

## Peatükk 2

### Inimõiguste kaitse Eesti põhiseaduslikus ruumis

Maris Kuurberg

#### Sissejuhatus

Siinse teose pealkiri on „Inimõigused“. Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>1</sup> (PS) teine peatükk kannab pealkirja „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. Põhiseaduse eeskujuks on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÖK).<sup>2</sup> Euroopa Liidu riikidele on siduv Euroopa Liidu (EL) põhiõiguste harta.<sup>3</sup> Seda sõnavalikut nähes tekib küsimus, kas *inimõigused* ja *põhiõigused* on sünonüümid või räägitakse neis dokumentides eri asjadest.

Meenutagem kõigepealt, mida rahvusvaheliselt inimõiguste all mõistetakse. Klassikaliselt eristatakse inimõiguste vallas kolme põlvkonda. Neist esimese hulka kuuluvad kodaniku- ja poliitilised õigused, mis kerkisid esile Prantsuse revolutsiooni ajal. Need on negatiivsed õigused, mille teostamisele on riigil kohustus mitte sekkuda (näiteks õigus elule, sõnavabadus, usuvabadus, omandi kaitse). Teise põlvkonna moodustasid 20. sajandil koos heaoluühiskondade tekkega majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused. Tegemist on positiivsete õigustega, mille riik peab tagama (näiteks õigus inimväärsele, tervist ja heaolu tagavale elatustasemele). Kolmanda põlvkonna õiguste – kollektiivsete ehk grüpiõiguste – idee tekkis 1970-ndatel peamiselt arengumaade toetusel. Need õigused seonduvad ülemaailmsete probleemidega (õigus arengule, rahule, puhtale keskkonnale).<sup>4</sup> 21. sajandil räägitakse ka neljanda põlvkonna inimõigustest, mis on seotud teaduse ning tehnoloogia arenguga (õigus pääseda ligi internetile, õigus olla unustatud).<sup>5</sup> Kuigi inimõigused peaksid olema universaalsed ja kehtima igapähele kogu maailmas, ei ole need kõikjal ja kõikidele inimestele tagatud.

Tulles tagasi küsimuse juurde, kas *inimõigused* ja *põhiõigused* on sünonüümid, leiab sellele erinevaid vastuseid. Näiteks veebilehel Eesti.ee on märgitud, et inimõiguste kõrval kasutatakse ka põhiõiguste terminit, mis aga ongi sisult inimõigused<sup>6</sup>. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on see-est rõhutatud, et inimõiguste ja põhiõiguste vahel tuleb teha selget vahet.<sup>7</sup>

Klassikaline vahend institutsionaalse siduvuse saavutamiseks on inimõiguste lisamine põhiseadusse, mis läbi need muutuvad põhiõigusteks.<sup>8</sup> Väga otsekoheselt on väljendatud ka seisukohta, et inimõigused ilma seadusliku aluseta on pelgalt kogum aktivistide nõudmisi või

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>2</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>3</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT, C 83, 30.03.2010, lk 389–403.

<sup>4</sup> Vt Kiviorg, M. Rahvusvaheline õigus. Loengud. – Juura 2004, lk 140–141.

<sup>5</sup> Vt nt Inimõiguste Instituudi veebileht <http://naitused.humanrightsestonia.ee/inimoiguste-kujunemislugu/inimoiguste-kujunemislugu-4-inimoigused.html> (14.11.2021).

<sup>6</sup> <https://www.eesti.ee/et/eesti-vabariik/inimoigused/inimoigused> (14.11.2021).

<sup>7</sup> Kalmo, H, Kask, O. II peatükk. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. – Madise, Ü. et al. (toim). Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3478/sissejuhatus> (14.11.2021).

<sup>8</sup> Alexy, R. Inimõiguste institutsionaliseerimine demokraatlikus põhiseadusriigis. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 78–87.

filosoofide unistusi.<sup>9</sup> Lisaks võib eristada rahvusvahelisi põhiõigusi, st inimõigusi, mis on talletatud rahvusvahelistes konventsioonides.<sup>10</sup> Aga sellinegi piiritlus ei ole absoluutne, kuna näiteks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis kasutatakse termini *inimõigused* kõrval terminit *põhivabadused*.

Kõige üldistatumalt võib öelda, et universaalsed inimõigused muutuvad konkreetseteks põhiõigusteks, kui need on kirjas rahvusvaheliselt siduvates lepingutes ja riikide konstitutsioonides. Nagu teistes Mandri-Euroopa süsteemidega riikides on ka Eestis tähtsaim põhiõigusi käsitlev alusdokument põhiseadus, mis võeti vastu 28. juuni 1992. aasta rahvahääletusel<sup>11</sup> ja mida seni on muudetud viiel korral<sup>12</sup>. Nii on põhiseadusesse kirjutatud inimõigused saanud põhiõigusteks. Kuna selles peatükis keskendutakse Eesti Vabariigi põhiseadusele ja Eesti põhiõiguste kaitse süsteemile, on *inimõigusi* ja *põhiõigusi* kasutatud edaspidi sünonüümidena.

Tõhus inimõiguste kaitse sõltub laiemalt riigi loodud kaitsemehhanismidest, aga ka rahvusvahelisest ja piirkondlikust arengust. Lisaks põhiõiguste loetlemisele põhiseaduses on oluline see, kuidas on nende õiguste tagamise kohustus jagatud erinevate riigi institutsioonide vahel. Selleks peavad võimukandjad – seadusandja, täitevvõim ja kohtuvõim – üksteise tegevust tasakaalustama ning kontrollima. Kuna inimõiguste kaitse ei piirdu riigi enda õiguskorraga, vaid arvestada tuleb lisaks rahvusvahelisi ja piirkondlikke kokkuleppeid, tehakse järelevalvet riigi kohustuste üle ka riikideülevalt. Riigi, piirkondliku ja ülemaailmse tasandi kaudu peaks olema tagatud inimõiguste parim kaitse – juhul kui tegemist on demokraatliku õigusriigiga, kes täidab võetud kohustusi. Nii on põhiõiguste kaitseks oluline riigi õigussüsteem tervikuna, aga ka üldine poliitika ja tahe põhiõigusi kaitsta.

## **1. Eesti Vabariigi põhiseadus kui inimõiguste kaitse alusdokument**

Millised on põhiseaduse kõige olulisemad põhimõtted? Millised ja kelle õigused on põhiseadusega kaitstud? Kuidas põhiseadust tõlgendatakse? Kas, millal ja kui palju võib põhiõigusi piirata?

### **1.1. Millised on Eesti Vabariigi põhiseaduse üldpõhimõtted ja miks on need olulised?**

Üldpõhimõtted ehk põhiprintsiibid esindavad konstitutsioonide vastuvõtmisel tehtud väärtusotsustusi. Demokraatlike riikide praegused, 20. sajandi teisel poolel koostatud konstitutsioonid kattuvad üldpõhimõtete poolest olulisel määral, lähtudes suures osas rahvusvahelisest õigusest ja inimõigustest. Seetõttu on avaldatud arvamust, et need konstitutsioonid ei väljendagi enam üksnes suveräänset tahet, vaid välist, rahvusvaheliselt loodud võimu.<sup>13</sup> Euroopa Liidu liikmesriikide konstitutsioonide üldpõhimõtete kohta on

<sup>9</sup> Gearty, C. Human Rights Law. – Masterman, R., Schütze, R. (toim). The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law Cambridge University Press 2019, lk 292.

<sup>10</sup> Borowski, M. Ad rem ja ad acta – Põhiõigused ja inimõigused. – Juridica 2001/1, lk 3–4.

<sup>11</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

<sup>12</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus kohaliku omavalitsuse volikogu valimiseks neljaks aastaks (RT I 2003, 29, 174); Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus (RT I 2003, 64, 429); Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (RT I 2007, 33, 210); Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (RT I, 27.04.2011, 1); Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valimisea langetamiseks (RT I, 15.05.2015, 1).

<sup>13</sup> Thornhill, C. Constitution making and constitutionalism in Europe. – Landau, D., Lerner, H. (toim). Comparative Constitution Making. Research Handbooks in Comparative Constitutional Law series. Edward Elgar Publishing 2019, lk 427–445.

märgitud, et need hõlmavad Euroopa liberaalsest konstitutsioonilisest traditsioonist tulenevaid standardeid ning väljendavad samas kaasaegse Euroopa ühiskonna ideaale ja püüdlusi.<sup>14</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti Vabariik rajatud „vabadusele, õiglusele ja õigusele“. Paragrahvis 10 nimetatakse inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtteid, kuid ei välistata II peatükis loetletud põhiõigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega ja nende põhimõtetega koosõlas. Eesti põhiseaduses eristatud seitsmest üldpõhimõttest – inimväärikus, vabadus, võrdsus, õigusriik, demokraatia, sotsiaalriik ja Eesti identiteet – on esimesed kuus kirjas kõigi Euroopa põhiseadusriikide konstitutsioonides.<sup>15</sup>

Eesti põhiseaduse üldpõhimõtted väljendavad väärtusotsustusi ning neil on inimõiguste kaitsel oluline roll muu hulgas seetõttu, et neist juhindutakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, samuti saab neile toetuda õigusvaidlustes. Üldpõhimõtted aitavad sisustada ja tõlgendada kõiki muid põhiseaduses loetletud põhiõigusi.

### Inimväärikuse põhimõte

ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 1 kohaselt sünnivad kõik inimesed vabade ja võrdsetena oma väärikuselt ja õigustelt. Neil on mõistus ja südametunnistus ning nende suhtumist üksteisesse peaks kandma vendluse vaim.<sup>16</sup> Inimväärikuse mõiste sisu ei ole ühene, kuna sellekohased käsitlused on seotud eri maailmavaadetega.<sup>17</sup> Kristliku loomuõiguse ja Kanti filosoofia traditsioonist lähtudes tähistab inimväärikus inimese väärtust iseenesest, tema olemist eesmärgiks, mitte vahendiks, tema isiksust. Ka Eesti põhiseaduses käsitletud inimväärikuse põhimõtet võib pidada selle traditsiooni osaks.<sup>18</sup> Inimväärikus on arenenud tsivilisatsiooni arenedes ja see on nii objektiivne kui ka subjektiivne õigus. Objektiivne on see selles mõttes, et paneb riigile kohustuse luua tingimused inimväärikuse austamiseks ja järgimiseks, ning subjektiivne seepärast, et keelab avaliku võimu sekkumise inimväärikusse ja sellega seonduvate üksikõiguste kasutamisse.<sup>19</sup>

Õiguskirjanduses on väidetud, et Eesti põhiseadus sisaldab kuut inimväärikuse elementi: füüsilise terviklikkuse austamine ja selle kaitse; rahuldavate elutingimuste tagamine; õiguslik võrdsus; isiku identiteedi säilitamine; valikuvabadus ning indiviidi kohtlemine subjektina.<sup>20</sup> Riigikohus on märkinud, et inimväärikus „on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk“.<sup>21</sup> Kohtu pikema selgituse kohaselt on inimväärikus kompleksne põhiõigus, mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, informatsioonilise enesemääramise õigus, õigus kehalisele puutumatusse.<sup>22</sup> Inimväärikuse põhimõtet võib rikkuda ka jälitustegevus, kui selle

<sup>14</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. – Juura 2004, lk 78.

<sup>15</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 5–96.

<sup>16</sup> ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – <https://www.vm.ee/et/uro-inimõiguste-ulddeklaratsioon> (03.11.2021).

<sup>17</sup> Vt erinevate filosoofiliste lähenemisviiside kohta näiteks Becchi, P. Human Dignity in Europe. Introduction. – Becchi, P., Mathis, K. (toim). Handbook of Human Dignity in Europe. Springer 2019.

<sup>18</sup> Põhiseaduse 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne [1998], p 2.1. – <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oguspoliitika/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni> (14.11.2021).

<sup>19</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 124.

<sup>20</sup> Kerikmäe, T., Joamets, T. Human Dignity in Estonia. – Becchi, P., Mathis, K. (toim) Handbook of Human Dignity in Europe. Springer 2019.

<sup>21</sup> RKHK, 3-3-1-2-06, 22.03.2006, p 10; RKHK, 3-3-1-14-06, 28.03.2006, p 11.

<sup>22</sup> Vt ka RKKK, 3-1-1-80-97, 26.08.1997, p I.

teostamiseks ei ole selgeid aluseid ja menetluskorda.<sup>23</sup> Inimväärikus on tihedalt seotud võrdsuse põhimõttega, eelkõige rassilise, etnilise, soolise ja vanuselise diskrimineerimise keeluga, kuna neid tunnuseid ei saa inimene ise mõjutada. Ka sotsiaalsete põhiõiguste tuum – õigus saada avalikult võimult piisavat abi, et elada mittealandavates tingimustes – on inimväärikuse põhimõtte osa.<sup>24</sup> Inimväärikuse tagamise kohustus ei lõpe isiku surmaga, vaid hõlmab ka seda, kuidas koheldakse surnukeha.<sup>25</sup>

Inimeste tunnetus, kas mingi tegevusega on nende inimväärikust alandatud, võib olla erinev. Olukorras, kus isik tunnetab, et tema inimväärikusse on sekkutud, kuid see ei ole ilmne, võib vastu väita, et riive ei olnud ülemäärane ja rikkumist ei ole. Kui aga väita, et õigus inimväärikusele on absoluutne õigus, mida ei või ka riivata – mida Eesti põhiseadus ei ütle –, tuleks sellises olukorras hinnata, kas tegu oli üldse inimväärikuse kaitsealas. Kui mitte, siis ei saa olla ka rikkumist.

Lisaks inimväärikuse nimetamisele põhiseaduse §-s 10 nähakse §-s 18 ette, et kedagi ei tohi piinata, julmalt või väärikust alandavalt kohelda ega karistada. See säte on peaaegu identne inimõiguste konventsiooni artikliga 3. EIÕK, millega on ühinenud kõik 47 Euroopa Nõukogusse kuuluvat riiki, ei sisalda küll otsest viidet inimväärikusele, kuid Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on rõhutanud, et selle artikkel 3 sisaldab demokraatliku ühiskonna üht kõige põhilisemat väärtust ning keelab piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise, olenemata asjaoludest ja kannatanu käitumisest.<sup>26</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et kuigi inimõiguste konventsioon ei sisalda sõna *väärikus* (*dignity*), on inimväärikus (*human dignity*) konventsiooni põhituum.<sup>27</sup> (Vt ka Inimõiguste raamatu peatükk 10.) Euroopa Nõukogu inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon ehk Oviedo konventsioon<sup>28</sup> näeb see-eest sõnaselgelt ette, et konventsiooniosalised kaitsevad bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel iga inimese väärikust ja identiteeti ning kedagi diskrimineerimata tagavad igapäevase isikupuutumatus ja muude põhiõiguste ja põhivabaduste austamise.<sup>29</sup> Ka EL-i põhiõiguste harta artikli 1 kohaselt on inimväärikus puutumatu. Seda tuleb austada ja kaitsta. Harta selgitustes on artikli 1 kohta märgitud, „et mitte ühtegi hartas sätestatud õigust ei tohi kasutada teise inimese väärikuse riivamiseks ning et inimese väärikus on osa [...] hartas sätestatud õiguste põhiolomusest. Seega tuleb inimväärikust austada, isegi kui seda tehes piiratakse mingit muud õigust“.<sup>30</sup>

Inimväärikuse mõiste ei ole lõpuni defineeritav ja selle sisustamine muutub aja jooksul. Praegu on lahendamata vaidlused näiteks selle üle, kas surrogaatemadus või eutanaasia võivad kahjustada inimväärikust või vastupidi, on vajalikud väärikuse või muude põhiõiguste kaitseks.<sup>31</sup>

<sup>23</sup> RKPSJK, 3-4-1-42-13, 20.03.2014, p 46–47; RKPSJK, 5-19-38, 19.12.2019, p 69.

<sup>24</sup> Kalmo, H., Kask, O. Paragrahv 10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p-d 18–19. – [https://pohiseadus.ee/sisu/3481/paragrahv\\_10](https://pohiseadus.ee/sisu/3481/paragrahv_10) (14.11.2021).

<sup>25</sup> EIK, 12886/16, *Polat vs. Austria*, 20.07.2021. Selles kohtuasjas tõusetus väärikuse küsimus EIÕK art-te 8 ja 9 alusel.

<sup>26</sup> Nt EIK, 1574/13, *Jaeger vs. Eesti*, 31.07.2014, p 37; EIK, 28957/95, *Goodwin vs. Ühendkuningriik*, 11.07.2020.

<sup>27</sup> EIK (suurkoda), 23380/09, *Bouyid vs. Belgia*, 28.9.2015, p 89.

<sup>28</sup> Inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon: inimõiguste ja inimväärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel. – RT II 2002, 1, 2.

<sup>29</sup> Oviedo konventsiooni art 29 kohaselt võib EIK konventsioonis loetletud juhtudel anda konventsiooni tõlgendamiseks soovituslikke õigusnõuandeid. Asjaomane taotlus on esitatud seni vaid ühel korral, kuid EIK jättis selle läbi vaatamata (EIK, 15.09.2021).

<sup>30</sup> Selgitused põhiõiguste harta kohta. – ELT C 303/17, 14.12.2007.

<sup>31</sup> Vt nt Becchi, P. *Human Dignity in Europe*. Introduction. – Becchi, P., Mathis, K. (toim). *Handbook of Human Dignity in Europe*. Springer 2019.

## Sotsiaalriigi põhimõte

Sotsiaalriigi põhimõte tähendab, et riik ei tohi jätta oma kodanikku hätta, vaid peab hoolitsema nende eest, kes ei suuda endale ise elatist teenida, ja tagama ka neile äraelamise. Põhiliseks sotsiaalriigi väljenduseks on põhiseaduse § 28, mis näeb ette igapäevase õiguse tervise kaitsele, Eesti kodaniku õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral ning sätestab, et lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohaliku omavalitsuse erilise hoole all. See ei taga siiski isiku piiramatut õigust riigi abile ega riigi piiramatut kohustust osutada abi.<sup>32</sup>

Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar kaalutusõigus ja nende täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord. Riik ei saa rohkem anda ja keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui ta on võimeline.<sup>33</sup> Näiteks on kohus õigustatud sekkuma üksnes juhul, kui põhiseaduses nõutav vanadusabi tase pole ilmselgelt tagatud või seadusega halvendatakse meelevaldselt abi ulatust ja tingimusi.<sup>34</sup> Kui aga esmavajaduste rahuldamiseks vajalikust abist ja hoolet on ilma jäetud isikud, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama, siis on see vastuolus nii sotsiaalriigi kui ka inimväärikuse põhimõttega.<sup>35</sup> Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et sotsiaalseid, majanduslikke ja tervishoiuküsimusi puudutavates valdkondades on riikidel suur kaalutusõigus, kuidas piiratud ressursse jagada.<sup>36</sup> Riigi positiivseid kohustusi ei saa tõlgendada nii, et need panevad riigile võimatu või ebalproportsionaalse koormuse.<sup>37</sup>

## Demokraatia ja õigusriigi põhimõte

Demokraatia põhimõte on sätestatud põhiseaduse §-s 1, mille kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Eestis on esindusdemokraatia, mis tähendab, et rahvas ei teosta riigivõimu ise, vaid teeb seda Riigikogu valimise ja rahvahääletuse kaudu (§ 56). Demokraatia on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest, mida on rõhutatud ka inimõiguste konventsiooni preambulis. Samuti on seal kinnitatud, et konventsioonis sätestatud õigusi soovivad tagada ühiste poliitiliste tavade, ideaalide, vabaduse ja õigusriigi põhimõtet järgivate Euroopa riikide valitsused.

Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoda on viitega EIÕK preambulile lisanud, et konventsioon loodi eesmärgiga säilitada ja edendada demokraatliku ühiskonna ideaale ja väärtusi ehk demokraatia on ainus poliitiline mudel, mida EIÕK-ga võimalikuks peetakse.<sup>38</sup> Seost inimõiguste kaitse ja poliitilise demokraatia vahel on rõhutatud ka mitmes EIÕK ja selle lisaprotokollide artiklis, näiteks neis, milles käsitletakse sõnavabadust, kogunemisvabadust ja valimistega seotud õigusi.<sup>39</sup> Demokraatia toimimise eelduseks on vabad valimised,

<sup>32</sup> Sotsiaalriigi põhimõtet kannavad ka PS § 27, § 29 lg-d 3 ja 4 ning § 37 lg-d 1 ja 2, samuti PS § 12, mis sätestab võrdsusõiguse.

<sup>33</sup> RKHK, 3-3-1-65-03, 10.11.2003; RKPSJK, 3-4-1-7-03, 21.01.2004, p 16; RKHK, 3-3-1-17-04, 17.06.2004, p 32.

<sup>34</sup> RKÜK, 5-20-3, 20.10.2020.

<sup>35</sup> RKPSJK, 5-18-7, 09.12.2019, p 119.

<sup>36</sup> EIK, 4241/12, *McDonald vs. Ühendkuningriik*, 20.05.2014; EIK (suurkoda), 65731/01 jt, *Stec jt vs. Ühendkuningriik*, 06.07.2005, p 52.

<sup>37</sup> EIK (suurkoda), 22457/16, *X jt vs. Bulgaaria*, 02.02.2021, p 182.

<sup>38</sup> EIK (suurkoda), 58278/00, *Ždanoka vs. Läti*, 16.03.2006, p 98.

<sup>39</sup> Schabas, W. A. *The European Convention on Human Rights. A. Commentary.* – Oxford: University Press 2015, lk 68–69.

