

RIIGIÕIGUS

Ülevaatekonspekt

AARO MÕTTUS, *mag. iur.*

Käesoleva ülevaatekonsepti näol on tegemist Sisekaitseakadeemias 2002. aastal ilmunud samasuguse pealkirjaga teose teise, täiendatud ja kaasajastatud väljaandega.

Konspekt on koostatud eesmärgiga teha akadeemia kõigi erialade üliõpilastele hõlpsamaks ülevaate saamine Eesti riigiõiguse süsteemist, allikatest ning põhiteemadest ja -mõistetest. Samas olgu rõhutatud, et konspektil on üksnes abistav roll. Riigiõiguse alaste teadmiste nõutaval määral omandamiseks peab üliõpilane tutvuma ka asjakohaste õpikute, artiklite, õigusaktide ja kohtulahenditega.

2002. aasta väljaandest erineb käesolev ennekõike selle poolest, et temas on kajastatud möödunud viie aasta jooksul õiguskorras asetleidnud muudatused ning Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjades tehtud lahendites sisalduvad seisukohad. Märkimist väärib seegi, et 2003. aastal võeti rahvahääletusel vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus, mis võimaldas Eestil 2004. aasta 1. mail ühineda Euroopa Liiduga. Seetõttu leiab konspektil uue teemana käsitlemist Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahekord.

© Autoriõigused Aaro Mõttus ja Sisekaitseakadeemia, 2007

Sisekaitseakadeemia
Kase 61 12012 Tallinn
detsember 2007

SISUKORD

Kirjandus, õigusaktid ja kohtupraktika	4
Kasutatud lühendid	4
I. ÜLDKÜSIMUSED	5
1. peatükk. Riik ja riigiõigus	5
2. peatükk. Põhiseadus	6
3. peatükk. Riigi eesmärgid ja põhiseaduse põhimõtted	10
4. peatükk. Põhiseadus ja Euroopa Liidu õigus	15
II. RIIGIORGANISATSIOON	17
5. peatükk. Rahvas	17
6. peatükk. Riigikogu	21
7. peatükk. Vabariigi President	26
8. peatükk. Vabariigi Valitsus	29
9. peatükk. Seadusandlus	32
10. peatükk. Rahandus ja riigieelarve	38
11. peatükk. Välissuhted ja välislepingud	39
12. peatükk. Riigikaitse	41
13. peatükk. Riigikontroll	43
14. peatükk. Õiguskantsler	44
15. peatükk. Kohtuvõim	46
16. peatükk. Põhiseaduslikkuse järelevalve	49
17. peatükk. Kohalik omavalitsus	54
III. PÕHIÕIGUSED: ÜLDOSA	56
18. peatükk. Põhiõiguste mõiste, tähendus ja funktsioonid. Rahvusvahelised inimõiguste alused dokumendid	56
19. peatükk. Põhiõiguste kandjad ja adressaadid	58
20. peatükk. Põhiõiguste piiramine	60
IV. PÕHIÕIGUSED: ERIOSA	64
21. peatükk. Vabadusõigused	64
22. peatükk. Võrdsuspõhiõigus	66
23. peatükk. Sotsiaalsed põhiõigused	67
24. peatükk. Menetluspõhiõigused	68

KIRJANDUS, ÕIGUSAKTID JA KOHTUPRAKTIKA

Üliõpilastel on soovitatav tutvuda järgmiste mahukamate riigiõiguse kohta kirjutatud teostega:

1. Taavi Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006.
2. Rait Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004.
3. Eerik-Juhan Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002.

Nii T. Annuse kui ka R. Maruste teose asjakohastele lehekülgedele on konspektis viidatud iga peatüki lõpus. Samamoodi on konspektis osundatud muudele olulisematele raamatutele ja artiklitele.

Konspektis on viidatud peamistele riigiõiguse küsimusi reguleerivatele õigusaktidele (ja välislepingutele) ning Riigikohtu lahenditele. Et konspekti kasutamist hõlbustada, on nimetatud viited esitatud hüperlinkidena (vastavalt Riigi Teataja ja Riigikohtu veebilehele), mis võimaldab üliõpilasel kergesti jõuda asjakohase õigusakti või kohtulahendini.

KASUTATUD LÜHENDID

EIÕKonv	Euroopa inimõiguste konventsioon
ELT	Euroopa Liidu Teataja
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RSRS	Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus
PSTS	Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKPJKa	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamus
RKPJKm	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKS	Riigikontrolli seadus
RKTS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
RKVS	Riigikogu valimise seadus
RKÜKm	Riigikohtu üldkogu määrus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RLSS	Riigikogu liikme staatuse seadus
RRKS	Rahuaja riigikaitse seadus
SRKS	Sõjaaja riigikaitse seadus
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
VPTS	Vabariigi Presidendi töökorra seadus
VPVS	Vabariigi Presidendi valimise seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VäSS	välissuhtlemisseadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus

I. ÜLDKÜSIMUSED

1. peatükk. Riik ja riigiõigus

1. Riik kui rahvusvahelise õiguse subjekt

Rahvusvahelises õiguses loetakse riigiks üksust, millel on järgmised elemendid:

- 1) territoorium;
- 2) rahvas;
- 3) suverääanne riigivõim.

2. Riik kui siseriiklike õigussuhete subjekt

Siseriiklikes õigussuhetes esineb riik avalik-õigusliku juriidilise isikuna ([TsÜS](#) § 25 lg 2).

3. Riigiõigus

Riigiõigus on avaliku õiguse haru. Riigiõiguse kui õigusharu moodustavad põhimõtted ja normid, mis määravad kindlaks:

- ⇒ riigi- ja õiguskorra põhialused;
- ⇒ kõrgemate riigiorganite moodustamise korra, ülesehituse ja pädevuse;
- ⇒ isikute põhiõigused.

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 28–31.

2. peatükk. Põhiseadus

1. Eesti Vabariigi varasemad põhiseadused. Kehtiv põhiseadus ja selle muudatused

Enne praeguse põhiseaduse vastuvõtmist on Eesti Vabariigis kehtinud kolm põhiseadust:

- 1) 15. juunil 1920 Asutava Kogu poolt vastu võetud ja 21. detsembril 1920 jõustunud Eesti Vabariigi põhiseadus;
- 2) 14., 15. ja 16. oktoobril 1933 toimunud rahvahääletusel vastu võetud ja 24. jaanuaril 1934 jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus¹;
- 3) 28. juulil 1937 Rahvuskogu poolt vastu võetud, 17. augustil 1937 riigivanema poolt välja kuulutatud ning 1. jaanuaril 1938 jõustunud Eesti Vabariigi põhiseadus.

Kehtiva põhiseaduse eelnõu koostas **60-liikmeline Põhiseaduse Assamblee**, mis töötas 1991. aasta septembrikuust kuni 1992. aasta aprillikuuni. Põhiseaduse (koos põhiseaduse rakendamise seadusega) võttis Eesti rahvas vastu **1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel**.

1992. aasta põhiseadust on muudetud kolmel korral:

- 1) 25. veebruaril 2003 Riigikogu poolt vastu võetud ning 17. oktoobril 2005 jõustunud [Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega kohaliku omavalitsuse volikogu valimiseks neljaks aastaks](#);
- 2) 14. septembril 2003 rahvahääletusel vastu võetud ning 6. jaanuaril 2004 jõustunud [Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusega](#);
- 3) 12. aprillil 2007 Riigikogu poolt vastu võetud ning 21. juulil 2007 jõustunud [Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega](#).

2. Põhiseaduse mõiste

Põhiseadus on riigi õiguslik põhikord. Ühelt poolt on põhiseadus **õigusakt**, mille järgi toimib riigivõim ja kujundatakse õiguskord ning milles fikseeritakse isikute põhilised õigused riigi suhtes. Teiselt poolt on põhiseadus aga ühiskonnaliikmete **kokkulepe** oma elukorralduse aluseks olevates väärtustes ja põhimõtetes ning ühiselt taotletavates eesmärkides.

3. Põhiseaduse ülimuslikkus

Põhiseadus on kõrgeima juriidilise jõuga õigusakt riigis. Kõik teised õigusaktid peavad olema põhiseadusega kooskõlas. Eesti Vabariigi põhiseaduses väljendub see põhimõte eelkõige § 3 lõike 1 esimeses lauses, §-s 11, §-s 15, §-s 102, § 123 lõikes 1 ja §-s 152.

4. Põhiseaduse sisu ja struktuur

Põhiseaduses on sätestatud riigi eesmärgid, riigi tegevuse õiguslikud raamid ning kõigi õigusharude põhialused.

Eesti Vabariigi põhiseadus koosneb:

⇒ preambulist;

¹ Kuna selle seadusega põhiseadusesse tehtud muudatused olid niivõrd olulised, räägitakse sisuliselt uuest põhiseadusest.

- ⇒ riikluse aluspõhimõtteid deklareerivatest sätetest;
- ⇒ põhiõigusi fikseerivatest sätetest;
- ⇒ riigiorganisatsiooni kindlaks määravatest sätetest;
- ⇒ üleminekusätetest – [põhiseaduse rakendamise seadusest](#)²;
- ⇒ [põhiseaduse täiendamise seadusest](#).

5. Põhiseaduse sätete üldiseloostus

Kõik põhiseaduse sätted on õiguslikult siduvad, st nende rikkumist on kohtute kaudu võimalik tuvastada (vt PS §-d 15 ja 152). Sellele vaatamata ei ole kõik põhiseaduse sätted ühesuguse iseloomuga.

Esiteks on põhiseaduses printsiipe ja väärtusi kajastavad sätted (nt § 10), mis suunavad riigi õigustloovat ja õigustrakendavat tegevust.

Teiseks sisaldab põhiseadus sätteid, mida saab täies ulatuses kohaldada ilma, et seadusandja neid edasi arendaks või konkretiseeriks (nt § 17 ja § 60 lg 1).

Kolmandaks sisaldab põhiseadus sätteid, mis nõuavad seadusandjalt teatavate õigusnormide kehtestamist (nt § 29 lg 6 ja § 60 lg 5).

6. Põhiseaduse tõlgendamine

Põhiseaduse tõlgendamisel kasutatakse klassikalisi meetodeid:

- ⇒ keeleline tõlgendamine;
- ⇒ süstemaatiline tõlgendamine;
- ⇒ teleoloogiline tõlgendamine;
- ⇒ ajalooline tõlgendamine.

Põhiseaduse tõlgendamiseks on välja töötatud ka spetsiifilised tõlgendamistehnikad:

- ⇒ põhiseaduse ühtsuse printsiip;
- ⇒ praktilise kooskõla printsiip;
- ⇒ funktsionaalse korrektsuse printsiip;
- ⇒ ühendava mõju printsiip.

Põhiseaduskonformne tõlgendamine on seotud põhiseadusest alamalseisva normi sisu selgitamisega. Kui õigustloova akti sättest on võimalik aru saada mitut moodi, tuleb eelistada tõlgendust, mis on põhiseadusega kooskõlas.

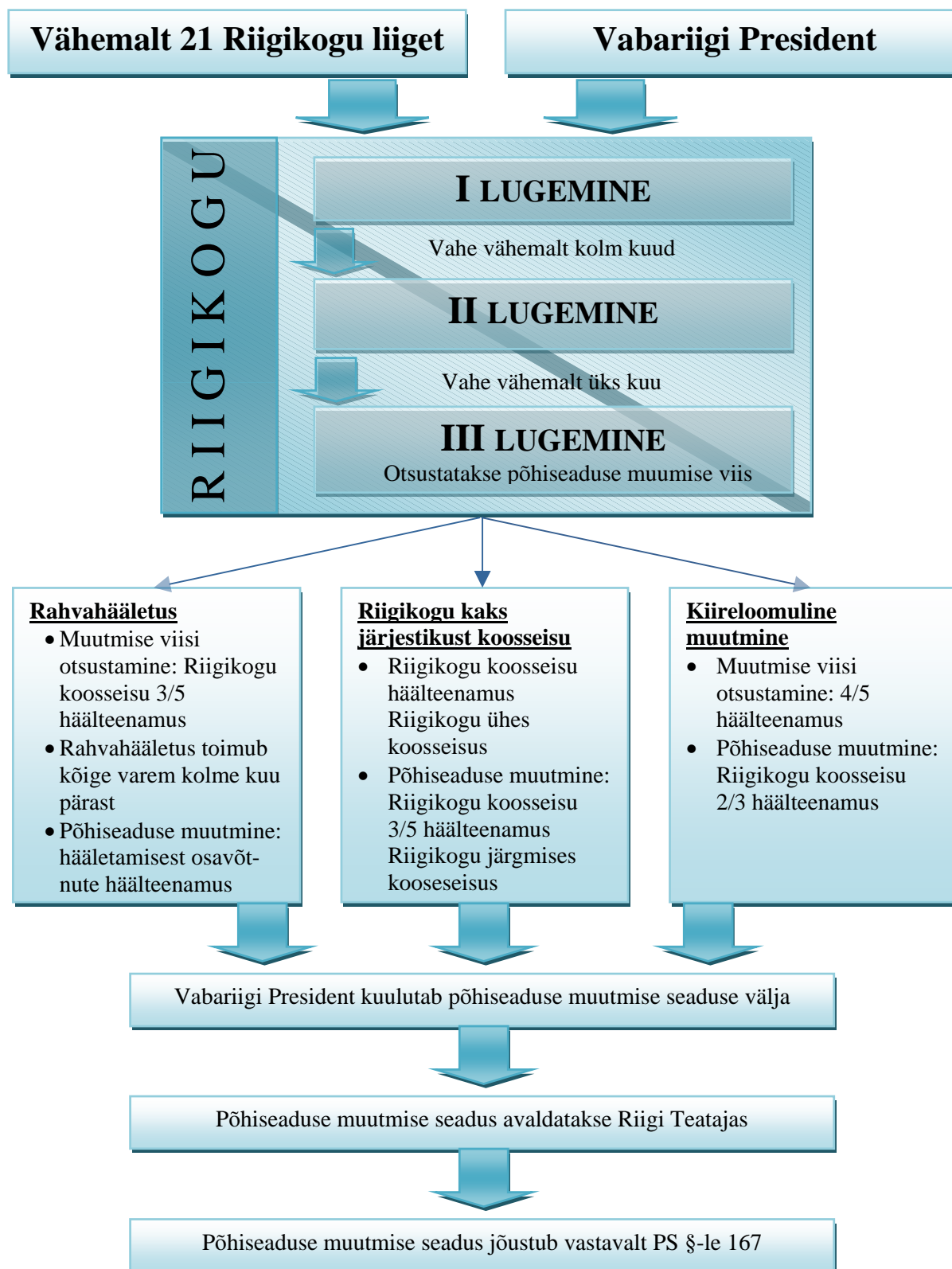
² Suurem osa põhiseaduse rakendamise seaduse sätetest on tänaseks on toime kaotanud. Samas sisaldab see sätteid, mis aitavad põhiseaduse norme kohaldada (nt § 3).

7. Põhiseaduse muutmine

Põhiseaduse muutmise kord on sätestatud PS XV peatükis (§-d 161–168).

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu Riigikogus menetlemise korda reguleerivad [RKTS](#) 13. peatüki sätted (§-d 122–127).

Põhiseaduse muutmise korda selgitab joonis 1.



Joonis 1. Põhiseaduse muutmine

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 19–28, 31–43. R. Maruste, "Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse", lk 37–59, 126–146. I. Hallaste, "Eesti Vabariigi põhiseaduse sünn", *Juridica* 1996, nr 9, lk 438–442. H. Schneider, "Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus", *Juridica* 1996, nr 9, lk 442–450.

3. peatükk. Riigi eesmärgid ja põhiseaduse põhimõtted

1. Riigi eesmärgid

Riigi eesmärgid kujutavad endast **üldisemalt sõnastatud sihte**, mis on fikseeritud põhiseaduse preambulis.

Põhiseaduse preambuli kohaselt peab Eesti riik “tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade”³. Riigikohtu seisukoha järgi tuleneb sellest lauseosast riigi eesmärk, mille saavutamise peab riigivõim kindlustama ([RKPKo 3-4-1-1-98](#), II).

Riigi eesmärkideks võib pidada veel “sisemist ja välist rahu” ning “praeguste ja tulevaste põlvete” heaolu.

2. Põhiseaduse põhimõtted

Põhiseaduse põhimõtted:

- ⇒ määravad kindlaks riigiorganite moodustamise ja toimimise põhialused;
- ⇒ suunavad riigi õigustloovat ja õigustrakendavat tegevust;
- ⇒ aitavad tõlgendada nii põhiseaduse sätteid kui ka põhiseadusest alamalseisvaid õigusakte;
- ⇒ aitavad ületada õiguskorras olevaid lünki ja vastuolusid ning lahendada õigusvaidlusi.

3. Vabariigi põhimõte

PS § 1 lõike 1 järgi on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Vabariigi tunnusteks on riigipea valitavus, tagandatavus ning ametiaja piiratus. Vabariigi vastandiks on **monarhia**.

4. Inimväärikuse põhimõte

Inimväärikuse põhimõte (vt ennekõike PS § 10, § 18 lg 1 ja § 19 lg 1) on riigi ja üksikisiku suhete alus. Inimväärikuse põhimõte keelab inimese käsitamise riigivõimu objektina.

5. Demokraatia põhimõte

5.1. Demokraatia põhimõttest üldiselt

PS § 1 lõike 1 kohaselt on Eesti demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Otseselt demokraatia põhimõttele osundavateks põhiseaduse säteteks on veel §-d 10 ja 11.

“Demokraatia, vastandina autokraatiale, tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.” ([RKPKo III-4/1-11/94](#), I)

Demokraatia põhimõttele vastav riigikorraldus tähendab eelkõige järgmist:

³ Sõna “keele” lisati preambulisse Riigikogu poolt 12. aprillil 2007 vastu võetud ja 12. juulil 2007 jõustunud [Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega](#).

- ⇒ Riigivõimu tuleb teostada rahva huvidest lähtuvalt.
- ⇒ Iga riigivõimu teostav organ või ametiisik peab kasvõi kaudselt olema rahva poolt legitimeeritud (**demokraatlik legitimatsioon**).
- ⇒ Kõige olulisemad riigielu küsimused peab otsustama kas vahetult rahvas või tema esindajad (**olulisuse põhimõte**).
- ⇒ Otsuseid tehakse **enamuse põhimõttel**.
- ⇒ Kaitstud peavad olema parlamendivähemuse õigused. Muu hulgas peab opositsioonil olema võimalus ausas poliitilises võistluses saavutada enamus parlamendis.

Näiteks on Riigikohus deklareerinud, et demokraatia põhimõttega on vastuolus, kui võimul olevad poliitilised jõud vahetult enne valimisi teevad valimisreeglites sääraseid muudatusi, mis oluliselt võivad mõjutada valimistulemusi nende kasuks (vt [RKPJKo 3-4-1-11-05](#)).

- ⇒ Poliitilised mandaadid on ajaliselt piiratud.
- ⇒ Riigivõimu teostajad peavad olema allutatud **rahva ja tema esindajate kontrollile**.

5.2. Esindusdemokraatia

Eesti põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia, st riigivõimu teostab rahvas mitte vahetult, vaid oma valitud esindajate (Eestis Riigikogu liikmete) ning viimaste poolt legitimeeritud riigiorganite kaudu.

5.3. Parlamentaarne valitsemissüsteem

Põhiseaduse järgi on Eesti parlamentaarne vabariik. See tähendab ennekõike järgmist:

- ⇒ täidesaatva võimu juhi valib parlament, mitte rahvas;
- ⇒ parlamendi ja täidesaatva võimu juhi vahel on **usaldussuhe** ning parlamendil on võimalus täidesaatva võimu juht umbusalduse avaldamise teel ametist tagandada;
- ⇒ riigipea ei ole täidesaatva võimu juht, ta täidab üldjuhul üksnes esindusfunktsiooni.

5.4. Erakonnademokraatia

Tänapäeva demokraatia on ühtlasi erakonnademokraatia erakondade olulise rolli tõttu, mida nad riigi poliitilises elus täidavad.

“Erakonnademokraatia põhimõttest lähtuvalt defineerib erakonnaseadus erakonna kui Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Sellisena on erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia.” ([RKPJKo 3-4-1-3-05](#), p 31)

6. Õigusriigi põhimõte

6.1. Õigusriigi mõiste

Õigusriigiks saab lugeda riiki, kus:

- ⇒ riigivõimu teostamine on allutatud rahva tahet väljendavatele seadustele;

- ⇒ kehtib õiguskindlus;
- ⇒ riigivõimu teostatakse võimude lahususe idee kohaselt;
- ⇒ riik vastutab oma ebaseaduslike aktide eest;
- ⇒ õigust mõistab sõltumatu kohus;
- ⇒ põhiõigused on tagatud.

6.2. Seaduslikkuse (legaalsuse) põhimõte

Seaduslikkuse põhimõtte kõige üldisemaks väljenduseks on PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatu: **riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.**

“Seega kehtib Eestis demokraatlikes õigusriikides tunnustatud põhimõte, et avaliku võimu teostamisel tuleb järgida legaalsuse põhimõtet. Võimu teostamine peab olema legaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi ja vormi poolest.” ([RKPJKo 3-4-1-3-97](#), I)

Seaduslikkuse põhimõtte väljendub konkreetsemalt mitmes teises põhiseaduse sättes – § 87 p 6, § 94 lg 2, § 146 ja § 154 lg 1.

