

M. Ernits, C. Ginter, S. Laos, M. Allikmets, P. K. Tupay, R. Värk, A. Laurand.
Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud
ootamatud küsimused. – Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 132–191.

Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused

MADIS ERNITS, CARRI GINTER, SAALE LAOS, MARJE ALLIKMETS,
PALOMA KRÕÖT TUPAY, RENÉ VÄRK JA ANDRA LAURAND¹

Tõlkinud Olavi Jaggo

Kokkuvõte. Käesolev raport kirjeldab laialt levinud muresid, mida põhiseaduse taga-
plaanile jätmise seoses Euroopa Liiduga liitumisega on Eesti juristide hulgas
tekitanud, samuti Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tekkinud
praktilisi raskusi. Õigusteadlased on väljendanud muret Euroopa vahistamismääruse
süsteemi üle, mis tõi kaasa järelevalvemenetluse, mille algatas õiguskantsler, tuginedes
kaitseõigustele. Raport käsitleb ka suhkru üleliigsete laovarude kaasusi õiguspärase
ootuse ja ebasoodsa tagasiulatava mõju keelu põhimõtete valguses ning probleeme,
mis on seotud seaduste avaldatusega Euroopa Liidu õiguse kontekstis. Raportis
jõutakse järeldusele, et laias laastus on enam-vähem kõik põhiväärtuste riived olnud
õigustatud eurolõimumise kasulike mõjudega. Sellegipoolest soovitatakse lisada põhi-
seadusse piirav säte Saksamaa *Solange*-praktika eeskujul ja uuendada põhiseaduse
Euroopa Liiduga lõimumise regulatsiooni.

Märksõnad: Eesti Vabariigi põhiseadus, eurolõimumisega seotud põhiseaduse muu-
datused, Riigikohus, põhiseaduslikkuse järelevalve, põhiõigused, õigusriik, Saksa
põhiseadusetraditsioonide mõju, ESM, Euroopa vahistamismäärus, kaitseõigused,
loovutamismenetlus, suhkru üleliigsete varude kaasused, seaduste avaldatus, õigus-
kindlus, õiguspärane ootus, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld, sotsiaalsete õiguste
kohtulik jõustatavus, andmete säilitamise direktiiv, Euroopa Liidu õiguse tingimusteta
esimus, rahvahääletus, seadusereservatsioon

¹ Originaal: M. Ernits, C. Ginter, S. Laos, M. Allikmets, P. K. Tupay, R. Värk, A. Laurand.
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. A. Albi, S. Bardutzky (toim.). The Hague: T.M.C. Asser Press, 2019, lk 887–950,
https://doi.org/10.1007/978-94-6265-273-6_19. Madis Ernits kirjutas alajaotused 1.1; 1.3.2;
1.4–2.1; 3.1; 3.3–3.5; Madis Ernits ja Carri Ginter kirjutasid alajaotused 2.5; 2.9; 2.10 ja
2.12.2; Madis Ernits ja Andra Laurand kirjutasid alajaotuse 1.2; Carri Ginter kirjutas ala-
jaotused 1.3.1; 1.3.3–1.3.4; 2.2; 2.6–2.8; 2.11; 2.12.1 ja 2.13; Saale Laos ja Marje Allikmets
kirjutasid alajaotuse 2.3; Paloma Krõõt Tupay kirjutas alajaotuse 2.4; René Värk kirjutas
alajaotuse 3.2. Inglisekeelne algtekst esitati 15.08.2015. Siinset tõlget on originaaliga võrreldes
mõnes kohas lühendatud ja ka teksti liigendust on korrigeeritud.

1. Euroopa Liidu liikmeks astumist puudutanud põhiseadusemuudatused

1.1. Põhiseaduskultuur

Eesti õigusnormihierarhia tipus troonib põhiseadus², mis võeti vastu rahvahääletusel 28. juunil 1992 ja jõustus järgmisel päeval, nagu on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse³ § 1 lg-s 1. Eesti põhiseadus on tüüpiline autoritaarse režiimi langemise järel vastu võetud põhiseadus – see on täiel määral siduv ja kohtulikult kohaldatav. Eesti põhiseadusliku korra määratlevad viis põhiseaduse aluspõhimõtet: inimväärikus⁴, demokraatia⁵, õigusriik⁶, sotsiaalriik⁷ ja Eesti identiteet^{8,9}. Eesti põhiseaduslik kord kuulub Mandri-Euroopa õiguskultuuri, mida iseloomustavad range normihierarhia, PS § 3 lg-s 1 sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõte, mille kohaselt riigivõimu mistahes konkreetne teostamine eeldab piisavalt määratletud seaduslikku alust, ning õiguskorra fundamentaalne jaotus avalikuks ja eraõiguseks. Kuna Eesti õiguskultuur on ajalooliselt seotud Saksa õiguskultuuriga, tõusid vanad sidemed varjusurmast pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal. Eesti õiguskorra oluliste osade

² RT 1992, 26, 349. Edaspidi PS (RT I, 27.04.2011, 2).

³ RT 1992, 26, 350. Edaspidi PSRS.

⁴ Nt RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

⁵ Nt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52 ja 67.

⁶ Nt RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28.

⁷ Nt RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

⁸ RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, p III.

⁹ Põhiseaduse põhiprintsiipide alase diskussiooni kohta vt W. Drechsler, T. Annus. Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 50/2002, lk 473 jj; M. Ernits. 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat. – S. Hülshörster, D. Mirow (toim.). Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ). Berlin 2012, lk 126 jj; R. Maruste. The Role of the Constitutional Court in Democratic Society. – Juridica International 13/2007, lk 8 jj; R. Maruste. Democracy and the Rule of Law in Estonia. – Review of Central and East European Law 26/2000/3, lk 311 jj; J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2007/8, lk 528 jj; R. Narits. About the Principles of the Constitution of the Republic of Estonia from the Perspective of Independent Statehood in Estonia. – Juridica International 16/2009, lk 56 jj. Eestikeelsete allikate ülevaadet ja kokkuvõtet diskussioonist vt M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik – Eesti Euroopa Liidus. – M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu 2011, lk 5, joonealune viide 9, lk 6 jj, lk 23 jj.

uuesti ülesehitamise kõige mõjukamaks eeskujuks sai taas Saksa õigus. Esma-
joones kehtib see eraõiguse kesksete osade, aga samuti karistusõiguse ja haldus-
õiguse üldosa kohta.

Põhiseaduse olemuse võtab kõige paremini kokku selle preambul, mille
kohaselt on põhiseadus loodud hoidma rahu ja kaitsma inimesi välise ründe vastu,
võimaldama ühiskondlikku edu ja üldist kasu praegustele ja tulevastele põlvedele
ning tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri edasikestmise läbi aegade. Põhi-
seaduse struktuur on järgmine. See algab seitsmest paragrahvist koosneva sisse-
juhatava peatükiga, mille § 1 sisaldab kaunis ranget suveräänsusklauslit.
Esimesele peatükile järgneb üksikasjalik põhiõiguste loetelu 48 paragrahvis
(vt alajaotus 2.1.1). Põhiseaduse § 10 sisaldab aluspõhimõtteid: inimväärikus,
demokraatia, sotsiaalriik ja õigusriik. Õigusriigi aluspõhimõttel on keerukas
struktuur, mille elementidele toetub kohtupraktika suhteliselt sageli (vt alajaotus
2.1.3). Riigikorraldus on sätestatud III–XIII peatükis: „Rahvas“, „Riigikogu“,
„Vabariigi President“, „Vabariigi Valitsus“, „Seadusandlus“, „Rahandus ja riigi-
eelarve“, „Välissuhted ja välislepingud“, „Riigikaitse“, „Riigikontroll“, „Õigus-
kantsler“ ja „Kohus“. Riigikohus on kõrgeim kohus, kelle pädevuses on ühtlasi
põhiseaduslikkuse järelevalve.

1.2. Euroopa Liitu puudutav põhiseadusemuudatus¹⁰

1. mail 2004 astus Eesti koos muu üheksa Euroopa riigiga Euroopa Liitu. Enne
Euroopa Liidu liikmeks saamist täiendati põhiseadust Eesti Vabariigi põhi-
seaduse täiendamise seadusega¹¹, mis sätestab järgmist:

„Eesti rahvas võttis 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel põhiseaduse
§ 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu järgmise seaduse:

- § 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse
aluspõhimõtetest.
- § 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhi-
seadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.
- § 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.
- § 4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist.“

¹⁰ Alajaotusest välja jäetud osa põhjal on valminud eestikeelne artikkel M. Ernits, A. Laurand.
Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 3–26. [Toim.]

¹¹ RT I 2003, 64, 429; RT I 2007, 43, 313. Edaspidi PSTS.

Nagu on märgitud PSTS preambulis, võeti seadus vastu rahvahääletusel ja see jõustus 6. jaanuaril 2004. PSTS eelnõu oli Riigikogule esitatud 16. mail 2002. Algsel eelnõul oli võrreldes PSTS lõppversiooniga üks oluline erinevus: algversiooni § 1 sätestas lakooniliselt, et „Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga“.¹² Parlamendidebattide ja õigusteadlaste kriitika tulemusena täiendati § 1 õiguskantsler Allar Jõksi soovitusel ja sõnastati nii, nagu see on vastuvõetud seaduses.¹³ 18. detsembril 2002 võttis Riigikogu 88 poolt- ja 1 vastuhäälega 101-st vastu otsuse korraldada rahvahääletus Euroopa Liiduga liitumise ja põhiseaduse muutmise küsimuses.¹⁴

Põhiseaduse muutmise menetlus on sätestatud põhiseaduse XV peatükis.¹⁵ Märkimist väärib, et § 162 sätestab, et I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ saab muuta ainult rahvahääletusega. Kuna PSTS oleks põhimõtteliselt muutnud põhiseaduse esimest peatükki (eriti § 1 ja 3), siis sai muudatuse heaks kiita ainult rahvahääletusega. Rahvahääletus toimus 14. septembril 2003 ja on tänini ainus 1992. aasta põhiseaduse alusel korraldatud rahvahääletus. Sellel osales 64% hääleõiguslikest kodanikest ja 67% hääletanutest pooldas muudatust.

1.3. Suveräänsuse mõiste ja otsustusõiguse ülekandmise piirid

1.3.1. Euroopa Liidule otsustusõiguse ülekandmise piirid

Riigi otsustusõiguse ülekandmist Euroopa Liidule reguleerib PSTS § 2. Otsustusõiguse ülekandmisel või siirdel Euroopa Liidule ei ole selgeid piire. PSTS napp sõnastus on jätnud kohtute tõlgendada mitu tähtsat küsimust, nt Euroopa Liidu õiguse mõju kohta.

Riigikohus võttis riigi otsustusõiguse Euroopa Liidule ülekandmise piiride küsimuses seisukoha 2012. aastal. Ehkki selles Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESML) põhiseaduspärasust puudutavas kaasuses asus Riigikohus seisukohale, et ESML ei ole osa Euroopa Liidu õigusest, on otsusele lisatud *obiter dictum* Euroopa Liidule otsustusõiguse ülekandmise võimalike piiride

¹² Eelnõu nr 1067 SE (16.05.2002). Seaduseelnõud on kättesaadavad veebiaadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>.

¹³ PSTS eelnõu nr 1067 SE II parandusettepanekute loetelu (12.12.2002).

¹⁴ RT I 2002, 107, 637.

¹⁵ Õigus muudatust algatada on ühel viiendikul Riigikogu liikmetest ja presidendil (PS § 161 lg 1).

kohta.¹⁶ Riigikohus viitas PSTS-le ja nentis, et kohtu arvates ei ole „PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule“.¹⁷ Riigikohtu argumentatsioonist saab järeldada, et mistahes edasine muudatus, mis toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumise, ja mistahes täiendav otsustusõiguse delegeerimine vajavad eraldi heakskiitu rahvahääletusel. Riigikohus rõhutab: „Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“¹⁸

1.3.2. Suveräänsuse mõistest Eesti kontekstis

Riigikohus ei ole oma praktikas suveräänsuse mõistele kuigi palju tähelepanu pööranud. Riigikohus on sellele mõistele viidanud ainult 2012. aastal arutatud ESML põhiseaduspärasust puudutavas kaasuses¹⁹, leides, et: „[...] ei nõua põhi-seadus, hoolimata rangest suveräänsusklausli sõnastusest, kinnipidamist absoluutsest suveräänsusest. [...] EL-i ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse kuulumine on saanud tänapäeval suveräänsuse loomulikuks osaks“.²⁰

Järgnenud argumentatsioonis käsitles Riigikohus suveräänsust printsiibina, mida on võimalik kaaluda teiste printsiipidega. Absoluutse suveräänsuse teooria pole õigupoolest Eesti õigusteoorias kunagi domineerinud. Rahvusvahelise õiguse professor Ants Piip märkis juba 1936. aastal, et kaasaegne suveräänsuskontseptsioon on märgatavalt muutunud; seda käsitletakse pelgalt mänguruumina rahvusvahelisest õigusest tulenevate piiride raames. Piibu järgi kasutati juba tollal riikidevahelistes suhetes suveräänsuse mõistet selles piiratud tähenduses.²¹

¹⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 217–223.

¹⁷ Samas, p 223.

¹⁸ Samas, p 223. Vt ka alajaotuses 2.7 arutelu piiridest, mis võivad tekkida sellistest põhimõtetest nagu parlamendi eelarveautonoomia.

¹⁹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

²⁰ Samas, p 128 ja 130. Selle lahendi kohta vt C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. – European Constitutional Law Review 9/2013/2, lk 335 jj.

²¹ A. Piip. Suveräänsuse mõiste (1936). – A. Piip. Õiguse jõud. P. Pärna (koost.) (= Eesti mõtte-lugu 77). Tartu 2007, lk 415 jj; vrd H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Suveräänsus: iganenud või igavene? – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim.). Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu 2010, lk 14.

Erialakirjanduses ei käsitleta suveräänsust üldjuhul enam absoluutse mõistena.²² Teisest küljest nentis Riigikohus ESM kaasuses ka järgmist: „Suveräänsuse põhisuoks on otsustusõigus kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest.“²³ Seda võib pidada klassikalise suveräänsuskontseptsiooni väljenduseks.

Eesti riigiõiguse doktriinis on sügavalt juurdunud Kelseni klassikaline vahe-tegu sisemise ja välise suveräänsuse vahel.²⁴ Esimene tähistab riigi võimupädevusi, teine on seotud sõltumatu riiklusega rahvusvahelisel areenil.²⁵ Selle vaheteo tõi Eesti õigusteooriasse Kelseni õpilane Artur-Tõeleid Kliimann, nimetades sisemist suveräänsust „sõltumatuseks“ ja välimist suveräänsust „iseseisvuseks“.²⁶ Põhiseaduse ametlikus ingliskeelses tõlkes (millele on oma teoses tuginenud ka nt Anneli Albi²⁷), on 'iseseisvus' tõlgitud kui *independence* ja 'sõltumatus' kui *sovereignty*. Sellega on tõlkijad võrdsustanud suveräänsuse iseseisvusega, mistõttu mõistepaari paralleel Kelseni käsitlusega ei ole tõlkes enam äratuntav.²⁸

Neid kahte mõistet kohtab taas PS § 1 lg-te 1 ja 2 sõnastuses ja näiteks põhi-seaduse juriidilise ekspertiisi komisjon võttis oma aruandes aluseks dualistliku suveräänsuse definitsiooni.²⁹ Siiski ei ole nende kahe elemendi tähendus täiesti selge. Käesoleva alajaotuse autor on seisukohal, et sisemine suveräänsus kattub oma tähenduselt demokraatiaga, sest see viitab demokraatlikus riigis eksisteeriva kõrgeima riigisisese otsustamisvõime takistamatule teostamisele rahva poolt. Riigikohus kuulutas 2012. aastal: „Rahva suveräänsusest tuleneb riigi suveräänsus ja seeläbi saavad kõik riigi institutsioonid oma legitimatsiooni rahvalt.“³⁰ Väline

²² Vt ka kahte eestlaste toimetatud kogumikku: H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Iganenud või igavene? (viide 21); E. Loone (koost. ja toim.). Suveräänsus, seadus, immigratsioon. Tartu 2004.

²³ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

²⁴ H. Kelsen. Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925, lk 110.

²⁵ Samas.

²⁶ A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. Tartu 1935, lk 49 jj.

²⁷ A. Albi EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge 2005, lk 25, 30 jj, 126.

²⁸ Ka 2020. aastal valminud „revised translation“ sisaldab sama mõistepaari, vt <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhvv/act/530122020003/consolide>. [Toim.]

²⁹ Selle aruande pealkiri on „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjoni aruanne“ (1998), https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/voimalik_liitumine_euroopa_liiduga_ja_selle_oiguslik_tahendus_eesti_riigioiguse_seisukohalt.pdf (02.12.2022). Vt ka P. Varul. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused. – Riigikogu Toimetised 1/2000, lk 65–76.

³⁰ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

suveräänsus puudutab seevastu hoopis riigi võetud kohustusi rahvusvahelises suhtluses ja tähendab lihtsalt riigi õigust iseennast valitseda.

Niisiis jääb püsima klassikaline suveräänsuse kontseptsioon, kuid selle käsitlust on mõjutanud tänapäevane õigusteooria – Riigikohtu seisukoha järgi on suveräänsus avatud piirangutele ja kaalumisele. Seepärast ei tähenda iga suveräänsuse riive tingimata selle kui põhimõtte rikkumist ja riive võib olla õigustatud kaalukamate põhjustega, nt eurosooni (kuhu kuulub ka Eesti) finantsstabiilsuse tagamisega nagu ESML-i puudutavas kaasuses.

1.3.3. Euroopa Liidu õiguse riigisisese rakendamise piir

Kui Euroopa Liidu õiguse piire ei ole kuskil selgesti väljendatud, siis põhiseaduse aluspõhimõtted on Riigikohus oma lahendites sõnastanud. Need on loetletud alajaotuses 1.1. Praegune põhiseaduse tõlgendus annab alust arvata, et võimalikke piire on tõepoolest võimalik rahvahääletusega ületada.³¹ Võiks väita, et põhiseaduse alusväärtused nagu riikliku enesemääramise õigus, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine jne on võõrandamatud ja seetõttu ei saa neid hüljata.

1.3.4. Euroopa Liidu õigus ja põhiseadus

Põhiseadus ei kuuluta otsesõnu Eesti põhiseaduse ülimuslikkust, ehkki § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Praegusel ajal tõlgendatakse põhiseadust Euroopa-sõbralikult ning Eesti, kelle suhtumine majandusse ja õigusse on liberaalne, on Riigikohtu eestvedamisel näidanud märgatavat valmidust sobituda Euroopa Liidu printsiipidega, peatades põhiseaduse sätete toime nende konflikti korral Euroopa Liidu õigusega.³² Nagu ütleb Riigikohus: „Tulenevalt põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) §-st 2, mille kohaselt kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa

³¹ 2022. aastal märkis Riigikohus ühes *obiter dictum*'is (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41): „[...] kehtib EL õiguse esimuse põhimõte kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes [...], kuid seda üksnes niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.“ Sellega nägi Riigikohus esmakordselt ette Euroopa Liidu õiguse riigisisese rakendamise piiri. [Toim.]

³² C. Ginter. Application of Principles of European Law in the Supreme Court of Estonia. Väitekirj. Tartu 2008. Arvutivõrgus: <http://dspace.utlib.ee/dspace/handle/10062/6494> (02.12.2022). Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja otsekohaldamisega leppimise protsessi Eestis on põhjalikult analüüsitud teoses C. Ginter. Effective Implementation of the Trade Mark Directive in Estonia. – European Competition Law Review 28/2007/6 lk 337–345.

Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi, saab nimetatud seaduse vastuvõtmise tulemusena kohaldada 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.³³

11. mail 2006 võttis Riigikohus seisukoha põhiseaduse tõlgendamise küsimuses (eurole ülemineku kaasuses).³⁴ Arvamuses on öeldud: „Sisuliselt tähendab see [PSTS § 2] 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.“³⁵

Riigikohtu seisukohti on kritiseeritud kahe kohtuniku eriarvamustes. Eelkõige on kahtluse alla seatud selle tõlgenduse piiride olemasolu ja seisukoha siduvus tuleviku praktikas. Kohtunik Kõve asus sõnaselgele seisukohale, et PSTS § 2 tähendust analüüsid oleks kohus pidanud selgitama ka § 1 tähendust, samuti PS I peatüki tähendust tervikuna.³⁶ Eriarvamusele jäänud kohtunik Kergandberg rõhutas samamoodi vajadust analüüsida PSTS § 1 olemust ja mõju.³⁷

Riigikohtu edasiste lahendite puudumise tõttu ei ole praegu selge, kas PSTS § 1 tuleks võtta nii, nagu seal kirjas on – piiranguna Eesti liikmesusele Euroopa Liidus – või tõlgendamise tööriistana, mis annab konflikti korral Euroopa Liidu õigusega esimuse Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetele. PSTS tekst paistab toetavat esimest tõlgendust. Teisest küljest kaldub „vanade“ liikmesriikide ülemkohtute praktika, sealhulgas kuulsas *Solange*-saagas³⁸, pigem toetama teist alternatiivi. Kohus võib isegi leida, et õigupoolest saab kohaldada mõlemat lahendust korraga.

³³ RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

³⁴ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06.

³⁵ Samas, p 16.

³⁶ Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus, p 2 (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06).

³⁷ Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06).

³⁸ Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsused BVerfGE 37, 271 (Solange I); BVerfGE 73, 339 (Solange II).

