

Eesti õiguskorra „DNA“^{*2} ja põhikorra tuum

1. Sissejuhatus

Artur-Tõeleid Kliimann otsis Eesti õiguskorra algallikat ja jõudis rohkelt ajaloosündmuste kirjeldusi sisaldava argumentatsiooni järel tulemusele, et „Eesti õiguskorra moodustab normistikkude süsteem, mis õiguskontinuiteedi printsiibil on arendatud 1917. aasta 28. novembri Otsusest kõrgeimast võimust“^{*3}. Mõistagi võib vaielda nii väljendatud mõtte kui terviku kui ka selle üksikute osade üle, kuid see ei ole käesoleva kirjutise eesmärk. Siinkohal on oluline hoopis see, et Kliimann püüdis Eesti õiguskorda ja selle põhiolemust omal moel analüüsida, jäädes seejuures pidama siiski vaid vormilisele tasandile.

Käesoleva kirjutise eesmärk on ühelt poolt võtta lühidalt kokku, mis on see „fluidum“, kust Eesti õiguskorra n-ö pärilikkuseteave pärineb, ehk mis on olnud meie taastatud õiguskorra põhilised eeskujud ja taustategurid, ning teiselt poolt juurelda veelkord selle üle, milles see n-ö pärilikkuseteave seisneb.

Käesolev uurimus puudutab ühelt poolt õiguskorda kui tervikut ja teiselt poolt selle põhikorda. Õiguskord on hierarhiline, kuid dünaamiline tervik, mis koosneb sellistest abstraktsetest esemetest nagu õigusnormid, isikud, õiguspositsioonid (subjektiivsed õigused, kohustused, pädevused ja subjektsioonid) ning relatsioonid (isikutevahelised õigussuhted). Õiguskord on küll hierarhiliselt korrastatud, kuid oma üksikutes osades ajas pidevalt muutuv, nii et kujuteldav ühe loogilise sekundi hetkeülevõtte erineks paratamatult järgmise loogilise sekundi hetkeülevõttest – keegi on vahepeal sündinud (millega kaasneb uue füüsilise isiku kui abstraktsiooni teke), keegi siit ilmast lahkunud (millega on lakanud ühe füüsilise isiku kui abstraktsiooni eksistents ning vallandunud pärimisõiguslikud õigussuhted), keegi sõlminud kellegagi lepingu (millega kaasnevad isikutevahelised õigused ja kohustused) või jäänud vahele kiiruse ületamisega (millega on riigil tekkinud pädevus karistada) jne. Õiguskorda kui tervikut mõjutab kõige enam selle põhikord, mille elemendid asuvad hierarhias kõrgemal, olles ühtlasi suhteliselt kõige staatilisem osa sellest. Põhikorra suhtelist staatilisust tuleb pidada üheks õiguskorda koos hoidvaks faktoriks. Niisiis, kui otsida õiguskorda kui tervikut enim mõjutanud eeskujusid ja taustategureid, siis tuleb paratamatult pöörata pilk selle põhikorra le ja seda enim mõjutanud eeskujudele ja taustategureile.

Püüd teha kindlaks, milles põhikorra n-ö pärilikkuseteave seisneb, ühtib otsinguga, mis moodustab „Eesti Vabariigi põhikorra tuuma“^{*4}. Põhikorra tuum ei kattu ilmselt põhiseaduse aluspõhimõtete kogumiga, sest sellisel juhul puuduks vajadus luua selleks eraldi mõiste. Kuid küsimus, milles põhikorra tuum siis seisneb, on jäänud tänini lähemalt piiritletud vastuseta. Järgneva otsingu lähtekoht on Riigikohtu praktika ehk paljuski see, kuidas on Riigikohus kehtivat põhiseadust ja laiemalt meie kogu põhikorda mõtestanud. Sellest on püütud välja sõeluda kõige olulisem. Teisisõnu, tähelepanu keskmes on põhimõtted ja õigusinstituudid, mida Riigikohus on erinevate eluliste probleemide lahendamiseks põhiseadust tõlgendades kasutusele võtnud ja mis on olulisemad kui ülejäänud.

Lähema tähelepanu alt jäävad järgnevas käsitluses siiski välja era- ja karistusõigus, mille olulisi osi pidas näiteks Saksa Liidukonstitutsioonikohus oma kuulsas Lissaboni lepingu otsuses eriti tundlikeks

¹ Autor väljendab käesolevas kirjutises ainult isiklike seisukohti.

² DNA ehk desoksüribonukleinhape on organismides pärilikkusinfo kandjaks. Piltlikult on niisiis tegemist fluidumiga, milles peitub pärilikkuseteave.

³ A.-T. Kliimann. Õiguskord. Tartu 1939, lk 182.

⁴ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

põhiseadusriigi demokraatliku enesemääramisvõime seisukohalt⁵, samuti Euroopa Liidu õigus. Esiteks mõjutab põhikord õigusnormi hierarhia tõttu era- ja karistusõigust, kuid vastupidine mõju jääb pigem väheks. Teiseks on võimalik ja koguni tõenäoline, et era- ja karistusõigus saavad mõnede riikide vastuseisust hoolimata enne põhiseadust üleeuroopaliseks õiguseks. Kolmandaks ei pruugi kõigi üksikküsimuste koondamine ühte artiklisse olla ka lihtsalt inimlikult võimalik. Euroopa Liidu õigus jääb aga siinkohal fookusest välja esiteks seetõttu, et võrdluses liikmesriikide õiguskordadega on Euroopa Liit veel suhteliselt noor õiguskord, mis ammutab osaliselt ise oma õiguskorra põhimõtteid liikmesriikide väljakujunenud ja pikema traditsiooniga õiguskordadest.⁶ Teiseks oli Euroopa Liit iseseisvuse taastamise aegu veel eelkõige majandusühendus ning sügavamalt integratsiooni tingiva poliitilise liidu idee, mis sai eriti suure hoo sisse Euroopa põhiseaduse lepingu arutelude aegu ja sellele järgneva 2007. aastal allkirjastatud Lissaboni lepinguga, institutsionaliseeriti esimest korda alles 1986. aastal allkirjastatud Ühtse Euroopa aktiga, s.t ainult mõned aastad enne tänase põhiseaduse väljatöötamist.⁷ Siiski ei tohi tänase Euroopa Liidu õiguse mõju Eesti õiguskorrale alahinnata, sest suur hulk Euroopa Liidu õigusakte kehtib meie õiguskorras vahetult ning juba liitumisprotsessis avaldas *acquis communautaire* olulist mõju suurele osale transformatsiooniprotsessi reformiseadusandlusest. Samuti on tõenäoline, et Euroopa Liidu õiguse mõju meie õiguskorrale aja jooksul veelgi kasvab.

2. Eeskujud ja taustategurid

Kuna kõigi teooriate ja mõttekäikude päritolu on ilmselgelt võimatu kindlaks teha ja seda siinkohal ka ei taotleta, rajaneb järgnev autori kokkuvõtlikul vaadendil sellest, kus tänase õiguskorra peamised juured asuvad.

2.1. Varasemad põhiseadused

Peamised 1992. aasta põhiseaduse eeskujud olid mõistagi 1920. ja 1938. aasta põhiseadus.⁸ 1920. aasta põhiseadust on nimetatud ultrademokraatlikuks⁹: põhiõigused olid selgelt esiplaanil, Riigikogu valiti proportsionaalselt ühes valimisringkonnas, valitsus tugines parlamendi usaldusele, valitsusest eraldatud presidendi institutsiooni ei olnud ja kohtud olid sõltumatud.¹⁰ Paraku lähtusid esimese põhiseaduse loojad ehk liialt optimistlikust kodaniku kuvandist ja nii elas see põhiseadus üle vaid 13 aastat, olles selle aja vältel tunnistajaks 17 valitsusele.¹¹ Aastatel 1932–1933 tehti kolm katset põhiseadust reformida, millest osutus edukaks viimane, kõige radikaalsem, mis pööras Eesti autokraatiaks.¹² Erinevalt esimesest oli 1938. aastal

⁵ BVerfG 30.06.2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, p 252 (BVerfGE 123, 267, 359).

⁶ Kui Lääne-Euroopa riikide riigiõiguslik mõttelugu ulatub reeglina sajandite taha ning ka Eesti põhikord ulatub tagasi vähemalt aastasse 1920 ja selle mõttelugu veelgi varasemasse aega, siis Euroopa Liidu sünnihetkeks peetakse üldiselt 25. märtsi 1957, mil Belgia, Holland, Itaalia, Luksemburg, Lääne-Saksamaa ja Prantsusmaa allkirjastasid Rooma lepingud, s.t Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamislepingud, mis jõustusid 1. jaanuaril 1958. Tõsi, Schumani deklaratsioon, mille sisuks oli ettepanek luua Euroopa riikide uut tüüpi, riikide ülene ühendus ja mille kuupäeva me tähistame täna Euroopa päevana, pärineb 9. maist 1950.

⁷ Meenutame, Euroopa Liit loodi alles 7. veebruaril 1992 allkirjastatud Maastrichti lepinguga ja eksisteeris kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni 1. detsembril 2009 paralleelselt Euroopa Ühendusega.

⁸ M. Luts, J. Sootak. Rechtsreform in Estland als Rezeptions- und Bildungsaufgabe. – Juristenzeitung 1998 (53), lk 401; S. Raudsepp. Vastab Põhiseaduse Assamblee juhataja Tõnu Anton. – Eesti Jurist 1992/2, lk 120.

⁹ K. Loewenstein. Das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive: Eine vergleichende verfassungsrechtliche Untersuchung (1938). – Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung. H. Rausch (Hrsg.). Darmstadt 1969, lk 233.

¹⁰ Vt nt kaasaegsete kokkuvõtetest: S. v. Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1928 (16), lk 172 jj; A. Piip. The Constitution of the Republic of Estonia. – Constitutional Review 1925 (9) 1, lk 6 jj; tagasivaadet: A. Mägi. Kuidas valitseti Eestis. Stockholm 1951, lk 32 jj; ja tänapäevast kokkuvõtetest: M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn 2019, lk 13 jj.

¹¹ Valitud ja valitsenud. J. Toomla (koost.). Tallinn 1999, lk 151–158; vt ka A. Mägi (viide 10), lk 40 jj.

¹² 1933. aasta muudatuste lühikokkuvõtet vt nt P. Kenkmann. Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valitsemist? – Tuna 2009/3, lk 44–45. Kenkmann püüab oma igati lugemisväärses artiklis (ebaveenvalt) kummutada teesi, „et Konstantin Pätsi juhitud 1934. aasta riigipöörde ja autoritaarse valitsemiskorra kehtestamine said võimalikuks 1933. aasta põhiseadusesse kodeeritud autoritaarsuse või demokraatiavastasuse tõttu“ (lk 49), ja väidab, et pigem rikkus Päts demokraatlikke otsustusprotsesse seisates ja eirates põhiseadust. Vastupidiselt Kenkmanni väidetule seisneski põhiprobleem just selles, et õigus kuulutada välja kaitseseisukord (ja esitada see kinnitamiseks Riigikogule) läks 1933. aasta muudatusega (muudetud

jõustunud uus põhiseadus, mis oleks pidanud vabastama riigi autokraatiast, selle autokraatliku tausta tõttu siiski pigem samm vastupidises suunas: põhiseadusest tulenevad õigused olid küll vormiliselt esiplaanil, kuid vabaduse sfäär ahenes märkimisväärselt, loodi tugev presidendivõim ühes õigusega nimetada ametisse ja vabastada ametist valitsusi ning saata laiali parlament, mis sai kaks koda, samas kui vahetult rahva poolt valitud alamkoja suurus vähendati võrreldes varasema ainsa kojaga viiendiku võrra.^{*13} Demokraatia naasmise asemel leidis aset autokraatia põlistamine läbi korporatiivsuse.^{*14} Silma torkab näiteks, et kui 1920. aasta põhiseaduse teise peatüki pealkiri oli „Eesti kodanikkude põhiõigustest“, siis 1938. aastal jõustunud põhiseaduses sai sellest „Eesti kodanikkude õigused ja kohused“. Lisatud mõiste „kohused“ iseloomustab kõige paremini muutunud arusaama.^{*15}

Niisiis, kui räägime sellest, et peamised 1992. aasta põhiseaduse eeskujud olid 1920. ja 1938. aasta põhiseadus, siis on tegemist kahe täiesti vastandliku algega – ühelt poolt ultra-demokraatliku ja teiselt poolt korporatiiv-autokraatlikuga. Meil on olnud kõvasti õnne, et viimasest põhiseaduse sättesse ja mõttesse üldises plaanis siiski midagi väga kaalukat ei jõudnud.^{*16} Nõustuda saab Jüri Adamsiga, et 1992. aasta põhiseadusega „on liigutud tagasi 1920. aasta põhiseaduse vaimu juurde“^{*17}. 1992. aasta põhiseaduses on parandatud 1920. aasta põhiseaduse peamised kitsaskohad seoses poliitilise ebastabiilsuse ja puudulike tasakaalumehhanismidega. Kõige olulisemad tulemused on, et taas on selgelt esiplaanil põhiõigused, et proportsionaalne valimissüsteem koos stabiilsemate koalitsioonidega tagab jätkuvalt võrdelise esindatuse, kuid suurema poliitilise stabiilsuse, säilitades seejuures poliitilise süsteemi avatuse ja demokraatliku olemuse, et kohtute sõltumatus on taas tagatud ning et lisandunud on enam-vähem toimiv põhiseaduslikkuse järelevalve.

2.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

Juba Põhiseaduse Assambleel rõhutati Euroopa inimõiguste konventsiooni keskset rolli põhiseaduse põhiõiguste kataloogi eeskujuna^{*18} ning põhiseaduse kehtides on konventsioonist saanud põhiõiguste peatüki tõlgendamise üks peamisi mõõdupuid. Konventsiooni mõju on äratuntav mitme 1992. aasta põhiseaduse põhiõigussätte sõnastuses (nt § 26, 43, 45 ja 47), nagu ka mitme põhiõiguse piiriklausli sõnastuses.^{*19}

§ 60 lg 2 p 7) Riigikogu usaldusel püsinud kollektiivorgani valitsuse käest parlamentaarse enamuse usaldusest mittesõltu- vate riigivanemale ning Riigikogule jäi üksnes tagantjärele kummitempli roll olukorras, kus protsessi ümberpööramine oli muudetud praktiliselt võimatuks. Erakondade tegevuse peatamine ja hilisem likvideerimine, kaitseseisukorra pikendamise otsuse Riigikogule kinnitamiseks mitteesitamine või 1935/1936. aasta riigieelarve kinnitamine riigivanema dekreediga, millele väidetav põhiseadusvastasus moodustavad Kenkmanni argumentatsiooni tuuma, kujutasid endast juba autokraatlikuks muudetud poliitilise režiimi kinnistamise toiminguid, mida ei ole enam kohane mõõta demokraatlikule põhiseadusriigile omaste kriteeriumitega nagu seaduslikkus või põhiseaduspärasus, sest „krõks“ oli selleks ajaks juba ära käinud. Nõustuda tuleb Kenkmanniga aga selles, et tema poolt suurepäraselt välja töötatud ja esile toodud argumentid on selgeks kinnituseks, et tegemist oli ebademokraatliku autoritaarse režiimiga, millele ongi tüüpiliselt omased taolised põhiseaduse rikkumised või vähemalt kohtulikule kontrollile immuunsed kaheldavused, nagu ka uue põhiseaduse väljatöötamine ja selle vastuvõtmise menetlust eirav jõustamine (selle viimase kohta vt iseäranis E. Talvik. Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmistes ja muutmiskavades. Tartu 1991).

¹³ Kokkuvõt vt M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross (viide 10), lk 27 jj. Näiteks leiavad Rait Maruste ja Heinrich Schneider, et 1938. aasta põhiseadus sisaldas sätteid, mis ei kõla kokku kaasaegse arusaamisega demokraatiast, inimkesksest ja liberaalsest ühiskonnast, vt R. Maruste, H. Schneider. Constitutional Review of Legislation in Estonia – its Principal Scheme, Practice and Evaluation. – Constitution as a Legal Base for a System and Functions of Organs of the State. Tallinn: Estonian Academy of Sciences 1996, lk 91: „The constitution of 1938 contained provisions that did not coincide with modern understanding of democracy, man-centred and liberal society.“

¹⁴ Selle mõiste konteksti kohta vt kaasaegsete kirjutistest nt J. Vilms. Korporatiivne ühiskond. Tartu 1936.

¹⁵ Suhtumist näitab seegi, et nt kaasaegses kõverpeeglis 1938. aastal jõustunud põhiseaduse eel- ja saamisloogu ning uue põhiseaduse peatükke kirjeldavas teoses „Põhiseadus ja Rahvuskogu“ (A. Mägi jt (toim.). Tallinn 1937) oli põhiõigusi tutvustav artikkel alles seitsmendal kohal, vt E. Laaman. Kodaniku põhiõigused ja kohused, lk 342 jj.