Seaduslikkuse põhimõtte tähendab ennekõike järgmist:

- ⇒ kõige olulisemad riigielu küsimused tuleb reguleerida seadustega (põhiõiguste piirangud, maksud jne) – **seaduse reservatsiooni printsiip**;
- ⇒ haldusorganid on seotud olemasolevate seadustega – **seaduse ülimuslikkuse printsiip**;
- ⇒ haldusorgani tohib tegutseda, kui talle on selleks seadusega või seaduse alusel antud asjakohane volitus – **seadusliku aluse printsiip**.

6.3. Õiguskindluse põhimõte

Õiguskindluse põhimõtte tuleneb PS §-st 10 ning tagab isikutele **kindluse kehtiva õigusliku olustiku suhtes**. Õiguskindluse põhimõtte kohaselt peab isikutel olema võimalik riigi tegevust mõistlikul määral ette näha.

Õiguskindluse põhimõtte hõlmab konkreetseid nõudeid, mida riigorganid peavad järgima nii õigusnorme kehtestades kui ka neid rakendades.

A) Õigusselguse nõue

Õigusselguse nõue tuleneb PS §-dest 10 ja 13 ning selle kohaselt peavad **õigusnormid olema piisavalt selged ja arusaadavad**. Isikul peab olema võimalik õigusnormide sisu mõista ning teatava kindlusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. (Vt [RKÜKo 3-4-1-5-02](#), [RKPJKo 3-4-1-16-05](#) ja [RKPJKo 3-4-1-33-05](#).)

B) *Vacatio legis*

Õigustloova akti andja peab akti jõustama arvestusega, et normiadressaatidele jääks piisavalt aega aktiga sätestatud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning oma elu ümberkorraldamiseks.

(Vt [RKPJKo 3-4-1-20-04](#).)

C) Õiguspärase ootuse põhimõte

Kuigi õiguspärase ootuse põhimõtet ei ole põhiseaduses sõnaselgelt mainitud, käsitatakse seda kui Eesti õiguse üldpõhimõtet ja õiguskindluse põhimõtte osa. Riigikohtu seisukoha järgi tuleneb õiguspärane ootus põhiseaduse preambulist ja §-st 10:

“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.

Põhiseaduse § 10 sätestab: “Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.” 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 põhimõtetelega, on vastuolus ka Põhiseadusega.” ([RKPKo III-4/1-5/94](#))

Õiguspärase ootuse põhimõte tagab isiku jaoks soodsate õigusaktide kehtimajäämise.

“Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igäihel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igäiks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.” ([RKPKo III-4/1-5/94](#))

Näide:

Riigikogu tunnistas 1993. aasta 27. oktoobril kehtetuks taluseaduse sätte, mille kohaselt taluseaduse alusel loodud talud olid maksudest vabastatud viie aasta jooksul alates talu loomisest. 1993. aasta 1. detsembril teatas Harju Maakonna Maksuamet E.R.-le, et ta peab oma talu kinnistult tasuma 921 krooni maamaksu. E.R. pöördus kohtu poole, leides, et maksustamine ei ole õiguspärane. Ta oli võtnud laenu, teades, et talul on taluseaduse alusel kuni 1996. aasta 1. jaanuarini maksuvabastus. Lubatud maksuvabastuse ootamatu tühistamise tõttu tekivad temal raskused laenu tagastamisega. Normikontrolli teostanud Riigikohus asus seisukohale, et Riigikogu rikkus õiguspärase ootuse põhimõtet: “Kuna riik lubas taluseaduse alusel loodud taludele esimeseks viieks aastaks maksuvabastuse, siis oli talunikel õigus loota ja toimida arvestusega, et maksuvabastus kehtib viis aastat. Selle aja kestel maksuvabastuse tühistamine oli vastuolus õiguspärase ootuse printsiibi ja seetõttu Põhiseaduse §-ga 10.” ([RKPKo III-4/1-5/94](#))

Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda siiski seda, et isikutele antud soodustusi üldse ei võiks ära võtta.

D) Tagasiulatava mõju keeld

Isiku jaoks negatiivseid tagajärgi sisaldava – sanktsiooni kehtestava või õigust piirava – õigusnormi kohaldamine enne selle jõustumist asetleidnud juhtumite suhtes on keelatud (vt PS § 23 lg-d 1 ja 2).

E) Õigusnormide avalikkuse nõue

PS § 3 lõige 2 kohustab riiki tegema kõik – mitte üksnes seadustes sisalduvad – õigusnormid üldiselt kättesaadavaks.

Näiteks on Riigikohus rõhutanud, et võimalus õigusnormidega tutvuda peab olema tagatud igäihele, sealhulgas kinnipeetavatele (vt [RKHKo 3-3-1-20-07](#)).

6.4. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte

Võimude lahusust ja tasakaalustatust (vt PS § 4) tuleb käsitada mitmest aspektist:

⇒ **Funktsionaalne võimude lahusus** tähendab, et Eesti Vabariigis on kolm riigivõimu haru – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – ning need on üksteisest riigi põhifunktsioonidena eraldatud.

⇒ **Institutsionaalne võimude lahusus** tähendab, et riigi põhifunktsioone teostavad erinevad organid.

⇒ **Personaalne võimude lahusus** nõuab, et ükski isik ei tegutseks samaaegselt seaduse kehtestaja, seaduse elluviija ja õigusemõistjana. Personaalse võimude lahususe nõue on sõnaselgelt sätestatud näiteks PS § 63 lõikes 1, mille järgi Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis.

“Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks. Kui 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 ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korrupsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.” ([RKPKo III-4/1-6/94](#), p 2)

⇒ **Võimude tasakaalustatus** tähendab, et riigi põhifunktsioone täitvad organid kontrollivad ja mõjutavad üksteist vastastikku. Põhiseaduses on ettenähtud asjakohased mehhanismid: näiteks võib Riigikogu avaldada Vabariigi Valitsusele umbusaldust (PS § 97), Vabariigi Valitsus aga võib siduda tema poolt esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega (PS § 98).

7. Sotsiaaliigi põhimõte

Sotsiaaliigi põhimõte (PS § 10) kohustab riiki võtma meetmeid, et tagada kõigile ühiskonnaliikmetele vähemalt inimväärseks eluks vajalik miinimum.

“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.” ([RKPKo 3-4-1-7-03](#), p 14)

Sotsiaaliik taotleb eelkõige järgmisi eesmärke:

⇒ **Sotsiaalne õiglus**. Riigi ülesanne on sõltuvate ja vähemkindlustatud ühiskonnagruppide kaitsmine ja toetamine. Nii peab riik näiteks sekkuma töösuhetesse töötaja kaitseks, maksma toetusi invaliididele, tegema kättesaadavaks tähtsaimad hüved nagu haridus ja tervishoiuteenused.

⇒ **Üldise heaolu kasv**. Riik peab võtma meetmeid, et loodavatest hüvedest saaksid osa võimalikult paljud inimesed (maksupoliitilised abinõud, konkurentsi alalhoidmine jne).

8. Unitaarriigi põhimõte

PS § 2 lõike 2 järgi on Eesti riiklikult korralduselt ühtne riik. Põhiseadus ei luba Eestis moodustada osariike, liidumaid või autonoomseid territoriaalüksusi. Unitaarriigi vastand on **liitriik ehk föderatsioon**.

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 44–53, 69–79, 91–105, 115–118. R. Maruste, “Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse”, lk 78–103, 116–125.

4. peatükk. Põhiseadus ja Euroopa Liidu õigus

1. Eesti ühinemine Euroopa Liiduga

14. septembri 2003. aasta rahvahääletusel võttis rahvas vastu [Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse](#). Selle § 1 järgi võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

Riigikogu ratifitseeris Eesti Euroopa Liiduga ühinemise lepingu⁴ 21. jaanuaril 2004. Selle lepingu järgi sai Eestist Euroopa Liidu liikmesriik 1. mail 2004.

2. Põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahekord

Pärast põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmist ja Eesti ühinemist Euroopa Liiduga on muutunud põhiseaduse kohaldamise põhimõtted.

“Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 järgi kohaldatakse põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus Euroopa Liidu õigus üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks.

[...] Sisuliselt tähendab see põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Selgitamaks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust.” ([RKPKa 3-4-1-3-06](#), p-d 15 ja 16)

Näited:

1. PS § 111 esimese lause kohaselt on Eesti raha emissiooni ainuõigus Eesti Pangal. Samas on Eestil Euroopa Liidu liikmesriigina kohustus võtta kasutusele ühishaha (euro). Kui Eesti saab majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks, kaob käibelt Eesti kroon ning Euroopa Keskpangal on vastavalt [Euroopa Ühenduse asutamislepingu](#) artikli 106 lõikele 1 ainuõigus anda luba pangatähtede emissiooniks ühenduse piires. Seega ei ole PS § 111 ja Euroopa Liidu õigust ([Euroopa Ühenduse asutamislepingu](#) artiklit 106) võimalik samaaegselt kohaldada. Tulenevalt [PSTS](#) §-st 2 tuleb PS § 111 jätta kohaldamata ning lähtuda [Euroopa Ühenduse asutamislepingu](#) artiklist 106. “Nii tekib pärast Eesti Vabariigi majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks saamist õiguslik olukord, kus Eesti Pank võib emitteerida euro pangatähti Euroopa Keskpanga loal ja euro münte Euroopa Keskpanga poolt ettenähtud mahus, kusjuures euro on Eesti Vabariigi territooriumil ainus seaduslik maksevahend.” (Vt [RKPKa 3-4-1-3-06](#))

2. PS § 48 lõike 1 teise lause järgi võivad erakondadesse kuuluda üksnes Eesti kodanikud. Vastavalt [Euroopa Ühenduse asutamislepingu](#) artiklile 19 on Euroopa Liidu kodanikel elukohajärgsete kohalike omavalitsuste valimistel õigus hääletada ja kandideerida samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel. Kui Euroopa Liidu kodanikel ei oleks Eestis võimalik kuuluda erakondadesse, siis ei oleks neil Eesti kodanikega võrdsed võimalusi valimisõiguse teostamiseks kohalikul tasandil. (Sama kehtib Euroopa Liidu kodanike suhtes ka Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis.) Ülaltoodud arvestades võttis Riigikogu 9. novembril 2006 vastu [erakonnaseaduse § 5 muutmise seaduse](#), millega võimaldati Eestis erakonna liikmeks olla ka vähemalt 18-aastasel teovõimelisel Euroopa Liidu kodanikul, kes ei ole Eesti kodanik, kuid kes elab püsivalt Eestis.

⁴ [Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi \(Euroopa Liidu liikmesriikide\) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga.](#)

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 89–91, 215–220. J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask, "Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust", *Juridica* 2002, nr 8, lk 563–568. R. Maruste, A. Albi, "Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras", *Juridica* 2003, nr 1, lk 3–7. J. Laffranque, "Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu", *Juridica* 2003, nr 3, lk 180–190. U. Lõhmus, "Mida teha põhiseadusega?", *Juridica* 2005, nr 2, lk 75–83.

II. RIIGIORGANISATSIOON

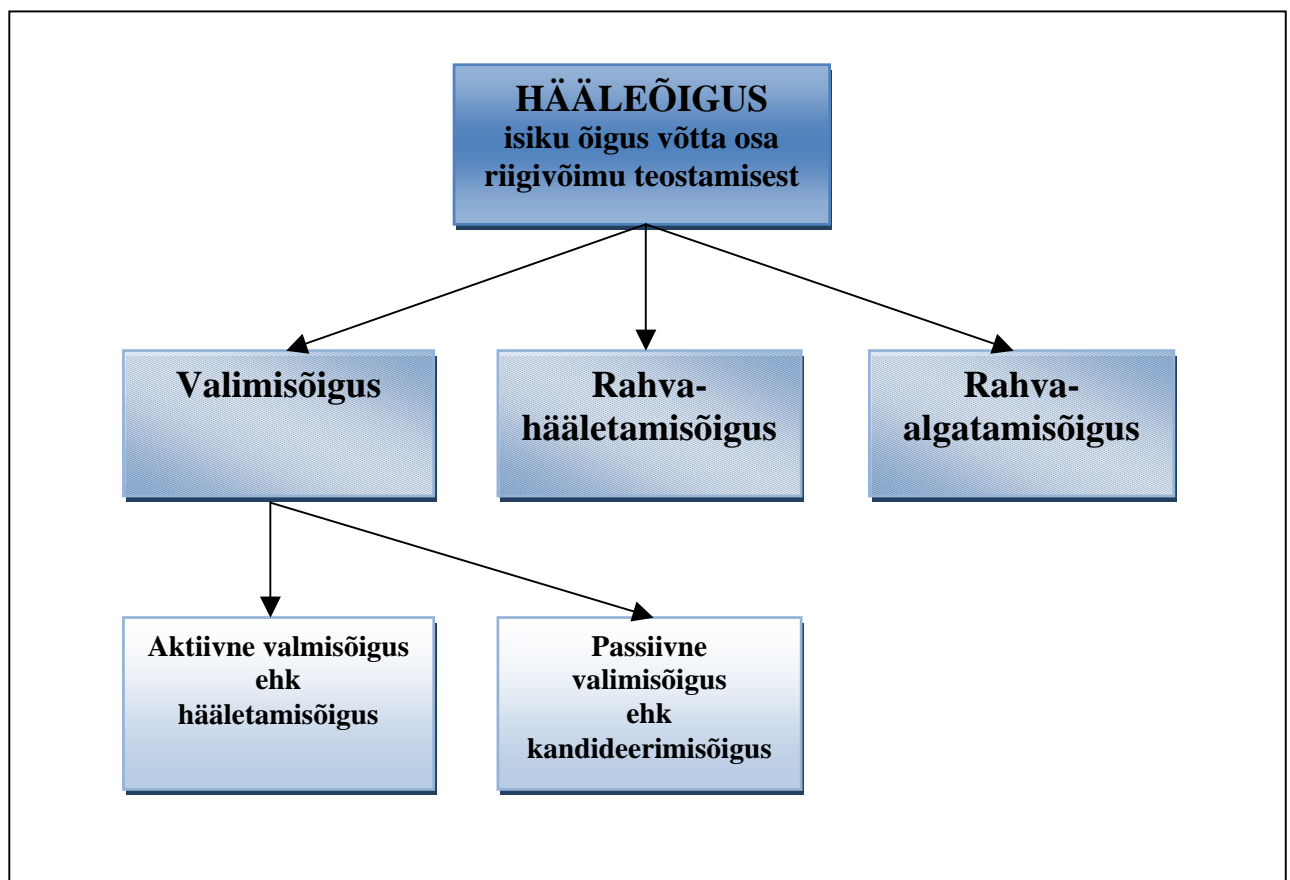
5. peatükk. Rahvas

1. Rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja

Rahvana käsitatakse PS III peatükis Eesti kodanikke.

PS § 56 järgi teostab kõrgeimat riigivõimu rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimise ja rahvahääletusega.

Hääleõiguse mõistest ja selle alaliikidest ning nende mõistete omavahelistest seostest annab ülevaate joonis 2.



Joonis 2. Hääleõiguse mõiste ja alaliigid

Tähelepanu! Rahvaalgatamisõigust põhiseadus ette ei näe.

2. Riigikogu valimine

2.1. Sissejuhatus

Riigikogu valimise põhimõtted on sätestatud PS §-s 60. Riigikogu valimise korda – näiteks valimisringkondade ja -jaoskondade, valimiskomisjonide, valijate arvestuse, kandideerimise ja hääletamisega seonduvat – reguleerib [Riigikogu valimise seadus](#).

2.2. Valimispõhimõtted

A) Vabade valimiste põhimõte (PS § 60 lg 1 teine lause)

Valimised on vabad, kui valijal on võimalik vabalt otsustada, kas võtta valimistest osa või mitte ning kelle poolt ta oma hääle annab. Hääletamiskohustus puudub. Peale selle on keelatud takistada kandidaatide ülesseadmist.

B) Proportsionaalse esindatuse põhimõte (PS § 60 lg 1 teine lause)

Proportsionaalse esindatuse põhimõte tagab valimistel osalenud erakondade kandidaatide nimekirjadele valijate poolt antud häälte osakaalule vastava arvu parlamendikohti. Proportsionaalse esindatuse põhimõtte rakendamine eeldab, et valimised toimuvad mitmemandaadilistes valimisringkondades. (Eestis on 12 valimisringkonda, millest väikseimad on 7-mandaadilised ja suurim 13-mandaadiline.)

Proportsionaalse esindatuse põhimõtte vastand on **majoritaarsuse põhimõte**.

Tabel 1. 2007. aasta Riigikogu valimise tulemused

<i>Erakond</i>	<i>Häälte osakaal</i>	<i>Kohtade arv</i>	<i>Kohtade osakaal</i>
Eesti Reformierakond	27,8%	31	30,70%
Eesti Keskerakond	26,1%	29	28,71%
Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	17,9%	19	18,81%
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	10,6%	10	9,90%
Erakond Eestimaa Rohelised	7,1%	6	5,94%
Eestimaa Rahvaliid	7,1%	6	5,94%
Erakond Eesti Kristlikud Demokraadid	1,7%	0	0
Konstitutsioonierakond	1,0%	0	0
Eesti Iseseisvuspartei	0,2%	0	0
Vene Erakond Eestis	0,2%	0	0
Eesti Vasakpartei	0,1%	0	0
Üsikkandidaadid	0,1%	0	0

Tähelepanu! [RKVS](#) §-ga 62 on seatud künnis, mis välistab erakondade, kelle kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku alla 5% häältest, pääsemise Riigikogusse.

C) Üldiste valimiste põhimõte (PS § 60 lg 1 kolmas lause)

Valimised on üldised, kui võimalus neist osa võtta on tagatud kõigile hääleõiguslikele isikutele. Valimistest osavõtu tingimused on sätestatud põhiseaduses:

⇒ Eesti kodakondsus (PS § 57 lg 1, § 60 lg 2);

⇒ vanus: vähemalt 18 aastat hääletamisõiguse (PS § 57 lg 1) ja vähemalt 21 aastat kandideerimisõiguse (PS § 60 lg 2) teostamiseks;

⇒ isik ei tohi olla tunnistatud kohtu poolt teovõimetuks (PS § 57 lg 2);

⇒ kohtu poolt süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute valimistest osavõtu tingimused kehtestab Riigikogu seadusega (PS § 58).

Riigikogu võib seadusega sätestada täiendavaid valimistsensusi (valimisõiguse piiranguid), kuid need peavad olema põhiseaduslikult õigustatud (vt nt [RKPKo 3-4-1-1-98](#), milles muu hulgas käsitletakse Riigikogu liikmekandidaatide riigikeeleoskuse nõuet).

D) Ühetaoliste valimiste põhimõte (PS § 60 lg 1 kolmas lause)

Ühetaoliste valimiste põhimõte nõuab, et hääletamis- ja kandideerimisõigust saaks teostada ühetaolistes tingimustes. Kõigil valijail peab olema võrdne arv hääli ning kõigil häältel peab olema võrdne kaal parlamendikohtade jaotuse üle otsustamisel.

E) Otseste valimiste põhimõte (PS § 60 lg 1 kolmas lause)

Valimised on otsesed, kui rahvaesindajad valitakse vahetult rahva poolt.

F) Salajase hääletamise põhimõte (PS § 60 lg 1 neljas lause)

Salajase hääletamise põhimõte tagab valijale võimaluse jätta valimisotsustus ainult enda teada.

2.3. Korralised ja erakorralised Riigikogu valimised

Vastavalt demokraatia põhimõttele peavad valimised toimuma “mõistlike ajavahemike järel”⁵.

Riigikogu **korralised valimised** toimuvad vastavalt PS § 60 lõikele 3 igal neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale.

Riigikogu **erakorralised valimised** võivad toimuda üksnes neljal põhiseaduses ettenähtud juhul:

- 1) PS § 89 – põhiseaduses ettenähtud ajal ei suudeta moodustada valitsust;
- 2) PS § 105 – Riigikogu poolt rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust;
- 3) PS § 119 – Riigikogu ei võta riigieelarvet vastu kahe kuu jooksul eelarveaasta algusest arvates;
- 4) PS § 97 – Riigikogu avaldab valitsusele või peaministrile umbusaldust.

Kolmel esimesel juhul on erakorraliste valimiste väljakuulutamise kohustuslik, neljandal juhul otsustab Vabariigi President valitsuse ettepanekul, kas kuulutada välja erakorralised valimised või mitte.

3. Rahvahääletus

Rahvahääletusega seonduv on sätestatud PS §-des 105 ja 106 ning [rahvahääletuse seaduses](#) ja [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses](#).

Rahvahääletusele võib panna:

- 1) põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu;
- 2) muu seaduseelnõu;
- 3) muu riigieluküsimuse.

Rahvahääletusele ei tohi panna PS § 106 lõikes 1 loetletud küsimusi.

Rahvahääletuse korraldamise otsustab Riigikogu. Kui Riigikogu soovib muuta PS I või XV peatükki, on rahvahääletuse korraldamine kohustuslik (vt PS § 162).

⁵ [EIÕKonv esimese protokolli](#) artikli 3 sõnastus.

