannes.** Influence of the Aarhus Convention on access to justice in environmental matters in Estonia // *European Environmental Law Review*, 2005, nr 12, lk 326–331.

2006

- 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile: [konverents: 1. veebruar 2006, Tallinn] / Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskond, Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus; [koost Sulev Mäeltsemees]. – Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, 2006. – 135 lk.
- Annual report 2005 of the Chancellor of Justice: overview of the conformity of the legislation passed by the legislative and executive powers and local governments with the Constitution and the laws. Overview of the activities of the Chancellor of Justice in the protection of fundamental rights and freedoms / foreword: Allar Jõks. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2006. – 185 lk.
- Annus, Taavi.** Riigiõigus. – 2. vlj. – Tallinn: Juura, 2006. – 480 lk. – (Õigusteaduse õpik: avalik õigus). – Bibl paragrahvide alguses ja lk 447–449. – Kohtulahendite register lk 451–463. – Märksõnaregister lk 464–480. ISBN 9985-75-209-0
- Chancellor of Justice of the Republic of Estonia: guardian of constitutionality. Protector of fundamental rights and freedoms. Settler of discrimination disputes / foreword: Allar Jõks. – Tallinn: Chancellor of Justice, 2006. – 21 lk + 1 leht ümbrikus.
- The Constitution of the Republic of Estonia. – Tallinn: Juura, 2006. – 62 lk. ISBN 9985-75-198-1
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – Tallinn: Ilo, 2006. – 112 lk. ISBN 9985-57-774-4
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümboolika: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 1. jaanuar 2006. – Tallinn: Juura, 2006. – 52 lk. ISBN 9985-75-190-6
- Laidvee, Janek.** Kohaliku omavalitsuse autonoomia mõõtmine: [teadusmagistritöö] / Tallinna Tehnikaülikool, humanitaarteaduskond; juhendaja: Sulev Mäeltsemees. – Tallinn, 2006. – 48 lk. – Bibl lk 44–47. *Measuring local autonomy*, lk 47–48.
- Toomsalu, Tiit.** Konstitutsiooniõigus: Eesti Vabariigi põhiseaduse teoreetilis-praktiline käsitus: õppevahend. – Tallinn: Sotsiaal-Humanitaarinstituut, 2006. – 200 lk. – Bibl peatükkide lõpus.
- Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja vabaduste kaitseks / eess: Allar Jõks. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantsleile, 2006. – 417 lk. ISSN 1736-3039
- Канцлер юстиции Эстонской Республики: слежение за конституционностью. Защита основных прав и свобод. Разрешение дискриминационных споров / eess: Allar Jõks. – Tallinn: Канцлер юстиции, 2006. – 21 lk + 1 leht ümbrikus.

- Albi, Anneli.** Impact of European integration on national constitutions and parliaments // The impact of EU accession on the legal orders of new EU member states and (pre-)candidate countries: hopes and fears. The Hague, 2006, lk 243–265. – Bibl joonealustes märkustes.
- Amos, Mari.** Põhiseaduse paragrahv 28 *ratio legis*: riigi kohustuste ulatus igapäev tervise kaitsel // Eesti Arst, 2006, nr 12, lk 855–860.
- Dornfeldt, Matthias.** Vergleich der Stellung des Präsidenten in der estnischen und in der slowakischen Verfassung // Transformation des Rechts in Ost und West: Festschrift für Prof. Dr. Herwig Roggemann zum 70. Geburtstag. Berlin, 2006, lk 237–249. – Bibl joonealustes märkustes.
- Gicquel, Catherine-F.** Das Verfassungsrecht der Republik Estland // Recht im Ostseeraum: Einführung und aktuelle Entwicklungen. Berlin, 2006, lk 23–42. – Bibl joonealustes märkustes.
Summary, lk 42.
- Ginter, Carri.** Constitutional review and EC law in Estonia // European Law Review, 2006, nr 6, lk 912–923.
- Jõks, Allar.** Valimised kui hinnang võimu kvaliteedile // Riigikogu toimetised. 14. Tallinn, 2006, lk 54–57.
Elections as a judgement on the quality of government, lk 256.
- Järvamägi, Ralf.** Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale // Juridica, 2006, nr 6, lk 414–422. – Bibl joonealustes märkustes.
Influence of the Court of Constitutional Review on the legislator, lk 440.
- Kelli, Aleksei.** Patendikaitse põhiõiguslikud alused ja piirangud // Acta Societatis Martensis, 2006, nr 1, lk 158–172. – Bibl joonealustes märkustes.
- Laffranque, Rodolphe.** L'objet du référendum en Estonie // Juridica International. 11. Tartu, 2006, lk 175–183. – Bibl joonealustes märkustes.
- Liin, Urve.** Pärimisseaduses kehtestatud sundosa instituut: vastavus põhiseadusele Riigikohtu üldkogu 22. veebruari 2005. a otsusest lähtuvalt // Juridica, 2006, nr 9, lk 630–645. – Bibl joonealustes märkustes.
The institution of compulsory portion in the Law of Succession Act: accordance with the Constitution, proceeding from the decision of 22 February 2005 by the Supreme Court en banc, lk 658 .
- Liivoja, Rain.** Ratifitseerimise mõiste Eesti konstitutsiooniõiguses ja rahvusvahelises õiguses // Õiguskeel, 2006, nr 2, lk 9–18. – Bibl joonealustes märkustes. – Ilmunud ka: Õiguskeel 2005–2007: artiklikogumik. Tallinn, 2008, lk 40–49. – (Juura keeleraamat).
- Lõhmus, Uno.** Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhiseaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004 // Juridica, 2006, nr 1, lk 3–16. – Bibl joonealustes märkustes.
European Union legal system and constitutional supervision after 1 May 2004, lk 71.
- Madise, Ülle.** Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte // Juridica, 2006, nr 10, lk 663–672. – Bibl joonealustes märkustes.
Legal and political aspects of voting via the Internet, lk 730.
- Merusk, Kalle.** The Republic of Estonia // Constitutional law of 10 EU member states: the 2004 enlargement. Deventer, 2006, lk III 1–III 73. – Bibl lk III 72.

- Mesonis, Gediminas.** Main features of the Constitutions of the Baltic States // *Recht im Ostseeraum: Einführung und aktuelle Entwicklungen*. Berlin, 2006, lk 13–22. – Bibl joonealustes märkustes.
- Pettai, Vello; Madise, Ülle.** The Baltic parliaments: legislative performance from independence to EU accession // *Journal of Legislative Studies*, 2006, nr 3/4, lk 291–310. – Bibl märkustes.
- Relve, Kaarel.** Standing of NGOs in relation to environmental matters in Estonia // *Juridica International*. 11. Tartu, 2006, lk 166–174. – Bibl joonealustes märkustes.
- Schneider, Heinrich.** Põhiseaduse aluspõhimõtetega seonduvaid probleeme ja võimalikke lahendusi // *Riigikohus 2005: lahendid ja kommentaarid: Riigikohtu väljaanne*. Tallinn, 2006, lk 1322–1332. – Bibl joonealustes märkustes.

2007

- 15 years of the Estonian constitution / Faculty of Law of the University of Tartu, Iuridicum Foundation; ed.-in-chief: Paul Varul; ed. Peep Pruks; foreword: Kalle Merusk; transl. Helen Kaptein, Karin Kaup, Kadri Kivistik, Katrin Ärm. – Tartu: Iuridicum: Interlex, 2007. – 192 lk. – (Juridica International; 12). – Bibl märkustes. ISBN 978-9985-870-22-8 ISSN 1406-1082
- Annual report 2006 of the Chancellor of Justice: overview of the conformity of the legislation passed by the legislative and executive powers and local governments with the Constitution and the laws. Overview of the activities of the Chancellor of Justice in the protection of fundamental rights and freedoms / foreword: Allar Jõks. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2007. – 272 lk.
- Chancellor of Justice of the Republic of Estonia: guardian of constitutionality. Protector of fundamental rights and freedoms. Settler of discrimination disputes. National preventive mechanism / foreword: Allar Jõks. – 2. tr. – Tallinn: Chancellor of Justice, 2007. – 22 lk + 1 leht ümbrikus.
- The Constitution of the Republic of Estonia. – Tallinn: Justiitsministeerium, 2007. – 177 lk. – Kääbusraamat.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Justiitsministeerium, 2007. – 163 lk. – Kääbusraamat.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – Tallinn: Ilo, 2007. – 70 lk. ISBN 978-9985-57-930-5
- Eesti Vabariigi põhiseadus: redaktsioon jõustunud 06.01.2004. – Tallinn: Ten-Team, 2007. – 32 lk. – (Seadus töölaual). ISBN 978-9985-9753-5-0
- Eesti Vabariigi õiguskantsler: põhiseaduslikkuse järelevalvaja. Põhiõiguste ja vabaduste kaitsja. Diskrimineerimisvaidluste lahendaja. Alandava kohtlemise ennetaja / eess: Allar Jõks. – 2. tr. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2007. – 20 lk + 1 leht ümbrikus.
- Grundgesetz für die Republik Estland. – Tallinn: Justiitsministeerium, 2007. – 174 lk. – Kääbusraamat.
- Political questions in constitutional review: what is the dividing line between interference with policy-making and routine constitutional review?: international conference

dedicated to the 15th anniversary of the Constitution of the Republic of Estonia / Faculty of Law of the University of Tartu, Iuridicum Foundation; ed.-in-chief Paul Varul; ed. Peep Pruks; foreword: Märt Rask, Gianni Buquicchio; transl. Helen Kaptein, Karin Kaup, Kadri Kivistik, Katrin Ärm. – Tartu: Iuridicum: Interlex, 2007. – 140 lk. – (Juridica International; 13). – Bibl märkustes.

ISBN 978-9985-870-23-5

ISSN 1406-1082

Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja vabaduste kaitsel / eess: Allar Jõks. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2007. – 449 lk. ISSN 1736-3039

Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. – Таллинн: Bi-Info, 2007. – 42 lk. – (Библиотека юриста).

Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Закон о дополнении Конституции Эстонской Республики. – Таллинн: Ilo, 2007. – 79 lk.

ISBN 978-9985-57-885-8

ISBN 978-9985-57-528-4 (vale)

Aaviksoo, Berit. Judicial activism in constitutional review decisions of the Supreme Court of Estonia // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 60–69. – Bibl joonealustes märkustes.

Almann, Arno. The area of responsibility of local government at county level and possibilities for the legal organisation thereof // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 125–130. – Bibl joonealustes märkustes.

Annus, Taavi. Courts as political institutions // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 22–30. – Bibl joonealustes märkustes.

Annus, Taavi. Kohtud kui poliitilised institutsioonid // *Juridica*, 2007, nr 9, lk 599–607. – Bibl joonealustes märkustes.
Courts as political institutions, lk 670.

Jõks, Allar. The Chancellor of Justice's role in protecting the Constitution and balancing the legislatures activity: is the Chancellor of Justice only a prosecutor of the Supreme Court? // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 14–21. – Bibl joonealustes märkustes.

Kanger, Liina. Kas EV põhiseaduses sisaldub õigus puhtale keskkonnale? // *Akadeemia*, 2007, nr 11, lk 2371–2380. – (Talveakadeemia). – Bibl joonealustes märkustes ja lk 2379–2380.
Does the Constitution of the Republic of Estonia include the right to clean environment?, lk 2494–2495.

Laffranque, Julia. A glance at the Estonian legal landscape in view of the Constitution Amendment Act // *Juridica International*. 12. Tartu, 2007, lk 55–66. – Bibl märkustes.

Laffranque, Julia. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses: Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves // *Juridica*, 2007, nr 8, lk 523–536. – Bibl joonealustes märkustes.
Glance at the Estonian legal landscape in light of the Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act, lk 593.

- Laffranque, Julia.** Ratification of the European Constitution in Estonia: a new constitution for Estonia? // *The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond*. Alphen aan den Rijn, 2007, lk 79–88. – (European Monographs; 54). – Bibl joonealustes märkustes.
- Madise, Ülle.** Relationship of the state and political parties in Estonia // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 101–110. – Bibl joonealustes märkustes.
- Marandi, Rein.** Eesti Vabariigi järjepidevusest 1940–1992 // Marandi, Rein. Valitud artikleid: Eesti riigist ja poliitikast. Tallinn, 2007, lk 114–118. – Bibl märkustes.
- Maruste, Rait.** The role of the constitutional court in democratic society // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 8–13. – Bibl joonealustes märkustes.
- Narits, Raul.** Principles of law and legal dogmatics as methods used by constitutional courts // *Juridica International*. 12. Tartu, 2007, lk 15–22. – Bibl märkustes.
- Olle, Vallo.** Settlement of disputes related to election rules for local government councils: judicial practice of the Estonian Supreme Court // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 131–140. – Bibl joonealustes märkustes.
- Põhiseadus kui p õ h i seadus: Eesti Vabariigi põhiseaduse 15. aastapäevale pühendatud üliõpilaste uurimistöde konkurs // *Juridica*, 2007, nr 2, lk 137–139. – Ilmunud ka: *Juridica*, 2007, nr 3, lk 211 – tagakaane sisekülj.
- Rask, Märk.** Tänu põhiseadusele // *Riigikogu toimetised*. 15. Tallinn, 2007, lk 11–23. *Thanks to the Constitution*, lk 216.
- Relve, Kaarel.** Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? // *Juridica*, 2007, nr 10, lk 727–736. – Bibl joonealustes märkustes.
The right of groups to represent environmental interests : the right of all groups or the privilege of a few?, lk 739.
- Runthal, Tiina.** Parlamendi liikme ja ministri mandaat ning nende võimalik ühitamine // *Riigikogu toimetised*. 16. Tallinn, 2007, lk 106–114. – Bibl lk 114.
The mandate of a member of parliament and minister, and potential compatibility, lk 224–225.
- Saaremäel-Stoilov, Katrin.** How to handle a double-edged sword safely: protection of the elements of the principle of the social state in the constitutional jurisprudence of the Supreme Court of Estonia // *Juridica International*. 13. Tartu, 2007, lk 83–93. – Bibl joonealustes märkustes.
- Saaremäel-Stoilov, Katrin; Schneider, Heinrich.** Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet Eestis // *Riigikogu toimetised*. 16. Tallinn, 2007, lk 59–69. – Bibl lk 68–69. – Lisatud tabel: Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine Riigikohtus, lk 62–63.
Fifteen years of judicial constitutional review in Estonia, lk 222.
- Schmidt, Carmen.** Estland // *Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens*, 2007, nr 4/5, lk 351–352; nr 6, lk 453–454. – Riigikohtu põhiseaduse järelevalve kolleegiumi kohtulahenditest.
- Schneider, Heinrich.** Constitution in a blast of changes // *Juridica International*. 12. Tartu, 2007, lk 4–14. – Bibl märkustes.
- Suur, Õrne.** Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle: kohaliku omavalitsuse eksterne järelevalve aspektid Eesti Vabariigis: [teadusmagistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Kalle Merusk. – Tartu, 2007. – 97 lk. – Bibl lk 91–95.

Aufsicht über die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltung: externe Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung in der Republik Estland. lk 86–90.

Tomusk, Ilmar. Probleemidest Eesti keelepoliitikas praktiku pilgu läbi // Keelekaitse: Eesti Keele Kaitse Ühingu kogumik nr 7. Tartu, 2007, lk 52–60. – Eesti keele kaitsest põhiseaduses.

Toomemägi, Anu. Õiguskindlus kui põhiseadusest tulenev printsiip, millele isik saab suhetes riigiga tugineda // Interdistsiplinaarsus sotsiaalteadustes. I: Eesti sotsiaalteaduste VI aastakonverents: 4.–5. november 2005 Tallinna Ülikoolis: artiklite kogumik. Tallinn, 2007, lk 9–25. – Bibl lk 23–24.
Summary, lk 25.

2008

15 kaasust / idee: Alo Heinsalu; peatoim Madis Ernits; toim Katrin Prükk; koost Merike Saarmann, Ksenia Žurakovskaja, Jaana Padrik, Alo Heinsalu, Nele-Marit Oras. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2008. – 145 lk. – Bibl lk 135–145.

Annual report 2007 of the Chancellor of Justice: overview of supervision by the Chancellor of Justice of the constitutionality and legality of legislation. Overview of compliance by supervised agencies with fundamental rights and freedoms. Overview of performance of other functions entrusted by law to the Chancellor of Justice / foreword: Indrek Teder; translation: Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2008. – VI, 177 lk.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Notes Print, 2008. – 28 lk.

Sisaldab ka: Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi hümn.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – Tallinn: Ilo, 2008. – 112 lk. – Juurdetrükk 2009. a.
ISBN 978-9985-57-931-2

Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümbolika: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 15. veebruar 2008. – Tallinn: Juura, 2008. – 52 lk.
ISBN 978-9985-75-248-7

Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne / toimetuskolleegium: Erik-Juhan Truuväli, Berit Aaviksoo, Oliver Kask, Lasse Lehis, Lauri Madise, Ülle Madise, Kalle Merusk, Lauri Mälksoo, Raul Narits, Vallo Olle, Peep Pruks. – 2., täiend. tr. – Tallinn: Juura, 2008. – 885 lk. – Kasutatud lühendid lk 795–799. – Kasutatud rahvusvahelised lepingud lk 801–805. – Bibl lk 807–856. – Märksõnastik lk 857–885.

Sisu: Sissejuhatus / Raul Narits, Lauri Madise, Heinrich Schneider. Preambul / Raul Narits, Heinrich Schneider. I ptk / Kalle Merusk, Taavi Annus, Madis Ernits, Heiki Lindpere, Lauri Madise. II ptk / Oliver Kask, Madis Ernits, Taavi Annus, Peeter Roosma, Rait Maruste, Erik Kergandberg, Ivo Pilving, Uno Lõhmus, Merilin Kiviorg, Einar Vene, Ülle Madise. III ptk / Oliver Kask. IV ptk / Lauri Madise, Aaro

Mõttus, Jüri Põld, Tiina Runthal. V ptk / Eerik-Juhan Truuväli, Ülle Madise, Jüri Põld, Urmas Reinsalu. VI ptk / Kalle Merusk, Jüri Põld. VII ptk / Eerik-Juhan Truuväli, Jüri Liventaal, Jüri Põld. VIII ptk / Lasse Lehis. IX ptk / Kristi Land, Heiki Lindpere, Lauri Madise, Heiki Pisuke. X ptk / Oliver Kask, Enn Markvart, Jüri Põld.

XI ptk / Ülle Madise, Janek Laidvee, Heinrich Schneider. XII ptk / Berit Aaviksoo, Mihkel Allik, Enn Markvart, Raul Narits, Aare Reenumägi, Peeter Roosma.

XIII ptk / Raul Narits, Uno Lõhmus, Madis Ernits, Jüri Põld. XIV ptk / Vallo Olle, Arno Almann, Jüri Liventaal, Ülle Madise. XV ptk / Eerik-Juhan Truuväli, Aaro Mõttus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus / Oliver Kask, Raul Narits, Peeter Roosma. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus / Berit Aaviksoo, Julia Laffranque, Ülle Madise, Jüri Põld. Eesti Vabariigi põhiseadus 1990–2008: bibliograafia (seisuga september 2008) / koost Maia Ruttu.

ISBN 978-9985-75-270-8

Eesti Vabariigi põhiseadus: redaktsioon jõustunud 21.07.2007. – Tallinn: Ten-Team, 2008. – 32 lk. – (Seadus töölaual).

ISBN 978-9985-9868-6-8

ISBN 978-9985-9753-5-0 (vale)

Eesti Vabariigi õiguskantsler: põhiseaduslikkuse järelevalvaja. Põhiõiguste ja vabaduste kaitsja. Diskrimineerimisvaidluste lahendaja. Alandava kohtlemise ennetaja. Muud ülesanded / eess: Indrek Teder. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2008. – 20 lk + lisa: Õiguskantslerile esitatava avalduse blankett.

Ginter, Carri. Application of principles of European law in the Supreme Court of Estonia: [doktoritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Raul Narits. – Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2008. – 104 lk. – (*Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuenssis*; 21). – Bibl lk 6 ja lk 37–39. – Autori CV ja avaldatud teadustööd lk 101–104.

Euroopa õiguse põhimõtete rakendamine Eesti Vabariigi Riigikohtus, lk 41–45.

ISBN 978-9949-11-918-9

ISSN 1406-6394

Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle. Ülevaade õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmisest / eess: Indrek Teder. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2008. – 360 lk.

ISSN 1736-3039

Канцлер юстиции Эстонской Республики: слежение за конституционностью. Защита основных прав и свобод. Разрешение дискриминационных споров. Орган, предупреждающий унижающее достоинство обращение / eess: Indrek Teder. – Tallinn: Канцлер юстиции, 2008. – 22 lk + 1 leht ümbrikus.

Adams, Jüri. Eetika probleem Eesti põhiseaduses // Mõtestatud Eesti – ühiseid väärtusi hoides: essekogumik. Tartu, 2008, lk 41–54.

Adams, Jüri. ERSP ja põhiseadus // Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei: ERSP aeg. Tallinn, 2008, lk 114–129.

- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus // Põhiseaduse teel: dokumente ja materjale kogunud ja selgitanud Eerik-Juhan Truuväli. Tallinn, 2008, lk 399–439, 442–443. – Tekstid ja kommentaarid, põhiseaduse muutmise seadused.
- Jöks, Allar.** Õiguskantleri roll põhiseaduse kaitsel // Riigikogu toimetised. 17. Tallinn, 2008, lk 75–81. – Bibl lk 81.
The role of the Chancellor of Justice in defending the Constitution, lk 258.
- Kalmo, Hent.** Mis on järel põhiseadusest?: veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest // *Juridica*, 2008, nr 9, lk 583–597. – Bibl joonealustes märkustes.
What is left of the Constitution?: more thoughts on the supremacy of European Union law, lk 647.
- Laffranque, Julia.** Europäisches versus estnisches Rechtssystem – Anschein oder Wirklichkeit? // Multiple Modernität, Globalisierung der Rechtsordnung und Kommunikationsstruktur der Rechtssysteme: internationales Symposium zur Theorie der Rechtskommunikation an der Universität Tartu im April 2006. 2. Sonderheft Estland. Berlin, 2008, lk 203–218. – (Rechtstheorie: Zeitschrift für Logik und Juristische Methodenlehre, Rechtsinformatik, Kommunikationsforschung, Normen- und Handlungstheorie, Soziologie und Philosophie des Rechts; Bd. 38, 2007, H. 2/3).
- Laffranque, Julia.** Mis on Eesti õigusraamistikul muutunud seoses põhiseaduse täiendamise seadusega?: [kohtunike foorum 2006, 15.–16. juuni 2006 Tartus] // Eesti kohtu lugu: 2006.–2008. aastal peetud kohtuteemaliste ettekannete valik kogumik. Tartu, 2008, lk 59–68.
- Laffranque, Julia; Laffranque, Rodolphe.** Les modifications apportées à la Constitution estonienne du fait de l'adhésion à l'Union européenne et leur mise en oeuvre par la Cour d'Etat // *Revue d'études politiques et constitutionnelles est-européennes*, 2008, nr 1, lk 91–101. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lauristin, Marju.** Demokraatia kui põhiseadusliku väärtuse tähendusest // Mõtestatud Eesti – ühiseid väärtusi hoides: esseekogumik. Tartu, 2008, lk 55–60.
- Liivoja, Rain.** Ratifitseerimise mõiste Eesti konstitutsiooniõiguses ja rahvusvahelises õiguses // *Õiguskeel 2005–2007: artiklikogumik*. Tallinn, 2008, lk 40–49. – (Juura keeleraamat). – Bibl joonealustes märkustes. – Ilmunud ka: *Õiguskeel*, 2006, nr 2, lk 9–18.
- Luts-Sootak, Marju.** Der Fall Estland: Abrechnung als Nebensache der (Wieder) Herstellung des Nationalstaates // *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*. Bd. 125. Wien, 2008, lk 276–294. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lõhmus, Uno.** Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele // *Juridica*, 2008, nr 7, lk 462–472. – Bibl joonealustes märkustes.
Interception of communication and the right to confidentiality of correspondence provided for in the Estonian Constitution, lk 514.
- Madise, Ülle.** Arvamus põhiseaduse § 75 tõlgendamise asjus // *Maksumaksja*, 2008, nr 12, lk 10–12. – Bibl lk 12.
- Madise, Ülle.** Legal and political aspects of the Internet voting: Estonian case // *E-voting: the last electoral revolution*. Barcelona, 2008, lk 45–59. – (Col·leció Barcelona; 25).

- Mälksoo, Lauri.** Riiklus, homogeensus ja sallivus // Uued mütoloogiad: tänase Eesti enesekuvand ja koht Euroopas. Tallinn, 2008, lk 108–113.
- Olle, Vallo.** Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga seonduvaid aspekte Riigikohtu 2007. a kohtupraktikas // Kohtute aastaraamat 2007. Tallinn, 2008, lk 76–80. – Bibl joonealustes märkustes.
Some aspects concerning the constitutional guarantee of local governments in the judicial practice of the Supreme Court in 2007, lk 135–136.
- Pilving, Ivo.** Seadusandliku ja kohtuvõimu omavaheline kontrollitavus: [kohtunike foorum 2007, 7.–8. juuni 2007] // Eesti kohtu lugu: 2006.–2008. aastal peetud kohtuteemaliste ettekannete valikkogumik. Tartu, 2008, lk 88–95.
- Raudma, Tiia; Aulik, Siiri.** Väliseestlased vahendavad Eesti sõnumit maailmale // Sõna jõul: diasporaa roll Eesti iseseisvuse taastamisel: 6. ja 7. augustil 2008 Jõhvis toimunud konverentsi raames ilmunud kogumik. Tartu, 2008, lk 260–263. – Eesti Välisministeeriumis 1990. a töötanud väliseestlaste panusest taasiseseisvumisse, Eesti iseseisvuse taastamise deklaratsiooni ja põhiseaduse eelnõude tõlkimisest.
- Reinsalu, Urmas.** Riigikogu palgareformist // Maksumaksja, 2008, nr 9, lk 30.
- Sarv, Juhan.** Süüdimõistetu põhiõigus leebema karistusseaduse tagasiulatuvale kohaldamisele: Riigikohtu üldkogu otsus asjas 3-4-1-19-07 // Juridica, 2008, nr 10, lk 705–717. – (*Speculum practici*). – Bibl joonealustes märkustes.
The fundamental right of a convicted offender to the retroactive imposition of a more favourable penal law: judgment of the Riigikohus en banc in case 3-4-1-19-07, lk 720.
- Suumann, Gea.** Eesti riigieelarve menetluse põhiseaduspärasus kohtuvõimu aspektist vaadatuna: [kohtunike täiskogu 2008, 8. veebruaril 2008 Tallinnas] // Eesti kohtu lugu: 2006.–2008. aastal peetud kohtuteemaliste ettekannete valikkogumik. Tartu, 2008, lk 47–57. – Bibl joonealustes märkustes.
- Talve, Juhan Kristjan.** Kui tehti põhiseadust ja krooni // Talve, Juhan Kristjan. Hääl vabadusest: Juhan Kristjan Talve tekstid 1983–1997. Tallinn, 2008, lk 91–139.
- Toomsalu, Tiit.** Eesti kaitsevägi – põhiseaduslike vastuolude sõjatanner // Учёные записки: вопросы экономики, социологии, психологии и права. 11. Таллинн, 2008, lk 61–89. – Bibl lk 87–89.