¹⁶ Näiteid 1938. aastal jõustunud põhiseaduse mõju kohta siiski on, kasvõi tänase põhiseaduse § 27 lg 1 ja 5, § 127 ja 128. Lisaks nimetatutele sisaldas 1992. aastal vastu võetud põhiseaduse tekst ka kaitseväge juhataja (§ 65 p 7, § 74, § 78 p 11 ja 14, § 127 lg 3) ja ülemjuhataja (§ 65 p 7, § 74, § 78 p 11 ja 18, § 127 lg 3, § 128 lg 2) instituute, mis aga 13. aprilli 2011. a Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega (RT I, 27.04.2011, 1) kaotati. Needki olid omased 1938. aastal jõustunud põhiseaduse mõtteviisile. See loetelu ei ole aga kaugelki ammendav ja 1938. aastal jõustunud põhiseaduse mõju ulatus 1992. aasta põhiseadusele vajaks põhjalikumalt uurimist.

¹⁷ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. V. Peep (toim.). Tallinn 1997, lk 121 (J. Adams).

¹⁸ Samas, lk 172 (V. Rumessen). Vt ka samas, lk 319–320 (E. Harremoos) ning lk 328 (K. Berchtold (nimetatud ekslikult „Berthold“)).

¹⁹ U. Lõhmus. Põhiõiguste kaitse kolmnurgas riik – Euroopa Nõukogu – Euroopa Liit. – Juridica 2010/5, lk 355.

Riigikohus kasutas konventsiooni tõlgendamisargumendina juba enne Eesti ühinemist sellega^{*20} ja on teinud seda korduvalt pärast ühinemist.^{*21} Iseäranis rõhutab Riigikohus, et „Euroopa inimõiguste ja põhi-vabaduste kaitse konventsioon on [...] Eesti õiguskorra lahutamatu osa, ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on Põhiseaduse § 14 kohaselt ka kohtuvõimu kohustus“^{*22}.

Niisiis ei ole Euroopa inimõiguste konventsioon lihtsalt üks paljudest rahvusvahelise õiguse konventsioonidest, vaid dokument, millel on olnud oluline mõju tänase põhikorra kujunemisel.^{*23} Võib koguni väita, et Euroopa inimõiguste konventsioon on üks kesketest kinnitustest, et Eesti on jõudnud Euroopasse, ning väljendab Eesti õiguskorra osaks saanuna selle Euroopale orienteeritust.

2.3. Mandri-Euroopa riikide, peamiselt Saksa õigus

Ajalooliselt on Eesti olnud tihedalt seotud (balti)saksa õiguskultuuriga. Pärast 1991. aastal iseseisvuse taastamist olid õigussüsteemi taasülesehitamisel autoriteetideks üldiselt Mandri-Euroopa õiguskorrad, kuid eelisseisund nende seas oli nii ajalooliste sidemete kui ka veendumuse tõttu, et just see õigusteadus ja -praktika on kõrge kvaliteediga, nüüdisaegse Saksa õiguse paradigmal.^{*24} Õigupoolest kehtib see tõdemus juba 1992. aasta põhiseaduse enda kohta. Jüri Adams lausus hiljem töö aluseks saanud põhiseaduse eelnõu tutvustades: „Praeguse projekti aluseks on võetud Saksamaa praegu kehtiv põhiseadus, samuti Austria oma“, ning viitega II peatükile: „Selle peatüki lahenditele on konkreetseks eeskujuks praegu kehtiv Saksamaa põhiseadus.“^{*25} Valminud eelnõu tutvustades märkis Põhiseaduse Assambleel esimehe ametit pidanud Tõnu Anton: „Assamblee ei võtnud eeskujuks mõne teise riigi põhiseadust. Küll aga analüüsi, eriti redakt-sioonitoimkonnas paljude riikide põhiseadusi, nende konkreetseid sätteid. Rohkem tähelepanu pälvisid Saksamaa, Ungari, Austria, Rootsi, Soome ja Islandi põhiseadus.“^{*26} Tõepoolest, kehtiv põhiseadus ei kattu kogumis ühegi nimetatuga ega ühegi muu põhiseadusega, küll aga sisaldab see mitmeid sätteid, mille puhul on iseäranis Saksa põhiseaduse mõju äratuntav.^{*27}

²⁰ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94; vt ka RKTko 12.12.1995, III-1/3-47/95.

²¹ Olgu nimetatud mõned kõige olulisemad kaasused: RKÜKo 06.01.2004, 3-1-3-13-03; RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04; RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04; RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 32; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 48.4, p 57.3, 62.2; RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5, p 50–52, 68; RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10.

²² RKÜKo 06.01.2004, 3-1-3-13-03, p 31; vt ka RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 54.

²³ Selle kohta lähemalt vt M. Ernits, K. Pähkla. Europeanization through Constitutionalism. – Good Administration and the Council of Europe. Law, Principles and Effectiveness. U. Stelkens, A. Andrijauskaite (eds.). Oxford 2020, änr 20.14 jj, 20.54 jj, 20.66 jj.

²⁴ Selle kohta korduvate viidetega vt Õigusriigi taastamine. Eesti seaduste ja institutsioonide reformid 1992–2002. K. Sein, M. Ristikivi (toim.). Tartu 2022. Vt ka M. Luts, J. Sootak (viide 8), lk 402: „Wenn man gegenwärtig in Estland die Rechtsreform durch die Rezeption der kontinentaleuropäischen Vorbilder durchführen will, liegen die Gründe dafür ebenso in einem Bedürfnis nach dem neuen Rechtssystem wie auch in der Autorität der kontinentaleuropäischen Rechtssysteme für Estland. Daß dem deutschen Rechtssystem dabei eine bevorzugte Stellung zugeschrieben wird, liegt einerseits in sehr engen historischen Beziehungen zwischen der estnischen und deutsch(baltisch)en Kultur, andererseits spielt hier aber der Glaube an die hohe Qualität der deutschen Rechtswissenschaft und -praxis eine bedeutende Rolle.“

²⁵ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 17), lk 121 (J. Adams).

²⁶ S. Raudsepp (viide 8), lk 120.

²⁷ Iseäranis mõningate põhiõiguste juures on märgata tuntavaid paralleele, vt nt:

- § 19 („Igaühel on õigus vabale eneseteostusele. Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust“) ja GG art 2 lg 1 („Igaühel on õigus oma isiksuse vabale arengule tingimusel, et ta ei riku teiste õigusi, põhiseaduslikku korda ega moraaliseadust“);
- § 29 lg 1 ls 1 („Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta“) ja GG art 12 lg 1 ls 1 („Kõigil Saksa kodanikel on õigus vabalt valida elukutset, töökohta ja õppeasutust“);
- § 23 lg 1 („Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal“) ja GG art 103 lg 2 („Teo eest saab karistada ainult siis, kui karistatavus oli seaduses sätestatud enne teo toimepanemist“);
- § 23 lg 3 („Kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks“) ja GG art 103 lg 3 („Kedagi ei tohi ühe ja sama teo eest karistada mitu korda üldiste karistus-seaduste alusel“);
- § 37 lg 5 („Hariduse andmine on riigi järelevalve all“) ja GG art 7 lg 1 („Kogu koolisüsteem on riigi järelevalve all“).

Kuid ka riigikorraldusõiguse osas leidub kohatisi sarnasusi, vt nt § 90 („Muudatusi ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse koosseisus teeb Vabariigi President peaministri ettepanekul“) ja GG art 64 lg 1 („Liitvabariigi ministrid nimetab ametisse ja vabastab ametist Liitvabariigi president liidukantsleri ettepanekul“). Kuid osalisi kattuvusi leidub veelgi, nt §-de 20 ja 21 ning GG art 104 puhul või ka valimiskogu kui presidendi valimisorgani puhul. Esitatud loetelu ei pruugi olla ammendav.

Wolfgang Drechsler ja Taavi Annus on tähendanud Saksa õiguskirjanduse suurt mõju Eesti põhiseaduse tõlgendamisel.^{*28} See võib olla seletatav nii õigussüsteemide ajaloolistest sidemetest tingitud sarnaste põhistruktuuride ja mõttemudelitega kui ka sarnaste arusaamadega normistruktuurist. Kuid kindlasti on seda soodustanud ka Saksa õigusteadusest pärit teooriate tihti esinev universaalne iseloom, mis teeb võimalikuks nende ülekandumise ühest õiguskorrast teise.

Eelnev ei tähenda sugugi, nagu oleks Saksa õigus ainus mõjuallikas. Mõistagi on just täitevvõimu tasandil mõjutanud Eesti õiguskorra kujunemist ja arengut ka teised Euroopa riigid, neist enim ilmselt naabermaa Soome, aga mõningal määral ka Madalmaad, Rootsi ja Taani. Ent see loetelu ei ole kindlasti ammendav.

2.4. Demokraatlike riikide õiguse üldpõhimõtted

Oluline allikas, mille Riigikohus oma varases praktikas õiguse tõlgendamisel abiks võttis ja mis seeläbi õiguskorra kujunemisele olulist mõju avaldas, olid demokraatlike riikide õiguse üldpõhimõtted. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium deklareeris 1994. aastal ühes oma kõige tuntumas *obiter dictum*'is:

„Demokraatlikes riikides juhitudakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb Põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest. [...] Demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus tähendab, et Eestis kehtivad need õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis. Põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Riigis, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, kehtivad õiguse üldpõhimõtted. Seetõttu seadus, mis on vastuolus nende põhimõtetega, on vastuolus ka Põhiseadusega.“^{*29}

Õiguse üldpõhimõtete katalüsaatori abil julgustas Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve raames edasi arendama järgmisi põhimõtteid: seaduslikkus^{*30}, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld^{*31}, õiguspärane ootus^{*32} või veelgi laiemalt õiguskindlus^{*33} ning võrdne kohtlemine.^{*34} Lisaks loetletutele võib õiguse üldpõhimõtteks, mis on välja kujunenud arenenud õiguskultuuriga demokraatlikes riikides ja tunnustatud Euroopa õigusruumis, pidada ka proportsionaalsuse põhimõtet.^{*35}

Peale põhiõigustega seotud õiguse üldpõhimõtete tuletas Riigikohus „demokraatliku õigusriigi õiguse üldpõhimõtetest“ ka kõrgemate riigiorganite autonoomia oma tegevuse korraldamisel, millest omakorda järeldas nende isekorraldusõiguse.^{*36} Tegemist on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte täpsustusega. Hiljem kuulutas Riigikohus põhiseaduse üldpõhimõtteks veel kohaliku autonoomia.^{*37} Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ehk autonoomia on kohaliku omavalitsuse põhimõttena sätestatud põhiseaduse XIV peatükis. Viimati nimetatud põhimõtted erinevad eespool nimetatud põhimõtetest, sest kuuluvad riigikorraldusõiguse reguleerimisvaldkonda ega puuduta otseselt avaliku võimu organi ja eraisiku vahelisi suhteid. Siiski on kahtlemata tegemist Eesti õiguskorra oluliste põhimõtetega.

²⁸ W. Drechsler, T. Annus. Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart NF 2002 (50), lk 489.

²⁹ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94. Vt ka RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14–15.

³⁰ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94: „Seaduslikkuse kui (rahvusvahelise) õiguse üldtunnustatud põhimõtte ning Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 3 sätestatud printsipi kohaselt võib põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes seaduse alusel.“

³¹ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

³² RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94; RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p II.

³³ RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p II.

³⁴ RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 4.

³⁵ Riigikohtu halduskolleegium kuulutas proportsionaalsuse põhimõtte haldusõiguse üldpõhimõtteks, vt RKHKm 13.04.1998, 3-3-1-14-98, p 3; RKHKo 17.06.2002, 3-3-1-32-02, p 21; RKHKo 26.11.2002, 3-3-1-64-02, p 10. Vt sia juurde ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi varast praktikat: RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p I; RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV; RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p III; RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 13.

³⁶ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

³⁷ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 24.

Olgugi et õigusloogiliselt ei olnud õiguse üldpõhimõtete mängutoomine vajalik³⁸, tuleb seda tervitada. Demokraatlike riikide õiguse üldpõhimõtete mängutoomine varaste põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste põhjendustes näitab valmisolekut integreerida pikka aega raudse eesriide taha suletud Eesti õiguskord (Mandri-)Euroopa õiguskultuuri, avada see inimõigustel põhinevatele väärtustele ning kiirendada õiguskorra ümberkujundamist. Õiguse üldpõhimõtete kasutusele võtmisega avas Riigikohus tee arenenud õiguskultuuriga demokraatlikes riikides välja töötatud teooriate ja põhimõtete kiiremale integreerimisele Eesti õiguskorda. Täna on nende tähtsus õiguse tõlgendamisel sisuliselt nullini kahanenud ja need võivad taas kord kõne alla tulla vaid subsidiaarselt n-ö hädareservina.

2.5. Sovetlik õigusmõtlemine

Riigikohtunik Eerik Kergandberg viitas sotsialismiperioodist pärinevale traditsioonile, pidades seejuures küll silmas mõningaid naaberriike.³⁹ Sovetlikku õigussüsteemi on nimetanud otsesõnu lähtekohaks ka Katre Luhamaa ja Merike Ristikivi.⁴⁰ Karin Sein sõnastas Priit Pikamäe sõnadele tuginedes selle mõtte järgmiselt: „[J]urist on dogmade ohver: ta mõtleb tavaliselt nendes kategooriates, mida ta ülikoolis on õppinud, ja varasemast lahti laskmine on väga keeruline. Seetõttu oli ka selge, et kui panustada valdavalt nõukogude süsteemis väljaõppinud juristidele, siis ei muutu mitte midagi, sest nad ei näe vajadust muuta seda, mida nad ise on omandanud.“⁴¹ Hoolimata 1990. aastate tiigrihüppega sarnanevatest ja enamjaolt edukatest jõupingutustest muundada postsovetlik õiguskord demokraatlikuks põhiseadusriigiks, ei jäänud nõukogude õigus paraku üksnes reformide lähtekohaks, vaid oli vähemalt teatud ulatuses ka nende mõjur. Küll kahaneval, kuid endiselt suurel osal juristkonnast oli sovetiaegne juuraväljaõpe, osa sovetiaegsest õigusest kehtis taasiseseisvumise järel veel mõnda aega edasi, suhtumine ja mõttemustrid olid kohati visad muutuma. 1992. aasta põhiseaduse koostamisel oli sovetiajal õppinud juristidel kaalukas roll, kuid nõukogude okupatsiooni mõju ei piirdunud põhiseaduse teksti koostamisega, vaid ulatus mõningal määral ka selle hilisemale tegelikkusele.⁴²

Marju Luts ja Jaan Sootak on kirjeldanud sovetiajal valitsenud ängistavat olukorda õigusteaduses järgmiselt: „On selge, et õigusteaduse ja -praktika võimalused Nõukogude Liidu valitsevast parteiideoloogiast kõrvale kalduva dogmaatika viljelemiseks olid piiratud. Äärmuslikel juhtudel lahendati teaduslik arutelu partei otsusega, millega see ka katkes. [...] Ka Balti vabariikide õigusteadlased ja -praktikud võtsid toona üle nõukogulikud käitumismustrid ja kasutasid neid, olgugi et lahknev õpetus ei oleks enam tingimata kaasa toonud pikaajalist reisi Siberisse. Tänapäeval tähendab see jällegi, et õigusteaduses ja -praktikas tuleb ületada nõukogude mõttemustrid, kui tõepoolest soovitakse üles ehitada õigusriiklik õiguskord.“⁴³ Autori tunnetuse kohaselt võiks peamised sovetliku mõtteviisi ilmingud kokku võtta kolme märksõnaga: silmakirjalikkus, ebaratsionaalne juriidiline jant ja demokraatliku põhiseadusriigi elementaarsete nõuete teadlik eiramine.

Eesti Vabariigis on tehtud palju sovetlikust pärandist ülesaamiseks, kuid paraku ei saa siiski tõdeda, et sovetlik mõtteviis oleks 30 taasiseseisvusaasta jooksul õnnestunud täielikult välja juurida. Õiguskorra kui terviku seisukohalt oli keskne verstapost sovetlikust mõtteviisist ülesaamiseks kohtusüsteemi sisuliselt nullist ülesehitamine 1990. aastate algul, kuigi ka taasiseseisvunud Eesti Vabariigile truudust vandunud

³⁸ Kui midagi on põhiseadusega vastuolus, siis on see põhiseadusega vastuolus sellepärast, et see on põhiseadusega vastuolus, mitte sellepärast, et see on lisaks vastuolus ka suhteliselt määramata õiguse üldpõhimõtetega.

³⁹ Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus RKÜK 17.03.2003 otsuse 3-1-3-10-02 juurde, millega on ühinenud riigikohtunikud Jaak Luik ja Hele-Kai Rimmel, p 10 (milles viidatakse võimalikule sotsialismiperioodist pärinevale traditsioonile Vene Föderatsioonis, Lätis ja Poolas).

⁴⁰ K. Luhamaa, M. Ristikivi. Rebuilding the Court System of Estonia after the Communist Regime. – *Juridica International* 2022 (31), lk 82: *starting point*.

⁴¹ K. Sein. Poliitiline kontekst aastatel 1992–2002. – Õigusriigi taastamine (viide 24), lk 22.

⁴² Kui suur on olnud sovetliku õigusmõtlemise mõju taasiseseisvusaja seadusandlusele ja kohtupraktikale, vajaks lähemat uurimist õigusajaloolaste poolt.