Rahvahääletuse läbiviimisel tuleb silmas pidada põhimõtteid, mille järgimist nõuab põhiseadus Riigikogu valimistel – vabadus, üldisus, ühetaolisus, otsesus ja hääletamise salajasus.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 53–56, 60–69, 125–127. Ü. Madise, “Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi?”, *Juridica* 2004, nr 9, lk 583–597. Ü. Madise, “Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte”, *Juridica* 2006, nr 10, lk 663–672.

6. peatükk. Riigikogu

1. Riigikogu funktsioonid

1.1. Esindusfunktsioon

Riigikogu on **Eesti rahva esinduskogu**, kuigi põhiseaduses seda sõnaselgelt kirjas ei ole. Riigikogu on ainus riigiorgan, mis moodustatakse vahetult rahva poolt (PS § 56).

Riigikogu on foorum, kus ühiskonnas arvestatavat toetust omavate poliitiliste jõudude osavõtul tuleb avalikult läbi arutada kõik olulisemad riigielu küsimused. Valitsust kohustatakse selgitama oma tegevust ja põhjendama oma otsuseid, opositsioonil aga on võimalus teha kriitikat ning pakkuda alternatiivseid lahendusi.

1.2. Seadusandlik funktsioon

PS § 59 järgi kuulub Riigikogule seadusandlik võim. Seadusandlik funktsioon seisneb riigi- ja ühiskonnaelu reguleerivate üldiste ja üldkohustuslike õigusnormide loomises. Kõnesolevat funktsiooni teostab Riigikogu seaduste vastuvõtmisega (PS § 65 p 1).

Riigikogu on keskne, kuid siiski mitte ainus õigusloomega tegelev organ. Õigusnorme võivad kehtestada veel rahvas (PS §-d 56 ja 105), Vabariigi President (PS §-d 109 ja 110), Vabariigi Valitsus (PS § 87 p 6), ministrid (PS § 94 lg 2) ning kohalikud omavalitsused (PS § 154 lg 1).

1.3. Kontrollifunktsioon

Riigikogu kontrollifunktsioon on seotud demokraatia põhimõtte kui Eesti riikluse ühe alustalaga (PS § 1 lg 1): Riigikogu kui vahetult rahva poolt moodustatud organ peab jälgima, et riigivõimu teostataks rahva huvides. Riigikogu kontrolli (parlamentaarset kontrolli) objekt on täidesaatev võim.

Põhiseadusega on Riigikogule antud rida **kontrolliõigusi**:

- ⇒ arupärimisõigus (PS § 74);
- ⇒ uurimis- ja kontrollikomisjonide moodustamise õigus (PS § 71 lg 1);
- ⇒ riigieelarve vastuvõtmine ja selle täitmise aruande kinnitamine (PS § 65 p 6);
- ⇒ umbusalduse avaldamise õigus (PS § 65 p 13 ja § 97).

1.4. Teiste riigiorganite moodustamise funktsioon

PS § 65 punktide 3, 5, 7, 8 ja 9 järgi võtab Riigikogu osa teiste riigiorganite moodustamisest, tegutsedes nõnda demokraatliku legitimatsiooni vahendajana.

2. Riigikogu struktuur, koosseis ja organisatsioon

2.1. Riigikogu struktuur ja koosseis

Riigikogu on **ühhekojaline parlament**, mis koosneb 101 liikmest (PS § 60 lg 1 esimene lause).

Ajavahemikku kahe järjestikuse Riigikogu valimise vahel nimetatakse **valimisperiodiks**. Sellel ajal rahvaesindajana tegutsevad isikud moodustavad ühe **Riigikogu koosseisu**. Eesti riigipraktikas on tavaks Riigikogu koosseise nummerdada.

Tabel 2. Riigikogu koosseisud

I Riigikogu	20.12.1920–30.05.1923
II Riigikogu	31.05.1923–14.06.1926
III Riigikogu	15.06.1926–14.06.1929
IV Riigikogu	15.06.1929–14.06.1932
V Riigikogu	15.06.1932–02.10.1934
VI Riigikogu (Riigivolikogu ja Riiginõukogu)	07.04.1938–05.07.1940
VII Riigikogu	30.09.1992–10.03.1995
VIII Riigikogu	11.03.1995–13.03.1999
IX Riigikogu	14.03.1999–21.03.2003
X Riigikogu	22.03.2003–26.03.2007
XI Riigikogu	27.03.2007–...

2.2. Riigikogu organisatsioon

A) Täiskogu

Riigikogu pädevuses olevaid asju võib põhiseaduse järgi otsustada üksnes täiskogu.

Täiskogu töövormiks on **Riigikogu istung**, millest võtavad osa kõik 101 Riigikogu liiget.

B) Juhtimisorganid

PS § 69 järgi valib Riigikogu oma liikmete hulgast **Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest**, kelle ülesandeks on korraldada Riigikogu tööd. [Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega](#) on sätestatud, et kõige olulisemad Riigikogu juhtimist ja töökorraldust puudutavad otsused teeb Riigikogu esimehest ja aseesimeestest koosnev kollegiaalne juhtimisorgan – **Riigikogu juhatus** (vt [RKTS](#) §-d 12–16).

C) Tööorganid – komisjonid

Komisjonide moodustamise näeb ette PS § 71. [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) kohaselt on Riigikogus nelja tüüpi komisjone (vt [RKTS](#) § 17–23):

a) **Alatised komisjonid** – neid on 11 –, mille hulgast omakorda võib eristada:

- o komisjone (keskkonnakomisjon, kultuurikomisjon jt), mille põhifunktsioon on valmistada Riigikogu menetlusse esitatud eelnõusid ette nende arutamiseks täiskogus, kuid mis peale selle kontrollivad täitevvõimu teostamist (küsitlevad ministreid ja teisi täitevvõimu ametiisikuid);
- o komisjone, mille põhifunktsioon on kontrollida täitevvõimu teostamist ja teha täitevvõimu organitega koostööd Euroopa Liidu poliitika (Euroopa Liidu asjade komisjon) või välispoliitika (väliskomisjon) ajamisel.

b) **Erikomisjonid**, mis täidavad spetsiifilisi, seadusest tulenevaid, valdavalt kontrolliga seotud ülesandeid.

Riigikogus on kolm erikomisjoni:

- 1) julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon kontrollib kaitsepolitsei tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkust;
- 2) korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon täidab korrupsioonivastasest seadusest, erakonnaseadusest ja valimisseadustest tulenevaid ülesandeid, näiteks kogub, hoiab ja avalikustab riigi kõrgemate ametiisikute – Vabariigi President, Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed jt – majanduslike huvide deklaratsioone ning erakondade valimiskampaaniate rahastamise aruandeid;

3) riigieelarve kontrolli erikomisjon jälgib koostöös Riigikontrolliga, kuidas täitevvõimu asutused kasutavad riigi vara ja riigieelarve vahendeid.

c) **Uurimiskomisjoni** võib Riigikogu moodustada avalikku huvi pakkuva sündmuse asjaolude selgitamiseks. Uurimiskomisjonil on teiste komisjonidega võrreldes ulatuslikumad volitused. Näiteks võivad nad komisjoni istungile kutsuda selgitusi andma eraisikuid, keda ilmutata jätmise või selgituste andmisest keeldumise korral võidakse karistada rahatrahviga (vt [RKTS](#) § 23).

Näide:

Riigikogu X koosseisu volituste ajal moodustati ja tegutses kaks uurimiskomisjoni:

- 1) riigi viljareservi kadumise asjaolusid uurinud komisjon;
- 2) 1994. aastal Eesti Vabariigi territooriumilt parvlaevaga Estonia sõjatehnika väljaveo asjaolusid uurinud komisjon.

d) **Probleemkomisjoni** võib Riigikogu moodustada keerulise ühiskondliku probleemi läbitöötamiseks.

Näide:

Riigikogu X koosseisu volituste ajal moodustati ja tegutses probleemkomisjon HIV, AIDSi ja narkomaania ennetustegevusega seonduvate küsimuste käsitlemiseks.

D) Fraktsioonid

PS § 72 lõike 2 kohaselt on Riigikogu liikmetel õigus ühineda fraktsioonidesse. Fraktsioon on ühe erakonna kandidaatide nimekirjast Riigikogusse valitute ühendus.

“Riigikogu fraktsioon nagu ka komisjon on kollektiivse parlamentaarse otsustamise vorm. Erinevalt nn valdkonnapõhistest komisjonidest, mis on ette nähtud parlamenditöö efektiivsuse tagamiseks tööjaotuse ja spetsialiseerituse kaudu, on fraktsioonid Riigikogu liikmete poliitilised ühendused, mis ei formeeru kitsa ainevaldkonna, vaid mingist maailmavaatest kantud programmi ümber. Harilikult on fraktsioon samasse erakonda kuuluvate parlamendiliikmete ühendus, kus vahetatakse arvamusi ja kujundatakse poliitilise jõu seisukoht seaduseelnõu või riikliku tähtsusega küsimuse, isiku valimise või nimetamise või muu parlamendi tegevusvaldkonda kuuluva otsustuse osas. Fraktsioonid annavad võimaluse valmistada ette ühiseid algatusi ja vahetada informatsiooni ning muul moel maailmavaatelisi seisukohti koondada.” ([RKPKo 3-4-1-3-05](#), p 25)

Fraktsioonide moodustamise tingimused ja kord on sätestatud [RKTS](#) §-des 40–42.

3. Riigikogu töökorralduse põhimõtted

3.1. Riigikogu töövormid

Riigikogu ei ole koos ega pea istungeid aastaringelt, vaid teatavatel perioodidel, mida nimetatakse **istungjärkudeks**. Eristatakse korralisi ja erakorralisi istungjärke (PS §-d 67 ja 68).

Istungjärkude ajal toimuvad Riigikogu ja selle komisjonide istungid (vt [RKTS](#) §-d 45–52).

3.2. Riigikogu töö avalikkus

Üldjuhul on nii Riigikogu istungil asetleidvad arutelud kui ka hääletuste tulemused avalikud (PS § 72). Kinnise istungi pidamise võib Riigikogu otsustada erandjuhtudel kvalifitseeritud häälteenamusega (PS § 72 lg 1, [PSRS](#) § 3 lg 6 p 2). Salajast hääletamist võib korraldada üksnes ametiisikute valimisel või nimetamisel (PS § 72 lg 2 teine lause, [RKTS](#) § 79 lg 2).

3.3. Otsustamine Riigikogus

Kvooruminõue on ettenähtud üksnes Riigikogu erakorralise istungjärku suhtes (PS § 70).

Otsustamine toimub Riigikogus üldjuhul hääletamise teel ja **poolthäälte enamusega** (PS § 73, [PSRS](#) § 3 lg 6 p 1). Suurema häälteenamuse nõue on ettenähtud näiteks järgmistel juhtudel:

- ⇒ Vabariigi Presidendi valimine (PS § 79);
- ⇒ nn konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmine ja muutmine (PS § 104 lg 2);
- ⇒ põhiseaduse muutmisega seonduvad otsustused (PS §-d 164–166).

4. Riigikogu liikme staatus

4.1. Riigikogu liikme volituste algus ja lõpp

Riigikogu liikmete volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päeval (PS § 61 lg 1). Valimistulemused loetakse väljakuulutatuks Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse, millega registreeritakse valitud Riigikogu liikmed, Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval ([RKVS](#) § 74 lg 3).

Riigikogu liikme volitused kestavad kuni järgmise Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamiseni (PS § 61 lg 1) või lõpevad ennetähtaegselt (PS § 64 lg 2, [RLSS](#) §-d 8, 9 ja 10).

Riigikogu liikme volitused peatuvad:

- 1) Riigikogu liikme nimetamise korral Vabariigi Valitsuse liikmeks (PS § 64 lg 1);
- 2) Riigikogu esimehe asumise korral täitma Vabariigi Presidendi ülesandeid (PS § 83 lg 2);
- 3) lapsehoolduse või ajutise töövõimetuse ajaks ([RLSS](#) § 6).

Kui Riigikogu liikme volitused peatuvad või lõpevad ennetähtaegselt, asub tema asemele asendusliige (PS § 64 lg-d 3 ja 4, [RLSS](#) §-d 11–14).

4.2. Riigikogu liikme ametivanne

Riigikogu liige ei saa asuda oma ülesandeid täitma enne kui ta on andnud ametivande (PS § 61 lg 2). Ametivande tekst on sätestatud [RLSS](#) § 15 lõikes 1.

Kui Riigikogu liige keeldub ametivannet andmast, otsustab tema volituste lõpetamise Riigikohus ([RLSS](#) § 10 p 3, [PSJKS](#) § 26 ja § 31 lg 1 p 3).

4.3. Vaba mandaadi põhimõte

Vaba mandaadi põhimõte on fikseeritud PS §-s 62, mille järgi Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga (vt ka [RLSS](#) § 17).

“Ennekõike tähendab vaba mandaadi põhimõte, et Riigikogu liiget ei saa tagasi kutsuda ei rahvas, kes teda on valinud, ega erakond, kelle nimekirjas kandideerides ta on parlamenti valitud. Selle põhimõtte järgi ei esinda Riigikogu liige Riigikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid teostab riigivõimu kogu rahva esindajana. Teiseks tuleneb vaba mandaadi põhimõttest, et parlamendi liige peab saama langetada poliitilisi valikuid oma südametunnistusest lähtuvalt. Seejuures kuulub Riigikokku valitud isiku vabast mandaadist tulenevate õiguste hulka vabadus oma maailmavaatelist seisukohti ja/või erakondlikke eelistusi muuta ilma ohuta saada seetõttu rahvaesindusest eemaldatud. Samuti tuleneb vaba mandaadi põhimõttest, et Riigikogu liige ei ole seotud valimiste eelsel ajal antud lubadustega.” ([RKPKo 3-4-1-3-05](#), p 15)

Vaba mandaadi põhimõttele vastandub **imperatiivse mandaadi põhimõte**, mille järgi esindaja ei ole oma käitumises vaba, vaid seotud saadud juhistega.

4.4. Vastutamatus põhimõte

Riigikogu liige ei kannu õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus ja selle organites (PS § 62). Selle on põhimõtte eesmärk on tagada, et:

- ⇒ Riigikogu liige saaks täita rahvaesindaja ülesandeid sõltumatult ning kooskõlas oma südametunnistuse ja veendumustega;
- ⇒ Riigikogu liikmetel oleks võimalik vabalt arutada kõiki riigi- ja ühiskonnaelu puudutavaid küsimusi.

Vastutamatus põhimõte:

- ⇒ kaitseb Riigikogu liiget üksnes tema ametiülesannete täitmisel (seaduseelnõude esitamine, sõnavõttud, hääletamine jms);
- ⇒ välistab kriminaal-, tsiviil- haldus- ja distsiplinaarvastutuse;
- ⇒ on ajaliselt piiramatu, st ka pärast volituste lõppemist ei kannu isik vastutust Riigikogu liikmeks olemise ajal tehtud avalduste eest.

4.5. Puutumatus põhimõte

PS § 76 kohaselt on Riigikogu liige puutumatu. Kriminaalmenetluses kehtib tema suhtes erikord nii süüdistusakti koostamisel kui ka teatavate menetlustoimingute (näiteks kahtlustatavana kinnipidamine ja tõkendi kohaldamine) tegemisel (vt [KrMS](#) 14. peatükk).

Puutumatus põhimõtte eesmärk on:

- ⇒ tagada, et Riigikogu saaks segamatult toimida;
- ⇒ kaitsta Riigikogu liikmeid meelevaldsete, poliitilistel kaalutlustel esitatavate kriminaalsüüdistuste eest.

4.6. Ametite ühitamatus

PS §-st 63 ja [RLSS](#) §-dest 22–28 tulenevalt on Riigikogu liikmel keelatud töötada teatavates ametites ja täita teatavaid ülesandeid, kui see oleks vastuolus võimude lahususe põhimõtte (PS § 4) ja huvide konflikti vältimise kohustusega.

4.7. Parlamenditööga seonduvad õigused

Riigikogu liikmel on õigus avaldada arvamust Riigikogus arutatavate küsimuste kohta ja võtta osa hääletamistest (PS § 62), olla fraktsiooni liige (PS § 71 lg 2), algatada seadusi (PS § 103 lg 1 p 1) ja esitada arupärimisi (PS § 74), samuti muud, [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses](#) ning [Riigikogu liikme staatuse seaduses](#) sätestatud õigused.

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 58–60, 119–125, 127–135.

7. peatükk. Vabariigi President

1. Vabariigi Presidendi funktsioonid

1.1. Vabariigi President kui riigipea

Vastavalt PS §-le 77 on Vabariigi President Eesti riigipea.

Riigipea amet omab parlamentaarses demokraatias eelkõige sümboolset (president on seatud kehastama rahva ühtsust) ning protokollilist (president on riigi kõrgeim ametiisik ja esindaja) tähendust.

Traditsiooni järgivalt on Vabariigi President kui riigipea ühtlasi **riigikaitse kõrgeim juht** (PS § 78 p 16) ning talle kuulub **armuandmisõigus** (PS § 78 p 19).

“Õigusteooria käsitluse kohaselt on armuandmine riigivõimu ühekordne erandlikel asjaoludel antav individuaalne halastusakt ning see on traditsiooniliselt suveräänile (riigipeale) kuuluv privileeg. Armu klassikalises ajaloolises tähenduses antakse kohtu poolt süüdi mõistetud isikutele, kes on toime pannud kuriteo. Armuandmine vabastab süüdlase täielikult või osaliselt kuriteo toimepanemisega kaasnevatest tagajärgedest. Samas ei sea armuandmine kahtluse alla kohtulahendi seaduslikkust ja põhistatust ning ei oma toimet teistele analoogilise teo toimepannud isikutele. Armuandmine, erinevalt amnestiast, eeldab selle individuaalset taotlemist.” ([RKPKo 3-4-1-3-98, I](#))

1.2. Esindusfunktsioon

A) Esindusfunktsioon välissuhtlemises

PS § 78 punkti 1 järgi esindab president Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises. Nii näiteks teeb president visiite välisriikidesse ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirju (PS § 78 p 2).

B) Siseriiklik esindusfunktsioon

Vabariigi Presidendi kohustuste hulka kuuluvad esinemised ja vastuvõtud tähtsate pidulike sündmuste (näiteks Eesti Vabariigi aastapäev) puhul. Samuti annab president riiklikke autasusid (PS § 78 p 15)⁶.

1.3. Riiginotarifunktsioon

Riiginotarifunktsioon kujutab endast alljärgnevat:

⇒ Vabariigi President kinnitab teatavate aktide, toimingute ja ametiisemääramiste põhiseadusele ja seadustele vastavust (PS § 78 p-d 2, 6, 10, 12, 13 ja 14, p 15 sõjaväeliste ja diplomaatiliste auastmete osas ning p 20);

⇒ Vabariigi President tuvastab põhiseaduses ettenähtud protseduuride käivitamise eelduste olemasolu (PS § 78 p 3 osas, mis puudutab PS § 89, 97 ja 119, ning p 4).

Tähelepanu! Vabariigi Presidendi vetoõiguse (PS § 78 p 6 ja § 107) kohta täpsemalt vt konspekti 9. peatüki alajaotus 1.4.

⁶ Vt [teenetemärkide seadus](#), millega sätestatakse Eesti riiklikud autasud – teenetemärgid (ordenid), nende klassid ja kirjeldus ning taotlemise, andmise, kätteandmise ja kandmise korra alused.

1.4. Tasakaalustaja ja vahukohtuniku funktsioon

Riigi stabiilsuse ja põhiseadusorganite normaalse toimimise tagamiseks peab Vabariigi President teatavatel juhtudel ise tegema poliitilisi otsuseid ja valikuid (PS § 78 p 3 osas, mis puudutab PS § 105, ning p-d 5, 7, 8, 9, 11, 17 ja 18).

Kõnesolev funktsioon paneb presidendile ka kohustuse juhtida tähelepanu riigi ja ühiskonna seisukohalt olulistele probleemidele ning esitada ideid ja visioone, sekkumata seejuures päevapoliitikasse ja teiste riigivõimu harude tegemistesse.

2. Vabariigi Presidendi valimine

Vabariigi Presidendi valimise põhimõtted ja kord on sätestatud PS §-des 79 ja 80 ning [Vabariigi Presidendi valimise seaduses](#).

3. Vabariigi Presidendi volituste kestus

Vabariigi President valitakse ametisse **viieks aastaks** (PS § 80 lg 1).

Valituks osutunud isiku volitused Vabariigi Presidendina algavad päeval, mil ta astub ametisse, andes Riigikogu ees ametivande (PS § 81, vt ka [VPVS](#) § 27 ja [VPTS](#) § 3).

Vabariigi Presidendi volituste lõppemise alused on sätestatud PS §-s 82 ning neid on konkretiseeritud [VPTS](#) §-des 8–11. Presidendi volitused peatuvad [VPTS](#) §-des 4, 5, 6, 7 ja 11 ettenähtud alustel ja korras.

4. Vabariigi Presidendi asendamine

Kui Vabariigi President ei saa oma ülesandeid täita või on tema volitused ennetähtaegselt lõppenud, asub presidendi ülesandeid täitma Riigikogu esimees (PS § 83, [VPTS](#) § 12).

5. Immunitet

Tulenevalt PS §-st 85 on [KrMS](#) 14. peatükis sätestatud Vabariigi Presidendi suhtes süüdistusakti koostamise ja menetlustoimingute tegemise erikord.

6. Vabariigi Presidendi õigusaktid

6.1. Vabariigi Presidendi seadlus

Vabariigi Presidendil on õigus anda **seadusjõulisi õigustloovaid akte** – seadlusi (PS §-d 109 ja 110, [VPTS](#) §-d 14–17).

