



Rapport national / National report / Landesbericht / национальный доклад

**RÉPUBLIQUE D'ESTONIE/REPUBLIC OF ESTONIA/ REPUBLIK ESTLAND/
ЭСТОНСКАЯРЕСПУБЛИКА**

The Supreme Court of Estonia

Riigikohus

langue maternelle / native language / Muttersprache / родной язык

XVIIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts

Role of the Constitutional Courts in Upholding and Applying the Constitutional Principles

Questionnaire

For the National Reports

I. The role of the constitutional court in defining and applying explicit/implicit constitutional principles.

1. Does the constitutional court or equivalent body exercising the power of constitutional review (hereinafter referred as the constitutional court) invoke certain constitutional principles (e.g. separation of powers; checks and balances; the rule of law; equality and non-discrimination, proportionality, reasonableness, human dignity, etc.) in the process of constitutional adjudication? To what extent does the constitutional court go in this regard? Does the constitution or any other legal act regulate the scope of constitutional decision-making in terms of referring to specific legal sources within the basic law that the constitutional court may apply in its reasoning?

Riigikohus on Eesti Vabariigi kõrgeim kohus. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamisel viitab Riigikohus väga sageli põhiseaduse põhimõtetele. Samuti on Riigikohus juba oma varajases praktikas selgitanud, et demokraatlikes riikides juhitudakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest.¹

Põhiseaduse põhimõtetele vastavuse kontroll võib olla nii osa põhiõiguste kontrolliskeemist (nt põhiõiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel kontrollitakse vastavust õigusriigi põhimõtte erinevatele tahkudele, põhiõiguse riive materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisel hinnatakse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele), kuid ka iseseisev kontrolliobjekt (eelkõige abstraktses normikontrollis).

Põhiseaduskohus on oma otsuste põhjendamisel vaba. Põhiseadus (PS) ega muud õigusaktid selles osas nõudeid ega piiranguid ette ei näe.

2. What constitutional principles are considered to be organic in your jurisdiction? Are there any explicit provisions in the constitution setting out fundamental principles? Is there any case-law in respect of basic principles? How often does the constitutional court make reference to those principles?

Eesti õiguskorrale on omased eelkõige põhimõtted, mis on sätestatud või mis tulenevad PS-st. Tähelepanu väärib PS § 10, mis sisaldab mitte täielikku, kuid siiski mitut olulist printsiipi loetlevat PS aluspõhimõtete kataloogi.² Nimetatud paragrahv nimetab inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtteid. Riigikohtu käsitluses hõlmab õigusriigi põhimõtte õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid ning õiguskindluse põhimõtte omakorda sisaldab õiguspärase ootuse ja *vacatio legis*'e põhimõtteid.

Põhiseaduses on nimetatud veel nt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte (§ 4); proportsionaalsuse põhimõtte (§ 11); võrdse kohtlemise põhimõtte (§ 12) ja riigivõimu omavoli keeld (§ 13).

Mõistet „põhiseaduse aluspõhimõtted” kasutati esmakordselt põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) §-s 1. Eesti rahvas võttis 14. septembril 2003 rahvahääletusel vastu põhiseaduse täiendamise seaduse

¹ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94

² PS kommenteeritud väljaanne, 2012. PS § 10 komm 1.

(PSTS). PSTS § 1 kohaselt võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

Kuni PSTS jõustumiseni ei omanud PS aluspõhimõtete ja PS ülejäänud printsiipide või põhimõtete eristamine kehtiva õiguse seisukohalt tähendust. Seega tingib PSTS § 1 PS aluspõhimõtete eristamise PS muude printsiipide või põhimõtete hulgast.³

Algselt koondati selle mõiste alla inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtted (PS § 10) ja PS preambulis sätestatud väärtused ja põhimõtted, mille kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele ja mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade.

PS aluspõhimõtted ei ole PS-s selgelt sätestatud. PS aluspõhimõtete loetlemata jätmine PSTS §-s 1 tähendab seda, et PS aluspõhimõtete objektiivselt määratletud suletud kataloogi ei ole.⁴ PS aluspõhimõtete loetelu on välja pakutud õiguskirjanduses ja eksperdiarvamustes, PS aluspõhimõtteid on oma praktikas käsitlenud ka Riigikohus.