⁴³ M. Luts, J. Sootak (viide 8), lk 402: „Es ist zwar klar, daß die Möglichkeiten der Rechtswissenschaft und -praxis in der Sowjetunion, eine von der herrschenden Parteiideologie abweichende Dogmatik zu betreiben, begrenzt waren. In extremen Fällen wurde die wissenschaftliche Diskussion durch eine Parteientscheidung gelöst und damit auch abgebrochen. [...] Auch die Rechtswissenschaftler und -praktiker der Baltischen Republiken haben sich damals die sowjetischen Muster angeeignet und sie benutzt, obwohl eine abweichende Lehre nicht mehr unbedingt eine langfristige Sibirienreise mit sich gebracht hätte. Heute bedeutet das, daß man in der Rechtswissenschaft und -praxis wiederum die sowjetischen Denkmuster zu überwinden hat, wenn man wirklich ein rechtsstaatliches Rechtssystem aufbauen will.“

kohtunikud koosnes esiti sisuliselt sajabrotsendilisel endise korra ajal väljaõppe saanutest.⁴⁴ Ministeeriumiteski toimus 1990. aastatel järk-järgult tuntav verevahetus, mille tulemuseks oli enamjaolt ka mõtteviisi muutus.⁴⁵ Paradoksaalsel kombel on Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas, mille endale seatud eesmärk on olla ainus või vähemalt kõige olulisem juristide taastootmiskeskus ja sellisena juriidilise mõtte esirinnas, transformatsiooniprotsess aset leidnud märksa vaevalisemalt.⁴⁶ Ka kohaliku omavalitsuse tasandil on areng toimunud kohati pigem aeglaselt.

Meie õiguskorra taustsüsteemist rääkides sooviks käesoleva alajaotise kustutada. Kuna aga tegelikkust ei saa olematuks mõelda, siis on ilmselt targem lähenemine anda endale selgelt aru, kust mingi mõte, väide või teguviis pärineb, ning püüda ikka veel kohati esinevad sovetlikkuse ilmingud järjekindlalt välja selekteerida ja kõrvale heita. Probleemi tunnistamine on selle lahendamise paratamatu tingimus.

3. Põhiseaduse aluspõhimõtted

Eesti põhikorra kõige olulisemad põhimõtted on kahtlemata selle aluspõhimõtted⁴⁷, mille olemasolu ja kataloog on olnud elava debati ese.⁴⁸ Riigikohus on seni tunnustanud põhiseaduse aluspõhimõtetena inimväärikust⁴⁹, demokraatiat⁵⁰, õigusriiki⁵¹, sotsiaalriiki⁵² ja Eesti identiteeti⁵³ ning seda kataloogi ei ole viimase kümnendi jooksul enam keegi tõsiselt kahtluse alla seadnud. Põhikorra kõige olulisemate põhimõtetena on põhiseaduse aluspõhimõtted kahtlemata osa Eesti põhikorra tuumast.

⁴⁴ K. Luhamaa, M. Ristikivi (viide 40), lk 83 jj; H. Rumm, N. Parrest. Eesti riigi kolmas samm. Tartu 2023, lk 149 jj. Tõsi, kõik ei läinud libedalt. Näiteks töötas seesama ümber formeeritud kohtunikud vastu taasiseseisvunud riigis vajalikele õigusreformidele, vt M. Luts, J. Sootak (viide 8), lk 403.

⁴⁵ Vt nt Justiitsministeeriumi kohta K. Sein. Poliitiline kontekst aastatel 1992–2002. – Õigusriigi taastamine (viide 24), lk 22 jj.

⁴⁶ Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas viidi 1990. aastatel küll läbi õigushariduse reform, kuid näiteks õppejõudude hulgas ei toimunud võrreldes sovetiaja lõpuga otsustavat ja põhimõttelist verevahetust ning taasiseseisvusaajal sai õpetamist jätkata ka mõni sügavalt parteilise minevikuga õppejõud. Samuti puudus õigusteaduskonnapoolne otsustav initsiatiiv tuua maale euroopalikku õigusteadmist näiteks läbi selle, et suunata perspektiivikaid noori Mandri-Euroopa riikidesse õigusteadust õppima ja luua neile tagasipöördumiseks atraktiivseid stiimuleid teaduskonnas, et tagada sel moel teaduskonna jätkusuutlikkus pikas perspektiivis. Pigem võis välismaal õppinu kohata naasmisel teaduskonna poolt tõrjuvat suhtumist. Kuid ka laiemalt tuleb paraku tõdeda, et nii mõnigi teadlase ja õppejõu eeldustega perspektiivikas noor ei saanud võimalust oma eeldusi realiseerida, vaid suundus hoopis kas praktikasse või sootuks tööle piiri taha. Ilmselt ei aidanud sisuliste reformidele kaasa ka peatselt avanenud võimalus küsida õpetamise eest tasu ja koguda tervelt juristihakastite põlvkonnalt kokku kopsakas summa raha. Pigem soosis tasulises õigushariduses kvaliteedi küsimuse tagaplaanile jäämist ja püüdu olemasolevat võimalikult efektiivselt turustada, selmet pöörata põhitähelepanu teaduse ja õpetamise kvaliteedi järjepidevale tõstmisele.

⁴⁷ Termin „aluspõhimõte“ on paraku Riigikohtu viimase aja praktikas mõnevõrra devalveerunud. Lahendites kohtab täna kõikvõimalikke aluspõhimõtteid alates õigusharu aluspõhimõtetest (RKKKo 30.05.2012, 3-1-1-36-12, p 16.1; RKKKo 04.12.2014, 3-1-1-55-14, p 94), mida võib nende abstraktsuse tõttu põhjendatult pidada, kuni näiteks turu toimimise aluspõhimõtte (RKKKo 27.09.2021, 4-20-2732, p 12), väärtpaperituru toimimise aluspõhimõtte (RKKKo 30.05.2012, 3-1-1-36-12, p 10, 16.1), ühise käibemaksusüsteemi aluspõhimõtte (RKHKo 13.04.2016, 3-3-1-51-15, p 12; RKHKo 17.10.2017, 3-15-838, p 14) või ÜVVKs § 14 regulatsiooni aluspõhimõtte (RKHKo 12.12.2017, 3-11-1355, p 25) välja. Kõrvaltvaatajana saab vaid soovitada rakendada selle termini kasutamisel pisut rohkem enesepiirangut ja kriitilist meelt. Kui terminist „põhimõte“ piisab, siis puudub termini „aluspõhimõte“ kasutamiseks vajadus.

⁴⁸ Aluspõhimõtteid puudutava debati kohta vt M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu 2011, lk 5 viide 9, lk 6 jj, 23–24. Lisaks viidatud kohas toodud eestikeelsetele allikatele on sel teemal mõtteid vahetatud ka rahvusvahelises õiguskirjanduses, vt W. Drechsler, T. Annus (viide 28), lk 473 jj; M. Ernits. 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat. – Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ). S. Hülshörster, D. Mirow (Hrsg.). Berlin 2012, lk 126 jj; R. Maruste. The Role of the Constitutional Court in Democratic Society. – Juridica International 2007 (13), lk 8 jj; R. Maruste. Democracy and the Rule of Law in Estonia. – Review of Central and East European Law 2000 (26), lk 311 jj; J. Laffranque. A Glance at the Estonian Legal Landscape in View of the Constitution Amendment Act. – Juridica International 2007 (12), lk 55 jj; R. Narits. About the Principles of the Constitution of the Republic of Estonia from the Perspective of Independent Statehood in Estonia. – Juridica International 2009 (16), lk 56 jj. Täna ei ole põhiseaduse aluspõhimõtte olemasolu ega Riigikohtu tunnustatud kataloog enam vaieldavad.

⁴⁹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7, p 119; RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11, p 10; RKHKo 06.01.2021, 3-19-1207, p 23.

⁵⁰ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52, 67; RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; RKHKm 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11. Riigikohtu varase praktika kohta vt J. Pöld, B. Aaviksoo, R. Laffranque. The Governmental System of Estonia. – Governmental Systems of Central and Eastern European States. N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (eds.). Warszawa 2011, lk 239 jj.

⁵¹ RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28. Vt ka RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33; RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; RKHKm 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11. Riigikohtu varase praktika kohta vt J. Pöld, B. Aaviksoo, R. Laffranque (viide 50), lk 235 jj.

⁵² RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7, p 119.

⁵³ RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, p III.

3.1. Inimväärikus

Põhiseaduses on teatavasti ainult ühes kohas (§ 10) mainitud inimväärikust. Riigikohtu sõnul on inimväärikus sellegipoolest „isiku kõigi põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk“⁵⁴. Riigikohtu praktikas on inimväärikuse argument leidnud seni peamiselt kasutamist viies põhivaldkonnas.

- a. Riigikohus rõhutas, et kinnipidamistingimused ei tohi jääda allapoole inimväärikuse nõuetega määratletud künnist, mis sõltub mitmete asjaolude koosmõjust, sealhulgas „kohtlemise kestusest, selle füüsilisest ja psüühilisest mõjust, mõningatel juhtudel ka kannatanu isiku eritunnustest ning muudest kinnipidamise tingimustest“⁵⁵.
- b. Riigikohus seostas inimväärikuse üldise õigusega saada puuduse korral riigilt abi ning taunis sellele tuginedes „õiguslikke piiranguid, mis muudavad põhiõiguse riigi abile puuduse korral lünklikuks või teevad abi taotlemise ja saamise ebamõistlikult raskeks“⁵⁶.
- c. Riigikohus tuletas inimväärikuse põhimõttest põhiseadusliku süüühimõtte, mille kohaselt tohib isikut „karistada [ainult] konkreetse teo eest ja mitte enam, kui seda nõuab toimepandud süüteo raskus (individuaalse süü printsiip)“⁵⁷.
- d. Riigikohus seostas inimväärikuse õigusega olla menetluses ära kuulatud.⁵⁸
- e. Riigikohus tuletas juba ammu enne Euroopa Kohut⁵⁹ inimväärikusest õiguse olla unustatud (tõsi küll, piiratud ulatuses), leides, et „[e]i saa pidada õigeks ja inimväärikuse kaitse põhimõttega kooskõlas olevaks, et ükskord toimepandut arvestatakse inimese suhetes riigiga tema kahjuks kuni elu lõpuni isegi siis, kui isik vahepeal õiguspäraselt käitub“⁶⁰.

Lisaks on Riigikohus ühes varases otsuses seostanud inimväärikust muu hulgas õigusega õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigusega inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigusega ja õigusega kehalisele puutumatusele.⁶¹

3.2. Demokraatia

Demokraatia on põhiseaduses sätestatud kahes väga prominentes kohas: § 1 lõikes 1 ja §-s 10.⁶² Riigikohtu sõnul: „Eesti riigikorra demokraatlikkus on väga oluline põhiseaduslik põhimõte. [...] Demokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse olulisemaid põhimõtteid.“⁶³ Põhiseaduse aluspõhimõttena reguleerib demokraatia riigivõimu legitimeerimise protsessi ja on üsna mitmetahuline põhimõte. Riigikohtu järgi: „Demokraatia põhimõte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid.“⁶⁴ Ja veel: „Demokraatia põhimõte eeldab, et valijal on võimalus teha valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka kohalikul tasandil poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud.“⁶⁵ Demokraatia aluspõhimõtte põhisisu võib kokku võtta, et poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad valitsema ausa mängu reeglid. Peale selle on ikka ja jälle paslik meenutada Riigikohtu varasest praktikast pärinevat püüdu mõtestada demokraatliku riigivalitsemise põhiõlemus, mille kohaselt „[d]emokraatia, vastandina autokraatiale, tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikult ja kooskõlastatud alusel“⁶⁶, ning mis on täna aktuaalsem kui kunagi varem.

⁵⁴ RKKKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 10; RKKKo 28.03.2006, 3-3-1-14-06, p 11; RKKKo 06.01.2021, 3-19-1207, p 23.

⁵⁵ RKPJKo 20.06.2014, 3-4-1-9-14, p 36; RKPJKo 31.12.2014, 3-4-1-50-14, p 33.

⁵⁶ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49. Vt ka RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14.

⁵⁷ RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 39. Vt ka RKKKo 27.09.2022, 1-21-7336, p 28.

⁵⁸ RKKKo 19.02.2019, 3-17-1545, p 32. Vt ka RKKKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9.

⁵⁹ EKO 08.12.2022, C-460/20, *Google*, p 54.

⁶⁰ RKKKo 05.10.2011, 3-1-1-63-11, p 12. Sellest tulenevalt võib kahelda karistusregistri arhiivi (karistusregistri seaduse § 2 lg 2, § 5 lg 2, § 24 lg 1 ja 2, § 37¹ lg 2 ja 3) kui sellise põhiseaduspärasuses.

⁶¹ RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I.

⁶² RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 92, 120; RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 59.

⁶³ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52, 67.

⁶⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.

⁶⁵ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26.

⁶⁶ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94.

Demokraatia põhimõtte kõige olulisemad elemendid on rahvasuveräänsus ja representatsiooni põhimõte. Ühelt poolt tähendab demokraatia „võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikult laial ja kooskõlastatud alusel“⁶⁷. Teiselt poolt on „demokraatia esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid“⁶⁸.

Eesti demokraatia on erakonnademokraatia⁶⁹, kus tuleb tagada poliitiline vastutus.⁷⁰ „Erakondade üks olulisemaid eriõigusi on osalemine Riigikogu valimistel ja kohalikel valimistel oma nimekirjaga. Teistel isikutel ja organisatsioonidel puudub võimalus kandidaatide nimekirju esitada.“⁷¹ „Mida püsivam on valimistel kandideerivate poliitiliste jõudude kooslus, seda selgepiirilisem peaks olema ka poliitiline vastutus, sest valija saab alles järgmistel valimistel anda hinnangu eelmiste valimiste ajal esitatud valimislubaduste täitmisele.“⁷²

Põhiseaduse sügavalt demokraatlik põhiolemus pärineb mõttelooliselt selgelt 1920. aasta põhiseadusest, kuid võrreldes viimasega on parandatud mitmed varasemad vead. Õiguskirjanduses on kindlaks tehtud ka muud demokraatia põhimõtte elemendid⁷³, kuid käesoleva kirjutise eesmärgi jaoks on nimetatud elemendid piisavad. Allpool (p 5.3) tuleb vaatluse alla veel valimisvabadus, mis on üks demokraatia aluspõhimõtte võtmeelementidest.

3.3. Õigusriik

Järgmine §-s 10 sätestatud põhiseaduse põhimõtetest on õigusriik, mis on „üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid“⁷⁴. Õigusriik on kõige keerukama struktuuriga aluspõhimõte, mis sisaldab mitmeid aluspõhimõtteid, nagu võimude lahusus ja tasakaalustatus, põhiseaduse ülimuslikkus, seaduslikkus, seaduse-reservatsioon, õiguskindlus, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld, õiguspärane ootus, proportsionaalsuse põhimõte, õigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, kohtu sõltumatus jne. Selle erakordselt laia ulatuse tõttu on nimetatud õigusriigi põhimõtet vihmavarju põhimõtteks (ingl *umbrella principle*).⁷⁵ Lähemal vaatlusel on võimalik kindlaks teha viis peamist elementi:

- a) võimu teostamise piiratus põhiõigustega, iseäranis proportsionaalsuse põhimõte,
- b) võimude lahusus ja tasakaalustatus,
- c) õiguskindlus,
- d) võimu teostamise kooskõla põhiseaduse ja seadustega ning
- e) õigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, sealhulgas põhiseaduslikkuse järelevalvele.

Järgnevalt vaatleme neist lähemalt kolme elementi: proportsionaalsust, õiguskindlust ning ligipääsu õigusemõistmisele. Põhiõigusi käsitletakse alljärgnevalt eraldi, võimu teostamise kooskõla põhiseaduse ja seadustega, võimude lahusust ja tasakaalustatust ning põhiseaduslikkuse järelevalvet käsitletakse allpool institutsioonilise raamistiku juures.

3.3.1. Proportsionaalsuse põhimõte

Riigikohtu praktikasse ilmus proportsionaalsuse põhimõte 1997. aastal. Esialgu ei seostanud Riigikohus proportsionaalsust ühegi põhiseaduse sättega, vaid leidis pisut segases sõnastuses, et „[...] vabaduse piiramine on iseenesest võimalik, kui on põhjendatud, et see piirang on vajalik [legitiimse eesmärgi saavutamiseks], proportsionaalne soovitava eesmärgiga ja soovitud eesmärki pole muul viisil võimalik saavutada“⁷⁶.

⁶⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132. Vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, p I.

⁶⁸ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.

⁶⁹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31.

⁷⁰ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26. Vt ka RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 15.

⁷¹ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 40.

⁷² RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26.

⁷³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. vlj. Ü. Madise jt (toim.). Tallinn 2017, § 10 komm. 18 jj (M. Ernits); M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – Õigus igapähele. J. Sootak (toim.). Tallinn 2017, lk 87 jj; J. Pöld, B. Aaviksoo, R. Laffranque (viide 50), lk 239 jj.

⁷⁴ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26.

⁷⁵ J. Pöld, B. Aaviksoo, R. Laffranque (viide 50), lk 235.

⁷⁶ RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p I.