ühinemisvabadus, võimude lahusus ja sõltumatu kohus, väljendusvabadus ja vaba ajakirjandus, inimõiguste ja vabaduste austamine, riigivõimu avalikkus ning poliitiline ja õiguslik vastutus.<sup>40</sup>

Tänapäeva demokraatia on pluralistlik, tunnistades ühiskonna mitmekesisust, arvamuste paljusust ja vastandlikkust. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et demokraatliku ühiskonna nurgakivideks on pluralism, sallivus ja avatud hoiak<sup>41</sup> ning et EIÕK-ga oleks vastuolus, kui vähemuste kasutatavad õigused sõltuksid enamuse nõusolekust, kuna nii muutuks osa õigusi pelgalt teoreetiliseks<sup>42</sup>. Kuigi aeg-ajalt võib tekkida vajadus seada grupi huvid kõrgemale isiklikest, ei tähenda demokraatia, et enamuse vaade peab alati peale jääma: tuleb leida selline tasakaal, et ka vähemusi koheldakse ausalt ja õiglaselt.<sup>43</sup>

Põhiseaduse §-s 10 nimetatud õigusriigi põhimõtte on samuti konstitutsioonides laialt levinud.<sup>44</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on seda nimetanud üheks Euroopa Nõukogu riikide ühise vaimse pärandi iseloomulikuks jooneks.<sup>45</sup> Põhiseaduse § 3 kohaselt on õigusriigi põhimõtte seotud seaduslikkuse põhimõttega, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning mille järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.<sup>46</sup> Õigusriigi ja seaduslikkuse põhimõtte ei ole siiski sünonüümid, sest õigusriigis ei tule mitte üksnes täita formaalselt kehtestatud seadusi, vaid seadused ise peavad olema väärtuspõhised ehk arvestama inimõiguste ja vabaduste ülimuslikkust. Eesti põhiseaduses nimetatud demokraatlik õigusriik tähendab ka seda, et avaliku võimu teostamine on allutatud erapooletule ja sõltumatule kohtulikule kontrollile.<sup>47</sup>

## **1.2. Millised ja kelle õigused on põhiseadusega kaitstud? Kuidas põhiseadust tõlgendatakse?**

Eesti Vabariigi põhiseadus tagab ulatusliku põhiõiguste kaitse, mis laieneb lisaks Eesti kodanikele üldjuhul ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Põhiseaduse II peatükis sätestatud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muude põhiseaduse mõttest tulenevate või sellega kooskõlas olevate õiguste kaitset. Seejuures tuleb põhiseadust tõlgendada viisil, mis tagab selle kohaldamise vastavuse inimõiguse konventsioonile ja muudele rahvusvahelisest õigusest tulenevatele kohustustele.

### **Põhiseaduse II peatükist „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ üldiselt**

Kuigi kehtiv, 1992. aastal vastu võetud põhiseadus on Eesti Vabariigi endiste põhiseaduste otsene järglane, erineb see neist mitmes osas. Põhiseaduse eelnõu autor Jüri Adams on selgitanud, et 1938. aasta põhiseaduses ei esinenud isegi sõna *inimõigused*.<sup>48</sup> 1992. aasta põhiseaduse II peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ on aga õigusakti mahukaim,

<sup>40</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 94.

<sup>41</sup> EIK (suurkoda), 43835/11, S.A.S. vs. Prantsusmaa, 01.07.2014, p 128.

<sup>42</sup> EIK, 4916/07, Alekseyev vs. Venemaa, 21.10.2010, p 81; EIK, 67667/09, Bayev vs. Venemaa, 20.06.2017, p 70.

<sup>43</sup> EIK, 41288/15, Beizaras ja Levickas vs. Leedu, 14.01.2020, p 106; EIK, 73235/12, Identoba vs. Gruusia, 12.05.2015, p 93.

<sup>44</sup> Sajó, A. The Rule of Law. – Landau, D., Lerner, H. (toim) Comparative Constitution Making. Research Handbooks in Comparative Constitutional Law series. Edward Elgar Publishing 2019, lk 271. Autor väidab, et õigusriigi (*rule of law* või selle ekvivalent) põhimõttele viidatakse vähemalt 102 kehtivas konstitutsioonis.

<sup>45</sup> EIK (täiskogu), 4451/70, Golder vs. Ühendkuningriik, 21.02.1975, p 34.

<sup>46</sup> Vt ka RKPSJK, III-4/1-5/94, 30.09.1994.

<sup>47</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 99.

<sup>48</sup> Adams, J. Põhiseaduse rahvahääletus: Eesti otsustas liikuda ajas edasi, mitte tagasi. – Postimees 28.06.2012.

hõlmates 48 paragrahvi, mis on rohkem kui veerand dokumendi mahust. See annab tunnistust autorite püüdest tagada Eesti Vabariigis võimalikult ulatuslik üksikisiku õiguste kaitse.<sup>49</sup>

Põhiseaduse koostamisel võeti juba arvesse välislepinguid, mille kohta oli teada, et lepinguga kavatsetakse ühineda. Valdo Rumessen märkis Põhiseaduse Assambleel, et „kui Eesti saab Euroopa Nõukogu liikmeks, siis oleme me seotud Euroopa inimõiguste konventsiooniga ja ka põhiseaduse tegemise juures võiks sellele juba varakult tähelepanu pöörata“<sup>50</sup>. Põhiõiguste peatüki koostamisel oli peamiseks eeskujuks inimõiguste konventsioon, kuna Euroopa Nõukogu oli Eestile 1990. aastate alguses lähedasem ja käegakatsutavam organisatsioon kui Euroopa ühendused.<sup>51</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes on esitatud mitu põhiseaduse sätet, millele konventsioon oli otsene eeskuju.<sup>52</sup> Näiteks § 20, kus sätestatakse õigus isikupuutumasele ja vabaduse võtmise lubatavad alused, lähtub EIÕK artikli 5 lõikest 1. Erinevalt selle sätte punktist e Eesti põhiseaduses hulkurite kinnipidamise õigust ei nimetata, mis muudab kinnipidamise alused riigi jaoks rangemaks kui EIÕK. Konventsiooni artikli 8 lõige 1, millega on kaitstud era- ja perekonnaelu, kodu ja sõnumite puutumatus, on põhiseaduses jagatud kolme sätte vahel: õigus perekonna- ja eraelu puutumasele on sätestatud §-s 26, kodu puutumatus §-s 33 ja sõnumite saladus §-s 43. Sarnaselt EIÕK artikli 8 lõikega 2 nähakse ka põhiseaduse §-des 26, 33 ja 43 ette alused, millal asjaomaseid õigusi võib piirata, ehkki erandid on iga juhtumi korral veidi erinevad.

2009. aastal õiguskantsleri juures toimunud õpikojas meenutas riigikohtunik professor Jüri Pöld, et põhiõiguste peatüki loomisel oli eesmärk muu hulgas terminite universaalsus ja arusaadavus ka välislugejale, võrreldavus teiste riikide konstitutsioonidega ning tuginemine EIÕK-le. Siiski valitses näiteks sotsiaalsete põhiõiguste puhul hirm, et neid ei suudeta vajalikus ulatuses tagada. Seepärast sooviti põhiseadusesse kirjutada põhiõigused, mis oleksid Eestis rakendatavad.<sup>53</sup> Hiljem on isikute põhiõiguste ja vabaduste tõlgendamisel olnud võimalik arvesse võtta ka muid Eestile rahvusvaheliselt siduvaid lepinguid ning Euroopa Inimõiguste Kohtu pidevalt arenevat tõlgendust EIÕK kohta, samuti 1. maist 2004 Eestile siduvaks muutunud EL-i õigust.

Põhiseaduse II peatükk käsitleb põhiõigusi, vabadusi ja kohustusi. Põhiõigusteks on kõik selles peatükis sisalduvad õigused, muudes põhiseaduse peatükkides sisalduvad individuaalsed õigused (nt §-s 57 sätestatud hääleõigus, § 60 lg 1 lausetes 2–4 ja lõikes 2 sisalduvad Riigikogu valimistega seotud õigused) ja muud õigused, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas (§ 10). Põhivabadused, mida põhiseaduses küll otseselt nii ei nimetata, on negatiivsed vabadused. See tähendab, et need võimaldavad omal valikul midagi teha või tegemata jätta ega ole seotud väärtushinnanguga, kas valitu on õige või vale. Näiteks on inimesel õigus uskuda või mitte uskuda; otsustada, kas ja milline elukutse valida või kas osaleda valimistel. Kui räägitakse põhiõigustest, siis hõlmavad need üldiselt ka vabadusi ja korreleeruvaid kohustusi.

<sup>49</sup> Põhiseaduse 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne [1998], p 1. – <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iii-osa-muudatusett> (19.11.2021).

<sup>50</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos (toim Peep, V.). Tallinn: Juura 1997, lk 172.

<sup>51</sup> Laffranque, J. Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. – *Juridica* 2003/3, lk 180–190.

<sup>52</sup> Põhiseaduse 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne [1998], lk 13–41 sisalduvad näited. – <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iii-osa-muudatusett> (19.11.2021).

<sup>53</sup> Põhiseaduse põhiõigused – tekkelugu ja tähendus. Õiguskantsleri kantselei õpikoda. 08.05.2009. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-%C3%B5pikojas-m%C3%B5testati-eesti-p%C3%B5hiseaduse-ning-p%C3%B5hi%C3%B5iguste-tekkelugu-olemust-ja-t%C3%A4hendust> (19.11.2021).

Põhiõiguste peegelpilt on kohustus neid tagada. See kohustus on eelkõige riigil. Nii on põhiseaduse § 13 esimese lause kohaselt igal inimesel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Paragrahvis 14 on sätestatud, et igapäevaste õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Näiteks peab Riigikogu seaduste vastuvõtmise kaudu tagama, et oleks kehtestatud piisav õigusnormistik põhioõiguste kasutamiseks ja kaitseks. Kui seadus on selge ja ettenähtav, saab täidesaatev võim seda kohaselt rakendada. Vaidluse korral peab kohtul olema võimalik öelda oma lõppsõna.

Siiski sisaldab põhiseadus kohustusi, mis laienevad kõikidele. Paragrahvi 27 lõikega 5 pannakse kohustus igapäevastele, kellel on abivajavaid perekonnaliikmeid. Paragrahvis 17 sätestatakse, et kellegi au ega head nime ei tohi teotada. Paragrahvi 19 lõige 2 näeb ette, et igapäevaste õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Seega ei ole põhioõiguste peegelpilt mitte ainult avaliku võimu, vaid igapäevaste kohustus austada teiste inimeste õigusi ja nende arvestada.<sup>54</sup> Riigi kohustus on ka selles olukorras kehtestada piisav õigusnormistik, millele toetudes saab isik oma õigusi muu hulgas kohtu kaudu kaitsta.

Aga kas põhioõigustest võib loobuda? Kas inimene võib näiteks öelda, et tema suhtes sõnavabadus või piinamise keeld ei kehti? Kui lähtuda inimõiguste võõrandamatusel, ei ole võimalik neist loobuda. Teisalt on igal isikul konkreetse üksikjuhtumi puhul õigus otsustada, kas ta kasutab oma õigusi või mitte, kuid loobumine peab olema vaba tahte väljendus. Igal juhul ei tähenda mõne üksikjuhtumi korral oma õiguse kasutamisest loobumine üldist õigustest loobumist. Samuti võib erinevate põhioõiguste puhul olla vastus erinev. Näiteks võib isik jätta kohtusse pöördumata, kuigi leiab, et tema kirjutatud kommentaari kustutamise mõnelt veebilehelt on tema sõnavabadust piiratud. Kui isik on eraõiguslikus lepingus nõustunud kokkuleppega lahendada lepingust tulenev vaidlus vahekohtus, on ta Riigikohtu hinnangul loobunud võimalusest taotleada kohaldatavate normide põhiseaduspärasuse kohtulikku kontrolli.<sup>55</sup> Piinamise puhul tuleb arvestada, et tegemist on kuriteokoosseisuga ja riigil on kohustus sellisele kirjeldusele vastavaid tegusid alati uurida.<sup>56</sup>

### **Kelle õigused on põhiseadusega kaitstud?**

Põhiseaduse § 9 lõike 2 kohaselt laienevad seaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused Eesti kodanikele ning üldjuhul ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta inimestele. Juriidilistele isikutele laienevad need niivõrd, kui see on kooskõlas viimaste üldiste eesmärkide ja õiguste olemusega. Põhiseaduses kasutatud abstraktne mõiste *igapäevaste* tähendab kõiki füüsilisi isikuid, sõltumata soost, vanusest, teovõimest või kodakondsusest. Põhioõigused kehtivad kõigile inimestele sünnist saadik, kuid osa füüsiliste isikute (lapsed, vangid, piiratud teovõimega isikud, mittekodanikud, avalikud teenistujad, kaitseväelased) mõni õigus võib olla seaduse alusel piiratud. Näiteks ei pruugi alaealine olla kõigi põhioõiguste iseseisvaks teostamiseks võimeline.<sup>57</sup> Samal ajal on ka lastel õigus ühinemisvabadusele ja selle piiramist on peetud vastuolus olevaks põhiseaduse § 48 lõikega 1 ja ÜRO lapse õiguste konventsiooniga.<sup>58,59</sup> Hääleõiguse seadmine vanusest

<sup>54</sup> Kalmo, H., Kask, O. II peatükk. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3478/sissejuhatus> (19.11.2021).

<sup>55</sup> RKPSJK, 3-4-1-25-13, 02.07.2013, p 6.

<sup>56</sup> KarS § 121 lg 2, § 290<sup>1</sup> (RT I, 21.05.2021, 9); KrMS § 194 (RT I, 08.07.2021, 9).

<sup>57</sup> RKPSJK, 3-4-1-20-12, 11.12.2012, p 34.

<sup>58</sup> ÜRO lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

<sup>59</sup> RKPSJK, 3-4-1-1-96, 10.05.1996.



sõltuvusse on tavapärase, kuid Euroopa Inimõiguste Kohus ei aktsepteeri piiratud teovõimega isikute<sup>60</sup> või kinnipeetavate<sup>61</sup> absoluutset valimiskeeldu.

Neid õigusi, mida tuleb põhiseaduse kohaselt tagada igapähele, ei saa piirata inimese kodakondsuse alusel. Põhiseaduse Assamblees märkis Liia Hänni: „Kui on öeldud, et igapähe õigus, siis see tähendabki, et hiljem kodakondsuse alusel eristada ei saa.“<sup>62</sup> Põhiseaduse järgi kehtib osa õigusi siiski vaid Eesti kodanikele (§ 48 lg 1 lauses 2 sätestatud õigus kuuluda erakondadesse, §-des 56 ja 57 kirjeldatud hääleõigus rahvahääletusel ja Riigikogu valimisel, § 60 lõike 2 kohane kandideerimisõigus Riigikogu valimisel). Põhiseaduse § 36 lõike 3 alusel on igal eestlasel õigus asuda Eestisse. Nii tehakse vahet „Eesti kodanikul“ ja „eestlasel“. Viimasel juhul on tegemist eelkõige rahvusliku enesemääratlemise küsimusega.

Kohustus tagada põhiõigused üldjuhul igapähele tuleneb ka Eesti riigile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest.<sup>63</sup> Välislepingutes võidakse kasutada terminit *civil rights*, kuid sellega ei mõelda kodanike, vaid pigem igapähe õigusi.<sup>64</sup> Kuigi põhiseaduse § 9 lõike 1 sõnastus seob välismaalaste õiguste kaitse nende viibimisega Eestis, võib riigi kohustus tagada isiku põhiõigused tekkida ka olukorras, kus muu riigi kodanik või kodakondsuseta inimene viibib välisriigis, kuid tal on Eestis vara, peresuhted või mingi muu seos Eestiga.<sup>65</sup> Kohtusse pöördumise õigus peab olema ka välismaalasel, kes on olnud Eesti jurisdiktsiooni all ning kelle õiguste ja vabaduste kohta on Eesti ametiasutused otsuse teinud, sõltumata asjaolust, kas isik on veel Eestis või välja saadetud.<sup>66</sup>

Et teha kindlaks, kas isikul on Eesti riigiga seos, tuleb võtta arvesse EIÕK artikli 1 kohta kujunenud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat. Artikli 1 järgi peab riik tagama konventsioonis sätestatud õigused ja vabadused igapähele, kes on riigi jurisdiktsiooni all. See kohustus kehtib kõigi inimeste suhtes, kelle suhtes riik teostab tõhusat kontrolli. Kuigi riikide jurisdiktsioon on peamiselt territoriaalne, võib see erandjuhtudel olla ka eksterritoriaalne.<sup>67</sup> Eksterritoriaalsest vastutusest saab rääkida järgmistes olukordades: 1) riik teostab tõhusat kontrolli väljaspool oma territooriumi asuval maa-alal; 2) riik kasutab jõudu väljaspool oma territooriumi; 3) riigi diplomaatilised ja konsulaarametnikud teostavad riigi nimel oma pädevuse piires võimu riigi kodanike või nende vara suhtes; 4) esinevad menetlusliku iseloomuga erandlikud asjaolud.<sup>68</sup>

Nagu enne märgitud, võivad põhiõigused laieneda põhiseaduse § 9 lõike 2 järgi juriidilistele isikutele.<sup>69</sup> Igal juhul kehtivad neile menetluslikud õigused, sh §-s 15 sätestatud igapähe õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse<sup>70</sup> ning § 24 lõikes 5 ette nähtud edasikaebeõigus<sup>71</sup>.

<sup>60</sup> EIK, 38832/06, *Kiss vs. Ungari*, 20.05.2010; EIK, 63012/10, *Harmati vs. Ungari*, 21.10.2014.

<sup>61</sup> Nt EIK (suurkoda), 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik* (nr 2), 06.10.2005, p-d 56–85; EIK, 11157/04, *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*, 04.07.2013, p-d 93–112; EIK, 42250/02, *Calmanovici vs. Rumeenia*, 01.07.2008, p-d 150–154.

<sup>62</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1031.

<sup>63</sup> Lisaks EIÕK-le nt ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt.

<sup>64</sup> Albi, K. Paragrahv 9. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 14. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3480> (14.11.2021).

<sup>65</sup> *Ibid.*, p 16.

<sup>66</sup> RKPSJK, 5-20-10, 20.4.2021, p 45; RKÜK, 3-1-1-88-07, 16.05.2008, p 41.

<sup>67</sup> EIK (suurkoda), 52207/99, *Banković jt vs. Belgia jt riigid*, 12.12.2001, p-d 64–65, 75.

<sup>68</sup> EIK (suurkoda), 3599/18, *M. N. jt vs. Belgia*, 05.05.2020, p-d 96–107.

<sup>69</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus, § 24. – RT I 22.03.2021, 8.

<sup>70</sup> RKPSJK, 3-4-1-11-12, 11.12.2012, p 39; RKPSJK, 3-4-1-24-12, 18.12.2012, p 19.

<sup>71</sup> RKPSJK, 3-4-1-14-12, 30.10.2012, p 50.

Veel kehtivad juriidilistele isikutele §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus<sup>72</sup>, §-ga 32 kaitstud omandiõigus<sup>73</sup> ning §-de 33 ja 43 kohased põhiõigused kodu, eluruumi, valduse ja töökoha puutumatusle ning sõnumite saladusele.<sup>74</sup> Juriidilised isikud saavad oma õiguste kaitseks pöörduda ka Euroopa Inimõiguste Kohtusse.<sup>75</sup>

Riigil põhiõigusi ei ole. Avalik-õiguslikud isikud, kes teostavad riigivõimu – § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus –, ei saa olla samal ajal individuaalsete õiguste ja vabaduste kandjad. Kuid neile laienevad menetluslikud põhiõigused.<sup>76</sup> Seejuures tuleb arvestada, et riigivõimu teostajaks loetakse peale avalik-õiguslike juriidiliste isikute ka eraõiguslikud isikud, kui nende kaudu teostatakse riigivõimu.<sup>77</sup> Erandiks on avalik-õiguslikud ülikoolid ja rahvusringhääling – kui nende tegevuse eesmärk seisneb individuaalsete põhiõiguste realiseerimises ja iseseisvus riigist on nii tugev, et põhiõiguste olemus vabaduste tagajatena ei moondu, siis võivad nad olla ka materiaalsete põhiõiguste kandjad.<sup>78</sup> Riigivõimu, sealhulgas kohaliku võimu teostajatel ei ole võimalik pöörduda individuaalkaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse. Sellist keeldu põhjendatakse asjaoluga, et konventsiooniosaline ei saa olla korraga kaebaja ja vastustaja.<sup>79</sup>

Kuna õigused ei tohi jääda vaid teoreetiliseks, peab riik tagama õiguste tõhusa kaitse võimaluse (põhiseaduse § 13, EIÕK art 13).<sup>80</sup> Riigil on nii negatiivsed kui ka positiivsed kohustused. Negatiivne kohustus on sekkumiskeeld, positiivne kohustus tähendab kohustust luua tingimused õiguste sisulise kasutamise võimaldamiseks. Analoogset vahet teeb Euroopa Inimõiguste Kohus EIÕK teatud artiklite tõlgendamisel, eristades riigi negatiivseid ja positiivseid kohustusi ja uurimiskohustust.<sup>81</sup>

## Võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld

Põhiseaduse § 12 lõike 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida. Võrdsusõigus kaitseb võrdseid ebavõrdse ja ebavõrdseid võrdse kohtlemise vastu – see tähendab, et iga erinev kohtlemine ei ole veel diskrimineerimine. Erinev kohtlemine, sealhulgas õigusloomes ette nähtud erisus, võib olla vajalik just diskrimineerimise ärahoidmiseks.<sup>82</sup>

Praegused alused, mille tõttu diskrimineerimine on keelatud, on laiemalt kasutusel 20. sajandi keskpaigast.<sup>83</sup> 1953. aastal jõustunud EIÕK artiklis 14 nõutakse konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamise tagamist ilma diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel

<sup>72</sup> RKPSJK, 3-4-1-1-02, 06.03.2002, p 12.

<sup>73</sup> RKPSJK, 3-4-1-3-12, 06.07.2012, p 41.

<sup>74</sup> RKPSJK, III-4/1-4/93, 04.11.1993. Vt veel näiteid Albi, K. Paragrahv 9. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 25. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3480> (18.11.2021).

<sup>75</sup> Nt EIK, 173/15 jt, Liblik jt vs. Eesti, 28.05.2019, p-d 109–112; EIK, 11548/04, Saarekallas OÜ vs. Eesti, 08.11.2007.

<sup>76</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 263–264.