2009

- 15 years of constitutional review in the Supreme Court of Estonia: systematized extracts of constitutional review judgments and rulings of the Supreme Court *en banc* and the Constitutional Review Chamber in 1993–2008 / Riigikohus; toim ja eess: Gea Suumann; tlk Silva Soomets. – Tartu: Juura, 2009. – 343 lk + CD-ROM. – Bibl joonealustes märkustes. – Lahendite nimekiri lk 323–343.
Sisaldab ka: The outset of judicial constitutional review / Rait Maruste. Judicial constitutional review at the turn of the century / Uno Lõhmus. Judicial constitutional review through the eyes of Chancellor of Justice / Eerik-Juhan Truuväli. The courts and the Supreme Court in concrete norm control / Madis Ernits.
ISBN 978-9985-75-281-4
ISBN 978-9985-75-278-4 (vale)
ISBN 978-9985-75-282-1 (CD-ROM)

- 2008 overview of the Chancellor of Justice. Activities for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Statistics of proceedings / translation: Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2009. – 47 lk.
- Chancellor of Justice of the Republic of Estonia: guardian of constitutionality. Protector of fundamental rights and freedoms. Settler of discrimination disputes. National preventive mechanism / foreword: Indrek Teder. – 3. tr. – Tallinn: Chancellor of Justice, 2009. – 23 lk koos kaanega.
- The Constitution of the Republic of Estonia. – Tallinn: Justiitsministeerium, 2009. – 178 lk. Sisaldab ka: The Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act. The Constitution of the Republic of Estonia Implementation Act. Act to Amend the Constitution of the Republic of Estonia for Election of Local Government Councils for Term of Four Years.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – Tallinn: Justiitsministeerium, [2009]. – 166 lk. – Kääbusraamat. Sisaldab ka: Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus.
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümbolika: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 15. veebruar 2009. – Tallinn: Juura, 2009. – 52 lk. ISBN 978-9985-75-275-3
- Kerikmäe, Tanel.** Estonia in the European legal system: protection of the rule of law through constitutional dialogue: [doktoritöö] / Tallinn University, Institute of Political Science and Governance; juhendajad: Rein Ruutsoo, Leif Kalev. – Tallinn: Tallinn University, 2009. – 124 lk. – Autori publikatsioonid lk 4–5. – Bibl lk 48–54. *Eesti Euroopa õigussüsteemis: õigusriigi kaitse konstitutsioonilise dialoogi abil*, lk 46–47. ISBN 978-9985-58-673-0 ISSN 1736-793X
- Riigikohus: põhiseaduslikkuse järelevalve aastatel 1993–2008: 15 aasta praktika: süstematiseeritud väljavõtted Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahenditest aastatel 1993–2008 / Riigikohus; toim ja eess: Gea Suumann. – Tartu: Juura, 2009. – 359 lk + CD-ROM. – Bibl joonealustes märkustes. – Lahendite nimekirj lk 333–359. Sisaldab ka: Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve algusest / Rait Maruste. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve sajandivahetusel / Uno Lõhmus. Põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest õiguskantsleri pilgu läbi / Eerik-Juhan Truuväli. Kohus ja Riigikohus konkreetses normikontrollis / Madis Ernits. ISBN 978-9985-75-278-4 ISBN 978-9985-75-279-1 (CD-ROM)

Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle. Ülevaade õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmisest / eess: Indrek Teder. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2009. – VI, 115 lk. ISSN 1736-3039

- Hänni, Liia.** Põhiseadusliku riigikorra taastamine // Riikliku iseseisvuse taastamine parlamentaarsel teel aastatel 1990–1992: rahvusvaheline ajalookonverents 21.–22. august 2008: ettekannete kogumik. Tartu, 2009, lk 117–122.
- Junti, Arvo.** Õiguse roll ja tähendus omariikluse taastamisel // Riikliku iseseisvuse taastamine parlamentaarsel teel aastatel 1990–1992: rahvusvaheline ajalookonverents 21.–22. august 2008: ettekannete kogumik. Tartu, 2009, lk 131–138.
- Laffranque, Julia.** Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas: Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis // *Juridica*, 2009, nr 8, lk 483–499. – Bibl joonealustes märkustes.
An independent and democratic state based on the rule of law in the practice of the Supreme Court: Estonia in the context of European Union membership, lk 570.
- Laffranque, Rodolphe.** Le concept estonien de référendum sur d'«autres questions d'intérêt national»: tentative de définition // *Juridica International*. 16. Tartu, 2009, lk 65–72. – Bibl joonealustes märkustes.
- Laffranque, Rodolphe.** La délicate alchimie de la Constitution estonienne: [elektrooniline teavik]. – Notre Estonie, 2009.
- Lind, Sten.** Kas põhiseadus lubab süüdimõistetu kinnipidamist ühiskonna ohutuse tagamiseks? // *Tractatus terribiles*: artiklikogumik professor Jaan Sootaki 60. juubeliks. Tallinn, 2009, lk 99–108. – Bibl joonealustes märkustes.
- Madise, Ülle; Vinkel, Priit; Heinsalu, Alo.** Hinnang Tallinna volikogu valimise süsteemi muudatuste mõjule // *Juridica*, 2009, nr 9, lk 636–646. – Bibl joonealustes märkustes.
Assessment of the effect of amendments to the Tallinn city council electoral system, lk 662.
- Merusk, Kalle; Olle, Vallo.** On assignment of local government tasks to the private sector in Estonia // *Juridica International*. 16. Tartu, 2009, lk 33–43. – Bibl joonealustes märkustes.
- Mälksoo, Lauri.** Põhiseaduspatriotism – kas ka Eesti jaoks // *Vikerkaar*, 2009, nr 10/11, lk 83–94. – Bibl joonealustes märkustes.
- Narits, Raul.** About the principles of the Constitution of the Republic of Estonia from the perspective of independent statehood in Estonia // *Juridica International*. 16. Tartu, 2009, lk 56–64. – Bibl joonealustes märkustes. – Järg art-le: Principles of law and legal dogmatics as methods used by constitutional courts. *Juridica International*. 12. Tartu, 2007, lk 15–22.
- Narits, Raul.** Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest // Riigikogu toimetised. 20. Tallinn, 2009, lk 84–93. – Bibl lk 93.
The basic principles of the Constitution of the Republic of Estonia: its essence and possibilities of finding it, lk 250.

- Narits, Raul.** Õigusteaduse rollist Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtete sisustamisel // Õigusteaduse osa Eesti õiguskorra kujunemises: teaduskonverents professor Kalle Meruski 60. juubeli auks. Tallinn, 2009, lk 9–11.
- Nutt, Mart.** Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel iseseisvumisest kuni põhiseadusliku korra taastamiseni // Riigikogu toimetised. 20. Tallinn, 2009, lk 187–204. – Bibl lk 204.
The competence of Estonian parliament and its activity in organizing foreign relations from independence to the restoration of the constitutional order, lk 258–259.
- Olle, Vallo.** Mõned vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse õiguslikud probleemid // *Juridica*, 2009, nr 2, lk 86–97. – Bibl joonealustes märkustes.
Some legal issues regarding cultural self-government for national minorities, lk 137.
- Parrest, Nele.** Constitutional boundaries of transfer of public functions to private sector in Estonia // *Juridica International*. 16. Tartu, 2009, lk 44–55. – Bibl joonealustes märkustes.
- Parrest, Nele.** Vabariigi Presidendi valimise kord // *Juridica*, 2009, nr 9, lk 620–635. – Bibl joonealustes märkustes.
The electoral procedure for the President of the Republic, lk 662.
- Reiman, Kairi; Bachmann, Talis.** Kognitiivne privaatsus kui põhiseadusliku vabaduse väljendus // *Juridica*, 2009, nr 2, lk 98–107. – Bibl joonealustes märkustes.
Cognitive privacy as a constitutional freedom, lk 137.
- Rüütel, Arnold.** Valikud ja tähised Eesti iseseisvuse taastamise teel 16. november 1988 – 20. august 1991. a. // Riikliku iseseisvuse taastamine parlamentaarsel teel aastatel 1990–1992: rahvusvaheline ajalookonverents 21.–22. august 2008: ettekannete kogumik. Tartu, 2009, lk 91–104.
- Saaremäel-Stoilov, Katrin.** Mõtteid Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika võimalikest arengusuundadest: sõnavõtt Eesti põhiseadusliku identiteedi kaitseks // *Juridica*, 2009, nr 8, lk 500–507. – Bibl joonealustes märkustes.
Reflections on possible developments in the practice of constitutional review in the Supreme Court: a word in defence of Estonia's constitutional identity, lk 570.
- Teder, Indrek.** Õiguskantsler Indrek Tederi ettekanne // *Maksumaksja*, 2009, nr 10, lk 14–16. – Ettekanne Riigikogus 1. okt. 2009. a.
- Tomusk, Ilmar.** Probleemidest Eesti keelepoliitikas praktiku pilgu läbi // *Keel ja poliitika*. II: artiklid ja ettekanded 2003–2009. Tallinn, 2009 lk 193–203. – Eesti keele kaitsest põhiseaduses.

2010

- 2009 overview of the Chancellor of Justice. Activities for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Statistics of proceedings / translation: Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2010. – 65 lk.
- Lang, Kaire.** Riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhiseaduslikud piirid vangistuse täideviimise näitel: [teadusmagistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Ivo Pilving. – Tartu, 2010. – 121 lk. – Bibl lk 112–120.

Constitutional boundaries to transfer of state functions to private persons, using the example of imprisonment, lk 109–111.

- Raudla, Ringa.** Constitution, public finance, and transition: theoretical developments in constitutional public finance and the case of Estonia. – Frankfurt am Main [etc.]: Lang, 2010. – 454 lk. – (Finanzsoziologie; 4). – Bibl lk 407–454.
ISBN 978-3-631-59945-7
ISSN 1610-059X
- Suumann, Gea.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. a.: kohtulahendite täitmine: kohtupraktika ja seadusandluse analüüs: [võrguteavik]. – Riigikohus, 2010. – 37 lk. – Bibl joonealustes märkustes. – Lisa: Põhiseaduslikkuse järelevalve 2004–2009: kohtuotsuste täitmise ülevaatlik tabel.
- Õiguskantsleri 2009. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena. Ülevaade õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmisest / eess: Indrek Teder. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2010. – VIII, 136 lk.
ISSN 1736-3039
- ***
- Aaviksoo, Berit.** Konstitutsiooniline identiteet: kild moodsa konstitutsionalismi kaleidoskoobis // *Juridica*, 2010, nr 5, lk 335–345. – Bibl joonealustes märkustes.
Constitutional identity: a piece in the kaleidoscope of contemporary constitutionalism, lk 380.
- Adams, Jüri.** Kuidas ja kuhu oleks võimalik põhiseadusega edasi minna // Riigikogu toimetised. 22. Tallinn, 2010, lk 34–36.
How and where to proceed with the Constitution, lk 212.
- Gustavson, Gea.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve: 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine // *FIAT IUSTITIA*: pilguheit kohtupraktika analüüsile Riigikohtus. Tartu, 2010, lk 10–45. – Lisa: Põhiseaduslikkuse järelevalve 2004–2009: kohtuotsuste täitmise ülevaatlik tabel.
- Kalmo, Hent.** Kes peaks kaitsma Eesti põhiseadust? // *Juridica*, 2010, nr 5, lk 323–334. – Bibl joonealustes märkustes.
Who should protect the Estonian Constitution?, lk 379–380.
- Kalmo, Hent.** „...kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas” // Iganenud või igavene?: tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tallinn, 2010, lk 91–131. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kerikmäe, Tanel.** Euroopa *Zeitgeist* ja Eesti valikud põhiseaduslikkuse mõtestamisel // Iganenud või igavene?: tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tallinn, 2010, lk 157–185. – Bibl joonealustes märkustes.
- Linde, Väino.** Põhiseadusega ei mängita // Riigikogu toimetised. 22. Tallinn, 2010, lk 37–39.
The Constitution is not for playing with, lk 212.
- Lust, Liina.** Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul // *Juridica*, 2010, nr 9, lk 699–712. – Bibl joonealustes märkustes.
The competence of members of representative bodies with emphasis on local government councils, lk 724.

- Maruste, Rait.** Miks põhiseadus vajab korrastamist // Riigikogu toimetised. 22. Tallinn, 2010, lk 28–33.
Why the Constitution needs reorganising, lk 211.
- Mälksoo, Lauri.** Eesti suveräänsus 1988–2008 // Iganenud või igavene?: tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu, 2010, lk 132–156. – Bibl joonealustes märkustes.
- Olle, Vallo; Laffranque, Rodolphe.** L'autonomie locale en Estonie // Observatory on Local Autonomy. Présentation des Etats. Lille, 2010, lk 1–50. – Bibl joonealustes märkustes.
- Parrest, Nele.** Kui tasuta peab olema tasuta kohustuslik haridus? // Juridica, 2010, nr 9, lk 649–659. – Bibl joonealustes märkustes.
How free of charge must free compulsory education be?, lk 722.
- Selge, Ilmar.** Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega // Riigikogu toimetised. 21. Tallinn, 2010, lk 115–123. – Bibl lk 123.
Conformity of the right of Eesti Pank to issue regulations with the Constitution, lk 224–225.
- Suumann, Gea.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve: 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine // Riigikogu toimetised. 21. Tallinn, 2010, lk 45–58. – Bibl lk 52. – Lisa: Põhiseaduslikkuse järelevalve: 2004.–2009. aasta kohtuotsuste täitmise ülevaatlik tabel.
Execution of court decisions of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court 2004–2009, lk 219.
- Tamm, Liivi.** Õiguse ja õigluse kaaluja // Gentleman, 2010, nr 17, lk 12–16. – Õiguskantsler Indrek Tederist.
- Vilippus, Ene.** Constitutional nuances of enforcement procedure in Estonia // Constitutional details of the procedure of exequatur and the enforcement of judgments in the practice of member states: collection of speeches. Tallinn, 2010, lk 147–151. – Bibl joonealustes märkustes.
- Vilippus, Ene.** Kohtulahendite täitmise põhiseaduslikud nüansid Eesti praktikas // Kohtulahendite tunnustamise ja täitmise põhiseaduslikud nüansid erinevate riikide praktikas: ettekannete kogumik. Tallinn, 2010, lk 93–96. – Bibl joonealustes märkustes.

2011

- 2010 overview of the Chancellor of Justice activities for the prevention of ill-treatment. Statistics of proceedings / translation: Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2011. – 91 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümbolika: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 10. mai 2011. – Tallinn: Juura, 2011. – 52 lk.
Sisu: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn. ISBN 978-9985-75-337-8

Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümboolika: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 22. juuli 2011. – Tallinn: Juura, 2011. – 52 lk.

Sisu: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn. ISBN 978-9985-75-357-6
ISBN 978-9985-75-337-8 (vale)

Ernits, Madis. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik / eess: Uno Lõhmus. – Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011. – 425 lk. – Bibl lk 424–425 ja joonealustes märkustes. ISBN 978-9949-19-929-7

Nutt, Mart. Eesti parlamendi pädevuse kujunemine ja rakendamine välissuhtlemises: [doktoritöö] / Tallinna Tehnikaülikool, majandusteaduskond; juhendajad: Peeter Mürsepp, Kaarel Kilvits. – Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, 2011. – 329 lk. – (Tallinna Tehnikaülikooli väitekirjad. H; 22). – Bibl lk 287–309.

Summary, lk 282–286.
ISBN 978-9949-23-200-0
ISSN 1406-4782

Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade / eess: Indrek Teder. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2011. – VIII, 169 lk.
ISSN 1736-3039

Ernits, Madis. Põhiseaduse aluspõhimõtted // Riigikogu toimetised. 24. Tallinn, 2011, lk 95–104. – Bibl lk 104.
Fundamental constitutional principles, lk 204.

Hallaste, Illar. Kõige olulisem // Mitme tule vahel. Tartu, 2011, lk 335–338. – Tööst Põhiseaduslikus Assamblees.

Kalmo, Hent. 1988. aasta suveräänsusdeklaratsioon: silmakirjalikkuse tsiviliseeriv mõju // Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2010 = *Annales Litterarum Societatis Esthonicae* 2010. Tartu, 2011, lk 267–282. – Bibl joonealustes märkustes. – Sisukorras pealkiri: Suveräänsus Nõukogude Liidus.
The Estonian Declaration of Sovereignty: an example of the civilising force of hypocrisy, lk 281–282.

Kerikmäe, Tanel. Estonia as an EU member state: lack of pro-active constitutional dialogue // Constitutional evolution in Central and Eastern Europe: expansion and integration in the EU. Farnham, 2011, lk 11–41. – (Studies in Modern Law and Policy). – Bibl joonealustes märkustes.

Kolk, Tim. Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? // Riigikogu toimetised. 23. Tallinn, 2011, lk 71–80. – Bibl lk 80.
What requirements does the Estonian Constitution set on granting financial resources to municipalities?, lk 234.

Lang, Rein. Developments in constitutional law // Russian Federation 2011: short-term prognosis. Tartu, 2011, lk 21–24. – (*Politica*; 10).

Liivik, Ero. Referendum in the Estonian Constitution: historical and comparative constitutional aspects // *Juridica International*. 18. Tartu, 2011, lk 17–26. – Bibl joonealustes märkustes.

- Lõhmus, Uno.** Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses // *Juridica*, 2011, nr 1, lk 12–26. – Bibl joonealustes märkustes.
Amendment of the Constitution and changes in the Constitution, lk 84–85.
- Madise, Ülle; Vinkel, Priit.** Constitutionality of remote Internet voting: the Estonian perspective // *Juridica International*. 18. Tartu, 2011, lk 4–16. – Bibl joonealustes märkustes.
- Narits, Raul.** Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina // *Juridica*, 2011, nr 1, lk 3–11. – Bibl joonealustes märkustes. – Ettekanded: 10. märtsil 2009 Tallinnas Eesti Juristide Liidu XX aastapäeval („Eesti omariiklus: kogemused ja perspektiiv“); 1. det. 2010 Tartu Ülikooli 91. aastapäeval („Rahvusülikool ja põhiseaduse aluspõhimõtted“).
The fundamental principles of the Estonian Constitution as a guarantee of statehood, lk 84.
- Pöld, Jüri; Aaviksoo, Berit; Laffranque, Rodolphe.** The governmental system of Estonia // *Governmental systems of Central and Eastern European states*. Warszawa, 2011, lk 235–298. – (Monografie Wolters Kluwer). – Bibl joonealustes märkustes.
- Raidla, Jüri.** A strong Constitution / interv. Jonathan Ames // *The European Lawyer*, 2011, nr 105, lk 39, 41–42.
- Raudla, Ringa.** Effects of a Constitution on taxation: the role of Constitutional Review in the development of tax laws in Estonia // *Halduskultuur = Administrative culture*, 2011, nr 12/1, lk 76–105. – Bibl lk 98–105.
- Runthal, Tiina.** Passiivse valimisõiguse piirangud – ühitamatuse ja mittevalitavuse põhimõte // *Õiguskeel: [võrguteavik]*, 2011, nr 1. – Bibl joonealustes märkustes. – Ilmunud ka: *Õiguskeel 2011: [artiklikogumik]*. Tallinn, 2011, lk 25–31.
- Selge, Ilmar.** Compliance of the right to issue regulations of the Bank of Estonia with the Constitution // *East-West Studies: Journal of Social Sciences of Tallinn University Law School*, 2011, nr 4/43, lk 13–25. – Bibl lk 25.
- Selge, Ilmar.** Die Vereinbarkeit des Verordnungsrechts der Estnischen Bank mit der Verfassung und dem Gemeinschaftsrecht // *Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens*, 2011, nr 1, lk 26–35. – Bibl joonealustes märkustes.
- Tubro, Katre.** Vangide valimisõigusest // *Riigikogu toimetised*. 23. Tallinn, 2011, lk 138–145. – Bibl lk 145.
Prisoners' right to vote, lk 238–239.

2012

- 20 years of the Estonian Constitution / Faculty of Law of the University of Tartu, Iuridicum Foundation; ed.-in-chief Paul Varul; ed. Peep Pruks; foreword: Märt Rask. – Tartu: Iuridicum, 2012. – 192 lk. – (*Juridica International*; 19). – Bibl märkustes.
ISBN 978-9985-870-29-7
ISSN 1406-1082

32. Eesti õigusteadlaste päevad: 04.10.2012: plenaaristung: [elektrooniline teavik]. – Tartu: Tartu Ülikool, 2012.
Sisu: Avamine / Eerik Kergandberg, Priidu Pärna. Põhiseadus 20 / Märt Rask.
Repliigid: kas Eesti saab 1992. aasta põhiseadusega edasi minna? / Jüri Adams, Tõnu Anton, Jüri Raidla.
32. Eesti õigusteadlaste päevad: 04.10.2012: avalik õigus II: põhiseadus ja Euroopa Liit kohtumenetluses: [elektrooniline teavik]. – Tartu: Tartu Ülikool, 2012.
Sisu: Kuidas mõista Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahetõrget põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisel? / Jüri Põld.
32. Eesti õigusteadlaste päevad: 05.10.2012: avalik õigus III: põhiseadus ja Euroopa Liit – kas sõbrad või vaenlased?: [elektrooniline teavik]. – Tartu: Tartu Ülikool, 2012.
Sisu: Põhiseadus ja Euroopa Liit – sõbrad või vaenlased? / Rait Maruste. Kas Euroopa Liit on õigusriik? Euroopa Liidu liikmesriigi ja Euroopa Liidu õiguskordade suhestumise meetodid / Tanel Kerikmäe. Euroopa Liit Euroopa Liidu sees: majandus- ja rahaliidu liikmesuse põhiseaduslikud probleemid / Andres Tupits.
- 2011 overview of the Chancellor of Justice activities : Chancellor of Justice as the Preventive Mechanism. Chancellor of Justice as Ombudsman for Children. Statistics of Proceedings / tlk Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2012. – 54 lk.
ISSN 1736-3039
- Constitution of the Republic of Estonia: special edition to commemorate the 20th anniversary of the Constitution of the Republic of Estonia / Justiitsministeerium. – Tallinn: Juura, 2012. – 39 lk.
ISBN 978-9985-75-363-7
- Eesti Vabariigi põhiseadus = Конституция Эстонской Республики. – Tallinn: Avita, 2012. – 96 lk koos kaantega. – Rõõp tekst vene k.
ISBN 978-9985-2-1775-7
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümbolika: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 1. detsember 2012. – Tallinn: Juura, [2012]. – 52 lk.
Tiitellehel sisu: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn.
ISBN 978-9985-75-373-6
- Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne / toimetuskolleegium: Ülle Madise, Berit Aaviksoo, Hent Kalmo, Lauri Mälksoo, Raul Narits, Peep Pruks, Priit Vinkel. – 3., täiendatud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2012. – 1048 lk. – Kommentaaride autorid lk 11–12. – Lühendid lk 939–950. – Kasutatud rahvusvahelised lepingud lk 951–955. – Eesti Vabariigi põhiseaduse bibliograafia 1990–2012, lk 957–1020. – Märksõnastik lk 1021–1048.
Sisu: Sissejuhatus / Raul Narits, Lauri Madise, Heinrich Schneider. Preambul / Raul Narits, Heinrich Schneider. I ptk / Kalle Merusk, Taavi Annus, Madis Ernits, Hent Kalmo, Heiki Lindpere, Lauri Madise, Lauri Mälksoo. II ptk / Oliver Kask, Berit Aaviksoo, Taavi Annus, Madis Ernits, Ave Henberg, Katri Jaanimägi, Aleksei Kelli, Eerik Kergandberg, Merilin Kiviorg, Tim Kolk, Saale Laos, Uno Lõhmus,

Ülle Madise, Rait Maruste, Kärt Muller, Nele Parrest, Ivo Pilving, Peeter Roosma, Einar Vene. III ptk / Oliver Kask. IV ptk / Lauri Madise, Aaro Mõttus, Jüri Põld, Tiina Runthal. V ptk. / Eerik-Juhan Truuväli, Ülle Madise, Jüri Põld, Urmas Reinsalu. VI ptk / Kalle Merusk, Jüri Põld. VII ptk. / Aaro Mõttus, Tim Kolk, Jüri Liventaal, Liiri Oja, Jüri Põld, Eerik-Juhan Truuväli. VIII ptk. / Lasse Lehis, Kaspar Lind. IX ptk / Lauri Mälksoo, Kristi Land, Heiki Lindpere, Lauri Madise, Heiki Pisuke. X ptk / Erki Kodar, Oliver Kask, Kalle Kirss, Enn Markvart, Kristi Purtsak, Jüri Põld. XI ptk / Ülle Madise, Janek Laidvee, Heinrich Schneider, Merli Vahar. XII ptk / Mihkel Allik, Berit Aaviksoo, Enn Markvart, Raul Narits, Nele Parrest, Aare Reenumägi, Peeter Roosma, Margit Sarv. XIII ptk / Raul Narits, Uno Lõhmus, Madis Ernits, Jüri Põld. XIV ptk / Vallo Olle, Arno Almann, Jüri Liventaal, Ülle Madise. XV ptk / Tim Kolk, Aaro Mõttus, Jüri Põld, Eerik-Juhan Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus / Oliver Kask, Raul Narits, Peeter Roosma. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus / Ülle Madise, Berit Aaviksoo, Carri Ginter, Julia Laffranque, Lauri Mälksoo, Jüri Põld, Andres Tupits. Eesti Vabariigi põhiseaduse bibliograafia 1990–2012 / koost Maia Ruttu.

ISBN 978-9985-75-372-9 (trükis)

ISBN 978-9985-870-30-3 (HTML)

ISBN 978-9985-870-31-0 (epub)

Tutvustus: Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne // Juridica, 2012, nr 9, tagakaane siseküljel. – (Juura uus väljaanne).

Ernits, Madis; Laurand, Andra; Saluste, Maarja. Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseaduspärasus: õigusteasutuse analüüs: [võrguteavik] / Justiitsministeerium. – Tartu, 2012. – 34 lk. – Bibl joonealustes märkustes.

Henberg, Ave; Muller, Kärt; Alekand, Anneli. Perekonna kohustused (sotsiaalsete probleemide tõttu) abi vajavate pereliikmete ees: [võrguteavik]. – Tallinn: Sotsiaalministeerium, 2012. – 138 lk.

Prof. Ülle Madise inauguratsiooniloeng „Kas Eesti põhiseadusel on veel väärtust?": [elektrooniline teavik]. – Tartu: Tartu Ülikool, 2012.

Põhiseadus: Riigi Teataja eriväljaanne põhiseaduse 20. aastapäeva tähistamiseks / Justiitsministeerium. – Tallinn: Juura, 2012. – 38 lk.

ISBN 978-9985-75-362-0

Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade : ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest lasteombudsmanina. Ülevaade muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmisest : [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2012. – VI, 118 lk.

ISSN 1736-3039

Конституция Эстонской Республики. – Таллинн: Ви-Info, 2012. – 44 lk. – (Библиотека юриста).

- Eller, Kaarel.** Demokraatia ja finantsstabiilsus: õiguskantsleri taotlus Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks // *Juridica*, 2012, nr 5, lk 319–330. – Bibl joonealustes märkustes. *Democracy and financial stability: petition by the Chancellor of Justice for verifying compliance of article 4 (4) of the Treaty Establishing the European Stability Mechanism with the Constitution*, lk 402.
- Ernits, Madis.** 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat // *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ)*. Berlin, 2012, lk 123–140. – Bibl joonealustes märkustes.
- Ernits, Madis; Laurand, Andra; Saluste, Maarja.** ESM asutamisleping: rahvusvaheline leping ja *malpropre* Euroopa Liidu õigus // *Juridica*, 2012, nr 5, lk 359–375. – Bibl joonealustes märkustes. *Treaty Establishing the ESM: international treaty and malpropre EU law*, lk 403.
- Ginter, Carri; Narits, Raul.** ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus // *Juridica*, 2012, nr 5, lk 343–358. – Bibl joonealustes märkustes. *Constitutionality of the Treaty Establishing the ESM as a matter of deficit of democratic process*, lk 403.
- Jäätma, Janar.** The constitutional requirements for averting of a danger: the principles of a state based on democracy, and the rule of law v. averting of a danger // *Juridica International*. 19. Tartu, 2012, lk 135–144. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kalmo, Hent.** Riigikogu liikme puutumatus // *Juridica*, 2012, nr 8, lk 597–615. – Bibl joonealustes märkustes. *Immunity of a member of the Parliament*, lk 654.
- Kama, Priit.** Evaluation of the constitutionality of good-faith acquisition // *Juridica International*. 19. Tartu, 2012, lk 23–31. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kas Eesti põhiseadusel on veel väärtust? // *Universitas Tartuensis: Tartu Ülikooli ajakiri*, 2012, nr 4, lk 19. – Prof. Ülle Madise inauguratsiooniloengu toimumisest.
- Kelli, Aleksei; Tavast, Arvi; Pisuke, Heiki.** Copyright and constitutional aspects of digital language resources: the Estonian approach // *Juridica International*. 19. Tartu, 2012, lk 40–48. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kergandberg, Eerik.** Üldmenetluse ja erimenetluste vaheline pinge Eestis tänases kriminaalmenetlusõiguses ja kohtupraktikas // *Juridica*, 2012, nr 8, lk 579–587. – Bibl joonealustes märkustes. *Tension between general procedure and special procedures in current Estonian criminal procedure law and court practice*, lk 653.
- Kerikmäe, Tanel; Nyman-Metcalf, Katrin; Roots, Lehte; Meior, Marianne; Popov, Aleksandr.** Estonia // *Reports of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012. Volume 1: the protection of fundamental rights post-Lisbon: the interaction between the charter of fundamental rights of the European Union, the European convention on human rights and national constitutions = Põhiõiguste kaitse pärast Lissaboni lepingu jõustumist: Euroopa Liidu põhiõiguste harta, Euroopa inimõiguste konventsiooni ja liikmesriikide põhiseaduste vastasmõju*. Tallinn, 2012, lk 389–422. – Bibl joonealustes märkustes.

- Kingisepp, Margus.** The constitutional approach to basic consumer rights // *Juridica International*. 19. Tartu, 2012, lk 49–58. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kolk, Tim.** Kuidas peaks kohus lahendama menetlusosalise nõuet tunnistada õigusakt põhiseadusevastaseks? // *Kohtute aastaraamat 2011*. Tartu, 2012, lk 71–80. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kolk, Tim.** Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude lahendamisel // *Juridica*, 2012, nr 10, lk 739–751. – Bibl joonealustes märkustes.
Efficient and fair procedure in determining a claim on unconstitutionality of legislation, lk 795.
- Laaring, Mait.** Avaliku korra mõiste põhiseaduses // *Juridica*, 2012, nr 4, lk 247–261. – Bibl joonealustes märkustes.
Concept of 'public order' in the Constitution, lk 314.
- Laffranque, Julia.** Estland: ein Blick auf das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht ausTartu und Straßburg // *Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit*. Band I. Baden-Baden, 2012, lk 261–281. – (Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft; 366).
- Laffranque, Julia.** Who has the last word on the protection of human rights in Europe? // *Juridica International*. 19. Tartu, 2012, lk 117–134. – Bibl joonealustes märkustes.
- Liivik, Ero.** Otsedemokraatia diskursused Riigikogus: rahvaalgatuse seadustamise menetlus aastatel 2003–2008 // *Riigikogu toimetised*. 26. Tallinn, 2012, lk. 97–109. – Bibl lk 108–109.
Dialogues on direct democracy in the Riigikogu: processing of legalization of public initiative in 2003–2008, lk 277–278.
- Minka, Indrek; Pahapill, Priit.** The constitutional challenges of the Treaty Establishing the European Stability Mechanism // *Financial Regulation International*, september 2012, lk 4–5.
- Möttus, Aaro.** 13. peatükk: põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise kord // *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus: kommentaarid*. Tallinn, 2012, lk 355–373. – Bibl joonealustes märkustes.
- Nõmper, Ants.** Tervise kaitse põhiõigusest apteekide asutamispiirangute näitel // *Juridica*, 2012, nr 10, lk 727–738. – Bibl joonealustes märkustes.
On the fundamental right to protection of health on the example of restrictions on freedom of establishment of pharmacies, lk 795.
- Olle, Vallo.** The financial guarantee of local government and possibilities for its protection // *Juridica International*. 19. Tartu, 2012, lk 11–22. – Bibl joonealustes märkustes.
- Pärnamägi, Illimar; Inkinen, Age; Lott, Alexander.** Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega // *Juridica*, 2012, nr 5, lk 331–342. – Bibl joonealustes märkustes.
Conformity of article 4 (4) of the Treaty Establishing the European Stability Mechanism with the Estonian Constitution, lk 402–403.
- Saarmets, Virgo.** Preambul – põhiseaduse privileeg? // *Õiguskeel: [võrguteavik]*, 2012, nr 4. – Bibl joonealustes märkustes. – Ilmunud ka: *Õiguskeel 2012: artiklikogumik*. Tallinn, 2012, lk 23–39.

- Sarv, Juhan.** Õiguskantsleri pädevus Riigikogu liikme immuuniteedimenetluses: juhtumianalüüs // *Juridica*, 2012, nr 8, lk 588–596. – Bibl joonealustes märkustes. *Competence of the Chancellor of Justice in the immunity procedure of a member of the Riigikogu. Case analysis*, lk 653–654.
- Selge, Ilmar.** Die Entscheidung des estnischen Staatsgerichts zum ESM-Vertrag // *Osteuropa-Recht*, 2012, nr 4, lk 30–37.
- Teder, Indrek.** Controlling the legality of political decision-making // *Law, politics and ombudsmen in the Lisbon era: 8th national seminar of the European Network of Ombudsmen: Copenhagen, 20–22 October 2011. Luxembourg*, 2012, lk 10–11.
- Vinkel, Priit.** Internet voting in Estonia // *Lecture notes in computer science. Vol 7161*. Berlin, 2012, lk 4–12. – Bibl lk 12.

2013

- 2012 overview of the Chancellor of Justice activities: Chancellor of Justice as National Preventive Mechanism. Chancellor of Justice as Ombudsman for Children. Statistics of Proceedings: [võrguteavik] / tk Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2013. – 49 lk.
ISBN 1736-3039
- Kolk, Tim.** Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes. – Tartu: Riigikohus, 2013. – 25 lk.
- Ojakallas, Tiina.** Comparative analysis of ombudsmen for children: case studies of Norway and Estonia. – Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2013. – 62 lk.
ISBN 9783659449055
- Õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade: ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest lasteombudsmanina. Ülevaade muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmisest: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2013, VI, 109 lk.
ISBN 1736-3039
- ***
- Aaviksoo, Berit.** Petturlik hr Rottmann, föderaliseeruv Euroopa ja põhiseaduse aluspõhimõtted – poleemiline pastišš // *Juridica*, 2013, nr 4, lk 223–233. – Bibl joonealustes märkustes. *Fraudulent Mr Rottmann, federalising Europe and fundamental principles of the Constitution – a polemic pastiche*, lk 293.
- Ernits, Madis.** Zur Rechtsprechung und Dogmatik der Gleichheitsgrundrechte in Estland // *Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens*, 2013, nr 1, lk 3–27. – Bibl joonealustes märkustes.
- Ginter, Carri.** Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia : applying proportionality to sovereignty // *European Constitutional Law Review*, 2013, nr 2, lk 335–354.

- Kalmo, Hent.** Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? // *Juridica*, 2013, nr 2, lk 79–97. – Bibl joonealustes märkustes.
Constitution and proportionality – a cloudless union?, lk 146.
- Laftranque, Julia.** Who has the last word on the protection of human rights in Europe? // *Cohérence et impact de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: liber amicorum Vincent Berger*. Oisterwijk, 2013, lk 223–244.
- Lott, Alexander.** Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus // *Juridica*, 2013, nr 1, lk 3–26. – Bibl joonealustes märkustes.
Developments in the European Union and the Constitution of the Republic of Estonia, lk 74.
- Lott, Alexander.** Süvendatud majandus- ja rahandusliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele // *Juridica*, 2013, nr 8, lk 546–564. – Bibl joonealustes märkustes.
Establishment of a more comprehensive economic and monetary union and its impact on the protection of the fundamental rights and freedoms, and the basic constitutional principles, lk 616.
- Raidla, Jüri.** Põhiseadus ja Eesti rahvuslikud huvid vs. Euroopa föderalism // *Juridica*, 2013, nr 8, lk 539–545. – Bibl joonealustes märkustes.
The Constitution and Estonian national interests vs. European federalism, lk 616.
- Raudla, Ringa.** Constitution and the development of organic budget law in Estonia // *Essentials of fiscal sociology: conception of an encyclopedia*. Frankfurt am Main, 2013, lk 115–152. – (Finanzsoziologie; 5). – Bibl lk 147–152.
- Tomusk, Ilmar.** Põhiseaduse riigikeele sätted 20 aastat hiljem // Õiguskeel: [võrguteavik], 2013, nr 1. – Lisa: Maire Raadiku kommentaar. – Ilmunud ka: Õiguskeel 2013: artiklikogumik. Tallinn, 2013, lk 13–22.
- Toomsalu, Tiit.** Erakonna põhiseaduslikust määratlusest ja erakondade institutsionaalsest kriisist // *Riigikogu toimetised*. 27. Tallinn, 2013, lk 170–179. – Bibl lk 179.
On definition of party according to the Constitution and institutional crisis of parties, lk 249.
- Tupay, Paloma Kröödt.** Verfassungsinterpretation für Europa – das Ende des estnischen Verfassungsrechts? // *Osteuropa-Recht: Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens*, 2013, nr 1, lk 28–55. – Bibl joonealustes märkustes.

2014

- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2013. aasta kohtulahendite täitmine: lisa 2 Riigikohtu esimehe Riigikogu ettekandele 2014: [võrguteavik]. – Riigikohus, 2014. – 18 lk. – Bibl joonealustes märkustes. – Lisa: Põhiseaduslikkuse järelevalve 2010–2013 lahendite täitmise tabel.
- Õiguskantsleri 2013. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri järelevalve õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Põhiõiguste ja vabaduste järgimine järelevalveasutustes. Õiguskantsleri tegevus ennetusasutusena. Õiguskantsleri tegevus lasteombudsmanina. Õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmine. – Tallinn: Õiguskantsleri kantselei, 2014. – 143 lk.
- ISSN 1736-3039

- Aule, Kristi; Eesmaa, Ulrika; Jaanimägi, Katri.** Overview of the case law of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court in 2013 // Yearbook of Estonian courts 2013. Tallinn, 2014, lk 52–59.
- Aule, Kristi; Eesmaa, Ulrika; Jaanimägi, Katri.** Ülevaade Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2013. aasta praktikast // Kohtute aastaraamat 2013. Tallinn, 2014, lk 86–91.
- Ernits, Madis.** The principle of equality in the Estonian Constitution // European Constitutional Law Review, 2014, nr 3, lk 444–480. – Bibl joonealustes märkustes.
- Ernits, Madis; Leppik, Marelle.** Remargi korras ja vabas vormis: kohtute nn tulemuslepingutest välisriikide kogemuse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse valguses // Kohtute aastaraamat 2013. Tallinn, 2014, lk 48–53.
- Ernits, Madis; Leppik, Marelle.** Remarks about the performance agreements of courts in light of foreign countries' experience and the Constitution of the Republic of Estonia // Yearbook of Estonian courts 2013. Tallinn, 2014, lk 19–24.
- Ipsberg, Liis.** Karistusjärgse kinnipidamise perspektiiv Eesti õiguskorras // Juridica, 2014, nr 6, lk 454–463. – Bibl joonealustes märkustes.
Prospects of preventive detention in Estonian legal order, lk 494.
- Madise, Ülle; Vinkel, Priit.** Internet voting in Estonia: from constitutional debate to evaluation of experience over six elections // Regulating eTechnologies in the European Union : normative realities and trends. Cham, 2014, lk. 53–72. – Bibl lk 71–72.

2015

- 2014 overview of the Chancellor of Justice activities: Chancellor of Justice as national preventive mechanism. Chancellor of Justice as ombudsman for children. Principle of equality and equal treatment. Statistics of proceedings: [võrguteavik] / tlk Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2015. – 88 lk.
ISSN 1736-3039
- 2015 overview of the Chancellor of Justice activities: Chancellor of Justice as national preventive mechanism. Chancellor of Justice as ombudsman for children. Principle of equality and equal treatment. Statistics of proceedings: [01.01.–31.08.2015]: [võrguteavik] / tlk Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2015. –22 lk.
ISSN 1736-3039
- The Constitution of the Republic of Estonia / Supreme Court Republic of Estonia. – Tallinn: Riigikohus, 2015. – 192 lk. – Kääbusraamat.
- Constitution: Republic of Estonia / Justiitsministeerium. – 2., muudetud tr. – Tallinn: Juura, 2015. – 39 lk.
ISBN 978-9985-75-437-5
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – [Tallinn]: Hea Lugu, 2015. – 78 lk. – Sisaldab ka: Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus.
ISBN 978-9949-561-02-5

- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümboolika: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 20. aprill 2015. – Tallinn: Juura, [2015]. – 48 lk.
Tiitellehel sisu: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn.
ISBN 978-9985-75-427-6
- Eesti Vabariigi õiguskantsleri raport ÜRO lapse õiguste konventsiooni täitmisest. Eesti Vabariigi kolmanda ja neljanda perioodilise aruande kohta: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2015. – 38 lk.
- Jäätma, Janar.** Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega: [doktoritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendajad: Kalle Merusk, Ivo Pilving. – Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2015. – 242 lk. – (*Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis*; 54). – Bibl lk 220–237.
Danger aversion law in police and order protection law: compliance with Constitution, lk 185–219.
ISBN 978-9949-32-796-6
ISSN 1406-6394
- Liiv, Kalle; Selge, Ilmar.** Compliance of the right to issue regulations of the Bank of Estonia with the constitution and EU law. – Tallinn : [Ortviil], 2015. –32 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
ISBN 978-9985-897-31-7
- Lott, Alexander.** Põhiseadusliku korra kaitseks teostatav jätitustegevus Eestis: analüüs. – Tartu: Riigikohus, 2015. – 38 lk.
Report of Chancellor of Justice of the Republic of Estonia on implementation of UN Convention on the Rights of the Child about fourth and fifth regular report of Republic of Estonia: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2015. – 45 lk.
- Tupay, Paloma Krõöt.** Verfassung und Verfassungsänderung in Estland: eine Analyse zu Theorie und Praxis mit vergleichenden Anmerkungen zum deutschen Recht / Referentin: Angelika Nußberger; Korreferent: Lauri Mälksoo. – Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2015. – 291 lk. – (Schriftenreihe zum osteuropäischen Recht; 22).
ISBN 978-3-8305-3565-2
- Vinkel, Priit.** Remote electronic voting in Estonia: legality, impact and confidence: [doktoritöö] / Tallinn University of Technology, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Faculty of Social Sciences; juhendajad: Ülle Madise, Robert Krimmer. – Tallinn: TUT Press, 2015. – 237 lk. – (Tallinna Tehnikaülikooli väitekirjad. I; 24). – Autori publikatsioonide nimekiri lk 4, 234–235. – Bibl lk 31–39.
Elektroniline hääletamine Eestis: õiguspärasus, mõju ja usaldus, lk 40–43.
ISBN 978-9949-23-828-6
ISSN 1406-4790
- Õiguskantsleri 2014. aasta tegevuse ülevaade: õiguskantsleri järelevalve õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Põhiõiguste ja -vabaduste järgimine järelevalveasutustes. Õiguskantsleri tegevus ennetusasutusena. Õiguskantsleri tegevus lasteombudsmanina. Õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmine. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2015. – 171 lk.
ISSN 1736-3039

Õiguskantsleri 2015. aasta [1. jaanuar kuni 31. august 2015] tegevuse ülevaade: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2015.

Aaviksoo, Berit. (Konstitutsiooniline) renvoi: kas põhiseaduslik nõue või kaera Trooja hobusele? // *Juridica*, 2015, nr 2, lk 88–97. – Bibl joonealustes märkustes.
Is constitutional renvoi a constitutional requirement or oats to the Trojan horse?, lk 155.

Ernits, Madis. Millestki ürgsest ja kargest ning autoriteediröövist // *Juridica*, 2015, nr 2, lk 77–87. – Bibl joonealustes märkustes.
Of something pristine and rough, and the theft of authority, lk 154.

Liiv, Kalle; Selge, Ilmar. Compliance of the right to issue regulation of the Bank of Estonia with the Constitution and EU law // 20 years of new constitutional reforms in Eastern Europe. Eastern European experience. Tallinn, 2015, lk 67–79. – (East-West Studies: Journal of Social Sciences of Tallinn University Law School; 2015). – Bibl joonealustes märkustes.

Lõhmus, Uno. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte // Õiguskeel: [võrguteavik], 2015, nr 4. – Ilmunud ka: Õiguskeel 2015: artiklikogumik. Tallinn, 2015, lk 5–8.

Mikli, Sandra. Kui kauge Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis // *Juridica*, 2015, nr 2, lk 103–112. – Bibl joonealustes märkustes.

When distant European Union law suddenly becomes a part of everyday work. Problems in transposition an implementation of European Union law in the context of legal certainty, lk 155.

Rohtmets, Eve. Overview of the case law of the Supreme Court in constitutional review cases in 2014 // *Yearbook of Estonian courts 2014*. Tallinn, 2015, lk 62–68.

Rohtmets, Eve. Ülevaade Riigikohtu 2014. aasta praktikast põhiseaduslikkuse järelevalve asjades // *Kohtute aastaraamat 2014*. Tallinn, 2015, lk 86–91. – Bibl joonealustes märkustes.

Ярвелаид, Пеэтер; Лийв, Калле. К вопросу о развитии института канцлера юстиции как гаранта конституционных прав (на примере Эстонской Республики) = To the issue of development of the Chancellor of Justice institution as a guarantor of the constitutional rights and freedoms (on the Example the Republic of Estonia) // *Вестник Тюменского государственного университета: социальноэкономические и правовые исследования*, 2015, nr 2, lk 83–89. – Bibl lk 88–89.

2016

2015–2016 overview of the Chancellor of Justice activities: [01.09.2015–31.08.2016]: [võrguteavik] / tlk Margus Puusepp. – Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2016. – 57 lk.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – [Tartu]: Riigikohus, [2016]. – 112 lk. – Kääbusraamat.

- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – [Tallinn]: Justiitsministeerium; Hea Lugu, 2016. – 112 lk. – Kaanepealkiri: Põhiseadus. – Tiitellehel: Riigi Teataja eriväljaanne. – Käabusraamat.
ISBN 978-9949-975136
- Eesti Vabariigi põhiseadus = Конституция Эстонской Республики. – Tallinn: Avita, 2016. – 96 lk koos kaantega. – Rööptekst vene k.
ISBN 978-9985-2-2213-3
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümboolika: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 10. jaanuar 2016. – Tallinn: Juura, [2016]. – 48 lk.
Tiitellehel sisu: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp.
Eesti Vabariigi hümn.
ISBN 978-9985-75-440-5
- Ojangu, Liisa.** Ausa poliitilise konkurentsi tagamine poliitilise reklaami piiramise kaudu: [magistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Liina Lust. – Tallinn: Tartu Ülikool, 2016. – 85 lk. – Bibl lk 74–78.
Ensuring fair competition in politics by limiting political advertising, lk 70–73.
Põhiseadus. – [Kordustr.] – Tallinn: Juura, 2016. – 40 lk.
ISBN 978-9985-75-441-2
- Õiguskantsleri aastaülevaade 2016 [01.01–31.08.2016]: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2016.
- ***
- Andresen, Ene.** Compensation for human rights violations in Estonia // Damages for violations of human rights: a comparative study of domestic legal systems. Cham, 2016, lk 43–67. – (*Ius comparatum* – global studies in comparative law; 9).
- Ernits, Madis.** Constitutional review in the age of balancing: Estonian perspective // Collection of research papers in conjunction with the 6th International Scientific Conference of the Faculty of Law of the University of Latvia “Constitutional values in contemporary legal space I” 16–17 November, 2016. Riga, 2016, lk 127–151. – Bibl lk 148–151.
- Jäätma, Janar.** Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? // *Juridica*, 2016, nr 2, lk 75–86. – Bibl joonealustes märkustes.
Is justice merely the administration of justice?, lk 142.
- Kalmo, Hent.** Põhiseaduse põkkumine Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga // *Juridica*, 2016, nr 3, lk 147–164. – Bibl joonealustes märkustes.
Meshing of the Constitution with the Charter of Fundamental Rights of the European Union, lk 209.
- Kergandberg, Eerik.** Kriminaalmenetlus kui kullakaevandus // *Juridica*, 2016, nr 2, lk 87–104. – Bibl joonealustes märkustes.
Criminal proceedings as a gold mine, lk 142.
- Kerikmäe, Tanel; Särav, Sandra.** Estonian experience: transition to democratic constitutionalism // *Cambodian constitutional law*. Phnom Penh, 2016, lk 627–650. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 649–650.

- Laffranque, Julia.** Estonia: impact of the European Court of Human Rights' (case law) on democracy and rule of law: some reflections from Estonian perspective // The impact of the ECHR on democratic change in Central and Eastern Europe: judicial perspectives. Cambridge, 2016, lk 153–175. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lind, Sten.** Verfassungsrechtliche Grundlagen der Pflicht zur Begründung von Gerichtsurteilen // *Juridica International*. 24. Tartu, 2016, lk 116–127.
- Loot, Heiki.** Ministeriumide moodustamise pädevus // *Juridica*, 2016, nr 9, lk 635–654. – Bibl joonealustes märkustes.
Competence to establish ministries, lk 682.
- Lõhmus, Uno.** Kontroll jälitustegevuse üle (kriitiline analüüs) // Kohtute aastaraamat 2015. Tallinn, 2016, lk 59–72. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lõhmus, Uno.** Repliik. H. Kalmu. Põhiseaduse põkkumine Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga // *Juridica*, 2016, nr 4, lk 292–293. – Vastukaja artiklile: Kalmu, Hent. Põhiseaduse põkkumine Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (*Juridica*, 2016, nr 3, lk 147–164).
Reply. H. Kalmu. Meshing of the Constitution with the Charter of Fundamental Rights of the European Union, lk 296.
- Lõhmus, Uno.** Supervision over surveillance (a critical analysis) // *Yearbook of Estonian courts 2015: [võrguteavik]*. Tallinn, 2016, lk 21–37. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lõhmus, Uno.** Veel kord õigusest sõnumite saladusele ehk kuidas 20. sajandi tehnoloogia mõjutab põhiseaduse tõlgendusi // *Juridica*, 2016, nr 3, lk 175–183. – Bibl joonealustes märkustes.
Right to the confidentiality of messages revisited: how the technology of the 20th century is influencing interpretations of the Constitution, lk 210.
- Madise, Ülle.** Kas põhihariduse korraldus vastab põhiseaduse sättele ja mõttele? // Haridusjuhtide aastakonverents IX: 4.–5. veebruaril 2016 Strand Spa & konverentsihotellis, [Pärnu]. Tallinn, 2016, lk 34–37.
- Parrest, Nele.** Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle // *Juridica*, 2016, nr 6, lk 376–387. – Bibl joonealustes märkustes.
The control executive power exercises over itself, lk 434–435.
- Rohtmets, Eve.** Karistuse alammäära proportsionaalsuse kontroll – kas normitehniline väljakutse // Kohtute aastaraamat 2015. Tallinn, 2016, lk 187–198. – Bibl joonealustes märkustes.
- Rondel, Meeli.** Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus: isiku õigus teada saada tema suhtes tehtud jälitustoimingutest // *Juridica*, 2016, nr 10, lk 709–717. – Bibl joonealustes märkustes.
Right to informational self-determination and surveillance activity: the right of a person to learn about the surveillance activities carried out in relation to them, lk 750.
- Rull, Addi; Tamme, Tõnu; Võhandu, Leo.** A structural and grammatical analysis of the Estonian Constitution // *Baltic Journal of European Studies*, 2016, nr 2, lk 76–95. – Bibl lk 94–95.
- Tavits, Gaabriel.** The right to social security in Estonian Constitution // *The right to social security in the constitutions of the world: broadening the moral and legal space for social justice: ILO global study. Volume 1: Europe*. Geneva, 2016, lk 46–60. – Bibl lk 60.

Toomingas, Carolin. Inimväärikust alandava kohtlemise kriteeriumid ning nende rakendamine kinnipidamistingimuste hindamisel. Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Riigikohtu halduskollegiumi seisukohad // *Juridica*, 2016, nr 3, lk 165–174. – Bibl joonealustes märkustes.
Criteria for degrading treatment and the application thereof in the assessment of detention conditions. Positions of the European Court of Human Rights and of the Administrative Chamber of the Supreme Court, lk 209–210.

2017

- 2016–2017 overview of the Chancellor of Justice activities [01.09.2016–31.08.2017]: [võrguteavik] / tlk Margus Puusepp. – Tallinn: Õiguskantseri Kantslelei, 2017. – 77 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – [Tallinn]: Sisekaitseakadeemia, 2017. – 56 lk.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – [Tallinn]: Hea Lugu, 2017. – 128 lk. – Kääbusraamat.
 ISBN 978-9949-589-37-1
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümboolika: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 25. september 2017. – Tallinn: Juura, 2017. – 48 lk.
 Tiitellehel sisu: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp.
 Eesti Vabariigi hümn.
 ISBN 978-9985-75-484-9
- Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne / toimetuskollegium: Ülle Madise, Hent Kalmo, Lauri Mälksoo, Raul Narits, Peep Pruks, Jüri Raidla, Priit Vinkel. – 4., parand ja täiend vlj. – Tallinn: Juura, 2017. – 1160 lk. – Kasutatud lühendid lk 1041–1041. – Õigusaktide lühendid lk 1043–1048. – Rahvusvahelised lepingud lk 1049–1053. – Bibliograafia lk 1055–1126. – Märksõnastik lk 1127–1160.
 Sisu: Sissejuhatus ja preambul / Raul Narits, Hent Kalmo, Lauri Madise, Heinrich Schneider. I ptk / Raul Narits, Taavi Annus, Madis Ernits, Kalle Merusk, Hent Kalmo, Heiki Lindpere, Lauri Madise, Lauri Mälksoo. II ptk / Madis Ernits, Berit Aaviksoo, Taavi Annus, Kristiina Albi, Nele Parrest, Peeter Roosma, Rait Maruste, Tim Kolk, Heili Sepp, Eerik Kergandberg, Saale Laos, Villem Lapimaa, Virgo Saarmets, Janar Jäätma, Ivo Pilving, Katri Jaanimägi, Liiri Oja, Ave Henberg, Kärt Muller, Oliver Kask, Sten Andreas Ehrlich, Ivo Pilving, Hent Kalmo, Aleksei Kelli, Heiki Pisuke, Merilin Kiviorg, Einar Vene, Karmen Turk, Martin Triipan. III ptk / Hent Kalmo, Oliver Kask. IV ptk / Aaro Mõttus, Janar Jäätma, Arne Koitmäe, Lauri Madise, Jüri Põld, Tiina Runthal, Juhan Sarv, Paloma Krõõt Tupay. V ptk / Ülle Madise, Eerik-Juhan Truuväli, Juhan Sarv. VI ptk / Kalle Merusk, Heiki Loot, Jüri Põld, Janar Jäätma, Juhan Sarv. VII ptk / Aaro Mõttus, Janar Jäätma, Tim Kolk, Jüri Liventaal, Liiri Oja, Jüri Põld, Eerik-Juhan Truuväli, Paloma Krõõt Tupay. VIII ptk / Lasse Lehis, Kaspar Lind. IX ptk / Lauri Mälksoo, Kristi Land, Heiki Lindpere, Lauri Madise, Peter Pedak, Heiki Pisuke. X ptk / Erki Kodar, Oliver Kask, Kalle Kirss, Enn Markvart, Kristi Purtsak, Jüri

Põld. XI ptk / Ülle Madise, Janek Laidvee, Urmet Lee, Toomas Mattson, Airi Mikli, Rait Sannik, Juhan Sarv, Heinrich Schneider, Krista Zibo, Merli Vahar.
 XII ptk / Nele Parrest, Mihkel Allik, Hent Kalmo, Raul Narits, Aare Reenumägi, Peeter Roosma, Juhan Sarv, Margit Sarv. XIII ptk / Raul Narits, Uno Lõhmus, Madis Ernits, Juhan Sarv. XIV ptk / Vallo Olle, Arno Almann, Tim Kolk, Jüri Liventaal, Ülle Madise.
 XV ptk / Tim Kolk, Aaro Mõttus, Jüri Põld, Eerik-Juhan Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus / Oliver Kask, Raul Narits, Peeter Roosma. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus / Julia Laffranque, Carri Ginter, Rodolphe Laffranque, Ülle Madise, Lauri Mälksoo, Jüri Põld, Andres Tupits.
 Eesti Vabariigi põhiseaduse bibliograafia 1990–2017 / Maia Ruttu.
 ISBN 978-9985-75-474-0 (trükis)
 ISBN 978-9985-87-038-9 (html)
 ISBN 978-9985-87-037-2 (epub)

Kruusmaa, Kätlin-Chris. Parlamendiliikmete immuuteedi põhimõtte rakendamine kriminaalmenetluses: [võrguteavik]. – [Tallinn]: Justiitsministeerium, 2017. –14 lk. – (Kriminaalpoliitika analüüs; 2017, nr 4). – Bibl joonealustes märkustes ja lk 14.