Vähem kui aasta hiljem sõnastas Riigikohus proportsionaalsuse põhimõtte tuuma ümber, tuletades selle õigusriigi põhimõttest: „Õigusriigis kehtiva proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitatavale eesmärgile.“⁷⁷ Veel enne seda esitas Riigikohus proportsionaalsuse põhimõttele järgmise põhjenduse: „[K]onfliktis olevate õiguste või pädevuste hindamisel tuleb leida lahendus, mis ei kahjustaks põhiseaduslikku stabiilsust ning kitsendaks õigusi võimalikult vähesel määral ning säilitaks õiguse põhiseadusliku olemuse ning tagaks nende õiguste põhistatud ja põhiseadusepärase kasutamise.“⁷⁸ Järgmise sammu astus Riigikohus aastal 2000, kui eristas esimest korda selgelt põhiõigust kui sellist ja selle riivet⁷⁹, seostas proportsionaalsuse põhimõtte põhiseaduse §-ga 11 ning eristas selle kolme tasandit: „Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimses eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga [...]. Proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.“⁸⁰ 2002. aastast saati on Riigikohus rakendanud täielikult välja arendatud proportsionaalsuse põhimõtet:

„Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused [...].“⁸¹

3.3.2. Õiguskindlus

Õiguskindluse eesmärk on luua „korrapära ja stabiilsust ühiskonnas“⁸². Kesktes määratluses kirjeldab Riigikohus seda põhimõtet järgmiselt: „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).“⁸³ Lisaks nimetatutele võib pidada õiguskindluse osaks ka salajase õiguse keeldu.⁸⁴

Õigusselgusel on põhiseaduses kahetine iseloom. Esiteks on see põhiõigus, mis on tagatud põhiseaduse § 13 lõikega 2, mille kohaselt „[s]eadus kaitseb igapäevaste riigivõimu omavoli eest“⁸⁵. Juba oma varases praktikas märkis Riigikohus, et „ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei

⁷⁷ RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p III.

⁷⁸ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

⁷⁹ RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 12.

⁸⁰ Samas, p 13.

⁸¹ Alates RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; RKPJKo 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 12. Viidatud sõnastus RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21; RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24. Uuemal ajal on Riigikohus hakanud kasutama lühemat stereotüüpset väljendit, öeldes lihtsalt, et „põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas)“, vt RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5, p 65; RKPJKo 23.02.2023, 5-22-12, p 41.

⁸² RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98, p IX.

⁸³ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

⁸⁴ Salajase õiguse keeldu osaks saab omakorda pidada nõuet, et seaduste ja üldse õigusaktide jõustumiseks peab jääma mõistlik aeg, vt nt RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26: „Õiguskindluse põhimõtte tähendab muuhulgas, et uute regulatsioonide jõustumiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-õ üleöö.“

⁸⁵ Alates RKPJKo 05.10.2000, 3-4-1-8-00, p 13; RKKKo 28.02.2002, 3-1-1-117-01, p 12; RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest^{*86}. Klassikalise sõnastuse sai subjektiivne õiguselgus 2002. aastal: „Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik „peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu“ [...].“^{*87}

Teiseks tuleneb õiguselgus vahetult põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi aluspõhimõttest kui objektiivsest põhimõttest.^{*88} Õiguselgus kui objektiivne kohustus kehtib juhul, kui seda kohaldatakse avaliku võimu kandjate või nende organite vahelistes õigussuhetes.^{*89} Avaliku võimu kandjate vahelistes õigussuhetes kohaldamisele kuuluva sätte õiguselguse hindamisel lähtub Riigikohus „asjaolust, et nende adressaadid ja rakendajad on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamisraskused [...]. Arvestada tuleb ka seda, et sätete nõutava õiguselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama, vaid sõltub nende normide kohaldamise tagajärgedest [...].“^{*90}

Laiemas tähenduses õiguspärase ootuse ehk usalduskaitse puhul saab eristada kolme tasandit: *nulla poena sine lege* põhimõtet, ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeldu ja õiguspärast ootust kitsamas tähenduses.^{*91}

Esimene, kõige rangem tasand on *nulla poena sine lege* põhimõte (PS § 23 lg 1 koosmõjus lg 2 esimese lausega)^{*92}, mis on õiguspärase ootuse üldpõhimõtte suhtes *lex specialis*.

Teine tasand on õiguspärase ootuse üldpõhimõttest tulenev ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeld. Riigikohus leidis juba varases praktikas 1994. aastal: „Õiguse üheks üldpõhimõtteks on, et üldreeglina ei tohi seadusel olla tagasiulatuvat jõudu.“^{*93} Hiljem täpsustas Riigikohus, „et normile tagasiulatuva jõu andmine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus ning et tagasiulatuva jõu võib anda ka koormavale seadusesättele, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata ebasproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust ja see regulatsioon ei ole isikule üllatuslik“^{*94}. Seda tuleb lugeda koosmõjus järgmise seisukohaga: „Üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele.“^{*95} Kuigi viimasest tsitaadist võib jääda mulje, nagu ei peakski ehtsa tagasiulatuva mõju puhul kaaluma, on kokkuvõttes soovitatav mõista seda siiski selliselt, et ebasoodus tagasiulatuv mõju saab olla õiguspärane ainult siis, kui see on õigustatud ilmselgelt ülekaalukate põhjendustega.

Kolmas õiguspärase ootuse tasand on õiguspärane ootus kitsamas tähenduses, mida on hakatud kohati kutsuma ka ebaehtsa tagasiulatuva jõu keeluks: „Tagasiulatuv jõud on ebaehtne, kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatuvalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele.“^{*96} Kõige olulisem kitsamas mõttes õiguspärase ootuse määratlus pärineb 2004. aastast: „Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igäühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.“^{*97} Edasi tsiteeris Riigikohus samas otsuses

⁸⁶ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94. Vt ka R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 36.

⁸⁷ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31. Selles otsuses tsiteerib Riigikohus Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, p 49 (mitte EIKo 27.10.1978, nagu Riigikohtu otsuses märgitud). Vt ka RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 22.

⁸⁸ RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 30; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 22.

⁸⁹ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 25: „Kolleegium juhib tähelepanu tõsiasjale, et kohaliku omavalitsuse üksustel ei ole avaliku võimu teostajana võimalik tugineda PS § 13 lõikele 2. See säte, mille kohaselt seadus kaitseb igäühte riigivõimu omavoli eest, paikneb põhiseaduse II peatükis „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. Põhiseaduse II peatükk käsitleb eelkõige suhteid isikute ning avaliku võimu teostajate vahel.“

⁹⁰ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27.

⁹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 73), § 10 komm. 29–31 (M. Ernits).

⁹² Nende sätete kohaselt ei tohi kedagi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal, ning kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õigusrikkumise toimepanemise ajal, vt RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02; RKÜKo 28.04.2004, 3-3-1-69-03; RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07.

⁹³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

⁹⁴ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 50. Vt ka RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33–34.

⁹⁵ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61.

⁹⁶ Samas.

⁹⁷ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13. Vt ka RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.

oma varasemat praktikat: „[Õ]iguspärase ootuse printsiibi kohaselt „[...] on igapäevaelus õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik“ [...]“⁹⁸ Õiguspärase ootuse keskmeks on „õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima“⁹⁹. Niisiis, kui riik on näiteks näinud seaduses ette teatud kindla soodustuse või kindla suurusega toetuse maksmise konkreetsetel tingimustel, siis tuleb isiku õiguspärasest ootust jaatada juba siis, kui ta on tegelikult asunud neid tingimusi täitma ja teinud selleks tõendatult midagi olulist. Näiteks 1994. aasta kaasuse esemeks oli talumaadele viieks aastaks kehtestatud maksuvabastuse ennetähtaegne tühistamine seadusandja poolt, mille Riigikohus leidis olevat õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumine ja seetõttu põhiseadusvastane.¹⁰⁰ Antud juhtumil piisas õiguspärase ootuse tekkimiseks sellest, et isik pidas talu. Sarnaselt tuleks ilmselt näiteks perekonna õiguspärasest ootust lapsetoetusele jaatada juba siis, kui riik lubab maksta kindlas suuruses lapsetoetust ja tulevane pereema rasestub enne uue, lapsetoetust uuesti vähendava seaduse jõustumist, sest ka lapsetoetus on oma olemuselt tähtaegne soodustus. Kindlasti laieneb õiguspärane ootus ka palga, pensioni, toetuse vms indekseerimisele, soodsale üleminekuregulatsioonile jms.

Samas tuleb silmas pidada, et õiguspärase ootuse omamine ei tähenda veel tingimata keeldu kaotada soodne regulatsioon: „Õiguspärase 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.“¹⁰¹ Vastuse õiguspärase ootuse piiramise lubatavusele annab taas proportsionaalsuse põhimõtte: „Ebaehtne tagasiulatuv jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse.“¹⁰² Õiguskindluse põhimõttele omase üldreegli kohaselt tuleb kaalumisel iseäranis arvestada „vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu“¹⁰³. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et kitsamas mõttes õiguspärane ootus on mõnevõrra nõrgem kui ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld ja kaalumise tulemus sõltub paljuski sellest, kui kõrgelt hindab Riigikohus konkreetsel juhtumil asjassepuutuvaid põhiõigusi, millel õiguspärane ootus rajaneb.¹⁰⁴

Mis puutub salajase õiguse keeldu, siis seegi on põhiseaduses prominentsel kohal – § 3 lõike 2 teine lause sätestab sõnaselgelt: „Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.“¹⁰⁵ Seda sätet tuleb pidada reaktsiooniks sovetlikule lähenemisele kohaldada aeg-ajalt salajast õigust. Iseäranis tor-kab silma, et 1941. aasta juunis toimunud enam kui 10 000 inimese ning 1949. aasta märtsis toimunud enam kui 20 000 inimese Siberisse küüditamine tuginesid salajasele õigusele.¹⁰⁶

⁹⁸ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13. Vt ka RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49–50; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 78.

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

¹⁰⁰ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

¹⁰¹ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14. Vt ka RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49; RHKKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 14.

¹⁰² RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61.

¹⁰³ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 26.

¹⁰⁴ Lähemalt vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 73), § 10 komm. 31 (M. Ernits).

¹⁰⁵ Salajase keelu sisu kohta lähemalt vt M. Ernits. § 3. Põhiseaduse üliluslikkus ja reservatsioon ning seaduslikkus ja üldine seadusereservatsioon; rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid; avaldamiskohustus ja salajase õiguse keeld. – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. U. Lõhmus jt (toim.). Tallinn 2023, p 233 jj. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigi-oigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-uliluslikkus-ja-reservatsioon>.

¹⁰⁶ 1941. aasta küüditamise alusena on tagantjärele tuvastatud ÜK(b)P KK ja NSVL RKN 14. mai 1941. a täiesti salajase otsuse nr 1299-526 ss „Sotsiaalselt võõra elemendi väljasaatmise kohta Balti vabariikidest, Lääne-Ukrainast, Lääne-Valgevenest ja Moldaaviast“ mitteametlik kokkuvõte, vt Küüditamine Eestist Venemaale. Juuniküüditamine 1941 ja küüditamised 1940–1953. Raamat 6. L. Oispuu (koost.). Tallinn 2001, lk 20–21, 235. Arvutivõrgus: <https://www.memento.ee/wp-content/uploads/2017/05/Memento-Raamat-6.pdf>.

1949. aasta märtsiküüditamise alusena on tagantjärele tuvastatud NSVL MN 29. jaanuari 1949. a erilise tähtsusega täiesti salajane otsus/määrus nr 390-138 ss „Leedu, Läti ja Eesti territooriumilt 29000 perekonna väljasaatmise organiseerimiseks“ ning selle alusel antud ENSV MN 14. märtsi 1949. a täiesti salajane määrus nr 014 kulakute ja nende perekondade väljasaatmise kohta Eesti NSV piiridest (nägi ette 3824 perekonna küüditamise NL kaugrajoonidesse igaveseks ajaks; alla kirjutanud MN aseesimees N. Puusepp ja MN asjadevalitseja A. Veiderpass) ning ENSV MN 22. märtsi 1949. a täiesti salajane määrus nr 015 kulakute perekondade väljasaatmise kohta Eesti NSV piiridest (nägi ette 128 perekonna küüditamise NL kaugrajoonidesse igaveseks ajaks; alla kirjutanud ENSV MN esimees A. Veimer ja A. Veiderpass), vt Võimatu

3.3.3. Õigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele

Õigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele tuleneb põhiseaduse § 15 lõikest 1.^{*107} Tagatis, olles ise põhiõigus, on avar ja tugev ning seda tuleb pidada õigusriigi keskseks elemendiks.^{*108} Veelgi enam, õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele tuleks mõista kõigi põhiõiguste kandjate kõiki võimalikke õiguste rikkumisi lünkadeta hõlmavana. Selliselt mõistetuna võimaldab see muuta õigusriigi aluspõhimõttest kinnipidamise kohtulikult kontrollitavaks eeldusel, et esineb vähemalt üks põhiõiguse riive. Lisaks olulisele mõjule, mida see avaldab halduskohtumenetlusele, mõjutab see tagatis mõistagi iseäranis ka tsiviilkohtumenetlust.

Õiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele keskmes on ligipääs sõltumatule kohtule. Riigikohus on märkinud: „Õiguslike vaidluste lahendamine sõltumatu kohtu poolt on demokraatliku riigi üheks põhilisemaks olemuslikuks tunnuseks.“^{*109} Eristada saab kohtuniku, kohtu ja kogu kohtuvõimu sõltumatust^{*110}, kuid lõppastmes teenivad kõik sõltumatuse aspektid kohtuniku sõltumatust õigusvaidluse lahendamisel.^{*111} Kohtuniku sõltumatus on omakorda vajalikuks tingimuseks kohtuniku erapooletusele õigusvaidluse lahendamisel. Riigikohus on mitmes kohas rõhutanud kohtuniku sõltumatuse olulisust, millest kõige selgepiirilise on järgmine: „Demokraatlikes riikides üldtunnustatud arusaama kohaselt on kohtuniku sõltumatus käsitatav ühelt poolt iga konkreetse kohtuniku sellise eelisõigusena, ilma milleta poleks tal võimalik täita enda ootuspärast rolli ja toimida sotsiaalsete konfliktide lahendamisel sõltumatu kolmanda isikuna. [...] Teisalt on demokraatlikes riikides kohtunike sõltumatusel lisaks eelmärgitule ka oluliselt avaram tähendus. Nimelt teenib kohtunike sõltumatus ka kõigi õigusemõistmist taotlevate ja selle õiglusele lootvate inimeste huve.“^{*112}

Riigikohus on määratlenud ka erapooletuse: „Erapooletu on selline kohtukoosseis, kes peab kohtuasja lahendama asudes võimalikuks igasugust seadusega ettenähtavat kohtulahendit ja kes seetõttu saab õigusemõistmisel toimida ausalt ning õiglaselt.“^{*113} Kohtuniku sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks näevad nii rahvusvaheline õigus^{*114}, põhiseadus^{*115} kui ka seadused^{*116} ette tagatised, mille eesmärgiks on, et kohtunik „töötab üksnes põhiseaduse ja seaduste alusel, kooskõlas oma sisetunde ja arusaamadega, mis tagab ka nõutava erapooletuse menetlusosaliste suhtes“^{*117}.

3.3.4. Sotsiaalriik

Sotsiaalriigi mõõdet on samuti mainitud põhiseaduse §-s 10, samas kui üldine sotsiaalne põhiõigus on sätestatud § 28 lõikes 2.^{*118} Riigikohus on õigusega märkinud, et sotsiaalriik kuulub põhiseaduse aluspõhimõtete hulka^{*119}, lisades, et sotsiaalriigi eesmärgiks on pakkuda kaitset õiguslike piirangute eest, „mis

vaikida II. H. Sabbo (koost.). Tallinn 1996, lk 845–853; Täiesti salajane eriti tähtis NSVL siseministri käskkiri Leedu, Läti ja Eesti territooriumilt kulakute koos perekondadega, bandiitide ja natsionalistide perekondade väljasaatmisest 12. märtsil 1949. aastal. – Akadeemia 1999/3, lk 625–629; Täiesti salajane ENSV MN määrus nr 014 Kulakute ja nende perekondade väljasaatmise kohta Eesti NSV piiridest 22. märtsist 1949. a. – Akadeemia 1999/3, lk 629–630; Täiesti salajane ENSV MN määrus nr 015 Kulakute perekondade väljasaatmise kohta Eesti NSV piiridest 22. märtsist 1949. a. – Akadeemia 1999/5, lk 1061; Küüditamine Eestist Venemaale. Märtsiküüditamine 1949. 1. osa. Raamat 4. L. Öispuu (koost.). Tallinn 2003, lk 39–44. Arvutivõrgus: <https://www.memento.ee/wp-content/uploads/2017/05/Memento-Raamat-4.pdf>.

¹⁰⁷ Selle sätte järgi on igalõul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning igitüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. Riigikohus on rõhutanud lisaks tihedat seost EIÕK art 6 lg 1 ja PS § 15 lg 1 vahel: „Euroopa Inimõiguste Kohtu tuvastatud Konventsiooni artikli 6 lõike 1 rikkumine [...] kujutab endast ka Põhiseaduse § 15 rikkumist“ (RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 27).

¹⁰⁸ RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3.

¹⁰⁹ RKKKm 07.11.2005, 3-1-1-123-05, p 9.

¹¹⁰ J. Ginter. Guarantees of Judicial Independence. – *Juridica International* 1996 (1), lk 75 jj.

¹¹¹ J. Ginter. Judicial Independence and/or(?) Efficient Judicial Administration. – *Juridica International* 2010 (17), lk 109.

¹¹² RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 32. Vt ka RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43, p 40.