1.4. Demokraatlik kontroll

Põhiseaduses ei leidu eriregulatsiooni Riigikogu osalemise kohta Euroopa Liidu otsustusprotsessides. Aastal 2004 muudeti Riigikogu kodu- ja töökorra seadust³⁹ ning moodustati uus, Euroopa Liidu asjade komisjon (ELAK).⁴⁰ ELAK on ainulaadne, sest see koosneb liikmetest, kes kuuluvad samal ajal mõnda teise Riigikogu alalise komisjoni. ELAK-l on õigus koostada arvamusi Euroopa Liidu aktide eelnõude kohta Riigikogu kui terviku nimel. See Riigikogu seisukoht on üldjuhul valitsusele siduv. Siiski on valitsusele jäetud läbirääkimistel teatav diskretsiooniõigus: valitsus tohib Riigikogu seisukohast kõrvale kalduda, kuid ainult erandlikel põhjustel.⁴¹ Üks erandlik põhjus oleks näiteks olukorra muutumine Euroopa Liidu tasandil peetavate arutelude ajal. Kui valitsus Riigikogu ametlikku seisukohta ei järgi, peab ta ilmuma selgitusega ELAK või väliskomisjoni ette.

1.5. Euroopa Liiduga seotud muudatuste põhjused ja osatähtsus

2003. aasta rahvahääletusel vastu võetud PSTS tõi kaasa kahjuks rohkem probleeme kui lahendusi. Seadust kritiseeriti teravalt juba selle eelnõu koostamise ajal. PSTS rakendamine on näidanud, et osa sellest kriitikast oli õigustatud. Järgnev ettepanek on seetõttu veel üks katse tuua esile peamised PSTS-ga seotud probleemid ja pakkuda neile lahendusi.

1.5.1. Riigi otsustusõiguse ülekandmise klausel

Suveräänsus ja riigi otsustusõiguse osaline ülekandmine on kõikide rahvusvahelise koostöö sätete keskne küsimus. Põhiseaduse § 1 lg 2 sisaldab eriti tugevat suveräänsusklauslit: „Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu.“ See on üks tugevaimaid suveräänsuse rõhutusi Euroopas⁴² ja võib-olla isegi maailmas. Tasub märkimist, et § 1 lg 2 sellise sõnastuse peamine motiiv oli hirm sattuda tagasi Nõukogude Liidu tüüpi moodustisse.⁴³

³⁹ RT I 2003, 24, 148; RT I, 05.11.2014, 2. Edaspidi RKKTS.

⁴⁰ Vt ka H. Kundla. Peatüki § 181 sissejuhatus, komm. 5. – A. Mõttus (peatöim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012.

⁴¹ Samas, § 152⁴, komm. 5.

⁴² A. Albi. Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? – *Juridica International* 7/2002, lk 42; vrd tabel teoses A. Albi (viide 27), lk 26 jj ning kokkuvõtte selle taustast lk 30.

⁴³ Vrd V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 68.

Põhiseaduse muutmist eraldi seadusega on teravalt kritiseeritud. Ehkki põhiseadus ei keela otsesõnu põhiseadust eraldi seadusega muutmast, ei ole see soovitatav keskse tähtsusega õigusakti muutmise moodus. Eelistatavam on muuta põhiseaduse teksti, et säilitada õigusselgus ja vältida tarbetuid tõlgendamisprobleeme. Pealegi tekitavad mõlemad olulised sätted, PSTS § 1 ja § 2, probleeme, mida lihtsalt põhiseaduse teksti muutes saaks hõlpsasti vältida.

Üleilmastunud maailmas ei piira suveräänsset riiklust ainult Euroopa Liit, vaid ka Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Küsimus muudest rahvusvahelistest organisatsioonidest peale Euroopa Liidu jõudis Riigikohtusse 2012. aastal seoses ESML kaasusega. Otsustusõiguse ülekandmine ESM-le leiti olevat väljaspool PSTS reguleerimisala.⁴⁴ Riigikohtu üldkogu nentis suveräänsuse põhimõtte riivet, kuid asus äärmiselt napi häälteenamusega (10 : 9) seisukohale, et see oli proportsionaalne ja sisuliste põhjustega õigustatud.⁴⁵ Sellist põhjendamistaktikat on teravalt kritiseeritud, eriti riigikohtunik Luige eriarvamuses. Luik viitas PS § 1 lg-le 2 ja väljendas selgesti seisukohta, et „suveräänsuse osalise loovutamise keelu olemasolu tõttu ei võimalda Põhiseadus seda lepingut ratifitseerida“.⁴⁶

Tõepoolest oli see võib-olla kõige küsitavam punkt Riigikohtu põhjendustes. PSTS § 1 ei võimalda riigi otsustusõiguse ülekandmist ühelegi rahvusvahelisele organisatsioonile peale Euroopa Liidu ja selle järelduse põhjal on suveräänsuse piiramine mistahes muul eesmärgil õigupoolest PS § 1 lg 2 kontekstis küsitav. Eelmainitud kaalutlusi arvesse võttes paistab olevat kohane täiendada suveräänsusklauslit erandiga, mis lubaks riigi otsustusõigust üle kanda ka rahvusvahelisele organisatsioonile, piirdumata üksnes Euroopa Liiduga. Ühtlasi tuleks sätestada sellisele organisatsioonile minimaalsed nõuded, et välistada võimalikku püüdu legitimeerida Eesti liitmist moodustisega, mis ei austa inimõigusi, demokraatiat või õigusriiki.⁴⁷ Hea näide sellisest sättest on Sloveenia põhiseaduse art 3a lg 1.⁴⁸

⁴⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 110.

⁴⁵ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 176–203 ja 207–210.

⁴⁶ Riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus, p 14 (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12).

⁴⁷ Parim lahendus oleks lisada §-le 1 uus lõige 3, mis näeks õiguse jõuga ette, et Eesti peab jääma vaba maailma osaks ja välistaks sellega liitumise Nõukogude Liidu tüüpi moodustistega.

⁴⁸ „Parlamendi poolt kõigi parlamendiliikmete kahekolmandikulise häälteenamusega ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga võib Sloveenia anda osa oma otsustusõigusest üle rahvusvahelistele organisatsioonidele, mis põhinevad inimõiguste ja põhivabaduste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete austamisel, ning võib astuda kaitseliitu nende väärtuste austamisel põhinevate riikidega.“ [Toim.]

1.5.2. Euroopa Liidu klausel

Lisaks täpsemale riigi otsustusõiguse ülekandmise klauslile tuleks üle vaadata Euroopa Liidu toimimist ja sihte puudutav regulatsioon. Siinse alajaotuse autor soovib lisada põhiseadusele Euroopa Liidule seatavate tingimuste loetelu. 1991. aastal Eesti riigile tagasi võidetud vabadus põhineb inimväarikuse, demokraatia, õigusriigi, sotsiaalriigi ja Eesti identiteedi austamisel. Neid aluspõhimõtteid tuleks austada nii riigi sees kui ka Euroopa Liidus. Mainida tuleks ka põhiõiguste võrdväärse kaitse tagamise nõuet Euroopa Liidu tasandil. Need kriteeriumid on vajalikud, et rõhutada Euroopa Liidu eesmärke Eesti poliitiliste otsustajate silmis ja ühtlasi võimaldada Euroopa Liidu aluslepingute tulevaste muudatuste tõhusat põhiseaduslikkuse järelevalvet. Sellise klausli näiteks on Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 23 lg 1 ls 1.⁴⁹ Eesti põhiseaduses oleks sarnase klausli süstemaatiline asukoht preambulis, I või IX peatükis; eelistatuim oleks siiski uus § 120 lg 1.

1.5.3. Kvalifitseeritud enamuse klausel

Riigi otsustusõiguse ülekandmiseks rahvusvahelisele tasandile on kolm võimalikku menetlust. Esimene ja arvatavasti kõige demokraatlikum neist oleks riigi mistahes otsustusõiguste ülekandmiseks rahvahääletuse korraldamine. Teine võimalus oleks järgida seadusandlikku tavamenetlust parlamendis, milles saaks riigi otsustusõigusi üle kanda lihthäälteenamusega. Kolmas võimalus, mis on teatud mõttes kuldne kesktee, oleks viia sisse seadusandlik erimenetlus, mis nõuab kvalifitseeritud parlamendienamust.

Ülejäänud võimalustega võrreldes on rahvahääletused üldjuhul rahaliselt koormavamad, ajamahukamad ja tihtipeale poliitiliselt ennustamatud. Pealegi kantakse riigi otsustusõigusi üle rahvusvahelise lepinguga ja PS § 106 lg 1 kohaselt ei saa panna rahvahääletusele välislepingu heakskiitmist. Pelk lihthäälteenamus parlamendis ei ole aga vastavuses otsuse tähtsusega. Rõhutamaks riigi otsustusõiguse ülekandmise kaalukust, paistab seega kohasena kvalifitseeritud enamuse – kaks kolmandikku kõikidest Riigikogu liikmetest –, mis on

⁴⁹ „Ühinenud Euroopa realiseerimiseks teeb Saksamaa Liitvabariik koostööd Euroopa Liidu arendamisel, mis järgib demokraatlikke, õigusriiklikke, sotsiaalseid ja föderaalseid põhimõtteid ning subsidiaarsuse põhimõtet ja tagab põhiõiguste kaitse, mis on olulises osas võrreldav käesoleva põhiseadusega.“ [Toim.]

praeguses põhiseaduses sätestatud neljal juhul. Sarnase regulatsiooni võib leida ka Sloveenia põhiseaduse art 3a lg-st 1.

1.5.4. Võimu teostamise klausel

Riigivõimu teostatakse PS § 3 lg 1 kohaselt üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PSTS § 2 sätestab, et kui Eesti on liitunud Euroopa Liiduga, „kohaldatakse põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi“. Nagu kinnitas Riigikohus oma 11. mai 2006. aasta arvamuses⁵⁰, tõi PSTS § 2 kaasa põhiseaduse suurte osade kehtivuse peatumise ja PS § 3 lg 1 ümberdefineerimise. Seda on nimetatud üheks kõige kaalukamaks Euroopa Liiduga liitumise põhjustatud (õiguslikuks) muutuseks.⁵¹ Riigikohus on koguni loovutanud oma pädevuse teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet, kui Euroopa Liidu õigus põhiseadusega kollideerub: „Järelikult tuleb PS § 152 lg 2 ja selle rakendamiseks vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus jätta kohaldamata osas, milles need võimaldavad põhiseadusega vastuolu tõttu tunnistada kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti EL-i õigusega seotud sätte, mis on kooskõlas selle kehtestamise aluseks oleva EL-i õigusega.“⁵²

Peamine Riigikohtu seisukohta toetav argument on see, et Riigikohtul ei ole pädevust teostada kohtulikku kontrolli riigisisese seadusandluse üle, mis võtab üle Euroopa Liidu õigust.⁵³ Sellist Riigikohtu pädevust piiravat tõlgendust on teravalt kritiseeritud kaalukate argumentidega.⁵⁴ Kuna põhiseadus annab

⁵⁰ Vt alajaotus 1.3.4, RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16. Vrd RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

⁵¹ Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. trükk. Tallinn 2012, PSTS sissejuhatus, komm. 8.

⁵² RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

⁵³ H. Kalmo. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – *Juridica* 2008/9, lk 583 jj; J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule (viide 9), lk 535 jj; J. Laffranque. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. – *Juridica* 2009/8, lk 498. Vrd diskussiooniga teoses M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 49 jj.

⁵⁴ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. – *Juridica* 2011/1, lk 24 jj; L. Mälksoo. Eesti suveräänsus 1988–2008. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim.). Iganenud või igavene? (viide 21), lk 147 jj; M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 37 jj ja 61 jj; M. Ernits. 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat (viide 9), lk 137 jj. Vt ka alajaotust 2.9.

Riigikohtule ülddise pädevuse teostada järelevalvet kõigi seaduste üle, mis võivad olla põhiseadusega vastuolus, siis ei saa olla kahtlust, et Riigikohus on pädev kontrollima kõiki Eestis kohaldatavaid seadusi. Kui Riigikohus jõuab seejuures järeldusele, et järelevalve ese on Euroopa Liidu õigust üle võttev riigisisene õigusakt, siis peaks ta kaasust lahendades võtma arvesse Euroopa Liidu õiguse esimust. Teistsugune tõlgendus tähendaks, et seisates mõnede põhiseaduse sätete toime, otsustaks Riigikohus nende normide kehtivuse üle, millel rajaneb tema enda põhi-seaduslikkuse järelevalve pädevus. See oleks põhiseaduse järgi aga *ultra vires*.⁵⁵

On üldteada, et Euroopa Liiduga liitumise järel saab riigivõimuvolitusi teostada mitte ainult parlamendi vastu võetud seaduste, vaid ka otsekohaldatava Euroopa Liidu õiguse alusel. Selle asemel, et nentida konflikti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahel, seisata põhiseaduse toime⁵⁶ ja loobuda põhi-seaduslikkuse järelevalve pädevusest, oleks soovitatav asjassepuutuvad põhi-seaduse sätteid ümber mõtestada (ja seega neid ikkagi kohaldada) Euroopa Liidu õigusega kooskõllaliselt, kohaldades sellega Euroopa Liidu õigust põhi-seaduse alusel nii palju kui võimalik. Kuni põhiseaduse aluspõhimõtteid ei rikuta, oleks see legitiimne võimalus tagada kooskõlla Euroopa Liidu aluslepingutega ja ühtlasi säilitada põhiseadus, sealhulgas Riigikohtu põhi-seaduslikkuse järelevalve pädevus.⁵⁷ Selline käsitus ei oleks uus võrdluses

⁵⁵ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 49 jj; vrd ka U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise (viide 54), lk 25. Aastal 2015 hindas Riigikohus oma varasema kaugeleulatuva seisukoha osaliselt ümber. Vt RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 81, 83: „Sellest, et sätted on Euroopa Liidu õigusega kooskõllas, ei saa järeldada, et samad sätted on kooskõllas ka Eesti Vabariigi põhi-seadusega, ega ka mitte seda, et sätte põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamisega rikutaks Euroopa Liidu õigust. Õigusakti puutumus Euroopa Liidu õigusega ega mõne muu institutsiooni seisukoht riigisisese õiguse kooskõlla kohta Euroopa Liidu õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduse § 152 mõttes. [...] Euroopa Liidu õigusega, sh riigiabi suunistega määratud piirides on riigisisene seadusandja seotud Eesti põhiseadusest tulenevate nõuetega ning riigisiseseid kohtud PS §-st 152 tuleneva kohustusega kontrollida eesmärgi saavutamiseks valitud vahendi(te) põhiseaduspärasust. Mingil juhul ei keela Euroopa Liidu õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu Euroopa Liidu õiguse üliluslikkust, ühtsust ja tõhusust.“ Ikkagi jääb ebaselgeks, kui kaugele Riigikohus Euroopa Liidu õiguse üliluslikkust põhiseaduse suhtes tunnustades läheks.

⁵⁶ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16; RKPJKo 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

⁵⁷ Vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 61 jj.

Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused

teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega.⁵⁸ Eesti kontekstis oleks see aga uuendus.⁵⁹

Kuna eelkirjeldatud Riigikohtu tõlgenduse aluseks on PSTS § 2, siis oleks soovitatav jätta kõrvale PSTS § 2 praegune tekst ja valida lahendus, mis sobib paremini kokku põhiseaduse süsteemiga. Selle asemel, et lõimida PSTS § 2 põhiseaduse teksti, tuleks täiendada PS § 3 uue lõikega 2, kusjuures praegune lg 2 saaks uueks lg-ks 3. Heaks näiteks sellise klausli kohta on Portugali põhiseaduse art 8 lg 4.⁶⁰ Mainitud täiendus aitaks vältida põhiseaduse erosiooni ja ühtlasi süsteemselt tagada, et Euroopa Liidu õigust kohaldataks kooskõlas põhiseadusega.

1.5.5. Riigikogu osaluse ja teavitamise klausel

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjoni 1998. aastal valminud aruandes pakuti muu hulgas välja täiendav klausel, mis paneks valitsusele kohustuse teavitada Riigikogu Euroopa Liitu puutuvates asjades võimalikult varakult ja terviklikult. Ehkki sarnase menetluse näeb ette RKKTS § 152¹, ei ole see põhiseadusega tagatud. Kuna küsimus on riigivõimude tasakaalustatuses, siis on see põhiseaduse tasandi küsimus. Kehtiv regulatsioon ei kohusta valitsust Euroopa Liitu puudutavates asjades Riigikogu kaasama ja Riigikogul ei ole võimalik tõhusalt nõuda valitsuselt teavet ega Riigikogu seisukoha järgimist. Seetõttu oleks vaja, et tulevane reformipakett sisaldaks selliseid sätteid (nt põhiseaduse VI peatükis). Võrreldavaid sätteid võib leida näiteks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 23 lg-s 2⁶¹ ja art-s 45⁶².

⁵⁸ Vrd U. Ehrlicke. Die richtlinienkonforme und die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts. – *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 59/1995, lk 598 jj; M. Nettessheim. Auslegung und Fortbildung des nationalen Rechts im Lichte des Gemeinschaftsrechts. – *Archiv des öffentlichen Rechts* 119/1994/2, lk 261 jj; T. Heukels. Von richtlinienkonformer zur völkerrechtskonformen Auslegung im EG-Recht: Internationale Dimensionen einer normhierarchiegerechten Interpretationsmaxime. – *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 3/1999, lk 313 jj.

⁵⁹ Riigikohtu 2022. aasta otsuses (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29) ja iseäranis selle eespool viidatud punktis 41 väljendatud võib küll tõlgendada sammuna selles suunas. [Toim.]

⁶⁰ „Euroopa Liidu aluslepingute sätteid ja selle institutsioonide poolt oma pädevuse teostamisel vastu võetud õigusakte kohaldatakse riigisiseses õiguses liidu õiguses sätestatud tingimustel, austades demokraatliku õigusriigi aluspõhimõtteid.“ [Toim.]

⁶¹ „Euroopa Liidu asjades osalevad Liidupäev ja liidumaad Liidunõukogu kaudu. Liitvabariigi valitsus teavitab Liidupäeva ja Liidunõukogu terviklikult ja võimalikult varakult.“ [Toim.]

⁶² „Liidupäev moodustab Euroopa Liidu asjade komisjoni. Ta võib volitada teda kasutama artiklis 23 sätestatud Liidupäeva õigusi Liitvabariigi valitsuse suhtes. Samuti võib ta volitada teda kasutama Liidupäevale Euroopa Liidu aluslepinguga antud õigusi.“ [Toim.]

1.5.6. Muud küsimused

Eeltoodud probleemide loetelu ei ole ammendav. On veel terve hulk küsimusi, näiteks kas põhiseadus peaks sätestama Riigikogu komisjoni, mis teostab Riigikogu õigusi Euroopa Liidu asjades; kas põhiseaduse § 111 ja 112 või ühte neist tuleks täiendada klausliga euro või Euroopa Keskpanga või mõlema kohta; kas põhiseadus peaks sisaldama Euroopa Liidu kodanike võrdsete õiguste klauslit. Peale selle on veel muidki teemasid, mida tuleks sügavuti analüüsida, näiteks sageli tsiteeritud PS § 58, mis lubab piirata üksnes kinnipeetavate Eesti kodanike hääleõigust.

On olnud ka üleskutseid 1992. aasta põhiseadust üleüldse uuendada.⁶³ Üldise uuendamise vajadus on aga küsitav, sest Eestis ei ole põhiseaduse kriisi ja PSTS arvestamata on 1992. aasta põhiseadus osutunud hästi toimivaks ning ajaloolises võrdluses kõige edukamaks Eesti põhiseaduseks läbi aegade.

2. Põhiõigused, õigusriik ja Euroopa Liidu õigus

2.1. Põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte asend põhiseaduses

2.1.1. Põhiseaduse põhiõigused

Põhiõigused on sätestatud põhiseaduse II peatükis. Tuvastatavad on viis üldist põhiõigust: üldine vabaduspõhiõigus § 19 lg-s 1, üldine võrdsuspõhiõigus § 12 lg-s 1, üldine kaitsepõhiõigus § 13 lg-s 1, üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele §-s 14⁶⁴ ning üldine sotsiaalne põhiõigus § 28 lg-s 2.⁶⁵ Ülejäänud osas on põhiõiguste peatükk pigem laiaulatuslik ja üksikasjalik.⁶⁶ Põhiõigused ja

⁶³ Ehkki Rait Maruste ettepanek ei erinenud tema varasematest seisukohavõttudest, põhjustas see kirgliku diskussiooni (võib-olla ka sellepärast, et ta oli võtnud ette poliitilise karjääri). Vt R. Maruste: (päris) vaba Eesti põhiseadus. – Postimees 17.09.2010. Arvutivõrgus: <http://pluss.postimees.ee/314169/rait-maruste-paris-vaba-estti-pohiseadus> (02.12.2022).

⁶⁴ „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.“

⁶⁵ Sellise jaotuse esitas esmakordselt Robert Alexy esimeses süstemaatilises monograafias põhiõiguste kohta Eesti põhiseaduses: R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tartu 2001, lk 51 jj, 56 jj, 68 jj, 73 jj, 76 jj.

⁶⁶ See sisaldab klassikalisi õigusi ja vabadusi nagu õigust eraelule §-s 26, elukutsevalikuvabadust § 29 p-s 1, omandipõhiõigust §-s 32, kodupuutumatus §-s 33, vaba liikumise õigust §-s 34, usuvabadust §-s 40, sõnumisaladust §-s 43, väljendusvabadust §-s 45, koosolekuvabadust §-s 47 jne, samuti erilisi sotsiaalseid põhiõigusi nagu õigust haridusele §-s 37.

aluspõhimõtted nagu õigusriik on kohtus jõustatavad. Need on menetluslikult tagatud üldise põhiõigusega pöörduda kohtusse õiguse väidetava rikkumise korral, nagu sätestab § 15 lg 1.

Põhiõiguste jõustatavus ei ole siiski täiel määral välja arendatud. Eesti riigiõiguse teoorias on endiselt vaieldav, kas isikul on õigus esitada Riigikohtule põhiõiguse alusel individuaalkaebus või on kõikidel kohtutel kohustus põhiõigusi jõustada ja otse Riigikohtule kaevata ei saa.

2.1.2. Üldine seadusereservatsioon ja piiriklauslid

Põhiseaduse § 11 sätestab: „Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.“ Eelmainitud § 3 lg 1 ja § 11 määratlevad mistahes piirangute üldised miinimumnõuded: mistahes põhiõiguse riive vajab seaduslikku alust ja peab olema proportsionaalne. Neid sätteid ei saa aga pidada konkreetse põhiõiguse riive piisavaks aluseks. Kui seadusandja soovib piirata konkreetset põhiõigust, peab ta arvestama selle põhiõiguse piiriklausliga. Näiteks sätestab PS § 26 ls 2: „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.“ See on näide kvalifitseeritud piiriklauslist. Lisaks sellele on olemas lihtsa piiriklausliga põhiõigused (nt § 29 lg 1 ls 2: „Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.“) ja ilma piiriklauslita põhiõigused (nt § 38 lg 1). Lihtne piiriklausel ei lisa midagi sisulist üldistele miinimumnõuetele, samas on Riigikohus piiriklauslita põhiõiguste kohta täpsustanud, et nende riive legitiimse õigustusena tulevad kõne alla vaid teised põhiõigused või põhiseaduslikku järku väärtused.⁶⁷ Igal juhul on riik kohustatud kõiki õiguste ja vabaduste riiveid õigustama.⁶⁸

⁶⁷ RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 28; RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 72.

⁶⁸ Vrd M. Ernits. Põhiseaduse 2. ptk sissejuhatus, komm. 8 jj. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

2.1.3. Õigusriik

Õigusriigi printsiipi võib pidada üheks põhiseaduse aluspõhimõtetest, mis on fikseeritud §-s 10 ning määratleb riigivõimu teostamise reeglid ja printsiibid.⁶⁹ See on põhiseaduse kõige keerukam põhimõte, mis sisaldab täiendavaid alapõhimõtteid nagu võimude lahusus ja tasakaalustatus, seaduse esimus, seaduse-reservatsioon, õiguskindlus, ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeld, õiguspärane ootus, proportsionaalsuse põhimõte, õigus pöörduda kohtusse, põhiseaduslikkuse järelevalve ja kohtute sõltumatus.

2.1.3.1. Õiguskindlus

Õiguskindlus on õigusriigi aluspõhimõtte üks kesketest postulaatidest, mis peab looma ning tagama korda ja stabiilsust ühiskonnas.⁷⁰ Riigikohus on öelnud: „Õiguskindluse printsiip tuleneb Põhiseaduse §-st 10 [...]. 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 püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).“⁷¹

2.1.3.2. Õigusselgus

Õigusselgusel on põhiseaduses kahetine sisu. Esiteks on õigusselgus § 13 lg-ga 2 tagatud põhiõigus. Selle löike kohaselt kaitseb seadus „igäühte riigivõimu omavoli eest“.⁷² Juba oma varases praktikas kuulutas Riigikohus, et „ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest“.⁷³ Aastal 2002 andis Riigikohtu üldkogu subjektiivsele õigusselgusele klassikaliseks saanud tähenduse: „Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik

⁶⁹ Vrd RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26.

⁷⁰ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 23.03.1998, 3-4-1-2-98, p IX.

⁷¹ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

⁷² RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKKKo 28.02.2002, 3-1-1-117-01, p 12.

⁷³ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94. Vt ka R. Alexy. Põhiõigused (viide 65), lk 36.

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 [...].“⁷⁴

Teiseks tuleneb õigusselgus Riigikohtu järgi objektiivse printsiibina otse PS §-s 10 ette nähtud õigusriigi põhimõttest.⁷⁵

2.1.3.3. Õiguspärane ootus

Õiguspärase ootuse põhimõte sisaldab kolme elementi: *nulla poena sine lege*, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld ja õiguspärane ootus kitsamas mõttes.⁷⁶

Esimest, PS § 23 lg-tes 1 ja 2 sätestatud reeglit *nulla poena sine lege* võib käsitada erinormina õiguspärase ootuse üldpõhimõtte suhtes ja seda on üksik-asjalikult käsitletud allpool alajaotuses 2.3.2.

Teine element on ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld, mis rajaneb Riigikohtu põhiseadusetõlgendamisel. Riigikohus kuulutas juba 1994. aastal ühes oma varases lahendis: „Õiguse üheks üldpõhimõtteks on, et üldreeglina ei tohi seadusel olla tagasiulatuvat jõudu.“⁷⁷ Hiljem täpsustas Riigikohus oma varasemale lahendile viidates, et seadusandja võib muudes valdkondades kui kriminaalõiguses anda tagasiulatava jõuga õigusakte, aga ta peab seejuures võtma arvesse põhi-seaduses väljendatud rahva tahet, pidama silmas riigi üldisi huve ning arvestama tegelikku olukorda ja legaalsuse printsiipi.⁷⁸ Riigikohtu halduskolleegium on väljendunud veelgi täpsemalt, et seadusandja võib anda seadusesättele tagasi-ulatava jõu, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata eba-proportsionaalselt isiku õiguspärast ootust ja säte ei ole puudutatud isikule üllatuslik.⁷⁹ Uuemat ajal on Riigikohus oma seisukohta kitsendanud: „Üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatava jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele.“⁸⁰

⁷⁴ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

⁷⁵ RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 30; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 22.

⁷⁶ M. Ernits. PS § 10, komm. 3.4.3.2. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

⁷⁷ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

⁷⁸ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 50.

⁷⁹ RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33.

⁸⁰ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61.

Õiguspärase ootuse kolmas element on õiguspärane ootus kitsamas mõttes, kujutades endast „ebaheatsat tagasiulatuvat jõudu“, millega on tegemist, „kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatuvalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele“⁸¹. Selle kõige olulisem definitsioon pärineb aastast 2004: „Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapähe olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.“⁸²

Niisiis on kitsamas mõttes õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt „igapähe õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igapähe peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik“.⁸³ Kui seadus annab mingi lubaduse, siis seisneb õiguspärane ootus selles, et lubatud rakendatakse nende isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.⁸⁴ Samas kehtib siiski piirang, mille järgi „[õ]iguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte 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 ühiskonna-gruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses“.⁸⁵

2.1.3.4. Salajase õiguse keeld

Reegel, et kehtida saavad ainult avaldatud seadused ehk salajase õiguse keeld, on Eesti põhiseaduses kesksel kohal – § 3 lg 2 ls 2 sätestab sõnaselgelt: „Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.“ Seda normi võib pidada vastuseks nõukogude okupatsioonirežiimi kalduvusele rakendada aeg-ajalt salajast õigust. Muu hulgas põhines salajastel nõukogude määrustel 1949. aasta märtsiküüditamine, mille käigus pagendati ja viidi Eestist ära Siberisse üle

⁸¹ Samas.

⁸² RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13; 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.

⁸³ Nt RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49 j.

⁸⁴ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99, p II.

⁸⁵ Nt RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14; vrd RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.

20 000 inimese.⁸⁶ Pealegi, kuna PS § 3 asub I peatükis, ei kuulu see ainult formaalselt õigusriigi aluspõhimõtete põhielementide hulka, vaid on ka muudetav üksnes rahvahääletuse teel. Lisaks sellele võib salajase õiguse keelu osaks pidada ka *vacatio legis*'e põhimõtet: „*Vacatio legis*'e põhimõttest tuleneb nõue, et enne muudatuste jõustumist peab puudutatud isikutel jääma piisavalt aega tutvuda uue regulatsiooniga ja sellega oma tegevuses arvestada.“⁸⁷

2.1.3.5. Seaduslikkus

Reegel, et kohustuste, haldustrahvide või muude -sanktsioonide ja kriminaal-karistuste kohaldamine on lubatud ainult seaduse alusel, tuleneb PS § 3 lg-st 1: „Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.“ Normist, mis sätestab üldise seaduslikkuse nõude, tuleneb mitu alapõhimõtet. Käsitleme lühidalt neist kaht siinses kontekstis tähtsaimat.

Parlamendireservatsiooni põhimõtte kohaselt on seadusandja kohustatud reguleerima olulised küsimused seaduses endas: „Seda, mida Põhiseaduse järgi on [...] kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.“⁸⁸ Sellega täpsustab üldise seadusereservatsiooni põhimõtte võimude lahususe põhimõtet või täpsemalt riigivõimuvolituste jaotust seadusandja ja valitsuse kui normiloojate vahel: „Üldise seadusereservatsiooni põhimõtte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust.“⁸⁹ Robert Alexy on nimetanud seda seadusereservatsiooni demokraatlikuks mõõtmeks.⁹⁰ Riigikohus on väljendanud seisukohta, et põhiõigusi puudutatavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.⁹¹

Seadusliku aluse põhimõtte kohaselt vajab igasugune põhiõiguse riive seaduslikku alust. Riigikohtu seisukoha järgi: „Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja

⁸⁶ Vt J. Jäätma. Salajane õigus – „kas õigus?“. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2006, lk 31.

⁸⁷ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 51.

⁸⁸ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94. Vt ka RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32.

⁸⁹ RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32.

⁹⁰ R. Alexy. Põhiõigused (viide 65), lk 36.

⁹¹ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25; vrd RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

volitust.⁹² Avalik võim tohib tegutseda ainult siis, kui selleks on seaduslik alus ehk volitusnorm, mis lubab tal seda teha. Seadus peab määratlema iga riive tingimused ja ulatuse.

2.1.3.6. Õigus pöörduda kohtusse ja õigus põhiseaduslikkuse järelevalvele

Õigus pöörduda kohtusse ja õigus põhiseaduslikkuse järelevalvele tulenevad PS § 15 lg-st 1: „Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnistamist.“ See garantii – mis on ka ise põhiõigus – on laia ulatusega ja tugev ning seda tuleb käsitada õigusriigi tuumikelemendina.⁹³ See tagatis võimaldab muuta õigusriigi täiel määral kohtulikult kontrollitavaks mõne põhiõiguse kaudu, s.t kui esineb mistahes põhiõiguse riive, mis kujutab endast ükskõik millise õigusriigi aluspõhimõtte alapõhimõtte rikkumist, rikub see ka riivatud põhiõigust. Riigikohus on samuti rõhutanud tihedat seost Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 lg 1 ja PS § 15 lg 1 vahel: „Euroopa Inimõiguste Kohtu tuvastatud Konventsiooni artikli 6 lõike 1 rikkumine, mis seisneb halduskohtule esitatud kaebuse menetlemata jätmises, kujutab endast ka Põhiseaduse § 15 rikkumist.“⁹⁴

2.2. Põhiõiguste ja majanduslike vabaduste kaalumine Euroopa Liidu õiguses

Eestis ei ole põhiõiguste kaalumine majanduslike vaba liikumise õigustega kutsunud esile sisulisi põhiseaduslikke probleeme ega diskussioone. On aga olnud juhtumeid, kus selline diskussioon olnuks õigustatud.

Aastal 2009 kajastati ajakirjanduses Aivo Piirsoo kaasust.⁹⁵ Piirsoo oli veoki-juht Eesti väikekülalt, kes võeti Saksamaal vahi alla süüdistatuna sigarettide salakaubaveos. Mees vabastati süü puudumise tõttu. Peaaegu üheksa aastat hiljem avastas Piirsoo, et tema Eesti pangakontol on negatiivne saldo 6,7 miljonit Eesti

⁹² RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 34.

⁹³ Vrd RKPJKo 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3.

⁹⁴ RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 27.

⁹⁵ E. Henno. Saksamaa nõuab eestlaselt miljoneid kroone. – Postimees 04.11.2009. Arvuti-võrgus: <http://www.postimees.ee/183910/saksamaa-nouab-eestlaselt-miljoneid-kroone> (02.12.2022).

krooni (ligikaudu 430 000 eurot). Eesti Maksu- ja Tolliamet oli arestinud Piirsoo konto Saksamaa võimude taotlusel, kes nõudsid maksu ja intressi ebaseaduslike sigarettide eest. Koos intressiga ulatus nõue üle 10 miljoni Eesti krooni (s.t umbes 640 000 eurot). See kaasus tõi päevavalgele tõsiasja, et halduskoostöös puudub kohtute osalus – võimud võivad põhjustada märgatava muutuse inimese rahalises seisus ilma eelneva kohtuliku kontrollita elukohajärgses liikmesriigis. Ilmnes, et sellistel juhtudel ei ole tagatud tõhus kaitse tavakodanikule (praegusel juhul kuu-palgaga umbes 700 eurot), kellel puuduvad vahendid piiriüleseks õigusvaidluseks. On vähemalt vaieldav, kas see on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁹⁶ artikliga 47 ja Eesti põhiseaduse sätetega.

Sarnane sündmuste ahel leidis aset siis, kui veokijuht Neeme Laurits oli üheksa kuud Soomes vangis, süüdistatuna rahvusvahelise uimastikaubanduse organiseerimises.⁹⁷ Eesti politsei tabas ta oma kodust Eestis ja andis üle Soome võimudele, järgides Eesti kohtuniku määrust, mis oli välja antud Euroopa vahistamismääruse⁹⁸ täitmiseks. Süüdistus puudutas sama aasta veebruaris toimunut. Tegelikult ei olnud Laurits aga viis aastat enne kinnipidamist Soomes käinudki. Peamiseks tõendiks tema vastu Soomes paistis olevat fakt, et kolme Soomes vahistatud uimastikaupleja mobiiltelefonist leiti tema number. Seetõttu koheldi teda kui kuritegeliku skeemi organisaatorit. Asi oli aga selles, et Laurits oli aastaid tagasi töötanud Eestis sõidukite sõidukõlblikkuse testijana, mistõttu oli neil isikutel tema kui tavalise teenusepakkuja telefoninumber. Laurits mõisteti Soome apellatsioonikohtus õigeks ja vabastati.

Eesti õigusteadlased ei ole eelmainitud kaasusi pikemalt käsitlenud. Advokaat Kaido Pihlakas kritiseeris ajakirjanduses teravalt Euroopa vahistamismääruste süsteemi, väites, et Eesti on välisriikide taotlusi rahuldades liiga innukas neid usaldama.⁹⁹ Ta pani ette, et sellekohast menetlust laiendataks, lisades isiku õiguse olla ära kuulatud enne välisriigile loovutamist, ja et kehtestataks lihtsam menetlus kinnipidamise eest hüvitise saamiseks. Riigikogu liige ja endine Euroopa

⁹⁶ Edaspidi harta.

⁹⁷ S. Randlaid. Narkoparuniks tembeldatud eestlane pisteti 9 kuuks Soome vanglasse. – Eesti Rahvusringhääling 01.02.2012. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesti/242d45bc-0425-415a-b986-4163decf25dc> (02.12.2022).

⁹⁸ Edaspidi EVM.

⁹⁹ T. Loonet. Advokaat: Eesti täidab Euroopa vahistamismäärusi liiga püüdlikult. – Postimees 29.02.2012. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/756124/advokaat-eesti-taidab-euroopa-vahistamismaarusi-liiga-puudlikult> (02.12.2022).

Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste avaldas arvamust, et on tungiv vajadus riigisisese kohtuliku kontrolli järele ning leidis, et „[s]iseriiklik kontroll peab olema tugev ja sisuline, mitte formaalne“.¹⁰⁰ On ilmne, et Euroopa vahistamismääruste puhul see nii ei ole.

Tõepoolest paistab valitsevat tugev ebakõla loovutamismenetluse tõhususe ja hüvitise saamiseks kättesaadavate mehhanismide vahel. Inimestel peaks olema vähemalt võimalus alata mehhanism, millega nõuda oma koduriigi võimudelt hüvitist. Sel moel oleks taotlevale liikmesriigile ikkagi tagatud loovutamismenetluses täielik ja tõhus koostöö teiste liikmesriikidega, võttes samal ajal arvesse, et nendelsamadel organitel on hiljem samasuguse tõhususega õigus hüvitist välja mõista. Suure tõenäosusega vähendaks see asjaga seotud moraalselt konflikti, kuna risk, et tulebki tegelikult hüvitist maksta, suureneks märgatavalt.

Kolmas näide nihkest põhiõiguste kaitsel puudutab üleliigse laovaru juhtumeid, mida käsitletakse alajaotuses 2.6.

2.3. Põhiõigused, Euroopa vahistamismäärus ja Euroopa Liidu karistusõigus

2.3.1. Süütuse presumptsioon

PS § 22 kaks esimest lõiget sätestavad, et „Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõiste kohtuotsus“ ja et „Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama“.

Süütuse presumptsiooni põhimõte on lähedalt seotud õigusega vabadusele ja isikupuutumatusel, mis on tagatud PS §-s 20 („Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras“), ning samas paragrahvis loetletud seaduslike vabadusevõtmise alustega.

Seoses loovutamismenetlusega ei ole tekkinud ulatuslikumat põhiseadusõiguslikku debatti süütuse presumptsiooni teemal. Selle asemel on viimastel aastatel (peamiselt alates 2012. aastast, pärast Lauritsa kaasuse meediakajastusi; vt selle kohta alajaotuses 2.2) nii ajakirjanduses kui ka erialases mõttevahetuses püstitatud üldine küsimus kaitseõiguse kohta loovutamismenetluses – olukorras, kus kohtud ei kontrolli tõendeid EVM-s esitatud kuriteokahtluse poolt või vastu.

¹⁰⁰ A. Krjukov. Maruste: kodanike loovutamisel peab olema tugev siseriiklik kontroll. – Eesti Rahvusringhääling 05.02.2012. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesi/4cd69e51-2204-498c-8d0b-b4aa1377166e> (02.12.2022).

Erialakirjanduses on siiski väljendatud seisukohta, et nt usutava alibi olemasolul tuleks isiku loovutamise keelduda vastuolu tõttu Eesti õiguse üldpõhimõtetega, kuna süükahtlus on loovutamise eeltingimus.¹⁰¹ Enne 1. jaanuari 2015 ei olnud võimalik rahvusvahelise koostöö korral kriminaalrajades, mida reguleerib KrMS § 436 lg 1, keelduda loovutamistaotluse rahuldamisest üldistel keeldumisel (muu hulgas vastuolu korral Eesti õiguse üldpõhimõtetega), välja arvatud siis, kui oli alust arvata, et taotlus oli esitatud kavatsusega süüdistada või karistada inimest tema rassi, rahvuse või usuliste või poliitiliste tõekspidamiste tõttu või kui mistahes selline asjaolu võinuks isiku olukorda halvendada. Kuna EVM vaidlustamise õigus on piiratud, ei ole Riigikohtul olnud piisavalt võimalusi loovutamise seotud kaasustes lahendeid teha. Senini ei ole õnnestunud loovutamismenetluse põhiseadusõiguslike aspekte edukalt kohtu ette tuua. Mingil määral võivad siin osutada asjassepuutuvaks Riigikohtu senised seisukohad rahvusvaheliste lepingute järgse väljaandmise kohta.

Riigisisises kriminaalmenetluses on isiku vahistamise eeldused põhjendatud kahtlus ja (põhi)seaduslik alus vabaduse võtmiseks. Sama kehtib, kui EVM esitab Eesti. Rahvusvaheliste lepingute alusel väljaandmise kontekstis on Riigikohus vastuseks kaitsja argumentidele, et väljaandmine ja kriminaalmenetluse läbiviimine USA-s rikub kahtlustatava põhiõigusi, möönnud, et põhiõiguste riive on võimalik. Riigikohus järeldas, et riigisiseses menetluses olid isiku põhiõigused tagatud, sest kaitsjal oli kohtumenetluses võimalus tõhusalt põhiõigusi kaitsta¹⁰² ja lisaks oli võimalus vaidlustada (valitsuse või justiitsministeeriumi) väljaandmisotsus halduskohtus.¹⁰³

Loovutamise olemuse tõttu on põhiõiguste kaitse Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise loovutamise korral õiguslikult reguleeritud teisiti kui riigisiseses kriminaalmenetluses. Loovutamismenetluses on kaebeõigus piiratud – maakohtu määrust saab vaidlustada ainult ringkonnakohtus, kelle otsus on lõplik (KrMS § 504 lg 4). Tagamaks seaduse ühetaolist kohaldamist, on Riigikohus üksnes selgitanud, et põhiõiguste riived võivad toimuda enne EVM esitamist ja EVM täitmise ajal taotlevas riigis, kuid mitte vahistamismääruse enda tagajärjel. Seepärast ei sisalda vaidlused selle üle, kas isiku vabaduse piiramiseks Eesti territooriumil on olemas seaduslik alus või mitte, loovutatava isiku õigust

¹⁰¹ A. Plekksepp. KrMS § 492, komm. 7.1. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012.

¹⁰² Välislepingute alusel väljaandmise menetluses kontrollib kohus isiku väljaandmise lubatavust seaduse järgi.

¹⁰³ RKPJKo 29.05.2013, 3-4-1-10-13, p 38.

vaidlustada EVM Eestis. Kui vabaduse võtmiseks puudus seaduslik alus, on isikul õigus nõuda kahju hüvitamist.¹⁰⁴

Tõlgendades Riigikohtu seisukohta ja võttes aluseks analoogia, on võimalik järeldada, et loovutamishistuse põhiseaduslik alus on PS § 20 lg 1 p 6. Riigikohus on leidnud, et loovutamishistuse kohaldamine väljaandmismenetluses erineb isiku vahistamisest riigisisises kriminaalmenetluses, sest väljaandmismenetluse puhul on isikult vabaduse võtmise otsustanud juba taotleva riigi kohus. Rahvusvahelises koostöös kehtiva vastastikuse tunnustamise põhimõtte järgi ei ole täitval riigil lubatud selle otsuse õigsust kahtluse alla seada. Peale selle võivad vabaduse võtmise alused riigiti erineda.¹⁰⁵ Seetõttu kehtib loovutamise korral kohtutele sama piirang.