Laffranque, Julia. Euroopa Inimõiguste Kohus ja Eesti õigus: Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika mõju demokraatia ja õigusriigi arengule Eestis. – Tallinn: Juura, 2017. – 134 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
 ISBN 978-9985-75-464-1

Liivik, Ero. Otsedemokraatia Eestis: õigussotsioloogilisi aspekte: [doktoritöö] / Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituut; juhendaja: Henn Käärrik. – Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2017. – (*Dissertationes sociologicae Universitatis Tartuenssis*; 12). – 166 lk. – Bibl lk 81–91. – Autori CV ja avaldatud teadustööd lk 163–165.
Direct democracy in Estonia: legal sociological aspects, lk 97–105.
 ISBN 978-9949-77-351-0 (trükis)
 ISBN 978-9949-77-352-7 (pdf)
 ISSN 1736-0307

Räägime põhiseadusest: [võrguteavik] / toim Peep Ehasalu. – Tallinn: Eesti Advokatuur: Eesti Päevaleht, 2017. – 68 lk.
 ISBN 978-9949-81-868-6 (pdf)

Toomiste, Mariliis. Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades aastal 2016: aktuaalse praktika ülevaade: [võrguteavik]. – Tartu: Riigikohus, 2017 – 16 lk.

Õiguskantsleri aastaülevaade 2017 [01.09.2016–31.08.2017]: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2017.

Aaviksoo, Berit. Activism of the Supreme Court in the light of the doctrines of relevance and the legislator's margin of appreciation: *vingt ans après, dix ans plus tard* // Yearbook of Estonian courts 2016: [võrguteavik]. Tallinn, 2017, lk 21–41. – Bibl joonealustes märkustes.

Aaviksoo, Berit. Riigikohtu aktivism asjassepuutuvuse ja seadusandja otsustusruumi doktriinide valgel: *vingt ans après, dix ans plus tard* // Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn, 2017, lk 61–79. – Bibl joonealustes märkustes.

Adams, Jüri. Veerand sajandit põhiseaduse vaimus: viimasest Ülemnõukogust VII Riigikogu // Riigikogu aastaraamat 2016/2017. Tallinn, 2017, lk 79–80.

- Ernits, Madis.** Põhiõigused // Õigus igaühele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn, 2017, lk 35–71. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 71.
- Ernits, Madis; Jäätma, Janar.** Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus // Õigus igaühele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn, 2017, lk 72–134. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 134.
- Ernits, Madis; Laurand, Andra.** Kolmanda akti tõus ja langus // *Juridica*, 2017, nr 1, lk 3–26. – Bibl joonealustes märkustes.
Rise and fall of the third act, lk 67.
- Ernits, Madis; Sarv, Juhan.** Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu // Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn, 2017, lk 99–102. – Bibl joonealustes märkustes.
Madis Ernits poolt: idee põhiseaduslikkuse järelevalve elavdamiseks; Juhan Sarv vastu: oht põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve sõltumatusetele.
- Gross, Margit.** Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? // Riigikogu toimetised. 36. Tallinn, 2017, lk 87–102. – Bibl lk 102.
Does the legal framework of the Estonian national defence need updating?, lk 265–266.
- Kelli, Aleksei; Vider, Kadri; Pisuke, Heiki; Siil, Triin.** Constitutional values as a basis for the limitation of copyright within the context of digitalisation of the Estonian language // *Constitutional values in contemporary legal space II*, 16–17 November, 2016. University of Latvia Press, 2017, lk 126–139. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 137–139.
- Kergandberg, Erik.** Individuaalkaebus kui riigisaladus // Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn, 2017, lk 91–97. – Bibl joonealustes märkustes.
- Kergandberg, Erik.** Individual complaint as a state secret // *Yearbook of Estonian courts 2016*: [võrguteavik]. Tallinn, 2017, lk 58–66. – Bibl joonealustes märkustes.
- Laaring, Mait.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmisest // Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn, 2017, lk 115–126. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lill, Hellar.** Kes juhatas väge? Pädevuskonflikt Eesti riigikaitse juhtimisel pärast iseseisvuse taastamist // *Akadeemia*, 2017, nr 5, lk 781–794. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 792–794.
Who headed the army? Conflict over authority in national defence after the restoration of Estonia's independence, lk 931–932.
- Lääne, Sulev; Mäeltsemees, Sulev; Vare, Raivo; Kattai, Kersten.** Eesti omavalitsussüsteemi taastamisest ja arengust – õigusruumist, analüüsist ning haldusreformidest // Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017: kogumik. Tallinn, 2017, lk 85–132. – Bibl joonealustes märkustes.
- Mäeltsemees, Sulev; Lääne, Sulev; Merusk, Kalle; Olle, Vallo; Truuväli, Erik-Juhan.** Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ning selle mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele // Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017: kogumik. Tallinn, 2017, lk 171–195. – Bibl joonealustes märkustes.
- Neumann, Berit.** Karistusjärgse kinnipidamise vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele // *Juridica*, 2017, nr 6, lk 427–436. – Bibl joonealustes märkustes.
Constitutionality of detention after service of sentence, lk 446–447.
- Pilving, Ivo.** Does Estonia need an individual complaint? // *Yearbook of Estonian courts 2016*: [võrguteavik]. Tallinn, 2017, lk 46–56. – Bibl joonealustes märkustes.

- Pilving, Ivo.** Kas Eestis on vaja individuaalkaebust? // Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn, 2017, lk 81–89. – Bibl joonealustes märkustes.
- Rohtmets, Eve.** Administrative reform in focus of the constitutional review // Yearbook of Estonian courts 2016: [võrguteavik]. Tallinn, 2017, lk 83–95. – Bibl joonealustes märkustes.
- Rohtmets, Eve.** Haldusreform põhiseaduslikkuse järelevalve fookuses // Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn, 2017, lk 153–164. – Bibl joonealustes märkustes.
- Schasmin, Piret; Ginter, Carri.** Lahendite *Tele2 Sverige* ja *Digital Rights Ireland* mõju sideandmete mugavkasutusele Eestis // *Juridica*, 2017, nr 1, lk 42–52. – Bibl joonealustes märkustes.
Impact on Tele2 Sverige and Digital Rights Ireland on convenient use of communication data in Estonia, lk 68.
- Tomusk, Ilmar.** Keelekasutuse aluspõhimõtted Eesti Vabariigi põhiseaduses ja nende rakendamine // Keel ja poliitika. III: artiklid ja ettekanded 2009–2017. [Tallinn], 2017, lk 201–221. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 220–221.
- Tomusk, Ilmar.** Keelekasutuse aluspõhimõtted Eesti Vabariigi põhiseaduses ja nende rakendamine // Keele kõrgendikud: pühendusteos professor Birute Klaas-Langi 60. sünnipäevaks. Tartu, 2017, lk 304–321. – (Eesti ja soome-ugri keeleteaduse ajakiri; 2017, 1, erinumber). – Bibl lk 319–320.
The Constitution of the Republic of Estonia on the basic principles of language use, and their application, lk 321.
- Tomusk, Ilmar.** Põhiseaduse riigikeele sätted 20 aastat hiljem // Keel ja poliitika. III: artiklid ja ettekanded 2009–2017. [Tallinn], 2017, lk 94–106.
- Triipan, Martin.** Practice of constitutional review 2016 – viewpoint of an advocate? // Yearbook of Estonian courts 2016: [võrguteavik]. Tallinn, 2017, lk 68–81. – Bibl joonealustes märkustes.
- Triipan, Martin.** Põhiseaduslikkuse järelevalve praktika 2016 – advokaadi vaatenurk? // Kohtute aastaraamat 2016. Tallinn, 2017, lk 103–114. – Bibl joonealustes märkustes.
- Truuväli, Eerik-Juhan.** Õiguslikust regulatsioonist kohaliku omavalitsuse valdkonnas // Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017: kogumik. Tallinn, 2017, lk 21–35.
- Tähiste, Kadi-Eil.** Loomevabadus ja selle piirangud põhiseaduse kontekstis: [magistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja: Ülle Madise. – Tallinn: Tartu Ülikool, 2017. – 89 lk. – Bibl lk 79–88.
The freedom of art and its limitations in the context of the Estonian constitution, lk 73–78.

2018

- 2017–2018 overview of the Chancellor of Justice activities [01.09.2017–31.08.2018]: [võrguteavik] / tlk Margus Puusepp. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2018.
- Eesti riigi põhikirä' / [toimõtaja Hõrna Aare; tõlkja Hao Paul; järelsõna Järvelaidi Peeter. – Uusvada: Seto Kiri, 2018. – 96 lk.
ISBN 978-9949-88-323-3

- Eesti Vabariigi põhiseadus: [Eesti Vabariigi 100. aastapäeva juubeliväljaanne]. – [Tallinn]: Rahva Raamat, 2018. – 223 lk.
ISBN 978-9949-66-406-1
- Kadelbach, Stefan.** The law of the European Union and national security exceptions of the member states: [võrguteavik]. – 2018. – 39 lk.
- Leichter, Karin.** Tagasisivaade põhiseaduslikkuse järelevalve 2017. aasta kohtupraktikale: kohtupraktika analüüs: [võrguteavik]. – Tartu: Riigikohus, 2018. – 7 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Leichter, Karin; Raadik, Helen Maria.** Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades aastal 2017: aktuaalse praktika ülevaade: [võrguteavik]. – Tartu: Riigikohus, 2018. – 16 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lõhmus, Uno.** Õigusriik ja inimese õigused / sarja peatoim Hando Runnel; toim Kristina Lepist. – Tartu: Ilmamaa, 2018. – 239 lk. – (Eesti mõttelugu; 140). – Viited ja märkused lk 227–236. – Nimeloend lk 237–239.
ISBN 978-9985-77-664-3
ISSN 1024-1604
- Pikamäe, Priit.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2017. aasta kohtulahendite täitmine: [võrguteavik]. – Tartu: Riigikohus, 2018. – 19 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne: [võrguteavik] / eess: Urmas Reinsalu. – Tallinn: Justiitsministeerium, 2018. – 353 lk. – Lisad: justiitsministri käskkiri põhiseaduse asjatundjate kogu moodustamise kohta ja põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokollid 1–15, lk 110–353.
- Pärnamägi, Illimar.** Põhiõigustesse sekkumise materiaaalõiguslikud tingimused ning nende piiritlemine ohutõrjes ja süüteomenetluses: [magistritöö] / Tallinna Tehnikaülikool; juhendajad: Triin Roosve, Lehte Roots. – Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, 2018. – 106 lk. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 89–101.
Material conditions of interference in fundamental rights and their substantial delineation in the field of prevention of danger and prosecution, lk 87–88.
- Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon: [võrguteavik]. – [2018]. – 213 lk.
- Riigireformi kontseptsioon. – [Tallinn]: Riigireformi Sihtasutus, 2018. – 146 lk.
- Saueaok, Meelis; Rohtmets-Aasa, Helen.** Riigikantselei 1918–2018 / vast toim Tõnu Tannberg, toim Katre Kaju, Piret Grigorjeva; eess: Heiki Loot. – Tartu: Rahvusarhiiv, 2018. – 285 lk. – Isikunimede register lk 281–285. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 255–264.
ISBN 978-9949-63-002-8
- Õiguskantsleri aastaülevaade 2018 [01.09.2017–31.08.2018]: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2018.
- ***
- Aaviksoo, Berit; Laaring, Mait.** Kohtukorralduse põhiseaduslikud piirid: kas selged reeglid ja/või paindlikud printsiibid? // *Juridica*, 2018, nr 9, lk 606–617. – Bibl joonealustes märkustes.
Constitutional limits of courts administration: clear rules and/or flexible principles?, lk 712.
- Engel, Aivar.** Vastupanuõigus: usalduse küsimus // *Kaitse Kodu!*, 2018, nr 6, lk 32–34. – Bibl lk 34.

- Ernits, Madis.** Arvustus Uno Lõhmuse raamatule „Õigusriik ja inimese õigused“ (Ilmamaa 2018, 240 lk) // *Juridica*, 2018, nr 10, lk 784–786. – Bibl joonealustes märkustes.
Review on the book by Uno Lõhmus, “Õigusriik ja inimese õigused” (Ilmamaa 2018, 240 pages), lk 790.
- Kaldmäe, Madis.** Eesti haldusterritoriaalse korralduse ümberkujundamise kavad 1989–2005 // *Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine.* Tallinn, 2018, lk 323–344.
- Kaldmäe, Madis.** Plans for the administrative-territorial restructuring of Estonia from 1989 to 2005 // *Administrative reform 2017 in Estonia: collection of articles: decisions, background, implementation.* Tallinn, 2018, lk 359–382.
- Kisiel, Wiesław; Lazaukiene, Aistė; Astrauskas, Algirdas; Bandarzewski, Kazimierz; Litvins, Gatis; Olle, Vallo; Lääne, Sulev.** Substantial share of public affairs under municipality’s responsibility as provided by the Constitutions of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland // *Przegląd Prawa Publicznego*, 2018, nr 12, lk 102–117.
- Kergandberg, Eerik.** Kohtukaebeõigus, eriti edasikaebeõigus Riigikohtu ja eriti kriminaalkolleegiumi praktikas: kas lihtõiguslik tegelikkus võib tingida põhiseadusliku võimalikkuse ümberdefineerimist? // *Juridica*, 2018, nr 4, lk 276–288. – Bibl joonealustes märkustes.
Access to justice, especially the right of appeal in the practice of the Supreme Court and specifically of the Criminal Chamber: can simple legal reality cause the redefining of constitutional possibility?, lk 295–296.
- Kärner, Markus; Rosin, Kaie.** Teekaardidirektiivid kahtlustatavate ja süüdistatavate õiguste tagajana kriminaalmenetluses. Direktiiv (EL) 2016/343 // *Juridica*, 2018, nr 7, lk 497–511. – Bibl joonealustes märkustes.
The roadmap directives in ensuring the rights of suspects and accused persons in criminal proceedings. Directive 2016/343/EU, lk 514.
- Leichter, Karin.** Kas samasooliste paaride kooselu kuulub perekonnaelu kaitsealasse? Näiteid kohtupraktikast // *Kohtute aastaraamat*, 2018, lk 141–156. – Bibl joonealustes märkustes.
- Leichter, Karin.** Pilguheit põhiseaduslikkuse järelevalve 2017. aasta kohtupraktikale // *Kohtute aastaraamat 2017.* Tallinn, 2018, lk 165–173. – Bibl joonealustes märkustes.
- Lõhmus, Uno.** Kas õigus isikupuutumatusel on põhiõigus? // *Juridica*, 2018, nr 2, lk 136–145. – Bibl joonealustes märkustes.
Is the right to security of person a fundamental right?, lk 155–156.
- Lääne, Sulev; Mäeltsemees, Sulev; Olle, Vallo.** Challenges of the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonian legislation // *Lex localis: journal of local self-government*, 2018, nr 4, lk 983–1002.
- Lääne, Sulev; Olle, Vallo; Jürgenson, Kalle; Mäeltsemees, Sulev.** Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamisest, arengust ning autonoomiast ja haldusreformist // *Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. 2: minevik, tänapäev ja tulevik.* Tallinn, 2018, lk 133–155. – Bibl lk 153–155.
- Madise, Ülle.** Eesti mõte on olla Eesti, mitte mõne suure riigi väike koopia // *Eesti Majanduse Teataja*, 2018, nr 10, lk 5–9.
- Madise, Ülle.** Juristokraatia ja põhiseadus // *Maksumaksja*, 2018, nr 11, lk 20–21.

- Madise, Ülle.** Põhiseaduse vaimust ja võimust muutuv as ühiskonnas // Teadus ja ühiskond. Tallinn, 2018, lk 136–147. – (Teadusmõtte Eestis; 9). – Bibl lk 147.
- Madise, Ülle.** Põhiseaduse väärtus ning apollooniline ja dionüüsiline reformivaim // Maksumaksja, 2018, nr 6/7, lk 21–23.
- Marrandi, Hiie.** Põhimõtete üle ei vaield, vaid nende pärast sõditakse ehk kohtunike palkade põhiseaduslikkuse vaidlus // Maksumaksja, 2018, nr 6/7, lk 51–55. – Bibl joonealustes märkustes.
- Maruste, Rait.** Sissejuhatus: kohtusüsteemi ülesehitamine iseseisvuse taastanud Eestis // Kohtute seadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2018, lk 13–19. – Bibl joonealustes märkustes.
- Mäeltsemees, Sulev; Lääne, Sulev; Merusk, Kalle; Olle, Vallo; Truuväli, Eerik-Juhan.** Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ning selle mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele // Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. 2: minevik, tänapäev ja tulevik. Tallinn, 2018, lk 156–170. – Bibl joonealustes märkustes.
- Narits, Raul.** Grundrechte in Estland // Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band X. Heidelberg, 2018, lk 389–416. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 415–416.
- Olle, Vallo; Lust-Vedder, Liina.** Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitse haldusterritoriaalses reformis // Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine. Tallinn, 2018, lk 469–499. – Bibl joonealustes märkustes.
- Olle, Vallo; Lust-Vedder, Liina.** The protection of the constitutional guarantees for local government during the administrative-territorial reform // Administrative reform 2017 in Estonia: collection of articles: decisions, background, implementation. Tallinn, 2018, lk 523–560. – Bibl joonealustes märkustes.
- Pikamäe, Priit.** If you dislike a court judgment, no explanation will do // Administrative reform 2017 in Estonia: collection of articles: decisions, background, implementation. Tallinn, 2018, lk 563–568.
- Pikamäe, Priit.** Kui kohtuotsus ei meeldi, ei sobi mistahes selgitus // Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine. Tallinn, 2018, lk 501–506.
- Pärnamägi, Illimar.** Õigusriiklikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. Selle üldine seadusandlik teostus Eestis // Juridica, 2018, nr 10, lk 719–734. – Bibl joonealustes märkustes.
Rule of law framework in making a distinction between preventive and repressive public intervention. Its general legislative realisation in Estonia, lk 787.
- Raidla, Jüri.** Õigusriiklus Eesti teenistuses // Maksumaksja, 2018, nr 2, lk 10–12.
- Toomiste, Mariiis.** Riigikohtu nõuandev funktsioon õigusloomes: kas ise sööme, ise joome, ise nõud ka ära toome? // Juridica, 2018, nr 10, lk 743–750. – Bibl joonealustes märkustes.
Supreme Court's advisory function in legislative drafting: we cook, we eat, we do the dishes?, lk 788.
- Tupay, Paloma Krõõt.** Ükskord me muudame põhiseadust niikuinii // Maksumaksja, 2018, nr 12, lk 8–9.

2019

- 2018–2019 overview of the Chancellor of Justice activities [01.09.2018–31.08.2019]: [võrguteavik] / tlk Margus Puusepp. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2019.
- Anton, Sven.** Eesti kultuuri ja eesti rahvuse mõiste põhiseaduse preambulis. Kultuuri mõiste käsitlemine õiguslikes ja poliitilistes dokumentides: [magistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendajad: Tõnu Viik, Raul Narits. – Tallinn: Tartu Ülikool, 2019. – 83 lk. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 77–82.
The concept of Estonian culture and Estonian nationality in the Constitution. The use of the concept of culture in legal and political documents, lk 72–76.
- Eesti Vabariigi põhiseadus ja sümbolika: muudetud ja täiendatud seaduste tekstid seisuga 1. aprill 2019. – Tallinn: Juura, [2019]. – 48 lk.
Tiitellehel sisu: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Eesti Vabariigi riigilipp ja riigivapp. Eesti Vabariigi hümn.
ISBN 978-9985-75-534-1
- Ernits, Madis.** Constitution as a system / University of Tartu, School of Law; supervisors: Marju Luts-Sootak, Uno Lõhmus. – Tartu: University of Tartu Press, 2019. – 208 lk. – (*Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis*; 75). – Bibl lk 178–195.
Põhiseadus kui süsteem, lk 171–174.
ISSN 1406-6394
ISBN 978-9949-03-206-8 (print)
ISBN 978-9949-03-207-5 (pdf)
- Käsper, Rando.** Eripensionid Eesti pensionisüsteemis ja nende põhiseaduspärasus: [magistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja Gaabriel Tavits. – Tartu: Tartu Ülikool, 2019. – 71 lk. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 64–70.
Special pensions in Estonian pension system and their constitutionality, lk 59–62.
- Leichter, Karin; Kikas, Liis.** Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades aastal 2018: aktuaalse praktika ülevaade: [võrguteavik]. – Tartu: Riigikohus, 2019. – 13 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Niklus, Indrek; Püümann, Heili; Vaske, Veiko; Volens, Urmas.** Pankrotiseaduse muudatusettepanekute põhiseaduspärasuse analüüs: [võrguteavik]. – Tallinn: Nove Advokaadibüroo, 2019. – 77 lk. – Bibl joonealustes märkustes. – (Maksejõuetusõiguse revisjon).
- Widacki, Signe.** Erivajadustega laste põhiseaduslik õigus haridusele ja selle realiseerimisest Eestis: [magistritöö] / Tartu Ülikool, õigusteaduskond; juhendaja Silvia Kaugia. – Tartu: Tartu Ülikool, 2019. – 87 lk. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 77–86.
The achievement of the constitutional right to education for children with special needs in Estonia, lk 68–76.
- Õiguskantsleri aastaülevaade 2019 [01.09.2018–31.08.2019]: [võrguteavik]. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, 2019. – 166 lk.

- Ernits, Madis.** A response to Estonian critics of principles theory // The quest for rights: ideal and normative dimensions. Cheltenham, 2019, lk 88–108.
- Ernits, Madis.** Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega // *Juridica*, 2019, nr 1, lk 11–23. – Bibl joonealustes märkustes.
Potential amendments to the Constitution regarding the European Union and the transfer of discretionary power of the state, lk 76.
- Ernits, Madis; Ginter, Carri; Laos, Saale; Allikmets, Marje; Tupay, Paloma Krööt; Värk, René; Laurand, Andra.** The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law // National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2019, lk 887–950.
- Kärner, Markus; Noot, Sandra-Kristin.** Süüdistatava edasikaebelõigus ning apellatsioonimenetluses kohalduvad põhiõigused // *Juridica*, 2018, nr 9, lk 686–700. – Bibl joonealustes märkustes.
Right of appeal of the accused and the fundamental rights applicable in the appeal procedure, lk 715.
- Laansoo, Merili.** Sissetuleku arestimise põhiseaduslikud piirid // *Juridica*, 2019, nr 10, lk 773–784. – Bibl joonealustes märkustes.
Constitutional limits of seizing income, lk 796.
- Liivik, Ero.** Presidendi otsevalimist sätestavad eelnõud Riigikogus 1993–2016 // Riigikogu toimetised. 39. Tallinn, 2019, lk 71–80. – Bibl lk 77–78. – Lisa: seaduseelnõud presidendi otsevalimiseks.
Legislative drafts providing for direct election of the President of the Republic in the Riigikogu 1993–2016, lk 224–225.
- Lääne, Sulev; Olle, Vallo; Grauberg, Indrek; Mäeltsemees, Sulev.** Education, local governments and their association: the case of Estonia // NORDSCI International Conference on Local Sciences. 19–23 August 2019. Novotel, Athens, Greece. Conference Proceedings. Book 1. Vol. 2. Sections education and educational research, history, language and linguistics, philosophy, sociology and healthcare. Athens, 2019, lk 29–41.
- Madise, Ülle.** Professor Eerik-Juhan Truuväli (07.03.1938–25.06.2019), õiguskantsleri institutsiooni ehitaja ja põhiseaduse hoidja // *Juridica*, 2019, nr 4, lk 306–308. – Bibl joonealustes märkustes.
Professor Eerik-Juhan Truuväli (07.03.1938–25.06.2019), builder of the institution of the Chancellor of Justice and guardian of the Constitution, lk 311.
- Madise, Ülle.** Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates // *Juridica*, 2019, nr 1, lk 3–10. – Bibl joonealustes märkustes.
Development of the Constitution from a historical and comparative viewpoint, lk 76.
- Olle, Vallo.** Valdade ja linnade korraldatavate kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste probleeme // *Juridica*, 2019, nr 1, lk 30–42. – Bibl joonealustes märkustes.
Some issues with compulsory local social services of rural municipalities and towns, lk 77.

- Pikamäe, Priit.** Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas // *Juridica*, 2019, nr 9, lk 697–710. – Bibl joonealustes märkustes.
Expectations and hopes, or the principle of legitimate expectations in the practice of constitutional review, lk 720.
- Tupay, Paloma Krõõt.** Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida? // *Juridica*, 2019, nr 2, lk 105–120. – Bibl joonealustes märkustes.
Rights of the opposition in the parliament of Germany – ideas for strengthening the parliamentary democracy in Estonia, lk 159.
- Tuulik, Karin.** Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muudatuste arutelud põhiseaduskomisjonis // Riigikogu XIII koosseis: statistikat ja ülevaateid. Tallinn, 2019, lk 29–32.

2020

36. Eesti õigusteadlaste päevad: PÕHISEADUS 100. Eesti põhiseadus(ed) ja rahvusvaheline õigus. [**Adams, Jüri.** Rahvusvaheline õigus kui teema Põhiseaduslikus Assamblees 1992. aastal; **Laffranque, Julia.** Põhiseadus vaadatuna läbi inimõigustealase Euroopa kohtupraktika prisma; **Pajuste, Tiina.** Põhiseaduse suhe välislepingutega ja teiste rahvusvahelise õiguse allikatega (põhiseaduse § 123); **Parmas, Andres.** Põhiseaduse § 3 tähendus materiaalsele karistusõigusele]: [võrguteavik]. – Tartu, 2020.
36. Eesti õigusteadlaste päevad: PÕHISEADUS 100. Kas meie põhiseadus on hästi kaitstud? [**Maruste, Rait.** Kas Eesti põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve toimib, nagu algselt mõeldud? Mis toimib, mis on puudu?; **Kalmo, Hent.** Põhiseaduslikkuse järelevalve Eesti tee]: [võrguteavik]. – Tartu, 2020.
36. Eesti õigusteadlaste päevad: PÕHISEADUS 100. Plenaaristung. Kas põhiõiguste kaitsega on liiale mindud? [**Madise, Ülle.** Põhiõiguste tähendus rasketel aegadel; **Bogdanov, Dan.** Andmekaitse „rahuajal“ ja „sõjaajal“ koroonaviiruse kriisi näitel]: [võrguteavik]. – Tartu, 2020.
36. Eesti õigusteadlaste päevad: PÕHISEADUS 100. Kohaliku omavalitsuse autonoomia: kellele ja milleks? [**Kolk, Tim.** Kas põhiseadus võimaldaks kohalikele omavalitsustele tänasest enam vabadust?; **Olle, Vallo.** Valdade ja linnade enesekorraldusõiguse küsimused õiguskantsleri järelevalves; **Lello, Priit.** Valdade ja linnade enesekorraldusõiguse küsimused omavalitsuse vaates]: [võrguteavik]. – Tartu, 2020.
- Eesti Advokatuur. Aastaraamat 2019: [võrguteavik]. Tallinn, 2020. – 120 lk.
- Eesti omariikluse põhidokumendid: eelkonstitutsioonilised aktid ja põhiseadused lühikommentaaridega / [koost ja komment Rait Maruste]. – Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2020. – 295 lk. – Bibl joonealustes märkustes ja lk 294.
ISBN 978-9949-73-541-9

- Kattai, Kersten; Lääne, Sulev; Sootla, Georg; Lepik, Katri-Liis; Viks, Ave; Saar, Indrek; Sepp, Veiko; Mäeltsemees, Sulev; Noorkõiv, Rivo; Olle, Vallo; Lõhmus, Mikk.** Eesti regionaaltsandi arengu analüüs: regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud: lõpparuanne / Tartu Ülikool, Rake, Tallinna Ülikool, Geomedia. – Tallinn: [Harjumaa Omavalitsuste Liit], 2020. – 55 lk koos kaanega. – Bibl joonealustes märkustes.
ISBN 978-9949-01-890-1
- Kattai, Kersten; Lääne, Sulev; Sootla, Georg; Lepik, Katri-Liis; Viks, Ave; Saar, Indrek; Sepp, Veiko; Noorkõiv, Rivo; Mäeltsemees, Sulev; Olle, Vallo; Lõhmus, Mikk.** Eesti regionaaltsandi arengu analüüs. Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud. Lõpparuanne: [võrguteavik] / Tartu Ülikool, Rake, Tallinna Ülikool, Geomedia. – Tallinn: [Harjumaa Omavalitsuste Liit], 2020. – 67 lk. – Bibl joonealustes märkustes.
- Loom, Raina; Aule Parmas, Kristi; Suislepp, Lotte; Kartsep, Joonas.** Riigikohtu praktika põhiseaduslikkuse järelevalve asjades aastal 2019: aktuaalse praktika ülevaade: [võrguteavik]. – Tartu: Riigikohus, 2020. – 29 lk.
- Lääne, Sulev; Mäeltsemees, Sulev; Olle, Vallo; Trei, Jan.** Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja Eerik-Juhan Truuväli // Kollokvium Tallinna Ülikoolis Eerik-Juhan Truuväli – tema ajastu ning tulevik: [võrguteavik]. – Tallinn: Tallinna Ülikool, 2020.
- Õiguskantsleri aastaülevaade aastatel 2019/2020: 01.09.2019–31.08.2020: [võrguteavik] / eessõna Ülle Madise. – Tallinn: Õiguskantsleri Kantsleil, [2020].
- ***
- Anton, Sven.** Eesti kultuuri ja rahvuse mõiste põhiseaduse preambulis // Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu, 2020, lk 62–77. – Bibl joonealustes märkustes.
Concepts of Estonian culture and Estonian nationality in the Preamble to Estonia's Constitution, lk 197.
- Bogdanov, Dan; Siil, Triin.** Infotehnoloogilised võimalused põhiõiguste kaitsel // Juridica, 2020, nr 6, lk 474–481. – Bibl joonealustes märkustes.
Information technology's possibilities for the protection of fundamental rights, lk 522.
- Maruste, Rait.** Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves // Juridica, 2020, nr 6, lk 465–473. – Bibl joonealustes märkustes.
What Judicial Review of Constitutionality Was, Is, and Could Be, lk 522.
- Roosma, Peeter.** Kohtunik ja poliitika ehk kuidas kaitsta põhiseadust // Eesti Üliõpilaste Seltsi album. XX. Tartu; Tallinn, 2020, lk 271–276.