¹¹³ RKKKm 07.11.2005, 3-1-1-123-05, p 9.

¹¹⁴ Kokkuvõtvalt vt M. Ernits. Kohtuniku sõltumatusest. – Kohtute aastaraamat 2012, lk 45 jj.

¹¹⁵ Nüüd vt P. Pikamäe. § 146. Õigusemõistmise põhilused. – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid (viide 105), p 18 jj; P. Pikamäe. § 147. Kohtuniku personaalse sõltumatuse tagatised. – Samas, p 2 jj.

¹¹⁶ Selle kohta vt R. Maruste. § 3. Kohtuniku sõltumatuse põhitagatised. – Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. P. Pikamäe (toim.). Tallinn 2018, p 1 jj.

¹¹⁷ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44.5.

¹¹⁸ Vt ka allpool p 4.5.

¹¹⁹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

muudavad põhiõiguse riigi abile puuduse korral lünklikuks või teevad abi taotlemise ja saamise ebamõistlikult raskeks¹²⁰. Riigikohus kuulutas 2004. aastal sotsiaalseid põhiõigusi käsitlevas keskses otsuses: „Sotsiaaliik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.“¹²¹ Arutleda võiks selle üle, kas paljalt esmavajaduste rahuldamisest piisab inimväärikuse tagamiseks või eeldab inimväärne äraelamine midagi enam, ent sellele küsimusele vastuse otsimine väljuks käesoleva mõttekäigu raamidest.¹²²

Silmas tuleb pidada, et juhtumid, kus küsimus seisneb absoluutses alampiiris ehk vähimas vajaminevas summas, mida ei anta, on praktikas võrdlemisi harvad. Märksa sagedamini mängib sotsiaalteenuste jaotamise õiguspärasuse kontrollimisel rolli võrdsuspõhimõte.¹²³ Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et piiratud rahalisi vahendeid jaotades ei tohi rikkuda põhiseaduse § 12 lõikest 1 tulenevat võrdsuspõhiõigust¹²⁴, mistõttu on võrdsuspõhimõttel sotsiaaliigi aluspõhimõtte kontekstis eriline roll.

Lisaks on Riigikohus tuletanud sotsiaaliigi põhimõttest ka sotsiaalteenuste üleriikliku võrdse kättesaadavuse nõude, leides, et „omavalitsusüksuse osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei [tohi langeda] rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes. Nii näiteks ei ole PS § 28 mõtte kohaselt aktsepteeritav olukord, kus peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, riigi erinevates piirkondades olulisel määral varieeruv sõltuvalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Osutatud sätte kohaselt ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus“¹²⁵. Riigikohtu otsust tuleb ilmselt mõista selliselt, et esmatähtsad avalikud teenused peavad olema üleriigiliselt võrdselt tagatud ning selle eesmärgi saavutamiseks on riik kohustatud vajadusel toetama neid kohalikke omavalitsusi, kes esmatähtsaid teenuseid nõutaval määral tagada ei suuda. Tuleb aga tunnistada, et kirjeldatud põhimõtte jääb üsna ähmaseks ja vajaks edasises praktikas täpsustamist.

3.3.5. Eesti identiteet

Preambuli kohaselt on Eesti rahval riikliku enesemääramise kustumatu õigus, mille alusel loodud riik peab olema pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus ning tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. See väljendab eksistentsiaalset muret väikerahva püsijäämise pärast ja selgitab ühtlasi, miks Eesti rahvas enne Eesti Vabariigi taastamist 1991. aastal selleni viinud laulva revolutsiooni korraldas. Täna peetakse Eesti identiteeti üldiselt üheks põhiseaduse aluspõhimõtteks.¹²⁶

Identiteedipõhimõtte kõige tugevam väljendus on põhiseaduse § 1 lõikes 2 sisalduv igavikuklausel, mille järgi on Eesti iseseisvus ja sõltumatus aegumatu ning võõrandamatu. Rahvusvahelises võrdluses ei ole õnnestunud teist samavõrd tugevat rõhutust leida.¹²⁷ Tugeva sõnastuse peamiseks põhjuseks oli hirm selle ees, et Eesti võib langeda tagasi Nõukogude Liidu taolisesse poliitilisse moodustisse.¹²⁸ Kuid igavikuklauslit tuleb pidada ka väikerahva rõhutatud sooviavalduseks säilitada oma traditsiooniline eluviis ja keel¹²⁹, arvestades,

¹²⁰ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

¹²¹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7, p 119.

¹²² Selle teema üht võimalikku käsitlust vt M. Malvet. Põhiõigus sotsiaalkindlustusele. Riigikohtu praktika põhiseaduse § 28 lõike 2 sisustamisel. – *Juridica* 2023/3, lk 209 jj.

¹²³ M. Ernits. The Principle of Equality in the Estonian Constitution. – *European Constitutional Law Review* 2014 (10) 3, lk 444 jj.

¹²⁴ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47, 53 jj; RKÜKo 19.10.2020, 3-18-1672, p 34 jj; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 67; RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13, p 56; RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 29, 35; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25, p 63; RKPJKo 22.12.2020, 5-20-6, p 18.

¹²⁵ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67.

¹²⁶ R. Alexy (viide 86), lk 89; T. Annus. Riigiõigus. 2. vlj. Tallinn 2006, lk 116–117; J. Laffranque. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas. Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. – *Juridica* 2009/8, lk 499.

¹²⁷ Euroopa kohta vt A. Albi. Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? – *Juridica International* 2002 (7), lk 42. Vt ka tabelit: A. Albi. EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge 2005, lk 26 jj ja selle kokkuvõtet lk 30.

¹²⁸ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 17), lk 68 (J. Raidla).

¹²⁹ R. Alexy (viide 86), lk 89.

et rahvusvahelistes ja supranatsionaalsetes struktuurides on riikliku sõltumatus traditsiooniline funktsioon olla ainus ja ülim seadusandja kaotanud paljugi oma algsest tähendusest.^{*130}

Eesti identiteedi kaitse aluspõhimõtte keskmes on eesti keele kaitse: „Eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik. Selle eesmärgi saavutamiseks kehtestab Põhiseaduse üldsäte, § 6, et Eesti riigikeel on eesti keel. [...] Eeltoodust nähtub, et eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise.“^{*131}

4. Põhiõigused

Eelkõige just 1992. aasta põhiseaduse põhiõiguste kataloog ja selle rakendamine praktikas muutsid taasiseisvunud riigi kaasaegseks demokraatlikuks põhiseadusriigiks. Koguni põhiõiguste peatüki 48 paragrahvi annavad tunnistust põhiseaduse loojate kindlast soovist luua õigustel rajanev riik. Samas tekitab selline kogus õigusi mõistagi vajaduse neid kuidagi süstematiseerida. Kindlaks saab teha viis üldist põhiõigust:

- üldine õigus vabadusele (§ 19 lg 1),
- üldine õigus võrdsusele (§ 12 lg 1),
- üldine õigus riigi kaitsele (§ 13 lg 1),
- üldine õigus korraldusele ja menetlusele (§ 14) ning
- üldine sotsiaalne põhiõigus (§ 28 lg 2).^{*132}

Lisaks on oluline, et põhiseaduse § 10 avab põhiõiguste kataloogi inimõigustele, kujutades endast põhiõiguste arenguklauslit.^{*133} Samuti on oluline, et põhiõigused on menetluslikult tagatud üldise õigusega tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele (§ 15 lg 1). Kui eespool nimetatud üldised põhiõigused ja põhimõtted ei kujuta endast põhiseaduse aluspõhimõtteid, siis tuleb neid sellest hoolimata pidada sedavõrd olulisteks, et need kuuluvad põhikorra tuuma.

4.1. Üldine õigus vabadusele

Üldine õigus vabadusele on üks tähtsamaid faktoreid isiku ja avaliku võimu kandjate vaheliste suhete ümbermõtestamisel demokraatlikule põhiseadusriigile kohasteks. Selle põhimõtte kohaselt on esmapilgul (*prima facie*) lubatud kõik, mis ei ole keelatud.^{*134} Erilised vabaduspõhiõigused tagavad üksnes teatud kindlad vabaduse valdkonnad, samas kui üldine õigus vabadusele on „kinnipüüdev“ põhiõigus. Seega piisaks põhiseaduses iseenesest isikute vabadussfääri tagamiseks ka üksnes üldisest õigusest vabadusele.

Mõistagi ei tähenda säärane kõikehõlmav *prima facie* luba seda, et kõike võibki teha. Selle sisuks on hoopis põhiõiguste adreessaatide ja eelkõige riigi kõikehõlmav õigustamiskohustus, kui on vajadus või soov vabadust piirata. Samuti tähendab see, et vabaduse piirangu õigustuseks esitatud põhjendused peavad olema proportsioonis vabaduse kaalukusega ehk teisisõnu peavad need olema sobivad, vajalikud ja mõõdukad taotletud legitiimsel eesmärgil saavutamiseks.

Üldine vabaduspõhiõigus kaitseb oma kinnipüüdvast funktsioonis näiteks lepinguvabadust^{*135}, vabadust juhtida mootorsõidukit^{*136}, vabadust pidada relvaga või relvata jahti^{*137}, õigust kanda ja kasutada relva^{*138} ning vabadust tubakatooteid suitsetada või muul viisil kasutada.^{*139}

¹³⁰ Riigikohus rõhutas pigem traditsioonilisest arusaamast lähtuvalt siiski ennekõike riigi suveräänsust, vt RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127–128.

¹³¹ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p II.

¹³² See jaotus pärineb Robert Alexylt, vt R. Alexy (viide 86), lk 51 jj, 56 jj, 68 jj, 73–74, 76–77.

¹³³ P. Häberle. Dokumentation von Verfassungsentwürfen und Verfassungen ehemals sozialistischer Staaten. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart NF 1995 (43), lk 177; R. Alexy (viide 86), lk 87–88; M. Ernits (viide 48), lk 140.

¹³⁴ Põhjanevalt vt R. Alexy (viide 86), lk 51 jj.

¹³⁵ RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 21; RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56.

¹³⁶ RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 33.

¹³⁷ RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 13.

¹³⁸ RKPJKo 18.06.2019, 5-19-26, p 41. Varasema eksliku väljenduse kohta „õigus soetada ja omada relva“ vt RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 13; RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 22; RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 40; RKPJKo 26.04.2011, 3-4-1-2-11, p 38.

¹³⁹ RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40, p 51.

4.2. Üldine õigus võrdsusele

Täit vabadust ei saa olla ilma võrdsuseta. Kuigi paljud üldise võrdsuspõhiõigusega seotud arutelud veel jätkuvad, valitseb siiski üksmeel selles, et selle keskmes on „isiku õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks“^{*140}, s.t subjektiivne õigus. Üldine õigus võrdsusele on niisiis *prima facie* üldine õigus ühetaolisele kohtlemisele kõigi põhiõiguste adreessaatide (s.t kohustatud poolte) poolt.^{*141}

Algselt polnud üheselt selge, kas võrdsuspõhimõtte tähendab üksnes seaduse kohaldamise võrdsust või seob see ka seadusandjat, hõlmates ühtlasi seadusloome võrdsuse. Riigikohus lõi selles asjas selguse, märkides esmalt, et „[põhiseaduse § 12 lg 1] [e]simese lause sõnastus väljendab eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõtte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi“^{*142}, kuid lisades samas, et „[p]õhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.“^{*143} Hiljem täpsustas Riigikohus sama mõtet, lisades, et ka „seadusandja [peab] järgima võrdse kohtlemise põhimõtet“^{*144}. Niisiis seob võrdsuspõhimõtte ka seadusandjat ja selle nõudeid rikkuv seadus võib osutada põhiseadusevastaseks.

Võrdsuse põhimõttega on Riigikohtul olnud raskusi, mida väljendab kõige paremini 2011. aasta üldkogu otsus.^{*145} Selles otsuses kinnitas Riigikohus üle, et üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa piiriklausliga, tänu millele piisab ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks mistahes põhiseadusega kooskõlas olevast ja piisavalt kaalu omavast põhjendusest.^{*146} Selles osas selgitas Riigikohus oma senist kohati mitmeti mõistetavat praktikat.^{*147} Huvitava uuendusena leidis Riigikohus, et põhiseaduse § 12 lõike 1 mõlemad laused kujutavad endast ühte ühtset põhiõigust^{*148}, ning on selle käsitluse juurde seni jäänud. Kolmanda muudatusena deklareeris Riigikohus, et peab nüüdsest ebavõrdse kohtlemise kontrollikriteeriumiks senise mõistliku põhjuse asemel^{*149} kolmeastmelist proportsionaalsuse põhimõtet.^{*150} Selle viimase uuenduse on Riigikohus põhjendatult tänaseks siiski uuesti kasseerinud ja varasema tõlgenduse juurde naasnud.^{*151}

4.3. Üldine õigus kaitsele

Riigikohtu sõnul on „PS §-s 13 sätestatud üldine kaitseõigus [...] igäuheõigus, mis tuleb tagada võrdselt kõigile“^{*152}. Selle õiguse funktsiooniks on sätestada riigi kohustus kaitsta isikuid kolmandate isikute rünnete eest.^{*153} „Rünnet“ tuleb seejuures mõista laias tähenduses, s.t see hõlmab mistahes kolmandast isikust lähtuva ohu põhiõigustele. Seevastu, kui põhiõigusi ähvardav oht ei ole inimtekkeline (nt üleujutus), võib riigi kohustus päästvaks tegevuseks tuleneda hoopis sotsiaalsest põhiõigusest (PS § 28 lg 2).

¹⁴⁰ RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 16; RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 20.

¹⁴¹ Selle kohta põhjalikumalt vt M. Ernits (viide 123), lk 444 jj.

¹⁴² RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 16.

¹⁴³ RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17. Vt ka RKÜKo 14.11.2002, 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 24; RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 38–39; RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 21; RKPJKo 24.01.2004, 3-4-1-7-03, p 17; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 17; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 26, 32; RKPJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07, p 18–19; RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 20.

¹⁴⁴ RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 25; RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9, p 34.

¹⁴⁵ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10.

¹⁴⁶ Samas, p 31.

¹⁴⁷ Varasemas praktikas leidis Riigikohus mitmel korral, et kuna PS § 12 lg 1 esimeses lauses ei ole loetletud põhiõiguse piiramise tingimusi, saab kohus arvestada põhiõiguse piiramise õigustusena vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi, vt RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 27–28; RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 23; RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 28. Siiski tuleb seejuures arvestada sellega, et kõigil viidatud juhtudel kohaldas Riigikohus PS § 12 lg 1 esimest lauset koos § 23 lg 2 teise lausega, millel ei ole piiriklauslit.

¹⁴⁸ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 31.

¹⁴⁹ Eelkõige vt RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 27, 32, 35 jj.

¹⁵⁰ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 35, 43 jj.

¹⁵¹ RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 135 jj; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 94; RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 72. Vt ka RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9, p 35; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42, p 56; RKPJKo 22.12.2020, 5-20-6, p 19; RKPJKo 22.11.2022, 5-22-6, p 42; RKPJKo 06.12.2022, 5-22-8, p 42.

¹⁵² RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 22.

¹⁵³ Oluline on silmas pidada, et kaitseõiguse eesmärgiks ei ole kaitsta isikut riigi eest, vaid anda isikule õigus riigi poolsele kaitsele kolmandast isikust lähtuva ründe eest, vt lähemalt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 73), § 13 komm. 4 (M. Ernits).

Eelneva valguses tuleks mõista ka Riigikohtu hiljutist seisukohta, mille kohaselt tulenevat põhiseaduse §-dest 13 ja 14 „õigus riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et igaüks saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda [...]. Sellele põhiõigusele vastab riigi kohustus kaitsta isikuid neid ähvardavate ohtude eest, muu hulgas luua piisav ja tõhus õiguslik regulatsioon nakkushaiguste ennetamise ja tõrje valdkonnas ning viia õigusaktidest tulenev ka ellu“^{*154}. Siin tuleb teha vahet: § 13 lõikest 1 tuleneb riigi kohustus kaitsta isikuid kolmandate isikute poolt ähvardavate ohtude eest ning §-st 14 riigi kohustus luua piisav ja tõhus õiguslik regulatsioon ning viia õigusaktidest tulenev ka ellu. Nende kahe võrdlemisi erineva õigusinstituudi ühte potti panek tekitab pigem segadust ja raskendab põhjenduse jälgitavust, mitte ei loo selgust.

4.4. Üldine õigus korraldusele ja menetlusele

Riigikohus kritiseeris juba 1993. aastal seda, kui maksuseadusest jäi välja asjaomane menetlus: „Maksuhaldurile valdusse tungimise õiguse andmine pelga arvamusel, seostamata seda põhistatuse, dokumenteerituse või faktilise aluse olemasolu nõudega, loob tingimused põhiseaduslike õiguste kontrollimatuks piiramiseks ametniku suva alusel. [...] Ka vaidluse lahendamise kord ja maksumaksjale antud garantiid on sätestatud puudulikult.“^{*155} Viidet põhiseaduse §-le 14 tsiteeritud otsuses veel ei kohta. Küll aga tugines §-le 14 juba enne viimast otsust kuulutamist Riigikohtusse jõudnud taotluses toonane õiguskantsler.^{*156} Riigikohus tuvastaski järgmises otsuses selle õiguse rikkumise, leides muu hulgas: „Riigikogu oleks pidanud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise konkreetsed juhud ja üksikasjaliku korra ning sellega seonduva õiguste võimalikud piirangud ise kehtestama, mitte aga neid delegeerima kaitsepolitsei ametnikele ja riigikohtunikule.“^{*157} Hiljem on Riigikohus korduvalt sõnaselgelt kinnitanud: „Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele“^{*158} – „menetluslik põhiõigus, mille eesmärk on avada tee isiku põhiõiguste teostamiseks“^{*159}. Viimati on Riigikohus läinud veelgi kaugemale ja leidnud, et sellest sättest „johtuvalt peab Riigikogu looma põhiõiguste realiseerimiseks kohase menetluse, mis tagab tõhusalt eeskätt isiku materiaalsete õiguste realiseerimise [...] ja on õiglane“^{*160}.