Seaduses jäid aluspõhimõtted määratlemata ennekõike seisukohtade suure hargnevuse tõttu. Ja ehkki konsensuseni pole veel tänaseni jõutud, on arutluste ja diskursuste käigus küpsemas arusaam, et aluspõhimõtete all tuleb mõista põhiväärtusi, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse.⁵ Õiguskirjanduses on leitud, et seda, milliseid põhimõtteid pidada PS aluspõhimõteteks, pole võimalik abstraktselt lõpuni määratleda, kuid konsensus aluspõhimõtete miinimumloetelu osas on vajalik.⁶ Ühe võimaliku loeteluna on õiguskirjanduses välja pakutud viis aluspõhimõtet: inimväärikus (PS § 10), sotsiaalriik (PS § 10), demokraatia (PS § 1 lg 1 ja §10), õigusriik (PS § 10) ja Eesti identiteet ehk rahvusriik (PS preambul, § 1 lg 2). Ülejäänud printsiibid ja reeglid tulenevad neist.⁷

Riigikohus on seni oma praktikas **PS aluspõhimõtetena** nimetanud õigusriigi põhimõtet⁸ ning inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtteid⁹. Riigikohus on öelnud, et põhiseaduse aluspõhimõtted moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid.¹⁰

PS põhiprintsiipidena on Riigikohus nimetanud sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtteid (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11, p 10), Eesti riigikorralduse aluspõhimõttena õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõtet (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26), Eesti riigiehitusliku korralduse olulisima põhimõttena demokraatiat (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 67) ning Eesti rahva ja riigi alusena suveräänsuse põhimõtet (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127). **PS kandvate printsiipidena** on Riigikohus nimetanud õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25). Riigikohtu varasemas praktikas kohtab ka terminit „**õiguse üldpõhimõtted**”, milleks on seaduslikkus (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94), (ebasoodsa) tagasiulatava mõju keeld ja õiguspärase ootuse põhimõte (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94) või õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte (RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p II) ning võrdse kohtlemise põhimõte (RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 4).¹¹

Olulisematest lahenditest, kus Riigikohus on PS põhimõtteid käsitlenud (ilma põhiõigusteta) võib uuemast praktikast nimetada kohtute seaduse põhiseaduslikkuse kontrolli, kus tegeldi õigusriigi põhimõtte kohaldamisega üldiselt. Küsimus oli selles, kes tohib õigust mõista ja PS § 146 lg 1 peeti sisuliselt õigusriigi põhimõtte konkretiseeringuks (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13). Riigikogu

³ PS kommenteeritud väljaanne 2012. PSTS § 1 komm 10.

⁴ PS kommenteeritud väljaanne 2012. PSTS § 1 komm 13.1.

⁵ PS kommenteeritud väljaanne 2012. Sissejuhatus.

⁶ PS kommenteeritud väljaanne 2012. PSTS § 1 komm 14.3.

⁷ PS kommenteeritud väljaanne 2012. PS § 10 komm 3. Vt ka M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. - RiTo 24, 2011. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16009&op=archive2>

⁸ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26; RKPKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33.

⁹ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

¹⁰ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

¹¹ PS kommenteeritud väljaanne 2012. PS § 10 komm 3.

liikme immuniteedi kohtuasjas taandus küsimus suuresti demokraatia põhimõttele (RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13).

Euroopa Liidu kontekstis on demokraatliku õigusriigi põhimõtet ja Eesti suveräänsust käsitletud kohtuasjas, milles Riigikohtu üldkogu jättis rahuldamata õiguskantsleri taotluse tunnistada Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohus leidis, et vaidlustatud artikkel küll piirab Riigikogu finantspädevust, demokraatliku õigusriigi põhimõtet ja Eesti suveräänsust, aga piirang on õigustatud (RKÜKo, 12.07.2012, 3-4-1-6-12).

Riigikohtu praktikas on PS mõtte väljaselgitamisel nii PS aluspõhimõtetel kui neist tulenevatel põhimõtetel väga oluline roll ja seetõttu on ka neile põhimõtetele viitamine Riigikohtu praktikas tavaline.