MÄRKSÕNASTIK

A

abielu – § 14 p 24; § 27

abikaasad – § 26; § 27

– võrdõiguslikkus – § 27 p 24 jj

abort – vt raseduse katkestamine

advokatuur – § 151 p-d 5–6

agressioon – § 36 p 5; § 78 p 46; § 121; § 128 p-d 1, 4, 8, 15 jj

ajakirjandusvabadus – § 45 p-d 12–13, 25, 33–37, 43

akadeemiline vabadus – § 38

aktiivne valimisõigus – vt valimisõigus

alaealine – § 9 p-d 3–8; § 34 p-d 2, 13

alandav kohtlemine – § 16 p-d 14, 18; § 17 p-d 4, 7; § 18; § 25 p 13

– ennetusasutus – § 139 p 29

allikakaitse – § 45 p 37

aluspõhimõtted – vt põhiseadus

ametisse nimetamine ja ametist vabastamine

– Eesti Panga nõukogu esimees – § 78 p-d 32–35; § 112 p 3

– Eesti Panga nõukogu liikmed – § 112 p 3

– Eesti Panga president – § 78 p-d 36–37; § 112 p 3; PSRS § 5; PSRS § 6

– Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad – § 78

– kaitseväe juhataja – § 78 p-d 28–29; § 127; PSRS § 6

– kaitseväe juhtkond – X ptk sissejuhatus

– kaitseväe ülemjuhataja – § 78 p-d 28–29; X ptk sissejuhatus

– kohtunikud – § 78 p 38; § 90 p 6; § 147 p-d 6–32; § 150 p 15 jj; PSRS § 6

– minister – § 78 p 31; § 88; § 89 p-d 8, 13; § 90 p-d 1, 5–6; § 93; § 94; PSRS § 6

– Riigikohtu esimees – § 78; § 150 p-d 2–14; PSRS § 5; PSRS § 6 p 4

– Riigikohtu liikmed – § 150 p 15 jj; PSRS § 5; PSRS § 6

– riigikontrolör – § 1 p 13; § 78 p-d 32–35; XI ptk sissejuhatus; § 134; PSRS § 5; PSRS § 6

– Vabariigi Valitsus – § 86; § 89 p-d 12–14; § 90

– õiguskantsler – § 78 p-d 32–35; § 140 p 1; PSRS § 6

– õiguskantsleri asetäitja-nõunik – § 141 p-d 2–4

ametite ühitamatus e inkompatibiliteet – § 63; § 125; § 147 p-d 22, 38–43

– mittevalitavuse ehk ineligibiliteedi põhimõte – § 63 p-d 5–6

ametivanne

- kohtunik – § 150 p 30
- Riigikogu liige – § 61 p 2 jj; § 64 p 28
- riigikontrolör – § 134 p 3; § 134 p 8
- Vabariigi President – § 80 p 2; § 81 p-d 1–2
- Vabariigi Valitsus – § 91

ametiühingud – § 29 p-d 6, 8**andmed** – § 44; § 154; § 155; § 156; § 159; § 160

- asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed – § 44 p-d 31–33
- rahvastikuregistri andmed – § 154 p 7; § 155 p 5; § 156 p 6; § 159 p 3
- Riigikontrolli kontrolliaruande andmed – § 160 p 6

apellatsioon – vt kohus – edasikaebetoigus**apellatsioonimenetlus** – § 149 p-d 9–11**arest**

- vahi alla võtmine, regulaarne kohtulik kontroll – § 20; § 21

arestimaja – § 18 p-d 30, 43**armuandmine** – § 64 p 11; § 78 p-d 47–52**arupärimine** – § 62 p 13; § 74; § 86 p 2; § 93; § 112 p 4; § 127 p 6; § 132 p 8; § 136 p 2; § 156 p 1**asendusteenistus** – § 29 p-d 13–14; § 40 p 18; § 57 p 5; § 60 p 64; § 124 p 4 jj**asjaajamiskeel** – vt keel**asjasse puutuv seadus** – § 15 p-d 49–50, 68, 101; § 149 p 27; § 152**Asutav Kogu** – IV ptk sissejuhatus; VI ptk sissejuhatus**asüül** – § 18 p 32; § 20**auastmed**

- diplomaatilised – § 65 p 22; § 78 p 42; § 120 p 3
- sõjaväelised – § 65 p 22; § 78 p 41; § 154 p 6

audit – vt majanduskontroll**au ja hea nimi** – § 9 p 25; § 10 p 10; § 17; § 25 p-d 8, 17, 24; § 38 p 31

- teotamine – § 17 p-d 4, 7–8; § 25 p 53

autonoomia – § 2 p-d 3–6; § 14 p-d 12–13, 29; § 46 p 10; § 63 p 12

- kohaliku omavalitsuse autonoomia – § 14 p-d 12–13; XIV ptk sissejuhatus p-d 3, 5, 7; § 154 p 3; § 156 p 4; § 157 p 1; § 159 p 3
- religioossete ühenduste autonoomia – § 40 p-d 18, 20–21
- vähemusrahvuste kultuurautonoomia – § 40 p 1; § 49 p 7; § 50; § 104; XIV ptk sissejuhatus p 9
- ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia – § 14 p 13; § 38 p-d 1, 11, 17 jj; XIV ptk sissejuhatus p 9

autor – § 39; § 120 p 1; § 122 p 9**autoriõigused** – § 38 p 34; § 39**avalik haldus** – § 86 p-d 9–10; XIV ptk sissejuhatus p-d 4–5; § 160 p 5**avalik huvi** – § 4; § 5 p 1; § 21; § 30 p-d 4, 7; § 38 p 14; § 45 p-d 13, 17, 22, 33; § 60 p 67; § 63 p 4; § 65 p 28; § 130 p 1; XIV ptk sissejuhatus p 3; § 154 p-d 3, 7–8, 10, 12, 15; § 155 p 3; § 156 p-d 1–4, 7; § 158 p-d 4, 6; § 159 p-d 1–3, 5; § 160 p-d 3–5

avalik kord – § 45 p 22; § 47 p-d 5, 12; § 130

avalikkus – § 1 p 15; § 44 p 20; § 155 p 5; § 156 p 7

avalik teave – § 14 p 25; § 44 p-d 9, 20–26; § 45 p-d 5, 12, 25

avalik teenistus – § 30; § 52 p 11; § 147 p-d 2–4; XIV ptk sissejuhatus p-d 3–6, 8–9; § 154 p-d 3, 5–9, 11–16; § 155 p-d 2, 4–5; § 156 p-d 1, 3–4, 6; § 157 p-d 1, 3; § 158 p 4; § 159 p-d 1, 3–6; § 160 p 3, p-d 5–6

avalikud teenused – § 6 p 3; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p-d 4, 6, 8–9, 11; § 155 p 5; § 157 p-d 3–4; § 159 p 4; § 160 p 2

avaliku halduse kandja – § 14 p-d 12, 14; § 86 p-d 9–10; XIV ptk sissejuhatus p-d 3–4, 6; § 154 p 8; § 155 p 2; § 159 p 1; § 160 p 5; vt ka avaliku võimu kandja

avaliku võimu kandja – § 14 p-d 7–12, 14; § 25 p-d 3–6, 24, 39, 56; XIV ptk sissejuhatus p 6

avalik-õiguslikud haldusülesanded – § 3; § 14 p 14; § 86 p 5; § 113 p 2; XIV ptk sissejuhatus; § 154; § 156; § 159 p-d 1, 3–5; § 160

– delegeerimine – § 3

B

bioetika – § 18 p-d 46–48

D

dekonsentratsioon – § 2 p 6; § 14 p 11; § 160 p 2

dekreedioigus – vt seadlus

delegatsiooninorm – vt volitusnorm

demobilisatsioon – § 65 p 26; § 78 p-d 17, 50; § 106 p 1; § 127 p 4; § 128 p 11; § 154 p 7; vt ka mobilisatsioon

demokraatia – I ptk üldsätted; § 1 p-d 14–16; § 3; § 4; § 10 p-d 3, 31–40; § 40 p 7; § 42 p-d 8, 11; § 45 p-d 5–6; § 48 p-d 1, 5, 13, 20; III ptk sissejuhatus; § 56; § 57 p-d 1, 3, 5, 13, 15, 17; § 58 p-d 2, 4, 6; § 60 p-d 108–109; § 63 p 4; § 72 p 10; § 86 p 2; X ptk sissejuhatus p 5; XIV ptk sissejuhatus p-d 1, 3, 6–8; § 154 p 4; § 155 p-d 3–4; § 156 p-d 1–2, 4, 6; § 157 p 1; § 159 p 8; § 160 p 1; PSTS § 1 p 23

– avalikkuse kontroll – § 10 p 34; § 72 p-d 4, 10

– enamuspõhimõte – § 10 p 32

– erakonnademokraatia – § 10 p 35; § 48

– esindusdemokraatia – § 10 p-d 32, 37; III ptk sissejuhatus; § 56; XIV ptk sissejuhatus p-d 4, 8; § 156 p-d 1, 4

– legitimatsioon – § 10 p-d 32, 34; III ptk sissejuhatus; § 58 p 3; § 59 p-d 5, 11; § 86 p 7; § 131 p 2; XIV ptk sissejuhatus p 4; § 154 p 3; § 156 p-d 1, 6; § 160 p 1

– parlamentaarne kontroll – § 10 p 37; § 43 p 28; § 59 p-d 5, 9, 12; § 63 p 9; § 71 p-d 4, 6; § 74 p-d 6, 11; § 127 p 2

– poliitiline vastutus – § 10 p 21; § 72 p 10; § 154 p 4; § 156 p-d 1, 4

– vahetu (otsene) demokraatia – § 156 p 1

– vähemuse kaitse – § 40 p-d 1, 7, 17, 23; § 156 p 1

detsentralisatsioon – § 2 p-d 4, 6; XIV ptk sissejuhatus p-d 1, 3; § 154 p 3; § 160 p 3

diplomaatiline esindaja

- Eestisse akrediteeritud diplomaatiline esindaja – § 78 p-d 7, 9
- Eesti Vabariigi diplomaatiline esindaja – § 78 p 7

diskretsiooniõigus – vt kaalutusõigus**diskrimineerimine** – vt ka võrdsuspõhiõigus

- lepitusmenetlus diskrimineerimisvaidlustes – § 139 p 39

diskrimineerimiskeeld – § 12; § 28; § 29 p 39; vt ka võrdsuspõhiõigus

- keel – § 12
- puue – § 12
- päritolu – § 12
- rahvus – § 12
- rass – § 12; § 156 p 6
- sugu – § 12
- usutunnistus – § 12; § 40 p 23
- varaline ja sotsiaalne seisund – § 12

dokumenteerimine – § 18 p-d 15, 21, 27, 29, 37**E****edasikaebeõigus** – vt kohus**ebainimlik kohtlemine** – vt alandav kohtlemine**ebasoodsa tagasimõju keeld** – vt õigusriik**eelotsus** – § 146 p-d 34–35; § 157 p 2; PSTS § 2 p 67**eesti keel** – vt keel**Eesti kodanik** – § 8; § 9; § 13; § 26; § 28; § 29; § 30; § 31; § 34 p 5; § 36; § 42 p-d 1, 4, 5; § 44 p 7; § 49 p 7; § 50 p 2; § 57; § 58; § 60 p-d 34, 62; § 63 p 17; § 64 p 17; § 79 p 5; § 89 p 14; § 124; § 140 p 1; § 156 p 6**Eesti Pank** – § 59 p 5; § 65 p-d 8, 19; § 104; § 111; § 112

- nõukogu – § 63 p 10; § 65 p 8; § 90 p 6; § 112 p-d 3–4
- nõukogu esimees – § 65 p 8; § 74 p 9; § 78 p-d 32–35; § 112 p 3–4
- president – § 74 p 9; § 78 p-d 36–37; § 90 p 6; § 112 p-d 3–4, 6; PSRS § 5; PSRS § 6
- pädevus – § 59 p 5; § 112 p-d 2–3, 6–7
- staatus – § 112 p-d 1, 3
- sõltumatus – § 112 p-d 1, 3
- õigusaktid – § 112 p-d 2–3, 6

eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine – preambuli p 16; § 6 p-d 1, 3–4; § 60 p 67;

PSTS § 1 p-d 23, 30

eestlane – § 9 p 14; § 26; § 36 p-d 2, 8; § 37 p 15; § 49 p-d 4–5; § 50 p 2; § 51 p 5

- õigus asuda Eestisse – § 36

elamisluba – § 34 p 5; § 156 p 6**elamistingimused** – § 18 p 33**elamisõigus** – § 34 p 5; § 156 p 6**elu** – § 16; § 34 p 9

- elu võtmine – § 16; § 25 p 52
- enesetapp – § 16 p 30
- eutanaasia – § 16 p 28

elukeskkond – vt keskkond

elukoht

- elukohast lahkumise keeld – § 34 p 9; § 35 p-d 2, 4
- elukoha valiku vabadus – § 34
- püsiv elukoht – § 156 p 6
- õigus eluasemele – § 28 p-d 12, 21

elukutse vaba valik – § 29; § 156 p 6

- laste töötamine – § 29 p 9
- õigus tööle – § 29 p-d 7, 9; § 156 p 3

enamusrahvus – § 6 p-d 1–2

enesekorraldusõigus (isekorraldusõigus) – § 4; § 38 p 17; § 69 p 6; § 78 p 50; § 86 p 8;
vt ka kaalutusõigus

enesemääramisõigus – § 19; vt ka põhiseaduse (põhi)printsipiidid

enesesüstamisele sündimise keeld – vt *nemo tenetur se ipsum accusare*

eneseapp – vt elu

eneseteostus – § 19

eraelu – § 17 p-d 9, 14; § 19; § 24; § 25 p-d 8, 13; § 26; § 38 p 31;

§ 43 p 5, p-d 10–11, 13, 15; § 45

erahuvi – § 45 p 17; § 156 p 3

erakond (partei) – § 10 p 35; § 30; § 48; § 60 p-d 18, 28–32, 71, 73–74, 99; § 62 p-d 6, 7;

§ 64 p-d 15, 20, 26–29; § 71 p-d 10, 13; § 84 p 2; § 86 p 6; § 89 p-d 2, 7; § 92 p 4;

§ 125 p-d 8–9; § 131 p 2; § 140 p 1; § 156 p-d 4, 7

– EL kodaniku õigus kuuluda erakonda – § 48 p 5; PSTS § 2 p 61

– liikmesus – § 42 p 11; § 48; § 60 p 71; § 125 p-d 8–9; § 132 p 7

– rahastamine – § 10 p 35; § 48 p-d 12–13; § 139 p 6

– tegevuses osalemise keeld – § 48 p 22; § 125; § 132 p 7; § 134 p 6

erakoolid – vt koolid

erakorraline seisukord – § 32; § 34 p 10; § 35 p 5; § 36 p 9; § 44 p 4; § 57 p 5;

§ 60 p-d 78, 82, 89; § 65 p 25; § 78 p 45; § 82 p 1; § 83 p 5; § 87 p 1; § 89 p 19;

§ 97 p 13; § 98 p 2; § 104 p 23; § 106 p 8; § 115 p 14; § 119 p 3; § 124 p 15; § 128 p 5;

§ 129; § 130; § 131; § 156 p 5

erakorralised kohtud – vt kohus

eraõigus – § 14 p-d 15–16, 24; § 17 p-d 5, 13; § 25 p-d 6, 24; § 154 p 3; § 155 p 2;

§ 159 p 3, p 5

eraõiguslik haldus – § 14 p-d 14–15; § 159 p 3

erikohtud – vt kohus

eriolukord – § 34 p 11; § 35 p 5; § 36 p 9; § 40 p-d 29–30; § 129 p 2; § 156 p 1

erivajadus – § 18 p 34

eriõigus – VI ptk sissejuhatus; § 113 p 3; XI ptk sissejuhatus

esialgne õiguskaitse – § 18 p 43

esindus – § 151

– esindamine kohtus – § 151 p-d 3–8

– esindusfunktsioon – § 78 p-d 2–3; § 156 p 1

- esinduskogu – III ptk sissejuhatus; IV ptk sissejuhatus; § 86 p 2; § 105 p 5; XIV ptk sissejuhatus p-d 4, 6; § 156 p-d 1–5; § 157 p 1
- välisesindus – § 120 p-d 3–4
- esmavajadused** – § 28 p-d 12, 21
- ettevaatusprintsiiip** – § 5 p-d 5–6; § 53 p 11
- ettevõtlusvabodus** – § 29 p-d 26, 29–31; § 31; § 124 p 14
 - mõiste – § 31 p-d 5–10
 - ettevõtluspiirangud – § 31 p-d 21–35; § 75 p 6
 - tegutsemisloa nõue – § 31 p-d 23–26
- euro** – § 111; PSTS § 2 p 44
- Euroopa Liidu kodanik** – § 8 p 14; § 30 p 10; § 156 p 6
- Euroopa Liidu õigus** – § 3; II ptk sissejuhatus; § 23 p-d 26, 29; § 59 p-d 7–8; § 146 p-d 33–36; § 149; § 152
 - aluslepinguid muutvad lepingud – vt Euroopa Liit
 - avaldamine liikmesriigi keeles – PSTS § 2 p 14
 - EL esmane õigus – PSTS § 2 p 7
 - EL teisene õigus – PSTS § 2 p 15
 - Euroopa leping – vt Euroopa Liit
 - järelevalve Eesti õiguse vastavuse üle EL õigusele – PSTS § 2 p-d 36, 45 jj; § 43 p 9; § 146 p-d 34–35
 - kehtivuse ülimuslikkus – PSTS § 2 p-d 25, 47
 - kohaldamise ülimuslikkus – PSTS § 1 p 19; PSTS § 2 p-d 25, 26, 47, 63
 - liitumisleping v ühinemisleping – vt Euroopa Liit
 - Lissaboni leping – vt Euroopa Liit
 - muudatuste põhiseaduslikkuse järelevalve – PSTS § 2 p-d 83, 88
 - määrused, direktiivid, otsused – PSTS § 1 p 10; PSTS § 2 p 9
 - põhiseaduslikkuse järelevalve – PSTS § 2 p-d 36, 83, 86–88; vt ka EL esmane ja teisene õigus
 - seadusandlikud aktid – PSTS § 1 p 10
 - vahetu kohaldatavus – § 146 p 33; PSTS § 2 p-d 1, 16, 21–22
 - ühinemisleping (liitumisleping) – vt Euroopa Liit
 - üldpõhimõtted – § 3 p 10; § 25 p 3; PSTS § 1 p 10
 - ülimuslikkus – § 59 p 7; PSTS sissejuhatus p-d 2, 6, 16–17; PSTS § 2 p-d 1, 16, 22–23, 25–31
 - ülimuslikkus liikmesriigi PS suhtes – PSTS § 1 p 18; PSTS § 2 p 44
- Euroopa Liit** – § 1 p-d 4–5; § 25 p 32; § 63 p 14
 - ainupädevus – PSTS sissejuhatus p 16
 - EL asjade komisjon – vt Riigikogu – komisjonid
 - Euroopa leping – PSTS sissejuhatus p 1
 - Euroopa Liidu leping – XIV ptk sissejuhatus p 8; § 159 p 8
 - Euroopa Liidu toimimise leping – XIV ptk sissejuhatus p 8; § 156 p 6; § 159 p 8
 - Euroopa Parlament – § 56 p-d 4–6; § 63 p 14; § 64 p 12
 - jagatud pädevus – PSTS sissejuhatus p 16; PSTS § 2 p 29
 - liikme kohustused – PSTS sissejuhatus p 17; PSTS § 2 p-d 15, 18, 82, 85, 87

- liitumisleping – vt ühinemisleping
- Lissaboni leping – XIV ptk sissejuhatus p 8; PSTS § 1 p-d 5, 16, 26; PSTS § 2 p-d 7, 22, 30, 39
- luba ühineda EL-ga – PSTS § 1 p-d 1–3
- rahaliste vahendite kasutamine – § 132 p 6; § 133 p 7
- Riigikogu pädevus seoses Eesti kuulumisega – § 59 p-d 7–10; § 71 p 7
- supranatsioonaalne organisatsioon – PSTS sissejuhatus p 3
- Vabariigi Valitsuse pädevus seoses Eesti kuulumisega – § 87 p 5; § 94
- õigusaktid – § 1 p 9
- õigustik (*acquis communautaire*) – XIV ptk sissejuhatus p 8; PSTS § 2 p-d 8, 16
- ühinemisakt – PSTS § 2 p-d 4–7, 14
- ühinemise rahvahääletus – PSTS sissejuhatus p-d 9–12
- ühinemisleping (liitumisleping) – PSTS sissejuhatus p 6; PSTS § 1 p-d 1–4, 6–7, 8, 19; PSTS § 2 p 7
- ühinemislepingu ratifitseerimine – PSTS § 1 p-d 4–8
- ühinemislepingust tulenevad õigused ja kohustused – PSTS sissejuhatus p 15; PSTS § 2 p-d 1, 18

Euroopa Nõukogu – § 3 p 10; § 45; § 159 p 8

Euroopa Parlament – vt Euroopa Liit

Euroopa sotsiaalharta – § 28

Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee – § 28

Euroopa vahistamismäärus – §16 p 15; § 36 p-d 5–6

eutanaasia – vt elu

ex nunc – § 152

ex tunc – § 152

F

Finantsinspeksioon – § 112 p 7

fraktsioon – § 62 p 15; § 64 p 15; § 65 p 8; § 67 p-d 7–8; § 69 p-d 12–13; § 71 p-d 1, 3, 10, 13 jj; § 78 p 37; § 89 p 18; § 97 p 8; § 156 p 1

füüsiline väärkohtlemine – § 18 p-d 4, 6, 9, 40

G

geenidoonor – § 18 p 48

geneetika – § 18 p 48

H

haldusakt – § 25 p-d 5, 24, 40; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p-d 3–5; § 160 p 6

haldusjaotus – XIV ptk sissejuhatus p 6; § 155 p-d 2–3; § 158 p 1; § 159 p 6; § 160 p 1

halduskohus – vt kohus

haldusleping – § 25 p-d 5, 27; § 86 p 10; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p-d 3, 15–16; § 157 p 2; § 159 p-d 4–6

haldusorgan – § 3; § 15 p-d 65–66, 89–90; § 25 p 27; § 44 p-d 8, 28; § 87 p 4;

XIV ptk sissejuhatus p-d 3, 6; § 154 p-d 3, 15; § 156 p 1; § 160 p-d 5–6

- haldusreform** – XIV ptk sissejuhatuse p-d 1, 6; § 154 p 9; § 155 p-d 2, 4–5;
§ 158 p-d 1, 3–9
- haldusterritoriaalne korraldus** – § 154 p-d 9, 16; § 155 p-d 3–5; § 156 p 5;
§ 158 p-d 2, 6–7, 9
- haldusõiguslikud sunnivahendid (asendustäitmine ja sunniraha)** – § 48 p 21
- haldusüksus** – § 2 p 7; XIV ptk sissejuhatuse p 8; § 154 p-d 9–10; § 155 p-d 2, 5;
§ 156 p 5; § 158 p-d 1–2, 5–6; § 159 p 7
- haridus** – § 28 p 45; § 29 p 18; § 37; § 38; § 49 p-d 7, 13–14, 16; § 154 p-d 8, 15;
§ 155 p 5; § 159 p 1; § 160 p 5; vt ka koolid
- hea haldustava** – XII ptk sissejuhatuse p 7; § 139 p 24
- hoolekanne** – § 28 p 38 jj; § 154 p-d 6–7
- horisontaalmõju** – § 18 p-d 7, 13
- humanitaarõigus** – § 124 p 16; § 130
- huvide konflikt** – § 4; § 63 p-d 4, 7–8, 12, 14; § 75 p-d 9, 15; § 99 p 1; § 156 p 3
- hääletamine** – § 42 p 2; III ptk sissejuhatuse; § 57; § 58 p-d 5–6; § 60 p-d 94–95;
§ 62 p-d 9, 12–13; § 72 p-d 1–3; § 79 p-d 7–8, 11–12; § 89 p-d 10, 18; § 97 p-d 8–9;
§ 98; § 104; § 105; § 106; XIV ptk sissejuhatuse p 6; § 156 p-d 2, 7; PSRS § 1 p 1;
PSRS § 3; PSRS § 4
– elektrooniline hääletamine – § 60 p-d 8, 39, 42, 47–61; § 156 p 7
– hääletamise salajasus – § 60 p-d 2, 15, 44–46, 50, 53–55, 61; § 72 p-d 11–13;
§ 156 p 2
- hääletamisõigus** – vt valimisõigus
- hääleõigus** – § 8 p 3; § 9 p 9; § 10 p-d 38, 40; § 14 p 23; III ptk sissejuhatuse; § 56; § 57;
§ 58; § 60 p-d 1, 34; § 64; § 103 p 4; § 104; § 107 p 3; § 124 p 13; § 130 p 1;
§ 156 p-d 1–4, 6–7; § 161 p 4; PSRS § 4; vt ka valimisõigus
- hüvitis** – § 18 p-d 30, 41–44, 50; § 25 p 48
– seoses volituste lõppemisega – § 134 p 8
– Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud vallale või linnale sellega seonduvate kulude katmiseks – § 155 p 5

I

immunitet

- kohtuniku immunitet – § 153 p 1
- Riigikogu liikme immunitet – § 17 p 9; § 63 p 4; § 64 p 23; § 76 p-d 1–2
- riigikontrolöri immunitet – § 138
- tunnistaja immunitet – § 22 p-d 54–55
- Vabariigi Presidendi immunitet – § 85
- Vabariigi Valitsuse liikme immunitet – § 64 p 23; § 85 p 1; § 101 p 1
- volikogu liikme immunitet – § 156 p 1
- õiguskantsleri immunitet – § 145

indemnitet

- Riigikogu liikme indemnitet – § 62 p-d 1–3, 11 jj; § 64 p 23; § 76 p 2
- volikogu liikme indemnitet – § 156 p 1

in dubio pro reo – § 22 p 2

ineligibiliteet – vt ametite ühitamatus

informeeritud nõusolek – § 18 p-d 47, 50

inimväärikus – § 10; § 11 p-d 6–7, 57; § 17 p 4; § 18; § 19; § 22 p 41; § 25 p 24; § 28; § 29 p-d 1, 25; § 45 p 6; PSTS § 1 p-d 14, 23, 30

inimõigus – XII ptk sissejuhatuse p-d 8, 10; § 139 p 44

inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon ehk Oviedo konventsioon – § 18 p-d 35–36, 45–50

inkompatibiliteet – vt ametite ühitamatus

intellektuaalomand – § 39

internet – § 37 p 13; § 44 p-d 9, 13, 15; § 45 p-d 43–50

interpellatsioonioigus – vt arupärimine

interseksionaalsus ehk tunnuste lõimumine – § 18 p 38

isekorraldusõigus – vt enesekorraldusõigus

iseseisvus

– kohaliku omavalitsuse iseseisvus – XIV ptk sissejuhatatus; § 154 p-d 1, 3; § 158 p 4; § 160 p 1

– riiklik iseseisvus – § 1 p-d 1–10; § 54; § 55 p-d 2, 3; § 120 p 1; § 121 p 13; § 124 p 6; PSTS § 1 p 30

iseseisvuspäev – § 7 p 4

isikuandmed – § 26 p-d 2, 24; § 38 p 5; § 42 p 6; § 44 p-d 1, 31, 34; § 45

– isikuandmete kaitse – § 26 p 24; § 43 p 28

– isikuandmete varjatud töötlemine – § 26

– isikuandmete varjatud töötlemise järelevalve – XII ptk sissejuhatuse p 8; § 139 p 42

isikuvabadus ja -puutumatus – § 20; § 21; § 25 p-d 8, 17, 52

isikuõigus – § 19

J

ius cogens – § 18 p 1

ius sanguinis – § 8

ius soli – § 8

julgeolekukontroll – § 43 p 20; § 78 p 37

– kohtunik – § 150 p-d 5–6, 21

– riigikontrolör – § 134 p 2

– õiguskantsler – § 140 p 2

juuriidilised isikud – § 9 p-d 20–25; § 13

juurdepääs informatsioonile – § 38 p 5; § 44

jõu kasutamine – § 18 p-d 27–28, 41

jälitustegevus – § 14 p 25; § 22 p 50; § 76 p 7

– eraviisiline jälitustegevus – § 43 p-d 18, 30

– jälitustoiming – § 14 p 25; § 33; § 43 p-d 14–22, 25–27

– jälitustoimingust teavitamine – § 14 p 25; § 43 p-d 25, 29

järelevalve – vt ka põhiseaduslikkuse järelevalve

– haldusjärelevalve – § 154 p 5; § 156 p 7; § 160 p-d 4–5

– kohaliku omavalitsuse tegevuse üle – § 133; § 139; § 142; XIV ptk sissejuhatuse p 3; § 157 p 1; § 160 p 4

- riiklik – § 86 p-d 9–10; XIV ptk sissejuhatus; § 160
- seaduslikkuse järelevalve – § 151 p 10
- teenistuslik – § 86 p-d 9–10; § 160
- õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle – XII ptk sissejuhatus; § 139; § 142; XIV ptk sissejuhatus p 6

K

kaalutusõigus – § 11 p 8; § 25 p-d 4, 20; § 45 p-d 38–39 (suvamäär); § 86 p 4; XIV ptk sissejuhatus p-d 3, 5–8; § 154 p-d 3–4, 6, 9, 11–13, 15; § 156 p-d 1, 4; § 157 p 1; § 159 p-d 1, 3; § 160 p-d 1–3, 6

kaasallkiri (kontrasignatuur) – § 96; § 109 p-d 5–6

kahju – § 17 p 14; § 23 p 16; § 25 p 8; § 53 p-d 4, 9, 13–23

- hüvitamine – § 17 p 14; § 20; § 21; § 23 p-d 16, 42; § 25; § 43 p-d 27, 30; § 45; § 53 p-d 4, 13–23; XIV ptk sissejuhatus p 6
- keskkonnakahju – § 25 p 14; § 53 p 4, p-d 9, 13–23
- materiaalne – § 17 p 14; § 25 p-d 9–10; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p 8
- moraalne – § 17 p 14; § 25 p 13, § 43 p 27

kahtluse korral kahtlustatava (süüdistatava) kasuks otsustamise kohustus – *vt in dubio pro reo*

kaitseklausel – vt põhiseaduse täiendamise seadus

Kaitseliit – § 126 p 6

kaitsepõhiõigus – § 13 p-d 5–23; § 22 p 11

kaitseväge juhataja – § 74 p 12; § 78 p-d 28–29; § 104; X ptk sissejuhatus; § 127; PSRS § 6

kaitsevæeteenistus – § 29; § 40 p 8; § 63 p-d 17–18; X ptk sissejuhatus; § 124; § 125

kaitseväge ülemjuhataja – § 74 p 12; § 78 p-d 28–29; X ptk sissejuhatus; § 127; § 128; PSRS § 6

kaitsevægi – § 40 p 8; § 43 p 20; § 57 p 5; § 58 p 2; § 60 p 64; § 65 p-d 3, 26; § 121 p 16; X ptk sissejuhatus; § 124 p-d 12, 17; § 125 p-d 1, 6; § 126 p-d 1, 3–5; § 127; § 128

kaitse välisriikides – § 13 p 32

kaitseõigus – § 21; § 22 p 1; § 43 p 21

kandideerimisõigus – vt valimisõigus

karistusjärgne kinnipidamine – vt preventiivne kinnipidamine

karistusseadus

- analoogia keeld – § 23 p 6
- kergendava seaduse tagasiulatuv jõud – § 23 p-d 15–20
- määratletuspõhimõte – § 23 p-d 1, 4, 5
- tagasiulatuva jõu keeld – § 23 p-d 7–12

kassatsioon – vt kohus – edasikaebõigus

kassatsioonimenetlus – § 24 p-d 15, 23–24, 42–44; § 149

keel – § 6

- ametlik keel – § 6 p-d 2–4
- asjaajamisekeel – § 6 p-d 2–4; § 51 p 5; § 52; § 60 p 67
- eesti keel – § 6; § 8 p 21; § 29 p 9; § 36 p 8; § 37 p-d 37–39, 43–44; § 49 p 16; § 51; § 52; § 60 p-d 66–68; § 134 p 2

- eesti keele erikujud – § 6 p 4
- eesti keele murded – § 6 p 4
- eesti kirjakeel – § 6 p 4
- eesti viipekeel – § 6 p 4
- riigikeel – § 6 p 4; § 49 p 16; § 51 p 10; § 52 p 1; § 60 p 67
- viibeldud eesti keel – § 6 p 4
- võõrkeel – § 6 p-d 3–4; § 51 p-d 9–10; § 52
- vähemusrahvuse keel – § 49 p-d 2, 4, 7, 9; § 51 p-d 3–4, 6–8; § 52 p-d 6–11
- väliseestlaste keel – § 6 p 4

kehaline puutumatus – § 10 p 14

keskkond – § 5 p-d 3–7; § 25 p 14; § 28 p 5; § 34 p 12; § 53;

XIV ptk sissejuhatuse p-d 6, 8; § 155 p 2; § 159 p 1

– tehiskeskkond § 5 p 3

keskkonnaalane põhiõigus – § 5 p 7; § 53 p-d 24–27

kestev võimetus ülesandeid täita – § 83 p-d 1, 3, 6; § 131 p 9

kinnipeetav – § 18 p-d 15–26, 43

kinnipeetu – § 18 p-d 28–30

kinnipidamine – § 18 p-d 4, 15, 22, 27, 32; § 20; § 21; § 25 p 23; § 34 p 14

– preventiivne – § 20

kinnipidamiskoht – § 18 p 14

kliiniline uuring – § 18 p-d 46–47

koalitsioon – vt Riigikogu – koalitsioon

kodakondsus – § 1 p 12; § 2 p 5; § 8; § 9 p-d 11–14; § 12; § 13; § 34 p-d 5, 9; § 36;

§ 50 p 2; III ptk sissejuhatus; § 57 p-d 7, 11; § 60 p 68; § 64 p 17; § 79 p 5; § 156 p 6

– ekslikult kodanikuna määratlemine – § 8 p-d 28–32

– kaotamine – § 8; § 57 p 11; § 64 p 17

– omandamine – § 8 p 5

– optandid – § 8 p 19

– taastamine – § 8 p-d 37, 42

– õigus kodakondsusele – § 8

– äravõtmine – § 8 p-d 35–36

kodakondsuseta isik – § 8; § 9; § 13; § 26 p 26; § 28; § 29; § 30; § 33 p 7;

§ 37 p-d 10, 15; § 44 p 7; § 55; § 156 p 6

kodu

– advokaadi- ja notaribüroo läbiotsimine – § 33; § 43 p 21

– jälgimis- ja salvestusseadmete paigaldamine – § 33; § 43 p 17

– kodu puutumatus – § 26; § 33; § 43 p-d 11, 17–18

– kodu puutumatus riive haldusmenetluses – § 33

– kodu puutumatus riive kriminaalmenetluses – § 33; § 43 p 15

– läbiotsimine – § 33; § 43 p 15

– maksuhalduri õigused – § 33

– mõiste – § 33

– politsei õigused – § 33

– varjatud sisenemine – § 33; § 43 p 17

– õigus kodu puutumatussele – § 33

kogunemisvabadus – § 1 p 15; § 47; § 48 p-d 2, 6; § 124 p 14; § 129 p 4;
§ 130 p-d 1, 4

kohalik kogukond – XIV ptk sissejuhatus p 3; § 154 p-d 3, 6, 8, 15; § 156 p-d 2, 4, 6;
§ 158 p-d 4, 6; § 160 p 2

kohalik omavalitsus – § 1 p 2; § 2 p-d 4, 6–7; § 14; § 28; § 30; § 37; § 42; § 44;
§ 46 p-d 6, 8, 10; § 51; § 52; § 59 p 5; § 63 p 63; § 86 p 9; § 99 p 9;
XIV ptk sissejuhatus; § 154; § 155; § 156; § 157; § 158; § 159; § 160
– finantseerimine – XIV ptk sissejuhatus p-d 5–6; § 154 p-d 3, 5, 8, 11–12, 14, 16;
§ 157 p-d 1–3; § 158 p 4; § 159 p 4
– korraldus – § 2 p-d 4, 6; XIV ptk sissejuhatus p-d 2, 5–6, 8;
§ 154 p-d 1, 3–4, 7, 9, 11–13, 15; § 155; § 156 p-d 1, 4; § 160 p-d 1–3
– mõiste – XIV ptk sissejuhatus p 4
– põhiseaduslik tagatis – § 25 p 34; XIV ptk sissejuhatus p-d 5–8; § 154; § 155; § 157;
§ 158; § 159; § 160
– tegutsemise iseseisvus (autonoomia) – § 2 p-d 4, 6; § 14 p-d 12–13, 28;
XIV ptk sissejuhatus p-d 3, 5–8; § 154 p-d 1, 3–4, 6, 9, 11–13, 15; § 156 p-d 1, 4;
§ 157 p 1; § 158 p 4; § 159 p-d 1, 3; § 160 p-d 1–3, 6
– universaalpädevus – § 65 p 27; § 154 p-d 1–2, 4–5
– õigusaktid – § 14 p-d 12, 28; § 15 p-d 25, 98; § 59 p 5; § 142; § 143; § 152;
§ 154 p-d 2–6, 15; § 156 p-d 1, 7; § 157 p-d 1–4; § 159 p-d 1, 4; § 160 p-d 2, 5

kohalikud koormised – vt koormis

kohalikud maksud – vt maks

kohalikud valimisliidud – § 156 p-d 2, 4, 7

kohaliku elu küsimused – § 14 p-d 12, 28; XIV ptk sissejuhatus p-d 3–6;
§ 154 p-d 1–8, 10–11, 16; § 155 p 5; § 156 p-d 3–6; § 157 p-d 3–4; § 158 p 3;
§ 159 p-d 1, 7; § 160 p-d 1–3

kohaliku omavalitsuse volikogu – § 63 p-d 11–12; § 64 p 8;
XIV ptk sissejuhatus p-d 4, 6; § 154 p-d 3, 6, 8–10, 15; § 155 p-d 2, 5; § 156; § 157;
§ 158 p 3; § 159 p-d 3–6, 9; § 160 p-d 1–2, 5
– volikogu liige – § 44 p 8; § 63 p-d 11–12; § 64 p 8; § 154 p 3; § 156 p-d 1, 3–7
– volikogu valimised – § 48 p-d 5, 14–15; § 64 p 8; § 104; § 125 p 9; § 131;
XIV ptk sissejuhatus p 4; § 154 p-d 3, 8–10, 15; § 155 p 5; § 156; § 160 p 2;
PSRS § 6

kohaliku omavalitsuse üksus – § 2 p-d 4, 6–7; § 14 p-d 12–13, 28;
XIV ptk sissejuhatus p-d 1, 3–6, 8; § 154; § 155; § 156; § 157; § 158; § 159; § 160
– eelarve – XIV ptk sissejuhatus p 5; § 154 p-d 7, 11–13; § 157 p-d 1–2;
§ 159, p-d 4, 9
– jagunemine – § 156 p 5; § 158 p 2
– liidud – § 154 p 14; § 159 p-d 1–3, 6–8
– moodustamine ja kaotamine – XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p-d 9–10;
§ 155 p-d 1–3, 5; § 156 p 4; § 158 p-d 2, 8–9
– piiride muutmine – § 155 p 5; § 158 p-d 1–6
– ühinemine – XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p-d 9–10, 16; § 155 p-d 1–2, 5;
§ 156 p 5; § 158 p-d 2, 4, 8–9

– ühisamet – § 154 p 3; § 159 p 4

– ühisasutused – § 159 p 4

kohtualluvus – vt kohus

kohtuasi – vt kohus

kohtuistungi avalikkus – § 24 p-d 19–35

kohtumenetlus – vt kohus

kohtumenetluslikud põhiõigused – § 22

kohtunik – § 24; § 25 p 45; § 29 p 9; XIII ptk sissejuhatus; § 146 p-d 17–19; § 147; § 150

– ameti eluaegsus – § 147 p-d 6–11

– ametikitsendused – § 147 p-d 22, 38–43

– ametipalk – § 147 p 36

– ametisse nimetamine – § 78 p 38; § 90 p 6; § 147 p-d 6–7; § 150; PSRS § 6

– ametist tagandamine – § 147 p-d 26–32

– ametist vabastamine – § 147 p-d 12–25

– distsiplinaarvastutus – § 139 p 36; § 147 p 30

– erapooletus – § 24 p-d 3, 10; § 146 p-d 20–31; § 147 p 33 jj

– immuniteet – § 153

– kriminaalvastutusele võtmine – § 147 p-d 26–27; § 153

– rahvakohtunik – § 146 p 22; § 147 p 5; § 149

– sotsiaaltagatised – § 147 p-d 34–37

– sõltumatus – § 14 p-d 50–51; § 25 p 43; § 146 p-d 20–31; § 147 p-d 33–37

– teenistusvanus – § 147 p-d 8–10

– üleviimine – § 147 p 34

kohtunikuabi – § 146 p 17

kohtusüsteem – § 2 p 5; § 24 p-d 1, 36; § 148

kohtutäitur – § 3; § 146 p 9

kohtuvõim – vt riigivõim

kohus – XIII ptk sissejuhatus; § 146

– edasikaebeõigus – § 24 p-d 14, 36 jj

– enda kohtuasja arutamise juures oleku õigus – § 24

– erikohus – § 148

– esimese astme kohus – § 24 p-d 7–8, 15, 18, 37, 40–41; § 149 p-d 3–8

– halduskohus – § 15 p-d 72–73, 83; § 24 p-d 35, 45; § 148; § 149 p 5; PSRS § 6 p 1

– kohtualluvus – § 24; § 149 p 7

– kohtuasi – § 15; § 22 p-d 6–8, 18; § 24

– kohtuasja arutamise avalikkus – § 24 p-d 19–22

– kohtuotsuse kuulutamise avalikkus – § 24 p-d 32–35

– kohtuistung – § 21; § 22 p-d 17, 19, 54; § 24

– kohtumaja – § 148

– kohtumenetlus – § 14 p-d 10, 26, 30, 32–33, 42, 50–52; § 15; § 21;

§ 22 p-d 1, 4, 6, 15, 16, 18, 19, 22, 39, 42, 54; § 23; § 24; § 34 p 9; § 35 p 3

– kohtuotsus – § 15 p-d 58–61, 86, 88–90, 98; § 20; § 22; § 23; § 24; § 35; § 45 p 17;

§ 57 p 12; § 82 p 2; § 85 p 2; § 90 p 13; § 92 p 10; § 101

– kohtusse pöördumise õigus – § 14 p-d 26, 30–32, 40, 42; § 15; § 25 p 1; § 60 p 99;

§ 69 p 9; § 146 p 31

- kärbitud kohtumenetlus – § 22 p 53
- maa- ja linnakohus – § 148; § 149 p 5
- põhiseaduslikkuse järelevalve kohus – § 149 p-d 17–34; § 150 p-d 2, 20; § 152
- pädev – § 20
- Riigikohus – vt Riigikohus
- ringkonnakohus – § 82 p 2
- sõltumatus – § 20; § 25 p 43; § 146 p-d 20–31
- teise astme kohus (apellatsioonikohus) – § 24 p 23; § 149 p-d 9–11
- vahekohus – § 24 p 1; § 146 p-d 1, 15
- kollektiivlepingud** – § 29 p-d 33, 34
- kollektiivne pöördumine** – § 105 p 6
- kolmas akt** – vt põhiseadus
- kolmikmõju** – vt põhiõiguste kolmikmõju
- konstitutsionaalne (konstitutsiooniline) seadus** – VII ptk sissejuhatus; § 104; § 110; § 112 p 2; § 113 p 4; § 117 p 1; § 120 p 3; § 123 p 7; § 137 p 1
- konstitutsioonikohus** – vt Riigikohus
- kontinuiteet (õiguslik järjepidevus)** – § 122 p 7
- koolid** –
 - erakoolid – § 37 p-d 20, 25–26, 30, 33–34, 36; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p 15
 - huvikoolid – § 154 p 6
 - koolikohustus – § 37 p 15
 - põhikoolid – § 154 p 6; § 159 p 4
 - üldhariduskoolid – § 14 p 25; § 37 p-d 15, 20; § 154 p-d 7, 15; § 159 p 4
 - ülikoolid – § 9 p 27; § 14 p-d 12–13, 25; § 37 p-d 8–9; § 38
- koormis** – § 113; § 124 p 1; § 128 p 9; § 130 p 1; § 157 p 4
 - kohalikud koormised – § 113 p-d 1–3, 9; § 157 p 4
- kooselu** – § 14 p-d 24, 33; § 22 p 43; § 27 p-d 12–13
- koosolek** – vt kogunemine
- kriisiklausel** – vt kaitseklausel
- kriminaalmenetlus** – § 25 p-d 23, 46
 - kriminaalmenetlust välistavad asjaolud – § 23 p 43
- kriminaalvastutusele võtmine** – § 67 p 10; § 85; § 104; § 139
 - kohtunik – § 147 p-d 26–27; § 153
 - Riigikogu liige – § 64 p 11; § 76 p-d 13–14; § 139 p 32
 - riigikontrolör – § 139 p 32
 - Vabariigi President – § 65 p 3; § 85; § 139 p 32
 - Vabariigi Valitsuse liige – § 65 p 3; § 101 p 3; § 139 p 32
 - õiguskantsler – § 78 p-d 53–54; § 145
- kunstivabadus** – § 38
- kuriteo toimepanemise ajal kehtinud ja täpselt määratletud karistusseadus** –
vt *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta, praevia*
- kutseõpe** – § 29 p 15
- kvoorum** – vt Riigikogu – otsustusvõimelisus
- kõlblus** – § 24; § 26; § 33; § 38 p 31; § 40 p 6; § 45; § 47 p 14

kõrgeim riigivõim – vt suveräänsus

käeraud – § 18 p-d 10, 28, 40

L

laen – § 106 p 6; § 112 p 5; § 115 p-d 10, 13; § 116 p-d 7, 8; § 121 p-d 3, 15

laps

- lapse ja vanemate suhted – § 26 p 18
- lapse töötamine – § 29 p 9
- laps kui põhiõiguste kandja – § 9 p-d 3–8

legaalsuse põhimõte – vt õigusriik

legitimatsioon – vt demokraatia

lepinguvabadus – § 19

liikumisvabadus – § 18 p-d 34–35; § 34; § 35 p-d 2, 4–5; § 36 p-d 2, 9;

X ptk sissejuhatus p 5; § 124 p 14; § 129 p 4; § 130

linnakohus – vt kohus

lipp – vt riigi sümbolid

lisaeelarve – § 92 p 13; § 115; § 116 p-d 2, 4; § 117 p-d 1, 3; § 128 p-d 9–10; § 157 p 1;

vt ka riigieelarve

litsentseerimine – § 45 p 21

looduskeskkond – vt keskkond

loodusvarad ja loodusressursid – § 5 p-d 2–6; § 53 p-d 10, 23, 27

– säästlik kasutamine – § 5 p 5; § 53 p 6 jj

loodusõnnetus – § 34 p 11; § 35 p 5; § 36 p 9

loovutamine – vt väljaandmine

lõiv – vt riigilõiv

läbiotsimine – § 18 p 25; § 26 p 22, vt kodu puutumatus, läbiotsimine

lähenemiskeeld – § 34 p 9

läänimine – § 3

M

maakohus – vt kohus

maakond – § 154 p-d 6, 14; § 155 p 1; § 158 p-d 1, 3; § 159 p 6

Maanõukogu (ka Ajutine Maanõukogu) – IV ptk sissejuhatus; VI ptk sissejuhatus;

XI ptk sissejuhatus

maavalitsus – § 86 p 9; § 160 p 5

Maavalitsus (Eesti Maavalitsus) – VI ptk sissejuhatus

maine (reputatsioon) – § 17 p-d 4, 6, 10; § 45 p-d 22–23

majanduskontroll – § 132 p-d 1–5, 7, 10; § 160 p 6

maks

- kohalik maks – § 59 p 5; § 154 p 11; § 157 p-d 2–3
- riiklik maks – § 113 p-d 1–7; § 130 p 4; § 154 p 11; § 157 p 2

mandaat – § 62 p-d 4–5; § 156 p 4

- imperatiivne – § 62 p-d 4–5
- mandaadiga ühitamatuse põhimõte – § 63 p 4; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 156 p-d 3–4

– vaba mandaat – § 10 p 37; § 62 p-d 1–4, 6–10; § 63 p-d 4, 14; § 64 p 15; § 71 p 14; § 156 p-d 1, 4

meditsiiniuasutus – § 16 p-d 10, 12; § 154 p 6

meditsiiniline konfidentsiaalsus – § 18 p-d 29, 31

ministeerium – § 86 p-d 4, 9, 13; § 88; § 89 p 13; § 90 p-d 1, 5; § 93; § 94; § 95; § 114 p 2; § 117 p 2; § 154 p-d 14, 16; § 155 p 5; § 159 p-d 6–7; § 160 p-d 4–5

minister – § 59 p 5; § 63 p 16; § 64 p 3; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 160 p 5

– ametisse nimetamine, ametisse astumine ja ametist vabastamine – § 78 p 31; § 90 p 14; § 93

– asendamine – § 93; § 94; § 101 p 3

– portfelliita minister – § 88; § 94

– pädevus – § 87 p 3; § 93; § 94; § 95; § 154 p-d 14, 16; § 157 p 1; § 159 p 6; § 160 p-d 4–5

– teine minister – § 94

mittetulundusühing – § 9 p 21; § 40 p-d 10, 12; § 48; § 159 p-d 3, 5–6; § 160 p 6

mittevalitavus – vt ineligibiliteet

mobilisatsioon – § 54 p-d 7, 9–10; § 65 p 26; § 78 p-d 45–46; § 106 p 1;

X ptk sissejuhatus; § 124 p 9; § 128; § 154 p 7

mootorsõiduki juhtimisõigus – § 16 p 10; § 34 p-d 2, 9

muu riigielu küsimus – § 65 p 29; § 105 p-d 9, 12, 14, 16

mõistlik aeg – § 21; § 160 p 6

– mõistlik menetlusaeg – § 16 p 13; § 25 p 29; § 156 p 7; § 160 p 5

mõttevabadus – § 40 p-d 1–5; § 124 p 4

märgukiri – § 14 p 25; § 44 p-d 2, 27; § 46 p-d 3, 5–7; § 142 p 6

määratlemata õigusemõiste – § 3; § 13 p 43; § 23 p 5; § 43 p 29

määrus – § 3; § 9 p 15; § 10 p-d 44–45, 50, 55; § 14 p-d 28, 34; § 15 p-d 67, 87; § 59 p 5;

§ 112 p 6; § 152; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p-d 2–6, 9–10, 14; § 155 p-d 2, 5;

§ 156 p 1; § 157 p-d 1–4; § 159 p-d 1, 4; § 160 p-d 1–2, 5

N

naiste suguelundite moonutamine – § 18 p 40

naistevastase vägivald ja perevägivald ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu

konventsioon ehk Istanbuli konventsioon – § 18 p-d 38, 40

nakkushaigus – § 20; § 29 p 14; § 34 p 11; § 35 p 5; § 36 p 9; § 47 p 13; § 87 p 3

naturalisatsioon – vt kodakondsus

ne bis in idem-põhimõte – § 23 p-d 23–43

– mitmekordse menetlemise keeld – § 23 p-d 34–35, 43

– teo mõiste – § 23 p-d 2, 32–35

negatiivne kohustus – § 18 p-d 7, 13

nemo tenetur se ipsum accusare – § 22 p 36 jj

neutraalsuse ja erapooletuse printsiip – § 40 p-d 11–13

nimi – § 26 p 7

normikontroll – vt põhiseaduslikkuse järelevalve

normiloov funktsioon – § 59 p-d 5–6

nulla poena sine lege-põhimõte – § 23 p 1

O**ohjeldamine** – § 18 p-d 4, 35–37**ohjeldusmeede** – § 18 p-d 16, 21, 28, 34–37**olulisuse põhimõte** – vt parlamendireservatsioon**omand** – § 32

- asi (kehaline ese) – § 32
- intellektuaalne omand – § 32; § 45
- kaitse – § 34 p 9
- kasutamine – § 25 p 27
- kitsendused – § 3; § 32; § 157 p 4
- omandamisõigus – § 32
- omandireform – § 25 p 18; § 32
- puutumatus – § 25 p 21; § 32

omandamine – § 32; § 37 p-d 7, 9**omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine** – § 32

- sisuline (majanduslik) – § 32
- vormiline (formaalne) – § 32

omandiõigus – § 14 p 24; § 25 p-d 21, 27, 49–51; § 32; XIV ptk sissejuhatuse p 6**omavoli** – § 11; § 13 p 15; XIV ptk sissejuhatuse p-d 5–6; § 154 p 9**ombudsman** – vt õiguskantsler**opositsioon** – vt Riigikogu**P*****pacta sunt servanda* (lepingute täitmise kohustuslikkus)** – § 3 p 9; § 121 p 10;

§ 123 p-d 6, 8; § 146 p 37

parlamendireservatsioon (olulisuse põhimõte) – § 3; § 11 p 26; § 12;

§ 14 p-d 17, 27, 35; XIV ptk sissejuhatuse p 6; § 157 p-d 2–3

parlament – § 14 p-d 8, 49; § 60 p-d 3, 20; § 61 p-d 4, 7; § 69 p 11; § 72 p-d 4, 10;

§ 74 p 5; § 86 p 5; § 92 p 8; § 97 p 3; § 120 p 4; § 156 p-d 1, 4

parlamentaarne kontroll – vt demokraatia**parlamentarism** – VI ptk sissejuhatuse; § 59 p-d 11, 12; § 86 p 5**pealinn** – § 7 p 4; § 155 p 2**peaminister** – § 59 p 12; § 93

- eriõigused – § 93
- peaministri asendamine – § 93
- peaministrikandidaat – § 65 p 7; § 78 p 30; § 86 p-d 2, 7; § 89 p-d 4, 6 jj; § 90 p 3; § 97 p 4
- peaministrit asendav minister – § 93; § 98 p 6
- umbusalduse avaldamine – § 60 p 85; § 65 p 7
- volitused – § 93

perekond – § 10 p 30; § 26; § 27; § 29 p 1; § 32; § 154 p 7

- lasterikkad pered – § 28 p 42
- riigipea perekond – § 82 p 6

perekonnaelu – § 26; § 43 p-d 5, 10, 13; § 130 p 2

- piirilepingud** (Eesti-Vene 2005. a) – § 122 p 7
- planeering** – § 32; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p 8; § 155 p 1; § 156 p 1; § 160 p 5
- poliitiline reklaam** – § 44 p 18
- politsei** – § 18 p-d 7, 13–14, 27–30, 32, 40–41, 43–44
- polügraaf** – vt valedetektor
- positiivne kohustus** – § 13 p-d 5–6; § 16 p-d 7, 10, 30; § 17 p 5; § 18 p-d 7, 13; § 45 p 8
- pressivabadus** – vt ajakirjandusvabadus
- printsiibid** – vt põhiseaduse (põhi)printsiibid
- privaatautonomia** – § 14 p-d 16, 24; § 19
- privaatsus** – § 18 p 33
- prokuratuur** – § 151 p-d 9–10
- proportsionaalsus** – PSTS § 1 p 23
- mõõdukus – § 11 p-d 31–32, 51–56
 - proportsionaalsus (kitsamas tähenduses) – vt mõõdukus
 - põhimõte – II ptk sissejuhatus; § 9 p-d 5, 13; § 10 p-d 10, 15, 41, 62; § 11 p-d 1–2, 5, 29–57; § 13 p 12; § 17 p 14; § 23 p-d 17, 39; § 43 p 27; XIV ptk sissejuhatus p-d 6, 8; § 154 p-d 7, 9, 11; § 156 p-d 2–3, 6; § 158 p 3; § 159 p 2; § 160 p-d 3–5
 - põhiõiguste piiramine – § 3; II ptk sissejuhatus; § 11; § 25 p-d 21, 42; § 28; § 45; § 57 p 4; § 63 p 6; § 128 p 2; § 156 p-d 3, 6
 - sobivus – § 11 p-d 31–32, 36–46
 - vajalikkus – § 11 p-d 31–32, 47–50
 - valimiste proportsionaalsus – vt valimised
- pühhiaatiline ravi** – § 16 p 11; § 18 p-d 35–37; § 20
- pühholoogiline väärkohtlemine** – § 18 p-d 4, 6, 28
- püühikahäire** – § 18 p-d 33, 35–37
- puudus** – § 28
- abivajadus – § 18 p-d 33–34; § 28; § 154 p 6
 - toimetulekuraskus – § 28
- puuetega inimeste kaitse** – § 18 p-d 33–36; § 28 p 42; XII ptk sissejuhatus p-d 8, 10; § 139 p 44
- põhikohustus** – § 25 p 58; § 27 p-d 4, 31–33, 37, 43–44; § 53 p 1; § 54 p 1; § 55
- põhiseadus**
- aluspõhimõtete austamine – PSTS § 1 p-d 1–2; alaptk Põhiseaduse aluspõhimõtete austamine kui Euroopa Liitu kuulumise tingimus; PSTS § 2 p-d 1, 16, 35
 - aluspõhimõtted – preambul; § 10; PSTS § 1 p-d 1–2; alaptk Põhiseaduse aluspõhimõtete õiguslik tähendus; alaptk Põhiseaduse aluspõhimõtete sisustamine; PSTS § 2 p-d 30, 84, 91
 - juriidilise ekspertiisi komisjon – § 65 p 7; PSTS sissejuhatus p-d 1–3
 - kolmas akt – PSTS sissejuhatus p 14
 - mõte – § 10 p 6; § 60 p-d 63, 68; § 62 p 14; § 64 p 7; § 78 p-d 34–35; § 89 p 14; § 92 p 11; § 96; § 121 p 13; § 127 p 2; XIV ptk sissejuhatus p 5; § 154 p 4; § 155 p 1; § 156 p 6; § 157 p-d 1, 4; § 158 p 2; § 159 p 3
 - põhiseaduse ülimuslikkus – § 1 p 3; § 3; § 123 p-d 10–13

- sätete toime peatumine – PSTS § 2 p 44
- täiendamine – vt põhiseaduse täiendamise seadus

põhiseaduse muutmine – I ptk üldsätted; § 78 p-d 28–31; § 156 p-d 5–6;

XV ptk sissejuhatus; §-d 161–168; PSTS sissejuhatus p-d 8, 13–14; PSTS § 1 p 30; PSTS § 3

- rahvahääletusega – vt rahvahääletus
- Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt – § 162 p 3; § 163 p-d 1–2, 4, 6; § 165
- Riigikogu poolt kiireloomulisena – § 162 p 3; § 163 p 7; § 166

põhiseaduse (põhi)printsüübid – preambul; I ptk üldsätted; § 1 p-d 15–16; § 10

- demokraatia – vt demokraatia
- inimväärikus – vt inimväärikus
- printsüüpide tähendus – I ptk üldsätted
- põhiõiguste ja -vabaduste austamine – II ptk sissejuhatus; PSTS § 1 p 23
- rahvasuveräänsus – vt suveräänsus
- rahvusriik – § 1 p-d 1, 10
- riigisuveräänsus – vt suveräänsus
- seaduslikkus – vt õigusriik
- sotsiaalriiklus – I ptk üldsätted; § 10 p-d 11, 22–30; § 11 p 57; § 28 p-d 12–13; § 113 p 7; PSTS § 1 p 23
- unitaarriiklus – § 2 p-d 4–5; XIV ptk sissejuhatus p-d 3, 6; § 156 p 4; § 160 p-d 1, 6
- vabadus – vt vabadus
- vabariiklik valitsemisvorm – I ptk üldsätted
- võimude lahusus ja tasakaalustatus – I ptk üldsätted; § 4; § 10 p-d 41, 44–45; § 14 p-d 47–52; XIV ptk sissejuhatus p-d 3, 5; § 156 p 4
- võrdsus – § 10 p-d 14, 18, 22, 41; § 11 p 4; § 12
- õiglus – vt õiglus
- õigusriik – vt õigusriik

põhiseaduse täiendamise seadus (PSTS)

- kaitseklausel – PSTS sissejuhatus p 17; PSTS § 1 p 1; Põhiseaduse kaitseklausli saamislugu; PSTS § 2 p 31
- rahvahääletus – PSTS sissejuhatus p-d 9–12
- õigusjõud – PSTS sissejuhatus p 14

põhiseaduslik institutsioon – § 4; § 117 p-d 2, 4–5; XII ptk sissejuhatus;

XIV ptk sissejuhatus p-d 1, 4; § 154 p 11; § 156 p 1

põhiseaduslik kord – § 48 p-d 18–20; § 54 p-d 2–4

põhiseaduslikkuse järelevalve – II ptk sissejuhatus; § 70 p 7; § 73 p 5; § 78 p 6;

XII ptk sissejuhatus; § 139; § 143; § 149 p-d 17–33; XIV ptk sissejuhatus p-d 6, 8, 15; § 160 p 4

- abstraktne normikontroll – § 78 p-d 11, 19–21; § 107 p 22; § 139 p 3; § 149 p 22; XIV ptk sissejuhatus p 6
- eelkontroll – § 78 p-d 11, 19–21; § 107 p 22; § 109 p 6; § 141 p 5 jj; § 149 p 22
- erakonna tegevuse lõpetamine – § 48 p 19; § 146 p 4; § 149
- individuaalne põhiseaduslik kaebus – § 149 p 34
- järelkontroll – § 149; § 160 p-d 5–6

- konkreetne normikontroll – § 149 p 22
- normikontroll – § 149 p 22; § 152
- seaduse või muu õigusakti kehtetuks tunnistamine – § 15 p 102; § 113 p 8; § 123 p 8; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 152; § 154 p 5; § 156 p-d 6–7; § 160 p 5

põhivabadus – vt vabaduspõhiõigus

põhiõigus

- adressaat – § 14 p-d 7–18; § 38 p 11; XIV ptk sissejuhatus p 6
- isikuline kaitseala – II ptk sissejuhatus; § 9
- kandja – II ptk sissejuhatus; § 9; § 13; § 14 p 13; § 38 p 11
- kolmikmõju – § 3; § 13 p 6; § 14 p-d 24, 41; § 19; § 45 p 9
- loobumine – § 9 p-d 26–33
- olemus – II ptk sissejuhatus
- olemuse moonutamise keeld – § 11 p 57
- piiriklausel – vt seadusereservatsioon
- põhiõigusealisus – § 9
- põhiõigusvõime – § 9; § 17 p 6; § 38 p-d 9, 18; XIV ptk sissejuhatus p 6
- riive (kitsendus, sekkumine) – § 3; II ptk sissejuhatus; § 11 p-d 1, 3; § 25 p-d 35–36
- tagamine – § 13; § 14 p-d 17, 19

põhiõigus heale haldusele – vt põhiõigus korraldusele ja menetlusele

põhiõigus korraldusele ja menetlusele

- isiku kohtlemine subjektina – § 10 p 16; § 14 p-d 1, 32, 34
- mõiste – § 14 p 19
- riikliku tahte kujunemisega seotud õigused – § 14 p 23
- riive põhiseaduspärasus – § 14 p 31
- õigus eraõiguslikele pädevustele – § 14 p 24
- õigus heale haldusele – § 14 p-d 34–36; § 139 p 24
- õigus korraldusele (kitsamas tähenduses) – § 14 p 25
- õigus menetlusele kohtu ja halduse valdkonnas – § 14 p-d 26–37

põhiõiguste piiramine – vt proportsionaalsus

põhjendamiskohustus – § 46 p-d 3–4, 7; § 78 p-d 39, 52

põhjendatud kahtlus – § 20; § 21

pärimisõigus – § 14 p 24; § 32

- perekonna pärimisjärgluse põhimõte – § 32

põnaalne mateeria – § 23 p 39

püsielanik – § 51 p 3; § 52; § 156 p-d 1, 5; vt ka elukoht

R

raha – VIII ptk sissejuhatus; § 111; XIV ptk sissejuhatus p-d 5–6;

- § 154 p-d 3, 5, 7–8, 11–16; § 155 p 5; § 156 p 1; § 157; § 159 p-d 3–4; vt ka euro
- emiteerimise ainuõigus – § 111; PSTS § 2 p 44

rahvaalgatus – III ptk sissejuhatus; § 103 p 4; § 156 p 1; XV ptk sissejuhatus; § 161 p 4;

PSRS § 8 p 2

rahva enesemääramisõigus – preambuli p-d 2–3, 6–7; § 1 p-d 10–12

- rahvahääletus** – I ptk üldsätted; § 1 p-d 10, 13; § 3 p 14; § 8 p 3; § 14 p 23;
III ptk sissejuhatus; § 56 p-d 1, 7–11; § 57 p-d 4–6, 12 jj; § 58 p-d 1, 5; § 59 p 5;
§ 60 p 84; § 65 p-d 10–12; § 78 p 17; § 103 p 4; § 104; § 105; § 113 p 4; § 115 p 1;
§ 116 p 7; § 117 p 1; § 121 p 5; § 122 p 1; § 123 p 11; § 131 p 4; § 139 p 17;
§ 158 p 6; § 162; § 163 p-d 2–5; § 164; PSRS § 1 p-d 1–2; PSRS § 5; PSRS § 8;
PSRS § 9
- rahvaküsitlus** – § 105 p 5; § 158 p-d 6–7
- rahvas** – preambuli p-d 1–2, 7–8, 14, 16, 17; I ptk üldsätted; § 1; § 7 p 4; § 10 p 32;
III ptk sissejuhatus; § 56; § 57; § 58 p-d 1–3; § 59 p-d 1, 5; § 65 p 21; § 72 p 4;
XIV ptk sissejuhatus p 1; § 156 p 4, p 6; PSRS § 1 p 1; PSRS § 5
- rahvastikuregister** – § 34 p 4
- Rahvuskogu** – IV ptk sissejuhatus
- rahvuskultuur** – § 38 p 33; § 50
- rahvuskooluvus** – § 37 p-d 15, 44; § 49
- rahvuslik identiteet** – § 49
- rahvuslik rikkus** – § 5 p-d 4–5
- rahvuslipp** – § 7 p-d 2–3
- rahvusriik** – vt põhiseaduse (põhi)printsiibid
- Rahvusvaheline Kriminaalkohus** – § 36 p 5
- rahvusvaheline kriminaalõigus** – § 23 p 2
- rahvusvaheline organisatsioon** – § 1 p-d 4–9; § 28 p 15; § 39 p-d 1–2, 6; § 63 p 14;
§ 120 p 1; § 159 p-d 7–8
- rahvusvaheline suhtlemine** – vt välissuhtlemine
- rahvusvaheline õigus**
- *ius cogens* – § 3 p 9
 - rahvusvaheline avalik õigus – § 121 p 3
 - rahvusvaheline eraõigus – § 121 p 3
 - rahvusvaheline tavaõigus – § 3 p-d 9–11, 13
 - rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid – § 3 p-d 8–13
 - rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted – § 3 p-d 8–13
 - rahvusvaheliste lepingute õigus – § 3 p-d 11, 13
 - subjektid – § 120; § 159 p 5
 - ülimuslikkus – § 3 p 13; § 123 p 3 jj
- rahvusvärvid** – § 7 p 2
- raseduse katkestamine** – § 9 p 12; § 16 p 26; § 18 p 40
- religioon** – § 12; § 29 p 8; § 40 p-d 12, 23; § 41 p 1; § 49 p-d 2, 7–8; § 50 p 2
- riigiamet** – § 63 p 7 jj; § 156 p 4
- riigieelarve** – § 59 p-d 4, 12; § 60 p 84; § 65 p-d 5, 16; §-d 115–119; vt ka lisaeelarve
- eelnõu – § 87 p 2; § 92 p 13; § 98 p 3; § 115 p-d 1, 9, 12; § 116 p 2; § 117 p-d 1–3;
§ 118 p 3
 - jõustumine – § 118 p 1
 - kohaliku omavalitsuse finantseerimine – XIV ptk sissejuhatus p 6;
§ 154 p-d 7–8, 11, 14–16; § 155 p 5; § 157 p 1; § 160 p 6
 - koostamine – § 132 p 9

- muutmine – § 110; § 115 p 14; § 116 p-d 2–5
- riigieelarve kontrolli komisjon – vt Riigikogu – erikomisjonid
- tasakaal – § 92 p 13
- tulud ja kulud – § 92 p 13; § 157 p 1
- täitmise aruanne – § 87; § 115 p 1; § 117 p 5; § 135 p-d 1, 3
- vastu võtmata jätmise tagajärjed – § 60 p 84; § 78 p 11; § 118; § 119
- vastuvõtmine – § 104; § 115 p-d 1–2; § 117 p-d 4–5; § 118 p-d 2–3; § 119 p-d 2, 4
- riigi ennetusasutus** – § 18 p 14
- riigigarantii** – § 116 p 7; § 121 p-d 3, 15
- riigihaldus** – § 2 p 6; § 155 p 5
- riigi julgeolek** – § 40 p-d 15, 27, 30; § 43 p-d 13, 20; § 47 p-d 6, 13 jj; X ptk sissejuhatus; § 124 p 1; § 128 p 2; § 129 p-d 2, 8; § 130 p 1; § 140 p 2
- Riigikaitse Nõukogu** – § 127; § 128 p-d 11, 18; vt ka Kaitseliit
- riigikaitseorganisatsioon** – X ptk sissejuhatus; § 124 p 12; § 126; § 127
- Riigikantselei** – § 86 p-d 9, 13; § 93; § 95; § 133 p 3
- riigi karistusvõim** – § 23 p-d 3, 27, 44
- riigikeel** – vt keel
- riigikirik** – § 40 p 23
- Riigikogu** – § 59
 - aseesimees – § 65 p 3; § 69 p-d 1–3, 6–8, 10
 - avaldus – § 65 p 21; § 73 p 2; § 97 p 15
 - deklaratsioon – § 65 p 21; § 73 p 2; PSRS § 1 p 3
 - erakorraline istungjärk – § 68 p 2 jj; § 69 p 5; § 70 p-d 1, 5 jj; § 71 p 19; § 78 p 15
 - erakorralised valimised – § 60 p-d 84–90; § 78 p-d 10–12; § 86 p 2; § 89 p 19; § 97 p-d 11–12; § 119 p 3; § 131 p-d 5–6
 - esimees – § 61 p 8; § 63 p 16; § 64 p-d 5, 13, 23; § 65 p 3; § 68 p-d 3, 6; § 69 p-d 1–7, 10; § 72 p-d 5, 12; § 131 p 8
 - fraktsioonid – § 62 p 15; § 64 p 15; § 65 p 8; § 68 p 3; § 69 p-d 12–13; § 71 p-d 1, 3, 10, 13 jj; § 89 p 18; § 97 p 8; § 103 p-d 1, 3
 - hääletamine – § 62 p-d 11–13; § 70 p 6; § 72 p-d 1–3, 10 jj; § 73; § 98; § 104
 - istung – § 66 p-d 1, 3, 7, 9; § 68; § 70 p-d 1–2; § 72 p-d 1–11; § 73 p-d 3–4; § 97; PSRS § 1
 - istungjärgud – § 67 p 1
 - juhatus – § 61 p 9; § 64 p-d 6, 13–14, 17, 19–20, 22; § 68 p-d 1, 3; § 69 p-d 2–3, 11–12; § 76 p 2; § 89 p-d 9, 18; § 107 p 3; § 109 p 5
 - volituste kestus – § 69 p-d 3, 6
 - juhtimisorganid – § 62 p 15; § 69 p-d 1, 8, 11
 - koalitsioon – § 73 p 3; § 78 p 34; § 86 p 6; § 89 p-d 1, 4, 7; § 90 p 2; § 93; § 97 p 4
 - kodukord – § 69; § 70; § 71; § 72; § 104; PSRS § 3
 - komisjonid – § 59 p-d 9–10; § 62 p-d 2, 15; § 65 p-d 3, 8; § 71 p-d 1–12; § 72 p 7; § 78 p-d 7, 37; § 100; § 103 p 1; § 117 p 3; § 127 p 6; § 132 p-d 4–5; § 141 p-d 6–7; § 142 p 7; § 163 p 9; § 164 p 2
 - ajutised komisjonid – § 71 p 5; § 71 p 9
 - alatised komisjonid – § 71 p-d 5–8
 - erikomisjonid – § 43 p 28; § 71 p 10; § 132 p 5

- koosseis – § 60 p-d 68, 105; § 61 p-d 5, 7–8; § 64 p-d 3, 5; § 65 p-d 3, 21; § 66 p-d 1, 6, 8; § 68 p-d 1, 3–5; § 70 p-d 4, 6; § 71 p-d 10, 19; § 73 p 4; § 74 p 2; § 75 p-d 2, 6–7, 9, 11–13; § 76 p-d 12–13; § 78 p-d 13–14; VI ptk sissejuhatus; § 92 p 3; § 97; § 101; § 103; § 105 p 2; § 107 p 16; § 121 p-d 9, 21; § 122; § 123 p-d 7, p 10; § 127 p 1; § 131 p-d 5, 7, 17; § 145; § 161 p-d 1–2, 5; § 163 p-d 1–2, 4, 6–7; § 164 p-d 2, 4, 6; § 165; § 166 p-d 1–3; PSRS § 3
- korraline istungjärk – § 67; § 68 p 2; § 70 p-d 1–2, 4
- korralised valimised – § 60 p-d 1, 76–83; § 78 p 9
- kvooruminõue – § 70 p-d 2, 4, 7
- opositsioon – § 65 p 28; § 68 p 5; § 69 p-d 8, 11; § 71 p-d 9–10, 19; § 73 p 3; § 79 p 10; § 86 p 6
- otsus – § 15 p-d 21, 38, 64–67; § 65 p-d 4, 6–10; § 73 p 2; § 87 p 3; § 89 p 9; § 97 p 6; § 98 p 2; § 103 p-d 4, 8; § 104; § 105 p-d 8–10; § 121 p-d 6–8; § 128; § 139 p 17; § 140 p 1; § 142 p 7; § 164
- otsustusvõimelisus – § 68 p 4; § 70; § 126 p 1; § 129 p 5; PSRS § 3
- pöördumine – § 65 p 21; § 73 p 2
- seadus – § 59 p-d 3–4; § 65 p-d 4–5; § 73 p 2; VII ptk sissejuhatus; § 102; § 103; § 104; § 105; § 106 p-d 4–5, 9–10; § 107; § 109; § 110 p-d 1–2; § 115; § 116 p-d 2–5; § 117 p 1; § 120; § 121; § 122 p-d 5, 7; § 123 p 7 jj; § 124; § 139; § 142
- täiendav istung – § 67 p-d 6, 9–10; § 70 p-d 4, 6–7; § 78 p 45
- täiskogu – § 62 p 15; § 67 p-d 1, 7–8, 10; § 71 p 4; § 72 p 7; § 73 p 3; § 74 p 6; § 142 p 7
- täiskogu töö ajagraafik – § 67 p-d 8–9
- täiskogu töönaodal – § 67 p-d 6–7, 10
- täiskogu töötükkel – § 67 p-d 6–7
- tööorganid – § 71 p-d 1, 5; § 72 p 7
- valimised – § 1 p 13; § 8 p 3; § 14 p 23; § 42 p 2; § 56; § 58 p-d 1, 5–6; § 60; § 119 p 3; § 131; § 156 p 2; PSRS § 1 p 3; PSRS § 4
- valimiste väljakuulutamise – § 60 p 77; § 78 p-d 9–12; § 131 p-d 15–16
- valimistulemuste kindlakstegemine – § 60 p 26
- valimistulemuste väljakuulutamise – § 61 p-d 5, 7; § 66 p 5

Riigikogu liige

- ametite ühitamatus – § 63 p 4; § 66 p 4; XIV ptk sissejuhatus p 6
- arupärimised – § 62 p 13
- asendusliige – § 60 p 73; § 61 p 8; § 64 p 24 jj
- asendusliikme volituste lõppemine – § 64 p 29
- immunitet – vt immunitet
- indemnitet – vt indemnitet
- kriminaalvastutusele võtmine – vt kriminaalvastutusele võtmine
- tasu – § 75
- töötulupiirangud – § 75 p-d 1, 4, 6 jj
- vaba mandaadi põhimõte – vt mandaat
- volituste algus – § 61 p-d 1, 5–6; § 64 p 28

- volituste ennetähtaegne lõppemine – § 57 p 10; § 61 p 9; § 63 p 16; § 64 p-d 1, 7–8, 10–12, 15–17, 24, 27; § 76 p 2; § 119 p 3; § 131 p 7
- volituste lõppemine § 61 p-d 5, 9
- volituste peatumine – § 63 p 16; § 64 p-d 1–2, 4–6, 13, 23–24
- volituste taastumine – § 64 p-d 1, 5, 13, 29–30
- võrdne kohtlemine mandaadi teostamisel – § 62 p-d 8–9; § 71 p 10

Riigikohtu esimees – § 65 p 3; § 78 p-d 32–35; § 150 p-d 2–14; § 153; PSRS § 5; PSRS § 6

Riigikohtu liige – § 65 p 3; § 150 p 15 jj; § 153 p-d 1–3; PSRS § 5; PSRS § 6

- kriminaalvastutusele võtmine – § 65 p 3; § 139 p 32; § 153

Riigikohus – § 148

- pädevus – § 60 p-d 99–101; § 61 p 9; § 64 p-d 9, 14, 17, 19, 27; § 65 p 10; § 69 p-d 9, 12; § 149 p-d 22–34; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p 9
- seisukoht põhiseaduse tõlgendamise osas koostoimes Euroopa Liidu õigusega – PSTS § 2 p-d 18, 42, 91

riigi kohustus

- rahalised kohustused – § 25 p-d 1, 35–36; § 106 p 6
- rahvusvahelised kohustused – § 28; § 104; § 121 p-d 8, 10, 14; § 122 p 11 jj; § 123 p 13 jj; § 128

Riigikontroll – § 65 p-d 19, 27; § 104; § 112 p 4; § 117 p 5; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p 3; § 160 p-d 4–6

- halduskohtulik kontroll – § 132 p-d 10–12
- juhtimine – § 134; § 136 p 4
- pädevus – § 133
- tegevuskorraldus – § 132 p 5, p-d 7–9; § 137

Riigikontrolör

- ametiaeg – § 134 p-d 3–4, 7; § 137 p 3
- ametisse nimetamine ja ametist vabastamine – § 78 p-d 32–35; § 134
- arupärimine riigikontrolörile – § 74 p 9; § 132 p 8; § 136 p 2
- immunitet – § 138
- kirjalik küsimus riigikontrolörile – § 132 p 8; § 136 p 2
- kriminaalvastutusele võtmine – § 65 p 3; § 139 p 32
- sõltumatus – § 72 p 13
 - isiklik – § 132 p 7; § 134 p 1
 - tegevuse – § 132 p-d 7–8, 11–12
- sõnaõigusega osalemine – § 136 p-d 1–3
- tagasiastumine – vt ametisse nimetamine ja ametist vabastamine
- volituste kestus – vt ametiaeg
- ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta – § 135

riigilaen – § 65 p 20; § 116 p 7; § 121 p 15

riigilipp – vt riigi sümbolid

riigilõiv – § 113

Riiginõukogu – IV ptk sissejuhatus; § 60 p 5

- riigiorgan** – § 1 p 16; § 14 p-d 11, 47; § 20; III ptk sissejuhatus; § 56; § 59 p 1; § 60 p 77; § 65 p 27; § 66 p 7; § 88; § 117 p 1; § 123 p 1; § 128 p-d 1–2; XIV ptk sissejuhatus p 3; § 154 p 6; § 158 p 5; § 160 p 6; PSRS § 5; PSRS § 6
- riigipea** – vt Vabariigi President
- riigipiir** – § 2 p 2; § 121; § 122; § 123 p 8; § 154 p 15; § 155 p 5
- riigi poliitiline juhtimine** – § 86 p 4; § 87 p 2; § 94
- riigisaladus** – § 44 p-d 7, 31
- riigisekretär**
- ametisse nimetamine ja ametist vabastamine – § 95
 - pädevus – § 95; § 96
- riigi sümbolid** – § 7
- riigihümn – § 7 p 4
 - riigilipp – § 7 p-d 1–3; § 60 p 94
 - riigivapp – § 7 p-d 1–3
 - riigivärvid – § 7 p 1
- Riigi Teataja** – § 3 p 14; § 60 p 86; § 61 p 5; § 89 p-d 8, 11; § 91 p 4; § 92 p 14; § 107 p-d 4, 6; § 108; § 115 p 1; § 118 p 1; PSRS § 5
- riigi territoorium** – § 2; § 8; § 9; § 50 p 2; § 120 p 1; § 121 p 9; § 122 p-d 2, 4; § 123 p 1; § 124 p 3; § 128 p-d 8, 12; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 154 p 15; § 155 p 3; § 158 p-d 1–2; § 160 p 1
- riigi tuumikfunktsioonid (ülesanded)** – § 3; § 38 p-d 18, 23; § 65 p 16; § 146 p-d 1–3
- riigivapp** – vt riigi sümbolid
- riigivara** – § 32; § 114; § 160 p 6
- kasutamine – § 160 p-d 5–6
 - käsutamine – § 160 p-d 5–6
 - valdamine – § 160 p-d 5–6
- riigivastutus** – § 25; § 43 p 27; § 112 p 1; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 155 p 2; § 160 p 6
- Riigivolikogu** – IV ptk sissejuhatus; § 60 p 5
- riigivõim** – § 3; § 14 p 12; XIV ptk sissejuhatus p-d 3, 5–6; § 154 p-d 3–4, 12; § 156 p-d 4, 6
- funktsioonid – § 1 p 4; § 14 p-d 47–52
 - kohtuvõim – § 2 p 5; § 3; § 4; § 14 p-d 10, 30, 50–51; § 15 p-d 6, 99; § 24 p-d 3, 12, 19, 36; § 25 p 43; § 58 p 5; § 65 p 28; § 146 p-d 1–4
 - PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel – § 146 p 32 jj; PSTS sissejuhatus p 8
 - riigivõimu teostamine – § 3; § 156 p 6; § 160 p 6
 - seadusandlik – § 2 p 5; § 3; § 14 p-d 8, 17, 48–49; § 25 p 43; III ptk sissejuhatus; § 59 p-d 1, 3, 8; § 121 p-d 6, 8–10; § 139; § 142; § 143; § 154 p 4; § 156 p 4
 - täidesaatev – § 2 p 5; § 3; § 14 p-d 9, 12, 49; § 63 p 7; § 65 p 28; § 86 p-d 1, 4, 7, 9; § 128 p 3; XIV ptk sissejuhatus p 3; § 157 p-d 1–2
- riiklik enesemääramine** – preambuli p-d 2, 6–7
- riiklikud autasud** – vt teenetemärgid
- riive** – vt põhiõigus

ringkonnakohus – vt kohus

romad – § 37 p 45

S

saadikupuutumatus – vt immuuniteet

saastaja-maksab-printsip – § 5 p 5

seadlus – § 59 p 5; § 65 p 3; § 69 p 5; § 78 p-d 23–25; § 104; § 107 p 14; § 109; § 110; § 113 p 4; § 115 p 1; § 116 p 7; § 139 p 3; § 154 p 15

seadus – vt ka konstitutsionaalne seadus

– algatamine – § 71 p 13; § 78 p-d 26–29; § 98 p 2; § 103; § 104; § 141 p 6

– jõustumine – § 104 p 39; § 105 p 13; § 107 p-d 1, 13, 21

– kehtetuks tunnistamine – § 107 p 19; § 142

– prioriteet – § 3

– seadus formaalses mõttes – § 3; § 15 p-d 102; § 59 p 4; § 115 p 2; § 152

– seadus materiaalses mõttes – § 15 p-d 102; § 59 p 4; § 65 p-d 5–6; § 121 p 21; § 152

– *vacatio legis* – § 13 p 49; § 108 p 4; § 154 p 12

– vastuvõtmine – § 59 p 3; § 65 p 14; § 70 p-d 6, 7; § 71 p 4; § 73 p 5; § 98 p-d 1, 6; § 102 p 1; § 104; § 107 p-d 3–4, 10, 14; § 121; § 122 p 13; § 123 p-d 5, 8; § 139

– välja kuulutamata jätmine – § 78 p-d 18–21; § 107 p-d 8–13, 15 jj

– väljakuulutamine – § 77 p 3; § 78 p-d 18–21, 24; § 83 p 5 jj; § 104; § 105 p 13; § 107

seadusandja – vt riigivõim

– seadusandja tegevusetus – § 25 p 44; § 139 p-d 6–7

seaduseelnõu

– lugemine Riigikogus – § 104; § 105 p-d 6, 15; § 109 p-d 9–10

– seaduseelnõust taganemine – § 104

– tagasivõtmine – § 104

seadusereservatsioon – § 3; § 10 p 35; § 11 p-d 8–17; § 113 p 1; § 154 p-d 1, 4, 15;

§ 156 p 2; § 157

– lihtne – § 11; § 154 p 4; § 160 p 3

seaduslikkuse põhimõte – vt õigusriik

seadusliku aluse põhimõte – vt õigusriik

seaduste avaldamine – § 3 p 14; § 118 p 1

– ametlik avaldamine – § 3 p 14; 118 p 1

– mitteametlik avaldamine – § 3 p 14

seksuaalelu – § 26 p-d 4, 20

seksuaalvägivald – § 18 p-d 38, 40

selgitustaotlus – § 14 p 25; § 44 p 27; § 46 p 5

seltsing – § 40 p 22; § 48 p-d 6, 11

sihtasutus – § 40 p-d 22, 24; § 48 p 5; § 159 p-d 5–6; § 160 p 6

sisemise ja välimise rahu kaitse – preambuli p 14; PSTS § 1 p 23

sobivus – vt proportsionaalsuse põhimõte

solidaarsus – § 28

– horisontaalne solidaarsus – § 28

– vertikaalne solidaarsus – § 28

solvamine – § 17 p 8; § 45

sooline diskrimineerimine – vt võrdsuspõhiõigus

soopõhine vägivald, lähisuhtevägivald, perevägivald – § 18 p-d 38–39

soopõhised stereotüübid – § 18 p 38

sotsiaalabi – § 14 p 44; § 28; § 154 p-d 6, 8; § 155 p 4; § 157 p 4

sotsiaalhoolekanne – § 18 p-d 33–36; § 34 p 14; § 154 p 7

sotsiaalhüvitis – § 28

- asendussissetulek – § 28
- sissetulekutoetus – § 28
- sotsiaalteenus – § 28; § 154 p 7
- sotsiaaltoetus – § 28; § 154 p 7
- terviseteeenus – § 28
- tööturuteenus – § 28

sotsiaalkindlustus – § 28

sotsiaalne risk – § 28

- kutsehaigus ja tööõnnetus – § 28
- perekondlikud kohustused – § 28
- puudus – § 14 p 44; § 28
- puue – § 28
- tervis – § 28
- toitjakaotus – § 28
- töötus – § 28
- töövõimetus – § 28
- vanadus – § 28

sotsiaalriigi põhimõte – vt põhiseaduse (põhi)printsüübid

streigiõigus – § 29 p-d 31, 35–36

subjektiivne õigus – vt õigus

subsidiarsuse põhimõte – § 19; XIV ptk sissejuhatause p 8; § 154 p 8; § 159 p 8

sundkindlustus – § 113; § 157 p 3

sundsteriliseerimine – § 18 p 40

sundvõõrandamine – § 25 p 21; § 32; § 113 p 10

sunnivahendid – § 22 p 19

sunniviisiline günekoloogiline läbivaatus – § 18 p 40

surm – § 8 p 18; § 9 p 19; § 16

surmanuhtlus – § 16 p-d 3, 14, 16–17; § 36 p 7

suspensiivne veto – vt seadus – välja kuulutamata jätmine

suveräänsus – preambuli p 2; I ptk üldsätted; § 1 p-d 2–7, 11;

PSTS sissejuhatause p-d 2, 3, 8, 17

- rahvasuveräänsus – preambuli p 2; I ptk üldsätted; § 1 p-d 1, 3, 11–16; PSTS § 1 p 23
- riigisuveräänsus – I ptk üldsätted; § 1 p-d 1–3, 11; § 3; § 120 p-d 1, 5; § 121 p-d 8, 11

sõjaseisukord – § 32; § 34 p 10; § 35 p 5; § 36 p 9; § 44 p 4; § 54 p-d 7, 9–10; § 57 p 5;

§ 60 p-d 78, 82, 89; § 65 p 26; § 78 p-d 45–46; § 82 p 1; § 83 p 5; § 89 p 19; § 115 p 14;

§ 119 p 3; § 124 p-d 2, 15; § 126 p-d 2–3; § 127 p 4; § 128; § 129 p 1; § 130; § 131;

§ 154 p 7; § 156 p 4

- sõltumatus** (riiklik) – § 1 p-d 7–10; § 2 p 2; § 54 p 2
- sõna- ehk väljendusvabadus** – § 13 p 16; § 17 p-d 8–9, 11; § 38 p-d 3, 26, 31; § 45; § 49 p 9; § 60 p 7; § 62 p 14
- sõnavabaduse piirid – § 45 p 16
 - teiste inimeste reputatsiooni ja õiguste kaitse – § 45 p 23
 - õigus nõuda raadio-, televisiooni- ja filmiette võtete litsentseerimist – § 45 p 21
- sõnaõigusega osalemine** – § 71 p 11; § 95; § 96; § 100; § 112 p 3; § 136 p-d 1–3; XII ptk sissejuhatus; § 141 p 5 jj
- sõnumite saladus** – vt õigus sõnumite saladusele
- säästlikkus** – I ptk üldsätted; § 5 p-d 1, 5–6; § 53 p 6
- säästva arengu kontseptsioon** – § 5 p 5
- südametunnistuse vabadus** – § 40 p-d 2, 4–5
- sünd** – § 9 p-d 3, 18; § 16 p-d 25–26
- sünnitusabivägivald** – § 18 p-d 38, 40
- süüdistatavale kaitseõiguse tagamise põhimõte** – § 22 p 22
- süüevanne** – § 60 p 65; § 150 p 7; PSRS § 6; PSRS § 7
- süüteo kavandamine** – § 41 p 4
- süütuse presumpatsioon** § 17 p 10; § 20; § 21; § 22 p-d 1–36
- meedia ja süütuse presumpatsioon – § 22 p-d 14–17
 - piirangud – § 22 p 23

T

- tagasiastumine** – vt ametisse nimetamine ja ametist vabastamine
- tagasisaatmine** – § 18 p 32
- tahtest olenematu ravi** – § 18 p 35
- Tartu rahuleping** – § 8 p 19; § 122
- teabe avalikkus** – § 45 p 21; § 45 p 25; § 160 p 6
- teabenõue** – § 14 p-d 25, 43; § 44 p-d 1, 8, 26, 28–30
- teadus** – § 14 p 25; § 38
- teadusasutused** – § 14 p 25; § 38
- teave**
- asutusesiseseks kasutamiseks – § 44 p-d 31–33
 - avalik – § 14 p 25; § 44 p-d 1, 9, 20–24; § 72 p 6; vt ka avalik teave
- teavitamiskohustus** – § 14 p 25; § 22 p 44; § 160 p 6
- teenetemärgid** – § 65 p-d 22–23; § 78 p-d 39–40
- tegevusala vaba valik** – vt elukutse vaba valik
- teistmine** – § 23 p 42; § 24 p 43; § 146 p 40
- teotamine** – § 17 p-d 4, 7–8
- teovõime** – § 57 p-d 11–12
- territooriumi haldusjaotus** – § 2 p-d 6–7; XIV ptk sissejuhatus p 6; § 155 p-d 2–3; § 158 p 1; § 160 p 1
- territoriaalne terviklikkus** – § 2 p-d 2–3
- tervis**
- rahvatervis – § 28 p 5
 - tervise kaitse – § 16 p-d 6, 9–11, 18; § 28

testament – § 32
toimetulekupiir – § 28
toitjakaotus – § 28
topeltkaristamise keeld – vt *ne bis in idem*
topeltkodakondsus – § 8 p-d 37–41; § 13 p 30
trahv – § 113; § 157 p 3
tsensuur – § 45 p 42
tulundusühing – § 31
tungiv sotsiaalne vajadus – § 45 p-d 7–8, 29–30
tõendamiskoormis – § 16 p 12; § 25 p-d 17–20; § 154 p 9
tõhus õiguskaitsevahend – § 18 p-d 41–42, 44
tõlgendamine – § 10 p-d 3, 6–7, 13, 28; § 13 p 46; § 23 p-d 4–5; § 43 p 10;
 XIV ptk sissejuhataste p-d 4, 6, 8; § 154 p-d 4, 7–8; § 156 p 7; § 157 p 2; § 160 p 5
tõrjepõhiõigus – vt vabaduspõhiõigus
täidesaatev riigivõim – vt riigivõim
tööandjate ühingud – § 29 p-d 29–36
töökooha vaba valik – vt elukutse vaba valik
töötajate ühingud – vt ametiühingud
töötasu – § 29; § 156 p 1
 – õigus õiglasele töötasule – § 29 p 24
töötingimused – § 28 p 43; § 29; § 156 p 1
 – õigus õiglastele töötingimustele – § 29 p 24
tööturuteenused – § 29 p-d 15–21
töövõimetus – § 28; § 64 p 6

U

umbusaldusavaldus – § 60 p 85; § 65 p-d 7, 24; § 71 p 19; § 97; § 131 p 6; § 156 p 1
usalduskaitse põhimõte – vt õigusriik
usaldusküsimusega eelnõu sidumine – § 98
usuvabadus – § 40; § 124 p 5
 – individuaalne usuvabadus – § 40
 – kollektiivne usuvabadus – § 40 p 20 jj
 – usuline ühendus – § 40 p-d 22–24
uurimiskohustus – § 18 p-d 13–15, 41–42

V

vabaduse võtmine – § 20; § 21; § 25 p 23; § 34 p-d 6, 9
 – kohtulik kontroll – § 21
vabaduspõhiõigus
 – kaitseala riive – § 12; § 13 p 9
 – riive põhiseaduspärasus – § 11; § 15 p 36; § 45 p-d 6, 21
vabadus, õiglus ja õigus – preambuli p-d 7–8; § 3 p 13; PSTS § 1 p 23
vaba eneseteostus – vt eneseteostus
vaba mandaat – vt mandaat

Vabariigi President –

- ametialased piirangud – § 84
- ametihüved – § 82 p 6; § 84 p 1; § 104
- ametisse astumine – § 81
- ametivanne – § 81
- asendamine – § 69 p 5; § 83 p-d 2–4; § 131 p 9
- enesekorraldusõigus – § 4; § 78 p-d 39, 50
- immuniteet – § 64 p 23; § 85
- kandideerimisõigus – § 79 p 5
- kestev võimetus täita oma ülesandeid – § 83; § 131 p 9
- kriminaalvastutusele võtmine – § 85
- seadlus – § 78 p 23; § 109; § 110
- valimine – § 59 p 11; § 65 p 13; § 69 p 5; § 72 p 12; § 79; § 83 p-d 5–6
- valimise otsus – § 65 p 7
- volituste kestus – § 80; § 81; § 131 p-d 8–10, 15–16
- volituste lõppemise alused – § 82; § 83

Vabariigi Valimiskomisjon – § 57 p 17; § 60 p-d 25–26, 73–74, 93, 98–104; § 61 p 5; § 64 p-d 26–28; § 66 p-d 9–11; § 156 p 7

Vabariigi Valitsus – § 69 p 6; VI ptk

- ametisse astumine – § 89; § 91 p 4; § 92 p-d 12, 14; PSRS § 1
- ametisse nimetamine ja ametist vabastamine – § 78 p 31; § 89 p 14
- enesekorraldusõigus – § 86 p 8
- koosseis – § 88
- muudatused koosseisus – § 90
- pädevus – § 59 p-d 5, 10, 12; § 60 p 68; § 65 p 8; § 68 p-d 3, 5; § 86; § 87; § 154 p-d 9, 14; § 155 p 5; § 158 p-d 3–9
- tagasiastumine – § 92
- töökorraldus – § 96
- umbusalduse avaldamine – § 60 p 85; § 97; § 131 p 6

Vabariigi Valitsuse liige – § 64 p 30; § 65 p 21; § 74 p 4; § 99

- immuniteet – vt immuniteet
- kriminaalvastutusele võtmine – vt kriminaalvastutusele võtmine
- ülesannete ühitamatus – § 63 p 16; § 64 p-d 3–5

vabariik – vt põhiseaduse (põhi)printsüübid

vaba tahe – § 9 p-d 26–33

vacatio legis – vt seadus

vahetu sund – § 18 p-d 21, 27

vahistamine – § 20; § 21

- vahistatu kaitseõigus ja õigusabi – § 21

vaidemenetlus – § 18 p 43

vaimuhaige – § 16 p-d 8, 30; § 20; § 34 p 14

vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas – vt proportsionaalsuse põhimõte

valedetektor – § 22 p 41

valimised

- kohaliku omavalitsuse volikogu valimised – § 14 p 23; § 60 p 108; XIV ptk sissejuhatus p 4; § 154 p-d 3, 8–10, 15; § 155 p 5; § 156; § 160 p 2
- Riigikogu valimised – § 14 p 23; III ptk sissejuhatus; § 56; § 57; § 58; § 60; § 104; § 131 p-d 2–5

valimisjaoskond – § 60 p-d 98–101, 103

valimiskautsjon – § 60 p-d 7, 74–75

valimisliit – § 48 p-d 13–15; § 60 p 70

valimisnimekiri – § 60 p-d 16–21, 26, 70–74; § 64 p-d 26–29; § 71 p-d 15–16

valimispõhimõtted – § 57; § 60 p-d 1–2

- hääletamise salajasus – § 60 p-d 44–46, 50, 52–55, 61; § 79; § 156 p 2
- otsesus – § 60 p 43; § 156 p 2
- proportsionaalsus – vt valimissüsteem
- vabadus (vabad valimised) – § 60 p-d 7–9, 50, 53, 55, 57, 61; § 156 p 2
- ühetaolisuus – § 60 p-d 38–42, 50, 59–60; § 156 p 2
- üldisus – § 57; § 60 p 33; § 156 p 2

valimisringkond – § 60 p-d 16, 19–21, 24–25, 26–28, 38, 71–72, 99, 101, 103; § 64 p-d 2, 26–27

valimissüsteem – § 60

- kompensatsioonimandaat – § 60 p-d 18, 20, 30; § 64 p-d 26–27
- lihtkvoot – § 60 p-d 18, 26–30, 74–75; § 64 p 26
- majoritaarne – § 60 p-d 16, 19–22; § 156 p 2
- proportsionaalne – § 60 p-d 16–22; § 71 p 10; § 156 p 2
- valimisnimekiri – vt valimisnimekiri
- üksikkandidaat – § 60 p-d 26, 70–75; § 156 p 4

valimiste väljakuulutamine – § 60 p-d 77–78, 84–90; § 78 p-d 9–12; § 131 p-d 15–16; § 156 p 5

valimistsensus – § 57 p-d 7–12; § 60 p-d 33, 62–69, 75; § 156 p 6

valimistulemused

- kindlakstegemine – § 60 p-d 26–32; § 156 p 7
- väljakuulutamine – § 60 p 102; § 61 p-d 1–7; § 66 p 5; § 76 p 2; § 154 p 10; § 155 p 5; § 156 p 4

valimisvaidluste lahendamine – § 60 p-d 99–102; § 156 p 7

valimisõigus – § 14 p 23; § 124 p 13; § 130 p 1; vt ka hääleõigus

- hääletamisõigus (aktiivne valimisõigus) – § 60 p-d 2, 7, 34, 38, 44, 64; § 156 p 6
- kandideerimisõigus (passiivne valimisõigus) – § 23 p 40; § 57 p-d 6–7, 10; § 58 p-d 5–6; § 60 p-d 7, 33, 41, 62–64; § 63 p 6; § 64 p-d 8, 18; § 125 p 9; § 156 p 6
- õigus üles seada kandidaate – § 57; § 60

valitsemine – § 86 p 4

valitsusasutus – § 86 p 9 jj; § 87 p 3; § 159 p 3

valitsusasutuse hallatav riigiasutus – § 86 p 9

valla- ja linnavalitsus – § 154 p 3; § 156 p-d 1, 7; § 157 p-d 1–3; § 159 p-d 4, 5, 9; § 160 p 5

vanaduspension – § 28 p 45

vanem – § 9 p 7

- vangistus** – § 16 p-d 8, 11, 30; § 18 p-d 15–26; § 20; § 21; § 23 p 20; § 34 p 6
- vapp** – vt riigi sümbolid
- vara** – § 25 p-d 9–10; § 32; § 114 p 3
- vastupanu** – § 54 p 12
- veendumus** – § 12; § 40; § 41; § 42 p-d 1, 3, 5; § 45
- vertikaalmõju** – § 18 p-d 7, 13
- vihakõne** – § 17 p-d 10, 15; § 45 p-d 28, 35, 41
- viitenorm** – § 23 p-d 3–4; § 104
- viivitamatuse nõue** – § 20; § 21
- volikogu** – vt kohaliku omavalitsuse volikogu
- volikogu liige – vt kohaliku omavalitsuse volikogu
 - volikogu representatiivsus – § 156 p-d 2, 5
 - volikogu tegutsemisvõimetus – § 64 p 8; § 156 p-d 3, 5; § 157 p 1
- volitused** (delegatsiooninorm) – § 3; § 60 p 33; § 104; § 154 p-d 2, 4–5, 15; § 155 p 5; § 156 p 1; § 157; § 160 p 5
- võimude lahusus ja tasakaalustatus** – l ptk üldsätted; § 3; § 4; § 10 p-d 41, 44–45; § 14 p-d 47–52; § 63 p-d 4, 8–9; § 65 p 28; § 146 p 1
- funktsionaalne – § 14 p-d 47–52
 - institutsionaalne e organisatoorne – § 4
 - personaalne – § 4; § 63 p 4; § 64 p 5
- võrdse kohtlemise põhimõte** – § 12; § 14 p-d 15, 29, 32, 49; § 25 p 53
- võrdsuspõhiõigus** – § 11 p-d 4, 27; § 12; § 14 p-d 15, 29, 32, 49; § 25 p 21; § 65 p 28
- aktseessoorne kohaldamine – § 12
 - *differentia specifica* – § 12
 - diskrimineerimiskeeld – vt diskrimineerimiskeeld
 - diskrimineerimisvolitus – § 12
 - ebavõrdne kohtlemine – § 12
 - egalitaarne orientatsioon – § 12
 - eriline võrdsuspõhiõigus – § 9 p-d 17–18; § 12
 - *genus proximum* – § 12
 - kaitseala – § 12
 - kaitseala riive – § 12
 - mõistlik ja asjakohane põhjus – § 12
 - originaarne kohaldamine – § 12
 - positiivne diskrimineerimine – vt positiivsed erimeetmed
 - positiivsed erimeetmed – § 12
 - seadusereservatsioon – § 12
 - sooline diskrimineerimine – § 18 p-d 38–39; § 29
 - struktuur – § 12
 - subjektiivne õigus – § 12
 - võrdsus ebaõiguses – § 12
 - õiguse kohaldamise võrdsus – § 12; § 14 p-d 29, 49
 - õigusloome võrdsus – § 12; § 14 p-d 29, 49
 - üldine võrdsuspõhiõigus – § 12; § 14 p-d 15, 29, 32, 49

- vähemus** – § 12; § 37 p-d 2, 37; § 49; § 50 p 1; § 51 p 6; § 52 p 6; § 156 p 1
- vähemusrahnus** – § 6 p 3; § 37 p-d 2, 34, 37–38; §-d 49–52; XIV ptk sissejuhatuse p 9
- välisleping** – § 65 p 14; § 121
- denonssseerimine – § 65 p 14; § 121 p-d 7, 9 jj
 - Eesti ja Euroopa Ühenduse jagatud pädevus sõlmimisel – § 120 p 17
 - nimetused – § 121 p-d 1–3
 - põhiseaduslikkus – § 123 p 13; § 139 p 8
 - ratifitseerimine – § 65 p 14; § 121 p-d 6, 9 jj
 - sõlmimine – § 121 p-d 4–5
 - õiguskantsleri järelevalve välislepingute põhiseadusele vastavuse üle – § 139 p-d 8–12
 - õiguskantsleri järelevalve õigusaktide välislepingutele vastavuse üle – § 139 p 14
 - ühinemine – § 121 p 11
- välismaalane** – § 9 p-d 11, 13–17; § 13 p-d 29, 31; § 25 p 33; § 26 p 18; § 27 p-d 21–23; § 36 p 3; § 44 p 7; § 156 p 6
- välissuhtlemine** – § 120
- välissuhtlemisorganid** – § 120 p 4
- väljaandmine** – § 16 p-d 14–17; § 18 p 43; § 20; § 36 p 4 jj
- väljasaatmine** – § 16 p-d 14–17; § 18 p-d 4, 8, 27, 31–32, 41, 43; § 20; § 27 p-d 21–23; § 36 p 1; § 36 p 3
- väljasõidukeeld** – § 35 p 3
- väljendusvabadus** – § 17 p 11; § 45 p 3 jj; vt ka sõna- ehk väljendusvabadus
- väärkohtlemise ennetus** – XII ptk
- väärteomenetlus** – § 25 p 46

Õ

õigus

- kõrgema õiguse kehtimise prioriteet – § 3
 - madalama õiguse rakendamise prioriteet – § 3
 - objektiivne õigus – § 9 p 18
 - subjektiivne õigus – II ptk sissejuhatuse; § 14 p-d 4, 20–21; § 25 p-d 27–28
- õigusakt** – § 65 p-d 4, 21; VII ptk sissejuhatuse; § 104; § 115 p-d 2–3; § 123 p-d 1, 3, 5 jj; § 152; § 154 p-d 1, 11, 14, 16; § 156 p-d 1, 7; § 157 p 1
- individuaalakt (õiguse üksikakt) – § 14 p-d 8, 34, 49; § 65 p 6; § 154 p 3
 - õigusaktide hierarhia – § 3 p 13; § 123 p 8
 - õigustloov akt (õiguse üldakt) – § 14 p 34; § 59 p 4; § 65 p 5; § 87 p 4; § 112 p 6; § 115 p-d 2–3; § 139 p 31; § 142; XIV ptk sissejuhatuse p 6; § 154 p-d 3–5, 11, 14; § 156 p 6; § 157 p 4; § 160 p 5
- õigus asuda Eestisse** – § 36 p 8
- õigus elule** – § 16
- õigusemõistmine** – § 3; § 14 p-d 10, 30, 50–51; § 146 p-d 5–19
- õigus heale haldusele** – § 14 p-d 34–36; § 139 p 24
- õiguskantsler** – § 74 p 9; XII ptk
- ametiaeg – § 140 p 3

- ametisse nimetamine ja ametist vabastamine – § 140 p 1
- arvamus (kirjalik) põhiseaduslikkuse järelevalve asjades – § 142 p 17
- asetäitja-nõunik – § 65 p-d 18, 27; § 141 p-d 1–4
- ettekanne Riigikogule – § 141 p 7
- ettepanek akti põhiseaduse või seadusega kooskõlla viimiseks – § 142 p-d 6–7
- ettepanek Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks – § 76 p 12; § 139 p 32
- ettepanek Riigikohtule – § 142 p 7 jj
- immuniteet – § 145
- julgeolekukontroll – § 140 p 2
- järelevalve
 - EL esmase õiguse muudatuste üle – PSTS § 2 p 86
 - hea haldustava järgimise üle – § 139 p 24
 - riigi- ja omavalitsusasutuste tegevuse üle (ombudsmani funktsioon) – § 139 p-d 20–28; § 43 p 28
 - Riigikogu otsuste üle seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta – § 139 p 17
 - välislepingute põhiseadusele vastavuse üle – § 139 p 8
 - õigusaktide välislepingutele vastavuse üle – § 139 p 14
 - õigustloovate aktide EL õigusele vastavuse üle – § 139 p 12
 - õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle – § 139 p 3; § 142 p 1
- kantselei (ametkond) – § 141 p 1
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamine – § 139 p 36
- kriminaalvastutusele võtmine – § 65 p 3; § 145
- lepitusmenetlus diskrimineerimisvaidlustes – § 139 p 39
- menetlusosaline põhiseaduslikkuse järelevalve asjades – § 142 p 17
- ombudsman – § 139; § 160 p 4
 - lasteombudsman – § 139 p-d 40–41
- piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise vastane ennetusasutus – § 139 p 29
- sõltumatus – XII ptk sissejuhatus; § 139; § 140 p 1
- sõnaõigus Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel – § 141 p-d 5–7
- volituste lõppemine – § 140 p 4
- ülevaade – § 143

õiguskindlus – vt õigusriik

õigus koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse – § 31

õigus korraldusele ja menetlusele – vt põhiõigus korraldusele ja menetlusele

õiguspärase ootuse põhimõte – vt õigusriik

õigus riigist lahkuda – § 35

õigusriik – I ptk üldsätted; § 1 p 15; § 3; § 4; § 10 p-d 1, 3, 15–16, 41–63;

§ 15 p-d 2–3, 63, 93; § 25 p 2; § 65 p 29; § 156 p 4; PSTS § 1 p 23

– ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeld – § 10 p 49

– legaalsuse põhimõte – vt seaduslikkuse põhimõte

- proportsionaalsuse põhimõte – vt proportsionaalsuse põhimõte
- seaduslikkuse (legaalsuse) põhimõte – I ptk üldsätted; § 3; § 4; § 10 p-d 3, 45–46; § 20; § 21; § 23 p 3; § 25 p 24; § 123 p-d 8–9, 14; XIV ptk sissejuhatus p-d 5–6; § 158 p 1; § 160 p 5
- seadusliku aluse põhimõte – § 3; § 13 p 15; XIV ptk sissejuhatus; § 154 p 4
- sõltumatu õiguskaitse põhimõte – § 10 p-d 41, 58; § 15 p-d 3, 44, 56–57, 103–106; XIV ptk sissejuhatus p 6
- usalduskaitse põhimõte – § 10 p-d 46, 52
- *vacatio legis*'e mõistlikkus – § 10 p 55; § 13 p-d 49–50
- võimude lahusus – vt võimude lahusus
- õiguskindlus – § 10 p 46; PSTS § 2 p 50
- õiguspärase ootuse põhimõte – § 10 p-d 46, 49–51; § 28 p 29–31
- õigusselguse (määratuse) põhimõte – § 10 p-d 46, 48; § 13 p-d 34–48; XIV ptk sissejuhatus p 6; PSTS § 2 p 50

õigus sõnumite saladusele – § 43

- luba sõnumite saladuse riiveks – § 43 p-d 7, 13, 26–27
- posti läbivaatus – § 43 p-d 15, 17, 19–20
- riive kriminaalmenetluses (kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärk) – § 43 p-d 13, 15–18
- riive väljaspool kriminaalmenetlust (kuriteo tõkestamise eesmärk) – § 43 p-d 13, 19–20
- salajane pealtkuulamine ja -vaatamine – § 43 p-d 7, 17 jj
- sõnumite saladuse õiguse kaitseala – § 43 p-d 1–12, 22
- tagatised kuritarvituste vastu – § 43 p-d 9, 25, 27–29
- üldkasutataval teel edastatav sõnum – § 43 p-d 2–6

õigus vabadusele – vt vabaduspõhiõigus

õigusvõime

- tsiviilõiguslik ja põhiõigusealisus – § 9 p-d 3–4

õpetus – § 38 p-d 1–2

õppemaks – § 37 p-d 19–20

Ä

- äriühing** – § 9 p 21; § 13 p-d 32–33; § 31; § 63 p 9; § 133 p 3; § 159 p-d 5–6; § 160 p-d 6–7

Ü

- ühinemisvabadus** – § 47 p 1; § 48; § 125 p-d 7–8

üksikkandidaat – vt valimissüsteem

üldhariduskoolid – vt koolid

üleandmine – § 36 p 4

Ülemnõukogu – IV ptk sissejuhatus; XIV ptk sissejuhatus p 1

ülirkoolid – vt koolid

ÜRO konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (CEDAW) – § 18 p-d 38–40