Üldjuhul on õigus korraldusele ja menetlusele suunatud seadusandja vastu, kuid erandjuhul võib, s.t kui materiaalsete õiguste kaitse ei ole muul viisil võimalik, anda kohtule ka õiguse luua vajalik menetlus ise. Näiteks *Osmjorkini* kaasuses jõudis Riigikohus järeldusele: „Puudub menetlus, mis võimaldaks isikul, kelle õigusi on ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega rikutud, pöörduda kohtu poole nõudega tekitatud kahju hüvitada.“^{*161} Kuigi Riigikohtu põhjendus selles asjas ei ole alati jälgitav, saab sellest siiski välja lugeda, et Riigikohus tugineb muu hulgas §-le 14 ning jõuab välja selleni, et „ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevõrdne kahju tuleb hüvitada PS § 25 alusel“^{*162}, luues sellega vajaliku menetluse ise.^{*163}

4.5. Üldine sotsiaalne põhiõigus

Põhiõigustest tulenevad riigivõimu ja sealhulgas seadusandja positiivsed kohustused ei ole täna enam vaieldavad. Keskkel kohal nende kohustuste allikate seas on üldine sotsiaalne põhiõigus (PS § 28 lg 2 esimene lause „puuduse korral“), mis vallandub juhul, kui äraelamiseks minimaalselt vajalikud vahendid või teenused jäävad saamata, ja mille sisuks on nimetatud vahendite ja teenuste saamine. Klassikaline põhjendus

¹⁵⁴ RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 68.

¹⁵⁵ RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93.

¹⁵⁶ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94, p 2.

¹⁵⁷ Samas.

¹⁵⁸ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 12. Vt ka RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 43–44.

¹⁵⁹ RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 43.

¹⁶⁰ RKÜKo 19.10.2020, 3-18-1672, p 45.

¹⁶¹ RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 119.

¹⁶² RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 125.

¹⁶³ *Obiter dictum*’i korras lisab Riigikohus, „et eeskätt PS §-des 14 ja 15 ning §-s 25 sätestatud põhiõiguste kaitse eeldab kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamiseks eriregulatsiooni kehtestamist“, vt RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 128.

selle õiguse olemasoluks kõlab: „Põhiseadus näeb ette inimese õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. [...] [S]otsiaalse riigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise“^{*164}. Puudust on Riigikohus mõtestanud järgmiselt: „Puudusena põhiseaduse mõttes tuleb mõista olukorda, kus inimesel ei ole äraelamiseks minimaalselt vajalikke vahendeid.“^{*165} Teisel on Riigikohus täpsustanud: „Riigilt puuduse korral abi saamise vajadus on seotud toimetulekupiiriga, millele vastav sissetulek peaks tagama leibkonnale minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks.“^{*166}

Silmas tuleb pidada seda, et lisaks viidatud definitiivsele (n-ö kõvale) õigusele on olemas ka n-ö pehme õigus riigi abile erinevate riskide korral, mis sarnaneb oma struktuurilt õigusega kaalutusõiguse õiguspärasele teostamisele. Üheks näiteks on vanadusabi. Riigikohus eristas seda sõnaselgelt puuduse korral osutatavast abist: „Riigi kohustused vanadusabile lähevad seevastu minimaalsete eluks vajalike vahendite tagamise kohustusest kaugemale. Üldkogu hinnangul on riigi vanadusabi eesmärgiks lisaks vaesusriski vähendamisele luua süsteem, mis tagaks, et isikute elatustase ei langeks võrreldes nende tööea elatus-tasemega põhjendamatult madalale. Eakate kui sotsiaalselt haavatava ja kõrgendatud abivajadusega isikute grupi kaitsmise eesmärk kõrgemal tasemel üksnes puuduse korral antavast abist on tuletatav ka sotsiaalse riigi põhimõttest.“^{*167} Kuna siin ei võrrelda olemasolevat olukorda absoluutse toimetulekupiiri, vaid isiku olukorraga enne riski teostumist, siis ei saa siin olla tegemist definitiivse õigusega, sest põhiõigust ükskord saavutatud elatusaseme säilitamisele riik kõigile isikutele võrdselt kuidagi tagada ei saa. Pehme õigus konkretiseerub ilmselt haruharva definitiivseks nõudeõiguseks, mille alusel saab riigilt mingi konkreetse tegevuse välja mõista. Kohtu perspektiivist sarnaneb sotsiaalsest põhiõigusest tulenev pehme põhiõigus õigusega kaalutusõiguse teostamise õiguspärasuse kontrollile halduskohtu poolt. Siiski võib ka kaalutusõigus olla erandjuhul nullini taandatud.^{*168} Sellisel erandjuhul muutub pehme õigus definitiivseks ja võimaldab kohtul konkreetse tegevuse põhiõiguste adressaadile ette kirjutada: „Definitiivse ettekirjutuse tegemisel peab kohus olema veendunud, et ette kirjutatud lahendus on konkreetseid asjaolusid arvesse võttes nii haldusorgani, menetlusosaliste kui ka võimalike kolmandate isikute jaoks ainuvõimalik. Kollegium on korduvalt rõhutanud, et kohus ei saa astuda haldusorgani asemele ega sisuliselt hinnata kaalumisel asjassepuutuvaid asjaolusid [...]. Kaalutusõiguse ahenemine võimaldab ulatuslikumat kohtulikku kontrolli. Siiski tuleb kohtul analoogselt haldusorganile esitatud nõuetega kaalutusotsuse põhjendamisel võtta arvesse, et mida ulatuslikum on haldusorgani diskretsiooniruum ja keerukam õiguslik ning faktiline olukord [...], seda põhjalikum peab olema kohtu hinnang diskretsiooni nullini redutseerumise kohta.“^{*169} Millistele riskidele see pehme õigus laieneb, ei ole täna lõpuni selge. Täiesti kindel on vaid see, et hõlmatud on põhiseaduse § 28 lõike 2 esimeses lauses loetletud eririskid vanadus, töövõimetus ja toitjakaotus.^{*170}

¹⁶⁴ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31, vt ka p 50. Vt ka RKHKo 01.06.2018, 3-16-1759, p 13.

¹⁶⁵ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 41; RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1, p 18.

¹⁶⁶ RKHKo 01.06.2018, 3-16-1759, p 13. Vt ka RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 27.

Hiljuti leidis Riigikohus: „Seadusandjal on samas avar otsustusruum määrata, mis on „puudus“, ja veelgi avaram otsustusruum määrata, kuidas täpselt peab selle korral olema tagatud „abi“ ehk äraelamiseks minimaalselt vajalikud vahendid [...] On seadusandja otsustada, mil määral ja kuidas riik puudust kannatavatele isikutele abi osutab.“ (RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1, p 20). See läheb pisut kaugemale kui senine praktika ja sellega on keeruline nõustuda. Kui olla ühelt poolt seisukohal, et PS § 28 lg 2 annab õiguse riigi abile siis, kui abi saamata jäämise korral ei ole võimalik ära elada, siis ei saa teiselt poolt asuda seisukohale, et nii abi saamise piir kui ka abi määr on täielikult seadusandja otsustada.

¹⁶⁷ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 41.

¹⁶⁸ RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15, p 26–27.

¹⁶⁹ Samas, p 26.

¹⁷⁰ Merle Malvet kõneleb põhiõigusest sotsiaalkindlustusele ja loetleb lisaks nimetatutele veel järgmised sotsiaalkindlustusvaldkonna üldtunnustatud riskid, mis tema arvates PS § 28 lg-ga 2 kaitstud on: haigestumine, tööõnnetuse või kutsehaiguse tõttu tekkinud sissetuleku kaotus ning arstiabi saamisega seonduvad kulutused, sissetuleku kaotus töötuks jäämise tõttu, rasedus, sünnitus ja nende tagajärjed ning sellest tingitud sissetuleku ajutine kaotus, laste ülalpidamisega seotud kulud, matus, vt M. Malvet. Põhiõigus sotsiaalkindlustusele. Riigikohtu praktika põhiseaduse § 28 lõike 2 sisustamisel. – *Juridica* 2023/3, lk 211. Silmas tuleb pidada seda, et sotsiaalkindlustusõigus ja selle valdkonna rahvusvaheline õigus mõjutavad kahtlemata ka põhiseaduse tõlgendamist, kuid see ei pruugi veel tähendada, et kõik nimetatud riskid oleksid taandatavad § 28 lg-le 2 või et riigi vastavasisuliste meetmete võtmise kohustus oleks sellest sättest tuletatav. Mõeldav on, et õigus meetmete mõne riski vastu võib tuleneda mõnest muust põhiseaduse sättest, näiteks haigestumise puhul § 28 lg-st 1 või sissetuleku kaotuse puhul töötuks jäämise tõttu § 29 lg-st 3. Mõeldav on ka see, et § 28 lg 2 kooskõlaline tõlgendus mõne muu põhiseaduse sättega paneb riigile kohustuse vastavate meetmete võtmiseks, näiteks raseduse, sünnituse, nende tagajärgede ning sellest tingitud sissetuleku ajutise kaotuse vastu koosmõjus § 28 lg-ga 1 ja põhiseaduse preambuliga. Samuti võib olla, et § 28 lg 2 kooskõlas

Riigikohus on 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.“^{*171} See mõttekäik vajab konteksti asetamist. Mis puutub pehmeid õigusi, mida sai viimati käsitletud, siis selles osas on mõttekäik korrektne – nende sisustamisel tuleb muu hulgas arvesse võtta ka riigi majanduslikku olukorda. Mis aga puutub toimetulekupiiriga seonduvat definitiivset õigust riigi abile toimetulemiseks, siis selles osas on keeruline nõustuda mõttekäiguga, et ellujäämiseks minimaalselt vajaliku saamine või saamata jäämine peaks sõltuma riigi majanduslikust olukorrast. Seda oleks keeruline ühildada nii põhiõigusega elule (§ 16) kui ka inimväärikuse põhimõttega. Niisiis tuleb selles vallas loota, et Riigikohus looks selguse ja ütleks selgelt välja, et õigus toimetulemiseks vajalikule riigi abile puuduse korral on sellel isikul, kelle käsutuses olevad vahendid jäävad allapoole toimetulemiseks minimaalselt vajalikku taset.

5. Institutsiooniline raamistik

Paljud eespool nimetatud põhimõtted esitavad rohkemal või vähemal määral tingimusi riigi institutsioonilisele raamistikule. Järgnevalt peatume lähemalt viiel tingimusel, millel on õiguskorrale tervikuna määrav mõju:

- vabad valimised,
- võimude lahusus ja tasakaalustatus,
- võimu teostamise õiguspärasus,
- põhiseaduslikkuse järelevalve ning
- avaliku ja eraõiguse vahetegu.

5.1. Vabad valimised

Põhiseaduse § 60 lõikes 1 ja § 156 lõikes 1 sätestatud valimisvabaduse põhimõte on kõige olulisema valimisvabaduse põhimõtte^{*172} ka demokraatia kõige olulisem alampõhimõte. Riigikohus on korduvalt rõhutanud vabade valimiste tähtsust: „Demokraatia eeldab, et valijatel on oma eelistuste ja hääldega võimalik mõjutada enda suhtes tehtavaid avaliku võimu otsuseid. [...] Võimalus kasutada valimisõigusi on demokraatliku riigikorra peamine tunnus.“^{*173} „Kõigile valijatele ja valijate gruppidele peab olema tagatud võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist.“^{*174} „Demokraatia põhimõte eeldab, et valijal on võimalus teha teadlik valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel.“^{*175}

Pisut muret tekitav on, et 2022. aasta demokraatia indeksi kohaselt on Eesti langenud tagasi vigaste demokraatiate (ingl *flawed democracy*) sekka ja võtnud globaalses võrdluses sisse 27. positsiooni.^{*176} Kesk-Euroopa ja Balti riikide kohta on selgitava üldhinnanguna märgitud, et piirkond võitleb jätkuvalt institutsioonide ja poliitilise kultuuri põhimõttelise nõrkusega.^{*177} Kuigi institutsioonide ja poliitilise kultuuri põhimõtteline nõrkus ei pruugi veel iseenesest avaldada vahetut mõju vabadele valimistele, siis kogemus näitab, et varem või hiljem ei pruugi see mõju saabumata jääda ja siis võib olla hilja protsesse tagasi pöörata.

mõne muu põhiseaduse sättega annab õiguse meetmete võtmiseks riski korral, mis ei kuulu sotsiaalkindlustusvaldkonna riskide kataloogi, näiteks koosmõjus §-ga 16 õiguse riigi päästvate tegevusele üleujutuse vms looduskatastroofi korral.

Kahtlemata võiks aga arutleda selle üle, kas põhiseadus vajaks täiendamist, et tagada riigi tegutsemiskohustus iga sotsiaalkindlustusvaldkonna üldtunnustatud riski teostumise korral.

¹⁷¹ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 67; RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13, p 56. Vt ka RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 127; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15–16; RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 29; RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1, p 20; RKHKm 17.06.2004, 3-3-1-17-04, p 32.

¹⁷² K. Jaanimägi. § 60. Riigikogu valimine. – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid (viide 105), p 34. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/iv-riigikogu-ss-59-76/ss-60-riigikogu-valimine>.

¹⁷³ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 39, 52.

¹⁷⁴ RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 20.

¹⁷⁵ RKÜKo 1.7.2010, 3-4-1-33-09, p 67.

¹⁷⁶ Arvutivõrgus: https://www.protothema.gr/files/2023-02-02/Democracy_Index_2022_final.pdf, lk 8.

¹⁷⁷ Samas, lk 30.

Demokraatia vajab pidevat hooldust. Soovitav on seetõttu probleeme teadvustada, sõbralikku osutust kuulata ning viidatud küsimustega aegsasti tegelema asuda. Institutsioonide nõrkus võib muu hulgas seineda näiteks selles, et e-hääletamise regulatsiooni tihedus seaduses on ebapiisav ja delegatsioon lubamatult ulatuslik. Sõnumitoojaid^{*178} ei ole siingi tark hukata, olgugi et sõnum ei pruugi meeldida. Riigikohus on tõepoolest leidnud juba 2019. aastal, „et põhiseaduslike valimisõiguse printsiipide ja õigusriigi põhimõtte paremaks tagamiseks oleks vajalik elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise reeglid sätestada selgemalt õigustloovates aktides“^{*179}. Sellele järgnenud nelja aasta jooksul aga midagi ei juhtunud. 2023. aastal väljendab Riigikohus enam-vähem sama mõtet juba märksa paljusõnalisemalt: „Põhiseadus kohustab seadusandjat otsustama kõik olulised küsimused (PS § 3 lõige 1), delegerimata nende lahendamist alamalseisvatele organitele. Asjaolu, et Riigikogu valimise seadus on konstitutsiooniline seadus (PS § 104 lõike 2 punkt 2), rõhutab seda eriliselt. Elektroonilise hääletamise reeglistik tuleneb RKVS-ist, Vabariigi Valimiskomisjoni ning riigi valimisteenistuse aktidest nende koostoimes. Reeglistik on tugevalt kaldu seadusest alamalseisvate aktide poole ning sellest ülevaate saamine võib olla keeruline ka heade õigusteadmistega isikutele. On mõistetav, et kiire tehnoloogilise arengu juures võib olla keeruline leida optimaalne tasakaal seaduse muutmise protsessist tingitud paratamatu jäikuse ja tegeliku elu muudatuste ja vajaduste vahel. See ei väära siiski seadusandjal lasuvat kohustust näha ette valimiseadustes piisavalt tihe regulatsioon kõigis valimisi puudutavates olulistest küsimustes, tagamaks organisatoorsete, menetluslike ja materiaalõiguslike seadusenõuete abil seadusandja kontroll ja avalikkuse usaldus valimiste vastu.“^{*180} Kõigi valimisi puudutavate oluliste küsimuste sätestamine formaalses seaduses enne järgmisi Riigikogu valimisi paistab eeltoodu taustal olevat õiguslikult möödapääsmatu.