Tähelepanu! Seadluse kohta täpsemalt vt konspekti 9. peatüki alajaotus 2.

6.2. Vabariigi Presidendi otsus

Vabariigi Presidendi otsus on **üksikakt**, millega president vormistab oma põhiseaduslike ülesannete täitmise ([VPTS](#) § 18 lg-d 1, 2 ja 4).

Näide:

Otsusega kuulutab Vabariigi President välja seadused, nimetab ametisse Vabariigi Valitsuse liikmed ja teised ametiisikud, annab armu jne.

6.3. Vabariigi Presidendi käskkiri

Vabariigi Presidendi käskkiri on **üksikakt**, mida president annab riigikaitse kõrgeima juhina, samuti Vabariigi Presidendi Kantselei tegevuse korraldamiseks ([VPTS](#) § 18 lg-d 1, 3 ja 4).

Näide:

Käskkirjaga nimetab Vabariigi President kaitseväe juhtkonna, annab sõjaväelisi auastmeid, nimetab ametisse Vabariigi Presidendi Kantselei direktori jne.

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 135–145. H.-J. Uibopuu, "Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses", *Juridica* 2004, nr 5, lk 309–320.

8. peatükk. Vabariigi Valitsus

1. Vabariigi Valitsuse funktsioonid

Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat võimu (PS § 86).

Parlamentaarsetes valitsemissüsteemides tähendab täidesaatva riigivõimu teostamine kahe alljärgneva funktsiooni täitmist:

- a) **Poliitilise juhtimise funktsioon** seisneb põhimõtteliste poliitiliste otsuste tegemises või nende ettevalmistamises (poliitika kujundamises). Põhiseaduses on valitsuse poliitilise juhtimise alased ülesanded sätestatud § 87 punktides 1, 2, 4 ja 5.
- b) **Haldusfunktsioon** seisneb eelkõige seaduste täitmises üksikotsuste vastuvõtmise teel. Põhiseaduses on valitsuse haldusalased ülesanded sätestatud § 87 punktides 3, 6, 7 ja 8.

2. Vabariigi Valitsuse koosseis

2.1. Vabariigi Valitsus kui kollegiaalorgan

Vabariigi Valitsusena käsitatakse põhiseaduses **kollegiaalset põhiseadusorganit**, mis koosneb peaministrist ja ministritest (PS § 88).

2.2. Peaminister

PS § 93 järgi peaminister esindab Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust.

- a) Peaministri **esindusfunktsioon** seisneb eelkõige valitsuse nimel esinemises suhetes teiste institutsioonidega ja välisriikide valitsustega, aga ka valitsuse õigusaktide ja muude dokumentide allkirjastamises.
- b) Peaministri **juhtimisfunktsioon** seisneb eelkõige valitsuse koosseisu komplekteerimises ning selles muudatuste tegemises⁷, valitsuse istungi päevakorra määramises ning valitsuse istungi juhatamises.

2.3. Minister

Põhiseaduses on ettenähtud kahte tüüpi ministrid:

- 1) ministrid, kes juhivad ministeeriumi (PS § 94 lg 2);
- 2) ministrid, kes ei juhi ministeeriumi (PS § 94 lg 4) – nn portfelli ministrid.

Erinevalt peaministrist on minister vastutav konkreetse tegevusvaldkonna eest. Ministri vastutusala on piiritletud selle ministeeriumi, mida ta juhib, valitsemisalaga (vt [VVS](#) 4. peatüki 4. jagu) või määratud kindlaks peaministri korraldusega ([VVS](#) § 3 lg 2).

Peale selle kannavad ministrid Vabariigi Valitsuse kui kollegiaalorgani liikmetena kollektiivset vastutust valitsuse tegevuse eest.

⁷ Formaalselt nimetab valitsusliikmed ja vabastab nad ametist Vabariigi President (PS § 89 lg 3 ja § 90).

3. Vabariigi Valitsuse moodustamine

Vabariigi Valitsuse moodustamine hõlmab põhiseaduse kohaselt järgmisi etappe:

- ⇒ eelmise Vabariigi Valitsuse tagasiastumine (PS § 92 lg 1) kui uue valitsuse moodustamise eeldus⁸;
- ⇒ peaministri kandidaadi määramine Vabariigi Presidendi (PS § 89 lg-d 1 ja 4) või ülesseadmine Riigikogu poolt (PS § 89 lg 5);
- ⇒ peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine (PS § 89 lg 2);
- ⇒ valitsuse koosseisu esitamine Vabariigi Presidendile (PS § 89 lg 3);
- ⇒ Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamine (PS § 89 lg 3);
- ⇒ Vabariigi Valitsuse ametisse astumine (PS § 91);
- ⇒ Riigikogu erakorralised valimised valitsuse moodustamise nurjumise korral (PS § 89 lg 6).

4. Vabariigi Valitsuse töökorraldus

Vabariigi Valitsus otsustab tema pädevuses olevaid asju **istungil** (PS § 96 lg 1, [VVS](#) § 16 lg 1).

Vabariigi Valitsuse istungi ettevalmistamise ja läbiviimisega ning istungil tehtud otsuste vormistamisega seonduv on sätestatud PS §-s 96, [VVS](#) §-des 16–20 ning [Vabariigi Valitsuse reeglendis](#).

5. Vabariigi Valitsuse ja selle liikmete õigusaktid

5.1. Vabariigi Valitsuse määrus

Vabariigi Valitsusel on õigus anda **õigustloovaid akte** – määrusi (PS § 87 p 6 ja § 96 lg 3, [VVS](#) §-d 26–29).

Tähelepanu! Vabariigi Valitsuse määruse kohta täpsemalt vt konspekti 9. peatüki alajaotus 3.

5.2. Vabariigi Valitsuse korraldus

Vabariigi Valitsuse korraldus on **üksikakt** (PS § 87 p 6, [VVS](#) §-d 26 ja 30).

5.3. Peaministri korraldus

Peaministri korraldus on **üksikakt** ([VVS](#) § 37).

5.4. Ministri määrus

Ministril on õigus anda **õigustloovaid akte** – määrusi (PS § 94 lg 2, [VVS](#) §-d 50 ja 51).

Tähelepanu! Ministri määruse kohta täpsemalt vt konspekti 9. peatüki alajaotus 3.

5.5. Ministri käskkiri

Ministri käskkiri on **üksikakt** (PS § 94 lg 2, [VVS](#) § 52).

⁸ Tagasiastunud Vabariigi Valitsus jätkab oma tegevust ajani, mil uus valitsus on ametisse astunud ([VVS](#) § 11 lg 1).

6. Umbusalduse avaldamine ja usaldusküsimus

Parlamentaares riigis püsib valitsus ametis seni, kuni tal on parlamendi usaldus. Selle kaotuse korral on valitsus kohustatud ametist lahkuma.

PS § 97 lõike 1 järgi võib Riigikogu avaldada umbusaldust:

- 1) Vabariigi Valitsusele tervikuna;
- 2) peaministrile;
- 3) ministrile.

Umbusalduse avaldamise võivad algatada vähemalt 21 Riigikogu liiget (PS § 97 lg 2) ning umbusalduse avaldamise korral (PS § 97 lg 1):

⇒ astub tagasi kogu valitsus, kui umbusalduse adressaadiks oli valitsus tervikuna või peaminister (PS § 92 lg 1 p 3);

⇒ vabastatakse ametist umbusalduse adressaadiks olnud minister (PS § 97 lg 5).

Põhiseaduses ettenähtud Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise mehhanismi võib nimetada **destruktiivseks umbusaldusavalduseks**, kuna selle tulemusena tagandatakse valitsus küll ametist, kuid uut peaministrit samaaegselt ei määrata. **Konstruktivse umbusaldusavalduse** korral (nt Saksamaa Liitvabariigis ja Hispaania Kuningriigis) esitavad ametisoleva peaministri umbusaldajad uue peaministri kandidaadi ning kui parlament teda toetab, loetakse senine peaminister ja valitsus ametist tagandatuks.

Näide:

Riigikogu avaldas peaminister Mart Laarile umbusaldust 1994. aasta 26. septembril. Kuna põhiseaduse järgi on tegemist destruktiivse umbusaldusavaldusega, tähendas see Mart Laari juhitava valitsuse tagandamist PS § 92 lg 1 p 3 alusel ilma uue peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volitusi andmata. Uue peaministri kandidaadile volituste andmiseni jõudis Riigikogu alles sama aasta 27. oktoobril ning uus valitsus astus ametisse 8. novembril. Kogu selle aja vältel (26.09.–8.11.1994) jätkas senine valitsus oma ülesannete täitmist vastavalt PS § 92 lõikele 2.

PS § 98 kohaselt võib Vabariigi Valitsus ise tõstatada **usaldusküsimuse**, sidudes sellega mõne tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmise. Kui Riigikogu eelnõu vastu ei võta, astub Vabariigi Valitsus tagasi.

Näide:

Vabariigi Valitsus soovib uue tulumaksuseaduse vastuvõtmist, kuid osa valitsust toetavatest Riigikogu liikmetest on selle vastu. Sidudes tulumaksuseaduse eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega, sunnib valitsus Riigikogu liikmeid otsustama, kas nad eelistavad (a) eelnõu seadusena vastu võtmata jätmist ja valitsuse tagasiastumist või (b) eelnõu seadusena vastuvõtmist ja valitsuse jätkamist.

7. Täidesaatva riigivõimu asutused

PS VI peatükis käsitatakse mitte üksnes Vabariigi Valitsust, vaid haldusorganisatsiooni laiemalt (PS § 87 p 2, § 94 lg-d 1 ja 2, § 95).

Täidesaatva riigivõimu asutustega seonduvat reguleerivad [VVS](#) 3. peatüki (mõiste ja liigid), 4. peatüki 1.–4. jao (ministeeriumid), 4. peatüki 5. jao (ametid ja inspeksioonid), 5. peatüki (Riigikantselei), 6. peatüki (maavanem ja maavalitsus) sätted.

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 145–151.

9. peatükk. Seadusandlus

1. Seadus

1.1. Seaduse mõiste ja liigid

Seadusi võtab vastu Riigikogu (PS § 65 p 1) või rahvas rahvahääletusel (PS § 105 lg 1).

Üldjuhul on seadus **õigustloov akt**, st õigusnorme sisaldav akt (seadus materiaalses mõttes). Erandjuhtudel on seaduse vorm õigusaktidel, mis õigusnorme ei sisalda (nt PS § 115 lg 1). Sellistel juhtudel on tegemist seadusega üksnes formaalses mõttes.

Vastuvõtmise korra järgi eristatakse põhiseaduses kahte liiki seadusi:

- 1) **lihtseadused**, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu poolthälte enamus (PS § 73, [PSRS](#) § 3 lg 6 p 1);
- 2) **konstitutsioonilised seadused**, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus (PS § 104 lg 2, [PSRS](#) § 3 lg 6 p 4).

Seadusandlik menetlus hõlmab rea üksteisele järgnevaid, põhiseadusest, [Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest](#) ja [rahvahääletuse seadusest](#) tulenevaid toiminguid (algatamine, arutamine, vastuvõtmine, väljakuulutamine, avaldamine ja jõustumine).

1.2. Seaduse algatamine

Seadusandlik menetlus algab seaduse algatamisega, mis seisneb seaduseelnõu Riigikogule esitamises.

PS § 103 lg 1 järgi on seaduste algatamise õigus:

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil;
- 4) Vabariigi Valitsusel.

Seaduseelnõu Riigikogu menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus, kelle ülesanne on kontrollida, kas seaduse algatamisel on järgitud kõiki menetlus- ja vorminõudeid ([RKTS](#) §-d 92 ja 93).

Kui Riigikogu juhatus otsustab seaduseelnõu Riigikogu menetlusse võtta, määrab ta juhtivkomisjoni Riigikogu alatiste komisjonide hulgast ([RKTS](#) § 93 lg 2).

1.3. Seaduseelnõu menetlemine Riigikogus

Seaduseelnõu arutatakse nii juhtivkomisjonis kui ka täiskogus. Juhtivkomisjoni ülesanne on valmistada seaduseelnõu ette täiskogus arutamiseks. Näiteks teeb juhtivkomisjon ettepaneku seaduseelnõu täiskogus arutamise aja kohta, vaatab läbi eelnõule Riigikogu liikmete poolt esitatud muudatusettepanekud ning hoolitseb, et vastuvõtmiseks esitatav eelnõu tekst oleks kooskõlas täiskogus tehtud otsuste ja põhiseadusega.

Täiskogus toimuvaid arutelusid nimetatakse **seaduseelnõu lugemisteks**. Üldjuhul peab seaduseelnõu läbima kolm lugemist, kuid näiteks välislepingut puudutava seaduseelnõu puhul võib piirduda kahe lugemisega.

Seaduse vastuvõtmine otsustatakse täiskogus hääletamise teel.

Vabariigi Valitsuse võimalused võtta osa seaduseelnõu arutamisest ja mõjutada menetluse käiku on sätestatud eelkõige PS §-des 98 ja 100.

Seadusandlik menetlus on detailselt reguleeritud [RKTS](#) 11. peatüki sätetega.

Seaduseelnõu Riigikogus menetlemise korda selgitab joonis 3.

1.4. Seaduse väljakuulutamine

Seadused kuulutab välja Vabariigi President (PS § 107 lg 1). Väljakuulutamise kinnitab president eelkõige seda, et Riigikogu poolt vastuvõetud seadus on põhiseadusega formaalselt kooskõlas, st seaduse vastuvõtmisel on järgitud PS § 104 lõikes 2 ettenähtud hääleteenamuse nõuet jms.

Peale selle on Vabariigi Presidendil õigus seada kahtluse alla Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse materiaalne kooskõla põhiseadusega, st seaduse vastavus näiteks põhiseaduse põhimõtetele ja põhiõigustele.

Praktikas on Vabariigi President kasutanud ka nn poliitilist vetot, st jätnud seaduse välja kuulutamata poliitilistel põhjustel, mitte aga põhiseaduslikkuse kaalutlustel.

Vabariigi President võib seaduse välja kuulutada või välja kuulutamata jätta:

- a) Kui Vabariigi President **kuulutab seaduse välja**, siis seadus avaldatakse.
- b) Kui Vabariigi President **jätab seaduse välja kuulutamata**, peab Riigikogu seda uuesti arutama ja otsustama, kas võtta seadus muutmata kujul uuesti vastu või mitte:
 - aa) Kui Riigikogu võtab seaduse muutmata kujul uuesti vastu, peab Vabariigi President:

⇒ kuulutama seaduse välja või

⇒ pöörduma Riigikohtu poole taotlusega tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks (PS § 107 lg 2).

Kui Vabariigi President pöördub Riigikohtu poole, sõltub viimase otsusest menetluse edasine käik:

⇒ kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab president seaduse välja;

⇒ kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks, lõpeb sellega menetlus ning seadus lakkab eksisteerimast.

bb) Kui Riigikogu ei võta seadust muutmata kujul uuesti vastu, jätkub menetlus Riigikogus eesmärgiga kõrvaldada seadusest Vabariigi Presidendi poolt osundatud puudused.

Tähelepanu! Riigikohtu poolt teostatava normikontrolli kohta vt konspekti 16. peatüki alajaotus 4.

1.5. Seaduse avaldamine ja jõustumine

Seadus avaldatakse Eesti Vabariigi ametlikus väljaandes – **Riigi Teatajas**. Seaduse Riigi Teatajas avaldamise kord on sätestatud [Riigi Teataja seaduses](#).

Vastavalt PS §-le 108 jõustub seadus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega.

Tähelepanu! *Vacatio legis*'e kohta vt konspekti 3. peatüki alajaotus 6.3.

2. Vabariigi Presidendi seadlus

Vabariigi Presidendil on õigus anda seadusjõulisi õigustloovaid akte – seadlusi (PS §-d 109 ja 110, [VPTS §-d 14–17](#)). Seadluste andmisega teostab Vabariigi President sisuliselt seadusandlikku funktsiooni.

“Vabariigi Presidendi õigus anda seadlusi on vajalik seadusandliku võimu järjekestvuse tagamiseks, kui tavaline seadusandlus on takistatud.” ([RKPJKo III-4/1-4/94](#))

Vabariigi President on seadluste andmisel piiratud järgmiste põhiseaduses sätestatud tingimustega:

a) On olemas edasilükkamatud riiklikud vajadused.

“Edasilükkamatu riiklik vajadus seondub ohu mõistega. Oht peab olema objektiivne, andmed selle kohta usaldusväärsed ning selle aste niisugune, et selles olukorras seadluse andmata jätmisel võib riigile tekkida korvamatu kahju.” ([RKPJKo III-4/1-4/94](#))

b) Riigikogu ei saa kokku tulla.

“Põhiseadus ei pea aga silmas istungjärkude vaheaega Riigikogu töös, vaid istungjärguks või istungiks kokkutuleku võimatust.” ([RKPJKo III-4/1-4/94](#))

c) Vabariigi Presidendi seadlus peab kandma Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja.

d) Vabariigi Presidendi seadlusega ei saa reguleerida kõiki valdkondi (vt PS § 110).

e) Vabariigi President peab esitama seadluse Riigikogule kinnitamiseks.

3. Vabariigi Valitsuse ja ministri määrus

3.1. Määrusandluse olemus ja eesmärk

PS § 87 punkti 6 järgi annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Valitsuse määrused kehtivad, kui nad kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja (PS § 96 lg 3).

PS § 94 lg 2 kohaselt annab ka minister määrusi seadusi alusel ja täitmiseks.

Määrusi andes teostavad Vabariigi Valitsus ja ministrid sisuliselt seadusandlikku funktsiooni.

“[...] määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega.” ([RKPJKo 3-4-1-3-96](#), II)

3.2. Määruste liigid

Õiguse teoorias eristatakse *intra legem* määrusi ehk seadusi täpsustavaid määrusi, *praeter legem* määrusi ehk seadusega käsitlemata valdkondi reguleerivaid määrusi ning *contra legem* määrusi ehk seadusi muutvaid või tühistavaid määrusi.

A) *Intra legem* määrused

PS § 3 lõike 1, § 87 punkti 6 ja § 94 lõike 2 kohaselt on Vabariigi Valitsus ja ministrid õigustatud andma *intra legem* määrusi.

“*Intra legem* määruse puhul peab seaduses olema norm, mis sätestab selgelt, et haldusorgan võib selle alusel anda haldusakti. [...] õiguse subjektidel peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle

seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem* korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimisese raamidest.” ([RKPKo 3-4-1-3-96](#), III)

B) *Praeter legem* määrused

Vabariigi Valitsuse ja ministrite õigus anda *praeter legem* määrusi on vaieldav. Siiski võib Riigikohtu seisukohtadest järeldada, et teatavatel juhtudel on lubatav *praeter legem* määrusi anda.

“Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest, mille kohaselt legislatiivfunktsiooni teostamine kuulub seadusandja pädevusse, on seaduse reguleerimisese raamest väljunud halduse üldakt *praeter legem* või *contra legem* määrus. Riigi põhiseadusest võib tuleneda seadusandja õigus seadusega volitada haldusorganit andma *praeter legem* määrust. Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk *praetar legem* määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi. Toimides *praeter legem* võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seaduseandja on teda selleks *expressis verbis* volitanud.” ([RKPKo 3-4-1-3-96](#), III)

C) *Contra legem* määrused

Contra legem määrusi Vabariigi Valitsus ja ministrid anda ei tohi.

“*Contra legem* määrustega muudetakse ja tühistatakse seadusi. Eestis on võimude lahususe põhimõttest tulenevalt *contra legem* määrused Põhiseadusega välistatud.” ([RKPKo 3-4-1-3-96](#), III)

3.3. Delegeerimise põhiseaduslikud nõuded

PS § 87 punktist 6 ja § 94 lõikest 2 tuleneb, et Vabariigi Valitsus ja ministrid saavad määrusi anda üksnes eelnevalt Riigikogu poolt kehtestatud **delegatsiooni- ehk volitusnormi** olemasolu korral (vt [RKPKo 3-4-1-5-98](#), III).

Delegeerides osa seadusandlikust pädevusest Vabariigi Valitsusele või ministrile, peab Riigikogu pidama kinni järgmistest nõuetest:

- a) Riigikogu ei tohi volitada täitevvõimu reguleerima küsimusi, mis põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida seadusega (nt PS § 104 lõikes 2 ja §-s 113 ettenähtud küsimused).
- b) Delegatsiooni- ehk volitusnormis tuleb täpsustada akti andmiseks pädev organ ning talle antava volituse eesmärk, sisu ja ulatus.

“Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igäiüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.” ([RKPKo 3-4-1-3-96](#), III)

3.4. Määruse andmise põhiseaduslikud nõuded

Andes määrust seaduses sisalduva delegatsiooni- ehk volitusnormi alusel, peab Vabariigi Valitsus ja ministrid pidama kinni järgmistest nõuetest:

- a) Määrust andma volitatud organil on kohustus seaduse rakendamiseks vajalik määrus anda.
- b) Määrust andma volitatud organil on kohustus jälgida kehtivate määruste kooskõla uute seadustega.
- c) Uue delegatsiooni- ehk volitusnormi kehtestamise korral peab määrust andma volitatud organ andma uue määruse.

“Põhiseaduse § 87 p 6 sätestab, et Vabariigi Valitsus annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. See säte tähendab ka seda, et valitsus annab määruse selle seaduse kehtivuse ajaks, milles on määruse jaoks delegatsiooninorm.

[...]

Määruse kooskõla uue seadusega tähendab ka seda, et kui uus seadus kehtestab delegatsiooninormi, siis tuleb selle delegatsiooninormi alusel anda uus määrus. Eelmise seaduse alusel antud määrus tuleb tunnistada kehtetuks.

Eelmise seaduse delegatsiooninormiga analoogiline delegatsiooninorm uues seaduses ei pane uue seaduse ajaks kehtima eelmise seaduse alusel antud määrust. Eelmise seaduse alusel antud määrust saab uue seaduse kehtivuse ajal rakendada üksnes siis, kui uue seaduse rakendussätetes on see sõnaselgelt ette nähtud.” ([RKPKo 3-4-1-5-2000](#), p-d 29 ja 30)

“[...] enne delegatsiooninormi antud Vabariigi Valitsuse määruse kohaldamine rikub õiguskindluse põhimõtet. Arvestades delegatsiooninormi tulevikku suunatud olemust, on õiguse adreessadil alus eeldada, et täitevvõimu asjakohast üldakti tuleb otsida ajast, mis järgneb delegatsiooninormi andmisele. Õiguse adreessadilt ei saa nõuda, et ta otsiks oma käitumise korraldamiseks täitevvõimu akte, mis on antud enne sellise seaduse vastuvõtmist, mis peab vajalikuks ühes või teises valdkonnas täpsustavat õiguslikku reguleerimist täitevvõimu aktidega.”

([RKPKo 3-4-1-5-98](#), V)

d) Määrust andma volitatud organ ei tohi ületada delegatsiooni- ehk volitusnormis sätestatud volitust.

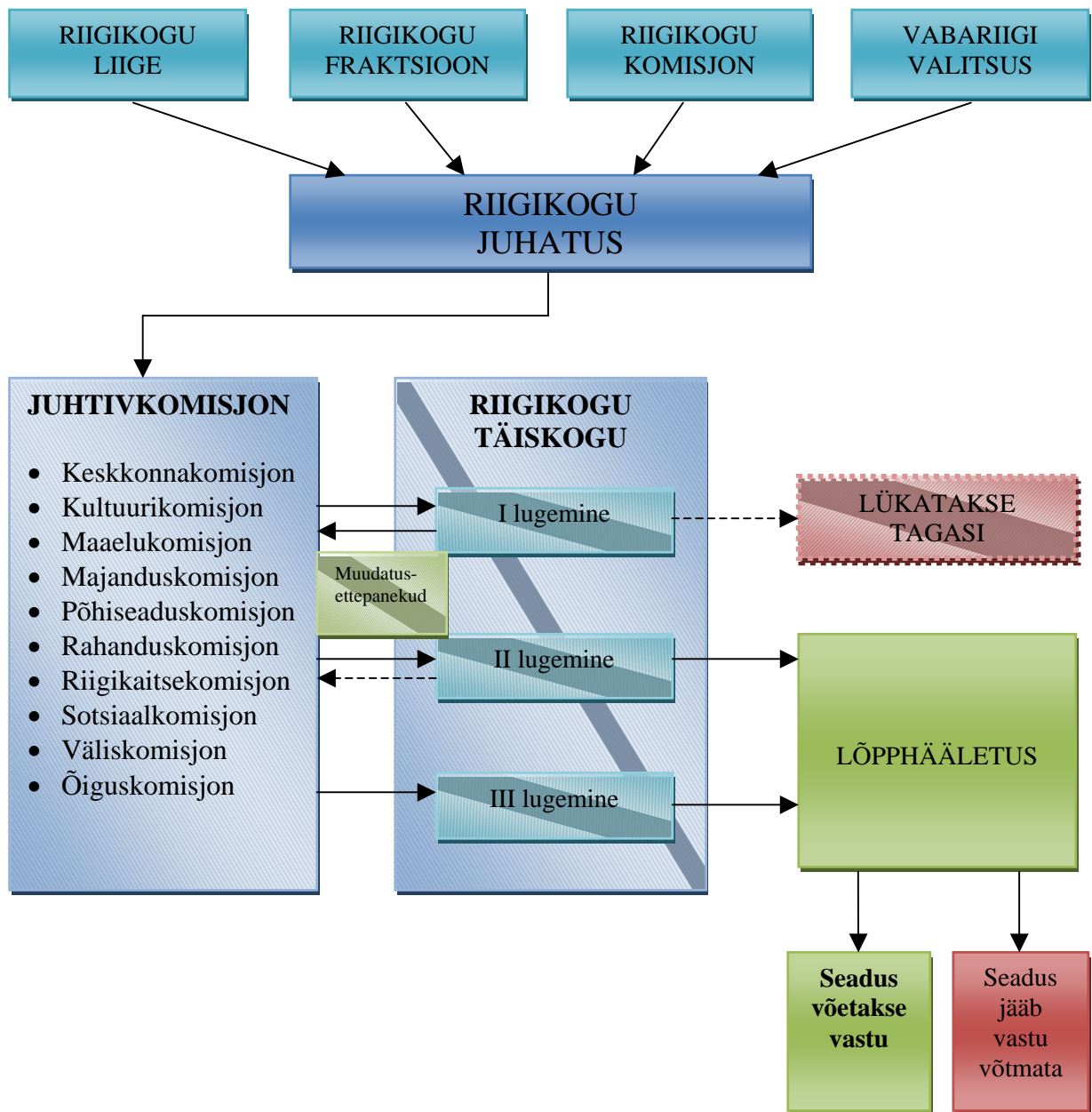
“Määruse andmisel ei tohi valitsus ületada delegatsiooninormis sätestatud volitusi ega kehtestada määrusega seda, milleks tal delegatsiooninormiga volitust antud ei ole.” ([RKÜKo 3-4-1-10-2000](#), p 30)

Näide:

Riigikohus tunnistas põhiseadusevastaseks määruse, millega valitsus kehtestas maa erastamise enampakkumisest osavõtjatele kohustuse tasuda eelnevalt osavõtutasu 1000 krooni. Kohus leidis, et maareformi seaduses sisalduv delegatsiooni- ehk volitusnorm võimaldab valitsusel oma määrusega kehtestada üksnes “maa erastamise korra”, mitte aga osavõtutasu: “Maa erastamise kord ei saa oma olemuselt sisaldada osavõtutasu maksmise nõuet.” Seega ületas valitsus delegatsiooni- ehk volitusnormis sätestatud volitust ning tema määrus osas, millega kehtestati osavõtutasu, oli vastuolus PS § 87 punktiga 6 ja § 3 lõikega 1. ([RKÜKo 3-4-1-10-2000](#))

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 80–89. I. Lillo, “Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus”, *Juridica* 2000, nr 10, lk 638–644. J. Põld, “Vabariigi Presidendi vetoõigusest”, *Juridica* 1994, nr 5, lk 114–115.



Joonis 3. Seaduseelnõude menetlus Riigikogus

10. peatükk. Rahandus ja riigieelarve

1. Eesti Pank

Eesti Pank on Eesti Vabariigi keskpank. Eesti Panga pädevus on sätestatud PS §-s 111.

Eesti Panga ülesehitust ja tegevuse korraldust reguleerib [Eesti Panga seadus](#).

Tähelepanu! [PSTS](#) §-st 2 ja Euroopa Liidu õigusest tuleneb, et Eesti Panga ainuõigus emiteerida Eesti raha ning õigus emiteerida Eesti krooni kaob pärast seda, kui Eesti Vabariik on saanud majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks ning Eesti territooriumil muutub ainsaks seaduslikuks maksevahendiks euro (vt [RKPKa 3-4-1-3-06](#)).

2. Maksud ja muud avalik-õiguslikud rahalised kohustused

PS § 113 järgi sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Vastavalt Riigikohtu poolt korduvalt väljendatud seisukohale tuleneb sellest sättest, et mis tahes avalik-õigusliku rahalise kohustuse saab kehtestada üksnes Riigikogu seadusega (vt [RKÜKo 3-4-1-10-2000](#), p 20; [RKPKo 3-4-1-8-02](#), p 11, [RKPKo 3-4-1-22-03](#), p 17). Avalik-õigusliku rahalise kohustusena tuleb mõista nii PS §-s 113 loetletuid, aga ka “osavõtutasu”, “intressi”, “viivise” või muu nimetuse all kehtestatavat rahalist kohustust.

PS § 113 ei keela Riigikogul delegeerida avalik-õiguslike rahaliste kohustustega seonduva reguleerimist Vabariigi Valitsusele või ministritele, kuid piirab seda võimalust.

Näide:

Riigikohus on tollimaksu osas asunud seisukohale, et tollitariifiseadusega tollimaksu kehtestamine ja maksumäärade sätestamise delegeerimine Vabariigi Valitsusele on vastuolus PS §-ga 113. Kohus pidas aga võimalikuks kehtestada seadusega maksu alam- ja ülemmäär, jättes sellekohase delegatsiooninormi alusel valitsusele võimaluse sätestada konkreetne maksumäär. ([RKPKo 3-4-1-2-98](#))

3. Riigieelarve

Riigieelarve on riigi majandusplaan eelolevaks eelarveaastaks. Eelarve sisaldab prognoositavate tulude ja plaanitavate kulude kalkulatsiooni.

PS §-des 115, 116, 118 ja 119 on sätestatud peamised riigieelarve sisu, vormi ja menetlust puudutavad nõuded.

Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise kord on detailsemalt reguleeritud [riigieelarve seadusega](#)⁹. Riigieelarve eelnõu Riigikogus menetlemise kord on sätestatud [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses](#).

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 195–197, 199–202. L. Lehis, “Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112”, *Juridica* 1999, nr 10, lk 480–486. A. Tupits, “Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid”, *Juridica* 2005, nr 7, lk 459–465.

⁹ Riigieelarve seadust, mida praktikas poliitikud ja ametnikud nimetavad ka “riigieelarve baasseaduseks”, ei tohi segamini ajada igaks eelarveaastaks vastuvõetava riigieelarvega, millele vastavalt PS § 115 lõikele 1 on samuti seaduse vorm. Viimased pealkirjastatakse praktikas järgmiselt: “2006. aasta riigieelarve seadus”, “2007. aasta riigieelarve seadus” jne.

11. peatükk. Välissuhted ja välislepingud

1. Välissuhtlemise korraldus ja välissuhtlemisorganid

Välissuhtlemine on Eesti Vabariigi suhtlemine teiste rahvusvahelise õiguse subjektidega (eelkõige riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega). Välissuhtlemise alused on sätestatud [välissuhtlemisseadusega](#).

Peamised välissuhtlemisorganid on:

- ⇒ Riigikogu (vt [VäSS](#) § 6);
- ⇒ Vabariigi President (vt [VäSS](#) § 7);
- ⇒ Vabariigi Valitsus (vt [VäSS](#) § 8);
- ⇒ Välisministeerium (vt [VäSS](#) § 9).

2. Rahvusvaheline õigus ja Eesti õiguskord

PS § 3 lõike 1 teise lause kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, st nad kehtivad vahetult ning Eesti riik juhindub neist nii läbikäimisel teiste riikidega kui ka siseriiklikus tegevuses.

Välislepingute¹⁰ asend aga on määratletud PS §-ga 123:

- ⇒ Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingud (vt konspekti käesoleva peatüki alajaotust 3) asetsevad normihierarhias madalamal kui põhiseadus, kuid kõrgemal kui seadused, seadlused ja muud õigusaktid;
- ⇒ lepingud, mida Riigikogu ei ratifitseeri, asetsevad madalamal nii põhiseadusest kui ka seadustest ja seadlustest.

Seejuures tuleb silmas pidada, et üldjuhul ei vabane riik kohustusest järgida talle siduvat välislepingut ka siis, kui leping on vastuolus näiteks põhiseadusega.

3. Välislepingute sõlmimine

Välislepingute sõlmimisega seonduvat reguleerivad [rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon](#) ja [välissuhtlemisseadus](#).

Välislepingu sõlmimine hõlmab mitut etappi:

- ⇒ välislepingu teksti koostamine;
- ⇒ välislepingule allakirjutamine;
- ⇒ välislepingu jõustamine.

Välisleping võib jõustuda sellele allakirjutamisega. Niimoodi jõustatakse täitevvõimu pädevuses olevaid küsimusi puudutavad välislepingud.

¹⁰ Välisleping on Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kahe- või mitmepoolne ühest või mitmest dokumendist koosnev kirjalik kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega ([VäSS](#) § 3 p 2).

Välislepingu jõustamiseks võib olla vajalik, et riik väljendaks täiendavalt nõusolekut olla lepinguga seotud. Nõusoleku andmise siseriiklik protseduur võib hõlmata mitut faasi:

- a) **Riigikogu nõusolek** viia välislepingu sõlmimine lõpule. (PS § 121 järgi Riigikogu „ratifitseerib” välislepinguid¹¹.) Seejuures ei ole Riigikogu nõusolekut vaja kõigi, vaid üksnes PS §-s 121 loetletud välislepingute sõlmimiseks. Riigikogu nõusolek vormistatakse seadusena¹².
- b) Vabariigi President kirjutab alla Riigikogu ratifitseeritud välislepingu **lepingukirjale** (PS § 78 p 6), peaminister või välisminister aga kirjutab alla Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingu lepingukirjale.
- c) Välisministeerium korraldab **lepingukirjade vahetamise** teise lepingupoolega või annab lepingukirja **hoiulevõtja hoiule**.

Välisleping on Eestile õiguslikult siduv alates selle jõustumisest. Eestile siduvad välislepingud, mis annavad õigusi isikutele, on vahetult kohaldatavad.

Denonsseerimine on akt, millega riik vabastab ennast välislepingust tulenevatest kohustustest.

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 203–208.

¹¹ Terminil “ratifitseerimine” on rahvusvahelises praktikas mõnevõrra teistsugune tähendus. Ratifitseerimisena (*ratification*) mõistetakse akti, millega riik väljendab oma nõusolekut olla välislepinguga seotud. Praktikas tuntakse ratifitseerimise kõrval teisigi nõusoleku avaldamise vorme – välislepingu kinnitamist, vastuvõtmist ja sellega ühinemist.

¹² Näiteks: [Rahvusvahelist Satelliitsideorganisatsiooni käsitleva kokkuleppega ühinemise seadus](#) ning [piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollu ratifitseerimise seadus](#).

12. peatükk. Riigikaitse

1. Riigikaitse õiguslik korraldus

Põhiseadusest tulenevalt (vt PS § 124, § 126, § 127 lg 2 jne) on Riigikogu võtnud vastu rea riigikaitset käsitlevaid seadusi:

⇒ [rahuaja riigikaitse seadus](#);

⇒ [sõjaaja riigikaitse seadus](#);

⇒ [kaitseväeteenistuse seadus](#);

⇒ [Kaitseliidu seadus](#);

⇒ [erakorralise seisukorra seadus](#).

PS § 126 lõike 2 järgi “Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus”. Põhiseadusega nõutavat kaitseväge korralduse seadust ei ole aga Riigikogu veel vastu võtnud. Õiguskantsler on mitmel korral juhtinud Riigikogu tähelepanu asjaolule, et Eesti kaitseväge juhtimisega seonduvad probleemid on tingitud vastuolulisest ja puudulikust õiguslikust baasist, st eelkõige kaitseväge korralduse seaduse puudumisest¹³.

Eesti Vabariik on ühinenud [Põhja-Atlandi lepinguga](#)¹⁴ ning alates 29. märtsist 2004 on Eesti Vabariik NATO täisliige.

2. Riigikaitse juhtimine

Põhiseadusorganite riigikaitsealine pädevus on fikseeritud põhiseaduses, rahuaja riigikaitse seaduses ja sõjaaja riigikaitse seaduses. Peale selle on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selgitanud põhiseaduse asjakohaseid sätteid oma otsuses [III-4/1-11/94](#).

Vastavalt PS § 78 punktile 16 ja § 127 lõikele 1 on **riigikaitse kõrgeim juht Vabariigi President**. Tema riigikaitsealine pädevused on loetletud PS § 78 punktides 11, 14, 15, 17 ja 18. Vabariigi Presidendi roll on ennekõike sümbolne ja tseremoniaalne, tema riigikaitsealised ülesanded tasakaalustavat laadi.

Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina **Riigikaitse Nõukogu** (PS § 127 lg 2). Riigikaitse Nõukogu pädevus, koosseis ja töökorralduse põhimõtted on sätestatud [RRKS](#) §-s 4 ning [SRKS](#) §-s 8.

Riigikogu võtab vastu olulisimad riigikaitsealised otsused: kehtestab riigikaitset reguleerivad seadused (PS § 65 p 1), otsustab riigikaitseks eraldatavate vahendite suuruse (PS § 65 p 6), kuulutab välja erakorralise (PS § 65 p 14) ja sõjaseisukorra (PS § 65 p 15), otsustab kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel (PS § 128 lg 1).

Riigikaitse igapäevane korraldamine on **Vabariigi Valitsuse, kaitseministri ja Kaitseministeeriumi** ülesanne (PS § 86, § 87 p 1 jj).

Kaitseväge ja Kaitseliitu juhib **kaitseväge juhataja**, sõjaajal **kaitseväge ülemjuhataja** (PS § 127 lg 3). Kaitseväge ülemjuhataja pädevus on laiem kui kaitseväge juhataja oma (vt [SRKS](#) §-d 12 ja 13).

¹³ Vt nt [õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade](#), lk 67–75.

¹⁴ Vt ka [Põhja-Atlandi lepinguga ühinemise seadus](#).

Käesoleval ajal on Riigikogu menetluses Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille algatas Vabariigi President 15. mail 2007 ja mille eesmärk on korrastada riigikaitse juhtimist ning tugevdada tsiviilkontrolli kaitseväe üle. Eelnõuga soovitakse jätta põhiseadusest (§ 65 punktist 7, § 74 lõikest 1 jne) välja nii kaitseväe juhataja kui ka ülemjuhataja institutsioon ning anda Riigikogule võimalus sätestada kaitseväe juhataja staatus ja ametisse nimetamise kord kooskõlas parlamentaarse valitsemisüsteemi põhimõtetega¹⁵.

3. Sõjaseisukord ja erakorraline seisukord

Sõjaseisukorra kuulutab välja Riigikogu (PS § 128 lg 1) või Vabariigi President (PS § 128 lg 2). Sõjaseisukorra väljakuulutamine on eelduseks riigi sõjalisele tegevusele teise riigi vastu.

Erakorralise seisukorra kuulutab välja Riigikogu Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu (nt põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse) kõrvaldamiseks (PS § 129 lg 1).

Erakorralisest seisukorrast tuleb eristada **eriolukorda**, mille kuulutab välja Vabariigi Valitsus loodusõnnetuse või katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks (PS § 87 p 8)¹⁶.

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 197–199.

¹⁵ Eelnõu ja seletuskiri on kättesaadavad arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=92367&u=20071021191124.

¹⁶ Vt [eriolukorra seadus](#).

13. peatükk. Riigikontroll

1. Riigikontrolli põhiseaduslik seisund

Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu riigiorgan (PS § 132), mis tähendab seda, et ta ei ole Riigikogu tööorgan, ei kuulu täidesaatva võimu organisatsiooni (ei allu Vabariigi Valitsusele ega ühelegi ministrile) ega ole kohtuvõimu osa.

PS § 132 kohaselt teostab Riigikontroll majanduskontrolli. See tähendab, et Riigikontroll hindab, kas avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ja tulemuslikult (vt [RKS](#) §-d 3 ja 6).

2. Riigikontrolli ülesanded

Riigikontrolli poolt teostatav majanduskontroll hõlmab (vt [RKS](#) § 7):

- ⇒ riigiasutusi (nt Riigikogu Kantselei, Justiitsministeerium, Sisekaitseakadeemia);
- ⇒ kohaliku omavalitsuse üksusi – valdu ja linnu;
- ⇒ avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid (nt Rahvusringhääling);
- ⇒ äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, millega riik, kohaliku omavalitsuse üksused või avalik-õiguslikud juriidilised isikud on seotud seaduses ettenähtud viisil (nt sihtasutus, kelle asutaja või liige on riik).

Tähelepanu! Oluline on pidada silmas asjaolu, et võrreldes 1992. aastaga on õigusterminoloogia tänaseks märkimisväärselt muutunud. Nii näiteks ei ole käesoleval ajal enam käibel PS §-s 133 sisalduvaid termineid “riigiettevõte” ja “riiklik organisatsioon”.

Riigikontrollil ei ole õigust rakendada sanktsioone. Ta koostab kontrollimiste kohta aruandeid, mis võivad sisaldada tähelepanekuid, hinnanguid ja ettepanekuid (vt [RKS](#) § 50).

Korra aastas esitab riigikontrolör Riigikogule **ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal** (PS § 135)¹⁷. Peale selle teavitab Riigikontroll oma kontrollimiste tulemustest jooksvalt Riigikogu asjaomast komisjoni – riigieelarve kontrolli erikomisjoni ([RKS](#) § 52).

3. Riigikontrolli struktuur

Riigikontrolli juhib **riigikontrolör**, kelle nimetab viieks aastaks ametisse ja vabastab ametist Riigikogu (PS § 134).

Riigikontrolöri staatust käsitlevad veel PS §-d 136 ja 138 ning [RKS](#) 3. peatüki sätted.

Riigikontrolli põhitegevusega tegelevad struktuuriüksused on auditiosakonnad, keda juhivad peakontrolörid ([RKS](#) §-d 28 ja 29).

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 186–187.

¹⁷ Riigikontrolör esitab ülevaate nii kirjalikult kui ka suuliselt Riigikogu istungil.

14. peatükk. Õiguskantsler

1. Õiguskantsleri põhiseaduslik seisund

Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik (PS § 139 lg 1), mis tähendab eelkõige seda, et ta ei ole Riigikogu tööorgan, ei kuulu täidesaatva võimu organisatsiooni (ei allu Vabariigi Valitsusele ega ühelegi ministrile) ega ole kohtuvõimu osa.

Õiguskantsler on ühtaegu nii **põhiseaduslikkuse järelevalvaja** kui ka üldine **petitsiooniorgan**. Tuleb silmas pidada, et õiguskantsler ei ole õiguskaitseorgan ning tema poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend.

Õiguskantsleri nimetab **seitsmeks aastaks** ametisse Riigikogu (PS § 140 lg 1).

Õiguskantsleri staatust käsitlevad veel PS § 140 lõige 1, § 141 ja § 145 ning [ÕKS](#) 2. peatüki sätted.

2. Õiguskantsleri ülesanded

2.1. Järelevalve õigustloovate aktide põhiseadus- ja seaduspärasuse üle

Vastavalt PS § 139 lõikele 1, §-le 142 ja §-le 143 teostab õiguskantsler järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Õiguskantsleri järelevalve hõlmab eelkõige järgmisi õigustloovaid akte:

- ⇒ seadused;
- ⇒ Vabariigi Presidendi seadlused;
- ⇒ Vabariigi Valitsuse määrused;
- ⇒ ministrite määrused;
- ⇒ linna- ja vallavolikogude määrused;
- ⇒ linna- ja vallavalitsuste määrused.

Õiguskantsleri järelevalve saab alguse kas isikutelt laekunud avaldustest (vt [ÕKS](#) § 15) või õiguskantsleri oma initsiatiivist.

PS § 142 lõige 1 annab õiguskantslerile volituse teha organile, kelle õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, **ettepaneku** viia akt põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Kui ettepaneku saanud organ õiguskantsleri ettepanekut ei aktsepteeri, pöördub õiguskantsler PS § 142 lõike 2 alusel Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu poole taotlusega tunnistada vaidlusalune õigustloov akt põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.

2.2. Õiguskantsler kui ombudsman (õigusvahemees)

Õiguskantsleri *ombudsmani* ehk õigusvahemehe funktsiooni ei ole põhiseaduses sõnaselgelt sätestatud. Traditsioonilise käsitluse järgi on selle funktsiooni teostamise aluseks PS § 139 lõige 2.

Ombudsmanina kontrollib õiguskantsler, kas riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning avalikke ülesandeid täitvad füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud järgivad isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning hea halduse tava (vt [ÕKS](#) § 19 lg 1).

Ombudsmani-menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga; õiguskantsler võib anda soovitusi või teha ettepanekuid (vt [ÕKS](#) §-d 35¹ ja 35²). Soovitused ja ettepanekud ei ole tagatud sanktsiooniga, vaid üksnes õiguskantsleri autoriteediga.

2.3. Õiguskantsleri muud ülesanded

- A) Õiguskantsler teeb Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 76, § 85, § 101 lg 1, § 138 ja § 153 lg 2). Peale selle teeb õiguskantsler Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt [Euroopa Ühenduste privileegide ja immuuniteetide protokolliga](#) ettenähtud immuuniteedi võtmiseks ([ÕKS](#) § 1 lg 3¹).
- B) Õiguskantsler esitab Riigikohtule taotluse tunnistada Vabariigi President kestvalt võimetuks oma ülesandeid täitma ([ÕKS](#) § 1 lg 4).
- C) Õiguskantsler lahendab eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidlusi ([ÕKS](#) § 1 lg 5).
- D) Õiguskantsler on [piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll](#)i artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutus ([ÕKS](#) § 1 lg 7).
- E) Õiguskantsler esitab korra aastas Riigikogule **ülevaate** seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega, samuti järelevalvest põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle ning oma tegevusest [piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll](#)i artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutusena (PS § 143, [ÕKS](#) § 4 lg-d 1 ja 2).

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 188–189. M. Ernits, "Õiguskantsler", *Juridica* 2003, nr 1, lk 14–27.

15. peatükk. Kohtuvõim

1. Kohtu funktsioonid

PS § 146 järgi mõistab kohus õigust. **Õigusemõistmine** kujutab endast õigusnormide alusel õiguslike konfliktide lahendamist erapooletu ning asjakohaste garantiidega varustatud institutsiooni poolt.

Eesti Vabariigis on ka teisi riigiorganeid, kes sisuliselt teostavad õigusemõistmise funktsiooni (näiteks kohtuvälised menetlejad, kes määravad karistusi väärtegede eest), kuid PS § 146 esimese lause järgi peab ka nendel juhtudel olema võimalik viia vaidlus kohtu ette.

Peale õigusemõistmise täidavad kohtud muid põhiseadusest ja seadusest tulevaid ülesandeid (vt nt PS § 21 lg 2 ja § 43, [KS](#) §-d 15, 16 ja 17).

2. Õigusemõistmise põhiseaduslikud printsiibid

2.1. Kohtusse pöördumise garantii

PS § 15 kohaselt on igal inimesel õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. Kohtusse pöördumist ei saa välistada näiteks kõrgemalseisva haldusorgani või vaidlust lahendava mittekohtuliku organi poole pöördumise võimalusega.

PS § 15 lubab kohtusse pöördumise õigust teataval määral piirata, kui see on vajalik õiguskindluse tagamiseks ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks (nt kaebetähtjad ja riigilõiv).

Isik võib pöörduda kohtusse üldjuhul üksnes **oma subjektiivsete õiguste kaitseks** (PS § 15 lg 1 esimene lause – “oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral”).

2.2. Kohtu sõltumatus

Kohtu sõltumatusest (PS § 146 teine lause) rääkides on vaja eristada järgmisi aspekte:

a) **Objektiivne sõltumatus** tähendab, et kohus peab olema vaba asjasse mittepuutuvatest mõjutustest. Kohus on seotud üksnes põhiseaduse ja seadustega. Samas ei riku kohtu sõltumatust kohustus lähtuda asja uuel läbivaatamisel kõrgemalseisva kohtu otsuses sisalduvatest juhistest.

b) **Personaalse sõltumatuse** aluseks on kohtuniku ametialased garantiid (vt PS § 147).

2.3. Seadusliku kohtuniku põhimõte

Seadusliku kohtuniku põhimõte on sätestatud PS § 24 lõikes 1. Millise kohtu pädevusse vaidluse lahendamine kuulub ning milline kohtunik seda menetlema hakkab, peab olema eelnevalt seadusega või selle alusel kindlaks määratud:

⇒ kohtute pädevus vaidluste sisu järgi (haldus-, kriminaal- ja tsiviilasjad);

⇒ kohtualluvus territoriaalsuse põhimõttel (vt nt [HKMS](#) § 8);

⇒ kohtuasjade läbivaatamine kohtus eelnevalt kindlaks määratud tööjaotusplaani alusel (vt [KS](#) § 37);

⇒ kohtuniku taandumine (vt nt [TsMS](#) 4. peatüki sätteid).

2.4. Õigusemõistmise avalikkus

Vastavalt PS § 24 lõigetele 3 ja 4 on õigusemõistmine avalik.

3. Kohtusüsteemi ülesehitus

Vastavalt PS § 148 lõikele 1 on Eesti Vabariigi kohtusüsteem **kolmeastmeline**.

A) Esimese astme kohtud (PS § 149 lg 1)

⇒ **Maakohtud**¹⁸ esimese astme kohtutena arutavad tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju ning teevad muid toiminguid, mis on seadusega antud nende pädevusse ([KS](#) § 9 lg 1).

⇒ **Halduskohtud** esimese astme kohtutena arutavad haldusasju ning teevad muid toiminguid, mis on seadusega antud nende pädevusse ([KS](#) § 18 lg 1).

B) Teise astme kohtud – **ringkonnakohtud** – on apellatsioonikohtud (PS § 149 lg 2). Ringkonnakohtute pädevuses on kontrollida, kas esimese astme kohtud asja menetledes ja lahendit tehes on:

⇒ õigesti tuvastanud faktilised asjaolud;

⇒ õigesti kohaldanud materiaaõigust;

⇒ järginud protsessiõigust.

C) **Riigikohus** riigi kõrgeima kohtuna (PS § 149 lg 3):

⇒ on kassatsioonikohus (PS § 149 lg 3 esimene lause), st ta kontrollib üksnes ringkonnakohtute lahendite õiguslikku külge – kas ringkonnakohtud on õigesti kohaldanud materiaaõigust ja järginud protsessiõigust;

⇒ on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus (PS § 149 lg 3 teine lause);

⇒ vaatab kohtulahendeid läbi teistmise ja kohtuvigade parandamise menetluses ([KS](#) § 26 lg 1 teine lause);

⇒ täidab muid ülesandeid, mis on talle antud põhiseaduse või seadusega (vt nt PS § 150 lg 3).

Riigikohtus on tsiviilkolleegium, kriminaalkolleegium ja halduskolleegium ([KS](#) § 28) ning põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ([KS](#) § 29), samuti üldkogu ([KS](#) § 30). Riigikohut juhib ja esindab **Riigikohtu esimees** (PS § 150 lg 1, [KS](#) § 27).

D) Põhiseadus võimaldab luua seadusega **erikohtuid**, st liigitunnuste alusel määratletavaid (nt töösuhetest tekkivaid) vaidlusi lahendavaid kohtuid (PS § 148 lg 2). **Erakorralist kohut**, st konkreetse kohtuasja lahendamiseks *ad hoc* ellukutsutavat kohut, põhiseadus moodustada ei luba (PS § 148 lg 3).

4. Kohtuniku staatus

Selleks, et kohus saaks kooskõlas PS §-ga 146 ausalt ja erapooletult õigust mõista, on põhiseadus näinud ette rea kohtuniku sõltumatuse tagamisele suunatud garantiisid:

a) Kohtunikuameti eluaegsus (PS § 147 lg 1 esimene lause), mida tuleb mõista ennekõike kui tähtajatust. Vastavalt [KS](#) § 99 lõike 1 punktile 2 vabastatakse kohtunik ametist, kui ta on saanud 68-aastaseks.

¹⁸ Kuigi põhiseaduses mainitakse nii maa- kui ka linnakohtuid, on Eestis kohtute seaduse järgi üksnes maakohtud (vt [KS](#) 2. peatüki 1. jagu).

- b) Kohtuniku ametisse nimetamise kord – põhiseadusega on ametisse nimetamise menetlusest jäetud kõrvale täidesaatev võim (PS § 150). Kohtunikule esitatavad nõuded ja muu kohtuniku nimetamisega seonduv on sätestatud [KS](#) 7. peatükis.
- c) Kohtuniku ametist vabastamine (PS § 147 lg 1 teine lause, [KS](#) §-d 99 ja 100).
- d) Kohtuniku ametist tagandamine üksnes kohtuotsusega (PS § 147 lg 2, [KS](#) § 101).
- e) Ametite ühitamatus (PS § 147 lg 3, [KS](#) § 49).
- f) Immunitet (PS § 153, [KrMS](#) 14. peatüki sätted).
- g) Sotsiaalsed tagatised – ametipalk, kohtunikupension jms ([KS](#) 10. peatüki sätted).

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 151–161.

16. peatükk. Põhiseaduslikkuse järelevalve

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve mõiste

Põhiseaduslikkuse järelevalve on kontroll riigivõimu – nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtuvõimu – tegevuse põhiseaduspärasuse üle. Seejuures loetakse põhiseaduslikkuse järelevalveks mitte kõigi riigiorganite tegevust, kes seaduste ja muude õigusaktide ning toimingute põhiseadusele vastavust tuvastavad, vaid üksnes **Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu** (PS § 149 lg 3 teine lause) tegevust.

Põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi olemasolu on põhiseaduse ülimuslikkuse väljendus. Kui näiteks mõni õigusnorm on vastuolus põhiseadusega, ei tohi ta kehtida ning tuleb õiguskorrast kaotada.

2. Põhiseaduslikkuse järelevalve korraldus

Põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi põhijooned tulenevad PS §-st 15, § 107 lõikest 2, §-st 142, § 149 lõikest 3 ja §-st 152.

Põhiseaduslikkuse järelevalve on Eestis korraldatud **kontsentreeritud süsteemina**, st põhiseaduslikkuse järelevalve on koondatud ühe institutsiooni – Riigikohtu – kätte (PS § 149 lg 3 teine lause ja § 152 lg 2). Eestis on seega riigi kõrgeim kohus ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Eraldiseisvat konstitutsioonikohut (põhiseaduse kohut) meil ei ole.

Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevust täpsustab ning tema tegevuse korda reguleerib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus.

Riigikohtus lahendavad põhiseaduslikkuse järelevalve asju **põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** ja **üldkogu** ([PSJKS](#) § 3 ning [KS](#) §-d 29 ja 30).

3. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevus

Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna:

- 1) teostab normikontrolli, st kontrollib õigusnormide põhiseadusele vastavust (PS § 152 lg 2, [PSJKS](#) § 2 p-d 1 ja 2);
- 2) annab seisukohti, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega ([PSJKS](#) § 2 p 2¹);
- 3) lahendab Riigikogu otsuste, Riigikogu juhatuse otsuste ja Vabariigi Presidendi otsuste peale esitatud kaebusi ([PSJKS](#) § 2 p-d 3, 4 ja 5);
- 4) lahendab taotlusi tunnistada Riigikogu liige, Vabariigi President, õiguskantsler või riigikontrolör kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (PS § 64 lg 2 p 4 ja § 83 lg 1, [ÕKS](#) § 8 p 3 ja § 10, [RKS](#) § 21 p 3 ja § 23, [PSJKS](#) § 2 p 6);
- 5) lahendab taotlusi lõpetada Riigikogu liikme volitused ([PSJKS](#) § 2 p 7);
- 6) otsustab, kas anda Riigikogu esimehele Vabariigi Presidendi ülesannetes nõusolek kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised või keelduda seaduse väljakuulutamisest (PS § 83 lg 3 ning [PSJKS](#) § 2 p 8);
- 7) lahendab taotlusi lõpetada erakonna tegevus (PS § 48 lg 4 ning [PSJKS](#) § 2 p 9);
- 8) lahendab valimiskomisjonide otsuste ja toimingute peale esitatud kaebusi ([PSJKS](#) § 2 p 10).

Tähelepanu! Peaaegu kõik põhiseaduslikkuse järelevalve asjad võrsuvad kas normikontrolli taotlustest või valimiskomisjonide otsuste või toimingute peale esitatud kaebustest. Statistiline ülevaade Riigikohtu poolt läbivaadatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjadest on kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.riigikohus.ee/vfs/569/psjv_2006.pdf.

4. Normikontroll

4.1. Normikontrolli objekt

Normikontrolli aluseks on PS § 15, § 107 lg 2, § 123 lg 1, § 142 ja § 152. [PSJKS](#) § 2 punktide 1 ja 2 järgi lahendab Riigikohus taotlusi kontrollida õigustloova akti ja välislepingu põhiseadusele vastavust. [PSJKS](#) § 2 p 1 võimaldab esitada Riigikohtule taotluse kontrollida ka õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasust.

Õigustloovateks aktideks, mille (või mille andmata jätmise) põhiseadusele vastavust Riigikohus kontrollib, on eelkõige:

- ⇒ seadused (nii väljakuulutatud kui ka välja kuulutamata jäetud seadused, nii jõustunud kui ka jõustumata seadused);
- ⇒ Vabariigi Presidendi seadlused;
- ⇒ Vabariigi Valitsuse määrused;
- ⇒ ministrite määrused;
- ⇒ linna- ja vallavolikogude määrused;
- ⇒ linna- ja vallavalitsuste määrused.

Esitatud loetelu ei ole ammendav.

Praktikas on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna kontrollinud näiteks Elamuameti peadirektori käskkirja, Tallinna Keslinna Valitsuse korralduse ja Tallinna Keslinna Vanema korralduse kui pädevust ületades antud õigustloovate aktide põhiseadusele vastavust (vt [RKPJKo 3-4-1-7-2000](#) ja [RKPJKo 3-4-1-4-02](#)).

4.2. Abstraktne normikontroll

Abstraktse normikontrolliga on tegemist siis, kui õigusnormi põhiseadusele vastavust hinnatakse mitte seoses konkreetse kohtuasjaga, vaid üldiselt.

Abstraktse normikontrolli võivad algatada:

- ⇒ Vabariigi President (PS § 107 lg 2 ja [PSJKS](#) § 5);
- ⇒ õiguskantsler (PS § 142 ja [PSJKS](#) § 6);
- ⇒ linna- või vallavolikogu ([PSJKS](#) § 7).

Linna- ja vallavolikogude õigus algatada normikontrollimenetlust ei ole küll põhiseaduses sõnaselgelt sätestatud, kuid on seostatav PS XIV peatükis fikseeritud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

Normikontrollimenetlus algatatakse taotluse esitamisega Riigikohtule.

4.3. Konkreetne normikontroll

Konkreetsel normikontrollil on tegemist siis, kui õigusnormi põhiseadusele vastavust hinnatakse seoses konkreetse kohtuasjaga.

Konkreetsel normikontrollil algatavad kohtud (PS § 15 ja § 152 lg 1 ning [PSJKS](#) § 9). Kaudselt aga võib algatajaks pidada igäihte, kes "oma kohtuasja läbivaatamisel" nõuab asjassepuutuva õigusnormi põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Näide:

Politseiprefekt keeldus pikendamast T.K. relvaluba, sest teda oli kunagi karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest ja ta ei vastanud seetõttu relvaseadusega kehtestatud nõuetele. T.K. vaidlustas politseiprefekti otsuse halduskohtus. T.K. arvates oli põhiseadusega vastuolus ning tema põhiõigusi rikkuv ka relvaseaduse säte, mille järgi karistus tahtlikult toime pandud kuriteo eest välistas isikule relvaloa andmise. Halduskohtus tühistas politseiprefekti vaidlustatud otsuse, jättis relvaseaduse asjassepuutuva sätte kohaldamata, tunnistas selle põhiseadusega vastuolus olevaks ning edastas oma otsuse Riigikohtule relvaseaduse kõnealuse sätte põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. (Vt [RKÜKo 3-4-1-7-01](#).)

Konkreetsel normikontrollil puhul on tähtis, et õigusnorm, mille põhiseadusele vastavust Riigikohus kontrollib, oleks **asjassepuutuv**. Õigusnormi asjassepuutuvus tähendab, et õigusnorm peab kohtuasja¹⁹ lahendamisel olema otsustava tähtsusega. Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral. (Vt [RKÜKo 3-4-1-10-2000](#), p 10; [RKÜKo 3-4-1-5-02](#), p 15.)

4.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu volitused ja otsuse tagajärjed

Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu volitused normikontrolli asjade lahendamisel on sätestatud PS § 107 lõikes 2, § 142 lõikes 2 ja § 152 lõikes 2 ning [PSJKS](#) §-s 15.

Riigikohus võib:

- 1) tunnistada jõustumata õigustloova akti põhiseadusega vastuolus olevaks;
- 2) tunnistada jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks;
- 3) tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks;
- 4) tunnistada jõustunud või jõustumata välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks;
- 5) tunnistada, et vaidlustatud õigustloov akt, õigustloova akti andmata jätmine või välisleping oli normikontrolli taotluse esitamise ajal vastuolus põhiseadusega;
- 6) jätta taotluse rahuldamata.

Riigikohtu otsus jõustub kuulutamiselega ([PSJKS](#) § 58 lg 2). Kui Riigikohus tunnistab jõustunud õigustloova akti või selle sätte kehtetuks, on tal õigus lükata otsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi ([PSJKS](#) § 58 lg 3). Seda võimalust kasutab Riigikohus õigusliku vaakumi vältimiseks, andes asjaomasele organile aega uue regulatsiooni kehtestamiseks.

Riigikohtu otsusel on ajas *ex nunc*, st tulevikku suunatud toime. Seega ei ole põhiseadusevastaseks tunnistatud õigustloovad aktid ja neile tuginevad üksikaktid põhiseadusevastasuse tõttu tühi, st kehtetud algusest peale (vt nt [RKHKo 3-3-1-64-04](#)).

¹⁹ Täpsustuseks: siin mõeldakse kohtuasja, mille käigus õigusnormi võimalik põhiseadusevastasus üldse tõusetub (st haldus-, kriminaal- või tsiviilasja), mitte aga juba käivitunud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust Riigikohtus.

5. Individuaalkaebused

Individuaalne põhiseaduslik (konstitutsiooniline) kaebus on **spetsiifiline põhiõiguste kohtuliku kaitse vahend**, mis võimaldab isikul tema põhiõiguste rikkumise korral pöörduda otse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu (konstitutsioonikohtu) poole. Individuaalkaebuse esitamise eelduseks on üldjuhul asjaolu, et isiku käsutuses ei ole muid õiguskaitsevahendeid või on need ammendatud.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi on võimalus esitada Riigikohtule individuaalkaebus piiratud. Individuaalkaebuse võib Riigikohtule esitada:

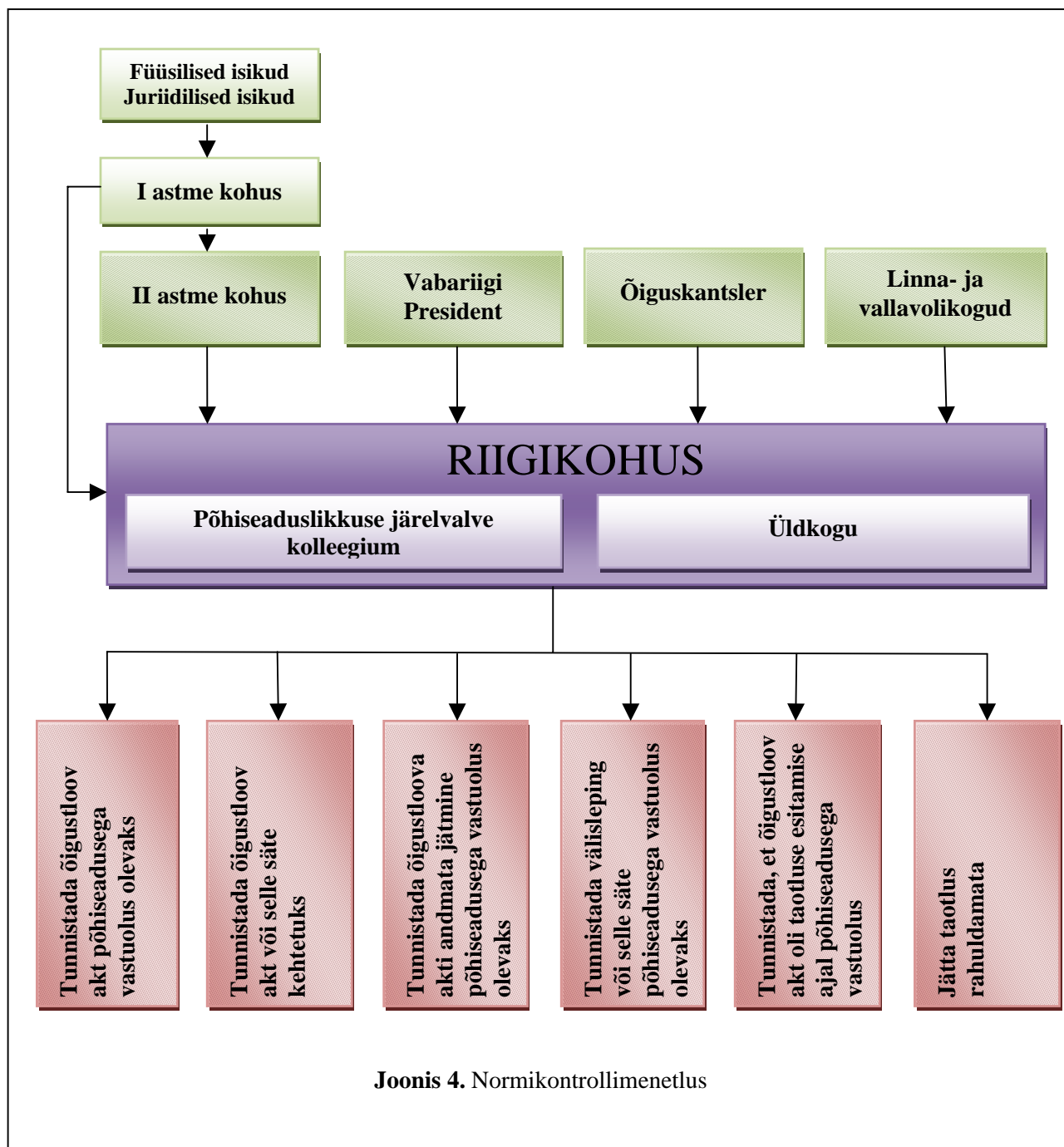
⇒ isik, kelle õigusi rikub Riigikogu, Riigikogu juhatuse või Vabariigi Presidendi otsus ([PSJKS](#) §-d 16, 17 ja 18);

⇒ erakond, valimisliit või üksikisik, kelle õigusi rikub valimiskomisjoni otsus või toiming ([PSJKS](#) § 37).

Riigikohus on möönnud, et tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste konventsiooni kohaldamispraktikast, on isikul õigus esitada Riigikohtule individuaalkaebus ka juhul, kui tal ei ole võimalik muul tõhusal viisil kasutada talle PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele (vt [RKÜKo 3-1-3-10-02](#), p 17).

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 161–185. R. Maruste, "Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse", lk 147–192. P. Roosma, "Uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus: sissejuhatavaid märkusi", *Juridica* 2003, nr 1, lk 28–37.



17. peatükk. Kohalik omavalitsus

1. Kohaliku omavalitsuse mõiste

Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi ([KOKS](#) § 2 lg 1).

2. Kohaliku omavalitsuse autonoomia

PS § 154 lõikest 1 (“iseseisvalt”) tuleneb kohaliku omavalitsuse autonoomia.

“Põhiseaduse § 154 sätestab, et kohalikud omavalitsused otsustavad ja korraldavad kõiki omavalitsuse küsimusi iseseisvalt. Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat, mis on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (Riigikogu ratifitseeris harta 16. detsembril 1994. a) aluspõhimõte. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides.” ([RKÜKo 3-4-1-1-05](#), p 17)

3. Kohaliku omavalitsuse pädevus

Kohalikel omavalitsustel on õigus otsustada ja korraldada “kõiki kohaliku elu küsimusi” (PS § 154 lg 1), st küsimusi, mis seonduvad kogukonna liikmete ühiselu ja ühiste huvidega kohaliku omavalitsuse territooriumil (nt planeerimine, jäätmemajandus, ühistransport, tee-ehitus).

Kohalikke omavalitsusi on võimalik kohustada täitma riiklikke ülesandeid PS § 154 lõikes 2 sätestatud tingimustel.

4. Kohaliku omavalitsuse õigusaktid

Kohaliku elu küsimuste lahendamise õigus eeldab kohaliku omavalitsuse organite õigust anda **üld- ja üksikakte**. Vastavalt [KOKS](#) § 7 lõikele 1 on kohaliku omavalitsuse volikogul (kohaliku omavalitsuse esinduskogul) ja valitsusel (volikogu poolt moodustataval täitevorganil) õigus anda üldaktidena **määrusi**. Volikogul on õigus üksikaktidena vastu võtta **otsuseid** ning valitsusel anda **korraldusi** ([KOKS](#) § 7 lg 2).

PS § 154 lõikes 1 on sätestatud seaduslikkuse põhimõte (“tegutsevad seaduse alusel”), mis tähendab järgmist:

⇒ Kohaliku omavalitsuse organid võivad kohaliku elu küsimuste lahendamiseks anda üldakte ka **ilma seaduses sisalduva volitusnormita**.

“Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.” ([RKPKo 3-4-1-11-98](#), II)

⇒ Kohalik omavalitsuse õigusaktid peavad olema **kooskõlas seadustega**.

“Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi [...]” ([RKPKo 3-4-1-2-2000](#), p 17)

5. Kohaliku omavalitsuse üksused

PS § 155 lõike 1 järgi on Eestis ühetasandiline kohalik omavalitsus, kusjuures omavalitsusüksusteks on **vallad ja linnad**. PS § 155 lõige 2 annab võimaluse mitmetasandilise kohaliku omavalitsuse kehtestamiseks.

6. Kohaliku omavalitsuse esindusorgani valimine

Kohaliku omavalitsuse esindusorgani – volikogu – valimistel kehtivad samad valimis põhimõtted, mis Riigikogu valimistelgi (vt konspekti 5. peatüki alajaotus 2). Valimiste korda reguleerib [kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus](#). (Vt ka [RKPJKo 3-4-1-7-02](#) [valimisliitude kaasus I] ja [RKÜKo 3-4-1-1-05](#) [valimisliitude kaasus II].)

Tähelepanu! Vastavalt [Euroopa Ühenduse asutamislepingu](#) artikli 19 lõikele 1 on igal Euroopa Liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, selles liikmesriigis kohalikel valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel.

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 190–195. S. Männiste, “Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus”, Juridica 2002, nr 3, lk 148–154.

III. PÕHIÕIGUSED: ÜLDOSA

18. peatükk. Põhiõiguste mõiste, tähendus ja funktsioonid. Rahvusvahelised inimõiguste alased dokumendid

1. Põhiõiguste mõiste. Vabadused ja põhikohustused

PS II peatüki pealkirjas kasutatakse termineid “põhiõigused”, “vabadused” ja “kohustused”.

- a) **Põhiõigustena** tuleb käsitada kõiki PS II peatükis, aga ka põhiseaduse teistes peatükkides (nt § 57 PS III peatükis ja § 124 lg 2 PS X peatükis) sätestatud isikute õigusi.
- b) **Vabadused** on spetsiifilised põhiõigused, erilist hüve – vabadust valida käitumisvõimaluste vahel – kaitsvad õigused (vabadusõigused).
- c) **Kohustused ehk põhikohustused** on isikute põhiseaduses ettenähtud kohustused käituda teataval viisil kas teiste isikute (PS § 17, § 19 lg 2, § 27 lg 3) või üldistes huvides (PS § 19 lg 2, § 37 lg 1 teine lause, § 53 esimene lause, § 54 lg 1).

2. Põhiõiguste tähendus

Põhiõigustel on kaheksugune tähendus:

- a) Põhiõigused on isikute **subjektiivsed õigused**, mis võimaldavad:
 - ⇒ käituda teataval viisil (nt moodustada mittetulundusühingu);
 - ⇒ nõuda teavat käitumist (nt nõuda, et riik ei takistaks isikul mittetulundusühingu moodustamist);
 - ⇒ pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.
- b) Põhiõigustel on ka **objektiivne tähendus**: nad kohustavad riiki tegutsema selleks, et saavutada põhiseaduslikke eesmärgi ning kaitsta põhiseaduslikke väärtusi, ilma et isikud seda oma subjektiivsete õiguste tagamiseks nõuaksid.

3. Põhiõiguste funktsioonid

3.1. Tõrjefunktsioon

Põhiõiguste tõrjefunktsioon seisneb selles, et põhiõigused ei luba riigil asjatult isikute ellu ja tegevusse sekkuda. Riigi kohustus on olla passiivne, hoiduda teatavatest tegudest.

Näide:

PS § 26 sätestab igäühe õiguse eraelu puutumatusel. Nimetatud põhiõiguse üks funktsioone on välistada riigi põhjendamatu sekkumine isiku privaatsfääri ja eraelulistes suhetesse. Nii ei tohi riik koguda isiku kohta andmeid, mida tal oma ülesannete täitmiseks tingimata vaja ei ole; takistada isikul oma nime muuta, kui takistamiseks puuduvad kaalukad põhjused jne.

3.2. Kaitsefunktsioon

Põhiõiguste kaitsefunktsioon seisneb selles, et põhiõigused kohustavad riiki isikut kaitsma nii kolmandate isikute rünnete eest kui ka loodusõnnetuste jmt korral. Riigi kohustus on olla aktiivne, teha isiku jaoks midagi.

Näide:

PS §-s 16 fikseeritud igäiue õigus elule kohustab riiki mitte üksnes hoiduma isikult meelevaldselt elu võtmast, vaid ka kaitsma isiku elu võimalike rünnete eest. Nii peab riik kehtestama karistuse tapmise eest, osutama abi isikule, kelle elu on ohus jne.

3.3. Toetusfunktsioon

Põhiõiguste toetusfunktsioon seisneb selles, et põhiõigused tagavad isikule minimaalse, inimväärikusele vastava elutaseme. Riik peab looma võimalused, et isikud sellise elutaseme saavutaksid, ning vajaduse korral isikuid abistama.

Näide:

PS § 28 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile puuduse korral. Kui isik ise ei suuda endale inimväärikaks eluks vajalikke materiaalseid tingimusi luua, on riik kohustatud teda abistama (abirahad, toetused jms).

4. Rahvusvahelised inimõiguste alased dokumendid

A) ÜRO dokumendid

- ⇒ [Inimõiguste ülddeklaratsioon](#) (*Universal Declaration of Human Rights*). Võetud vastu ÜRO Peaassamblee poolt 10. detsembril 1948.
- ⇒ [Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt](#) (*International Covenant on Civil and Political Rights*). Sõlmitud 16. detsembril 1966 New Yorgis. Eesti on paktiga seotud 21. jaanuarist 1992.
- ⇒ [Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt](#) (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*). Sõlmitud 16. detsembril 1966 New Yorgis. Eesti on paktiga seotud alates 21. jaanuarist 1992.

B) Euroopa Nõukogu dokumendid

- ⇒ [Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon](#) (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) – Euroopa inimõiguste konventsioon. Sõlmitud 4. novembril 1950 Roomas. Eesti on konventsiooniga seotud 16. aprillist 1996.
- ⇒ [Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta](#) (*European Social Charter [Revised]*). Sõlmitud 3. mail 1996 Strasbourg'is. Eesti on hartaga seotud alates 1. novembrist 2000.

C) [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*) kirjutasi alla ja kuulutasid välja Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon Nice'is 7. detsembril 2000. Kuigi harta ei ole õiguslikult siduv dokument, on Riigikohus viidanud sellele mitmes oma lahendis (nt [RKPJKo 3-4-1-1-03](#) ja [RKÜKo 3-1-3-10-02](#)). Hartast oleks Euroopa põhiseaduse lepingu jõustumise korral saanud selle õiguslikult siduv II osa²⁰.

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 208–214, 221–224, 253. R. Alexy, “Põhiõigused Eesti põhiseaduses”, *Juridica* eriväljaanne 2001, lk 16–30, 68–73. M. Borowski, “Põhiõigused ja inimõigused”, *Juridica* 2001, nr 1, lk 3–4. R. Maruste, “Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus”, *Juridica* 2004, nr 10, lk 655–660.

²⁰ Vt [ELT C 310, 16.12.2004, lk 1](#).

19. peatükk. Põhiõiguste kandjad ja adressaadid

1. Põhiõiguste kandjad

1.1. Põhiõiguse kandja mõiste

Põhiõiguse kandja on põhiõigusel rajaneva õigussuhte õigustatud subjekt. Põhiõiguste kandjaid puudutav üldsäte on PS § 9.

1.2. Inimesed

Inimene on põhiõiguste kandja alates sünnist kuni surmani, kuid mõnedel juhtudel ka enne sündi (näiteks õigus elule) ja pärast surma (näiteks õigus aule ja heale nimele).

Lähtuvalt sellest, kas põhiõiguse kandjaks on igauks või ainult Eesti kodanik, võib eristada kahte liiki põhiõigusi:

- 1) **igauheõigused** (põhiseaduse tekstis “igauks”, “keegi”, “kõik” jne) laienevad nii Eesti kodanikele kui ka välismaalastele (välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele);
- 2) **kodanikuõigused** (põhiseaduse tekstis “Eesti kodanik”) laienevad üksnes Eesti kodanikele.

Põhiseaduses on põhiõigusi, mida võib nimetada **seaduse reservatsiooniga igauheõigusteks**. Näiteks sätestab PS § 28 lõige 2 Eesti kodaniku õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Samas näeb PS § 28 lõike 2 kolmas lause ette, et kui seadus ei sätesta teisti, on see õigus ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

1.3. Juriidilised isikud

PS § 9 lõike 2 järgi on juriidiline isik põhiõiguste kandja, kui on täidetud kaks tingimust:

- a) Juriidiline isik on põhiõiguste kandja, kui konkreetse põhiõiguse laienemine temale on kooskõlas juriidilise isiku üldiste eesmärkidega.

Näide:

Mittetulundusühingu eesmärgiks ei ole oma liikmetele tulu teenimine. Seepärast ei ole mittetulundusühingu eesmärgiga kooskõlas PS §-ga 31 kaitstava ettevõtlusvabaduse laienemine taolisele ühingule.

- b) Juriidiline isik on põhiõiguste kandja, kui konkreetse põhiõiguse laienemine temale on kooskõlas põhiõiguse olemusega.

Näide:

Kuivõrd juriidiline isik on õiguslik abstraktsioon, mitte elusolend, ei saa talle laieneda õigus elule, perekonnaelu puutumatus jms põhiõigused.

1.4. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Kuna avalik-õiguslikud juriidilised isikud täidavad riigi funktsioone ning põhiõiguste üldtunnustatud käsitluse järgi on need riigi vastu suunatud õigused, saavad sellised juriidilised isikud olla põhiõiguste kandjad üksnes erandjuhtudel. Näiteks sätestab PS § 38 lõige 2 ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia, mis peab olema tagatud ka avalik-õiguslikele ülikoolidele ja teadusasutustele.

2. Põhiõiguste adressaadid

2.1. Põhiõiguste adressaadi mõiste

Põhiõiguse adressaat on põhiõigusel rajaneva õigussuhte kohustatud subjekt. Põhiõiguste adressaate puudutav üldsäte on PS § 14.

2.2. Riik

Riik on põhiõiguste adressaat nii seadusandlikku, täidesaatvat kui ka kohtuvõimu teostades, samuti sõltumata sellest, millises vormis (riik kui juriidiline isik oma organite kaudu, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik juriidiline isik või muu erasubjekt) ta oma funktsioone täidab. Riigi kõrval on põhiõiguste adressaadid ka kohaliku omavalitsuse üksused.

2.3. Erasubjektid

Erasubjektid, kui nad ei täida avalikke ülesandeid, ei ole põhiõiguste adressaadid, kuid nad on seotud põhiõigustega PS § 19 lõike 2 kaudu. Riigil on kohustus tagada põhiõiguste kehtivus eraisikute vahelistes suhetes.

3. Põhiõigustest loobumine

Põhiõigusest loobumisega on tegemist juhul, kui põhiõiguse kandja nõustub konkreetse sekkumisega oma põhiõigusse (nt esitab ametiasutusele enda kohta andmeid, mille esitamine ei ole seaduse järgi nõutav) või seob ennast kohustusega teatavat põhiõigust mitte kasutada (nt sõlmib lepingu, mille järgi lahendatakse pooltevahelised vaidlused mitte kohtus, vaid vahekohtus). Loobumine on põhiseadusega kooskõlas, kui see on vabatahtlik ega kahjusta põhiõigustega kujundatud väärtuskorda.

Põhiõigusest loobumisest tuleb eristada põhiõiguse kasutamata jätmist (isik otsustab mitte minna valima, ei tegele ettevõtlusega jne).

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 225–236. R. Alexy, "Põhiõigused Eesti põhiseaduses", Juridica eriväljaanne 2001, lk 79–86.

20. peatükk. Põhiõiguste piiramine

1. Põhiõiguse piirangu mõiste

Põhiõiguse piirang on põhiõiguse teatavas ulatuses mitterakendamine mõne teise põhiõiguse või mõne muu põhiseadusliku väärtuse tõttu.

Terminiga “põhiõiguse piirang” on samatähenduslikud veel terminid “põhiõiguse kitsendus” (nt PS § 32 lg 2), “põhiõigusse sekkumine” (nt PS § 26 teine lause) ja “põhiõiguse riive” (kasutatakse kohtupraktikas ning erialakirjanduses).

Termin “põhiõiguse piirang” ei ole samatähenduslik terminiga “põhiõiguse rikkumine”. Põhiõiguse piirang on ühtlasi põhiõiguse rikkumine üksnes juhul, kui piirang ei ole põhiseadusega kooskõlas.

2. Põhiõiguse piirangu lubatavuse tingimused

2.1. Üldalused

Põhiõiguse piirangu kooskõla põhiseadusega kontrollitakse järgmise skeemi põhjal:

- ⇒ põhiõiguse esemelise ja isikulise kaitseala määratlemine;
- ⇒ piirangu olemasolu tuvastamine;
- ⇒ piirangu formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamine;
- ⇒ piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse tuvastamine.

2.2. Põhiõiguse kaitseala määratlemine

Põhiõiguse kaitseala puhul käsitatakse eraldi esemelist ja isikulist aspekti:

a) **Esemelise kaitseala** määratlemise kaudu tehakse kindlaks, mida põhiõigusnorm kaitseb.

Näide:

Tartu Linnavalitsus tunnistas kehtetuks osaihingu K alkoholi jaemüügi tegevusloa. Osaihing pöördus halduskohtu poole, vaidlustades tegevusloa kehtetuks tunnistamise. Osaihingu arvates rikuti tema ettevõtlusvabadust (PS § 31). Selleks, et teha kindlaks, kas PS § 31 kaitseb õigust tegelda alkoholi jaemüügiga, tuli nimetatud põhiõigusnormi analüüsida ja määratleda ettevõtluse tähendus. Riigikohus on määratlenud PS § 31 esemelise kaitseala ettevõtlusvabaduse osas järgmiselt: “Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärgiks üldjuhul on tulu saamine kauba tootmise, müümise, teenuste osutamise, vara realiseerimisega jne. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid. Kauplemine on seega ettevõtlus Põhiseaduse § 31 esimese lause tähenduses.” ([RKPJKo 3-4-1-6-2000](#))

b) **Isikulise kaitseala** määratlemise kaudu tehakse kindlaks, keda põhiõigus kaitseb. (Vt põhiõiguste kandjad – konspekti 18. peatükk alajaotus 1.)

2.3. Piirangu olemasolu tuvastamine

Põhiõigust rakendatakse juhul, kui põhiõiguse adressaat on mingit tegevust (nt ettevõtlus), seisundit (nt eraelu) või positsiooni (nt pärimisõigus) mõjutanud põhiõiguse kandja jaoks ebasoodsalt.

Näide:

Ülaltoodud juhtumil (alkoholi jaemüügi tegevusloa kehtetuks tunnistamine) leidis Riigikohus, et “[e]ttevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Alkoholiseaduse § 19 lg 1 p 2 näeb ette võimaluse võtta isikult alkoholiga kauplemise õigus. Selline seaduse regulatsioon piirab ettevõtlusvabadust.” ([RKPKo 3-4-1-6-2000](#))

Põhiõigusi võivad piirata õigustloovad aktid, haldusaktid (nt elamisloa andmisest keeldumine), kohtuotsused, faktiline tegevus (nt isiku vahi all pidamine), tegevusetus (nt teenistusest vabastamisega viivitamine) vms.

2.4. Põhiõiguse piirangu formaalse põhiseaduspärasuse tingimused

Põhiõiguse piirang on formaalselt põhiseaduspärane, kui on järgitud alljärgnevat nõudeid:

A) Seaduslikkuse nõue (PS § 3 lg 1 esimene lause).

“Seaduslikkuse kui (rahvusvahelise) õiguse üldtunnustatud põhimõtte ning Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 3 sätestatud printsiibi kohaselt võib põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes seaduse alusel. Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta.” ([RKPKo III-4/1-1/94](#))

Detailsemalt lahtikirjutatuna tähendab see nõue järgmist:

⇒ Peab eksisteerima seadus (seadusjõuline õigusakt), mis lubab avalikul võimul põhiõigusi piirata.

“[...] PS § 3 1. lõike esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga. Põhiseadus ei näe ette muid võimalusi põhiõiguste ja vabaduste piiranguite kehtestamiseks. See põhimõte on absoluutne ning välistab võimaluse kehtestada põhiõiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpool seisvate õigusaktidega [...]” ([RKÜKo 3-4-1-7-01](#), p 15)

Näide:

Seaduslikkuse nõude eiramise tõttu osutus põhiseadusevastaseks Valga linna korra eeskirja punkt, mis sätestas, et keelatud on “alla 16-aastastel viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikes kohtades kella 23.00-6.00. Üldharidus- ja kutsekoolide direktorid ja huvialaasutuste direktorid on kohustatud noorteüritused lõpetama sellise arvestusega, et alla 16-aastased noored jõuaksid koju hiljemalt kell 23.00”. Riigikohus leidis, et “[i]segi kui alaealiste järelevalvetuse ärahoidmine on kohaliku elu küsimus, ei saa kohaliku omavalitsuse organ alaealiste liikumisvabaduse piiranguid kehtestada, sest Põhiseaduse § 34 sätestab ühemõtteliselt, et liikumisvabadust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras”. ([RKPKo 3-4-1-3-97](#))

⇒ Mida intensiivsemalt põhiõigusi piiratakse, seda detailsem peab olema seaduse regulatsioon, et hoida ära kuritarvitusi.

Näide:

Riigikogu võttis vastu politiseaduse muutmise seaduse, milles oli sätestatud, et kaitsepolitsei ametnikud võivad ajutiselt, kuni operatiivjälituslikku tegevust sätestava seaduse vastuvõtmiseni oma ülesannete täitmiseks kasutada operatiivtehnilisi erimeetmeid ainult Riigikohtu esimehe poolt nimetatud Riigikohtu liikme kirjaliku nõusoleku alusel. Riigikohus, kontrollides selle seaduse põhiseaduspärasust, leidis, et seaduse normistik operatiivtehniliste erimeetmete rakendamiseks on põhiõiguste ja vabaduste (eelkõige eraelu, kodu ja korrespondentsi puutumatus) kaitse seisukohast ebapiisav ja puudulik:

- seaduses ei sätestatud, mida mõistetakse operatiivtehniliste erimeetmete all; kui mõiste sisu on avamata, siis puudub võimalus ametnike tegevuse seaduslikkuse hindamiseks;
- seaduses ei täpsustatud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamiseks õigustatud subjektide ringi, juhtusid, tingimusi, protseduurilist korda, garantiisid, kontrolli ja järelevalvet ning vastutust. ([RKPKo III-4/1-1/94](#))

⇒ Piiranguid sätestavate seaduste detailsus ei pea olema ühesugune. Miinimum, mida põhiseadus nõuab, on see, et seadusega määratletaks raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid ([RKPKo 3-4-1-1-99](#), p 14).

B) Õiguselguse nõue (PS §-d 10 ja 13) – vt konsepti 3 peatüki alajaotus 6.3.

C) Põhiõigusi piirates tuleb järgida kõiki pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid.

2.5. Põhiõiguse piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse tingimused

Põhiõiguse piirang on materiaalselt põhiseaduspärane, kui see on kooskõlas PS § 11 teisest lausest tuleneva **proportsionaalsuse põhimõttega**.

“Piirangute tegemisel tuleb jälgida, et need oleksid vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ning kasutatud vahendid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav.” ([RKPKo 3-4-1-1-99](#), p 13)

Proportsionaalsuse põhimõttega peavad arvestama nii seadusandja kui ka õiguse rakendaja.

A) Piirangu legitiimne eesmärk

Proportsionaalsuse kontroll eeldab põhiõigust piirava abinõu eesmärgi (põhjuse) määratlemist. Eesmärk peab olema legitiimne, st tulenema põhiseadusest või olema sellega kooskõlas.

“Põhiõiguse või vabaduse piiramise põhjuseks võib olla mõni teine sama kaaluga õigusväärtus. Piirangu põhjustena saab arvesse võtta teiste isikute põhiõigusi ja vabadusi või Põhiseaduse norme, mis kaitsevad kollektiivseid hüvesid.” ([RKPKo 3-4-1-2-01](#), p 15)

Näide:

Välismaalasele keelduti elamisloa andmisest ning vastavalt seadusele tekkis tal kohustus Eestist lahkuda. Elamisloa andmisest keeldumine riivas välismaalase õigust elada perekonnaelu Eestis (PS § 26). Elamisloa andmisest keelduti põhjusel, et välismaalane oli teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes ning seda asjaolu käsitleti ohuna Eesti riigi julgeolekule. Riigikohus leidis, et “[m]itmetele Põhiseaduse normidele, eriti preambulale tuginedes võib järeldada, et riigi julgeolek on Põhiseaduse sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki”. ([RKPKo 3-4-1-2-01](#))

Kui piirangul ei ole legitiimset eesmärki, on piirang põhiseadusevastane.

B) Proportsionaalsuse kontroll

Põhiõiguse piirangu proportsionaalsust kontrollitakse kolmel astmel:

a) Abinõu (piirangu) sobivus.

“Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.” ([RKPKo 3-4-1-1-02](#), p 15)

b) Abinõu (piirangu) vajalikkus.

“Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.” ([RKPKo 3-4-1-1-02](#), p 15)

c) Abinõu (piirangu) mõõdukus.

“Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.” ([RKPKo 3-4-1-1-02](#), p 15)

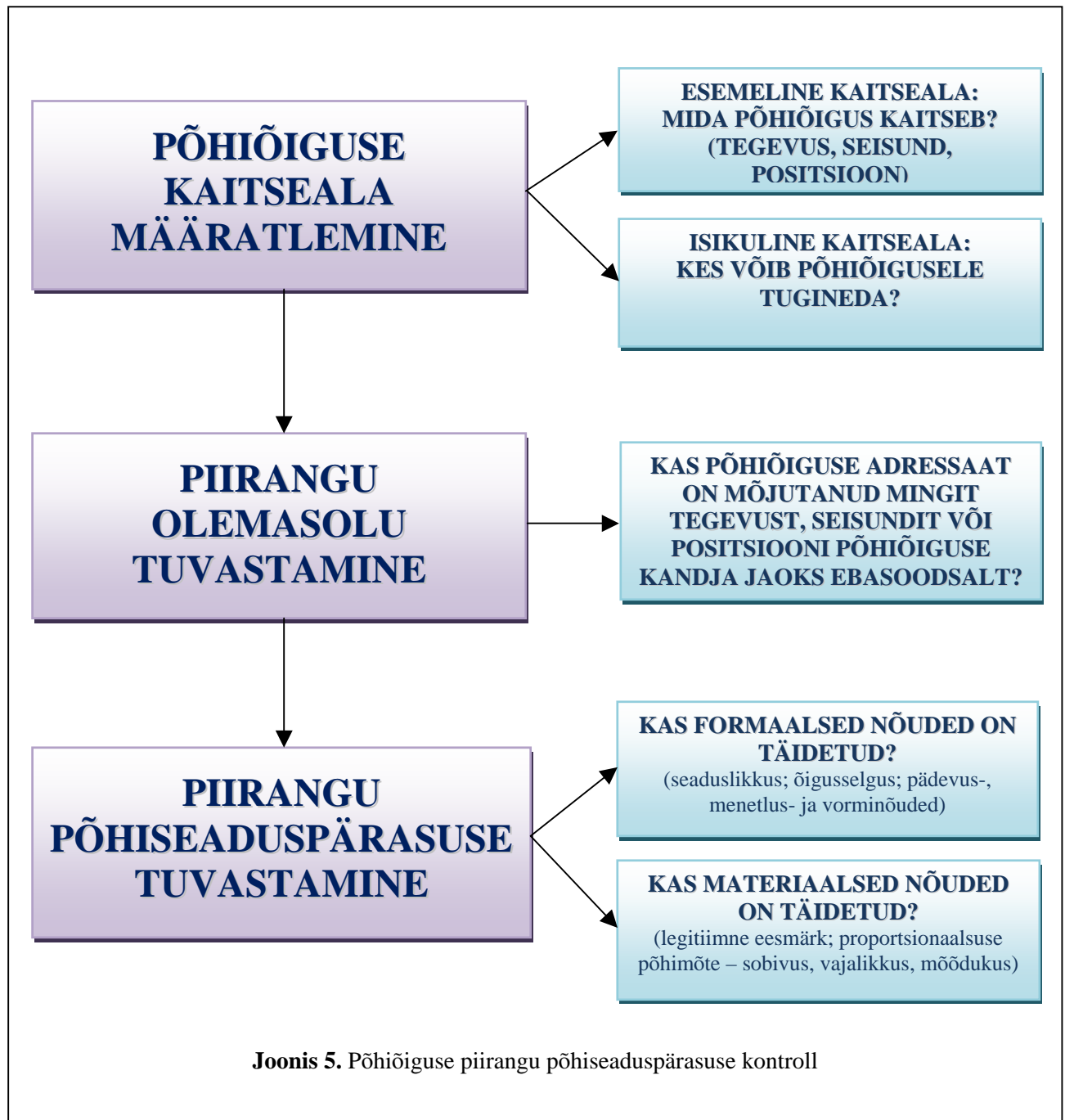
Näide:

Ülaltoodud juhtumil (välismaalasele elamisloa andmisest keeldumine) leidis Riigikohus, et välismaalasele elamisloa andmisel, kui sellest keeldumine võib riivata tema õigust perekonnaelule, tuleb arvestada kauaaegse sisserändaja käitumist, mille põhjal saab hinnata tema ohtlikkust riigi julgeolekule, alalise elamise kestust, väljasaatmise tagajärgi

tema perekonnaliikmetele ja sisserrändaja ning tema perekonnaliikmete sidemeid päritolumaaga.
(RKPJKo 3-4-1-2-01)

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 236–252. R. Alexy, "Põhiõigused Eesti põhiseaduses", Juridica eriväljaanne 2001, lk 31–48. R. Alexy, "Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid", Juridica 2001, nr 1, lk 5–13. M. Triipan, "Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses", Juridica 2001, nr 5, lk 305–313.



IV. PÕHIÕIGUSED: ERIOSA

21. peatükk. Vabadusõigused

1. Vabadusõiguste mõiste

Vabadusõiguste esmane funktsioon on tagada isikutele võimalus elada ja tegutseda vabalt, ilma riigi ja kolmandate isikute sekkumiseta (tõrjefunktsioon). Samas on vabadusõigustel ka kaitsefunktsioon.

2. Õigus vabale eneseteostusele: üldine isikuõigus ja üldine vabadusõigus

PS § 19 lõikes 1 on sätestatud üldine isikuõigus ja üldine vabadusõigus.

- a) **Üldine isikuõigus** võimaldab inimesel vabalt isiksuseks kujuneda ning oma isiksust vabalt teostada.
- b) **Üldine vabadusõigus** võimaldab isikul teha seda, mida ta soovib, ning tegemata jätta see, mida ta ei soovi.

PS § 19 lõikele 1 saab isik tugineda kõigil neil juhtudel, mil põhiseadus ei näe ette spetsiifilist vabadusõigust.

Näide:

Politseiprefekt keeldus pikendamast T.K. relvaluba, sest T.K. ei vastanud relvaseadusega kehtestatud nõuetele. Kaebuses kohtule väidab T.K., et relvaloa pikendamisest keeldumine võtab temalt võimaluse tegelda jahipidamise kui armastatuima harrastusega. Riigikohus leidis, et T.K. saab tugineda PS § 19 lg-le 1: “Põhiseaduses ei nimetata õigust soetada või omada relva igaiühe põhiõigusena. Küll võib isiku õigus soetada ja omada relva olla hõlmatud PS §-s 19 nimetatud õigusega vabale eneseteostusele või mõne muu põhiõigusega, näiteks tegevusala ja elukutse valikuvabadusega. [...] Kuigi jahipidamine ei eelda alati relva kandmist ja kasutamist, on relvaga jaht üks vanimaid ja riigi poolt tunnustatud jahipidamise viise. Üldkogu leiab, et jahipidamine on isiku vaba eneseteostuse viis.”

[\(RKÜKo 3-4-1-7-01\)](#)

3. Üksikud vabadusõigused

Põhiseaduses fikseeritud vabadusõigusteks on näiteks:

- ⇒ õigus elule (PS § 16);
- ⇒ piinamise, julma või väärikut alandava kohtlemise ja karistamise keeld (PS § 18);
- ⇒ õigus vabadusele ja isikupuutumatus (PS §-d 20 ja 21);
- ⇒ perekonnaelu puutumatus (PS § 26); vt nt [RKPJKo 3-4-1-2-01](#) ja [RKPJKo 3-4-1-9-04](#);
- ⇒ eraelu puutumatus (PS § 26); vt nt [RKPJKo 3-4-1-6-01](#) ja [RKPJKo 3-4-1-10-02](#);
- ⇒ kutsevabadus (PS § 29 lg 1); vt nt [RKÜKo 3-1-1-92-06](#);
- ⇒ ettevõtlusvabadus (PS § 31); vt nt [RKPJKo 3-4-1-6-2000](#) ja [RKPJKo 3-4-1-4-02](#);
- ⇒ omandi puutumatus (PS § 32); vt nt [RKPJKo III-4/1-7/94](#), [RKÜKo 3-2-1-59-04](#) ja [RKÜKo 3-2-1-73-04](#);
- ⇒ kodu puutumatus (PS § 33);
- ⇒ liikumis- ja elukohavabadus (PS §-d 34 ja 35); vt nt [RKPJKo 3-4-1-3-97](#) ja [RKPJKo 3-4-1-9-98](#);

- ⇒ südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus (PS §-d 40 ja 41);
- ⇒ korrespondentsi puutumatus (PS § 43);
- ⇒ informatsioonivabadus (PS § 44);
- ⇒ väljendusvabadus (PS § 45);
- ⇒ kogunemisvabadus (PS § 47);
- ⇒ ühinemisvabadus (PS § 48).

Kirjandus

T. Annus, "Riigiõigus", lk 254–362. R. Alexy, "Põhiõigused Eesti põhiseaduses", *Juridica* eriväljaanne 2001, lk 49–55. K. Ikkonen, "Omandipõhiõigus ja selle piirid", *Juridica* 2006, nr 1, 54–70. R. Maruste, "Sõnavabadus ja selle piirid. Euroopa inimõiguste konventsioon, selle järelevalveorganite praktika ning Eesti õigus", *Juridica* 2001, nr 1, lk 14–22. R. Maruste, "Väärkohtlemise käsitlemine Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas", *Juridica* 2003, nr 2, lk 120–126. L. Wildhaber, O. Diggelmann, "Euroopa inimõiguste konventsioon ja eraelu kaitse. Uuemad arengusuunad", *Juridica* 2007, nr 1, lk 3–15.

22. peatükk. Võrdsuspõhiõigus

Võrdsuspõhiõigus on isiku õigus sellele, et teda ei koheldaks ebavõrdselt, võrreldes nendega, kes on samasuguses olukorras, ilma et ebavõrdseks kohtlemiseks eksisteeriks mõistlikku põhjust.

Võrdsuspõhiõigus hõlmab mitut aspekti:

a) Õiguse kohaldamise võrdsus.

“[PS § 12 lõike 1 e]simese lause sõnastus väljendab eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi.” ([RKPKo 3-4-1-2-02](#), p 16)

b) Õigusloome võrdsus.

“Põhiseaduse § 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. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdsust tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsust ebavõrdselt.” ([RKPKo 3-4-1-2-02](#), p 17)

Võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamiseks on kõigepealt vaja leida võrreldavate isikute **lähim ühine soomõiste** ja seejärel **kirjeldada väidetavat ebavõrdsust kohtlemist** ([RKPKo 3-4-1-6-03](#), p 18).

Tuleb eristada ebavõrdsust kohtlemist ja võrdsuspõhiõiguse rikkumist. Viimasega on tegemist siis, kui kahte isikut või isikute gruppi koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt.

“Meelevaldselt saab ebavõrdsust kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.” ([RKPKo 3-4-1-2-02](#), p 17)

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 420–439. R. Alexy, “Põhiõigused Eesti põhiseaduses”, Juridica eriväljaanne 2001, lk 56–67. K. Lõhmus, “Võrdsuspõhiõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus”, Juridica 2003, nr 2, lk 107–119.

23. peatükk. Põhiõigused

Sotsiaalsed põhiõigused annavad isikule nõudeõiguse riigi vastu, et viimane tagaks isikule inimväärse elutaseme.

Põhiseaduses on fikseeritud järgmised sotsiaalsed põhiõigused: õigus tervise kaitsele (PS § 28 lg 1), õigus riigi abile (PS § 28 lg 2), lasterikaste perede ja puuetega inimeste õigus riigi erilisele hooletule (PS § 28 lg 4), töötajate õigus riigi abile (PS § 29 lg 3), õigus haridusele (PS § 37).

Sotsiaalsete põhiõiguste eripära seisneb selles, et riigi toetuse ulatuse määramisel on seadusandjal suur otsustamisruum.

“[...] Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. Maksukoormuse tõstmine ja vahendite ümberjaotamine võib aga põhjustada sotsiaalsete põhiõiguste kollisiooni teiste põhiõigustega.

[...] Ometi ei tähenda Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratud kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada Põhiseaduse §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused [...]. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele. [...]

Põhiseadus näeb ette inimese õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. [...]

[\(RKPKo 3-4-1-7-03](#), p-d 15 ja 16)

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 369–373, 442–446. B. Aaviksoo, “Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses”, *Juridica* 2001, nr 5, lk 287–295. R. Alexy, “Põhiõigused Eesti põhiseaduses”, *Juridica* eriväljaanne 2001, lk 75–78.

24. peatükk. Menetluspõhiõigused

Põhiseadusega on ettenähtud rida põhiõigusi, mis annavad isikutele teatavad garantiid nii kohtu- kui ka haldusmenetluses.

1. Põhiõigus korraldusele ja menetlusele tuleneb PS §-dest 13 ja 14 ning seisneb riigi kohustuses kehtestada reeglid isikute õiguste teostamiseks (vt [RKÜKo 3-4-1-5-02](#), p-d 30 ja 37).
2. Igäihe õigus heale haldusele tuleneb PS §-st 14 ning see kohustab riiki arvestama haldusmenetluses Euroopa õigusruumis tunnustatud haldusõiguse põhimõtetega – proportsionaalsus, õigus olla ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus, tõhusus jne (vt [RKPKo 3-4-1-1-03](#), p-d 12–18).
3. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks (PS §-d 13, 14 ja 15 ning [EIKonv](#) art 13) hõlmab isiku õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning riigi kohustuse luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse (vt [RKÜKm 3-3-1-38-00](#), p 19; [RKPKm 3-4-1-4-06](#), p 9).
4. Õigus olla oma kohtuasja arutamise juures (PS § 24 lg 2).
5. Süütuse presumptsioon (PS § 22 lg-d 1 ja 2).
6. Mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeld ehk *ne bis in idem* põhimõte (PS § 23 lg 3); vt nt [RKÜKo 3-4-1-10-04](#).
7. Karistamine üksnes seaduse alusel ning soodsama seaduse tagasiulatuv mõju (PS § 23 lg-d 1 ja 2); vt nt [RKÜKo 3-1-3-10-02](#).
8. Õigus seaduslikule kohtunikule (PS § 24 lg 1).
9. Edasikaebamisõigus (PS § 24 lg 5).
10. Õigus keelduda tunnistamast iseenda ja oma lähedaste vastu ehk *nemo tenetur se ipsum accusare* põhimõte (PS § 22 lg 3).
11. Kaitseõigus (PS § 21 lg 1).

Kirjandus

T. Annus, “Riigiõigus”, lk 108–115, 373–419.