Kui käsitleda kaitseõigust veelgi avaramalt, saab osutada Eesti Advokatuuri 2012. aasta aprillis Riigikogu õiguskomisjonile esitatud ettepanekule muuta loovutamise regulatsiooni KrMS-s. Ettepaneku võib lühidalt kokku võtta järgnevalt: 1) sätestada isiku loovutamisest keeldumine vastuolu korral hartaga; 2) sätestada loovutamiseks vahistatud isiku õiguste loetelu, sh õigus olla viivitamata ära kuulatud; 3) määratleda loovutamise vabatahtlikult nõustumise vormistamise tingimused; 4) on vaja täpsemat regulatsiooni juhtudeks, kui menetlusosaline taotleb, et väljaandmist taotlevalt riigilt nõutaks lisateavet. Õiguskomisjon edastas ettepaneku justiitsministrile. Kuna minister muudatust ei toetanud¹⁰⁶, palus advokatuur 30. novembril 2012 õiguskantsleril kontrollida loovutamise regulatsiooni kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsler algatas sellekohase menetluse 2013. aasta aprillis.

Ehkki õiguskantsleri analüüs ei olnud siinse aruande kirjutamise ajal veel valmis, väljendas ta esialgset arvamust justiitsministrile saadetud teabe nõudmises.¹⁰⁷ Ta leidis, et õigusliku tõlgenduse kõrval on vältimatu uurida loovutamist

¹⁰⁴ RKKKm 19.09.2011, 3-1-1-93-11, p 17 ja 18.

¹⁰⁵ RKKKm 19.12.2013, 3-1-1-101-13, p 11. Kaitsja väitis, et KrMS on vastuolus põhiseadusega selle pärast, et see ei sätesta väljaandmismenetluses vahistamise alternatiive (kaitsjon, elektrooniline jälgimine), nagu on riigisisises kriminaalmenetluses. Riigikohtu otsuse kohaselt ei ole tegemist seadusevastase ebavõrdse kohtlemisega, sest õiguslik olukord on erinev: väljaandmismenetluses on isiku vahi alla võtmise juba otsustanud taotlev riik, riigisisises menetluses otsustab seda aga riigisisene kohus. Pealegi ei ole seadusandja laiendanud riigisisest regulatsiooni vahistamise asendamise kohta kaitsjoni või elektroonilise valvega rahvusvahelisele kriminaalmenetluskoostööle.

¹⁰⁶ Justiitsministri kiri nr 8-2/8349 (23.10.2012), <http://adr.rik.ee/jm/>.

¹⁰⁷ Õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1301793 (16.04.2013), <http://adr.rik.ee/okk/>. Õiguskantsleri arvamus tugineb samale dokumendile. Mõlemad alajaotuse 2.3 kaasautorid osalesid selle

reguleerivate normide praktikas rakendamist, s.t mil määral on praktikas tekkinud probleeme isikute põhiõiguste tagamisega ja kuidas neid probleeme on lahendatud. Õiguskantsler nentis ka, et sellist ülevaadet ei ole justiitsministeeriumi kodulehel ega seletuskirjas uusimale seaduseelnõule, mis puudutab rahvusvahelist koostööd kriminaal-asjades.¹⁰⁸ Mõnda konkreetset kaasust on kajastatud aja-kirjanduses, samuti erialases diskussioonis.¹⁰⁹

Õiguskantsler koondas oma analüüsi kaheks põhiteemaks: 1) kas mõjutatud isik ja tema kaitsja saavad loovutamismenetluses teostada tõhusalt kaitseõigust, arvestades KrMS-s sätestatud lühikesi tähtaegu; see sisaldab ka küsimust, kuidas praktikas rakendatakse sätet, mis lubab kohtul küsida taotlevalt riigilt lisateavet; 2) kuidas riik reageerib või peaks reageerima, kui hiljem selgub, et loovutatud isik mõisteti õigeks või vabastati muul alusel (kahju hüvitamise küsimus).

Eesti õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et mõnede menetlus-õiguste teostamine loovutamismenetluses on probleemne, nt loovutatava isiku lähedasele teatamise õiguse teostamine.¹¹⁰ Lisaks on tõstatatud küsimus KrMS kooskõlast EVM raamotsuse¹¹¹ artikliga 12, kuna KrMS § 503 lg 4 (kohustuslik vahi all pidamine kuni faktilise üleandmiseni) välistab vahistamise alternatiivid loovutamismenetluses.¹¹² Veel üks muret tekitanud probleem on KrMS § 492 lg 3 (Eesti loovutab Euroopa vahistamismääruse alusel oma kodanikke, kellel on Eestis alaline elukoht, kriminaalmenetluse ajaks tingimusel, et isikule liikmesriigis mõistetav karistus tuleb täita Eesti Vabariigi) kooskõla diskrimineerimiskeeluga.¹¹³

esialgse arvamuse koostamises. Pärast siinse aruande kirjutamist astus 2015. aasta märtsis ametisse uus õiguskantsler Ülle Madise. Ta koostas lõpliku arvamuse, milles ta leidis põhiseaduslikkust abstraktselt kontrollides, et KrMS sätted EVM kohta ei ole põhiseadusega vastuolus. Vt õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1601468 (07.04.2016), <http://adr.rik.ee/okk/dokument/4680282>.

¹⁰⁸ Seaduseelnõu nr 578 SE, algatatud 12.06.2014.

¹⁰⁹ Nt A. Albi. Erosion of constitutional rights in EU law: A call for 'substantive co-operative constitutionalism', Part 1. – Vienna Journal of International Constitutional Law 9/2015/2, lk 151–185.

¹¹⁰ A. Plekksepp. KrMS § 502, komm. 3.4. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹¹¹ Nõukogu 13. juuni 2002 raamotsus 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta, EÜT 2002, L 190, lk 1.

¹¹² Vt RKKKm 19.12.2013, 3-1-1-101-13, p 12. Analoogia alusel on vahistamise alternatiivid välistatud ka loovutamismenetluses, ehkki praktikas on maakohus ühe korra kohaldanud vahistamise asemel kautsjonit (Harju Maakohtu määrus 12.09.2008, 1-08-4553).

¹¹³ A. Plekksepp. KrMS § 504, komm. 4.1. ja § 492, komm. 3.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

Kaitseõiguse vaatepunktist on tähtis pidada meeles kaitsjate valmidust ja aktiivsust esitada vajaduse korral taotlusi taotlevale riigile sealse õiguse väljasegitamiseks või Euroopa Liidu Kohtult eelotsuse saamiseks. Õiguskantsler on pöördunud ka advokatuuri poole ja tõstatanud kaitseadvokaatide väljaõppevajaduse küsimuse. Lisaks on õiguskantsler küsinud näiteid loovutamismenetluses tekkinud praktiliste probleemide kohta.¹¹⁴ Vastuses märkis advokatuur, et järelevalve-menetluses ei tuvastatud advokaadipoolseid minetusi loovutamismenetluses.

Eesti õiguskord tagab igapäevase õiguse olla enne loovutamist kohtu poolt ära kuulatud, olenemata sellest, kas ta nõustub loovutamisega või mitte (KrMS § 502 lg 4 p 3). Eesti kohtupraktika analüüs kinnitab, et praktikas järgitakse seda põhimõtet.¹¹⁵

Eesti kohtud on korduvalt puutunud kokku kaitsja väidetega, et isikul on alibi, et isik ei teadnud kahtlustusest või et EVM-s esitatud asjaolud on pealis-kaudsed. EVM vaidlustades on isikud ja nende kaitsjad püüdnud alibit tõendada, ehkki eri põhjustel on see sageli ebaõnnestunud. Aastatel 2002–2012 on kohtupraktikas olnud vähemalt kaks juhtumit, kus kohus on põhjendatud kahtluse ümberlükkamiseks otsustanud küsida taotlevalt riigilt lisateavet.¹¹⁶ Üldiselt näitab kohtupraktika analüüs, et laias laastus tõendeid esialgu ei uurita ning üldjuhul järgivad Eesti kohtud rangelt vastastikuse tunnustamise ja usalduse printsiipi.

Seoses ärakuulamisõigusega tasub märkida, et advokatuur on pannud ette lisada KrMS isiku õiguse olla kohtuniku poolt ära kuulatud viivitamata pärast kinnipidamist. Vastuses õiguskantslerile asus justiitsminister aga seisukohale, et selline muudatus ei annaks mingit lisaväärtust.¹¹⁷ Loovutataval isikul on võimalus arvamust avaldada kolmel korral – kinnipidamisel, kohtuistungil, millel otsustatakse loovutamistahistus, ja kohtuistungil, millel otsustatakse loovutamine. Justiitsministri sõnul ei annaks täiendav küsitlemine mingil viisil Eesti kohtule võimalust hinnata taotlevas riigis tehtud otsust koostada antud isiku suhtes EVM, kui taotlevas riigis uuritud tõendid on Eesti kohtule teadmata. Justiitsminister

¹¹⁴ Õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1301794 (16.04.2013), <http://adr.rik.ee/okk/>.

¹¹⁵ Kokkuvõtte kohtupraktikast (2004–2012) tugineb Marje Allikmetsa magistritööle: M. Allikmets. Loovutatava isiku õigused loovutamismenetluses – kohtupraktika analüüs. Magistritöö. Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/31813/allikmets_marje.pdf?sequence=1 (02.12.2022).

¹¹⁶ Harju Maakohtu määrus 22.12.2011, 1-11-13412 ja Tallinna Linnakohtu määrus 21.11.2005, L-15/05.

¹¹⁷ Justiitsministri kiri nr 10-2/13-4291 (04.06.2013), <http://adr.rik.ee/jm/>. Siin ja järgnevas põhineb justiitsministri arvamus samal dokumendil, kui ei ole näidatud teisiti.

viitas ka juhtudele, kus isik on väitnud oma süütust ja suutnud 24 tunni jooksul iseseisvalt hankida olulised tõendid, mille tulemusena on EVM tagasi võetud.¹¹⁸ Siiski märkis justiitsminister, et ühes liikmesriigis isiku loovutamise keeldumine ei too endaga kaasa kohustust taotlevale riigile EVM tagasi võtta ja isiku tagaotsimise kohta käiv teade Schengeni infosüsteemist kustutada. On esinenud juhtumeid, kus Eesti keeldus loovutamisest, kuid isik peeti Schengeni infosüsteemi teate alusel teises liikmesriigis kinni ja loovutati ikkagi.

Õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et isiku kaitseõigust võib käsitada õigusena saada oma kaitsjalt selgitusi loovutamismenetluse ja sellega seotud dokumentide kohta, samuti õigusena kasutada kaitsetaktikat, nagu näiteks tõendite esitamine loovutamise välistamiseks või piiramiseks. Kaalukaks tuleb pidada isiku õigust anda loovutamiseks nõusolek või sellest keelduda. KrMS § 499 lg 3 sätestab, et loovutamiseks juba antud nõusolekust ei saa taganeda. Seetõttu on õiguskantsler pannud ette, et justiitsminister kaaluks nõusoleku saamise ja vormistamise nõuete täpsustamist. Statistika näitab, et enamik loovutatavaid isikuid annab loovutamiseks nõusoleku.¹¹⁹ Väärib märkimist, et Neeme Laurits, kes loovutati Soomele ja mõisteti pärast 9-kuulist vahistust õigeks ning kelle kaasust Eesti ajakirjanduse veergudel ulatuslikult arutati, kuulus nende hulka, kes nõustusid loovutamisele. Lauritsa sõnul oli ta loovutamisele nõus, sest politsei ütles talle, et kui ta teeb seda hoolimata sellest, et taotlus on alusetu, saab ta Soomest tagasi paari päeva pärast. Kui ta ei nõustu, pannakse ta mitmeks kuuks Tallinnas vangi ja loovutatakse seejärel ikkagi Soomele.

Samas puudub info selle kohta, kui mitmel juhul on loovutamisele nõustumise korral osutunud esialgne kuriteokahtlus põhjendamatuks või on kriminaalmenetlus lõpetatud muul põhjusel. Õiguskantsler on rõhutanud, et isegi kui võib eeldada, et loovutatava isiku põhiõiguste kaitse satub ohtu ainult erandjuhtudel, on riik kohustatud tagama õiglase menetluse igapähele. Seepärast tuleb tema arvates loovutamismenetluse regulatsiooni tegelikku kohaldamist uurida.

Õiguskantsler on meenutanud ka seda, et loovutamismenetluse tähtsajad on lühikesed, mistõttu on praktiline tähtsus küsimusel, kas kaitseõiguse tõhus

¹¹⁸ J. Muttika. Itaalia nõudis Eestist välja süütu mehe. – Eesti Ekspress 26.04.2007. Arvuti-võrgus: <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/itaalianoudis-estist-valja-suutu-mehe.d?id=69107847> (02.12.2022); vt ka A. Plekksepp. KrMS § 490, komm. 1.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹¹⁹ Aastate 2004–2012 kohtupraktika kokkuvõtte kohaselt anti 304 loovutamismenetluses nõusolek 226 korral (74,3%).

teostamine on nende tähtaegadega üldse võimalik. Oluline on ka ärakuulamisõiguse tegelik eesmärk ja mõju loovutamismenetluses tehtavale otsustusele.

Kui loovutamisosust ei ole võimalik teha ette nähtud aja jooksul, pikeneb loovutamisosustuse tegemiseks ette nähtud aeg 30 päeva võrra (KrMS § 502 lg 7). Kohus võib määrata taotlevale riigile tähtaja lisateabe edastamiseks (KrMS § 502 lg 5), ehkki see võib pikendada vahistuse kestust. Kohtu õigus pärida lisateavet ja poolte õigus taotleda, et kohus seda teeks, on oluline eelkõige juhtudel, kui EVM on ebatäielik või mitmetähenduslik, nt kui esineb kahtlus loovutatava isiku isikusamasuse, kuriteo asjaolude või kvalifikatsiooni suhtes (s.t mõlemapoolse karistatavuse kontroll, kui lubatud).¹²⁰ Riigikohus on tunnistanud vajadust lisateabe järele juhul, kui on ebaselge, kas kuritegu on aegunud või kas loovutatav isik on kriminaalmenetlusest kõrvale hoidnud.¹²¹

Eelmainitud eelanalüüsis märkis õiguskantsler, et põhjendatud kahtluse korral võib lisateabe nõudmine olla kriitilise tähtsusega. Kui kohtu määratud tähtjaks lisateavet ei esitata, võib isiku loovutamisest keelduda. Lisainfo võib tuua ja, nagu eespool mainitud, ongi üksikutel (harvadel) juhtudel toonud kaasa EVM tagasivõtmise.

Praktikas püüavad kaitsjad veenda kohut nõudma lisateavet, eriti kui süüdistuse sisu on ebatäielik või ebaselge. Vastuseks ühele sellisele taotlusele selgitas maakohus, et loovutamismenetluses ei ole kohta vaidlustel süüdistuse sisu üle.¹²² Enamikul juhtudel jäetakse selline taotlus rahuldamata. Kohtupraktika põhjal on võimalik järeldada, et lisateabe nõudmise üle otsustades tugineb kohus eelkõige prokuröri arvamusele.¹²³

Eelanalüüsis liigitas õiguskantsler võimalikud probleemid kaitseõiguse teostamisel loovutamismenetluses alljärgnevalt: 1) puudulik regulatsioon (nt eba piisavad tähtjad); 2) ametnikud rikuvad oma kohustusi (nt ei võimalda asjassepuutuvate dokumentidega tutvumist; ei selgita isikule tema õigusi); 3) eba kompetentne kaitsja; 4) nende põhjuste koosmõju. Riigisisises kohtumenetluses lisandub ka kohtuniku arusaam oma rollist ja pädevuse ulatusest loovutamismenetluses.

¹²⁰ A. Plekksepp. KrMS § 502, komm. 5. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹²¹ RKKKm 18.03.2009, 3-1-1-9-09, p 8.3.

¹²² Harju Maakohtu määrus 21.03.2012, 1-12-2617.

¹²³ Nt Harju Maakohtu määrus 29.05.2012, 1-12-73 ja 03.01.2011, 1-10-16977.

Kokkuvõttes näitab kohtupraktika analüüs, et üldjuhul Eesti kohus EVM sisulistele asjaoludele antud hinnangut ei kontrolli, ehkki ärakuulamisõigus tagatakse kõikidele loovutatavatele isikutele. Mitmel juhul on kohtud sõnaselgelt nentinud, et EVM läbi vaataval kohtul puudub pädevus kahtlustust sisuliselt arutada ja ta võib ainult kontrollida, kas esineb isiku loovutamist välistavaid või piiravaid asjaolusid. Seetõttu on loovutamistaotluse üle otsustamise kohtumäärused sõnastatud lakooniliselt. Sama kehtib ka loovutamistahistusse võtmise määruste kohta. Sel juhul kirjutab kohus tavaliselt määruses, et kohtul puudub alus kahelda taotleva riigi esitatud teabes ja EVM täideviimise tagamiseks tuleb isik vahistada. Mõnikord on kohtud selgitanud, et on mõistlik eeldada, et EVM tehes on taotlev riik tuvastanud asjassepuutuvad asjaolud, millele kahtlustus tugineb, ja et see on piisav loovutamistahistuse alus.¹²⁴

Erialakirjanduses on siiski märgitud, et EVM kontroll ei ole alati üksnes formaalne, vaid põhjendatud kahtluse korral tuleb järgida teatud sisulisi nõudeid ja kontrollida asjassepuutuvat teavet.¹²⁵ Riigikohus on seoses kuriteo aegumisega tõdenud järgmist: kui vahistamismäärusest ei nähtu, et väljanõutav isik on kriminaalmenetlusest kõrvale hoidnud, peab kohus lähtuma sellest, et ta ei ole seda teinud. Kui kohus ikka veel kahtleb EVM aluseks olevates asjaoludes (sh aegumises), peab kohus taotlevalt riigilt lisateavet nõudma.¹²⁶

2.3.2. *Nullum crimen nulla poena sine lege*

Karistusõiguses kehtiv range seaduslikkuse põhimõte on sätestatud PS § 23 lg-s 1 ja lg 2 ls-s 1: „Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal“ ja „Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal“.

Seaduslikkuse põhimõte kriminaalasjades tuleneb sellest sättest koosmõjus PS § 13 lg-ga 2, mis sätestab, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele.

Autoritele teadaolevalt ei ole praktikas *nulla poena sine lege* reegli rakendamisega probleeme tekkinud. Ühel juhul on Eesti keeldunud loovutamast isikut Rootsile põhjendusega, et toimepandud tegu (Rootsi võlgade sissenõudmise seaduse

¹²⁴ Nt Harju Maakohtu määrus 03.12.2012, 1-12-11375.

¹²⁵ A. Plekksepp. KrMS § 492, komm. 7.1. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹²⁶ RKKKm 18.03.2009, 3-1-1-9-09, p 8.3.

rikkumine) ei ole Eestis karistatav ega ole EVM raamotsuses nimetatud 32 kuriteo hulgas.¹²⁷ Õiguskirjanduses ei ole sellel teemal täiendavaid arutelusid olnud. Seadusekommentaar viitab ainult Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 18. juuli 2005. aasta otsusele ja Euroopa Kohtu otsusele *Advocaten voor de Wereld*.¹²⁸

Autorite hinnangul on loovutamise õigusliku regulatsiooni puhul alust muret tunda, kuna EVM raamotsuses nimetatud 32 kuriteo seas on kuritegusid, mis ei ole Euroopa Liidu õiguses harmoniseeritud. Pealegi võib see põhjustada probleeme seoses EVM aluseks oleva kuriteo proportsionaalsusega. Riigikohus on nentunud *obiter dictum*'is, et muu süüteo kui EVM raamotsuses nimetatud korral ei või kohus tugineda üksnes teo kvalifikatsioonile, nagu taotleb riik on selle EVM-s sõnastanud, ja peab seetõttu tuvastama, kas kaasuse tehjolud vastavad Eesti seaduses määratletud süüteo elementidele.¹²⁹

2.3.3. Õiglane kohtupidamine ja tagaseljaotsused

Igaühe õigus viibida kõikidel tema asjas peetavatel kohtuistungitel on sätestatud PS § 24 lg-s 2. KrMS piiritleb mõned alused kohtulikaks arutamiseks süüdistatava osavõtuta. Erandkorras tohib kriminaalasja arutada süüdistatavata, kui tema asukohta Eestis ei ole võimalik tuvastada või kui on piisav alus arvata, et ta viibib väljaspool Eesti territooriumi ja hoiab kohtumenetlusest kõrvale, tema leidmiseks on tehtud mõistlikke pingutusi ning asja arutamine kohtus ilma süüdistatavata on võimalik (KrMS § 269 lg 2)¹³⁰. Kui kaasuse asjaolude tõttu ei ole tagaselja arutamine võimalik, võib olla alust teha EVM.

2.3.4. Õigus ausale kohtupidamisele – välismaal kohtupidamisega seotud praktilised probleemid

Eesti ei anna loovutatud kodanikele ja alalistele elanikele mingit praktilist abi. Õiguskantsler on asunud seisukohale¹³¹, et oleks oluline uurida EVM-de täitmiseiga seotud praktikat ja vajadusel õppida vigadest. Vastuses õiguskantslerile

¹²⁷ Harju Maakohtu määrus 21.11.2007, 1-07-14422.

¹²⁸ A. Plekksepp. KrMS § 491, komm. 2.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹²⁹ RKKKo 18.03.2009, 3-1-1-9-09, p 8.2.

¹³⁰ Seaduse redaktsioon, mis kehtis kuni 29.12.2019. [Tlk.]

¹³¹ Õiguskantsleri eelanalüüs, õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1301793 (16.04.2013), <http://adr.rik.ee/okk/>.

on justiitsminister nentinud, et ajakirjanduses kajastatud harvad negatiivsed kaasused ei ole olnud põhjustatud õiguse valesti rakendamisest Eesti õiguskaitsesutuste poolt, vaid tõendite ümberhindamisest taotlevas riigis.

Vastuseks küsimusele, kas riik peaks olema kohustatud andma loovutatavatele isikutele vajalikud kontaktandmed, vastas justiitsminister, et Eestil ei ole teavet ametiasutuste kohta, kelle poole inimene võiks pöörduda, saamaks rohkem teavet oma õiguste kohta teises liikmesriigis.

Justiitsminister vastas õiguskantslerile, et riigil ei ole teavet kriminaalmenetluste kohta, mida viiakse läbi loovutatud isikute suhtes teistes liikmesriikides. Seetõttu ei ole plaanis uurida loovutatud isikute „saatust“. Samamoodi ei anna Eesti teistele riikidele teavet kriminaalmenetluste kohta, milles Eesti on teinud EVM. Justiitsministri sõnul on olnud ainult üksikud ühe liikmesriigiga seotud juhtumid, kus loovutatud isik on tulnud piltlikult öeldes järgmisel päeval Eesti saatkonda ja palunud abi Eestisse naasmiseks. Praktikast on loovutatavad ise ja nende kaitsjad mõnikord väitnud, et neil ei ole teavet menetluse kohta teises liikmesriigis ning et Eesti peaks oma kodanikke loovutamismenetluses kaitsma ja abistama.¹³² Eestis ei ole siiski ühtegi asutust ega eraalgatusel põhinevat ühingut, kes loovutatavaid isikuid abistaks.

Kahtlemata kerkib teises liikmesriigis kriminaalmenetluses osaledes mitu probleemi, alustades kasvõi tõlkimisvajadusest. Küsimused menetluslike põhiõiguste võrdsest tagamisest kodanikele ja alalistele elanikele ei teki ainult loovutamise korral, vaid ka kõikidel teistel välismaalastega seotud juhtudel. Euroopa Liidu sisene liikumisvabadus on tekitanud teatava hulga mittekodanikest kahtlustatavaid ja süüdistatavaid. Ideaaljuhul peaks riik osutama oma kodanikele ja alalistele elanikele täiendavat abi teises liikmesriigis toimivas menetluses isegi hoolimata sellest, et hiljutistes Euroopa Liidu direktiivides on kaitseõigused taotlevas riigis nüüd selgemini reguleeritud.¹³³

¹³² Harju Maakohtu määrus 27.03.2012, 1-12-2397.

¹³³ Siin on ilmselt silmas peetud järgmisi direktiive: EL parlamendi ja nõukogu 20.10.2010. a direktiiv 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses (ELT L 280, 26.10.2010, lk 1); EL parlamendi ja nõukogu 22.05.2012. a direktiiv 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (ELT L 142, 01.06.2012, lk 1); EL parlamendi ja nõukogu 22.10.2013. a direktiivi 2013/48/EL, mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega (ELT L 294, 06.11.2013, lk 1); EL parlamendi ja nõukogu 11.05.2016. a direktiiv (EL) 2016/800, mis käsitleb kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate laste menetluslike tagatise (ELT L 132, 21.05.2016, lk 1); EL parlamendi ja

Justiitsministri andmetel jõustus 2013. aastal 8508 süüdimõistvat kriminaal-kohtuotsust. 94 isikut (1,1%) mõisteti osaliselt ja 73 (0,86%) täielikult õigeks. See arv võib sisaldada kaasusi, milles prokurör loobus süüdistusest või menetlus lõpetati muul alusel kui õigeksmõistmine. Aastal 2012 oli osaliselt või täielikult õigeks mõistetud isikute osakaal 1,62% (156 isikut 9638-st).¹³⁴

Ajavahemikus 2011–2013 mõisteti kõikidest Eestile loovutatud isikutest osaliselt õigeks ainult üks. Ametlikel andmeil¹³⁵ koostas Eesti neil aastail vastavalt 67, 61 ja 88 EVM. Siin esitatud andmete kogumise ajal oli Eestile loovutatud vastavalt 31, 39 ja 45 isikut (need arvud sisaldavad loovutamisi varasematel aastatel tehtud EVM-de alusel). Seega ei saa õigeksmõistetute osatähtsust loovutatute hulgas usaldusväärselt võrrelda õigeksmõistetute osatähtsusega riigisestes kriminaalmenetlustes.

Kui palju Eestist loovutatud isikuid on hiljem süütuks osutunud, selle kohta andmeid ei ole.

Õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu probleemile, mis tekib nn negatiivsest kompetentsikonfliktist, s.t olukorrast, kus üheski asjaga seotud liikmesriigis ei ole sätestatud hüvitust õiguste rikkumise eest loovutamismenetluses.¹³⁶ Üks selle probleemi põhjustest võib olla vastavate sätete puudumine EVM raamotsuses.

Kahju hüvitamise asjus on õiguskantsler teinud ettepaneku analüüsida, kas justiitsminister saaks aidata loovutatavaid isikuid, avaldades ülevaateid riigivastutusest ja asjakohasest kohtupraktikast liikmesriikides, mis esitavad Eestile kõige rohkem EVM. Justiitsminister on seisukohal, et Eesti hüvitab kahju ainult nendel juhtudel, kui Eesti on ise taotlev riik. Riigikohus on nentunud, et põhi-seadusest tuleneb riigi kohustus maksta õiglast hüvitist isegi siis, kui mõnda põhiõigust erakordsel viisil, kuid õiguspäraselt kitsendatakse (kohustus taluda

nõukogu 26.10.2016. a direktiivi (EL) 2016/1919, milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist kahtlustatavatele ja süüdistatavatele kriminaalmenetluses ning isikutele, kelle üleandmist taotletakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses (ELT L 297, 04.11.2016, lk 1). [Toim.]

¹³⁴ Urvo Klopets (Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik) vastates (meilid 13. ja 17.06.2014) Saale Laose küsimusele (06.06.2014). Statistilisi andmeid vt ka Kuritegevus Eestis 2012, lk 29. http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/17_kuritegevus_eestis_2012_0.pdf (02.12.2022).

¹³⁵ Justiitsministeeriumi sait, rahvusvahelise justiitskoostöö statistika. <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/rahvusvaheline-oiguskoostoo/rahvusvahelise-oigusabi-statistika> (13.10.2014).

¹³⁶ A. Plekksepp. KrMS § 490, komm. 6.2.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

kriminaalmenetlustoimingute tegemist isiku suhtes, kuna kriminaalmenetlus on avalikes huvides).¹³⁷ Õiguskantsleri seisukoha järgi rakendub sama põhimõte riikidevahelisele koostööle kriminaalmenetluses, sh loovutamisele. Süüteo- menetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus (jõustunud 1. mail 2015) sisaldab sätteid kahju hüvitamise kohta, mis on põhjustatud meetmetega, mida on kriminaalmenetluses rakendatud riikidevahelises koostöös.¹³⁸ Neeme Lauritsa Soome-kaasuse meediakajastus tekitas avaliku arutelu ja riigisiseseid kohtuid kutsuti üles EVM-de põhjalikumale kontrollile; selliste sõnavõttudega esinesid ka poliitikud (nt Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe arvamus¹³⁹).

Ühel teisel juhtumil, kus isikule esitatud süüdistuse aluseks oli asjaolu, et ta oli reisinud samas bussis koos tegelike kurjategijatega, vabastati Itaaliale loovutatud isik alles kolm kuud hiljem.¹⁴⁰ On olnud ka vähemalt üks identiteedi- vargusega seotud negatiivne kaasus, kus isik loovutati Prantsusmaale, ehkki ta väitis, et tema pass oli varastatud. Ta vabastati peagi pärast loovutamist.¹⁴¹ Selles juhtumis osutus probleemseks asjaolu, et kohus ei olnud välja nõudnud mingi- sugust vajalikku lisateavet.

2.3.5. Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele: vastastikuse tunnustamise põhimõte Euroopa Liidu karistusõiguses ning tunnustamis- menetluse kaotamine tsiviil- ja äriõiguses

Eespool mainitud *Piirsoo* kaasus (vt alajaotus 2.2)¹⁴² on tähelepanuväärne, kuid kahjuks ei ole avalikku teavet, kas seda teemat on parlamendi või valitsuse tasandil rohkem arutatud.

Vastastikuse tunnustamise laienemise üle kriminaalasjades ei ole toimunud laiapõhjalist arutelu. Probleeme on esinenud pigem konkreetsete kaasuste kontekstis. Allan Plekksepp on kritiseerinud KrMS kommentaaris vastastikuse

¹³⁷ Nt RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 60 ja 64.

¹³⁸ RT I, 20.11.2014, 1. Süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus § 2 lg 4; vt ka seaduseelnõu nr 635 SE seletuskiri, p 12 ja 13.

¹³⁹ A. Krjukov (viide 100).

¹⁴⁰ J. Filippov. Itaalia vaikib Eesti juveeliröövlitest. – Eesti Ekspress 18.12.2008. Arvutivõrgus: <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/itaalia-vaikib-estti-juveeliroovlitest.d?id=27684285> (02.12.2022); vt ka viide 118.

¹⁴¹ A. Plekksepp. KrMS § 492, komm. 4, viitega Harju Maakohtu määrusele 06.06.2008, 1-08-6004. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹⁴² Kajastatud ka uurimuses A. Albi (viide 109), lk 176.

tunnustamise laienemise tendentsi kriminaalasjades, väljendades seisukohta, et erinevalt kaupade vabast liikumisest on karistusõigus ühiskondlik ja kultuuriline konstruktsioon, mis põhineb konkreetsetes liikmesriigis saavutatud kokkulepetel ja omaksvõetud väärtushinnangutel.¹⁴³

Kriitilisest vaatenurgast võiks teha järelduse, et on suuresti ebaselge, milline on loovutamismenetluses kohtute roll isikute õiguste tagamisel, millise kaitsemäära tagab põhiseadus ja mida kohtud võivad hinnata lisaks formaalsetele loovutamiseeldustele. Asjassepuutuvaid Euroopa Kohtu lahendeid veel ei ole ning pole selge, kuidas hartat praktikas kohaldada saab ja kuidas seda tegema hakatakse.

Lühidalt öeldes kipub Eesti rahuldama kõik EVM-d. Kohtupraktika näitab, et Eesti kohtud tegutsevad täpselt KrMS sätteid (ja seega EVM raamotsust) järgides ning üldjuhul ei ole loonud uusi aluseid EVM täitmisest keeldumiseks.

2012. aasta 31. detsembri seisuga on Eesti kohtud keeldunud kaheksast EVM (s.t 2,6% üldarvust) täitmisest. Ainult ühes tähelepanuväärses kaasuses keeldus kohus loovutamisest üldise riikidevahelise koostöö sätte alusel, kuna süüdistataval oli kindel alibi.¹⁴⁴ Siiski tuleb tõdeda, et paljudel sarnastel juhtumitel on kohtud loovutamistaotluse rahuldanud. Kolmel juhtumil põhjendas Eesti loovutamisest keeldumist sellega, et mõlemapoolne karistatavuse nõue oli täitmata.¹⁴⁵ Ühel juhtumil oli EVM käsitatav rahvusvahelise õigusabi palvena.¹⁴⁶ Kahel korral tühistas taotlev riik EVM pärast seda, kui Eesti nõudis lisateavet.¹⁴⁷ Ühel korral keeldus Eesti loovutamisest aegumise tõttu.¹⁴⁸

Seoses vabaduse võtmisega (loovutamismahistusega) tekib proportsionaalsuse küsimus, kuna see kujutab endast põhiõiguse olulist piiramist. Euroopa vahistamis-

¹⁴³ A. Plekksepp. KrMS § 490, komm. 1.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹⁴⁴ Harju Maakohtu määrus 29.03.2007, 1-07-3718; vt ka A. Plekksepp. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹⁴⁵ Tartu Maakohtu määrus 24.04.2012, 1-12-3543 (tervisekahjustuse põhjustamine ei olnud Eesti õiguse järgi kuritegu, sest põhjustatud tervisekahjustus kestis vähem kui neli nädalat); Harju Maakohtu määrus 25.09.2008, 1-08-12380 (CD-mängija vargus oli Eesti õiguse järgi väärtegu asja väikese väärtuse tõttu) ja 21.11.2007, 1-07-14422 (Rootsi võlgade sissenõudmise seaduse rikkumine).

¹⁴⁶ Harju Maakohtu määrus 31.03.2008, 1-08-4051.

¹⁴⁷ Harju Maakohtu määrus 22.12.2011, 1-11-13412 ja Tallinna Linnakohtu määrus 21.11.2005, L-15/05.

¹⁴⁸ Tallinna Ringkonnakohtu määrus 17.11.2008, 1-08-13649.

Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused

määruse tegemise ja täitmise käsiraamat¹⁴⁹, mis sisaldab ka proportsionaalsuse kontrolli, on käesoleval ajal üksnes soovituslik juhis.

Justiitsminister on selgitanud, et ehkki KrMS proportsionaalsuse kontrolli ei nõua, on eri juhendmaterjalides ja koolitustel rõhutatud, et menetleja peab proportsionaalsust silmas pidama. Justiitsminister on kinnitanud, et Eesti ei ole esitanud ühtegi sellist EVM, mis küll vastab raamotsusele, kuid ei ole proportsionaalne.

Ekspertid leiavad, et EVM raamotsuse kohaldamist on vaja hinnata ja tekkinud probleemid lahendada EVM raamotsuse muutmisega, kui EVM raamotsuse kohaldamine riigi tasandil on probleemne. Kui riigisisese kohtu pädevust laiendada, tuleb enne saada selgus, milliseid probleeme sellega lahendada soovitakse: kas mõlemapoolse karistatavuse nõude taastamist, tõendite eelhindamist vms. Seetõttu on raske toetada üldist ettepanekut laiendada täitva riigi kohtute pädevust, et intensiivistada kohtulikku eelkontrolli. On selge, et tõendite hulk ja kvaliteet võivad varieeruda sõltuvalt kohtueelse menetluse staadiumist ja nõuded kuriteokahtlusele (nt vahistamiseks) võivad liikmesriigiti erineda. Esialgu võib olla mõistlik vaadata üle täitmise tähtsajad ja panustada lisateabe küsimisele, tundmata valehäbi teise liikmesriigi õiguskaitseasutuste mitteusaldamise pärast.

2.4. Euroopa Liidu andmete säilitamise direktiiv

Andmete säilitamise direktiivi 2006/24¹⁵⁰ rakendamisel ei ole Eestis tõsiseid põhiseaduslikke kõhklusid tekkinud. Direktiiv võeti Eesti õigusse üle 2007. aastal elektroonilise side seaduse muutmisega.¹⁵¹ Seaduse § 111¹ kohaselt säilitatakse sideandmeid üldjuhul üks aasta. Esitatud järelepärimisi ja teatud asutustele antud teavet säilitatakse kaks aastat. Avaliku korra ja riigi julgeoleku huvides võib Vabariigi Valitsus neid tähtaegu pikendada.

¹⁴⁹ EL nõukogu, 17195/1/10 REV 1 (17.12.2010). [Uus versioon: komisjoni 28.09.2017. a teatis C(2017) 6389 final „Euroopa vahistamismääruse tegemise ja täitmise käsiraamat“. <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=a70da8e3-f9cc-4f07-b400-b1b7de10ef9f> (02.12.2022). Toim.]

¹⁵⁰ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/24/EÜ, 15.03.2006, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ, ELT 2006, L 105, lk 54. Edaspidi ASD.

¹⁵¹ Seaduseelnõu nr 62 SE (28.05.2007).

2012. aasta seadusemuudatusega¹⁵² muudeti õiguskaitseasutuste poolt sideettevõtjatele esitatavate taotluste määratlust selliselt, et jälitustoimingute asemel hakati neid käsutama tavapärase uurimis- ehk menetlustoimingutena. See tähendab, et teatud erinõuded jälitustoimingutele, muu hulgas asutuse kohustus teavitada jälitustoimingule allutatud isikut pärast toimingu lõppu, ei kehti enam nende taotluste suhtes. Lisaks ei ole selle muudatuse kohaselt taotlemisõigus enam piiratud kriminaalmenetlusega, vaid see laieneb ka väärteomenetlusele. Taotlemisõigust, mis oli seni olnud ainult teatud õiguskaitseasutustel, laiendati teistele, kellel on õigus menetleda väärtegusid (nt Keskkonnainspeksioon¹⁵³, Finantsinspeksioon ning Maksu- ja Tolliamet). Teadlikuna Euroopa Komisjoni kriitilisest suhtumisest direktiivis kasutatavale ebamäärasele terminile „raske kuritegu“, õigustas seadusandja muudatust, deklareerides, et „raske kuriteo“ defineerimise õigus on riigisisel seadusandjal.¹⁵⁴

Muutmiseseaduse seletuskiri ei käsitlenud kavandatud meetmete sobivuse või proportsionaalsuse küsimust, vaid nende kehtestamise motivatsioon põhines osaliselt vajadusel vaadata üle sisejulgeoleku vajadused pärast terrorirünnakuid Madridis ja Londonis aastatel 2004–2005.¹⁵⁵

Eesti seadusandja arvates¹⁵⁶ ja teoorias valitseva arvamuse järgi¹⁵⁷ ei riiva ASD-s sätestatud kohustused PS §-s 43 tagatud õigust sõnumisaladusele¹⁵⁸, kuna säilitamiskohustus kehtib ainult sideseansi andmete, mitte selle sisu suhtes. Ehkki sideseansi andmete säilitamine puudutab ka PS §-s 26 tagatud õigust eraelu puutumatusele, käsitatakse viimast vähem kaitsmisväärsena kui õigust sõnumisaladusele.¹⁵⁹ Üldine hinnang on, et Eesti laiem avalikkus ei ole nendest teemadest teadlik.¹⁶⁰ Samal ajal on e-riigi praktiline teostamine – sealhulgas

¹⁵² Seaduseelnõu nr 175 SE (06.02.2012).

¹⁵³ Nüüd Keskkonnaamet. [Toim.]

¹⁵⁴ Seaduseelnõu nr 175 (vt viide 152) seletuskiri, lk 6.

¹⁵⁵ Vt seaduseelnõu nr 62 (vt märkus 151) seletuskirja, lk 11 ja 13.

¹⁵⁶ Samas, lk 12.

¹⁵⁷ O. Kask jt. PS § 43, komm. 6. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

¹⁵⁸ „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 tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras.“

¹⁵⁹ Vt seaduseelnõu nr 62 (viide 151) seletuskiri, lk 12.

¹⁶⁰ Vt nt Tigassoni kriitilisi märkusi Eesti avalikkuse puuduliku teadlikkuse kohta pealtkuulamise ja jälgimise teemadest. K.-R. Tigasson. Klaasist maailm. – Eesti Päevaleht 30.10.2013.

e-valitsus, e-tervishoid, e-hääletamine, kui nimetada ainult mõnda valdkonda – Eestis ammu reaalsuseks saanud.

Isikuandmete avaldamise puhul on Riigikohus kiitnud heaks Eesti seadusandja üldise otsuse paljastada süüdistatava identiteet kohtuotsuses (need avaldatakse üldiselt ligipääsetavana internetis).¹⁶¹ Riigikohus on kiitnud heaks ka võlausaldaja õiguse avaldada võlgnike andmed põhjendusega, et see kujutab endast kohast vahendit oma õigustatud huvide kaitseks.¹⁶² Need otsused näitlikustavad Riigikohtu kalduvust aktsepteerida nii eraelu kui ka sõnumisaladuse õiguse riiveid, pidades esitatud põhjendusi õigustatavateks.

2015. aasta määruses esitas Riigikohtu kriminaalkolleegium oma seisukoha ASD kehtetukstunnistamise ja selle õigusliku mõju kohta riigisisesele õigusele.¹⁶³ Kolleegium tunnistas oma otsuses, et ASD kehtetus ei too vältimatult kaasa vastava riigisisese regulatsiooni kehtetust ja tunnistas põhiseadusele vastavaks eespool käsitletud riigisisese õigusnormid andmete säilitamise kohta enne 2012. aasta muudatusi kehtinud kujul. Kolleegiumi enamuse seisukoha järgi on kindlustuskelmuse käsitlemine raske kuriteona seadusandja pädevuses, abinõu mõõdukus oli aga tagatud iseäranis jälitustegevuse suhtes kehtivate nõuetega.¹⁶⁴ Kuuest kohtunikust kaks esitasid eriarvamuse. Nad seadsid kahtluse alla muu hulgas kõnealuste meetmetega tagatud menetluslike garantiide piisavuse ja vaidlesid vastu kolleegiumi enamuse seisukohale üldise üheaastase andmete säilitamistähtaja proportsionaalsuse kohta.¹⁶⁵

On teinigi aspekt, miks andmete säilitamine ei ole Eestis erilisi muresid esile kutsunud. See on riikliku julgeoleku küsimus. Oma ajaloolise kogemuse ja geopoliitilise asendi tõttu on Eesti iseseisvuse taastamisest saadik 1991. aastal käsitanud NATO-t ja koos sellega USA-d enda suveräänsuse ja julgeolekuhuvide

Arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/arvamus/kulli-riin-tigasson-klaasistmaailm.d?id=66999970>.

¹⁶¹ Nt RKKKm 10.09.2007, 3-1-1-35-07, p 2.

¹⁶² Nt RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10, p 22.

¹⁶³ RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-51-14, p 21 ja 22.4.

¹⁶⁴ Samas, p 22.1–22.2.

¹⁶⁵ Riigikohtunike Saale Laose ja Eerik Kergandbergi eriarvamus, p 5 j (RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-51-14). Lisaks rõhutasid riigikohtunikud, et kui kriminaalkolleegiumil on kahtlusi sätete põhiseaduspärasuse kohta, on ta seaduse järgi kohustatud andma põhiseaduslikkuse otsustamise Riigikohtu üldkogule (samas, p 1 ja 3).

tugevaima garandina.¹⁶⁶ Sel põhjusel toetas Eesti üheselt – sõnades ja sõjaliselt – USA invasiooni Iraaki, hoolimata nt Saksamaa ja Prantsusmaa tugevast vastu-
seisust.¹⁶⁷ See võib aidata selgitada Eesti valmidust pidada julgeolekuküsimusi
tähtsamaks isikuvabadusest.

Eltoodu põhjal näib kaunis ebatõenäoline, et Riigikohus oleks enne Euroopa
Liidu Kohtu otsust¹⁶⁸ tühistada ASD võinud kaaluda andmete säilitamise
meetmete tunnistamist põhiseadusevastasteks, isegi kui need ei olnud osa
Euroopa Liidu õigusest. Seda seisukohta kinnitavad Eesti vastused vabaduse,
julgeoleku, õigusemõistmise ja infoühiskonna valdkonna küsimustikule
2012. aastal Tallinnas FIDE kongressil.¹⁶⁹ Mis puutub küsimusse andmete
säilitamise direktiivi mõju kohta liikmesriigi õiguskorrale, siis keskenduvad Eesti
vastused direktiivi eluliselt tähtsale rollile võitluses terrorismi ja raskete kuri-
tegude vastu ning rõhutavad, kui tähtis on, et iga liikmesriik võtaks direktiivi üle
nii kiiresti kui võimalik.¹⁷⁰ Samamoodi ei äratanud ASD kehtetuks tunnistamine
Euroopa Liidu Kohtu poolt Eesti ühiskonnas mingit erilist huvi. Justiits-
ministeerium otsustas siiski korraldada 2014. aasta kevadel koostöös majandus- ja
kommunikatsiooniministeeriumiga kõnealuste sätete juriidilise analüüsi. Lisaks
sellele on õiguskantsler küsinud justiits- ning majandus- ja kommunikatsiooni-
ministrilt arvamust kehtiva riigisisese regulatsiooni põhiseaduslikkuse kohta.
Valitsuse ametlikud järeldused olid ülevaate kirjutamise ajal (mai 2015) ikka veel
tegemisel.¹⁷¹

¹⁶⁶ Vt ka A. Sprüds (toim.). *Friendship in the Making: Transforming Relations between Germany and the Baltic-Visegrad Countries*. Riga 2012, lk 60 jj; K.-H. Kaldas. *The Evolution of Estonian Security Policy*. – A. Kasekamp (toim.). *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2006*. Tallinn 2006, lk 97 ja 107 jj.

¹⁶⁷ Samas, p 22.1–22.2.

¹⁶⁸ ELKo 08.04.2014, C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland* ja *Seitlinger* jt, ECLI:EU:C:2014:238. [Toim.]

¹⁶⁹ J. Antonova jt. *Estonia*. – J. Laffranque (toim.). *The Area of Freedom, Security and Justice, Including Information Society Issues*. Reports of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012. 3. kd. Tartu; Tallinn 2012, lk 319 jj.

¹⁷⁰ Samas, lk 325 jj.

¹⁷¹ Vt nüüd iseäranis ka ELKo 02.03.2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152, resolutsioon: „1. [...] direktiivi 2002/58 [...], mida on muudetud [...] direktiiviga 2009/136 [...], artikli 15 lõiget 1 koostoimes [...] põhiõiguste harta artiklitega 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustele kuritegude ennetamise, uurimise, avastamise ja kohtus menetlemise eesmärgil juurdepääsu liiklus- või asukohaandmete kogumile, millest võib saada teavet elektroonilise side vahendi kasutaja sideseansside või tema kasutatavate lõppseadmete asukoha kohta ja teha

2.5. Avaldamata või salajane seadusandlus

Euroopa Liidu õiguse kontekstis on avaldamata või salajaste meetmete küsimus tekkinud kohtupraktikas seoses vahetult enne Euroopa Liiduga liitumist kehtestatud meetmete kohaldatavusega.

Aastal 2006 seisis Riigikohus vastamisi küsimusega, kas Euroopa Liidu õigusaktid, mis ei ole eesti keeles avaldatud, on üksikisikutele siduvad. Kahes Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2006. aasta otsuses väitsid kaebajad, et nad ei ole süüdi kaupade valesti deklareerimises tolliasutusele. Juhtum oli seotud tollideklaratsioonidega, mis esitati vahetult pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Kaebajate väitel ei esitanud nad teadlikult tolliasutusele valeandmeid, sest „nemad seda ei teadnud ega oleks pidanudki teadma, sest EL-i õigusakte oli raske kätte saada ning Eesti vastavad määrused anti n-ö viimasel minutil“. Riigikohus asus seisukohale, et seaduse mittetundmine ei vabasta deklaranti kohustusest esitada riigiasutusele tõeseid andmeid. Riigikohus otsustas ka, et kuna kaebaja tegutses professionaalse tollimaakleri kaudu, ei oma see tähtsust, kas Euroopa Liidu õigusaktid olid eesti keeles avaldatud.¹⁷²

Huvitaval kombel tugineb see otsus mitmele Euroopa Liidu Kohtu materiaalsoigulike haldusaktide lahendile. Ometi ei viita Riigikohtu otsus viimase astme kohtu kohustusele küsida Euroopa Liidu õigusesse puutuvast küsimuses eelotsust (ELTL artikkel 267). Peaaegu täpselt samal ajal, 24. märtsil 2006, saatis Tšehhi kohus, kelle ees seisis sarnane dilemma seoses Euroopa Liidu õigusaktide avaldatusega liikmesriigi ametlikus keeles, küsimuse Euroopa Liidu Kohtule, mis viis tuntud *Skoma-Lux*'i lahendini.¹⁷³

tema eraelu kohta täpseid järeldusi, ilma et see juurdepääs piirduks menetlustega, mille eesmärk on võitlus raske kuritegevuse vastu või avalikku julgeolekut ähvardava suure ohu ärahoidmine, ning seda sõltumata sellest, millise ajavahemiku kohta on andmetele juurdepääsu taotletud, ning sõltumata selle ajavahemiku kohta kättesaadavate andmete hulgast ja liigist. 2. Direktiivi 2002/58, mida on muudetud direktiiviga 2009/136, artikli 15 lõiget 1 koostoimes põhiõiguste harta artiklitega 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis annavad prokurõrile, kelle ülesanne on juhtida kohtueelset kriminaalmenetlust ja vajaduse korral esindada hilisemas menetluses riiklikku süüdistust, pädevuse anda ametiasutusele kriminaaluurimise läbiviimiseks liiklus- ja asukohaandmetele juurdepääsu luba.“ Vrd ka RKKKo 18.06.2021, 1-16-6179, iseäranis p 70-76, 104-108. [Toim.]

¹⁷² RKKKo 10.05.2006, 3-3-1-65-05 ja 3-3-1-66-05.

¹⁷³ EKo 11.12.2007, C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:C:2007:773, p 37.

Riigikohus pidi selle tõttu oma esialgset seisukohta muutma. Demonstreerides leidlikku juriidilist argumentatsiooni, pani kohus vastutuse Euroopa Liidu Kohtule, nentides, et „[p]raeguse haldusasja menetlemise ajal on Euroopa Kohus oma uuemas praktikas väljendanud selgelt seisukohta ühenduse õigusaktide liikmesriigi keeles avaldamise olulisest tähendusest üksikisikute kohustustele, mistõttu pole selle haldusasja lahendamisel asjakohane lähtuda kolleegiumi vastavatest seisukohtadest, mida väljendati 10. mai 2006. a otsustes“.¹⁷⁴

Pimix'i lahendis kinnitas Euroopa Liidu Kohus Riigikohtu taotlusele vastates, et „määruste nr 1789/2003 ja nr 1972/2003 asjakohastele sätetele ei saanud Eestis alates 1. maist 2004 üksikisikute vastu tugineda, kuna neid ei olnud eesti keeles nõuetekohaselt Euroopa Liidu Teatajas avaldatud või selle liikmesriigi siseriiklikku õigusesse üle võetud“.¹⁷⁵

Põhiseadus sätestab, et seadused peavad olema avaldatud ja et ainult avaldatud seadused saavad olla täitmiseks kohustuslikud; see on ka õigusriigi oluline osa. Eesti õigusteooria kohaselt on seaduste avaldamine nende õigusliku olemasolu kui sellise vajalik eeldus.¹⁷⁶ Sellest tulenevalt valitseb seisukoht, et avaldamata seadused ei saa olla siduvad ja kehtivaid seadusi ei saa tunnistada salajasteks. Eesti regulatsioon on rangem ja seadust käsitatakse mitteeksisteerivana, mitte lihtsalt mittekohaldatavana.

Teine küsimus on seotud ministri (või valitsuse) salajaste määrustega. Sellised määrused puudutavad peamiselt riigi julgeolekut, nt määrused meetodite kohta, mida riigivõim kasutab salaja info kogumiseks, aga ka nt nõudeid krüpteeritud andmetele ning nende käitlemisele ja kaitsmisele. PS § 3 lg 2, mis sätestab, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused, ei maini sõnaselgelt määrusi. Mõnede määruste mitteavaldamine on selgesõnaliselt lubatud Riigi Teataja seaduse¹⁷⁷ § 4 lg-ga 2 ja põhineb arusaamal, et „seadusena“ PS § 3 lg 2 mõttes tuleb käsitada ainult Riigikogu õigusakte. Nendel juhtudel avaldab Riigi Teataja ainult määruse pealkirja, kuupäeva ja numbri koos salastamata sätetega. Selline PS § 3 lg 2 tõlgendamine ei ole aga kohustuslik. Riigikohus ei ole veel vastanud küsimusele, kas sõna „seadus“ PS § 3 lg 2 mõttes käib ainult Riigikogu poolt vastu võetud seaduste või ka valitsuse ja ministrite määruste kohta.

¹⁷⁴ RKHKo, 13.10.2008, 3-3-1-36-08, p 21.

¹⁷⁵ ELKo 12.07.2012, C-146/11, *Pimix*, ECLI:EU:C:2012:450, p 42.

¹⁷⁶ K. Merusk jt. PS § 3, komm. 4. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

¹⁷⁷ RT I 2010, 19, 101; 12.03.2015, 47.

Ehkki Riigikogu poolt vastu võetud seadused on ainsad seadused formaalses mõttes, hõlmab seadus materiaalses mõttes kõiki akte, mis on adresseeritud määratlemata adressaatide ringile. Seega on ka määrused materiaalses mõttes seadused.¹⁷⁸ Peale selle on kaalukaid põhjusi käsitada määrusi seadustena PS § 3 lg 2 mõttes. Esiteks ei ole salajaste määruste järele teoreetilist ega praktilist vajadust, sest kõike, mis peab jääma salajaseks, saab kehtestada ka haldusaktiga, mis salastatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse¹⁷⁹ alusel. Teiseks on küsitav, kas universaalne õigusnorm saab üldse olla kehtiv ilma eelneva avaldamiseta, sest avaldamata akti ei saa avalikkus järgida, mistõttu ei saa see olla sotsiaalselt siduv.¹⁸⁰ Eesti õigusteadlaste seas puudub konsensus, kas PS § 3 lg 2 välistab valitsuse või ministri salajased määrused või mitte.

Praktiliseks näiteks selle kohta, kuidas avaldamata dokumendid on sarnase iseloomuga nagu avaldamata seadused, on küsimus viitamisest riigisisestele või rahvusvahelistele standarditele, nagu näiteks CEN ja CENELEC, samuti ISO ja IEC. Näiteks ehitusvaidlustes moodustavad standardid osa vaidluste lahendamiseks olulistest normidest. Kuna standardid ei ole tasuta kättesaadavad, võib neid pidada *de facto* avaldamata seaduste sarnaseks. Seni ei ole Eesti kohtud seda teemat käsitlenud ja standardeid on juriidilistes vaidlustes asjassepuutuvatena aktsepteeritud. Näiteks on maakohus hagimenetluses viidanud standardile EN 976-2, mis käsitleb maa-aluseid klaasiga tugevdatud plastist mahuteid, jättes rahuldamata ostja kahjuhüvitusnõude, mis tugines paigaldamishühiste puudumisele dokumentides, mis anti üle koos ostetud maa-aluse pumplaga.¹⁸¹

¹⁷⁸ Vrd K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2. trükk. Tartu 1995, lk 13.

¹⁷⁹ RT I 2007, 16, 77.

¹⁸⁰ Gustav Radbruchi järgi sisaldab õiguslik kehtivuse kontseptsioon kolme elementi: juriidilist, sotsiaalset ja õigusfilosoofilist. Vt G. Radbruch. Grundzüge der Rechtsphilosophie. Leipzig 1914, lk 158 jj. Universaalse akti avaldatust võib käsitada ühiskondliku tõhususe eeldusena. Kui see puudub, on akti kehtivus küsitav.

¹⁸¹ Harju Maakohtu otsus 16.03.2011, 2-06-11240, p 7; Tallinna Ringkonnakohus jättis apellatsioonimenetluses 20.03.2012 otsuse jõusse.

2.6. Õigused ja õiguse üldpõhimõtted tururegulatsioonide kontekstis: omandiõigused, õiguskindlus, ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeld ja proportsionaalsus

Riigikohus on võtnud suhteliselt liberaalse seisukoha Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise suhtes sellisena, nagu seda tõlgendab Euroopa Liidu Kohus.¹⁸² Riigikohtus on olnud väga vähe kaasusi, mille puhul on tekkinud vaidlus Euroopa Liidu õiguse vastuolust Eesti põhiseadusega.

Sellised kaasused on eelkõige puudutanud üleliigsete laovarude (nt suhkru) maksustamist, mis toimus Eesti Euroopa Liiduga liitumise ajal 2004. aastal.¹⁸³ Selle teema põhiseaduslike järeldemitega oli palju probleeme, aga siin käsitleme ainult kaht: õiguskindluse ja omandiõiguse probleemi. Ettevõtjatel paluti tasuda teatud kaupade üleliigsete laovarude eest 1. mail 2004 seisuga. Kuni viimase hetkeni ei olnud selge, millised tooted maksu alla kuuluvad ning kuidas määratakse kindlaks, millist laoseisu käsitatakse normaalsena ja millist seda normaalset ületavana. Euroopa Komisjon ei võtnud aga asjakohaseid määrusi aegsasti vastu. Euroopa Komisjoni määrus 1972/2003 jõustus alles 1. mail 2004 ja eelnõusid muudeti vahetult enne jõustumist – 10. aprillil 2004 ja 20. aprillil 2004. Eestis avaldati Euroopa Liidu määrust ülevõttev üleliigse laovaru tasu seadus 27. aprillil 2004 ja see jõustus 1. mail 2004. See ei jätnud puudutatud ettevõtjatele kaugeltki piisavalt aega oma käitumise kohandamiseks või liigsetest laovarudest vabanemiseks.

Tuntud juhtum, kus tugineti omandiõigusele, oli Riigikohtu 5. oktoobri 2006. aasta otsus nn üleliigsete laovarude kaasuses.¹⁸⁴ Kaebaja oli vaidlustanud haldusaktid, millega teda kohustati maksma tasu oma üleliigse suhkruvaru eest ajal, mil Eesti liitus Euroopa Liiduga. Kaebaja väitis (edutult) muu hulgas, et nii vaidlustatud haldusaktid kui ka nende aluseks olnud volitusnormid seaduses olid vastuolus põhiseaduse sätetega, mis kaitsevad ettevõtlusvabadust ja omandiõigust.

¹⁸² Riigikohtu praktika analüüsi vt C. Ginter. Application of Principles (viide 32).

¹⁸³ Üksikasjalikku käsitlust vt A. Albi. Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums. – European Law Journal 15/2009/1, lk 46–69, ja A. Albi. From the Banana saga to a Sugar Saga and Beyond: Could the Post-Communist Constitutional Courts Teach the EU a Lesson in the Rule of Law? – Common Market Law Review 47/2010/3, lk 791–829. Albi analüüsist nähtub, et Euroopa Liidu Kohtu praktikas on nt õiguspärase ootuste ja varaliste õiguste kaitsestandard märgatavalt madalam kui väljakujunenud Eesti kohtupraktikas.

¹⁸⁴ RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06.

Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimesega seotud ootamatud küsimused

Kaebaja taotles, et vastav Euroopa Komisjoni määrus jäetaks kohaldamata, sest see on vastuolus põhiseadusega.

Arvestades Riigikohtu ranget õigusriiklikku praktikat, nagu on kirjeldatud alajaotuses 2.1.3, oleks vägagi kaheldav, et puhtalt riigisisese õigusvaidluse korral oleks olnud sedavõrd tuntava rahalise kohustuse panek sedavõrd lühikese ajaga riigis kehtiva põhiseaduse kohaselt vastuvõetav.¹⁸⁵

2.7. ESML, kasinusmeetmed ja demokraatlik õigusriik

Eestis vaidlustas ESML põhiseaduslikkuse õiguskantsler. Ta juhtis Riigikohtule tehtud taotluses tähelepanu asjaolule, et rahalise kohustuse seninägematu ulatus võib tõsiselt piirata riigi võimet tagada riigiorganite, sealhulgas õiguskaitse-süsteemi toimimine ning põhiseaduses sätestatud õiguste ja kollektiivsete hüvede kaitse.¹⁸⁶ Seda kaasust on põhjalikult analüüsitud teistes väljaannetes.¹⁸⁷ Lepingu kohaselt hakkab Eesti osalus pärast „ajutise korrigeerimise perioodi“, kui tuleb täita ESML kohased maksimaalsed kapitali sissenõudmise nõuded, olema 1,79 miljardit eurot.¹⁸⁸ 2013. aasta Eesti sisemajanduse kogutoodang (SKT) oli turuhindades 18,4 miljardit eurot.¹⁸⁹ Seega oleks maksimaalne osalus umbes 9,7% SKT-st. Eesti osalus Euroopa Finantsstabiilsuse Fondis on ligi kaks miljardit eurot. Parlamendidebati keskmes oli küsimus, kas need summad liidetakse või sisalduvad teineteises, kuid ettekandev Riigikogu liige ei suutnud anda selget vastust.¹⁹⁰ Debatti illustreerib kõige paremini Riigikogu liikme Igor Gräzini küsimus: „Sa oled kuulnud, et need ei summeeru. Mina olen kuulnud, et summeeruvad. Sina oled üht kuulnud, mina olen teist kuulnud. Kas teile ei tulnud pähe mõtet, et kui me räägime miljarditest, siis oleks tark järele uurida, kas garantiid ikkagi summeeruvad või ei summeeru?“

¹⁸⁵ Lahendis C-146/11 Pimix (vt viide 175) otsustas Euroopa Liidu Kohus, et neid sätteid ei saa jõustada üksikisikute vastu, kuna neid ei olnud eesti keeles avaldatud. Otsuses ei võetud seisukohta kohaldamise ajalise ulatuse suhtes.

¹⁸⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

¹⁸⁷ C. Ginter. Constitutionality (viide 20); C. Ginter, R. Narits The Perspective of a Small Member State to the Democratic Deficiency of the ESM. – Review of Central and East European Law 2013/1, lk 55–76.

¹⁸⁸ ESML art 42.

¹⁸⁹ Statistikaameti pressiteade: Economic growth slowed down in 2013 (11.03.2014).

¹⁹⁰ XII Riigikogu stenogramm (30.08.2012), <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201208301000> (02.12.2022).

Fakt, et Eesti osalus on väga suur, oli ka üks kesketest argumentidest, kui riigisiselt vaidlustati ESML art 4 lg-s 4 sätestatud „kiirmenetluse“ põhi-seaduslikkus.

Esitati argument, et kiirmenetluse regulatsioon viib selle mehhanismi vastu-ollu parlamentaarse demokraatia, parlamendireservatsiooni, Riigikogu eelarve-pädevuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetega. Üldisemalt lõhuks eelarve-pädevuse delegeerimine Riigikogult täitevvõimule õiguskantsleri taotluse kohaselt legitimatsiooni ja poliitilise vastutuse ahela; see kahjustaks suuresti Riigikogu eelarvepädevust ning tema võimet kasutada avalikke vahendeid inimeste õiguste ja vabaduste tagamiseks.

Taotlus keskendus ka „kalkuleerimatutele riskidele“ ja sellele, et Riigikogu minetab võimaluse teostada oma üldist eelarvepädevust. ESM kaasuses Saksa-maal nentis liidukonstitutsioonikohus kahemõttelisusi asutamislepingu sõnastuses selle kohta, kas on olemas kohustuste ülempiir, ja taotles, et parlament pööraks sellele tähelepanu ratifitseerimisprotsessis. Eesti Riigikohus oli kindel oma otsuses, et asutamislepingus sätestatud summa on „Eesti kohustuste ülempiir, mida ei saa muuta Eesti nõusolekuta ja ESML-i muutmata“.¹⁹¹ Riigikohtunik Kõve, üks eriarvamusele jäänutest, argumenteeris sarnaselt Saksa Liidu-konstitutsioonikohtuga: „[P]ean vajalikuks märkida, et ma ei ole veendunud ka üldkogu enamuse seisukohtades ESML tõlgendamise kohta. Ma ei ole nimelt veendunud, et ESML-järgne Eesti võimalike kohustustuste ülempiir ei ületa mingil juhul 1,302 miljardit eurot ja et sellest suuremaid kohustusi saab Eestile tuleneda üksnes ESML muutmise läbi.“¹⁹² Eriarvamuses öeldu osutab asjaolule, et ülempiiri olemasolu või selle puudumist arutati nõupidamistoas.

Sama probleem kerkis esile parlamendidebatis. Kui Riigikogu rahandus-komisjoni esimehelt küsiti, kas osaluse maksimumsuurust võidakse kiirmenetluses suurendada, vastas esimees, et „[s]ee on see info, mis mul hetkel on ja millele tugineb mu otsus tänasel hääletamisel. Kui teil peaks olema teistsugune info, siis [...] andke teada. [...] See peaks nii olema“.¹⁹³ Eesti peaminister olevat pressi

¹⁹¹ RKÜK 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 144.

¹⁹² Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12). PSJKS ei tunne terminit „konkureeriv arvamus“, mis on põhjus, miks kohtunik Kõve arvamus kannab peal-kirja „eriarvamus“ hoolimata sellest, et ta toetas lõppotsust.

¹⁹³ Rahvasaadik Sven Sesterit on tsiteeritud XII Riigikogu VIII istungjärgu stenogrammi (18.12.2014) järgi, <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201412181000> (02.12.2022). Rahva-saadik Sesteri kommentaar redigeeriti stenogrammi ametlikust toimetatud versioonist välja.

konverentsil öelnud, et „kõigepealt tuleb ESM ratifitseerida, siis räägime detailidest“.¹⁹⁴

Tõsiasi, et ESML art 8 lg 4 ja art 9 lg 3 kohaselt tuleb aktsiakapital märkida „pöördumatult ja tingimusteta“ seitsme päeva jooksul, põhiseaduse seisukohast ei analüüsitud. Kuus riigikohtunikku kuulutasid eriarvamuses, et „[k]õnealune kohtuasi on olulisim meie põhiseaduslikkuse järelevalve senises ajaloos“.¹⁹⁵ Samas eriarvamuses täpsustasid kuus kohtunikku aktsiakapitali pöördumatu ja tingimusteta märkimise kohustuse probleemi, kirjutades, et „[s]eotud sätetena tulnuks meie arvates lisaks õiguskantsleri viidatud ESML art 4 lg-le 4 käsitleda ka [...] Anneli Albi viidatud lepinguga võetavate rahaliste kohustuste pöördumatut ja tingimusteta iseloomu [...] ning kohtuliku kontrolli piiratust ESM-i tegevuse üle“. Eriarvamusele jäänud kohtunike arvates oleks tulnud seda tingimust arvesse võtta ka põhiseaduse riive kaalukust analüüsides. Eriarvamusele jäänud kohtunik Tampuu nentis, et kuna kohustused on pöördumatud ja tingimusteta, „ei saa Riigikogu ilma lepingut rikkumata leevendada lepingu art 4 lg 4 kohaldamisest tulenevaid võimalikke negatiivseid tagajärgi Eestile“.¹⁹⁶ Eriarvamusele jäänud kohtunik Luik jätkas samas joones: „Siinkohal on aeg küsida: mis on jäänud/jääb Riigikogu finantssuveräänsusest järele peale pelgalt formaalse pädevuse otsustada kõnealuse lepingu ratifitseerimise üle ja kohustuse pärast lepingu ratifitseerimist luua pöördumatult ja tingimusteta võetud rahalise kohustuse täitmiseks vajalik õiguslik keskkond ning reserveerida 1,1532 miljardit eurot, et tagada suvalisel ajahetkel esitatava nõude täitmine? Hämmelduses asetan siia kolm küsimärki.“

Riigikohtu napp enamus jõudis seisukohale, et ESML art 4 lg 4 ei ole põhiseadusega vastuolus. Riigikohus kinnitas, et ESML mõjutab parlamendi, sealhulgas tulevaste parlamentide finantspädevust ja seeläbi riigi finantssuveräänsust. Riigikohus tunnistas, et elarvapädevus on üks parlamendi kesksemaid pädevusi. See põhineb Riigikogu õigusel ja kohustusel otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle. Riigikohus lisis, et „riik [peab] kasutama avalikku vara viisil, mis võimaldab täita [...] kohustuse tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse“.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Andrus Ansipi tsitaadi esitas I. Kuusik. Ansip: kõigepealt tuleb ESM ratifitseerida, siis räägime detailidest. – Postimees 14.08.2012. Arvutivõrgus: <http://majandus24.postimees.ee/939704/ansip-koigepealt-tulebesm-ratifitseerida-siis-raagime-detailidest> (02.12.2022).

¹⁹⁵ Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12).

¹⁹⁶ Seda ütles oma eriarvamuses riigikohtunik Tambet Tampuu, p 4 (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12). [Toim.]

¹⁹⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 139.

Riigikohus otsustas, et Riigikogu pädevuse riive on õigustatud. Riigikohus välistas sõnaselgelt võimaluse, et riive intensiivsust mõjutaks asjaolu, et tegemist on hiiglasliku rahalise kohustusega.¹⁹⁸ Erinevalt Saksa Liidukonstitutsiooni-kohtust, kes tugines asjaolule, et kontroll otsustamise üle jääb Liidupäevale, leppis Eesti kohus rahalise stabiilsuse tagamise eesmärgil parlamendi volituste vähendamisega. Riigikohus otsustas, et „euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka“¹⁹⁹. Riigikohtu sõnul „[m]ajanduslik stabiilsus ja edukus tagavad riigieelarvelise tulu plaanipärase laekumise. Tehes riigieelarvest vajalikke kulutusi, tagatakse põhiseaduslikke väärtusi. Põhiõiguste tagamise kohustus tuleneb PS §-st 14. Põhiõiguste ulatuslik ja järjekindel tagamine on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu, ilma stabiilse majanduskeskkonnata“.²⁰⁰

Eesti otsus keskendus suuresti lähedasele seosele põhiõiguste ja nende olemasoluks vajalike vahendite omamise vahel.

Ehkki ESML ei käsitata Euroopa Liidu õiguse osana,²⁰¹ pidas Riigikohus *obiter dictum*'is vajalikuks juhtida tähelepanu täiendava eurointegratsiooni võimalikele põhiseaduslikele piirangutele (vt alajaotus 1.3).

2.8. Euroopa Liidu meetmete kohtulik kontroll: õigus pöörduda kohtusse ja kontrollistandard

Autoril ei ole infot ühegi (Eestist alguse saanud)²⁰² juhtumi kohta, kus eelotsusemenetluses oleks seatud kahtluse alla teise Euroopa Liidu õiguse kehtivus. On võimalik, et selliseid vaidlusi on olnud riigisisestes kohtuvaidlustes, kuid need ei ole jõudnud eelotsusetaotlustesse, mis oleks selliseid küsimusi esitanud.²⁰³ Võimalus jõustada Euroopa Liidu määrusi üksikisikute suhtes sattus aga arutuse alla nn suhkruvarude saagas seoses normidega, mis reguleerivad rahaliste kohustuste panemist üleliigsete laovarude eest Euroopa Liiduga liitumise ajal (vt alajaotus 2.6).

¹⁹⁸ Samas, p 190.

¹⁹⁹ Samas, p 163.

²⁰⁰ Samas, p 166.

²⁰¹ Nagu kinnitas hiljem ELKo 27.11.2012, C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756.

²⁰² Toimetaja lisandus.

²⁰³ Eestist lähtuvate taotluste täieliku nimekirja võib leida veebilehelt „Eesti kohtute eelotsusetaotlused“, <https://www.riigikohus.ee/et/eesti-kohtute-eelotsusetaotlused>.

Tundub, et esineb ebakõla proportsionaalsuse põhimõtte range kohaldamise vahel liikmesriikide riigisisesele õigusele ja Euroopa Liidu teisele õigusele õigus-pärasuse kontrollimisel kasutatavate meetodikate vahel. Näiteks kaupade vaba liikumise kontekstis ei ole ebatavaline, et Euroopa Liidu Kohus peab seadusandja käsutuses olevaid arvukaid leebemaid alternatiive piisavaks aluseks, et tunnistada riigisiseseid meetmeid lubamatuteks. Euroopa Liidu teisele õigusele kohtulikult kontrollil näeb aga sellist käsitlust harva ja kohus keskendub kitsamalt küsimustele nagu meetme jaoks piisava seadusliku aluse olemasolu. Seetõttu on autor Euroopa Liidu meetmete kohtulikult kontrollimisel rangemat standardit toetaval seisukohal. Näiteks võiks Euroopa Liidu Kohus kontrollida rangemalt selliseid põhimõtteid nagu subsidiaarsus. Ehkki subsidiaarsus on Euroopa Liidu õiguse keskne põhimõte, nagu väljendatakse nähtavalt iga tõsiseltvõetava Euroopa Liidu õiguse õpiku esimeses peatükis, on vaja hoolega otsida, leidmaks kaasi, kus Euroopa Liidu Kohus oleks seda kaalunud Euroopa Liidu õigusakte kontrollides. Haruldaseks näiteks on *Vodafone*'i lahend, mis viitab *Imperial Tobacco* lahendile.²⁰⁴ Euroopa Liidu Kohus analüüsis Euroopa Liidu teisele õigusele akti kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega ja leidis, et meetme eesmärki saigi kõige paremini saavutada Euroopa Liidu tasandil.²⁰⁵

Sellise kontrolli harukordsus on õigupoolest toonud kaasa mõtteavaldusi, nagu väljendas Euroopa Komisjoni pressiesindaja: „[P]robleemiks on siin see, et subsidiaarsus on poliitiline, mitte juriidiline kontseptsioon. Me usume, et iga ettepanek, mille me teeme, on subsidiaarsusega kooskõlas.“²⁰⁶ Seda võib tõlgendada marginaalveendumusest, et subsidiaarsus on Euroopa Komisjoni hinnata ilma, et oleks vaja karta kohtulikku kontrolli.

Eesti Riigikohus on kaunis avatud seaduste, täitevvõimu õigusaktide ja haldustegevuse (põhi-)seaduslikkuse kontrollile. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid, mis tunnustavad riigisisese seaduse või määruse põhiseadusevastaseks, on üpris tavalised.²⁰⁷ Kui vaadelda mõnda näidet, siis juunis

²⁰⁴ EKo 10.12.2002, C-491/01, *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, ECLI:EU:C:2002:741.

²⁰⁵ ELKo 08.06.2010, C-58/08, *Vodafone* jt, ECLI:EU:C:2010:321, p 72–79.

²⁰⁶ Tsiteeritud allikast H. Mahony. National parliaments show 'yellow card' to EU law on strikes. – EL Observer 29.05.2012. Arvutivõrgus: <http://euobserver.com/social/116405> (02.12.2022).

²⁰⁷ Ajavahemikus 1993–2004 tunnistas RKPJK akti või sätte põhiseadusevastaseks 75,5% juhtudest (68 kaasust 90-st), vt B. Aaviksoo. Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – *Juridica* 2005/5, lk 295–307. Teise allika andmeil tunnistas Riigikohus aastatel 2010–2013 normi või selle puudumise põhiseadusevastaseks

2014 tunnistas Riigikohus põhiseadusevastaseks kohtunikupensionide seadusandlikud meetmed.²⁰⁸ Jaanuaris 2014 tunnistas Riigikohus põhiseadusevastaseks seaduse, mis kehtestas erinevad riigilõivumäärad sõltuvalt sellest, kas avaldaja pöördub kohtu poole elektroonilisi vahendeid kasutades.²⁰⁹ Paljudes kaasustes on seaduse kehtetuks tunnistamine tuginenud õiguse aluspõhimõtetele nagu õiguspärane ootus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus.

Riigikohus tunnistas 25. aprilli 2006. aasta määrusega (ühes neist kaasusest, mis tulid päevakorrale, kui Poola oli esitanud kaebuse üleliigsete laovarude kohta käivate reeglite vaidlustamiseks) Euroopa Kohtu ainupädevust otsustada Euroopa Liidu teise õigusakti kehtetuse üle, nagu on öeldud *Foto-Frost*'i kaasuses, ja riigisisese kohtu kohustust küsida eelotsust, kui sellise kehtivuse suhtes tekivad kahtlused.²¹⁰

Riigikohus on võtnud omaks põhimõtte, et Eesti õiguse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega tuleb vastuolus olev Eesti õigusakt jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatamata.²¹¹ Ei ole selge, milline oleks Riigikohtu seisukoht, kui tekiks vastuolu Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega.²¹² Seni on kohus asunud seisukohal, mis sarnaneb Saksa Liidukonstitutsioonikohtu lahendiga *Solange II*²¹³ või Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja *Bosphorus*'e lahendiga²¹⁴, mis annab alust eeldada, et Euroopa Liidu õiguste kaitse standard on samaväärne Euroopa Inimõiguste Kohtu või riigisisese standardiga, välja arvatud siis, kui kaebaja tõendab standardi märgatavat langust.

72 juhul. Vt Riigikohtu 2014. aastal avaldatud teavet, https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2014/lisa_2_ps_jarelevalve_lahendite_taitmine.pdf (02.12.2022). Aastal 2014 arutas Riigikohus 48 põhiseaduslikkuse järelevalve asja ja 23 juhul tunnistas asjakohased õigusnormid põhiseadusevastasteks, vt E. Rohtmets. Ülevaade Riigikohtu 2014. aasta praktikast põhiseaduslikkuse järelevalve asjades. – Kohtute aastaraamat 2014, lk 86–91.

²⁰⁸ RKÜKo 26.06.2013, 3-4-1-1-14.

²⁰⁹ RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13.

²¹⁰ RKHKo 25.04.2006, 3-3-1-74-05, p 21; EKo 22.10.1987, C-314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452.

²¹¹ RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 38.

²¹² 2022. aastal märkis Riigikohus ühes *obiter dictum*'is (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41): „[...] kehtib EL õiguse esimuse põhimõtte kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes [...], kuid seda üksnes niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.“ [Toim.]

²¹³ Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsus BVerfGE 73, 339 (*Solange II*).

²¹⁴ EIKo 30.06.2005, 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi vs. İrimaa*.

2.9. Muud põhiseaduslikud õigused ja põhimõtted

Arutelud Euroopa Liidu õigusega seotud põhiõiguste ja õigusriigi üle väljaspool eelnevates alajaotustes käsitletud teemasid on Eestis üldjuhul kaunis haruldased.

Üks näide oleks kohustute panemine kaupmeestele üleliigsete laovarude eest, mis neil olid kogunenud Eesti Euroopa Liiduga liitumise ajaks. Riigikohtul on väljakujunenud praktika, mis kinnitab põhimõtet, et makse võib kehtestada ainult Riigikogu poolt vastu võetud seadusega. Põhiseaduslikkuse teema oleks võinud üles kerkida küsimuse puhul, kas määrusega nagu komisjoni 10. novembri 2003. a määrus (EL) nr 1972/2003 uute liikmesriikide liitumisega seotud ülemineku-meetmete kohta saab kehtestada üksikisikule rahalisi kohustusi. Küsimus läheb veelgi keerulisemaks, kui võtta arvesse, et traditsiooniliselt ei saanud Euroopa Liidu määrused tekitada õiguslikke tagajärgi riikides, mis ei olnud veel Euroopa Liidu liikmed (nt ühinemisele eelneval päeval). Euroopa Liidu laienemise tõttu 2004. aastal jäi see küsimus aga lahendamata, sest võimaluse kohaldada neid määrusi üksikisikutele välistas Euroopa Liidu Kohus muul alusel, nimelt kuna need ei olnud ametlikus žurnalis eesti keeles avaldatud.

Küsimus, kas põhiseaduse oluliste osade toime peatamine Riigikohtu poolt²¹⁵ oli hea lahendus²¹⁶ või mitte²¹⁷, on olnud kirglike vaidluste objektiks. Riigikohtu seisukoha pooldajate argument on, et oleks mõttetu ja tulutu, kui mistahes liikmesriigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul oleks pädevus kontrollida Euroopa Liidu õiguse põhiseaduspärasust. Nad hoiatavad, et konkreetsel juhtumil võiks kõrvalekaldumine Euroopa Liidu õiguse esimesest kaasa tuua kõnealuse liikmesriigi lahkumise Euroopa Liidust või isegi Euroopa Liidu enda kokkuvõrsemise.²¹⁸ Kriitikute argument on, et põhiseaduse täielikuks sisuliseks muutmiseks, mida väidab Riigikohus, puudub alus põhiseaduse tekstis, nagu sealt puudub ka rahva tahte väljendus suveräänsusest loobumiseks. Vastupidi, selge kavatsus mitte loobuda suveräänsusest nähtub PSTS seletuskirjast.²¹⁹ Pealegi ei ole Riigikohtu tõlgendus kohustuslik põhiseaduse vaatevinklist ega ka Euroopa

²¹⁵ Vt alajaotus 1.3.4.

²¹⁶ J. Laffranque. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik (viide 53), lk 483 jj; H. Kalmu. Mis on järel põhiseadusest? (viide 53), lk 583 jj.

²¹⁷ L. Mälksoo. Eesti suveräänsus (viide 54), lk 132 jj; U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine (viide 54), lk 15 jj; M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 35 jj; M. Ernits. 20 Jahre (viide 9), lk 137 jj.

²¹⁸ Vrd käsitlust teoses M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 46 jj.

²¹⁹ PSTS seletuskiri.

Liidu õiguse esimuse tõttu. On olemas kaalukad argumendid väitmaks, et Riigikohus ei toiminud talle põhiseadusega antud pädevuse alusel. Põhiseadus ega ükski muu seadus ei anna Riigikohtule pädevust otsustada põhiseaduse normide kehtivuse üle.²²⁰ Vastupidi, põhiseadus on Riigikohtu enda olemasolu õiguslik alus ning annab talle ülesande ja pädevuse toimida põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna. Kui Riigikohus seda ülesannet ei täida, seab ta ohtu mitte ainult omaenda olemasolu, vaid ka kogu põhiseaduse jätkuvuse.²²¹ Seda olukorda on Uno Lõhmus iseloomustanud kui „põhiseaduse erosiooni“.²²²

2.10. Ühised põhiseadusetraditsioonid

Juba tükk aega enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga tugines Riigikohus õigusprintsiipe määratledes Euroopa Liidu praktika kesksele tähtsusele. Riigikohus kuulutas juba 1994. aasta septembris, et Euroopa Liidu asutuste kujundatud õiguse üldpõhimõtted kuuluvad Eesti õiguse aluspõhimõtete hulka.²²³ Riigikohtu sõnul „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“.²²⁴ Vastuolu nende põhimõtetega tähendaks põhiseaduse rikkumist.²²⁵ Põhiseadusevastase normi tunnistab Riigikohus kehtetuks. Selline õiguse üldpõhimõtete hiiglasliku loetelu poolautomaatne laiendamine kajastab tugevat soovi arendada Eesti õigussüsteemi harmoonias Euroopa õigussüsteemiga. Seda võib käsitada Riigikohtu üldise avatuse väljendusena ja usaldusena Euroopa institutsioonide vastu.

Tõlgendamisargumentidena andsid õiguse üldpõhimõtted Riigikohtule tõuke alljärgnevate põhimõtete väljatöötamiseks 1990. aastatel: seaduslikkus, ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeld, õiguspärane ootus ja õiguskindlus laiemalt ning võrdse kohtlemise põhimõte.²²⁶ Teatud mõttes olid õiguse üldpõhimõtted

²²⁰ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine (viide 54), lk 18.

²²¹ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 44, 62 ja 69 jj.

²²² U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine (viide 54), lk 24.

²²³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 17.02.2003, 3-4-1-1-03.

²²⁴ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

²²⁵ Vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 11 jj.

²²⁶ RKHKo 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 4.

katalüsaatoriks põhiseaduslikule hüppele postkommunistlikust üleminekuühiskonnast kaasaegsesse lääneeuroopalikku demokraatlikku õigusriiki.

Järelikult on tõenäoline, et Euroopa Liidu liikmesriikides nagu ka liidus endas on tõesti olemas „ühised põhiseadusetraditsioonid“. Mõistagi on raske koostada nimekirja, mis võiks taotleda üleüldist kehtivust. Näitena praktilistest raskustest võib tuua erinevad seisukohad, millele Saksa Liidukonstitutsioonikohus²²⁷ ja Riigikohus asusid asjakohastes ESM kaasustes. Saksamaal omistas kohus keskse tähenduse asjaolule, et parlament jääb peamiseks eelarve üle otsustajaks ja et tal säilib vetoõigus ESM otsustes Saksa osakute üle. Eestis aktsepteeris kohus vajadust piirata parlamendi eelarveautonoomiat suurema hüve – ESM toimimise – nimel.²²⁸ Autori arvates peaksid aga aluspõhimõtted, isegi eelarveautonoomia põhimõte, olema oma olemuselt väga sarnased kõigis Euroopa Liidu 28 liikmesriigis. Erinevusi, mis tulenevad kohalikest geograafilistest, rahvuslikest, usulistest, kultuurilistest või muudest põhjustest, võib olla igale põhimõttele omistatavas kaalus. Näiteks väikekeelte nagu eesti või iiri keele kaitsele omistatav väärtus võib vabalt olla erinev vajaduse tõttu võtta arvesse nende keelte hääbumise väga reaalsel ohtu.

Eesti vaatepunktist võiks aga küll asuda seisukohale, et põhimõtteid nagu poliitiliste otsustajate demokraatlik legitimeatsioon, *nulla poena sine lege*, ära kuulumisõigus, kohtusse pöördumise õigus, kohtuniku sõltumatus jne saaks käsitada „ühiste põhiseadusetraditsioonidena“. Usutavasti ühtiks andmete säilitamise kaasuses Eesti põhiseaduse tõlgendus Saksa Liidukonstitutsioonikohtu omaga. Sellest järeldub, et põhiseaduse identiteedi osaks on ka see, et kodanikepoolset vabaduse teostamist ei tohi täies ulatuses salvestada.

Ühiste põhiseadusetraditsioonide kindlakstegemine oleks märksa kergem, kui kohtud tooksid esile ammustest aegadest kehtinud põhiõigusi või õigusriiklike tagatise riikide põhiseadustes, samuti võrdlusi kohtupraktikaga eri liikmesriikides kehtestatud standardite kohta.

²²⁷ BVerfGE 131, 152, 194 jj.

²²⁸ Sellekohast arutelu vt C. Ginter. Constitutionality (viide 20), lk 335–354.

2.11. Põhiõiguste harta artikkel 53 ja rangemate põhiseaduslike standardite küsimus

Tuleb tõdeda, et Euroopa Liidu Kohtu seisukoht *Melloni* kaasuses ja harta art 53 sõnastus on tekitanud poleemikat.²²⁹

Eesti puhul ei ole näha suuremat vastuolu riigisisese ja Euroopa Liidu tasandi põhiõiguste kaitse standardite vahel.²³⁰ Selle taga võivad olla nii Riigikohtu vägagi Euroopa-meelne hoiak põhiseaduse põhimõtete tõlgendamisel kui ka sotsiaalsete põhiõiguste olemasolu Eesti põhiseaduses. Juba septembris 1994, kõigest aasta pärast asutamist, kuulutas Riigikohus, et Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu institutsioonide kujundatud õiguse üldpõhimõtted kuuluvad Eesti õiguse üldpõhimõtete hulka. Vastuolu nende põhimõtetega tähendaks põhiseaduse rikkumist. Selline õiguse üldpõhimõtete hiiglasliku loetelu poolautomaatne laiendamine kajastab tugevat soovi arendada Eesti õigussüsteemi harmoonias Euroopa õigussüsteemiga. Riigikohtu Euroopa-meelsust näitab ka valmidus viidata Euroopa allikatele isegi siis, kui kaasuse sisu ei põhine otseselt Euroopa õigusel. Näiteks ei takistanud harta ebamäärane õiguslik staatus Riigikohut viitamast hartale mitu korda isegi enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga.

17. veebruaril 2003 viitas Riigikohus hartale kui ühele uuemale põhiõigusi sisaldavale rahvusvahelisele dokumendile, mis kinnitab, et on olemas üldine hea halduse põhimõte.²³¹ Muude ühinemiselsete viidetena hartale võib esile tuua põhimõtte, et kui pärast kuriteo toimepanemist nähakse seadusega ette leebem karistus, siis kohaldatakse seda karistust²³², ning et Euroopa Liit tunnustab õigust saada sotsiaalabi ja eluasemetoetust, et tagada inimväärne eksistents kõigile, kel pole piisavaid vahendeid²³³. Pärast Euroopa Liidu liikmeks astumist on hartale viidatud seoses õigusega parandada vara.²³⁴ 28. märtsil 2006²³⁵ viitas Riigikohus harta artiklile 1, kinnitades, et inimväärikus on puutumatu, isiku kõigi põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk.²³⁶

²²⁹ ELKo 26.02.2013, C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107, p 59 ja 63.

²³⁰ C. Ginter. Application of Principles (viide 32).

²³¹ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15.

²³² RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 21.

²³³ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 20.

²³⁴ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 17.

²³⁵ RKHKo 28.03.2006, 3-3-1-14-06, p 11.

²³⁶ EKo 09.10.2001, C-377/98, *Madalmaad vs. Parlament ja nõukogu*, ECLI:EU:C:2001:523.

Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused

Seega on üleeuroopaliste põhiõiguste kehtestamisel näha selget paralleeli Riigikohtu ja Euroopa Liidu Kohtu praktika vahel. Järelikult ei ole ette näha, et harta või Euroopa Liidu Kohtu praktika tooks kaasa olemasolevate põhiseaduslike põhiõigustagatiste alanemise. Arutelu kohta mõningates valdkondades, kus Eesti põhiseaduse standardid võivad siiski olla kõrgemad, vt alajaotusi 2.1.3 (õigusriik, iseäranis õiguspärase ootuse kohtulik kaitse), 2.5–2.6 (üleliigsete laovarude kaasused seaduste avaldatuse, õiguspärase ootuse ja varaliste õiguste kontekstis) ja 2.2 (kohtulik kaitse *Piirsoo* ja *Lauritsa* kaasustes).

2.12. Demokraatlik debatt põhiõiguste ja -väärtuste üle

2.12.1. Euroopa vahistamismäärus

Euroopa vahistamismääruse kehtestamisega ei kaasnenud olulist õigustealuslikku arutelu. Mõttevahetus tekkis alles aastal 2012, pärast mõnede probleemsete kaasuste meediakajastusi. Ülevõtmisseaduse seletuskiri käsitles lühidalt Eesti kodaniku loovutamise keeluga seotud põhiseaduslikku konflikti. Selles dokumendis nenditi, et kuna liitumine Euroopa Liiduga oli heaks kiidetud 2003. aasta rahvahääletusel ja EVM süsteem oli sätestatud tollal olemas olnud Euroopa Liidu õigustikus (*acquis*), tuleb põhiseaduse tõlgendamisel silmas pidada seda Euroopa Liidu õigusest Eestile tulenevat kohustust.²³⁷

Tähelepanek, et EVM raamotsuse vastuvõtmisel jäi avalikkus suurel määral kaasamata ja poliitiline arutelu peaaegu täiesti pidamata, ehkki tegemist oli sekkumisega kaitseõigusesse, kehtib täielikult ka Eesti kohta. Sama võib väita Euroopa Liidu andmete säilitamise direktiivi ülevõtmise kohta.

Juhtumeid, kus oleks esile kerkinud olulisi põhiseaduslikke probleeme Euroopa Liidu õiguse rakendamise staadiumis ja mis oleks jõudnud Riigikohtusse, ei ole seni olnud. ESML rakendamisega seotud kaasus siia alla ei kuulu, sest seda lepingut käsitati Euroopa Liidu õigusest väljapoole jäävana.

2.12.2. Põhiseadusevastatus argumendina rikkumismenetluses

Arvestades, et Euroopa Liidu Kohtul on pikk praktika Euroopa Liidu taseme põhiõiguste kaitsel seoses liikmesriikide ühiste põhiseadusetraditsioonidega juhtumitel, kus mitu konstitutsioonikohut on tõstatanud olulise põhiseadusliku

²³⁷ Kriminaalmenetluse seadustiku muudatuse seletuskiri. – RT I 2004, 54, 387.

küsimuse, oleks kohane peatada küsimusealuse meetme kohaldamine ja algatada selle kontroll Euroopa Liidu tasandil.

Autoritel puudub üksmeel selles, kas möönda või mitte liikmesriigi ühe võimaliku kaitseargumendina rikkumismenetluses seda, et riigisisese põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tuvastati põhiseadusevastasus. Ühest küljest on juhtumeid, kus vajadust põhiõiguste tõhusama kaitse järele on isegi Euroopa Liidu õiguse rakendamise puhul raske eitada.²³⁸ Sellisel juhtumil saaks Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem tagada vajaliku kaitse korrektselt ja vastutustundlikult. Peale selle on seni, kuni liikmesriigid on ainsad ehtsad suveräänse võimu kandjad Euroopa Liidus, raske eitada nende põhiseaduste aluspõhimõtete ülimuslikkust ja nende konstitutsioonikohtute iseseisvust riigi põhiseaduse tõlgendamisel.²³⁹ Kui sellistes kaasustes nagu Piirsoo või Lauritsa omad oleks algatatud rikkumismenetlus isiku teisele liikmesriigile loovutamist keeldumise tõttu põhjusel, et loovutamine rikuks vähemalt üht põhiseaduse aluspõhimõtet (nt õigusriigi printsiipi), siis paistab hea lahendusena lubada riigil kaitsta end argumendiga, et põhiseadusevastasus on tuvastatud kooskõlas riigisisese põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemiga. Teisest küljest varitseb siin Euroopa Liidu õiguse ühetaolise kohaldamise õonestamise oht, mis võiks mingil hetkel viia Euroopa Liidu killustumiseni. Sellest vaatevinklist oleks eelistatavam menetlus, kus Euroopa Liidu meetme kehtivust kontrolliks Euroopa Liidu Kohus, pidades silmas võimalust, et on rikutud ühiseid põhiseaduseprintsiipe.

2.13. Põhiõiguste kaitse Euroopa Liidu õiguses

On äärmiselt keeruline esitada täpset järeldust, kas Euroopa Liidu õiguse kontekstis on põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte kaitse kokkuvõttes nõrgenenud või mitte. Kaalumisel tuleb tingimata arvesse võtta Euroopa Liidu õiguse märgatavat positiivset mõju vaba liikumise, mittediskrimineerimise, soolise võrdõiguslikkuse ja muudes valdkondades. Võib-olla on asjakohane viidata inglise vanasõnale „Ei ole võimalik kooki üheaegselt alles hoida ja ära süüa“. Järelikult peame kaaluma asja häid ja halbu külgi.

Näiteks annavad ühisturu vabadused isikute ja kaupade vaba liikumise suhtes märgatava eelise isikutele, kes neid vabadusi teostavad. Vastukaubana suureneb

²³⁸ Vrd nt Piirsoo ja Lauritsa kaasu alajaotuses 2.2.

²³⁹ Vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 60 jj.

paratamatult piiriülese kuritegevuse oht. Selle tasakaalustamiseks on vaja meetmeid, mis piiriülese kuritegevuse puhul avalduvad Euroopa vahistamis-määrusena. Seega, kui vaadelda EVM kontseptsiooni eraldiseisvana, siis võiks nentida põhiõiguste riigisisese kohtuliku kaitse märgatavat nõrgenemist. Kaaludes seda aga isikute suurenenud liikumisvabaduse kontekstis, võib järeldada, et see nõrgenemine on proportsionaalne üksikisiku suurenenud võimalustega ja tema tegevuse suurenenud mõjuga teiste liikmesriikide jurisdiktsioonide all.

On tõenäoline, et mõnes valdkonnas on põhiõiguste kaitse tase langenud. Kohati on see olnud eurolõimumise eesmärke silmas pidades vältimatu ja kohati võib see tuleneda sellest, et on puudunud laiem teadlikkus ja arutelu selliste teemade üle nagu mitmetasandilise valitsemise keerukus.

Näiteks Euroopa Liidu Kohtu otsuse kontekstis andmete säilitamisest on näha, et Euroopa Liidu Kohus on põhimõtteliselt võimeline tulema toime probleemidega, mida toob kaasa kõrgema põhiõiguste kaitse taseme tagamine. Autor ei arva, et Euroopa Liidu liitumine Euroopa inimõiguste konventsiooniga tõstaks märgatavalt põhiõiguste kaitse taset Euroopa Liidus, kuna on üldteada, et Euroopa Inimõiguste Kohus on kaasustega üle koormatud ja on juba praegu raskustes otsuste langetamisega mõistliku aja jooksul.

Põhiõigusi puudutataval juhtumitel võiks olukorra parandamisele ehk kaasa aidata tihedam dialoog riikide konstitutsioonikohtute ja Euroopa Liidu Kohtu vahel. Kui Euroopa Liidu Kohtul oleks juhtumil, kus oleks vaja põhiõigusi tõlgendada, võimalus kaasata riikide konstitutsioonikohtuid arvamuse saamiseks, võiks tema antud tõlgenduste legitiimsus suurenedada.

3. Põhiseaduslikud probleemid üleilmastuvas valitsemises

3.1. Põhiseaduslikud reeglid rahvusvaheliste organisatsioonide ja välislepingute ratifitseerimise kohta

Põhiseaduses ei ole sõnaselget sätet riigi otsustusõiguse ülekandmise kohta rahvusvahelistele organisatsioonidele ja põhiseaduses puudub ka sellekohane üldregulatsioon. Siiski sätestab PS § 123 lg 1 kaudselt, et Eesti ei või sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Kui seadus või muu õigusakt on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguga, kohaldatakse välislepingu sätteid (§ 123 lg 2). Kui aga välisleping ei ole põhiseadusega kooskõlas, siis annab PS § 65 lg 4 Riigikogule pädevuse lepingu denonsseerida. Sellest järeldub, et

riigivõimuvolituste delegerimise piir on põhiseadus ise – ükski rahvusvaheline leping ei või olla vastuolus põhiseaduses sätestatuga.

Välislepingutega seotud menetlused on põhjalikult sätestatud välissuhtlemis-seaduses²⁴⁰. VäSS § 6 lg 1 p 2 kohaselt on Riigikogul pädevus ratifitseerida välis-lepinguid ühinemis-, heakskiitmis-, ratifitseerimis- või muu seaduse vastu-võtmisega ja denonsseerida ratifitseeritud välislepinguid denonsseerimis-, lepingust taganemise, lepingu lõpetamise või muu seaduse vastuvõtmisega. Välis-ministeeriumil on õigus algatada lepingu sõlmimine. Välisministeerium kontrollib talle esitatud ja VäSS §-s 14 nimetatud materjalide vastavust õigus-aktidele (VäSS § 15 lg 1). Kui välislepingu materjalides on puudusi, määrab välisministeerium puuduste kõrvaldamiseks mõistliku tähtaja (VäSS § 15 lg 2). Sõlmimiseks ettevalmistatud välislepingu kiidab heaks Vabariigi Valitsus (VäSS § 16). PS § 121 kohaselt on Riigikogu poolt ratifitseerimist vaja, kui 1) leping muudab riigipiire; 2) lepingu rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastu-võtmist, muutmist või tühistamist; 3) lepingu kohaselt ühineb Eesti Vabariik rahvusvahelise organisatsiooni või liiduga; 4) lepinguga võtab Eesti Vabariik endale sõjalisi kohustusi; 5) lepinguga võtab Eesti Vabariik endale avalik-õigus-likke varalisi kohustusi, mille jaoks ei ole riigieelarves vahendeid ette nähtud või mis ületavad riigieelarves ettenähtud varalisi kohustusi, mille raames Vabariigi Valitsusel on volitus lepingut sõlmida; 6) ratifitseerimine on lepingus ette nähtud.

Riigikogu ratifitseeritud välislepingu lepingukirjale kirjutab alla Vabariigi President. Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingu lepingukirjale kirjutab alla peaminister või valdkonna eest vastutav minister (VäSS § 21).

3.2. Rahvusvahelise õiguse positsioon riigisisises õiguses

Põhiseadus sisaldab spetsiaalset kahelõikelist paragrahvi (§ 123), mis käsitleb välislepingute kohaldatavust ja seost riigisisese õigusega. Esimene lõige sätestab, et „Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega“. Seda sätet tõlgendatakse tavaliselt nii, et õigusallikate riigisiseses hierarhias on põhi-seadus kõige kõrgemal kohal. Praktikast nõuab see võimudelt välislepingu põhi-seaduslikkuse analüüsimist selle ettevalmistamise ja sõlmimise ajal. Põhiseadus ei selgita, mis juhtub, kui esineb vastuolu põhiseaduse ja kehtiva välislepingu vahel. Niivõrd kui võimalik, ületatakse sellised vastuolud tõlgendamise teel. Kuna

²⁴⁰ RT I 2006, 32, 248; 21.06.2014, 10. Edaspidi VäSS.

põhiseadus ei saa vabastada Eestit tema rahvusvahelistest kohustustest, peaksid kohtud asuma rahvusvahelise õiguse suhtes soodsale positsioonile. Põhiseadus ei näe ette välislepingute kohtulikku kontrolli. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus²⁴¹ annab siiski Riigikohtule pädevuse kontrollida rahvusvaheliste kokkulepete kooskõla põhiseadusega.

Põhiseaduse § 123 lg 2 sätestab: „Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.“ Välislepingute staatus sõltub sellest, kas need on heaks kiitnud parlament või muu riigiorgan. Esimesel juhul kinnitab põhiseadus, et lepingud on riigi sees otsekohaldatavad tingimusel, et need võivad reguleerida riigisiseseid õigussuhteid ja on selleks piisavalt üksikasjalikud. Parlament ei kirjuta välislepinguid riigisisestesse õigusaktidesse ümber; see tähendab, et välislepingud jäävad seotuks oma rahvusvahelise taustaga (nt tekst, tõlgendamine, praktika), mis sellest tulenevalt mõjutab nende kohaldamist. Kui riigisisene õigusakt on välislepinguga vastuolus, ei ole ta põhiseadusevastane ega tühine, vaid praktilise lahendusena kohaldatakse välislepingut.²⁴² Muu riigiorgani heakskiidetud välisleping (nt ministriumidevaheline kokkulepe) võib olla otsekohaldatav, ehkki selle asemel riigisiseses õigusallikate hierarhias oleneb sellest, milline riigiorgan selle sõlmis.

Eestit peetakse sageli monistlikuks, kuna põhiseadus ja eri riigiorganite praktika on rahvusvahelise õiguse sõbralik. Monistliku käsituse pooldajad viitavad tõsiasi, et välislepinguid ei kirjutata ümber riigisisestesse õigusaktidesse, mis tähendab, et kohaldatakse algtekste, s.t rahvusvahelist õigust kohaldatakse otse. Nagu aga eespool selgitatud, kehtib see loogika täielikult vaid nende välislepingute kohta, mille on heaks kiitnud parlament. Monistlikku käsitust toetab ka PS § 3 lg 1 lause 2, mis sätestab, et „[r]ahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa“. Sõnastusest hoolimata viitab see paragrahv rahvusvahelisele tavaõigusele ja õiguse üldpõhimõtetele. Tuleb märkida, et põhiseadus ei sätesta, nagu oleks välislepingud Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

²⁴¹ RT I 2002, 29, 174; 23.12.2013, 57. Edaspidi PSJKS.

²⁴² Kohtumenetluse seadustikud seda põhiseaduse nõuet ei kajasta. Ükski menetlusseadustik ei sisalda käitumisjuhust õigusakti vastuolu korral rahvusvahelise õigusega. Seevastu nt HKMS § 158 lg 4 täpsustab, et seadus või muu õigustloov akt tuleb jätta kohaldamata, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega või Euroopa Liidu õigusega. Rahvusvahelise õiguse väljajäämine sellest sättest ei teeni õiguselgust. [Toim.]

3.3. Demokraatlik kontroll

Eesti õigus usaldab peamise vastutuse esialgsete rahvusvaheliste läbirääkimiste eest valitsusele, eelkõige välisministeeriumile. VäSS § 9 lg 3 kohaselt algatab välisministeerium välislepingute sõlmimise, osaleb välislepingute üle peetaval läbirääkimistel, valmistab ette või kooskõlastab ning esitab valitsusele välislepingute eelnõud või vastuvõetud välislepingute tekstid ning korraldab lepingukirjade ettevalmistamist, allakirjutamist ja vahetamist või hoiulevõtjale esitamist.

Riigikogu ja tema väliskomisjoni pädevus on eelkõige seotud ratifitseerimismenetlusega. Siiski arutab väliskomisjon regulaarselt välispoliitikat, valitsuse ettekandeid riigi välispoliitika kohta ja esitab oma ettekande Riigikogu täiskogu istungil ning arutab ka julgeolekupoliitika aluseid, samuti valitsuse esitatud arengukoostöö ja humanitaarabi põhimõtteid.

Üksikasjades reguleerib menetlust RKKTS. Selle § 115 sätestab, et välislepingutega seotud eelnõud läbivad Riigikogus kaks lugemist, kui juhtivkomisjon ei esita teistsugust ettepanekut.

Riigikogu hilisem kaasamine rahvusvahelise organisatsiooni tegevuse põhjalikku kontrolli pärast välislepingu algset ratifitseerimist ei ole põhjalikult reguleeritud. Välisministeerium on siiski kohustatud regulaarselt teavitama presidenti, Riigikogu esimeest, peaministrit ja väliskomisjoni välispoliitika elluviimisest. Samuti koostab välisministeerium korra aastas valitsusele välispoliitika ettekande.

3.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve välislepingute üle

Riigikohtu pädevus kontrollida välislepinguid ja rahvusvahelise õiguse alusel kehtestatud meetmeid tuleneb PSJKS § 2 lg-st 2 ja § 4 lg-st 1. Õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada allkirjastatud rahvusvaheline kokkulepe või selle säte põhiseadusevastaseks.²⁴³ Täiendavalt võib Riigikohus menetlusosalise põhjendatud taotlusel või omal algatusel peatada mõjuval põhjusel vaidlustatud õigusakti või selle sätte või välislepingu jõustamise kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni.

²⁴³ Riigikohtu üldkogu on leidnud, et PSJKS § 6 lg 1 p 4 annab õiguskantslerile pädevuse vaidlustada alla kirjutatud välisleping või selle säte nii enne välislepingu ratifitseerimist, s.t eelkontrolli korras, kui ka pärast ratifitseerimist, s.t järelkontrolli korras. Riigikohus leidis, et PSJKS § 6 lg 1 p-st 4 tulenev pädevus on põhiseadusega kooskõlas, vt RKÜKo, 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 111.

Asja lahendamisel võib Riigikohus tunnistada jõustunud või jõustumata välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks (PSJKS § 15 lg 1 p 3). Täiendavalt lisab PSJKS § 15 lg 3, et välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise korral on välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega; põhiseadusega vastuolus olevat välislepingut riigi sees ei kohaldata.

3.5. Sotsiaalriiklik aspekt

Sotsiaalriigi mõõdet mainib PS § 10, kusjuures üldine sotsiaalne põhiõigus sisaldub PS § 28 lg-s 2: „Eesti kodanikul on õigus riigi abile [...] puuduse korral.“ § 28 lg 2 kohaselt on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, kui seadus ei sätesta teisiti. Riigikohtu seisukoha järgi on sotsiaalriigi põhimõte üks põhiseaduse aluspõhimõtetest.²⁴⁴ Aastal 2004 nentis Riigikohus: „Sotsiaalriik 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.“²⁴⁵

Riigikohus on tunnistanud rea seadusi vastuolu tõttu sotsiaalsete põhiõigustega põhiseadusevastasteks ja rõhutanud, et „[õ]igus 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“.²⁴⁶ Siiski on Riigikohus korduvalt rõhutanud: „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast.“²⁴⁷

Üleilmsete institutsioonide võimaliku mõju üle sotsiaalriigile ei ole Eestis diskussiooni toimunud. Siiski on alajaotuses 2.7 kirjeldatud eriarvamusele jäänud kohtunike muret selle üle, et ESML alusel võetud rahalised kohustused võivad sotsiaalriiki õõnestada.

²⁴⁴ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

²⁴⁵ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14.

²⁴⁶ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16; korratud lahendis RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31.

²⁴⁷ Nt RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58.