5.2. Võimude lahusus ja tasakaalustatus

Võimude lahusus ja tasakaalustatus on keeruka struktuuriga põhimõte, mis on sätestatud põhiseaduse §-de 4 ja 14 koostoimes. Kuna seadusandlikul, täidesaatval ja kohtuvõimul on teatud mõttes vastandlikud huvid, peavad nad olema eraldatud ja tasakaalustama üksteist vastastikku.^{*181} Võimude lahususel on funktsionaalne, institutsionaalne ja personaalne dimensioon.^{*182}

Seadusandliku võimu ülesanded on loetletud põhiseaduse §-s 65, mis sisaldab üsna detailset funktsioonide kataloogi. Lisaks tuleb arvesse võtta põhiseaduse § 3 lõike 1 esimest lauset, mis näeb ette, et riigivõimu tohib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest lähtuvalt on seadusandja üks põhilisemaid ülesandeid luua riigivõimu teostamiseks piisavad seaduslikud alused. Täitevvõimu ülesanded on loetletud põhiseaduse §-s 87, mis sisaldab samuti tervet funktsioonide kataloogi. Kohtuvõimu ülesanded tulenevad üldiselt põhiseaduse § 15 lõikest 2 ja §-st 146 ning eri kohtuastmete ülesanded konkreetselt §-st 149.

Vastavalt institutsionaalsele võimude lahususe põhimõttele peavad „riigivõimu harud [...] olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed“^{*183}. Institutsionaalse võimude lahususe põhimõtte järgi kuulub seadusandlik võim Riigikogule (§ 59), täidesaatev Vabariigi Valitsusele (§ 86) ja kohtuvõim Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu funktsioonis (§ 149 lg 3 teine lause, § 152 lg 2).

Personaalsele võimude lahususele andis Riigikohus seni ületamatu selgituse juba oma varases praktikas: „Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema

¹⁷⁸ M. Pöder. E-hääletuse põhiseaduslikkus eksisteerib ainult kuulujuttudes. – Eesti Päevaleht, 15.03.2023. Arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120158092/mart-poder-e-haale-tuse-pohiseaduslikkus-eksisteerib-ainult-kuulujuttudes>.

¹⁷⁹ RKPJKo 27.03.2019, 5-19-20, p 13.

¹⁸⁰ RKPJKo 30.03.2023, 5-23-20, p 83.

¹⁸¹ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2.

¹⁸² Lähemalt vt M. Ernits. § 4. Institutsionaalne võimude lahusus ja võimude tasakaalustatus. – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid (viide 105), p 55 jj, 82 jj. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uld-satted-ss-1-7/ss-4-institutsionaalne-voimude-lahusus-ja-voimude>.

¹⁸³ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korrupsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.¹⁸⁴

Riigikohus on tunnistanud personaalse võimude lahususe põhimõttega vastuolus olevaks sätte, mis võimaldas Riigikogu liikmel olla samaaegselt riigiettevõtte haldusnõukogu liige, sest haldusnõukogu teostas täidesaatvat võimu.¹⁸⁵ Hilisemas lahendis jättis Riigikohus kujundamata seisukoha küsimuses, kas Riigikogu liige võib samaaegselt olla kohaliku omavalitsusüksuse volikogu liige¹⁸⁶, kuigi viidatud põhi-seaduslikkuse järelevalve menetluses väljendas seda seisukohta õiguskantsler.¹⁸⁷ Viimati leidis Riigikohus aga mitme kohaliku omavalitsusüksuse volikogu taotlusel Riigikogu ja volikogu liikme staatuse ühildamise põhiseaduspärasust hinnates: „Kollegium mõonab, et isiku võimalus ühitada Riigikogu liikme ja omavalitsusüksuse volikogu liikme mandaadid võib soodustada üleriigilise ja kohaliku poliitilise otsustustasandi teatavat põimumist. Samas ei nõua kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte, et kohaliku elu küsimusi otsustavatel isikutel ei võiks olla vähimatki puutumust riigielu küsimuste otsustamisega, ega saa välistada mistahes vastandlike huvide esinemise võimalust volikogu liikmete tegevuses. Seda võib järeldada juba demokraatia põhimõttes sisalduvast erakonnademokraatia põhimõttest, sest keskseteks poliitilisteks jõududeks on selle põhimõtte kohaselt Eestis erakonnad, mis seavad endale enamasti eesmärgiks nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse samaaegse teostamise [...]. Kui Riigikogus esindatud või muul viisil riigivõimu teostava erakonna liikmed kuuluvad kohaliku omavalitsusüksuse volikogusse, esineb sarnane huvide põimumise võimalus ka nende tegevuses, sõltumata sellest, et nad ise ei ole Riigikogu liikmeteks.“¹⁸⁸ Kokkuvõttes pidas Riigikohus seadusemuudatusi, mis lubasid Riigikogu liikmel olla samaaegselt ka volikogu liige, põhiseaduspäraseks.¹⁸⁹ Tuleb tõdeda, et Riigikohus taganes viimati tsiteeritud otsuses kahetsusväärse kombel rangest huvide konflikti välistamise ja seega personaalsest võimude lahususe põhimõttest. Tsiteeritud põhjenduses ajas Riigikohus sassi erainitsiatiivil põhineva ja põhiõiguslikult kaitstud erakonna liikmesuse (PS § 48 lg 1 teine lause) ning avaliku ameti, milleks on nii Riigikogu kui ka volikogu liikme amet. Kui erakonna funktsiooniks ongi ühiskonnas esinevatest huvidest sõeluda välja need, mis pälvivad laiapindsema toetuse, siis avalikes ametites peab valitsema huvide konflikti keeld. Riigikogu ja volikogu liikme staatuse ühildamise põhiseaduspärasus on kaheldav juba seetõttu, et Riigikogu liige, kes kohaliku omavalitsuse volikogu esindajana võib olla osalenud riigilt raha taotlemisel, kaasotsustab Riigikogus kohalikele omavalitsustele riigieelarvest tehtavate eraldiste suuruse üle. Lisaks tuleb arvestada sellega, et kohalikud omavalitsused täidavad omavalitsusülesannete kõrval ka riiklikke kohustusi (PS § 154 lg 2). Riiklikke kohustusi täites kuulub kohalik omavalitsus ühtsesse riigi haldusorganisatsiooni koos riigi enda haldusorganitega. Volikogu liige, kes samal ajal on ka Riigikogu liige, teostab ühel ajal nii seadusandlikku (Riigikogus) kui ka täidesaatvat (kohaliku omavalitsuse volikogus) riigivõimu. Riigivõimu teostamisel tekkivad suhted ja järelevalve riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel sarnanevad suhetele, mis tekivad riigi haldusorganisatsiooni siseselt, ning tegu on tasulise ametikohaga, millele asumisel täidab Riigikogu liige teise riigivõimu haru funktsioone.¹⁹⁰

Võimude tasakaalustatus tähendab, et eri võimud peavad tasakaalustama üksteist vastastikku. Suurim potentsiaalne konflikt on traditsiooniliselt piir seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel: „Üldise seaduse-reservatsiooni põhimõte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust. Põhiseadus ei välista, et seadusandja delegerib osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule. Üldine seadusereservatsiooni põhimõte keelab seadusandjal täitevvõimule delegerida seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.“¹⁹¹ Üldvaates näib, et Eesti valitsemiskorraldus kipub vajuma pisut kreeni täitevvõimu poole, sest edukaks osutuvate algatuste ja sisuliste otsustuste lõviosa kaldub koonduma ministeeriumitesse. Sisuliste otsuste koondumine ministeeriumitesse iseenesest ei pruugi olla negatiivne nähtus, kuid võib hakata

¹⁸⁴ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2.

¹⁸⁵ Samas, resolutsiooni p 2.

¹⁸⁶ RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05.

¹⁸⁷ Samas, p 7.

¹⁸⁸ RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 69.

¹⁸⁹ Samas, p 53, 73, vt iseäranis p 53: „PS § 63 lõige 1 ei keela Riigikogu liikme kuulumist kohaliku omavalitsusüksuse volikogu koosseisu, sest põhiseadus eristab selgelt kohaliku omavalitsuse teostamist täidesaatva riigivõimu teostamisest (vt PS §-d 14, 86, PS § 139 lõige 1). PS § 154 lõige 1 tagab kohalikele omavalitsustele autonoomia riigivõimust kohaliku elu küsimuste otsustamisel, mis on volikogu liikme töö põhisisu. Seetõttu pole volikogu liikme ülesannete täitmist õige käsitada riigiametina PS § 63 lõike 1 tähenduses.“

¹⁹⁰ Vt ka M. Ernits (viide 182), p 77.

¹⁹¹ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32.

valitsemisüsteemi demokraatlikku põhiolemust ohustama siis, kui parlamendi enesekuvand kahaneb kummitemplile sarnanevaks ettesöödetud sisendi ära koputajaks. Sellisele tendentsile võib viidata näiteks viimasel ajal kasvanud usaldushäätusega vastu võetud oluliste eelnõude hulk.^{*192} Taoline kalduolek võib vajada mõningast korrekture. Kindlasti ei järeldu sellest tõdemusest, et tuleks asuda täitevvõimu nõrgestama, vaid pigem võiks olla mõistlik seadusandjat tugevdada, olgu tugevdavaks meetmeks kasvõi näiteks palju diskuteeritud Riigikogu liikmete isiklike abide sissetoomine, mis looks eelduse menetletavate eelnõude põhjalikumaks ja kriitilisemaks parlamentaarseks analüüsiks ning seega teadlikumaks otsustamiseks. Demokraatia tervisele see kahjuks ei tuleks.

5.3. Võimu teostamise õiguspärasus

Kui otsida üldnimetajat põhimõtetele nagu põhiseaduse ülimuslikkus, põhiseaduse reservatsioon, seaduslikkus ja üldine seadusereservatsioon, mis kõik tulenevad põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest, siis tundub „võimu teostamise õiguspärasus“ olevat kõige sobilikum. Järgnevalt peatutakse ainult võimu teostamise õiguspärasuse kõige olulisematel aspektidel.

Parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt peab seadusandja ise otsustama kõik olulised küsimused: „Seda, mida põhiseaduse järgi on [...] kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.“^{*193} Parlamendireservatsiooni põhimõtte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust.^{*194} Robert Alexy nimetab põhiseaduses toodud parlamendireservatsiooni õigusega seadusereservatsiooni demokraatlikuks

¹⁹² Kui aastatel 1992–2020 sidus Vabariigi Valitsus usaldusküsimusega (PS § 98 lg 1) kokku neli eelnõud (vt S. Sära. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega pensionireformi taustal. Teemaleht nr 15. Riigikogu Kantslelei õigus- ja analüüsiuosakond, 07.12.2020, lk 3. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Teemaleht-15-Eeln%C3%B5u-sidumine-usaldusk%C3%BCsimusega.pdf>), siis alates 2021. aastast kuni 18. juunini 2023 sidus valitsus usaldusküsimusega kokku kaheksa eelnõud, mis kõik vastu võeti:

- Riigikogu otsus „Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuse omavahendite süsteemi kohta heakskiitmine“, 353 OE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/71f4e474-bd14-4216-b921-ccdceb3c14f9>;
- riigi 2022. aasta lisaelarve seadus, 608 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c0ee6781-e52f-4152-8b1f-339cd12d61cf>;
- perehüvitiste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, 605 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/19b9c8ac-487a-4a5b-b08c-725a1b3d766a>;
- alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse muutmise seadus, 606 SE, arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/47823091-c66a-462c-9cf2-17fa1910ce5a>;
- käibemaksuseaduse muutmise seadus, 607 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3e2e4cb8-adcf-454b-9f5f-0124a0cf536f>;
- jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja tubakaseaduse muutmise seadus, 665 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a10f13a0-94a2-495b-ac90-5a5012972b21>;
- riigisadaluse ja salastatud välisteabe seaduse ning avaliku teabe seaduse muutmise seadus, 410 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6b80b26c-3ddd-4f2a-bd50-3bb6feff9479>;
- perehüvitiste seaduse ning perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse muutmise seadus, 17 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/19b5c317-2cd1-47d2-a40b-633f2c3f8c13>.

Sama kuupäeva seisuga ootab Riigikogu menetluses vastuvõtmist veel neli usaldusküsimusega seotud eelnõud:

- alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu, 145 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8e58c015-e547-499c-b579-87c45a8bb9c1>;
- hasartmängumaksu seaduse muutmise seaduse eelnõu, 146 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/98b9e888-a86b-4ce0-b0fc-8707517d0f47>;
- käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu, 147 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa4c510e-bdc4-4248-8fe1-1f6bb21ad1c6>;
- tulumaksuseaduse ja kaitseväätenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, 148 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7a857bd6-b8da-467a-8b6c-c693e3d3fcd>.

Vt ka M. Ernits (viide 182), p 88–89.

Tõe huvides tuleb osutada sellele, et võimude tasakaalu võib pisut erinevalt mõjutada see, kas valitsus seob eelnõu usaldusküsimusega enne selle esimest või enne teist lugemist, sest viimati nimetatud juhul jääb parlamendile teatav debati võimalus alles. Kokkuvõttes on valitsuse kasvanud soov siduda eelnõusid usaldusküsimusega aga tendents, mis vajab riigiõigus- ja poliitikateadlaste kõrgendatud tähelepanu ning tulevikus võib-olla ka põhiseadusandja sekkumist.

¹⁹³ RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94; RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36; RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 53.

¹⁹⁴ RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36; RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32.

dimensiooniks.^{*195} Ka Riigikohus on välja toonud seose olulisuse ja demokraatia põhimõtete vahel.^{*196} Olulised on iseäranis kõik vabaduse piirangud ja muud põhiõiguste riived, mistõttu peavad nende alused, s.t olulised tingimused ja võimalikud meetmed, tulenema seadusest. Aga oluline on ka see, mis on muidu oluline. Näiteks leidis Riigikohus eespool käsitletud näites, et kõik valimisi, sealhulgas elektroonilist hääletamist puudutavad olulised küsimused peavad olema sätestatud seaduses, ja lisas: „Parlamendivalimised on demokraatlikus riigis keskse tähtsusega akt, millega rahvas kõrgeima riigivõimu kandjana (PS § 1 lõige 1) annab parlamendile järgmiseks neljaks aastaks võimuvolitused. Riigivõimu legitiimsuse tagamiseks tuleb valimiste korraldamisel järgida põhiseaduses sätestatud valimispõhimõtteid. PS § 60 lõike 1 kolmandast ja neljandast lausest tulenevalt peavad valimised olema üldised, ühetaolised ja otsesed ning hääletamine salajane. Neid põhiseaduse põhimõtteid tuleb valimiste demokraatlikkuse tagamiseks austada ka elektroonilisel hääletamisel.“^{*197}

Seadusliku aluse põhimõtte kohaselt peab põhiõiguse riivel olema seaduslik alus. „PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneb seadusliku aluse nõue, mille kohaselt vajab iga põhiõiguse riive seaduslikku alust.“^{*198} Haldusorgan on järelikult õigustatud tegutsema üksnes siis, kui vastav seaduslik alus ehk volitus on olemas. Seaduslik alus peab määrama piisava üksikasjalikkusega kindlaks volitusnormi koosseisu ja õigusjärelmi. Piisava üksikasjalikkuse määra määrab kindlaks olulisuse põhimõte: „Olulisuse põhimõttest tuleneb, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid.“^{*199} Kui sättest ei ole võimalik tuletada riive tingimusi ja/või selle lubatavat ulatust, siis on tegu palja pädevusnormiga^{*200}, millele tuginevalt ilma täiendava volitusnormita põhiõigusi riivata ei tohi.

Niisiis on seadusandjal kohustus määrata ise kindlaks põhiõiguste riivete tingimused ja võimalik ulatus. Seadusandja on ise kohustatud otsustama kõige olulisemad küsimused. Hiljutine Riigikohtu märkus, et „mõned olulised küsimused võib otsustada valitsus“^{*201}, kaldub kõrvale senisest praktikast ja sellega ei saa nõustuda.

5.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve

Õiguse põhiseaduslikkuse järelevalvele näeb ette põhiseaduse § 15 lõike 1 teine lause, mille kohaselt võib igauks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. Põhiseaduslikkuse järelevalvet teostab § 149 lõike 3 teise lause järgi Riigikohus. See pädevus on eksklusiivne ja seda kinnitab § 152 lõikes 2 ainuüksi Riigikohtule ette nähtud volitus tunnistada põhiseadusevastane, ent kehtiv seadus kehtetuks.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses^{*202} (PSJKS) on sätestatud 14 erinevat menetlust, millest kõige olulisem on kohtu algatav konkreetne normikontroll, mille võib algatada iga kohus, kes leiab, et seadus, mille kehtivusest või mittekehtivusest sõltub otsuse tegemine konkreetsetes asjas, on põhiseadusega vastuolus.^{*203} Samas ei näe kehtiv PSJKS ette individuaalkaebust, s.t igauhe kaebust, mis tugineb väitele, et rikutud on mõnda põhiõigust, ja mille esemeks võib olla nii seadus kui ka viimase kohtuastme kohtuotsus. Sellest hoolimata on olemas üks edukas pretsedent^{*204} ja Riigikohus on mitmes

¹⁹⁵ R. Alexy (viide 86), lk 36.

¹⁹⁶ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111.

¹⁹⁷ RKPJKo 30.03.2023, 5-23-20, p 81.

¹⁹⁸ RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 69. Vt ka RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25; RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9; RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 34.

¹⁹⁹ RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41. Vt ka RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 38; RKKKo 09.02.2021, 4-20-1588, p 19; RKHKo 18.05.2021, 3-19-549, p 18; RKHKm 25.11.2021, 3-21-2241, p 21.

²⁰⁰ Selle kohta vt RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 32; RKHKo 13.11.2009, 3-3-1-63-09, p 14. Varasema praktika kohta vt ka RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 20; RKÜKo 18.05.2010, 3-1-1-116-09, p 25; RKÜKo 11.04.2016, 3-3-1-67-15, p 35.