3. Are there any implicit principles that are considered to be an integral part of the constitution? If yes, what is the rationale behind their existence? How they have been formed over time? Do they originate from certain legal sources (e.g. domestic constitutional law or the constitutional principles emanating from international or European law; newly-adopted principles or ones re-introduced from the former constitutions)? Has academic scholars or other societal groups contributed in developing constitutionally-implied principles?

Põhiseaduse lahutamatuks osaks on põhimõtted, mis on PS-s otsesõnu sätestatud või mis tulenevad PS-s sätestatud väärtustest ja põhimõtetest (vt eelmisele küsimusele antud vastust).

Riigikohus on selgitanud, et Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb Põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid.¹²

PS § 10 sätestab: "Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele." Riigikohus on selgitanud, et demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus tähendab, et Eestis kehtivad need õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis. Samuti on Riigikohus selgitanud, et PS preambuli kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Riigis, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, kehtivad õiguse üldpõhimõtted. Seadus, mis on vastuolus nende põhimõtetelega, on vastuolus ka PSga.¹³

1992. aastal vastuvõetud PS koostamisel lähtuti Eesti Vabariigi varasematest põhiseadustest (1920. a, 1938. a), samuti rahvusvahelistest aktidest, sh inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist.

Põhiseaduse vastuvõtmisest alates on kohtupraktika, eriti põhiseaduslikkuse järelevalve, kasutusele võtnud õiguse üldpõhimõtteid, mida kasutavad Euroopa Liidu Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus (nt proportsionaalsuse, õiguspärase ootuse, õiguskindluse jt põhimõtted). Need põhimõtted on meie õigussüsteemi seisukohalt rahvusvahelise õiguse põhimõtted.¹⁴

PS § 3 lg 1 näeb ette, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

Põhiseadus ja sellest tulenevad põhimõtted on Eestis olnud õigusteadlaste arutelu teemaks ja sellest tulenevalt on ka õigusteadlaste panus olnud märkimisväärne. Oluline osa sellest on koondatud põhiseaduse kommenteeritud väljaandesse, mida on tänaseks välja antud kolmel korral (viimati aastal 2012). Põhiseaduse kommenteerimist on alates 2002. aastast korraldanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse professorid. Kommentaaride autoriteks on kutsutud enamik valdkondade parimaid asjatundjaid.¹⁵

¹² RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

¹³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

¹⁴ U. Lõhmus. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted Eesti õigussüsteemi osana. – Juridica 1999, nr 9, lk 425-430.

¹⁵ PS kommenteeritud väljaanne 2012. Eessõna.

4. What role does the constitutional court have played in defining the constitutional principles? How basic principles have been identified by the constitutional court over time? What method of interpretation (grammatical, textual, logical, historical, systemic, teleological etc.) or the combination thereof is applied by the constitutional court in defining and applying those principles? How much importance falls upon travaux préparatoires of the constitution, or upon the preamble of the basic law in identifying and forming the constitutional principles? Do universally recognised legal principles gain relevance in this process?

Riigikohtul on olnud PS põhimõtete määratlemisel ja sisustamisel kandev roll (vt eespool vastus teisele küsimusele). Põhimõtete sisustamisel on oluliseks toeks olnud Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika.

Riigikohus on kasutanud eelkõige grammatilist, süstemaatilist, ajaloolist ja teleoloogilist tõlgendusmeetodit.

Põhiseaduse ettevalmistavad aktid on põhiseaduse tõlgendamisel oluliseks allikaks. Põhiseaduse Assamblee¹⁶ materjalidele on Riigikohus viidanud siiski eelkõige konkreetsete PS normide tõlgendamisel.¹⁷

PS preambulis on põhiseaduse põhimõtete sisustamisel oluline roll. Preambulis sisalduvad väärtused mõjutavad põhiseaduse põhimõtteid ja muid sätteid, kujundades selliselt põhiseaduse mõtet.¹⁸

5. What is a legal character of the constitutional principles? Are they considered to be the genesis of the existing constitutional framework? What emphasis is placed upon the fundamental principles by the constitutional court in relation to a particular constitutional right? Are basic principles interpreted separately from the rights enumerated in the constitution or does the constitutional court construe fundamental principles in connection with a specific constitutional right as complementary means of latter's interpretation? Can the basic principles in your jurisprudence constitute a separate ground for unconstitutionality without their connection with a concrete constitutional norm? Is there any requirement in law placed upon the judicial acts of enforcement of constitutional principles?

PS aluspõhimõtted on need normid, mis on aluseks PS kõigile ülejäänud printsiipidele ja reeglitele. Õigusliku iseloomu poolest on need aluspõhimõtteid sisaldavad normid printsiibid (mitte reeglid), mille puhul tuleb eriti selgelt esile olulisuse dimensioon. Põhiprintsiibid PS ülejäänud normide alusena määratlevad Eesti Vabariigi põhikorra tuumiku. Tegemist on kõige olulisemate normidega Eesti õiguskorras.

Riigikohus tõlgendab aluspõhimõtteid nii seoses konkreetse põhiseadusliku õigusega selle kontrolliskeemis, kasutab printsiipe täiendava vahendina põhiõiguste tõlgendamisel, kui ka kohaldab printsiipe iseseisvalt. Näiteks on Riigikohus märkinud, et PS § 28 lg 2 esimene lause tagab põhiõiguse riigi abile puuduse korral, mis on sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtete üheks väljenduseks põhiseaduses. PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud põhiõigus riigi abile puuduse korral kinnitab inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtte kehtivust ning annab igäühele kindlustunde hakkamasaamiseks ka materiaalse kitsikuse korral.¹⁹

Põhiseaduse põhimõtted võivad olla põhiseadusevastaseks tunnustamise iseseisvaks aluseks. Riigikohus on tunnistanud õigusnormi põhiseadusevastaseks nt vastuolu tõttu õiguspärase ootuse põhimõttega.

¹⁶ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991 otsusega „Eesti riiklikust iseseisvusest” nähti ette põhiseaduse väljatöötamiseks Põhiseaduse Assamblee moodustamine.

¹⁷ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p-d 20 ja 22 (PS § 75, Riigikogu liikme tasu muutmise); RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 33 (PS § 133, Riigikontrolli õigus kontrollida riigivara kasutamist); RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 86 (PS § 20 lg 2 p 3, vabaduse võtmine kuriteo ärahoidmiseks).

¹⁸ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2012. Sissejuhatus.

¹⁹ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p-d 31 ja 49.

Riigikohus selgitas taluseaduse alusel antud maksuvabastuse kohtuasjas, et PS mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igapäev õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Kuna riik lubas taluseaduse alusel loodud taludele esimeseks viieks aastaks maksuvabastuse, siis oli talunikel õigus loota ja toimida arvestusega, et maksuvabastus kehtib viis aastat. Riigikohus leidis, et selle aja kestel maksuvabastuse tühistamine oli vastuolus PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse printsiibiga ja seetõttu oli asjaõiguseaduse rakendamise seaduse § 25 lg 3 taluseaduse § 30 lg 2 kehtetuks tunnistamise osas põhiseadusvastane.²⁰

There is no requirement in law placed upon the judicial acts of enforcement of constitutional principles.

6. What are the basic principles that are applied most by the constitutional court? Please describe a single (or more) constitutional principle that has been largely influenced by constitutional adjudication in your jurisdiction. What contribution does the constitutional court have made in forming and developing of such principle(s)? Please, provide examples from the jurisprudence of the constitutional court.

Riigikohus on põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamisel kõige enam rakendanud proportsionaalsuse põhimõtet. Sellele järgnevad võrdse kohtlemise põhimõte ning õigusriigi põhimõte koos selles sisalduvate õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (RKPJK) tunnustas proportsionaalsuse põhimõtte kehtimist Eesti õiguskorras esimest korda 1997. aastal, kui kohus märkis: „Alaealiste liikumisvabaduse piiramine on iseenesest võimalik, kui on põhjendatud, et see piirang on vajalik alaealiste järelevalvetuse ärahoidmiseks, proportsionaalne soovitava eesmärgiga ja soovitud eesmärki pole muul viisil võimalik saavutada” (RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p I). Vähem kui aasta hiljem sõnastas RKPJK proportsionaalsuse põhimõtte tuuma: „Õigusriigis kehtiva proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitavale eesmärgile” (RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p III). Samal aastal lisas RKPJK ka põhjenduse: „Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni põhimõtteks on, et konfliktis olevate õiguste või pädevuste hindamisel tuleb leida lahendus, mis ei kahjustaks põhiseaduslikku stabiilsust ning kitsendaks õigusi võimalikult vähesel määral ning säilitaks õiguse põhiseadusliku olemuse ning tagaks nende õiguste põhistatud ja põhiseadusepärase kasutamise” (RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV).²¹

Kolmeastmeline proportsionaalsuse põhimõtte kajastus Riigikohtu praktikas esimest korda 2000. aastal (RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p-d 13, 16 jj). Alates 2002. aastast on Riigikohus rakendanud kõrgetasemelist käsitlust, mis on tänaseks muutunud järjekindlaks praktikaks: „Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”²²

²⁰ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

²¹ PS kommentaarid 2012, PS § 11 komm 3.

²² Samas.

II. Constitutional principles as higher norms? Is it possible to determine a hierarchy within the Constitution? Unamendable (eternal) provisions in Constitutions and judicial review of constitutional amendments.

1. Do the constitutional principles enjoy certain degree of superiority in relation to other provisions in the basic law? How are constitutional principles and other constitutional provisions related to international law and/or to the European Union law? Are there any provisions in international or the European Union law that are deemed superior than the national constitutional principles? If yes, how such higher international provisions are applied with regard to the national constitutional principles? What is the prevailing legal opinion among both academic scholars and practitioners in your jurisdiction about attaching higher value to certain constitutional principles over other provisions of basic law?

Riigikohus on inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtete käsitlemisel märkinud, et põhiseaduse aluspõhimõtted moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid.²³

PS § 3 lg 1 teine lause näeb ette, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. PS §-s 123 on sätestatud: „Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.”

Olles eeldanud, et põhiseadus on kooskõlas „rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normide ja põhimõtetega”, eeldatakse enamiku riikide õiguskordades samal ajal siiski, et põhiseadus on riigi jaoks kõrgeimaks õigusnormiks ja näiteks välislepingud asuvad ikkagi õigusaktide hierarhias riigi põhiseadusest endast allpool.²⁴ Riigikogu poolt ratifitseeritud rahvusvahelised lepingud on ülimuslikud PS-st madalamate õigusaktide suhtes.

Pärast Euroopa Liiduga ühinemist on need EL õigustloovad aktid, mis on vahetult kohaldatavad või millel on vahetu õigusmõju riigisiseste seaduste ja PS (v.a PS aluspõhimõtete) suhtes ülimuslikud.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium toonitas oma 11. mai 2006. a seisukohas asjas nr 3-4-1-3-06 (p-d 15 ja 16): "Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 järgi kohaldatakse põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus Euroopa Liidu õigus üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks. Sisuliselt tähendab see põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Selgitamiseks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust."

Õigusteadlased on ühel meelel selles osas, et PS aluspõhimõtted ehk põhiprintsiibid on need normid, mis on aluseks PS kõigile ülejäänud printsiipidele ja reeglitele. Põhiprintsiibid PS ülejäänud normide alusena määratlevad Eesti Vabariigi põhikorra tuumiku. Tegemist on kõige olulisemate normidega Eesti õiguskorras.²⁵

Õiguskirjanduses on selgitatud, et seaduses jäid aluspõhimõtted määratlemata ennekõike seisukohtade suure hargnevuse tõttu. Ja ehkki konsensuseni pole veel tänaseni jõutud, on arutluste ja diskussuste käigus küpsemas arusaam, et aluspõhimõtete all tuleb mõista põhiväärtusi, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse.²⁶

²³ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

²⁴ PS kommentaarid, 2012. PS § 3 komm 3.5.

²⁵ PS kommenteeritud väljaanne, 2012. PS § 10 komm 3.

²⁶ PS kommenteeritud väljaanne, 2012. Sissejuhatus.

2. How are the constitutional principles related to each other? Is there any hierarchy within those principles? What approach has the constitutional court taken in terms of determining a hierarchy within the constitution? Is it possible to conclude from the jurisprudence of the constitutional court that it has given principal status to some constitutional principles over the rest of the basic law?

PS aluspõhimõtted on need normid, mis on aluseks PS kõigile ülejäänud printsiipidele. (Vt lisaks vastust I osa teisele küsimusele.)

Riigikohus on öelnud, et põhiseaduse aluspõhimõtted moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid.²⁷

3. How is the constitution amended in your jurisdiction? What is the procedure for the constitutional amendment set out in the basic law? How the constitution was established originally and does it explicitly provide for unamendable (eternal) provisions? Is there any difference between the initial manner of constitutional adoption and the existing procedure of the amendment to the basic law? Has the constitutional principles ever been subjected to change in your jurisdiction? If yes, what were the reasons behind it?

Põhiseaduse § 163 järgi saab põhiseadust muuta seadusega, mis on vastu võetud: 1) rahvahääletusel; 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt; 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.²⁸ Põhiseaduse muutmisel Riigikogus arutatakse muutmise seaduse eelnõu kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu. PS muutmise viis otsustatakse seaduse kolmandal lugemisel.

Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil (PS § 161). PS muutmise eelnõu algatajad märgivad seletuskirjas, millisel viisil nad PS muuta soovivad (Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 122 lg 3). Põhiseaduse I peatükki "Üldsätted" ja XV peatükki "Põhiseaduse muutmine" saab muuta ainult rahvahääletusega (PS § 162).

Kehtiva põhiseaduse võttis Eesti rahvas vastu rahvahääletusel 28. juunil 1992. PS ei näe ette sätteid, mida ei saa muuta, küll aga näeb põhiseadus ette eespool nimetatud sätete muutmise üksnes rahvahääletuse teel.

Eesti põhiseadust on muudetud viiel korral. Põhiseaduse põhimõtteid muudeti põhiseaduse täiendamise seadusega, milles sätestati Eesti õigus kuuluda Euroopa Liitu. PSTS võeti vastu rahvahääletusel ja seadus jõustus 06.01.2004.

EL õiguse ülimuslikkuse põhimõtte ei piirdu tavaseadustega, Euroopa Liidu õigus domineerib ka põhiseaduse üle. Õiguskirjanduses on nenditud, et ühinemine Euroopa Liiduga muutis kardinaalselt olukorda Eestis ja tekitas majanduslikus, organisatsioonilises ja õiguslikus plaanis täiesti uue situatsiooni. Samuti on tõdetud, et avaliku võimu killustumine tõi sarnaselt teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega kaasa põhiseaduse mõju vähenemise Eestis.²⁹

4. Should constitutional amendment procedure be subjected to judicial scrutiny or should it be left entirely up to the political actors? What is the prevailing legal opinion in this regard among academic scholars and other societal groups in your jurisdiction?

Kohtuliku kontrolli vajadust Eestis seni tekkinud ei ole. Põhiseaduse loomisest on tähelepanu pööratud põhiseaduse kergekäelise muutmise võimaluse välistamisele.

²⁷ RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

²⁸ Põhiseaduse kiireloomulise muutmise võimaluse all on põhiseaduses silmas peetud võimalust muuta põhiseadust Riigikogu sama koosseisu poolt. See muutmiseviis võtab küll vähem aega kui teised, kuid kestab menetlustähtaegu ja muudatuste jõustumiseks ettenähtud vähemalt kolmekuulist tähtaega arvestades siiski kokku vähemalt seitse kuud.

²⁹ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. - Juridica 2011 nr 1, lk 12-26.

PS § 163 lg 2 kohustab Riigikogu käsitlema PS muutmise seaduse eelnõu kolmel lugemisel. Seejuures nähakse PS-s ette minimaalsed ajavahemikud, mis lugemiste vahele peavad jääma. Nende nõuete eesmärk on tagada, et PS muudatusi ei tehtaks kiirustades, vaid põhjalikult kaaludes.³⁰ Põhiseaduses nimetatud sätete muutmine üksnes rahvahääletusel aitab ära hoida nende sätete sattumise poliitiliste jõudude meelevalda.

Õiguskirjanduses on tähelepanu juhitud, et seni pole ükski poliitiline jõud küll põhiseaduse aluspõhimõtteid kahtluse alla seadnud, kuid olukorda, kus aluspõhimõtteid võib muuta kiireloomulise protseduuriga, ei saa aktsepteerida.³¹

5. Does the constitution in your jurisdiction provide for constitutional overview of the constitutional amendment? If yes, what legal subjects may apply to the constitutional court and challenge the constitutionality of the amendment to the basic law? What is the legally-prescribed procedure of adjudication in this regard?

Põhiseaduse muudatuse põhiseaduslikkuse järelevalvet põhiseadus otsesõnu ette ei näe. Riigikogus vastuvõetud seaduse põhiseaduslikkuse järelevalvet on võimalik taotleda tavakorras. Järelevalve algatamise õigus on seega Vabariigi Presidendil ja õiguskantsleril.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi on Vabariigi Presidendil õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve Riigikogus vastuvõetud, kuid tema poolt väljakuulutamata seaduse üle, kui Riigikogu on selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud.

Õiguskantsleril on õigus taotleda väljakuulutatud, kuid jõustumata seaduse põhiseaduslikkuse kontrolli.

Põhiseaduslikkuse järelevalvet ei saa teostada rahvahääletusel vastuvõetud seaduse üle.

6. Is the constitutional court authorised to check constitutionality of the amendment to the basic law on substantive basis or is it only confined to review on procedural grounds? In the absence of explicit constitutional power, has the constitutional court ever assessed or interpreted constitutional amendment? What has been the rationale behind the constitutional court's reasoning? Has there been a precedent when the constitutional court had elaborated on its authority to exercise the power of judicial review of constitutional amendments either on substantive or procedural grounds? What is legal effect of a decision of the constitutional court finding the constitutional amendment in conflict with the constitution? Please, provide examples from the jurisprudence of the constitutional court.

Riigikohus ei ole põhiseaduse muudatuse üle järelevalvet teostanud.

Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et kui PS muutmise seaduse võttis vastu Riigikogu, siis peaks Vabariigi Presidendil olema õigus jätta seadus välja kuulutamata, kui Riigikogu on eiranud PS-s ettenähtud menetlusnõudeid. Näiteks tuleks Vabariigi Presidendil enne PS muutmise seaduse väljakuulutamist kontrollida, kas Riigikogu on järginud sätteid, mis puudutavad seaduse vastuvõtmiseks nõutavat häältearvu, või kas Riigikogu ei ole võtnud vastu muudatusi, mis PS kohaselt tuleks otsustada rahvahääletusel.³²

7. Is there any tendency in your jurisdiction towards enhancing constitutional authority in respect of constitutional court's power to check amendments to the basic law? Do academic scholars or other societal groups advocate for such development? How the judicial review is observed in this regard? Would the expansion or recognition of constitutional court's authority encourage the

³⁰ PS kommenteeritud väljaanne, 2012. PS § 163 kamm 8.

³¹ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. - Juridica 2011 nr 1, lk 12-26.

³² PS kommenteeritud väljaanne, 2012. PS § 167 kamm 6.

realisation of constitutional ends or threaten its viability? Please, elaborate on existing discussion in your jurisdiction.

Selles küsimuses ei ole Riigikohus seisukohta väljendanud. Samuti ei ole seda teemat seni käsitletud põhiseaduse kommenteeritud väljaandes, kuid tõenäoliselt käsitletakse uues, praegu valmimisel olevas kommenteeritud väljaandes. Õiguskirjanduses on põhjalikke käsitlusi sel teemal samuti ei ole, kuid diskussioonis on esitatud seisukohti nii põhiseaduskohtu jurisdiktsiooni laiendamise poolt kui ka vastu.

Eesti põhiseadus on suhteliselt noor (kehtib alates 1992. aastast) ja selle kehtivuse aja jooksul pole olnud põhjust põhiseadust märkimisväärselt muuta. Siiski on poliitilised olud hetkel muutumas (populistlike poliitiliste jõudude esilekerkimine), mistõttu pole välistatud, et lähitulevikus soovitakse põhiseadusesse muudatusi teha (nt kõne all on olnud abielu/perekonna mõiste sätestamine põhiseaduses sellisel viisil, et see välistaks kindlasti kaitse samasoolistele paaride). Sellised tendentsid omakorda tõstavad ka küsimusi põhiseaduskohtu võimalikust rollist põhiseaduse muutmise kontrollimisel.