<sup>77</sup> RKÜK, 5-20-3/43, 20.10.2020, p 45. Vt ka EIK, 14185/14, V. P. vs Eesti, 10.10.2017, p 46, kus on viidatud: EIK (suurkoda), 32967/96, Calvelli ja Ciglio vs. Itaalia, 17.01.2002, p 49.

<sup>78</sup> Alexy. A. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001, eriväljaanne, p 9.1.2.2.

<sup>79</sup> Schabas, W. A. The European Convention on Human Rights. A. Commentary. Oxford: University Press 2015, lk 737. Vt ka EIK, 40998/98, Islamic Republic of Iran Shipping Lines vs. Türgi, 13.12.2007, p 81.

<sup>80</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 238–239.

<sup>81</sup> Nt EIK, 3853/14, A. V. vs. Eesti, 29.03.2016, p-d 62–64, viidetega mh EIK (suurkoda), 71463/01, Šilih vs. Sloveenia, 09.04.2009, p 192, jt.

<sup>82</sup> RKPSJK, 3-4-1-2-02, 03.04.2002, p 17; RKPSJK, 3-4-1-12-07, 26.09.2007, p 19; RKPSJK, 3-4-1-14-07, 01.10.2007, p 13.

nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund.<sup>84</sup> Eesti 1992. aasta põhiseaduse § 12 loetelu on samuti lahtine: diskrimineerimine on keelatud rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Nii võimaldab ühiskonna ja väärtuste arenemine sisustada „muid asjaolusid“ vastavalt olukorrale ja võtta arvesse, et Eestile on siduvad nii EIÕK kui ka EL-i põhiõiguste harta. 2009. aastal jõustunud harta artikli 21 lõikes 1 on sõnaselgelt keelatud ka diskrimineerimine seksuaalse sättumuse tõttu.<sup>85</sup> Samuti on Euroopa Inimõiguste Kohus oma lahendites alates 20. sajandi lõpust paigutanud „muu seisundi“ alla seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi.<sup>86</sup>

### **Põhiseaduse tõlgendamine ja rahvusvahelise õiguse arvessevõtmise kohustus**

Põhiseaduse tõlgendamisel kasutatakse tavapäraseid meetodeid<sup>87</sup>: grammatiline ehk keeleline, mis võtab arvesse sõnade tavalist või erialast tähendust; süstemaatiline, mille kohaselt tuleb sätet lugeda koos teiste sätetega ehk võtta arvesse õiguslikku konteksti; ajalooline ehk see, mida põhiseaduse loomisel mõeldi; teleoloogiline ehk eesmärgipärane meetod.<sup>88</sup> Üldjuhul tuleb tõlgendusmeetodeid kasutada kogumis ja üksnes grammatilise tõlgendusega ei saa piirduda. Tuleb püüda selgitada välja eesmärk, mille saavutamiseks õigusnormistik on kehtestatud.<sup>89</sup> Seejuures on vaja arvesse võtta rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid ja norme, mis on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa (põhiseaduse § 3 teine lause), ning välislepinguid (§ 123).

Lisaks ei välista põhiseaduse II peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele (§ 10).<sup>90</sup> Riigikohus on põhiseaduse § 10 nimetanud põhiõiguste arenguklauslikuks.<sup>91</sup> See tähendab, et aja möödudes hakatakse pidama hüveks midagi, mida varem samal määral ei väärtustatud.<sup>92</sup> Kuna õiguskord ei ole täiuslik ja areneb pidevalt, ei ole regulatsioonilünga ilmumine õiguse kohaldamisel kunagi välistatud. Alati ei nõua lünga täitmine siiski õigusnormistiku täiendamist, vaid esmalt tuleb hinnata, kas seda oleks võimalik ületada õigusteades ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite ja -põhimõtete abil.<sup>93</sup>

<sup>83</sup> Vt 1945. a ÜRO põhikirja art 1 lg 3 (RT II 1996, 24, 95); 10.12.1948 vastu võetud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 2.

<sup>84</sup> EIÕK art 14 loeteluga on identne 01.04.2005 jõustunud üldist diskrimineerimise keeldu sätestava konventsiooni protokoll nr 12 art 1. – <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680080622>. Eesti ei ole selle protokolliga ühinenud.

<sup>85</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta, lk 389–403. – ELT, C 83, 30.03.2010

<sup>86</sup> EIK, 33290/96, Salgueiro da Silva Mouta vs. Portugal, 21.12.1999, p 28; EIK, 36515/97, Fretté vs. Prantsusmaa, 26.02.2002, p 32. Uuematest EIK, 29297/18, Carl Jóhann Lilliendahl vs. Island, 12.05.2020; EIK, 41288/15, Beizaras ja Levickas vs. Leedu, 14.01.2020.

<sup>87</sup> Vt ka rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art-d 31–33. – RT II 2007, 15.

<sup>88</sup> Annus, T. Riigiõigus, lk 33 jj. Vt ka Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 132 jj.

<sup>89</sup> RKHK, 3-3-1-11-03, 17.03.2003, p 31.

<sup>90</sup> Analoogne säte on mitmes rahvusvahelises inimõigusalas dokumendis, nt ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-s 5; EIÕK preambulis ja art-s 17; EL-i põhiõiguste harta art-tes 53 ja 54.

<sup>91</sup> RKPSJK, 3-4-1-34-14, 06.01.2015, p 33.

<sup>92</sup> Kalmo, H., Kask, O. Paragrahv 10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 4. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3481> (19.11.2021).

<sup>93</sup> RKPSJK, 5-17-42, 10.04.2018, p-d 25, 38; vt ka RKÜK, 5-18-5, 21.06.2019, p-d 50–52.

Lisanduvad põhiõigused võivad tuleneda rahvusvahelisest õigusest. Kuna põhiõiguste peatüki loomisel mängis olulist rolli EIÕK, tuleb seda „tõlgendada viisil, mis tagab selle kohaldamise vastavuse inimõiguste konventsiooni ja selle kohaldamispraktikaga“<sup>94</sup>. Euroopa Inimõiguste Kohus on nimetanud EIÕK-d elavaks dokumendiks<sup>95</sup> ja kasutab lisaks eelnevalt nimetatud tavapärasele tõlgendusviisidele evolutsioonilist või dünaamilist tõlgendust<sup>96</sup>, milleta „1950. aasta konventsiooni tekst oleks sotsiaalsete ja moraalsete muutuste ning tehnoloogiliste uuenduste tõttu ühiskonnas vananenud ja ebatõhus“.<sup>97</sup>

Peale selle ühines Eesti taasiseseisvumise järel kiiresti teiste olulisemate üldtunnustatud inimõigusi ja vabadusi sisaldavate rahvusvaheliste lepingutega, mis on põhiõiguste tõlgendamisel väga tähtsad. Nende hulka kuuluvad ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt<sup>98</sup>, ÜRO majandus-, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt<sup>99</sup>, ÜRO piinamise ja muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon<sup>100</sup>; parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>101</sup>, ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll<sup>102</sup>. Põhiseaduse kataloogi täiendavad õigused võivad tulla ka mingit kitsamat õigust kaitsvast rahvusvahelisest lepingust: näiteks laste õigused ÜRO lapse õiguste konventsioonist<sup>103</sup>, keskkonnaasjades kohtusse pöördumise õigus ÜRO keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonist<sup>104</sup>, võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise keelamise alased õigused ÜRO konventsioonist naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta<sup>105</sup> või ÜRO konventsioonist rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta<sup>106</sup>.<sup>107</sup> Siiski tuleb silmas pidada, et kui näiteks EIÕK on Eestis vahetult kohaldatav ja inimene saab kohtus sellele otse tugineda, siis paljud lepingud panevad riikidele küll kohustusi, kuid ei näe ette isikute subjektiivseid kohtulikult kaitstavaid õigusi.

---

<sup>94</sup> RKPSJK, 3-4-1-1-04, 25.03.2004, p 18; RKKK, 3-1-1-21-06, 05.05.2006, p 9.5.

<sup>95</sup> EIK (täiskogu), 5856/72, Tyrer vs. Ühendkuningriik, 25.04.1978; EIK (suurkoda), 19010/07, X. jt vs. Austria, 19.02.2013; EIK (suurkoda), 29381/09, Vallianatos jt vs. Kreeka, 07.11.2013, jpt.

<sup>96</sup> The Place of the European Convention on Human Rights in the European and International Legal Order. EN 2019, lk 33–34. – <https://rm.coe.int/place-of-the-echr-in-the-european-and-international-legal-order/1680a05155> (19.11.2021).

<sup>97</sup> Costa, J.-P. Dialogue between judges. What are the limits to the evolutive interpretation of the Convention? Jaanuar 2011, lk 40. – [https://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue\\_2011\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue_2011_ENG.pdf) (21.11.2021).

<sup>98</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993/10-11/11. Jõustus Eesti suhtes 21.01.1992.

<sup>99</sup> ÜRO majandus-, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993/10-11/13. Jõustus Eesti suhtes 21.01.1992.

<sup>100</sup> ÜRO piinamise ja muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon. – RT II 1994/14-15/44. Jõustus Eesti suhtes 20.11.1991.

<sup>101</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93. Jõustus Eesti suhtes 01.11.2000. Eesti ei ole ühinenud Euroopa sotsiaalharta lisaprotokolliga, mis näeb ette kollektiivkaebuste süsteemi.

<sup>102</sup> ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. – RT II, 04.04.2012, 6. Jõustus Eesti suhtes 29.06.2012.

<sup>103</sup> ÜRO lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996/16/56. Jõustus Eesti suhtes 20.11.1991.

<sup>104</sup> ÜRO keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. – RT II 2001, 18, 89. Jõustus Eesti suhtes 30.10.2001.

<sup>105</sup> ÜRO konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. – RT II 1995/5-6/31. Jõustus Eesti suhtes 20.11.1991.

<sup>106</sup> ÜRO konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. – RT II 2010, 8, 0. Jõustus Eesti suhtes 20.11.1991.

<sup>107</sup> Inimõiguslaste konventsioonide täitmise kohta – <https://vm.ee/et/inimoiguslaste-konventsioonide-taitmine-0> (18.11.2021).

Eesti jaoks oli väga suure tähtsusega liitumine Euroopa Liiduga 1. mail 2004. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse<sup>108</sup> §-s 2 on sätestatud: „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“ See tähendab, et põhiseadust saab kohaldada üksnes osas, mis on EL-i õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida EL-i õigus ei reguleeri. EL-i ainu- või jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral EL-i õigust.<sup>109</sup>

Kasvav kaal on 1. detsembril 2009 jõustunud Euroopa Liidu põhiõiguste hartal. Kuigi see põhineb samuti suures osas inimõiguste konventsioonil, on hartaga kaitstud õiguste ring tunduvalt laiem, hõlmates muu hulgas puude, vanuse ja seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise keeldu. Hartas tunnustatud põhiõiguste hulgas on dokumentidele juurdepääsu õigus, õigus andmekaitsele ja heale haldusele. EL-i põhiõiguste harta on Eestile siduv juhul, kui riik tegutseb EL-i õiguse kohaldamisalas. Osa hartas sätestatud õigustest on kohustuslikud vaid Euroopa Liidus, näiteks artiklis 41 sätestatud EL-i institutsioonide, organite ja asutuste kohustus järgida head haldustava.

Põhiõiguste kaitsel võivad osutada tähtsaks ka rahvusvaheliselt mittesiduvad dokumendid, näiteks ÜRO ja Euroopa Nõukogu kehandite mittesiduvad soovitusel, juhised ja seisukohad. Praktikast on mõjusamad need dokumendid, millele Euroopa Inimõiguste Kohus oma otsustes viitab (nt piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee dokumendid<sup>110</sup> või Euroopa vanglaeskirjad<sup>111</sup>). Lisaks on mitme konventsiooni alusel loodud eraldi komiteed, kuhu on võimalik esitada avaldusi konventsiooni väidetava rikkumise kohta. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti fakultatiivse protokollil põhjal on loodud inimõiguste komitee<sup>112</sup> ning isikute avaldusi lahendab ka ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee<sup>113</sup> (CERD). Komiteed annavad oma seisukoha, mis ei ole võrreldav õiguslikult siduva kohtuotsusega, kuna nad ei ole sõltumatud kohtud ega koosne üldjuhul isegi õiguseksperdistest. Kui aga riik on ennast allutanud sellise komitee järelevalvele, on ta võtnud endale teatud rahvusvahelised kohustused ega või komitee seisukohti täielikult ignoreerida.

Lisaks peab riik enamiku inimõiguskonventsioonide alusel esitama perioodiliselt konventsiooni täitmise aruandeid ja neid rahvusvaheliselt kaitsma.<sup>114</sup> Lisaks konkreetse konventsiooni kohta esitatavatele aruannetele on Eesti suhtes seni ÜRO Inimõiguste Nõukogus tehtud kolm üldist inimõiguste perioodilist ülevaatus (*Universal Periodic Review*).<sup>115</sup> Ülevaatus eesmärk on hinnata inimõiguslaste standardite ja kohustuste täitmist

<sup>108</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

<sup>109</sup> Laffranque, J., Ginter, C., Mälksoo, L., Pöld, J., Tupits, A., Vahar, M. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 16. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3673> (18.11.2021). Vt ka RKPSJK, 3-4-1-3-06, 11.05.2006, p 16; RKHK, 3-3-1-37-12, 28.11.2012.

<sup>110</sup> EIK, 27603/15, *Jatsõtsõn vs. Eesti*, 03.10.2018, p-d 40–44; EIK, 23226/16 jt, *Nikitin jt vs. Eesti*, 29.01.2019, p-d 107–108. Vt ka RKÜK 5-18-8, 11.06.2019, p 30.

<sup>111</sup> Euroopa vanglaeskirjad. EN, juuni 2006. – <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> (19.11.2021). Vt ka EIK, *Nikitin jt vs. Eesti*, p 109; RKHK 3-19-549, 18.05.2021, p 24.

<sup>112</sup> ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti fakultatiivse protokoll. – RT II 1993, 10, 12.

<sup>113</sup> ÜRO konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. – RT II 2010, 8, 0.

<sup>114</sup> Vt osa inimõiguskonventsioonide aruannete kohta. – <https://vm.ee/et/inimoiguslaste-konventsioonide-taitmine-0> (18.11.2021); Euroopa sotsiaalharta täitmise kohta. – <https://www.sm.ee/et/euroopa-sotsiaalharta> (18.11.2021); puuetega inimeste õiguste konventsiooni täitmise kohta. – <https://www.sm.ee/et/uudised/eesti-annab-esimest-korda-ulevaate-uro-puuetega-inimeste-oguste-konventsiooni-taitmisest> (18.11.2021).

<sup>115</sup> Eesti inimõiguste perioodiliste ülevaatuste kohta. – <https://vm.ee/et/tegevused-eesmargid/inimoigusd/estii-upr> (18.11.2021).

ÜRO liikmesriikides. Selle käigus hindavad riigid teisi riike ja annavad üksteisele soovitusi, kuidas inimõigusi paremini tagada. Selline järelevalve on paljuski poliitilise alatooniga.

### 1.3. Kas, millal ja kui palju võib põhiõigusi piirata?

Pealkirjas esitatud küsimusele vastamiseks tuleb käsitleda, millised on absoluutsed õigused ja milliseid õigusi võib piirata. Häda- ja eriolukorras ning erakorralise või sõjaseisukorra ajal tuleb arvestada täiendavate eranditega.

#### Absoluutsed ja piiratud õigused

Kõikidesse õigustesse on võimalik sekkuda ehk neid riivata, ent osa õiguste puhul leitakse, et nende riive ei ole üheski olukorras õigustatud. Eesti põhiseaduses ei ole siiski sõnaselgelt ühegi põhiõiguse kohta öeldud, et see oleks absoluutne. Ka Riigikohus on märkinud: „Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.“ Siiski on ta lisanud, „et inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktiolukordades kõige vähem piirata inimväärikust“<sup>116</sup>.

Inimõiguste konventsioon, mis on alates 1996. aastast Eestile siduv ja mida peetakse Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks<sup>117</sup>, näeb aga ette õigused, mille tagamist ei või riik peatada ka sõja- ega muus hädaolukorras ega piirata mõne teise õiguse tagamiseks. EIÕK artikli 15 lõikes 2 nähakse selliste õigustena ette õigus elule (välja arvatud inimeste hukkimine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel), piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise keeld, orjuse keeld ja keeld kohaldada kriminaalseadust tagasiulatavalt. Neid õigusi tuleb käsitleda absoluutsetena.<sup>118</sup> Kõik muud õigused ja vabadused on seega suhtelised ning põhimõtteliselt piiratud. Nende riive puhul tuleb arvestada, et riive ise ei tähenda rikkumist, vaid sellega on tegemist alles siis, kui riive on ebaproportsionaalne.

Põhiseaduse §-s 11 on sätestatud üldreegel, mille kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust. Väljend *demokraatlikus ühiskonnas vajalik(ud)* pärineb EIÕK artiklitest 8–11 ja 4. protokollil artiklist 2, kus on toodud täpne loetelu, mis eesmärkidel sellistesse õigustesse sekkuda võib. Et õiguste riive oleks seaduslik, peavad piirangud olema seaduslikud, eesmärgipärased ja proportsionaalsed.

Põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõttele.<sup>119</sup> Õigustloovad aktid on Riigikogu seadused ja Vabariigi Presidendi seadlused, täitevvõimu ja kohaliku omavalitsuse asutuste antavad määrused, aga ka muud aktid, mida saab lugeda üldaktideks ehk mis sisaldavad üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju. Olulisemaid ja intensiivsemaid põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes seadusega ehk Riigikogus vastu võetava õigustloova aktiga. Vähem olulisi piiranguid võib kehtestada piirangu intensiivsusega vastavuses oleva

<sup>116</sup> RKKK, 3-1-1-80-97, 26.08.1997, p I.

<sup>117</sup> RKPSJK, 3-4-1-1-97, 11.6.1997, p II; RKKK 3-1-1-88-02, 20.09.2002, p 7.1.

<sup>118</sup> Vrd ka ErSS § 4 lg 2 loetelu tagajärgedest, mis ei tohi kaasneda õiguste ja vabaduste piiramisega erakorralise seisukorra ajal.

<sup>119</sup> RKPSJK, 3-4-1-5-05, 13.06.2005, p 9; RKÜK, 3-4-1-20-15, 01.07.2015, p 44.

täpse ja selge volitusnormi<sup>120</sup> alusel määrusega.<sup>121</sup> Seadusereservatsiooni põhimõtte tähendab, et seadusandja ei või täitevvõimule delegeerida ülesandeid, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.<sup>122</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas rõhutatakse ka seaduse kvaliteeti ehk selle kättesaadavust, selgust ja ettenähtavust.<sup>123</sup> Selgus ja ettenähtavus on nõutavad ka määratuse põhimõttega.

Piirangud peavad olema eesmärgipärased. Esiteks võib lubatud eesmärk olla sõnaselgelt põhiseaduses kirjas. Näiteks on põhiseaduse § 20 lõikes 2 ammendavalt loetletud, mis eesmärkidel võib isikult vabaduse võtta. Selliseid põhiõigusi nimetatakse kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusteks.

Teiseks on põhiseaduse kohaselt lubatud põhiõigust seadusega piirata, aga ei ole täpsustatud lubatavaid eesmärke. Näiteks § 32 lõike 2 teises lauses on lihtsalt märgitud, et omandi kitsendused sätestab seadus. See tähendab, et omandit on lubatud piirata, aga see, mis eesmärkidel, sätestatakse eriseadustega.<sup>124</sup> Selliseid põhiõigusi nimetatakse lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusteks.

Kolmandaks eristatakse seadusereservatsioonita põhiõigusi. See on olukord, kus põhiseaduses ei öelda midagi nende õiguste piiramise lubatavuse kohta, kuid mis ei tähenda, et neid õigusi ei võigi piirata. Riigikohus on asunud seisukohale, et selliste põhiõiguste piiramisel võib õigustusena arvestada vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.<sup>125</sup> Nii ei või põhiseaduse § 15 lõikes 1 sätestatud kohtukaebeõiguse piiramist õigustada riigi rahaliste ressursside kokkuhoiu vajadusega,<sup>126</sup> küll aga õiguskaitse tõhusa korraldamise kaalutlusel. Näiteks on aktsepteeritud jälitustoiminguks antud kohtuloa määruskaebe korras vaidlustamise õiguse puudumist, kuna see õigus on olemas kriminaalasja sisulise arutamise käigus.<sup>127</sup>

Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollivad Eesti kohtud (vaidluse olemasolul) järjestikku kolmel astmel: kõigepealt hinnatakse vaidlusaluse abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajaduse korral proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.<sup>128</sup> Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivusnõude mõtte on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Vajalik on abinõu siis, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama tõhus kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.<sup>129</sup> Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse

<sup>120</sup> Volitusnormiga antakse õigus või pannakse kohustus kehtestada Vabariigi Valitsuse, ministri, valla- või linnavolikogu või -valitsuse määrus seaduse või seaduse ja Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks. – Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. – RT I 1999, 73, 695.

<sup>121</sup> RKÜK, 3-3-1-41-06, 03.12.2007, p 22; RKÜK, 3-4-1-8-09, 16.03.2010, p 160; RKPSJK, 5-19-40/36, 17.12.2019, p 50; vt ka H. Kalmo, O. Kask. Paragrahv 11. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p-d 24–25. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3482> (18.11.2021).

<sup>122</sup> RKPSJK, 3-4-1-14-09, 20.10.2009, p 32; RKPSJK, III-4/1-2/94, 12.01.1994.

<sup>123</sup> EIK, 50882/99, Petri Sallinen jt vs. Soome, 27.09.2005, p 77 jj. Vrd EIK (suurkoda), 64569/09, Delfi vs. Eesti, 16.06.2015, p-d 120–129. Vt ka RKPSJK, 5-20-10, 20.04.2021, p 27.

<sup>124</sup> Näiteks lubab looduskaitse seadus (RT I, 16.06.2021, 3) seada kitsendusi looduskaitse eesmärkidel ja muinsuskaitse seadus (RT I, 10.12.2020, 22) kultuuripärandi kaitse eesmärgil.

<sup>125</sup> RKÜK, 3-1-1-88-07, 16.5.2008, p 43.

<sup>126</sup> RKPSJK, 5-20-10, 20.04.2021, p-d 58–59, 62. Vt ka RKPSJK, 3-4-1-1-04, 25.03.2004, p 18.

<sup>127</sup> RKKK, 3-1-1-48-15, 16.06.2015, p 20.

<sup>128</sup> Nt RKPSJK, 3-4-1-1-02, 06.03.2002, p 15; RKPSJK, 5-19-40, 17.12.2019, p 52; RKPSJK, 3-4-1-20-12, 11.12.2012, p 39.

<sup>129</sup> Vt nt RKPSJK, 3-4-1-16-10, 21.06.2011, p-d 86 ja 92 – KarS § 87<sup>2</sup> lg 2 PS-ga vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamise kohta; RKÜK, 5-18-5, 21.06.2019, p-d 66–70 – välismaalaste seaduse sätte PS-ga vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamise kohta.

sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt eesmärgi tähtsust, ning piiranguga kaasneva kasu ja kahju vahel tuleb leida mõistlik vahekord. Põhiõigusi ei või ohverdada pelgalt selleks, et edendada kasinal määral mõnd iseenesest legitiimset eesmärki.<sup>130</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus kasutab selle kohta väljendit *tungiv ühiskondlik vajadus*.<sup>131</sup>

Enamasti keskenduvad nii Eesti kohtud kui ka Euroopa Inimõiguste Kohus mõõdukuse hindamisele ja erinevate huvide kaalumisele. Näiteks on sõnavabadus küll väga kõrgelt hinnatud vabadus, kuid tihti tuleb leida tasakaal sõnavabaduse ja teise isiku eraelu kaitse kohustuse vahel.<sup>132</sup> Kaalumisülesanne tuleb ette võtta ka juhul, kui küsimuse all on isiku omandiõigus *versus* avalik huvi elada puhtas keskkonnas<sup>133</sup>; privaatsusõigused *versus* õigus (rahva)tervise kaitsele<sup>134</sup>; töötaja privaatsusõigus *versus* tööandja huvid<sup>135</sup> või isiku eraelu *versus* avalik kord ja riiklik julgeolek<sup>136</sup>. Õiguste kaalumisel tuleb arvestada diskrimineerimiskeeluga ja tagada, et mõni haavatav rühm ei satuks nõrgemasse positsiooni.<sup>137</sup>

### Põhiõiguste piiramine kriisiolukordades

Kehtiva õiguskorra järgi tehakse Eestis vahet hädaolukorral ja eriolukorral<sup>138</sup>, erakorralisel seisukorral<sup>139</sup> ning sõjaseisukorral<sup>140</sup>, kuid neid termineid võidakse tulevikus muuta<sup>141</sup>. Põhiseaduse §-s 130 on esitatud sätted, milles nimetatud õigusi ja vabadusi ei või erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal piirata.<sup>142</sup> Sellest nähtub, et sellistes olukordades võib tavapärasest ulatuslikumalt piirata mitmesuguseid poliitilisi, sotsiaalseid ja kultuurilaseid õigusi. Arvamus-, kogunemis- ja ühinemisvabaduse ulatuslikumat piiramist õigustab vajadus vältida ühiskonnas tekkivate erimeelsuste võimendumist. Lisaks on lubatud liikumisvabaduse, omandiõiguse, isikuvabaduse, eraelu, kodu ja sõnumi saladuse puutumatus suuremad

<sup>130</sup> Kalmo, H, Kask, O. Paragrahv 11. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 51. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3482> (18.11.2021).

<sup>131</sup> EIK (suurkoda), 48876/08, Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik, 22.04.2013, p 100; EIK (suurkoda), 64569/09, Delfi vs. Eesti, 16.06.2005, p 131.

<sup>132</sup> Vt RKKK 3-1-1-80-97, 26.08.1997, p I (nn rongaeama kohtuasi), ja samas asjas EIK, 41205/98, Tammer vs. Eesti, 06.02.2001, p 69; RKTk, 3-2-1-43-09, 10.06.2009 (Delfi ja anonüümsed kommentaarid), ja EIK (suurkoda), 64569/09, Delfi vs. Eesti, 16.06.2005, p 162.

<sup>133</sup> EIK, 16798/90, Lopez Ostra vs. Hispaania, 09.12.1994, p 51 jj; EIK (suurkoda), 36022/97, Hatton jt vs. Ühendkuningriik, 08.07.2003, p 96.

<sup>134</sup> EIK (suurkoda), 47621/13, Vavrička jt vs. Tšehhi, 08.04.2021.

<sup>135</sup> EIK (suurkoda), 61496/08, Bărbulescu vs. Rumeenia, 05.09.2017; EIK (suurkoda), 1874/13 jt, López Ribalda ja teised vs. Hispaania, 17.10.2019.

<sup>136</sup> EIK, 44047/19, Scherbakov vs. Eesti, 28.04.2020; vt ka EIK (suurkoda), 47143/06, Roman Zakharov vs. Venemaa, 04.12.2015.

<sup>137</sup> EIK, 41288/15, Beizaras ja Levickas vs. Leedu, 14.01.2020, p 106; EIK (suurkoda), 43835/11, S.A.S. vs. Prantsusmaa, 01.07.2014, p 128; EIK, 73235/12, Identoba vs. Gruusia, 12.05.2015, p 93.

<sup>138</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I, 17.05.2020, 3.

<sup>139</sup> Erakorralise seisukorra seadus. – RT I, 06.05.2020, 5.

<sup>140</sup> Riigikaitse seadus. – RT I, 13.03.2019, 147.

<sup>141</sup> Juulis 2021 saatis Riigikantselei kooskõlastusringile valmisoleku seaduse väljatöötamiskavatsuse, milles on muu hulgas välja pakutud, et võetaks kasutusele uus, nii tsiviil- kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi suure mõjuga kriise ühendav mõiste ja vastav raamistik. HOS, ErSS ja RiKS soovitakse asendada uue, kõiki olukordasid reguleeriva seadusega, kus on muudetud hädaolukorra mõiste senist tähendust. EIS, toimik 21-0915, <https://eelnoud.valitsus.ee/main#AXxDbg2e> (19.11.2021).

<sup>142</sup> Põhiseaduse §-d 8, 11–18, § 20 lg 3, §-d 22, 23, § 24 lg-d 2 ja 4, §-d 25, 27, 28, § 36 lg 2, §-d 40, 41, 49 ja § 51 lg 1. See ei tähenda, et tegemist oleks absoluutsete õiguste nimekirjaga, kuna loetletud normides võidakse erandeid lubada ka tavaolukorras. RiKS § 19 lg-s 2 korratakse PS § 130 loetelu; ErSS § 4 lg-s 1 on nimetatud, milliseid õigusi võib PS § 130 kohaselt piirata.



piirangud, mis on õigustatavad riigi julgeolekut ja avalikku korda ohustava tegevuse ärahoidmise vajadusega.<sup>143</sup>

Ka põhiseaduse § 130 alusel tuleb põhiõigusi piirata üldisi nõudeid järgides (§ 11). See tähendab, et piirang peab olema seadusliku eesmärgiga ja proportsionaalne riigi julgeolekut või avalikku korda puudutava ohu suhtes. Küll aga võib valitsus sõjaseisukorra ajal kohaldada põhiõigusi piiravat meetet seaduses sätestatud aluseta, ehkki vaid nii kaua, kui see on vältimatult vajalik (RiKS § 10 ja § 19).

Inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest võib isiku õiguste piiramisel kõrvale kalduda vaid siis, kui see on lubatud välislepingus ja piirangud on kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega (RiKS § 19 lg 3; ErSS § 4 lg 1<sup>1</sup>). Inimõiguste konventsiooni artikli 15 lõikega 1 lubatakse riikidel „sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet, [...] võtta meetmeid, millega ta peatab konventsiooniga võetud kohustuste täitmise ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel et meetmed ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega“. Analoogne õigus nähakse ette ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti artiklis 4, milles on nimetatud „erakorralist seisukorda, mis ähvardab rahva elukäiku“<sup>144</sup>, ning Euroopa sotsiaalharta V osa artiklis F, milles on kasutatud sõnastust „sõja või muu hädaolukorra ajal“<sup>145</sup>.

Eelnimetatud rahvusvahelistes lepingutes nõutakse ka seda, et riik teataks asjaomasele organisatsioonile õiguste tagamise peatamisest. Inimõiguste konventsiooni puhul on teavitusel otsene seos hiljem Euroopa Inimõiguste Kohtusse jõudvate kaebuste arutamisega, sest kohus ei saa võtta häda- või sõjaolukorda arvesse, kui riik ei ole sellest ise enne teavitanud.<sup>146</sup> EIÕK artiklis 15 nimetatud *hädaolukord* ei kattu riigisisese terminiga, vaid võib hõlmata erinevaid erakorralisi seisukordi. Seetõttu sõltub vajadus teatada õiguste tagamise peatamisest piirangu sisust ja ulatusest, mitte üksnes sellest, millises eriolukorras see riigisisese õigusnormistiku kohaselt tehtud on.

Kui kuni 2020. aasta kevadeni puudutasid EIÕK artikli 15 alusel tehtud teavitused riikliku julgeoleku tagamise vajadust (terrorismioht, riigipöördekatseoh, relvakonfliktid), siis 2020. aasta märtsis ja aprillis tegid kümme riiki, sealhulgas Eesti<sup>147</sup>, asjaomase teavituse seoses ülemaailmse Covid-19 pandeemiaga ja riigisisese tervishoiukriisiga.<sup>148</sup> Ka teavituse kehtivuse ajal võetud meetmed peavad olema seaduslikud, neid peab kasutama eesmärgil, milleks need mõeldud olid, ning need peavad olema proportsionaalsed.<sup>149</sup>

Euroopa Inimõiguste Kohtusse võib kaebuse esitada ka eriolukordades võetud meetmete peale vaid siis, kui riigisisese õiguskaitsevahendid on ammendatud. Samuti kehtib põhimõte, et

<sup>143</sup> Kask, O., Kirss, K., Kodar, E., Purtsak, K., Gross, M. Paragrahv 130. – Eesti Vabariigi põhiseadus.

Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 1. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3610> (18.11.2021).

<sup>144</sup> ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakt. – RT II 1994, 10, 11.

<sup>145</sup> Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

<sup>146</sup> EIK, 14553/89, Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik, 26.05.1993, p-d 71–73.

<sup>147</sup> Eesti teavitus oli seotud 12.03.2020 pandeemia tõttu välja kuulutatud eriolukorraga, mis kestis kuni 17.05.2020. Pikemalt: Kuurberg, M. COVID-19-Related Sanitary Crisis and Derogations under Article 15 of the Convention. Considerations in Estonia. – East European Yearbook on Human Rights, 2020, 1.

<sup>148</sup> Vt EN lepingute büroo veebilehel olev teave Covid-19-ga seoses tehtud art 15 kohaste teavituste kohta. – <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/99943603> (19.11.2021).

<sup>149</sup> Vt EIK-i koostatud temaatilised dokumendid: Derogation in time of emergency [aprill 2021]. – [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Derogation\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf) (18.11.2021); Guide on Article 15 of the ECHR [31.08.2020]. – [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_15\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf) (18.11.2021).

kohtusse ei saa pöörduda kaebusega teiste isikute õiguste kaitseks (nn populaarkaebus), vaid üksnes juhul, kui isiku enda subjektiivseid õigusi on kahjustatud.

## **2. Inimõiguste kaitse põhiseaduslik süsteem ja põhiõiguste tagajad Eestis**

Lisaks sellele, et põhiseaduse II peatükis on ulatuslik põhiõiguste kataloog, on põhiõiguste kaitseks oluline, et riik oleks loonud õiguste kaitseks tõhusa süsteemi. Eestis peab iga põhiseaduslik organ – Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, kohtud, õiguskantsler – tagama põhiõiguste kaitse talle antud pädevuse piirides.

### **2.1. Võimude lahususe põhimõte ja selle väljendumine Eesti põhiseaduses**

Võimude lahususe ja vastastikuse kontrolli põhimõte on õigusriigi püsimise oluline tagatis, sest see takistab võimu koondumist ühe institutsiooni või isiku kätte. Horisontaalseks võimude lahususeks nimetatakse seadusandliku, täitevvõimu ja kohtuvõimu eristamist. Seda kontseptsiooni seostatakse John Locke'i ja Charles de Montesquieu nimega, kuigi idee alged ulatuvad Vana-Kreekasse.<sup>150</sup>

Võimude lahususe kolmikjaotusest lähtuvad tänapäeval kõik arenenud riigid. Tegemist ei ole siiski niivõrd lahusolekuga, kuivõrd erinevate võimuharude pädevuste tasakaalustamisega, et tagada iga institutsiooni autonoomia ja takistada seda, et keegi teine tema ülesanded üle võtaks.<sup>151</sup> Õigusriigi põhimõtet järgivas demokraatlikus riigis ei tegutse ükski kolmest riigivõimust enda, vaid rahva kui terviku huvides, ning kõik nad peavad toimima seaduse alusel ja sellega ettenähtud piirides.<sup>152</sup>

Ka põhiseaduse §-s 4 on sätestatud, et Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Eestis kuulub seadusandlik võim Riigikogule (§ 59), täidesaatev võim Vabariigi Valitsusele (§ 86) ja kohtuvõimu teostavad kohtud (§ 146). Põhiseaduse §-s 4 on nimetatud ka Vabariigi Presidenti, kes on eraldi põhiseaduslik organ. Kuigi Vabariigi President ei kuulu otseselt ühessegi eelnimetatud võimuharusse, siis võimude lahususe teooria järgi liigitub ta täidesaateva võimu hulka.<sup>153</sup>

Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaateva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Nii eristatakse lisaks vertikaalset võimude lahusust, mis tähendab, et riigi kesk- ja kohalike omavalitsuste võimuülesanded peavad olema üksteisest põhimõtteliselt lahutatud (vt ka § 154).<sup>154</sup>

Võimude lahususel on veel komponente. Personaalne võimude lahusus tähendab, et ühes võimuharus töötavad isikud ei või samal ajal töötada teises võimuharus. Eesti kontekstis väljendab seda põhiseaduse § 63 lõige 1, mille kohaselt ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis. Funktsionaalne võimude lahusus tähendab riigivõimu eri ülesannete lahutatust eri organite vahel. Selle näiteks on parlamendi ja valitsuse liikmete ülesannete

<sup>150</sup> Maruste, R., Schneider, H. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – *Juridica* 1994/3, lk 64–66.

<sup>151</sup> Möllers, C. Separation of Powers. – Landau, D., Lerner, H. (toim). *Comparative Constitution Making*. Research Handbooks in Comparative Constitutional Law series. Edward Elgar Publishing 2019, lk 235.

<sup>152</sup> CCJE arvamus nr 18 (2015), p 6. – [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/ccje\\_2015\\_4\\_e\\_et.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/ccje_2015_4_e_et.pdf) (19.11.2021).

<sup>153</sup> Maruste, R., Schneider, H., lk 64–66.

<sup>154</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 116–121; Annus, T, lk 92–95.

lahushoidmine, mis on selgelt ette nähtud § 64 lõikes 1, mille kohaselt Riigikogu liikme volitused peatuvad tema nimetamisel Vabariigi Valitsuse liikmeks.

Riigikohus on rõhutanud, et põhiseaduses sätestatud üldpõhimõtete järgimiseks ning igapäevaste põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad seadusandlik ja haldusfunktsioon olema eristatud ja täpselt määratletud. Võimupädevuse umbmäärasus või ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning tekitab igapäevaste õiguste ja vabaduste kahjustamise ohu.<sup>155</sup> Samuti on oluline, et kõik põhiõiguste teostamise seisukohalt olulised otsused teeks seadusandja. Selliseid otsuseid ei saa delegeerida näiteks kohalikele omavalitsustele.<sup>156</sup> Samal ajal on Riigikohus tunnustanud kohaliku omavalitsuse õigust pöörduda kaebusega halduskohtusse näiteks Keskkonnaministeeriumi otsuse tühistamiseks, kuna keskkonnaasjas tehtud otsus võis oluliselt mõjutada omavalitsusüksuse otsustamist kohaliku elu küsimuste üle, mis on viimase pädevuses.<sup>157</sup> Ka Riigikogu ei või ületada enda kui seadusandlikku ülesannet täitva organi kompetentsi ega asuda seadusi ise ellu viima või kohut mõistma<sup>158</sup>, samuti mitte sekkuda armuandmise otsustamisse, mida teeb traditsiooniliselt suverään (riigipea)<sup>159</sup>. Kohus omakorda ei tohi võimude lahususe põhimõtet arvestades haldusorgani asemel poolte huve kaaluda, vaid tal tuleb üksnes kontrollida kaalumise õiguspärasust.<sup>160</sup>

Põhiseaduse XII peatükis nimetatud õiguskantsler on sõltumatu põhiseaduslik institutsioon, kellel on oma ülesannete põhjal kõigi kolme eelnimetatud võimuharu tunnuseid: seadusandjaga seob teda kontrollifunktsioon, valitsusega ühendab järelevalve haldustegevuse üle, kohtuvõimuga sarnaneb õiguskantsler sõltumatuse poolest. Siiski jääb ta klassikalisest võimude lahususe süsteemist väljapoole.<sup>161</sup>

## 2.2. Riigikogu kui seadusandja põhiõiguste tagajana

Parlamentidel on inimõiguste kaitsel väga suur roll, kuna seadusandliku võimu organina peavad nad tagama seaduste vastavuse riigi konstitutsioonile ja rahvusvahelisele inimõiguste kaitses standardile. Õiguskirjanduses on leitud, et nende ülesannete paremaks täitmiseks peaks parlamendis olema eraldi inimõiguste järelevalvega tegelev komitee (*parliamentary oversight mechanism for human rights*), kellel peaks olema õiguslik alus uurida avalikult ja läbipaistvalt teadaolevaid või võimalikke inimõigustega seotud puudujääke. Komitee peaks võtma arvesse eri huvirühmade teavet ja tegema ettepanekuid inimõiguste olukorra muutmiseks või edendamiseks. Komitee töö on tõhus vaid siis, kui ei lähtuta parteipõhistest kaalutlustest; kui tal on õigus saata eelnõu parlamenti tagasi selle ümbersõnastamiseks; kui ta ei sõltu täitevvõimust ja kui tema aruandeid võetakse parlamentaarses arutelus tõsiselt.<sup>162</sup> Üleskutseid

<sup>155</sup> RKPSJK, 5-19-38/15, 19.12.2019, p 89; RKPSJK, 3-4-1-3-96, 20.12.1996, I, viidatud: EIK (täiskogu), 8691/79, *Malone vs. Ühendkuningriik*, 02.08.1984, p 68.

<sup>156</sup> RKPK, 3-3-1-41-06, 03.12.2007, p 21.

<sup>157</sup> RKHK, 3-3-1-86-06, 28.02.2007, p 16.

<sup>158</sup> Põhiseaduse 4. peatükk „Riigikogu“. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne [1998]. – <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-phiseaduse-> (18.11.2021).

<sup>159</sup> RKPSJK, 3-4-1-3-98, 14.4.1998, I.

<sup>160</sup> RKHK, 3-17-1329/36, 09.12.2019, p 19; RKHK, 3-18-529/137, 19.05.2020, p 34.

<sup>161</sup> Ernits, M. Õiguskantsler. – *Juridica* 2003/1, lk 14–17.

<sup>162</sup> Roberts Lyer, K., Webb, P. *Effective Parliamentary Oversight*. – Saul, M., Follesdal, A., Ulfstein, G. (toim). *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments Europe and Beyond*. Cambridge University Press 2017, lk 49–50.

korraldada parlamendis inimõiguste kaitse paremini on teinud nii ÜRO Inimõiguste Nõukogu<sup>163</sup> kui ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee<sup>164</sup>.

Eestis kuulub seadusandlik võim parlamendile ehk Riigikogule (põhiseaduse § 59, § 65 p 1), kes peab tagama, et vastuvõetavad seadused on kooskõlas põhiseadusega (§ 102). Kuigi Riigikogus on põhiseaduskomisjon, kes arutab põhiõiguste kaitse üldisi küsimusi ning menetleb põhiseaduslikke institutsioone käsitlevaid eelnõusid<sup>165</sup>, siis oma valdkonna eelnõude vastavuse põhiseadusele peavad tagama kõik komisjonid. Praegu on Riigikogus 11 alalist komisjoni, millest igaüks töötab läbi mingi kindla riigielu valdkonna seaduseelnõud.<sup>166</sup> Seega ei ole Riigikogus sellist laia pädevusega valdkonnaülest inimõiguste järelevalve komiteed, nagu on rahvusvaheliselt soovitatud. Ka ei ole põhiseaduskomisjonil võimalust takistada Riigikogus selliste eelnõude vastuvõtmist, mille kooskõla põhiseadusega on kaheldav.

Kooskõla põhiseadusega eeldab nii sisulist kokkusobivust kui ka põhiseaduslike menetlusnormide järgimist.<sup>167</sup> Seadused jagunevad konstitutsioonilisteks, mis nõuavad vastuvõtmiseks Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamust, ja lihtseadusteks, mille vastuvõtmiseks piisab häälteenamusest. Konstitutsiooniliste seaduste valdkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane.<sup>168</sup> Õigusakti sisuline vastuolu põhiseaduse mõne sättega tähendab sõltuvalt tõlgendusest seda, et rikutakse kas põhiseaduse § 102<sup>169</sup> või § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud kohustust teostada riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel<sup>170 171</sup>.

Kuna põhiõiguste teostumist ja põhiseaduse üldpõhimõtete elluviimist on kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim<sup>172</sup>, peab Riigikogu kehtestama normid, mis tagavad piisava tõenäosusega ja küllaldasel määral põhiõiguste teostumise ning kaitse.<sup>173</sup> Põhiõiguste ja vabaduste piiranguid saab kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga ja intensiivse riive puhul Riigikohus sätte laiendavat tõlgendust ei aktsepteeri, vaid nõuab sekkumisõiguse sõnaselget sätestamist seaduses.<sup>174</sup>

Kõik eelnõusid menetlevad asutused – eelnõu liigub üldjuhul ministeeriumidest valitsusse ja sealt Riigikokku – peavad seadusloomes lähtuma Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast.<sup>175</sup> Selle § 3 kohaselt peab seaduseelnõu olema kooskõlas põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti

<sup>163</sup> UNHRC, Resolution 22/15 of 10 April 2013 on the Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and Its Universal Periodic Review; Resolution 26/29 of 23 July 2014 on the Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and Its Universal Periodic Review.

<sup>164</sup> PACE, Resolution 1823(2011) of 23 June 2011. National parliaments: guarantors of human rights in Europe. – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=EN> (19.11.2021).

<sup>165</sup> Riigikogu komisjonid. – <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/> (19.11.2021).

<sup>166</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) §-d 18–21. – RT I, 02.06.2020, 9.

<sup>167</sup> Jäätma, J., Kolk, T., Liventaal, J., Runthal, T. Paragrahv 102. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 1. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3579> (18.11.2021).

<sup>168</sup> RKPSJK, 3-4-1-1-98, 05.02.1998, p IV.

<sup>169</sup> RKPSJK, 3-4-1-2-98, 23.03.1998; RKPSJK, 3-4-1-6-98, 30.09.1998.

<sup>170</sup> RKPSJK, 3-4-1-2-98, 23.03.1998, p 4; 3-4-1-1-10, RKPSJK, 08.06.2010, p 55.

<sup>171</sup> Jäätma, J., Kolk, T., Liventaal, J., Runthal, T. Paragrahv 102. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 5. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3579> (18.11.2021).

<sup>172</sup> RKPSJK, 5-18-7/8, 09.12.2019, p 121.

<sup>173</sup> RKPSJK, 5-19-38/15, 19.12.2019, p 99; RKÜK, 3-3-1-85-09, 22.03.2011, p 75; 3-4-1-42-13, RKPSJK, 20.03.2014, p 43.

<sup>174</sup> RKHK, 3-19-549, 18.05.2021, p 20; RKÜK, 3-4-1-8-09, 16.03.2010, p 160; RKÜK, 3-3-1-41-06, 03.12.2007, p 22.

<sup>175</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.

Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega ning § 43 punkti 5 järgi peab eelnõu seletuskiri sisaldama asjaomast analüüsi. Eeskirja § 5 järgi peavad eelnõusse kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida eelnõu avalikes huvides taotleb. See tähendab, et seadusandja peab valima piirangu, mis tagab tema soovitud seadusliku eesmärgi saavutamise, kuid riivab põhiõigusi vähimal määral<sup>176</sup> (vt ka alapunkt 1.3).

Kui Riigikogusse jõudnud eelnõu eelnimetatud nõuetele ei vasta, peaks Riigikogu seaduseelnõu lugemiste käigus, muu hulgas konkreetse Riigikogu komisjonis, seda parandama<sup>177</sup>, kuna põhiõiguse rikkumise ärahoidmine on kõige tõenäolisem just siis, kui sellele on hoolikalt mõeldud juba seadusloomes.<sup>178</sup> Kui seda tehtud ei ole, on võimalik alustada põhiseaduslikkuse järelevalvet ja piirangu proportsionaalsust saavad hinnata kohtud (vt alapunkt 2.5). Kohtumenetluses saab hinnata ka seda, kas põhiseadusega on kooskõlas see, kui seadusandja jätab mingi õigusnormi kehtestamata. Seejuures tuleb arvestada, et seadusandjal on suur mänguruum otsustamiseks, kuidas põhiseaduslikult nõutud tasemeni jõuda.<sup>179</sup>

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga tõi kaasa Riigikogu seadusandliku pädevuse osalise delegerimise EL-i institutsioonidele. See tähendab, et Eestis teostatakse põhiseaduse § 3 lõike 1 tähenduses riigivõimu ka EL-i õiguse alusel<sup>180</sup> ning suur osa Eesti seadustest on tingitud vajadusest võtta üle EL-i õigusest tulenevad nõuded.<sup>181</sup> Kui liikmesriik ei ole seda teinud, algatab Euroopa Komisjon riigi suhtes rikkumismenetluse ja kui ühisele seisukohale ei jõuta, võib komisjon esitada hagi liikmesriigi vastu Euroopa Liidu Kohtusse (ELK). Kui kohus tuvastab, et liikmesriik on EL-i õigust rikkunud, peab viimane rikkumise kõrvaldama.<sup>182</sup> Eesti on näiteks pidanud pärast ELK otsust rikkumise kohta muutma tulumaksuseadust.<sup>183</sup> Tavaliselt jõutakse kokkuleppele siiski ilma Euroopa Liidu Kohtusse pöördumise vajaduseta.<sup>184</sup>

Seaduseelnõu koostamisel tuleb analüüsida selle kooskõla ka rahvusvaheliste inimõiguslepingutega. Kuna inimõiguste konventsiooni tõlgendamise ainupädevus on Euroopa Inimõiguste Kohtul, tuleb lisaks võtta arvesse sealset kohtupraktikat, nagu on oma soovitusel rõhutanud Euroopa Nõukogu ministrite komitee<sup>185</sup>, aga ka Euroopa Nõukogusse

<sup>176</sup> Karmo, H., Kask, O. Paragrahv 11. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 33. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3482> (18.11.2021).

<sup>177</sup> Seaduse vastuvõtmiseks on Riigikogus kolm lugemist. Lugemiste vahel töötab seaduseelnõuga juhtivkomisjon. Vt Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RT I, 02.06.2020, 9); Riigikogu koduleht: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ulesanded-ja-tookorraldus/mida-riigikogu-teeb/seadusloome/> (19.11.2021).

<sup>178</sup> Lust-Vedder, L. Paragrahv 14. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 17. – [https://pohiseadus.ee/sisu/3485/paragrahv\\_14](https://pohiseadus.ee/sisu/3485/paragrahv_14) (18.11.2021).

<sup>179</sup> RKPSJK, 5-17-42, 10.04.2018, p 36. Kooseluseaduse rakendamise andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll.

<sup>180</sup> RKÜK, 3-4-1-33-09, 01.07.2010, p 39.

<sup>181</sup> Karmo, H., Kask, O. II peatükk. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3478> (18.11.2021).

<sup>182</sup> Euroopa Komisjoni veebileht. – [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_et](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_et) (19.11.2021).

<sup>183</sup> EK, C-39/10, Euroopa Komisjon vs. Eesti Vabariik, 12.05.2012. Asi puudutas teatud rühma kuuluvate mitteresidentide tulumaksuvabastust.

<sup>184</sup> Nt Euroopa Komisjoni rikkumismenetlus nr 2010/2044, kus Eesti tunnistas vastuolu direktiivi 1999/70/EÜ nõuetega ning võttis vastu vajalikud seadusemuudatused, millega sätestati akadeemilise personali ja loominguliste töötajate puhul tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirang.

<sup>185</sup> 12.05.2004. aasta EN ministrite komitee soovitus nr Rec(2004)5 osalisriikidele eelnõude, kehtivate õigusaktide ja halduspraktika Euroopa inimõiguste konventsiooniga kehtestatud standarditele vastavuse

kuuluvad 47 riiki erinevates EIÕK tuleviku teemalistes deklaratsioonides. Viimastes on läbivalt rõhutatud riikide subsidiaarsuskohustust, mis seisneb selles, et riigid peavad ise rikkumisi ennetama ja heastama.<sup>186</sup> Selleks on riike kutsutud üles tagama „parlamentide asjakohase kaasamise, et poliitikad ja õigusaktid vastaksid täielikult konventsioonile, sealhulgas kontrollides süstemaatiliselt ja menetluse varajases staadiumis õigusaktide eelnõude ja halduspraktika vastavust inimõiguste kohtu praktikale“<sup>187</sup>.

Lisaks üldisele kohustusele järgida inimõiguste konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat on viimase otsused EIÕK artikli 46 lõike 1 kohaselt täitmiseks kohustuslikud riigile, kelle suhtes need on tehtud. Õiguskirjanduses on isegi väidetud, et praeguses Euroopas on rahvusvahelised inimõiguste kohtud, eriti Euroopa Inimõiguste Kohus, üks võimude lahususe osa, kuna nende otsustel on suur kaal riigivõimu tegevuses ka põhiseaduslike küsimuste lahendamisel.<sup>188</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmist kontrollib EIÕK artikli 46 lõike 2 alusel Euroopa Nõukogu ministrite komitee. Ka mitu Eesti seadusemuudatust on Eesti suhtes leitud rikkumise otsesed järeloomid. Näiteks on pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust asjas *Tolmachev vs. Eesti*<sup>189</sup> täiendatud väärteomenetluse seadustikku<sup>190</sup> (VTMS). Vangistusseadust<sup>191</sup> (VangS) muudeti pärast kohtu otsust asjas *Kalda vs. Eesti*.<sup>192</sup> Lisaks peaks seadusandja õigusaktide menetlemisel ja vastuvõtmisel järgima muid rahvusvaheliste kehandite, sealhulgas inimõiguslaste konventsioonide aruannete kaitsmisel antud soovitusi. See ei ole vajalik üksnes selleks, et vältida Eestile etteheidete esitamist rahvusvahelisel tasandil, vaid eesmärk peaks olema põhiõiguste parem kaitse Eestis.

Riigikogul on ka põhiseaduse muutmise algatamise õigus (põhiseaduse § 161, § 163 p 2, 3). Peale Riigikogu on see õigus veel vaid Vabariigi Presidendil. Asjaomane menetlus on tehtud suhteliselt keeruliseks. Põhiõiguste vaatenurgast on see oluline tagamaks, et pelgalt poliitilise populaarsuse saavutamise eesmärgil ei oleks lihtne muuta põhiseadust viisil, mis läheb vastuollu näiteks rahvusvahelise inimõiguste kaitse standardiga ja Eesti võetud kohustustega. Nii on raskendatud ka vähemuste õiguste populistlik piiramine põhiseaduse muutmise kaudu.

Põhiseaduse § 161 lõike 1 kohaselt peab muutmissetpaneku tegema vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust ning § 165 lõike 2 järgi saab Riigikogu põhiseadust muuta vaid juhul, kui see saab kahe järjestikuse koosseisu enamuse toetuse. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu on võimalik käsitleda ka kiireloomulisena, kuid selline otsus tuleb võtta vastu Riigikogu neljaviidendikulise häälteenamusega (§ 166). Riigikogu pädevuses on põhiseaduse muutmise panemine rahvahääletusele (§ 164), kuid sel juhul peab Riigikogu arvestama, et kui selline seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised (§ 105 lg 4).

---

kontrollimise kohta. – [https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/MK\\_soovitus\\_\(2004\)5.pdf](https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/MK_soovitus_(2004)5.pdf) (19.11.2021).

<sup>186</sup> Interlakeni, Izmiri, Brighton, Brüsseli ja Kopenhaageni deklaratsioonid eesti ja inglise keeles. – <https://vm.ee/et/taxonomy/term/229> (19.11.2021).

<sup>187</sup> *Ibid.* 2018. a Kopenhaageni deklaratsiooni p 16 alapunkt b; 2012. a Brightoni deklaratsiooni p 9 alapunkti c jaotis ii.

<sup>188</sup> Saul, M. Conclusion: How does, Could and Should the International Human Rights Judiciary Interact with National Parliaments. – Saul, M., Follesdal, A., Ulfstein, G. (toim). *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments Europe and Beyond*. Cambridge University Press 2017, lk 354.

<sup>189</sup> EIK, 73748/13, *Tolmachev vs. Eesti*, 09.07.2017. VTMS § 126 lg-ga 2<sup>1</sup> anti kaitsjale võimalus taotleda kaebuse arutamist ilma kaebuse esitanud isiku osavõtuta ja sätestati, et taotluse rahuldamata jätmisel lükkab kohus kaebuse arutamise ühel korral edasi.

<sup>190</sup> Väärteomenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2021, 19.

<sup>191</sup> Vangistusseadus. – RT I, 08.07.2021, 15.

<sup>192</sup> EIK, 17429/10, *Kalda vs. Eesti*, 19.01.2016. VangS § 31<sup>1</sup> muutmisega anti kinnipeetavatele suurem juurdepääs internetile.

Viiest põhiseaduse muutmise korrast on siinse inimõiguste raamatu seisukohalt olulisemad need, mis võimaldasid Eestil liituda EL-iga<sup>193</sup>, aga mainimist väärib ka muudatus, millega laiendati teatud inimrühma põhiõigusi kohaliku omavalitsuse valimistel valimisea langetamise kaudu<sup>194</sup>. Kuigi arutelu põhiseaduse põhjalikuma muutmise vajalikkuse üle on ühiskonnas pidevalt üles kerkinud ning 1998. aastal<sup>195</sup> ja 2018. aastal<sup>196</sup> on valminud põhjalikumad analüüsid koos konkreetsete ettepanekutega, ei ole seni põhiseaduse laiaulatuslikku ülevaatamist ette võetud. Põhiseadust tuleks muuta vaid juhul, kui selle tõlgenduste kaudu ei ole enam võimalik demokraatlikus ühiskonnas toimuva arenguga kaasas käia.

Võimalus, kuidas valija saab suhelda Riigikoguga ja mõjutada seadusandlust, on kollektiivsete pöördumiste esitamine Riigikogule. Kuigi Riigikogu liikmed üksikisikute pöördumistele vastama ei pea<sup>197</sup>, nähakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusega<sup>198</sup> (MSVS) ette õigus esitada kollektiivne pöördumine Riigikogu juhatusele. Sellega on võimalik teha ettepanek, kuidas kehtivat õigusnormi muuta või ühiskonnaelu paremini korraldada (§ 7<sup>1</sup> lg 2). Kollektiivse pöördumise esitamiseks on vaja vähemalt 1000 toetusallkirja (§ 7<sup>1</sup> lg 1). Pöördumist arutab ja sellele annab vastuse asjaomane Riigikogu komisjon.<sup>199</sup> Näiteks esitati 2014. aastal 1180 allkirjaga taotlus karusloomakasvanduste keelustamiseks Eestis.<sup>200</sup> Kui varasemad algatused Riigikogus läbi ei läinud, siis 2021. aasta juunis võeti keeld vastu.<sup>201</sup>

### 2.3. Täidesaatev võim põhiõiguste tagajana

Võimude lahususe kolmikjaotuses on teiseks riigivõimuharuks täidesaatev võim. Eestis kuulub see põhiseaduse § 86 järgi Vabariigi Valitsusele, kuid sellesse võimuharusse kuulub ka president, kuigi ta on eraldi põhiseaduslik institutsioon oma spetsiifiliste tasakaalustavate ülesannetega.<sup>202</sup> Täidesaateva võimu roll, pädevus ja ülesanded sõltuvad suuresti sellest, kas tegemist on presidentaalse või parlamentaarse süsteemiga. Eesti on parlamentaarne vabariik ning täitevvõimu pädevust muu hulgas põhiõiguste tagajana on kõige parem selgitada Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja täitevvõimu asutuste konkreetsete volituste käsitlemise kaudu.

<sup>193</sup> RT I 2003, 64, 429. Esimene ja seni ainus kord, kui PS-i muutmise otsustati rahvahääletusel.

<sup>194</sup> RT I, 15.05.2015, 1. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääletaja vanust langetati 18 eluaastalt 16 eluaastale.

<sup>195</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, 1998. – <https://www.just.ee/cra-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iii-osa-muudatusett> (19.11.2021).

<sup>196</sup> Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, 2018. – [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse\\_asjatundjate\\_kogu\\_tegevusaruanne\\_2018.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_2018.pdf) (18.11.2021).

<sup>197</sup> Vrd TlnRnK, 3-19-2159/20, 09.04.2020, p 13.

<sup>198</sup> Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. – RT I, 25.10.2016, 16.

<sup>199</sup> Rahvaalgatuse voldik. – [https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2016/09/Rahvaalgatuse-voldik\\_EST.pdf](https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2016/09/Rahvaalgatuse-voldik_EST.pdf) (18.11.2021).

<sup>200</sup> Kollektiivne pöördumine, 21.11.2014. – <https://loomus.ee/kollektiivne-poordumine-karusloomakasvanduste-keelustamine-estis/> (19.11.2021).

<sup>201</sup> Otsus tuli: Eesti keelustab karusloomafarmid. – Rohegeenius, 02.06.2021. – <https://rohe.geenius.ee/rubriik/looduskaitse/otsus-tuli-eesti-keelustab-karusloomafarmid/> (19.11.2021).

<sup>202</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 230–231. Vt ka Schneider, H. Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica 1999/9, lk 414–424.

## Eesti Vabariigi President

Riigikogus vastuvõetud seadus saadetakse väljakuulutamiseks Vabariigi Presidendile (põhiseaduse § 78 p 6), kes võib jätta selle välja kuulutamata ja saata koos motiveeritud otsusega neljateistkümne päeva jooksul Riigikogule uueks otsustamiseks (§ 107). Põhiõiguste kaitsel on presidendi suurim õiguslik roll jätta välja kuulutamata seadused, mis võivad olla vastuolus põhiseadusega. President saab kasutada ka poliitilise veto õigust, ent kui Riigikogu võtab sellise seaduse muutmata kujul uuesti vastu ja president pöördub seejärel Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, ei ole tal eriti suuri šansse. Riigikohus teeb järelevalvet seaduse põhiseaduslikkuse, mitte poliitiliste valikute üle. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, peab president seaduse välja kuulutama (§ 107).

Riigikohtu vastused presidentide taotlustele on olnud erinevad. Näiteks jäeti rahuldamata Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada põhiseadusevastaseks kohustusliku kogumispensioni reformi aluseks olev seadus. Riigikohus nõustus, et kuigi põhiseadusest tuleneb õigus saada riigilt vanaduses abi, ei sätestata seal vanadusabi andmise viisi ega konkreetset suurust, vaid jäetakse need seadusandja otsustada. Kohus on õigustatud sekkuma üksnes juhul, kui põhiseaduses nõutav vanadusabi tase pole ilmselgelt tagatud või seadusega halvendatakse meelevaldselt abi ulatust ja tingimusi.<sup>203</sup> Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada kaitseväge korralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusevastaseks aga rahuldati, kuna seaduses ei nähtud ette tõhusat kontrolli selle üle, et inimest ei jäetaks teavitamata, kui Kaitseväge on teda varjatult jälginud.<sup>204</sup>

Presidendil on õigus vabastada süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendada karistust (põhiseaduse § 78 p 19). Samuti kuulutab president välja sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra (§ 78 p-d 17–18), mis omakorda võib tähendada põhiõiguste ja vabaduste kasutamise lisapiiranguid.

Lisaks Riigikogule on ka presidendil põhiseaduse muutmise algatamise õigus (§ 78 p 8). Seda õigust kasutas president Lennart Meri 2001. aasta sügisel. Kui tema esitatud eelnõu oleks vastu võetud, oleks meil praegu presidendi otsevalimised ning Riigikohtust eraldiseisev Põhiseaduse Kohus.<sup>205</sup> Mõlemad ideed on ühiskonnas või vähemalt õigusteadlaste seas korduvalt arutelu all olnud.<sup>206</sup> Arvestades, et Eesti on parlamentaarne riik, kus presidendil on oluline, kuid pigem esindusroll, võiks otsevalimine tekitada väärarusaama presidendi tegelikust võimuulatusest.

## Vabariigi Valitsus ja täitevvõimu asutused

Põhiõiguste kaitse seisukohalt on valitsusel peale kohustuse korraldada põhiseadusega kooskõlas seaduste täitmist ka olulised ülesanded esitada Riigikogule seaduseelnõusid ja välislepinguid (põhiseaduse § 87 p 4). Seadusloome saabki üldjuhul alguse täitevvõimu tegevusest. Seaduseelnõusid valmistavad ette ministriumid oma haldusala ülesannete alusel.

<sup>203</sup> RKÜK, 5-20-3, 20.10.2020.

<sup>204</sup> RKPSJK, 5-19-38, 19.12.2019.

<sup>205</sup> Ideon, A. President Meri algatab presidendi otsevalimise. – Postimees, 08.10.2001.

<sup>206</sup> Põhiseaduskohtu kohta vt nt: Muudatusettepanekud ja kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne [1998], lk 33–34. – <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iii-osa-muudatusett> (19.11.2021); Maruste, R. Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves. – *Juridica* 2020/6, lk 465–473.



Ministeeriumides kooskõlastusringi läbinud eelnõu saadetakse valitsusse ja kui valitsus eelnõu toetab, edastatakse see Riigikogule. Ministeeriumiametnikele on juhiseks hea õigusloome ja normitehnika eeskiri<sup>207</sup>, mille kohaselt tuleb tagada, et eelnõu vastaks põhiseadusele, EL-i õigusele ja rahvusvahelisele õigusele (vt ka alapunkt 2.2).

Eeskirja § 1 kohaselt tuleb üldjuhul koostada kõigepealt eelnõu väljatöötamiskavatsus, kus tuleb selgitada, milline valdkord reguleerimist või probleem lahendamist vajab ja millised on võimalikud tulemused. Väga oluline on kooskõlastada väljatöötamiskavatsus ja hiljem seaduseelnõu teiste ministeeriumide ja muude asjassepuutuvate asutustega, samuti kaasata huvirühmi ja pidada avalikku konsultatsiooni (eeskirja § 50). Koostöö ja kaasamine, mõju hindamine ja kooskõlastamine on täpsemini reguleeritud Vabariigi Valitsuse reglemendis.<sup>208</sup> Lisaks on välja töötatud kaasamise hea tava, mida tuleks järgida erinevate laiema mõjuga poliitikaalgatuste väljatöötamisel.<sup>209</sup> Kuigi teoorias on seaduste väljatöötamine laiapõhjaline tegevus ning ideaalis on avalikkusel ja huvirühmadel võimalik sõna kaasa öelda, ei tähenda see, et seda lõppastmes arvestatakse. Huvirühmade seisukohtade arvessevõtmine on eriti keeruline olukorras, kus asjaosalistel on risti vastukäivad soovid. Üks selline näide on metsamajandamise küsimuses erametsaomanike ja keskkonnakaitsjate soovide ja seisukohtade ühitamine.

Lisaks seaduseelnõude väljatöötamisele on Vabariigi Valitsusel ja ministritel eraldi õigus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi (põhiseaduse § 87 p 6). Et valitsus saaks oma määrusandlusõigust teostada, peab seadus esmalt sisaldama sellekohast volitust. Volitusnormis tuleb täpsustada akti andmiseks pädev haldusorgan ning volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.<sup>210</sup> Kuigi põhiseadus ei välista, et seadusandja annab osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule, keelab üldine seadusereservatsiooni põhimõte delegeerida täitevvõimule seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.<sup>211</sup> Näiteks võib täitevvõim seadusega kehtestatud piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada lisapiiranguid.<sup>212</sup>

Alama astme õigusaktides seaduse alusel sätestatud põhiõiguste ja vabaduste piirangud peavad peale põhiseaduse olema kooskõlas ka inimõiguste konventsiooniga. Euroopa Inimõiguste Kohtu rikkumist tuvastava otsuse järel on olnud vaja muuta ka selliseid õigusakte. Näiteks muudeti pärast otsust asjas *Tunis vs. Eesti*<sup>213</sup> „Vangla sisekorraeeskirja“ § 6, kus on sätestatud kinnipeetavale tagatav minimaalne põrandapinna suurus.<sup>214</sup> Kui Euroopa Inimõiguste Kohus tegi otsuse asjas *Jeret vs. Eesti*<sup>215</sup>, muudeti justiitsministri määrust „Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord“<sup>216</sup>. Põhiseadusega või EIÕK-ga võib vastuolus olla ka täitevvõimu asutuste praktika või tava, mille kooskõlla viimiseks ei pruugi olla vaja muuta õigusakte, küll aga asutusesisest korda.

Valitsuse pädevuses on ka välislepingute sõlmimine ja nende esitamine Riigikogule ratifitseerimiseks (põhiseaduse § 87 p 4). Ratifitseeritavate välislepingute loetelu on toodud

<sup>207</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>208</sup> Vabariigi Valitsuse reglement. – RT I, 12.06.2019, 3.

<sup>209</sup> Kaasamise hea tava. – <https://riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava> (19.11.2021).

<sup>210</sup> RKPSJK, 3-4-1-3-96, III, 20.12.1996.

<sup>211</sup> RKPSJK, 3-4-1-14-09, 20.10.2009, p 32; RKPSJK, III-4/1-2/94, 12.01.1994.

<sup>212</sup> RKPSJK, 3-4-1-10-02, 24.02.2002, p 24.

<sup>213</sup> EIK, 429/12, *Tunis vs. Eesti*, 19.12.2013.

<sup>214</sup> Vangla sisekorraeeskirja. – RT I, 23.03.2021, 11.

<sup>215</sup> EIK, 42110/17, *Jeret vs. Eesti*, 09.06.2020. Määruse § 15 lg-sse 2 lisati, et edasilükkamatu erakorralise saateülesande korral arvestatakse ka saadetava tervises seisundiga.

<sup>216</sup> Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord. – RT I, 23.03.2021, 14.

põhiseaduse §-s 121 ja välissuhtlemisseaduse<sup>217</sup> (VäSS) §-s 20. Välislepinguid, mida Riigikogus ei ratifitseerita, sõlmib Vabariigi Valitsus (VäSS § 8 lg 1 p 7). Välislepingu sõlmimise algatamise õigus ja ettevalmistamise juhtimise pädevus on Välisministeeriumil (§ 12 lg 1, § 13 lg 1). Kuna põhiseaduse § 123 kohaselt ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega, tuleb nende sõlmimise ettevalmistamisel veenduda, et need on põhiseadusega kooskõlas. Välislepingute menetlemisel tuleb lähtuda hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast ning Vabariigi Valitsuse reglemendist, samuti välislepingute riigisisese menetlemise juhendist<sup>218</sup>. Kui siiski on sõlmitud välisleping, mille Riigikohus tunnustab hiljem põhiseadusega vastuolus olevaks, tuleb sellisest lepingust taganeda, see denonsseerida või algatada selle muutmise menetlus (VäSS § 24 lg 1).

Kuigi jõustumata välislepingu vastavust põhiseadusele ei saa individuaalkaebusega vaidlustada<sup>219</sup>, on eelkõige õiguskantsleril õigus algatada sellise lepingu põhiseaduslikkuse järelevalve (PSJKS § 6 lg 1 p 4).<sup>220</sup> Kui aga Eesti seadused on vastuolus Riigikogus ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid (põhiseaduse § 123 lg 2). Sellisel juhul peab valitsus, vastav ministeerium või Riigikantsleile algatama õigusakti viimise välislepinguga vastavusse (VäSS § 24 lg 2).

Lisaks on valitsuse pädevuses põhiseaduse § 87 punkti 8 kohaselt kuulutada loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks riigis või selle osas välja eriolukord. Eriolukorda reguleeritakse hädaolukorra seadusega<sup>221</sup> (HOS), mis võimaldab eriolukorra väljakuulutamisel koondada kogu sündmuse ohjamise ühtse juhtimise alla ning annab alused erimeetmete kasutamiseks ja õiguste piiramiseks. Eestis on Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kuulutatud seni ühel korral, Covid-19 põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 pandeemia ajal 12. märtsist 17. maini 2020.<sup>222</sup> Siis määrati eriolukorra juhiks peaminister, kelle korraldustega suleti meelelahutusasutused ja kaubanduskeskused, koolid viidi üle e-õppele, piirati liikumist saartele; keelati hooldekodude ja mitme muu asutuse külastamine; kehtestati 2 + 2 reegel distantsi hoidmiseks ja palju muud.<sup>223</sup>

Ka häda- ja eriolukorras on isikutel põhiseaduse §-s 15 sätestatud õigus pöörduda kohtusse. Kui täitevvõimu võetud meetmed ei ole seaduslikud, eesmärgipärased ega proportsionaalsed, on kohtutel võimalik tuvastada õigusvastasus või vastuolu põhiseadusega.<sup>224</sup> Juhul, kui pärast Eesti kohtutes menetluse läbimist soovitakse pöörduda Euroopa Inimõiguste Kohtusse, tuleb silmas pidada, et seda saab teha vaid enda õiguste kaitseks. Üldistes huvides populaarkaebuse esitamist Euroopa Inimõiguste Kohus ei aktsepteeri.<sup>225</sup>

Kuna võimude lahusus ei ole absoluutne, võib täidesaatva riigivõimu teostamine hõlmata piiratud ulatuses ka õigusemõistmist. Nii on vääртеoasjades kohtuväliseks menettejaks

<sup>217</sup> Välissuhtlemisseadus. – RT I, 08.07.2020, 6.

<sup>218</sup> Välislepingute riigisisese menetlemise juhend. Välisministeerium. – [https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#IV\\_valislepingu\\_solmimine](https://vm.ee/et/valislepingute-riigisisese-menetlemise-juhend#IV_valislepingu_solmimine) (19.11.2021).

<sup>219</sup> RKPSJK, 3-4-1-6-04, 24.02.2004.

<sup>220</sup> RKÜK, 3-4-1-6-12, 12.07.2012.

<sup>221</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I, 17.05.2020, 3.

<sup>222</sup> Eriolukorra väljakuulutamine Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1; RT III, 17.05.2020, 1.

<sup>223</sup> Eriolukorraaegsed õigusaktid: <https://pilv.riigikantslei.ee/index.php/s/SX8mdLSFLLiqnGL> (19.11.2021).

<sup>224</sup> RKPSJK, 22.12.2020, 5-20-6. Riigikohus tunnistas põhiseadusevastaseks ja kehtetuks kultuuriministri määruses sätestatud ebarealistliku tähtaja, mis ei võimaldanud ühel teatril saada koroonaviiruse puhangu ajal kriisiabi.

<sup>225</sup> EIK, 18108/20, Le Mailloux vs. Prantsusmaa, 03.12.2020. Covid-19 pandeemia ajal võetud või võtmata jäetud meetmete hindamine.

täidesaatva riigivõimu volitustega asutus, valla- või linnavalitsus<sup>226</sup> (VTMS § 9). Kui kohtuvälise menetleja otsusega ei olda rahul, on võimalik pöörduda kohtusse.

Lisaks võib seadusandja olla näinud kohtusse pöördumise tingimusena ette kohtueelse menetluse läbimise kohustuse mõnes täitevvõimu asutuses (nt KrMS § 228 lg 1<sup>227</sup>; VangS § 1<sup>1</sup> lg-d 5 ja 8<sup>228</sup>). Sellisel juhul ei ole tegemist õigusemõistmisega, vaid haldusülesande täitmisega. Põhiseadus ei keela kohustusliku kohtueelse menetluse kehtestamist, kui selline menetlus ei kesta ülemäära kaua ja vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud<sup>229</sup>, kuid keelatud on välistada kohtu pädevus selliselt, et mingite kohtuasjade puhul asuks neid halduskohtu asemel lahendama haldusorgan.<sup>230</sup> Samuti ei või kohtueelne menetlus olla niivõrd formaalne, et takistab realselt kohtusse pöördumist.<sup>231</sup> Lisaks kohustuslikule kohtueelsele menetlusele on haldusmenetluses võimalik otsustada, kas pöörduda vaidega haldusorgani poole või otse kohtusse, kui haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud isiku õigusi või piiratud tema vabadusi (HMS § 71 lg 1, § 87 lg 1<sup>232</sup>). Kohtueelne menetlus on kiirem ja odavam, kuid isikule jääb alati võimalus pöörduda kohtusse ka pärast vaidemenetlust.

Kui isik soovib selgitusi või põhjendusi avaliku võimu tegevuse kohta, saab ta põhiseaduse § 46 kohaselt pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole. Täpsem kord nähakse ette märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusega<sup>233</sup> (MSVS). Selle § 3 järgi peab asjaomane asutus andma tasuta selgitusi enda väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. Kuigi asutustel on vastamisel avar otsustusruum<sup>234</sup>, jääb põhiõigus sisulise kaitseta, kui vastusest ei nähtu, et pöördumist on tegelikult hinnatud ja selle arvestamata jätmist põhjendatud. Vastuse saamise õigust ei rikuta aga siis, kui küsimustele ei ole vastatud viisil, nagu seda soovib pöördumise esitaja<sup>235 236</sup>.

Lisaks on Eesti kodanikul (ja üldjuhul ka muu riigi kodakondsusega või ka kodakondsuseta isikul) õigus nõuda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt teavet nende tegevuse kohta ning tutvuda seaduses sätestatud korras tema kohta neis asutustes hoitavate andmetega (põhiseaduse § 44 lg-d 2–3). Neid õigusi võib seaduses loetletud alustel piirata. Täpsemalt reguleeritakse teabe nõudmist AvTS-iga<sup>237</sup>.

## 2.4. Kohus põhiõiguste tagajana

Võimude lahususe kolmikjaotuse kolmas haru on kohtuvõim. Kohtud on peamised asutused, kes peavad tagama seaduste järgimise ja inimestevaheliste vaidluste rahumeelse lahendamise. Kohtud aitavad riigil täita ülesannet luua ja säilitada sisemist rahu ja turvatunnet.<sup>238</sup> Viimastel aastakümnetel on kohtu roll märkimisväärselt kasvanud, kuna sinna jõuab aina enam vaidlusi.

<sup>226</sup> Väärteomenetluse seadustik. – RT I 08.07.2021, 19.

<sup>227</sup> Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2021, 9.

<sup>228</sup> Vangistusseadus. – RT I, 08.07.2021, 15.

<sup>229</sup> RKPSJK, 3-4-1-5-04, 03.03.2004, p 22, viidatud: RKPSJK, III-4/1-4/93, 04.11.1993.

<sup>230</sup> RKÜK, 3-4-1-7-08, 08.06.2009, p 33.

<sup>231</sup> EIK, 16563/08, *Julin vs. Eesti*, 29.05.2012, p-d 176–179.

<sup>232</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

<sup>233</sup> Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. – RT I, 25.10.2016, 16.

<sup>234</sup> TlnRnK, 3-18-554/10, 20.06.2018, p 12.

<sup>235</sup> TlnRnK, 3-15-1172/23, 27.10.2016, p-d 10–11.

<sup>236</sup> Vt ka Kask, O. Paragrahv 46. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 3. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3517> (15.11.2021).

<sup>237</sup> Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11.

Samuti kujutab kohtumenetlus endast tänapäeval menetlusosaliste ja ka terve ühiskonna jaoks justkui teatud alternatiivset demokraatlikku areeni, kus avalikkus ja riigivõim vahetavad seisukohti ning arutlevad üldist huvi pakkuvate küsimuste üle.<sup>239</sup> Euroopa Nõukogu riikides on kohtuvõimu sõltumatusele ja inimõiguste kaitsele avaldanud märkimisväärset mõju Euroopa Inimõiguste Kohus ning Euroopa Liidu riikides lisaks Euroopa Liidu Kohus.<sup>240</sup>

## Õigust mõistetakse sõltumatus ja erapooletus kohtus

Põhiseaduse § 15 lõike 1 järgi on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Paragrahvi 24 lõige 5 näeb ette, et igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Kuigi nendes sätetes ei ole täpsustatud, milline peab olema see „kohus“, kuhu igaüks võib pöörduda, tehakse seda §-s 146, kus lisaks sedastusele, et „[õ]igust mõistab ainult kohus“, on oluline, et „[k]ohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega“. Inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikes 1, kus nähakse ette õigus õiglasele kohtumenetlusele, nõutakse samuti, et õigusemõistmine peab toimuma „sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus“. Sama sõnastust on kasutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 lõikes 2.

Kohtud peavad olema sõltumatud nii väliselt kui ka sisemiselt. Väline sõltumatus hõlmab seadusandliku, täitevvõimu ning muude isikute ja organisatsioonide surve puudumist, kohtu moodustamise ning kohtunike valiku ja ametisse nimetamise korda, kohtunike ametiaega ja sotsiaalseid tagatisi. Sisemine sõltumatus seondub kohtuniku võimalusega teha otsuseid seaduste ja oma siseveendumuse põhjal, olles vaba igasugusest kohatust mõjutamisest, survest, ähvardustest või sekkumisest.<sup>241</sup>

Kohtute sõltumatus ja erapooletus on Eestis tagatud muu hulgas sellega, et kohtunikud on eluaegsed ja nende tagandamine on võimalik vaid kohtuotsusega (põhiseaduse § 147, kohtute seaduse (KS)<sup>242</sup> § 3), aga ka sellega, et kohtunikule on seatud ametikitsendused (KS § 49). Kuigi kohtunik mõistab õigust riigi nimel, peab ta ametivande andmisel kinnitama: „Töotan mõista õigust oma südametunnistuse järgi kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega“ (§ 56 lg 1). Isegi kui mõne riigivõimuharu esindajale või ka sama või teise kohtu kohtunikele, sealhulgas kohtu esimeestele kohtuotsus ei meeldi, ei ole võimalik kohtunikku ametist tagandada. Kohtunikuameti eluaegsus on tagatis selle vastu, et kohtunik ei oleks vastuvõtlik välisele survele, mis kahjustaks oluliselt õigusemõistmise usaldusväärust.<sup>243</sup> Nii ei tohiks kohtute sõltumatust kahjustada ka see, et Eestis on maa-, haldus- ja ringkonnakohtud Justiitsministeeriumi haldusalas ning üksnes Riigikohus on täiesti eraldiseisva eelarve ja struktuuriga. Justiitsministril ei ole õigust ega pädevust anda kohtunikele korraldusi või neid karistada.

<sup>238</sup> Saunders, C. Courts with Constitutional Jurisdiction. – Masterman, R., Schütze, R. (toim). The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law, Cambridge University Press 2019, lk 414.

<sup>239</sup> CCJE arvamus nr 18 (2015), p 1. – [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/ccje\\_2015\\_4\\_e\\_et.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/ccje_2015_4_e_et.pdf).

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> Laidvee, J., Saarmets, V. Paragrahv 146. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 22. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3630> (18.11.2021). Vt ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus. – [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/cmrec\\_2010\\_12e\\_-\\_kohtunike\\_soltumatus\\_eeesti\\_keeles.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/cmrec_2010_12e_-_kohtunike_soltumatus_eeesti_keeles.pdf) (19.11.2021).

<sup>242</sup> Kohtute seadus. – RT I, 28.01.2021, 2.

<sup>243</sup> Saarmets, V. Paragrahv 147. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 7. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3631> (18.11.2021).

Õigusemõistmine on kohtute ainupädevuses. See ei tähenda, et vaidlusi ei võiks eelnevalt püüda lahendada kohtueelses menetluses või et teatud ametkondadel ei tohiks olla õigust menetleda väärtegusid. Oluline on siin see, et lõppastmes on isikul võimalik pöörduda kohtusse. Sellise lähenemisega nõustub ka Euroopa Inimõiguste Kohus.<sup>244</sup> Põhiseaduse kohaselt on kohtutel mitu eripädevust, näiteks isikult vabaduse võtmise otsustamine (§-d 20–21) ja loa andmine sõnumisaladuse piiramiseks (§ 43). Selliselt tagatakse, et nii olulistesse põhiõigustesse nagu isikuvabadus ja privaatsusõigus saab sekkuda vaid kohtu eelneva kontrolli all. Kohtute pädevuses on ka põhiseaduslikkuse järelevalve, millest tuleb pikemalt juttu punktis 2.5.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 kohaselt tuleb riigivõimu teostada – st ka õigust mõista – kooskõlas põhiseadusega, sellega kooskõlas olevate seadustega ning Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks olevate rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega. Põhiõiguste sisustamisel tuleb arvestada inimõiguste konventsiooniga ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga. Arvesse ei tule võtta mitte üksnes Eesti kohta tehtud otsuseid, vaid kõik Euroopa Nõukogu riigid järgivad ka Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste üldpõhimõtteid. Kui kohus leiab, et Eesti õigusakt on vastuolus Riigikogus ratifitseeritud ja põhiseadusega kooskõlas oleva välislepinguga, kohaldatakse põhiseaduse § 123 lõike 2 kohaselt välislepingu sätteid. Sel juhul ei ole vaja algatada riigisisese õigusnormi kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, vaid asja menetleval kohtul on õigus jätta riigisisene õigusnorm kohaldamata ja tugineda vahetult välislepingu sättele.<sup>245</sup> Ka EL-i õigusega vastuolus olev riigisisene õigus tuleb kohtul jätta vajaduse korral kohaldamata. Kohtul ei ole vaja taotleda niisuguse sätte eelnevat kõrvaldamist seadusandlike või muude põhiseaduslike vahenditega.<sup>246</sup>

### **Eesti kohtusüsteem on kolmeastmeline. Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole neljas kohtuaste**

Eesti kohtusüsteem on kolmeastmeline, koosnedes maa- ja linnakohtutest ja halduskohtutest, ringkonnakohtutest ning Riigikohtust (põhiseaduse § 148). Maakohtud<sup>247</sup> ja halduskohtud on esimese astme kohtud (§ 149). Maakohus arutab tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju ning teeb muid toiminguid, mis on antud seadusega tema pädevusse (KS § 9). Tsiviilasjad on eraõigussuhetest tulenevad kohtuasjad (TsMS § 1 lg 1). Kriminaal- ja väärteoasjades selgitatakse kuriteo või väärteo asjaolusid (KrMS § 6; VTMS § 3<sup>1</sup>). Halduskohus arutab avalik-õiguslikes suhetes, st avaliku võimu teostamisel tekkinud vaidlusi ja teeb toiminguid, mis on antud seadusega tema pädevusse (HKMS § 4).

Ringkonnakohus arutab esimese astme kohtu otsuse peale esitatud apellatsioonkaebust kaebuse või vastuapellatsioonkaebuse piirides.<sup>248</sup> Alates 2009. aastast on Eestis kaks ringkonnakohtu: Tallinnas ja Tartus (KS § 22 lg 2). Ringkonnakohtud lahendavad nii fakti- kui ka õigusküsimusi. Suures osas kohtuasjades jääb viimaseks otsuseks ringkonnakohtu otsus, kuna Riigikohus ei menetle kõiki talle esitatavaid kaebusi sisuliselt.

Riigikohus on kassatsioonikohus ja põhiseadusliku järelevalve kohus. Kassatsioonkaebuse võib esitada iga menetlusosaline, kui ta leiab, et ringkonnakohus on menetlusõiguse normi oluliselt rikkunud või materiaaõiguse normi ebaõigesti kohaldanud. Kassatsioonkaebuse

<sup>244</sup> EIK, 73748/13, Tolmachev vs. Eesti, 09.07.2015, p 43.

<sup>245</sup> RKHK, 3-3-1-47-14, 02.10.2014, p 17.

<sup>246</sup> Laidvee, J., Saarmets, V. Paragrahv 146. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 37. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3630> (18.11.2021).

<sup>247</sup> Alates 01.01.2006 Eestis linnakohtuid enam ei ole.

<sup>248</sup> HKMS § 197 lg 1 (RT I, 13.03.2019, 54), TsMS § 651 lg 1 (RT I, 09.04.2021, 17), KrMS § 331 lg 2 (RT I, 08.07.2021, 9), VTMS § 146 lg 2 (RT I, 08.07.2021, 19).

sisuline arutamine sõltub sellest, kas Riigikohus võtab asja menetlusse. Riigikohus hindab sellise otsuse tegemisel ka asja sisulist perspektiivi ja seda, kas võib olla vaja ühtlustada kohtupraktikat.<sup>249</sup> Üldjuhul arutatakse Riigikohtus asja tsiviil-, kriminaal-, haldus- või põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis, kuid teatud juhtudel lahendab küsimusi Riigikohtu üldkogu, kuhu kuuluvad kõik riigikohtunikud.

Riigikohtu otsused on lõplikud. Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole neljas kohtuaste ja sinna ei ole alust pöörduda, kui lõpliku kohtulahendiga ei olda rahul. Euroopa Inimõiguste Kohtusse saab isik kaebusega pöörduda vaid siis, kui ta leiab, et rikutud on tema inimõiguste konventsiooniga tagatud õigusi, st kaebaja peab olema konventsiooni või selle protokollidega tagatud õiguste rikkumise ohver. Enne Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumist peavad kõik riigisisesed õiguskaitsevahendid olema ammendatud ja kaebus tuleb esitada kuue kuu (alates 1. veebruarist 2022 nelja kuu)<sup>250</sup> jooksul pärast lõpliku riigisese otsuse tegemist. Kaebus ei või olla anonüümne ega sisuliselt sama juba Euroopa Inimõiguste Kohtus või mõnes muus rahvusvahelises menetluses arutatud või arutatava kaebusega. Kaebõigust ei või kuritarvitada ja tuleb arvestada, et vastuvõetamatuks võidakse tunnistada ka kaebus, mille esitaja ei ole kandnud märkimisväärset kahju.<sup>251</sup>

Kui Euroopa Inimõiguste Kohus leiab riigi suhtes rikkumise, siis ei tähenda see, et ta saaks tühistada või muuta Eesti kohtute otsuseid. Ta saab üksnes tuvastada, kas riik on rikkunud inimõiguste konventsiooni või selle protokollidega tagatud õigusi konkreetse isiku suhtes. Rikkumise tuvastamise korral mõistab Euroopa Inimõiguste Kohus üldjuhul isikule mittevaralise kahju hüvitise, mille riik peab välja maksma kolme kuu jooksul otsuse jõustumisest. Lisaks peab riik otsuse täitmise menetluses Euroopa Nõukogu ministrite komiteele selgitama, kuidas tulevikus analoogseid rikkumisi välditakse ja ennetatakse. Seega võib Euroopa Inimõiguste Kohtu rikkumist tuvastavast otsusest tuleneda riigile kohustus muuta õigusakte, haldus- või kohtupraktikat.

Kõikides menetlusseadustes (v.a PSJKS<sup>252</sup>) on lisaks nähtud ette võimalus esitada Riigikohtule teistmisavaldus, kui Euroopa Inimõiguste Kohtu tuvastatud rikkumine on selline, et see võis mõjutada asja otsustamist.<sup>253</sup> Teistmine on jõustunud kohtulahendi läbivaatamine, kui ilmnevad uued asjaolud, mis ei olnud esmase lahendi tegemise ajal kohtule teada. Praktikas ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste järel teistmisavaldusi palju esitatud. Kuigi on olnud kaebajate jaoks edukaid menetlusi, kus Riigikohus on tühistanud juba jõustunud kohtuotsuse<sup>254</sup>, on ta enamasti jätnud taotlused rahuldamata. Seda eelkõige juhul, kui Riigikohtu hinnangul ei mõjutanud Euroopa Inimõiguste Kohtu tuvastatud rikkumine asja otsustamist<sup>255</sup> või teistmisega ei saa rikkumist heastada.<sup>256</sup>

<sup>249</sup> HKMS § 211 lg 1, 219 lg 3 (RT I, 13.03.2019, 54), TsMS § 668 lg 1, 679 lg 3 (RT I, 09.04.2021, 17), KrMS § 346, 349 lg 3 (RT I, 08.07.2021, 9), VTMS § 157, 160 lg 5 (RT I, 08.07.2021, 19).

<sup>250</sup> EIÕK protokoll nr 15 (RT II, 28.03.2014, 2) jõustus 01.08.2021. Kaebuse esitamise tähtaega kuult kuult neljale kuule lühendavat muudatust ei kohaldata kaebuste suhtes, mille kohta on lõplik otsus EIÕK art 35 lõike 1 tähenduses tehtud enne 01.02.2022.

<sup>251</sup> Kuurberg, M. Euroopa Inimõiguste Kohtusse individuaalkaebusega pöördumise tingimused. – *Juridica* 2010/10, lk 727–739.

<sup>252</sup> RKÜK, 3-3-2-1-16, 30.06.2017, p 14, viidatud: RKPSJK, 3-4-1-32-14, 07.11.2014, p-d 26–29.

<sup>253</sup> HKMS § 240 lg 2 p 8 (RT I, 13.03.2019, 54), TsMS § 702 lg 2 p 8 (RT I, 09.04.2021, 17), KrMS § 366 p 7 (RT I, 08.07.2021, 9), VTMS § 180 p 4<sup>1</sup> (RT I, 08.07.2021, 19).

<sup>254</sup> RKÜK, 3-3-2-1-16, 30.06.2017, p 16; RKKK, 3-1-2-2-12, 09.05.2012, p 7.2; RKHK, 3-3-2-2-10, 08.06.2011, p 16; RKKK, 3-1-2-6-06, 20.11.2006, p 10.

<sup>255</sup> RKKK, 1-09-4486/1021, 22.05.2020, p-d 42–44; RKKK, 3-1-2-4-14, 18.03.2015, p 18; RKKK, 3-1-2-2-14, 29.09.2014, p 14; RKKK, 3-1-2-1-14, 30.05.2014, p 15; RKKK, 3-1-2-1-13, 11.04.2013, p 12.4; RKKK, 3-1-2-2-08, 26.01.2009, p-d 14–16.

<sup>256</sup> RKKK, 3-1-2-5-09, 17.02.2010, p 9.2.

## Eesti kohtute lisaõigused: eelotsuse küsimine Euroopa Liidu Kohtult ja nõuandva arvamuse küsimine Euroopa Inimõiguste Kohtult

Eesti liikmesus Euroopa Liidus ja inimõiguste konventsiooni osaliseks olemine annavad Eesti kohtutele lisaõigused ja -kohustused. Kuna EL-i õiguse tõlgendamise ja kehtivuse üle otsustamine on Euroopa Liidu Kohtu pädevuses, on liikmesriigi kohtul õigus esitada Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotlus, kui tal tekivad raskused EL-i õiguse tõlgendamisel või kahtlused EL-i õigusakti kehtivuse suhtes.<sup>257</sup> Kui küsimused tekivad kohtul, kelle otsuse peale ei saa edasi kaevata, siis on sellel kohtul kohustus esitada eelotsusetaotlus. Eelotsuse küsimine ei ole nõutav siis, kui EL-i õigusakt ei jäta mingit ruumi põhjendatud kahtluseks, kuidas küsimust lahendada, või kui seda küsimust on juba Euroopa Liidu Kohtu praktikas selgitatud.<sup>258</sup> Teave Eesti kohtute eelotsusetaotluste ja Euroopa Liidu Kohtu vastuste kohta on avalik.<sup>259</sup>

1. augustil 2018 jõustunud EIÕK protokoll nr 16<sup>260</sup> annab osalisriikide kõrgeimatele kohtutele (Eestis Riigikohtule) õiguse taotleda menetluses oleva kohtuasja raames Euroopa Inimõiguste Kohtult nõuandvat arvamust. Arvamust võib küsida inimõiguste konventsioonis või selle protokollides määratletud õiguste ja vabaduste tõlgendamise või kohaldamisega seotud põhimõttelistes küsimustes. Arvamuse küsimise õigus on piiratud Riigikohtus pooleli olevate kohtuasjadega.<sup>261</sup> Protokoll nr 16 artikli 5 järgi ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtu nõuandev aramus Riigikohtu jaoks siduv ja isikul säilib Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumise õigus ka pärast Riigikohtu otsust. Siiski peaks riigi kõrgeim kohus Euroopa Inimõiguste Kohtu nõuandvat arvamust arvestama, sest menetluse eesmärk on lahendada potentsiaalselt muidu Euroopa Inimõiguste Kohtusse jõudvad individuaalkaebused riigi tasandil võimalikku rikkumist ennetades ja heastades.<sup>262</sup> Riigikohus ei ole seni Euroopa Inimõiguste Kohtult nõuandvat arvamust küsinud.<sup>263</sup>

### 2.5. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve kui põhiõiguste tagamise lisagarantii

Suuremal osal umbes 200 maailma riigist on konstitutsioonilise pädevusega kohtud. Laiemalt eristatakse kahte süsteemi. Esimeses teevad põhiseaduslikkuse järelevalvet kõik kohtud, kuigi otsustav sõna on neist kõige kõrgemal (*diffuse review* ehk hajutatud järelevalve). Teises süsteemis valvab põhiseaduslikkuse järele eraldiseisev konstitutsioonikohus (*centralised review* ehk keskne järelevalve). Lisaks võib eksisteerida nende kahe süsteemi sümbioose.<sup>264</sup>

Euroopas loodi konstitutsioonikohtud enamasti pärast teise maailmasõja lõppu. Nende eesmärk oli öelda lahti eelmiste režiimide pärandist ja kaitsta varasemates režiimides rikutud

<sup>257</sup> Euroopa Liidu toimimise leping, art 267. *ELT*, C 326, 26.10.2012, lk 1–390.

<sup>258</sup> Laidvee, J., Saarmets, V. Paragrahv 146. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p-d 34-35. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3630> (18.11.2021).

<sup>259</sup> Riigikohtu veebileht. – <https://www.riigikohus.ee/et/eesti-kohtute-eelotsusetaotlused> (19.11.2021).

<sup>260</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 16. – RT II, 16.06.2017, 4.

<sup>261</sup> Kõik Eesti menetlusseadused näevad ette asjaomase taotluse EIK-ile esitamise aluse ja ulatuse, samuti riigisisese menetluse peatamise võimaluse ja menetluse uuendamise alused. Vt KrMS § 352<sup>1</sup>, VTMS § 166<sup>1</sup>, TsMS § 681<sup>1</sup>, HKMS § 228<sup>1</sup>, PSJKS § 3<sup>1</sup>.

<sup>262</sup> Vt pikemalt Kuurberg, M. Paragrahv 3<sup>1</sup>. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Juura 2021, lk 65–73.

<sup>263</sup> Vt teiste riikide taotluste kohta EIK-i veebileht. – <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/advisoryopinions&c> (19.11.2021).

<sup>264</sup> Saunders, C. Courts with Constitutional Jurisdiction. – Masterman, R., Schütze, R. (toim). The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law, Cambridge University Press 2019, lk 415, 417, 426.

inimõigusi.<sup>265</sup> Ühelt poolt on väljendatud, et konstitutsioonikohtu paigutamine võimude lahususe süsteemi on problemaatiline, kuna idee, mille järgi üks organ otsustab lõppastmes kõikide põhiseaduslike küsimuste üle, sealhulgas võimude lahususe üle, on iseenesest võimude lahususe põhimõttega vastuolus.<sup>266</sup> Teisalt tagavad sellised kohtud konstitutsioonilistes demokraatlikes riikides vajaliku võimude lahususe kontrolli ning demokraatlike institutsioonide, inimõiguste kaitse ja õigusriigi üldise toimimise.<sup>267</sup>

Eestis on õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalve algatajad oma pädevuse piires Vabariigi President, õiguskantsler ja kohtud ning väga piiratud ulatuses kohalik omavalitsus<sup>268</sup> ja Riigikogu<sup>269</sup>. Ainsaks tühistamispädevusega organiks on Riigikohus (põhiseaduse § 152 lg 2). Täpsemalt on põhiseaduslikkuse järelevalve reguleeritud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses<sup>270</sup> (PSJKS).

Eesti süsteem vastab pigem ülalkirjeldatud esimesele variandile ehk hajutatud järelevalvega süsteemile, kuna konkreetse normikontrolli puhul teevad põhiseaduslikkuse järelevalvet kõik kohtud. Kuigi lõppsõna on Riigikohtul, ei ole see eraldiseisev põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Riigikohtu üks kolleegiumidest on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kes omakorda võib anda asja arutamiseks üldkogule, kuhu kuuluvad kõik 19 riigikohtunikku.

Põhiseaduse järelevalve menetluse alla kuuluvad normikontrolli menetlus ja erimenetlused<sup>271</sup>. Normikontrolli käigus kontrollitakse õigustloova akti või selle andmata jätmise kooskõla põhiseadusega. Normikontroll võib olla abstraktne või konkreetne.

### **Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleri abstraktne normikontroll**

Abstraktne normikontroll tähendab põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist, ilma et see puudutaks ühtegi konkreetset pooleliolevat kohtuvaidlust. Selline normikontroll võib olla proaktiivne või reaktiivne. Vabariigi President saab põhiseaduslikkuse järelevalve algatada proaktiivselt, mis tähendab, et ta võib esitada Riigikohtule asjaomase taotluse enne seaduse jõustumist (põhiseaduse § 107 lg 2, PSJKS § 5).

Õiguskantsler teeb reaktiivset abstraktset normikontrolli, kuna ta saab tõstatada eelkõige jõustunud õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse küsimuse. Siiski võib ta abstraktset normikontrolli teha ka välja kuulutatud, ent jõustumata seaduse, samuti jõustumata täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti üle (põhiseaduse § 142 lg 2, PSJKS § 6 lg 1 p-d 1–3). Õiguskantsler peab esmalt tegema akti vastu võtnud

<sup>265</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on constitutional justice. 14.04.2020. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e) (19.11.2021).

<sup>266</sup> Möllers, C. Separation of Powers. – Masterman, R., Schütze, R. (toim). The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law Cambridge University Press 2019, lk 249.

<sup>267</sup> Venice Commission. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e) (19.11.2021).

<sup>268</sup> Kohalik omavalitsus saab vaidlustada vaid neid õigustloovaid akte, mis on tema hinnangul vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (PSJKS § 7), ega saa algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet teiste isikute subjektiivsete õiguste kaitseks. RKPSJK, 3-4-1-2-03, 21.02.2003, p-d 12–15.

<sup>269</sup> Riigikogu võib esitada Riigikohtule üksnes taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostöimes EL-i õigusega, kui see on otsustava tähtsusega EL-i liikmesriigi kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel (PSJKS § 7<sup>1</sup>). RKPSJK, 3-4-1-3-06, 11.05.2006.

<sup>270</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.

<sup>271</sup> Erimenetlusteks on muu hulgas valimiskaebuste lahendamine; kaebuste lahendamine Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste peale, aga ka erakonna tegevuse lõpetamise menetlus. Vt PSJKS § 2 p-d 3-10. – RT I, 07.03.2019, 4.



organile ettepaneku viia see 20 päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Kui seda ei tehta, esitab õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada akt kehtetuks. Riigikohus on tunnustanud õiguskantsleri pädevust vaidlustada ka tegevusetust ehk õigustloova akti andmata jätmist.<sup>272</sup>

Lisaks põhiseaduses selgelt sätestatud pädevusele on õiguskantsleri õigusi põhiseaduslikkuse järelevalves laiendatud PSJKS-iga. Nii saab õiguskantsler taotleda Riigikohtult alla kirjutatud välislepingu või selle sätte tunnistamist põhiseadusega vastuolus olevaks (PSJKS § 6 lg 1 p 4). Seda õigust kasutas õiguskantsler 2012. aastal, kui ta taotles Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ühe sätte tunnistamist põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohus aga ei nõustunud õiguskantsleriga.<sup>273</sup>

Samuti on õiguskantsleril võimalik taotleda, et Riigikohus tühistaks Riigikogu otsuse seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta (PSJKS § 6 lg 1 p 5). Õiguskantsleri abstraktsele normikontrollile on ette nähtud erinormid kooskõlas ErSS<sup>274</sup> §-ga 40, mis reguleerib erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide järelevalvet.

### Kohtute konkreetne normikontroll

Konkreetset normikontrolli teevad kohtud mingi kohtuasja arutamise käigus, kui asjassepuutuv õigusnorm või selle puudumine võib olla põhiseadusevastane. Põhiseaduse § 15 lõike 1 kohaselt võib igaüks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mistahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu tunnistamist põhiseadusevastaseks. Paragrahvi 15 lõike 2 järgi on igal kohtul endal kohustus järgida põhiseadust ja tunnistada vajaduse korral õigusakt või toiming põhiseadusevastaseks (vt ka § 152 lg 1). Kui menetlusosaline on esitanud asjaomase taotluse, peab kohus seda alati käsitlema. Kui kohus soovib algatada ise põhiseaduslikkuse järelevalve, tuleb menetlusosalistele anda võimalus avaldada selle kohta arvamust.<sup>275</sup>

Kohtute algatavat põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust on nimetatud väikeseks individuaalseks põhiseaduslikuks kaebuseks<sup>276</sup>, kuid üldist põhiseaduslikku individuaalkaebust põhiseadusega muud seadused ette ei näe.<sup>277</sup> 2003. aastal tegi Riigikohus pretsedenti loova otsuse S. B. kohtuasjas, tunnistades karistust kandva isiku õigust pöörduda otse Riigikohtusse, kuna tal puudusid muud õiguskaitsevahendid.<sup>278</sup> Kuigi Riigikohus on pärast seda otsust korduvalt kinnitanud, et põhiseaduse § 15 alusel saab jätta otse Riigikohtule esitatud kaebuse menetlemata üksnes siis, kui isikul on muul tõhusal viisil võimalik kasutada põhiseaduslikku õigust kohtulikule kaitsele, ei ole ühtegi sellise õiguse puudumist kinnitavat otsust rohkem tehtud.<sup>279</sup> Kõikides kohtuasjades on leitud, et isikul oleks olnud tõhus võimalus

<sup>272</sup> RKÜK, 3-4-1-3-07, 21.05.2008, p 34. Vt ka N. Parrest. Paragrahv 6. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Juura 2021, p 16.

<sup>273</sup> RKÜK, 3-4-1-6-12, 12.07.2012.

<sup>274</sup> Erakorralise seisukorra seadus. – RT I, 06.05.2020, 5.

<sup>275</sup> Kolk, T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes. Tartu 2013. – [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kolk\\_psjv\\_algatamine\\_kohtutes.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kolk_psjv_algatamine_kohtutes.pdf) (19.11.2021).

<sup>276</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 13 jj.

<sup>277</sup> Otse Riigikohtusse võib PSJKS-i järgi kaebusega pöörduda vaid isik, kelle õigusi rikutakse Riigikogu, Riigikogu juhatuse või Vabariigi Presidendi otsusega. Valimiskomisjoni otsuse või toimingu peale võib kaebuse esitada erakond, valimisliit või üksikisik.

<sup>278</sup> RKÜK, 3-1-3-10-02, 17.03.2003, p 17.

<sup>279</sup> Nt RKPSJK 5-20-8/2, 14.12.2020, p 14; RKPSJK, 5-20-9/2, 22.12.2020, p 10; RKPSJK, 5-21-5, 08.06.2021, p 8.

kaitsta kohtus oma õigusi olemasoleva seadusliku raamistiku alusel. Niisiis on tõenäosus, et otse Riigikohtule esitatud konstitutsioonilist kaebust sisuliselt arutatakse, suhteliselt väike.

Väärrib märkimist, et 2017. aastal esitas Justiitsministeerium arvamuse avaldamiseks PSJKS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse, milles tehti ettepanek sätestada PSJKS-is sõnaselgelt individuaaltaotluse Riigikohtule esitamise võimalus, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada õigust kohtulikule kaitsele. Väljatöötamiskavatsusele esitati nii toetavaid kui ka vastaseid seisukohti, kuid seni ei ole see seaduseelnõuks ega seaduseks vormunud.<sup>280</sup> Õigusselguse huvides oleks S. B. otsuses kujundatud ja inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikele 1 vastava põhimõtte seadusesse viimine siiski soovitatav. Sellegipoolest tuleb olukorras, kus isik leiab, et tema õigusi on rikutud, eelkõige püüda kasutada tavapärasest kohtusse pöördumise korda.

Kõige enam algatavadki põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusi kohtud, kelle pädevuses on tunnistada õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta see kohaldamata. Ka sellise normikontrolli puhul on sätte kehtetuks tunnistamise ainuõigus Riigikohtul, kellele tuleb alama astme kohtu vastav otsus edastada (põhiseaduse § 152 lg 2, PSJKS § 9 lg 1 ja § 15 lg 1). Kui Riigikohus tuvastab akti või sätte põhiseadusevastasuse, piisab teatud juhtudel kohtuotsusest endast põhiseadusega vastuolus oleva olukorra lahendamiseks.<sup>281</sup> Teinekord on aga lahendi täitmiseks vaja, et Riigikogu muudaks seadust või täidaks seaduslünka.<sup>282</sup>

On ka kohtuasju, kus Riigikohus on leidnud, et konkreetse kaebaja suhtes asjassepuutuv säte põhiseadusega vastuolus ei ole, kuid võib mõnel muul juhul seda olla. Kui Riigikohus vaidlustatud sätet kehtetuks ei tunnista, peavad kohtud ka edaspidi üksikjuhtumite kaupa sama sätte põhiseadusele vastavust kaaluma ja hindama.<sup>283</sup> Siiski on Riigikohtul võimalik otsustada, et ta ei lahenda vaid üksikjuhtumit, vaid vaeb vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasust tervikuna.<sup>284</sup> Kuna riik on seotud rahvusvaheliste konventsioonidega ja neist tulenevate kohustustega, võib põhiseadusevastasus tuleneda ka põhiseaduse tõlgendamisest rahvusvahelise õiguse valguses. Riigikohus on kinnitanud, et teatud juhtudel on võimalik lähtuda inimõiguste konventsioonist Eesti põhiseaduse mõtte avamisel<sup>285</sup> ning et EIÕK-s sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on põhiseaduse § 14 kohaselt ka kohtuvõimu kohustus.<sup>286</sup> Nii tuleb mõnda, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtud teevad tänapäeval Euroopas riikideülest konstitutsioonilist järelevalvet (*transnational judicial constitutionalism*), kuna peavad arvestama väliselt loodud normatiivsüsteemidega.<sup>287</sup>

<sup>280</sup> Toimik 17-0304. Eelnõude infosüsteem. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a#TMwWTs7H> (19.11.2021). Vt ka M. Ernits. Paragrahv 2. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Juura 2021, p 28.

<sup>281</sup> RKÜK, 3-3-1-85-10, 31.05.2011; RKPSJK, 3-4-1-16-10, 21.06.2011; RKÜK, 3-2-1-146-15, 01.02.2016.

<sup>282</sup> RKPSJK, 3-4-1-5-10, 18.6.2010; RKPSJK, 3-4-1-3-11, 02.06.2011; RKPSJK, 3-4-1-18-11, 22.11.2011; RKÜK, 3-1-2-2-11, 10.04.2012.

<sup>283</sup> Vangide valimisõiguse keelu kohta Eestis: RKÜK, 3-4-1-2-15, 01.07.2015, p 64; RKHK, 3-3-1-49-15, 09.11.2015, p 18; RKPSJK, 3-4-1-7-11, 23.03.2011, p 11; RKPSJK, 3-4-1-26-12, 22.01.2013, p 38; RKPSJK, 3-4-1-27-14, 01.07.2014, p 29.

<sup>284</sup> RKÜK, 5-18-8, 11.06.2019, p-d 71–72. Üldkogu on hinnanud, et ennetamaks vahistatute pikaajalise kohtumise keelu üle toimuvaid samasisulisi vaidlusi, tagamaks selle kaudu isikute põhiõiguste parema kaitse ja hoidmaks kokku kohtute ja menetlusosaliste aega ja kulusid, ei saa piirduda VangS § 94 lg 5 põhiseaduspärasuse kontrolliga üksnes kitsalt kaebaja olukorda iseloomustavate tunnuste ulatuses, vaid sätte põhiseaduspärasust tuleb vaagida tervikuna.

<sup>285</sup> RKKK 3-1-1-88-02, 20.09.2002, p 7.1.

<sup>286</sup> RKÜK, 3-1-3-13-03, 06.01.2004, p 31.

<sup>287</sup> Thornhill, C. Constitution making and constitutionalism in Europe. – Landau, D., Lerner, H. (toim). Comparative Constitution Making. Research Handbooks in Comparative Constitutional Law series. Edward Elgar Publishing 2019, lk 444.

Mis puudutab Euroopa Liidu õigust, siis on see Eesti õiguse ees ülimuslik. Seega tuleb EL-i õigusega vastuolus olev riigisisene norm konkreetses vaidluses kohaldamata jätta, mitte algetada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust.<sup>288</sup> Pelgalt Eesti õigusakti puutumus EL-i õigusega ei saa siiski takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduse § 152 mõttes.<sup>289</sup> Igal juhul saab kontrollida niisuguse EL-i õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, mis reguleerib lisaks olukordi, mida EL-i õigus ei reguleeri. Samuti on põhiseaduslikkuse järelevalve lubatud olukorras, kus EL-i õigus ja kohtupraktika võimaldavad liikmesriigile diskretsiooniõigust, mille teostamisel on liikmesriik seotud oma põhiseaduse ja sellest tulenevate põhimõtetega.<sup>290</sup>

## 2.6. Õiguskantsler põhiõiguste tagajana

Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia komisjon) on rõhutanud, et sõltumatu ombudsmani või inimõiguste kaitsja (*Human Rights Defender*) institutsiooni kaitseks poliitilise mõju eest on eelistatav panna selle olemasolu ja toimimise põhimõtted kirja põhiseadusse.<sup>291</sup> Eesti põhiseaduse kohaselt on õiguskantsler iseseisev põhiseaduslik institutsioon, kes teeb järelevalvet põhiseaduslikkuse üle. Samal ajal täidab ta ka ombudsmani ehk õigusvahemehe funktsioone.

Riigiti on süsteemid väga erinevad. Õiguskantsler ja ombudsman võivad asuda erinevate võimuharude juures, föderaalse süsteemiga riikides võivad lisaks eksisteerida piirkondlikud ombudsmanid. Süsteemide erisust ja sama nimetusega ametikohtade paljusust võib näha Euroopa ombudsmanide võrgustiku liikmete nimekirja lugedes.<sup>292</sup> Olenemata sellest, kuidas asjaomast institutsiooni konkreetses riigis nimetatakse, nähakse Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel CM/Rec(2019) 6 liikmesriikidele ombudsmani institutsiooni arendamise kohta<sup>293</sup> ette eelkõige seda, et selline sõltumatu, erapooletu ja laia pädevusega institutsioon peab igas liikmesriigis olemas olema (p I.1).

Eestis on õiguskantsler sõltumatu ametiisik, kelle ülesanne on seista hea selle eest, et Eesti riigis kehtivad seadused oleksid kooskõlas põhiseadusega ning et siinsete inimeste põhiõigused ja vabadused oleksid kaitstud.<sup>294</sup> Õiguskantsleri põhiseadusest tulenevat abstraktse normikontrolli õigust (eelkõige) jõustunud õigusaktide suhtes ja Riigikohtusse pöördumise õigust on kajastatud ülal.

Oluline on lisada, et õiguskantsleri seaduse<sup>295</sup> (ÕKS) § 15 järgi on igaühel õigus pöörduda õiguskantsleri poole avaldusega, et ta kontrolliks õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja muudele seadustele. Seega on isikul võimalik õiguskantsleri poole pöördudes kasutada nn populaarkaebust. See tähendab, et erinevalt konkreetsest normikontrollist kohtutes ei pea isik

<sup>288</sup> RKÜK, 3-4-1-1-05, 19.04.2005, p 49 ja 50; RKHK, 3-3-1-33-06, 05.10.2006, p 32, RKHK, 3-3-1-85-07, 07.05.2008, p 38.

<sup>289</sup> RKPSJK, 5-20-10, 20.04.2021, p-d 40–41.

<sup>290</sup> RKPSJK, 3-4-1-5-08, 26.06.2008, p-d 33–35.

<sup>291</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution, 05.02.2016. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e) (19.11.2021).

<sup>292</sup> Euroopa ombudsmanide võrgustik, <https://www.ombudsman.europa.eu/et/european-network-of-ombudsmen/members/all-members> (19.11.2021).

<sup>293</sup> Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16.10.2019. – [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168098392f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168098392f) (19.11.2021).

<sup>294</sup> Õiguskantsleri veebileht. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/p%C3%B5hiseaduse-kaitse> (19.11.2021).

<sup>295</sup> Õiguskantsleri seadus. – RT I, 26.05.2020, 11.

näitama, kuidas kontrollitav õigustloov akt rikub tema subjektiivseid õigusi.<sup>296</sup> Kui õiguskantsler leiab, et tegemist võib olla põhiseadusega vastuolus oleva olukorraga, saab ta juhul, kui akti vastu võtnud organ ei ole seda talle antud tähtaja jooksul muutnud, pöörduda Riigikohtusse.<sup>297</sup>

Õiguskantsler on menetlusosaline ka kõigis teistes õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve asjades, kuna Riigikohus küsib alati tema arvamust (PSJKS § 10 lg 1 p 5 ja lg 2).<sup>298</sup> Riigikohus võib seda küsida ka muudes kohtuasjades.<sup>299</sup>

Õiguskantsleri seaduse §-s 1 loetletud õiguskantsleri ülesanded on tunduvalt laiemad kui põhiseaduse §-dest 139 ja 142 tulenev järelevalve õigustloovate aktide vastavuse üle põhiseadusele ja muudele seadustele. Ombudsmanina kontrollib õiguskantsler, et avalikke ülesandeid täitvad asutused ja ametnikud ei rikuks oma tegevuses ja inimesega suhtlemisel tema põhiseadusest tulenevaid õigusi ja vabadusi, seadusi, teisi õigustloovaid akte ega hea halduse tava. Kuigi õiguskantsler ei saa teha otsuseid, milleks on pädev kohus, võib isikul kohtusse minekul olla abi õiguskantsleri vastusest tema pöördumisele. Teisalt võivad õiguskantsleri selgitused mingite piirangute proportsionaalsuse kohta olla piisavad selleks, et isik otsustab kohtusse pöördumata jätta.<sup>300</sup>

Õiguskantsler võib konkreetse avalduse põhjal anda asutusele, kelle tegevust avaldus puudutas, konkreetse soovitusena ja nõuda oma pöördumisele tähtjaks vastust. See aitab edendada avaldaja õigusi, aga teinekord ka kõikide samas asutuses või olukorras viibijate õigusi.<sup>301</sup> Kui õiguskantsleri ettepanekut ei täideta või talle ei vastata, võib ta esitada ettekande järelevalvet tegevale asutusele, Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule ning avaldada menetletava juhtumi kohta teavet avalikkusele. Õiguskantsleri seisukohti ei ole võimalik kohtus vaidlustada.

Õiguskantsler teeb eraldi järelevalvet nende riigiasutuste üle, kes korraldavad jälitustegevust ning koguvad, töötlevad ja kasutavad isikuandmeid muul varjatud viisil. Õiguskantsleril on pärast rikkumise tuvastamist õigus teha ettepanek ebaseadusliku praktika lõpetamiseks. Kui põhiõiguse rikkumise põhjuseks on põhiseadusega vastuolus olev õigusnorm, algatab õiguskantsler menetluse selle normi koostöö viimiseks põhiseadusega. Riigisiselt annab õiguskantsler veel arvamusi õigustloovate aktide eelnõude kohta ja lahendab võrdse kohtlemise seaduse<sup>302</sup> alusel lepitusmenetluse korras diskrimineerimisvaidlusi.

Õiguskantsleri institutsioonile on aja jooksul lisatud mitmesuguseid Eesti Vabariigi võetud rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad välislepingutest. Kui nendega seotud ülesandeid ei täidaks põhiseadusliku institutsioonina õiguskantsler, võiks seda pigem teha põhiseadusvälised põhiõiguste kaitsjad. Eestis on kõik need ülesanded antud õiguskantslerile.

<sup>296</sup> Parrest, N., Allik, M., Kalmo, H., Reenumägi, A., Roosma, P., Sarv, M. Paragrahv 142. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 2. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3624> (18.11.2021).

<sup>297</sup> Nt RKPSJK riigilõivumäära kohta, 3-4-1-59-14, 25.05.2015; RKPSJK tehnorajatiste talumise kohta, 3-4-1-25-11, 17.04.2012; RKPSJK töökindlustushüvitise kohta, 3-4-1-17-16, 11.05.2017.

<sup>298</sup> Nt õiguskantsleri seisukoht nr 9-2/210799/2102810 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-3, 20.04.2021.

<sup>299</sup> Nt õiguskantsleri seisukoht nr 16-4/211408/2105134 haldusasjas nr 3-18-1895, 10.08.2021.

<sup>300</sup> Nt õiguskantsleri selgitus Covid-19 levikuga seotud piirangute kohta, 7-4/210161/2100491, 26.01.2021; jumalateenistuste pidamise peatamine Covid-19 pandeemia ajal, 14-5/210462/2101641, 11.03.2021.

<sup>301</sup> Nt kiri nr 7-4/151006/1601363 Viru vanglale seoses lühiajaliste kohtumiste korraldamisega eraldamisega, 31.03.2016; või kiri nr 7-5/191187/1906182 Pärnu Linnavalitsusele lastekaitse seaduse rikkumise kohta, 11.12.2019.

<sup>302</sup> Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.

Alates 18. veebruarist 2007 on õiguskantsler ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga<sup>303</sup> alusel väärkohtlemise ennetusamet. Selle ülesande täitmisel kontrollib õiguskantsleri kantselei korrapäraselt kinnipidamisasutusi ning esitab neile vajaduse korral soovitusi, mis peaksid parandama isikute tingimusi, kellelt on vabadus võetud, ja ennetama nende väärkohtlemist.<sup>304</sup>

19. märtsist 2011 täidab õiguskantsler lapse õiguste konventsiooni<sup>305</sup> artikli 4 alusel lasteombudsmani ülesandeid. Lasteombudsman kaitseb laste õigusi suhetes avalikke ülesandeid täitvate inimeste ja asutustega. Õiguskantsleri Kantseleis on loodud eraldi laste õiguste osakond.

Aastast 2019 on õiguskantsler puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja selle fakultatiivprotokolliga<sup>306</sup> alusel puuetega inimeste õiguste kaitse ja järelevalvega tegelev organ.<sup>307</sup> Õiguskantsler peab seisma selle eest, et kõik puuetega inimesed saaksid põhiõigusi ja -vabadusi teostada teistega võrdsetel alustel. Selleks saab ta juhtida tähelepanu probleemidele ja teha ettepanekuid nende lahendamiseks, pöörata tähelepanu seadusandlikele puudujääkidele ning pöörduda Riigikohtusse, kui on ilmnenud vastuolu põhiseadusega.

Lisaks täidab õiguskantsler 2019. aastast Eesti riikliku inimõiguste kaitse ja edendamise asutuse ülesandeid, lähtudes ÜRO Peaassamblee 20. detsembri 1993. aasta resolutsiooniga nr 48/13 kindlaks määratud põhimõtetest ehk Pariisi printsiipidest.<sup>308</sup>

Kord aastas esitab õiguskantsler Riigikogule oma tegevuse ülevaate.<sup>309</sup>

## 2.7. Põhiseadusvälised põhiõiguste kaitsjad

Riik on loonud eraldi võrdse kohtlemise voliniku ametikoha. Volinik tegutseb võrdse kohtlemise seaduse<sup>310</sup> ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse<sup>311</sup> alusel. Ta on sõltumatu ja erapooletu ametiisik, kes nõustab ja abistab kõiki, kes tunnevad, et neid on diskrimineeritud. Volinik märgib oma kodulehel: „Kui kahtlustad, et sind on diskrimineeritud tööelus või õppimisel soo, vanuse, rahvuse, nahavärvuse, usundi, veendumuste, puude, seksuaalse sättumuse, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste või ametiühingusse kuulumise tõttu, ootame sind oma muret jagama.“<sup>312</sup>

Volinik jälgib soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse nõuete täitmist ning teeb järelevalvet nii avalikus kui ka erasektoris. Volinik ise karistusi või hüvitisi ei määra, kuid saab teha ettepanekuid Vabariigi Valitsusele ja valitsusasutustele, samuti

<sup>303</sup> ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. – RT II 2006, 24, 63.

<sup>304</sup> Nt ringkiri nr 7-9/170458/1703022 üldhooldusteenuse osutajatele, 11.07.2017; ringkiri nr 7-9/150233/1501088 psühhiaatrilise abi osutajatele, 11.03.2015; Tallinna vanglale esitatud soovitused, mis järgnesid 13.–15.03.2017 toimunud kontrollkäigule.

<sup>305</sup> Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

<sup>306</sup> Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja selle fakultatiivprotokoll. – RT II, 04.04.2012, 6.

<sup>307</sup> Vt õiguskantsleri veebileht. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/puuetega-inimeste-oigused> (19.11.2021).

<sup>308</sup> Vt Pariisi printsiipide kohta. – <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx> (19.11.2021).

<sup>309</sup> Õiguskantsleri ülevaated on avalikud. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/aasta-%C3%BClevaade> (19.11.2021).

<sup>310</sup> Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.

<sup>311</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I, 10.01.2019, 19.

<sup>312</sup> Voliniku veebileht. – <https://volinik.ee/meist/> (19.11.2021).

kohaliku omavalitsuse üksustele ning nende asutustele õigusaktide muutmise ja täiendamise kohta. Volinik tegutseb ka EL-i liikmesriikide koostöö kontaktpunktina EL-i ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodanikest töötajate ning nende pereliikmete vaba liikumise õiguse teostamise toetamiseks.<sup>313</sup> Voliniku aasta tegevuse ülevaated on avalikud.<sup>314</sup>

Lisaks põhiseaduslikele asutustele, kes peavad kaitsma isikute põhiõigusi neile antud pädevuse raames, tegutsevad sel eesmärgil ka sõltumatud vabaihendused. Need võivad jälgida inimõiguste tagamist üldisemalt (nt Eesti Inimõiguste Keskus<sup>315</sup>, Inimõiguste Instituut<sup>316</sup>) või olla keskendunud mingi konkreetse grupi õiguste kaitsele (nt Eesti Puuetega Inimeste Koda<sup>317</sup>, Lastekaitse Liit<sup>318</sup>, Eesti Pagulasabi<sup>319</sup> jpt). Vabaihendustel on muu hulgas võimalus esindada huvirühmi, esitades õigusaktide eelnõude kohta arvamusi ja pöörates ka üldiselt avalikkuses valupunktidele tähelepanu.

## Kokkuvõte

Eestis kui Mandri-Euroopa õigussüsteemi kuuluvas riigis on inimõiguste kaitse alusdokumendiks põhiseadus. 1992. aastal vastu võetud põhiseaduse teine peatükk, kus sätestatakse põhiõigused, vabadused ja kohustused, on mahukaim. Põhiõiguste tõlgendamisel on abiks põhiseaduse põhiprintsiibid, milleks on muu hulgas inimväärikuse, sotsiaalliigi, demokraatia ja õigusriigi põhimõtted, mis on tunnustatud kõigis tänapäeva demokraatlikes riikides. Lisaks sisaldab põhiseadus nn arenguklauslit (§ 10), mille kohaselt ei ole välistatud muud õigused, vabadused ja kohustused, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas. See säte võimaldab põhiseaduses loetletud õiguste edasiarendamist ja tõlgendamist kooskõlas rahvusvaheliste ja piirkondlike inimõiguslaste dokumentidega.

Põhiseaduses peetakse oluliseks kõikide võrdsust seaduse ees ning diskrimineerimise keeldu. Diskrimineerimise keelamise kriteeriumide loetelu on lahtine, võimaldades reageerida negatiivselt diskrimineerimisele ka konkreetselt nimetamata seisundi või asjaolude alusel, nagu seksuaalne sättumus ja sooline identiteet. Põhiõigusi võib siiski ka piirata – absoluutseid õigusi on vähe ning eelkõige tuleb saavutada erinevate huvide ja õiguste tasakaal. Põhiõiguste riivet ei tohi segi ajada põhiõiguste rikkumisega.

Põhiseaduses on ette nähtud, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus (§ 14). Võimude lahususe põhimõte, mille kohaselt erinevad võimuharud tasakaalustavad ja kontrollivad üksteist, peab aitama järgida põhiõigusi igal tasandil. Kui kuskil on siiski eksitud, peaks olema tagatud vigade parandamise ja heastamise võimalus.

Elu on muidugi keerulisem. Alati ei suudeta seadusloomes ja täitevvõimu tasandil jälgida, et kõik õigusnormid vastaksid põhiseaduse sättele või mõttele, muu hulgas põhjusel, et põhiseaduse tõlgendamisel tuleb arvestada ka rahvusvahelise õigusega. See võib juhtuda ressursipuuduse tõttu, aga teinekord ka teadlikumalt, kui poliitiline eesmärk sisaldabki endas võimalikku vastuolu kellegi põhiõigusega. Teatud olukordades ei olegi võimalik teha otsust, mis kõigile meeldiks, ning sellisel juhul peab isik, kes leiab, et tema põhiõigusi on

<sup>313</sup> Võrdse kohtlemise seaduse § 16. – RT I, 26.04.2017, 9.

<sup>314</sup> Voliniku veebileht. – <https://volinik.ee/kasulikku/voliniku-tegevuste-ulevaade/> (19.11.2021).

<sup>315</sup> Eesti Inimõiguste Keskus. – <https://humanrights.ee/tegevus/keskus/> (19.11.2021).

<sup>316</sup> Inimõiguste Instituut. – [https://www.humanrightsestonia.ee/inimoiguste\\_instituut/](https://www.humanrightsestonia.ee/inimoiguste_instituut/) (19.11.2021).

<sup>317</sup> Eesti Puuetega Inimeste Koda. – <https://www.epikoda.ee/> (19.11.2021).

<sup>318</sup> Lastekaitse Liit. – <https://www.lastekaitseliit.ee/et/> (19.11.2021).

<sup>319</sup> Eesti Pagulasabi. – <https://www.pagulasabi.ee/> (19.11.2021).

ebaproportsionaalselt riivatud, pöörduma kohtusse. Ent kuigi Eestis on igaühel õigus kohtusse minna (§ 15), ei jõua kõik rikkumised kohtuni. Mitte igaüks ei soovi seda põhiseaduslikku õigust kasutada ja kahjuks ei kasuta iga kohtusse pöörduja õigeid õiguskaitsevahendeid.

Õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse tagamisel on oluline koht Riigikohtul kui põhiseaduslikkuse järelevalvajal. Selleks, et Riigikohus saaks seda ülesannet täita, peab keegi küsimuse Riigikohtusse viima. Lisaks kohtutele, kes saavad põhiseaduslikkuse järelevalve algatada konkreetse kohtuasja raames, on oluline roll õiguskantsleril ja Vabariigi Presidendil, kes teevad abstraktset, konkreetse vaidluse välist normikontrolli. Aga ka nende ressurss ei ole piisav selleks, et tagada arutelu iga võimaliku puudujäägi üle. Lisaks jäävad alati alles piiripealsed juhtumid, kus ühelt poolt võib rääkida vastuolust põhiseadusega, ent teise nurgalt saab väita, et tegemist oli hoopis rahva tahet ellu viiva seadusandja kaalutusõigusega.

Kuigi võiks arvata, et mida rohkem õigusi on kaitstud, seda parem – inimõiguste kaitse on aja jooksul selgelt laienenud –, tekivad erinevate individuaalsete huvide või individuaalsete ja kollektiivsete õiguste vahel vasturääkivused ning päriselus tuleb leida nende vahel õiglane tasakaal. See aga ei ole kunagi kõigi jaoks ühe tähendusega. Ka alates 2020. aastast kogu maailma, sealhulgas Eestit räsiv Covid-19 pandeemia näitab, kui erineval seisukohal võidakse olla selles, kas mingid piirangud riivavad ja rikuvad põhiõigusi ülemäära, või on need vältimatult vajalikud, et tagada põhiõigus elule ja tervisele, ega kujuta riivest hoolimata rikkumist. Väiksemal skaalal tuleb analoogseid kaalumisi teha iga päev paljudes küsimustes ja keegi võib alati tunda, et tema suhtes on käitunud ebaõiglaselt.

Kuigi Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisel ei võidud teada, milline areng maailmas ja Eestis tulevikus aset leiab, tagab põhiseadus ka praegu inimõiguste tõhusa kaitse. Senikaua, kuni Eesti on demokraatlik õigusriik ja kõik riigivõimuharud lähtuvad tahtest kaitsta põhiõigusi ja vabadusi ning järgida rahvusvahelisi inimõiguste standardeid, ei pea üksikisik Eestis kartma. Aga vahel tuleb oma õiguste kaitseks ise aktiivsust üles näidata.