²⁰¹ RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 71.

²⁰² RT I 2002, 29, 174; RT I, 07.03.2019, 4.

²⁰³ Selle kohta vt M. Ernits (viide 48), lk 244 jj.

²⁰⁴ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02 (*Brusilov*), eelkõige p 17. Vt 2013. aastal toimunud *Brusilovi* kaasust käsitlenud konverentsi materjale, arvutivõrgus: <http://www.oigus-selts.ee/konverentsid/kumme-aastat-brusiloviga-kuidas-edasi>. Lühikokkuvõtet hiljutisest debatist vt ka M. Ernits. The Use of Foreign Law by Estonian Supreme Court. – Judicial Cosmopolitanism. The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems. G. F. Ferrari (ed.). Leiden, Boston 2019, lk 504 viide 25 koos edasiste viidetega.

otsuses rõhutanud võimalust, et individuaalkaebus tuleneb vahetult põhiseaduse § 15 lõikest 1.^{*205} Eesti riigiõigusteoorias on hoolimata Riigikohtu arvukast praktikast endiselt vaieldav, kas põhiseadus näeb ette ka individuaalkaebuse või piisab õigusest pöörduda kohtusse ja nõuda konkreetse normikontrolli algatamist, sest nii Riigikohus ise^{*206} kui ka üksikud Riigikohtu kohtunikud^{*207} on avaldanud seisukohti, mida saab tõlgendada kriitikana individuaalkaebuse aadressil. Siinkirjutaja on seisukohal, et põhiseaduse järgi peab ühemõtteliselt olema tagatud lünkadeta õiguskaitse ka valdkondades, kus puudub võimalus oma õigusi muul viisil kaitsta (nt varjatud jälgimine) või kus ei saa isikult mõistlikult eeldada, et ta teda isiklikult puudutava seaduse kohaldamise ära ootaks (nt karistusõigus). Täna puudub paraku kindlus, kas Eestis on tagatud lünkadeta õiguskaitse. Ilma individuaalkaebuseta ei saa põhiseaduslikkuse järelevalvet pidada täielikuks ja põhiõiguste kandjatel puudub endiselt kinnipüüdev õiguskaitsevahend oma õiguste kaitseks.

5.5. Avaliku ja eraõiguse vahetegu

„Eesti õigusele on omane era- ja avaliku õiguse eristamine.“^{*208} Seegi nõue tuleneb kaudselt põhi-seadusest – nimelt § 3 lõike 1 esimesest lausest.^{*209} Avaliku ja eraõiguse vahetegu on demokraatliku põhiseadusriigi õiguskorras vajalik vahetegu, mis eristab kahte fundamentaalselt erinevat õiguse toimimismudelit või -režiimi. Olgugi et avaliku ja eraõiguse vahetegu oli tuttav juba Rooma õiguses, oli absolu-tismi ajal olemas ainult avalik õigus, sest vürsti käsk on oma olemuselt avalik õigus. Vahetegu muutus õiguskorra jaoks keskseks alles demokraatliku põhiseadusriigi tekkimisega valgustusaja järel.^{*210} See on aeg, kui inimese ja riigi vahelist suhet hakkasid reguleerima vahetult kohalduvad põhiõigused ning tekki-sid arenenud õiguskordadega demokraatlikud põhiseadusriigid. Olgugi et selle vaheteo fundamentaalsust ikka ja jälle kahtluse alla seatakse, on õiguskorra adekvaatseks mõistmiseks jätkuvalt vajalik teadvustada endale kahe õigusliku põhirežiimi erinevaid mõtte- ja tegevusvorme või erinevaid funktsioone ja profiile.^{*211} Georg Jellinek väitis koguni, et ilma avaliku õigusega ei saa olla olemas eraõigust.^{*212} Tal oli õigus, sest eraõigus omandab talle omased tunnused just tänu vastandumisele avaliku õigusega ning ilma vahe-teota koosneks kogu õiguskord vaid avalikust õigusest, sest õigus on iseenesest oma olemuselt midagi avalikku – see kehtestatakse avaliku võimu poolt või vähemalt avaliku võimu nõusolekul ja seda raken-datakse avaliku võimu poolt või vähemalt on võimalik avalikult võimult taotleda selle kohaldamise üle järelevalvet.

²⁰⁵ RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 36; RKPJKm 23.03.2005, 3-4-1-6-05, p 4; RKPJKm 09.05.2006, 3-4-1-4-06, p 8–9; RKPJKm 20.05.2009, 3-4-1-11-09, p 5 jj; RKPJKm 07.12.2009, 3-4-1-22-09, p 7; RKPJKm 10.06.2010, 3-4-1-3-10, p 13–14; RKPJKm 23.01.2014, 3-4-1-43-13, p 9; RKPJKm 27.01.2017, 3-4-1-14-16, p 22.

²⁰⁶ Riigikohtu arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta, 29.03.2017. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/>.

Lisaks viidatud arvamusel on Riigikohus kahel korral nõudnud individuaalkaebuse esitamisel selliste lubatavuse tingimuste täitmist, mis muudaksid individuaalkaebuse esitamise võimaluse sisuliselt olematuks: „Ka juhul, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele, saab isik oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole pöörduda vaid siis, kui tema õigusi on rikutud mingite normide tema suhtes kohaldamisega. Nende normide põhiseadusele vastavuse küsimus peab tekkima nende konkreetsest kohaldamisest isiku suhtes, mitte nende täpsustamata kohaldamisest minevikus või võimalikust kohaldamisest tulevikus. Põhiõiguste ja -vabaduste rikkumise üle peab olema tegelik vaidlus.“ (RKPJKm 10.06.2010, 3-4-1-3-10, p 14; vt ka RKPJKm 03.03.2015, 3-4-1-60-14, p 17). Ent individuaalkaebuse funktsioon on täita õiguskaitse lünka juhtudel, kui isik ei saa faktilistel või õiguslikel põhjustel oodata normi tegelikku kohaldamist tema suhtes või ei saa talt mõistlikult eeldada, et ta ootaks, kuni asutakse normi tema suhtes kohaldama.

²⁰⁷ I. Pilving. Kas Eestis on vaja individuaalkaebust? – Kohtute aastaraamat 2016, lk 81–89; E. Kergandberg. Individuaal-kaebus kui riigisaladus. – Kohtute aastaraamat 2016, lk 91–97; E. Kergandberg. Kohtukaebeõigus, eriti edasikaebeõigus Riigikohtu ja eriti kriminaalkolleegiumi praktikas: kas lihtõiguslik tegelikkus võib tingida põhiseadusliku võimalikkuse ümberdefineerimist? – *Juridica* 2018/4, lk 276–288, iseäranis lk 283.

²⁰⁸ RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11; RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 13.

²⁰⁹ M. Ernits (viide 105), p 98 jj.

²¹⁰ H. Hattenhauer. *Europäische Rechtsgeschichte*. 4. Aufl. Heidelberg 2004, änr 1649–1650.

²¹¹ M. Burgi. *Rechtsregime. – Grundlagen des Verwaltungsrechts*. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.). Band 1. München 2006, § 18 änr 2.

²¹² G. Jellinek. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2. Aufl. Tübingen 1905, lk 10.

Eelnev ei tähenda, et avalik ja eraõigus puutumuseta üksikeisest eraldi eksisteerivad. See ei tähenda ka seda, et üks seadus on kas ainult avalik- või ainult eraõiguslik.^{*213} Küll aga tähendab see seda, et praktikas tuleb eelkõige kohtu pädevuse piiritlemisel näha pisut vaeva.^{*214}

Riigikohus on seejuures paika pannud mõned olulised põhimõtted, millest tuleb lähtuda: „Avalik õigus kui osa õiguskorrast ongi määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega.“^{*215} Edasi leidis Riigikohus: „Avalik-õiguslik vaidlus eeldab igal juhul, et õigussuhte üks osapooltest oleks avaliku võimu kandja. Üldjuhul on selleks riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks. Üldjuhul võib eeldada, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega. Siiski võib avaliku võimu kandja astuda või sattuda avaliku ülesande täitmisel või ülesande täitmiseks vajalike vahendite tagamisel suhetesse, mis on sarnased eraisikute vahelistele suhetele. Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks. Sellisel juhul ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-õiguslikuga.“^{*216} Oluline kohaldamisjuhtum, mis ei seisne kohtupädevuse piiritlemises, vaid põhiseaduslikkuse järelevalves selle üle, millised õiguspärasuse kriteeriumid avalik- või eraõiguslik režiim endaga kaasa toob, on vedelkütusevaru kaasus 2007. aastast, kus Riigikohus leidis: „Vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine toimub avalikes huvides. [...] Kuigi VKVS § 7 kohaselt teeb agentuur varustamiskorral müügipakkumise isikule, kelle nimel on eelnevalt kütust Eestis tarbimisse lubatud, ei saa sellist formaalset asjaolu käsitada määravana agentuuri ja varumakse tasuja suhete liigi piiritlemisel. Kolleegium on seisukohal, et varumakse tasumise kohustus on avalik-õiguslik nõue. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on agentuuri ja varumakse tasumise kohustatud subjekti vahelised suhted võimusuhted, kus agentuur omab riigilt saadud võimuvolitusi varumakse kogumisel, makse suuruse kontrollimisel, teabe nõudmisel, sunnivahendite kohaldamisel jne. Seega toimub ka varumakse menetlemine avalik-õiguslikus menetluses, täpsemalt selle ühe alaliigi, haldusmenetluse raamides.“^{*217}

Liigitades lepingulist suhet, on Riigikohus leidnud: „Pooltevahelise õigussuhte kvalifitseerimisel ei ole otsustava tähtsusega suhteid reguleerivale lepingule antud nimetus. Kohus peab tuvastama, milline oli õigussuhte tegelik iseloom; kas oli tegemist tsiviilõigusliku või avalik-õigusliku suhtega ja vastavalt suhte iseloomule lahendama vaidluse. Kohus ei saa suhtele, millele on antud tsiviilõiguslik vorm, anda hinnangut hagiavalduse vastuvõtmise staadiumis pelgalt mõne fakti põhjal. Suhte tegelik iseloom selgub vaidluse lahendamise käigus.“^{*218} Eelnevast võib kokkuvõttes jääda mulje, et lahendus võib küll üksikjuhul olla vaevanõudev, kuid vähemalt on kriteeriumid enam-vähem selged ja lähtuvad põhimõttest, et õigussuhte avalik- või eraõiguslik iseloom ei saa olla kokkuleppe ese, vaid kohtul tuleb see kindlaks teha objektiivsete kriteeriumite alusel. See lähenemine on kooskõlas ka põhiseadusega. Paraku tuleb tunnistada, et see mulje osutub viimast Riigikohtu praktika valguses petlikuks. Riigikohus on uuemal ajal vaikimisi oma praktikat muutnud ja asunud kriitikata rakendama üht võrdlemisi varjatud sätet, milleks on halduskoostöö seaduse^{*219} (HKTS) § 3 lõike 4 teine lause, mis sätestab, et kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Sellele tuginevalt on Riigikohus leidnud, et „lepingu olemuse määramisel [tuleb] lähtuda poolte tahtest. Lepingu tõlgendamisel on määrav poolte ühine tegelik tahe (VÕS § 29 lg 1). Juhul kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, tuleb HKTS § 3 lg 4 järgi eeldada, et tegemist on halduslepinguga.“^{*220} See on kummastav, sest mõttelõnga edasi kerides võiks ju sel moel olla kohtul võimalik tolereerida riigiga sundseisus sõlmitud

²¹³ Riigikohus leidis selles kontekstis: „Era- ja avalikku õigust ei ole praktikas võimalik üksikeisest täielikult lahutada. Paljudel juhtudel tuleb ametiasutuste tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii era- ka avaliku õiguse norme. Selline olukord võib kujuneda avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes, sest ka neis suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teistest avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.“ (RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 12; RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 14).

²¹⁴ Tavapäraselt tõusetub piiritlemisel küsimus, millisest piiritlemisteorias lähtuda: kas huviteoorias, subordinatsiooniteoorias, subjektiteoorias või modifitseeritud subjektiteoorias, vt H. Maurer. Haldusõigus. Tallinn 2004, § 3 änr 12 jj.

²¹⁵ RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 14. Vt ka RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11; RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 13.

²¹⁶ RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11; RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 13.

²¹⁷ RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 17.

²¹⁸ RKEKm 23.09.2003, 3-3-4-1-03, p 9.

²¹⁹ RT I 2003, 20, 117; 07.03.2023, 32.

²²⁰ RKEKm 23.04.2020, 3-19-2347, p 19. Vt ka RKHKm 21.11.2018, 3-17-1329, p 11.

lepinguid, mille puhul – eeldades, et eraõiguslikku hea usu oluliselt avaram piir ei ole ületatud – oleks riigil justkui võimalik vabastada end suurest osast põhiõigustest tulenevatest kohustustest. Silmas tuleb pidada, et Riigikohus väljendas löigu alguses väljendatud seisukohta septembris 2003, mis oli kaks kuud pärast HKTS jõustumist sama aasta 1. juulil. Korrektna oleks ilmselt olnud algatada juba tolles menetluses HKTS § 3 lõike 4 teise lause suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve reeglite järgi, mille kohaselt saab algatada järelevalve menetlusnormi suhtes, mis oleks tulnud antud asjas kohaldada. HKTS § 3 lõike 4 teise lause kooskõla põhiseadusega on kaheldav, sest see läheb vastuollu põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest loogiliselt järelduva põhimõttega, et õigusliku režiimi (sealhulgas näiteks PS § 3 lg 1 esimese lause kehtivuse või mittekehtivuse) määrab õigussuhte iseloom (objektiivne kriteerium), mitte poolte tahe või mõni muu juhuslik asjaolu (subjektiivne kriteerium). Hetkel ei jää aga muud üle, kui oodata põnevusega järgmist kaasust.

6. Kokkuvõtteks

Kokkuvõttes saab rõõmuga tõdeda, et nii mõnigi asi on päris hästi. 1992. aasta põhiseadus on kõigi aegade parim Eesti põhiseadus. Selles põhiseaduses on terve rida põhimõtteid, põhiõigusi ja neid teenivaid õigusinstituute, mis on hästi õnnestunud ning mille üle tasub tegijatel uhkust ja kohaldajatel rõõmu tunda.

Kas kõik on nii hea, et enam paremaks minna ei saa? Ei, kõik ei ole kõige paremini õnnestunud.^{*221} Põhiseadus vajab remonti ja vajab eelkõige katkematut arutelu erinevate variantide plusside ja miinuste üle. Ei ole ratsionaalne tõrjuda arutelu koletu sõjaga Ukrainas või mistahes muu ettekäändega. Pealegi toob elu ise päevavalgele järjest uusi võimalikke kitsaskohti. Põhiseadus olgu elav instrument, mis käib ajaga kaasas. Näiteks ei pruugi põhiseaduse § 92 punktist 1 ja § 89 lõigetest 1–3 tulenev ajavalem 14+14+7 päeva uue koalitsioonivalitsuse ametisse saamisel olla enam ratsionaalne lahendus, sest riik ja ühiskond on muutunud sedavõrd kompleksseteks, et loosungite kogum, milleks koalitsioonileping säärase ajasurve all paratamatult kujuneb, ei pruugi enam olla mõistlik riigivalitsemise raaminstrument. Paraku jätab selline peale sunnitud kiirustamine mulje, et rakendatakse põhimõtet „Tehtud-mõeldud!“. Selle asemel võiks aga olla võimalus võtta koalitsioonikõnelusteks piisav aeg, analüüsida eesiseisvaid probleeme pisut sügavamalt, mõelda nende võimalikud lahendusvariandid põhjalikumalt läbi ning koostada vajalikes küsimustes ka tegelik mõjuanalüüs. Iseäranis tänavune võrdlus põhjanaabrite märksa põhjalikuma ja tasakaalukama lähenemisega sunnib küsima, kas ei peaks selles kontekstis tähtsajad sootuks kaotama, põhiseaduse tekstis näiteks päevad nädalatega asendama või tuleks leida mõned muud mõistlikud tähtsajad.

Mis jääb? Käesolev mõtisklus on katse koondada ühte artiklisse nii lühiülevaade tänase õiguskorra põhilistest mõjuritest kui ka elementidest, mis kuuluvad praegusesse ja peaksid kuuluma ka igasse tulevasse Eesti põhikorra tuuma. Selline ülevaade jääb paratamatult kohati konspektiivseks ja võib ehk tükati meenutada veidi lohakalt kokku seatud pusletükke. Esitatud elemendid ühendab tervikuks käsitus Eesti riigist kui demokraatlikust põhiseadusriigist, mis on kantud soovist, et see oleks nii ka 20, 50, 100 jne aasta pärast.

Autorist: *Ass. iur.* (Hamburg/Kiel), LL.M. (Helsinki), PhD (Tartu) Madis Ernits on kohtunik ja vabakutseline riigiõigusteadlane.

Vigade parandus

Artiklisse on sattunud kaks viga.

Liigenduspunkt 3.3.4 asemel peaks olema liigenduspunkt 3.4 ning liigenduspunkt 3.3.5 asemel peaks olema liigenduspunkt 3.5.

Toimetus vabandab.

²²¹ Pikemalt vt Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium 2018. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf.