

1. osa: põhiseaduse
aluspõhimõtted, põhiõigused,
põhiseaduse riigikorraldusõiguse
normid kui eelnõu
põhiseaduspärasuse kontrolli
mõõdupuud

Aaro Mõttus

TÜ riigiõiguse külalislektor

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri

§ 3. Seaduseelnõu vastavus ülimuslikele aktidele

Seaduseelnõu peab olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

§ 5. Isiku õiguste ja vabaduste piirangud

Seaduseelnõusse kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb.

§ 6. Põhiseadusliku institutsiooni ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevus ning enesekorraldamisõigus

(1) Seaduseelnõus põhiseaduslikule institutsioonile ja kohaliku omavalitsuse üksusele kavandatavad ülesanded peavad lähtuma nende pädevusest ning arvestama nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest.

(3) Põhiseadusliku institutsiooni tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldamisõigusega.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri

§ 43. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

(1) Seletuskirja osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs”:

- 1) esitatakse seaduseelnõu ülesehitus ja selle põhjendus;
- 2) antakse ülevaade eelnõus käsitletavatest õigusinstituutidest struktuuri-osa kaupa;
- 3) selgitatakse, miks on eelnõu objektiks olevaid suhteid vaja reguleerida või miks senine regulatsioon vajab muutmist;
- 4) selgitatakse kavandatava paragrahvi, lõike ja punkti sisu;
- 5) analüüsitakse eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega;
- 6) nimetatakse eelnõu väljatöötamisel aluseks võetud allikad ja võimaluse korral viidatakse nendele, tutvustades eraldi valdkonna seni kehtivat regulatsiooni ja teiste riikide õigusakte, mida on eelnõu ettevalmistamisel kasutatud, ning analüüsitakse eelnõu sarnasust nimetatud õigusaktidega;
- 7) kui eelnõu väljatöötamisel on olnud eeskujuks teiste riikide seadused, kommenteeritakse nende rakendamise kogemust.

Ekspert hinnangud eelnõude põhiseadusele vastavuse analüüsi kohta

A. Jõksi/C. Ginteri ekspertarvamus:

- a) eelnõud, kus mõne põhiõigust riivava meetme või riigikorralduse lahenduse põhiseaduspärasust on hinnatud põhjalikult, sh proportsionaalsuse testiga;
- b) eelnõud, kus on imiteeritud põhiseaduspärasuse analüüsi läbiviimist ja on piiratud mõne tsitaatiga Riigikohtu lahenditest;
- c) eelnõud, kus põhiseadusele on viidatud ainult formaalse põhiseaduspärasuse (eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus) kontekstis.

H. Vallikivi ekspertarvamus:

1. Üldiselt piisavalt analüüsitud eelnõud.
2. Eelnõud, milles on analüüsitud üksikute sätete põhiseaduspärasust, kuid puudub üldine hinnang eelnõu põhiseadusele vastavusele.
3. Analüüsimata või ebapiisavalt analüüsitud eelnõud.

Seaduseelnõu põhiseaduspärasuse kontrolli probleemid ja võimalused

- Piiratud aeg
- Ministril võivad olla suunised, millisele tulemusele “kontroll” peab jõudma
- Abstraktne kontroll
- Põhiseaduse sätete eripära & tõlgendamise eripära
- Seaduseenõuga ei rakendata põhiseadust konkreetsetele juhtudele, vaid konkretiseeritakse põhiseadust (nt kujundatakse põhiõiguste teostamise raamistik)
- Seadusandja perspektiiv, ulatuslik otsustusruum

Mis on analüüs?

Eesti keele seletav sõnaraamat (2009): (alg)osadeks lahutav uurimine, eritlus. *Analüüs ja süntees. Teaduslik, loogiline analüüs. Sündmuste, nähtuste, olukorra asjalik, kaine, põhjalik analüüs. Peen psühholoogiline analüüs. Grammatiline, süntaktiline analüüs. Kirjandusteose analüüs. Vigade analüüs. Andmete statistiline analüüs. Matemaatiline analüüs ...*

- Analüüs ei ole konstateering, et “probleeme ei ole” või et “eelnõu ei ole vastuolus põhiseadusega”.
- Analüüs ei ole üksnes eelnõu põhiseadusega kooskõla toetavate argumentide esile toomine.
- Analüüs ei ole välisriikide õiguse kirjeldamine.
- Analüüsi eesmärk on veenduda ja seejärel veenda seadusandliku menetluse osalisi ja avalikkust, et eelnõu võimalikud põhiseaduspärasuse probleemid on teadvustatud ja neid on hinnatud.
- Võimalikus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses saab näidata, et seadusandja on eelnõu põhiseaduspärasust kontrollinud.

Arutelu

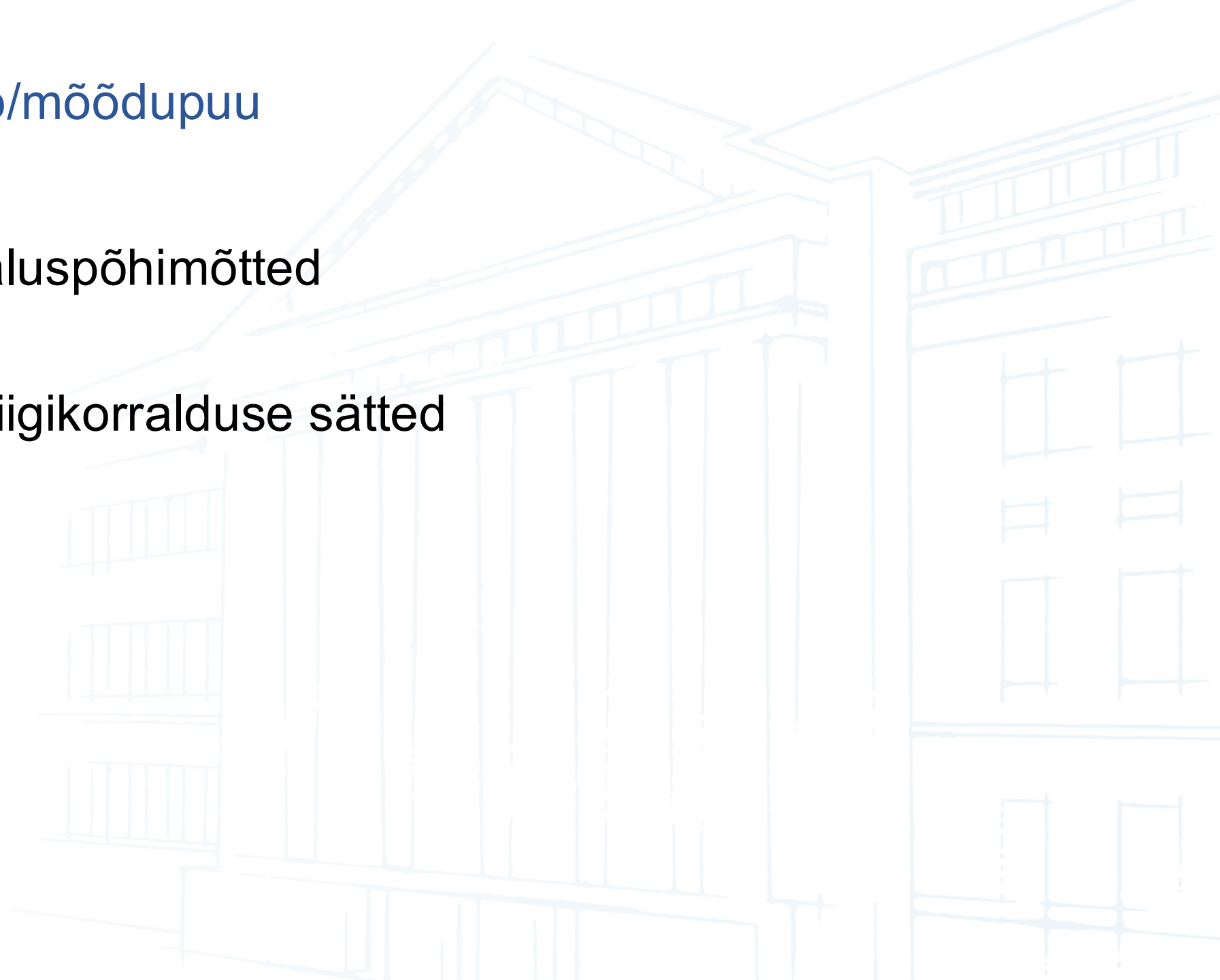
Milliste eelnõude/sätete põhiseaduspärasust olete praktikas analüüsinud või leidnud, et tuleks analüüsida?

Mille põhjal otsustate, et eelnõu/sätte põhiseaduspärasust tuleb analüüsida?

Millised raskused analüüsimisel on tõusetunud?

Kontrollimastaap/mõõdupuu

- Põhiseaduse aluspõhimõtted
- Põhiõigused
- Põhiseaduse riigikorralduse sätted



Inimväärikuse põhimõte (PS § 10)

- ▶ Riigikohtunik J. Põllu jt eriarvamus RKÜKo 3-3-1-101-06: “Üldisemal tasandil taandub vaidlusalune probleem minu arvates lõppkokkuvõttes sellele, kas isikut tohib käsitada riigivõimu objektina, kelle suhtes tehakse otsustusi grupitunnuste alusel, hindamata konkreetset isikut. Mõõnan, et teatavate otsustuste puhul võib kaalutusõigust mittevõimaldav regulatsioon olla põhiseaduspärane. Kaalutusõigust mittevõimaldava regulatsiooni põhiseaduspärasust võib erandjuhtudel möönda ka siis, kui kaalutusõigust mittevõimaldav tunnus saadab isikut kogu tema elu. Kuid kaalutusõiguse puudumise õigustamiseks peab seadusandjal olema eriline põhjendus. Kui kaalutusõiguse puudumine on kohasel viisil põhjendamata ja kaalutusõiguse puudumise õiguspärased põhjused pole ka ilmselged, siis on tegemist isiku käsitlemisega riigivõimu objektina, mis on vastuolus inimväärikuse põhimõttega.”
- ▶ RKKKo 3-1-1-80-97: “...inimkeskses ühiskonnas tohib põhiõiguste konfliktolukordades kõige vähem piirata **inimväärikust** - kompleksset põhiõigust, 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 puutumatussele.”

Demokraatia (PS § 1, § 10), sotsiaalriigi (PS § 10) ja rahvusriigi (PS preambul, § 6) põhimõte

- Demokraatia põhimõte:
 - RKPJKo III-4/A-11/94: “Demokraatia, vastandina autokraatiale, tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.”
 - RKÜKo 3-4-1-6-12: “Demokraatia põhimõte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid.”
 - Demokraatlik kontroll, poliitiline vastutus
- Sotsiaalriigi põhimõte:
 - RKPJKo 3-4-1-7-03: “Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.”
- Rahvusriigi põhimõte:
 - RKPJKo 3-4-1-1-98: “Põhiseaduse preambula kohaselt on riigi üheks eesmärgiks eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik. ... eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise. Seega on eesti keele kasutust tagavate sammude astumine põhiseaduslikult õigustatud.”

Õigusriigi põhimõte (PS § 10 jt)

RKÜKo 3-4-1-6-12: “Õigusriigi põhimõte ... reguleerib riigivõimu toimimise sisu, ulatust ja viisi.”

- Võimude lahusus:

- ▶ Ühe võimuharu (esindaja) poolt teise võimuharu ülesannete täitmine

RKPJKo III-4/A-6/94: “Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks. Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korrupsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.”

- ▶ Võimuharude enesekorraldusõigus

RKPJKo 3-4-1-3-05: “Isekorraldusõigus tähendab, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed ning neil on üldjuhul õigus ise kindlaks määrata oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord...”

Õigusriigi põhimõte (PS § 10 jt)

Õiguskindlus

RKPJKo 3-4-1-20-04: “Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).”

- Tagasiulatuva mõju keeld
 - ▶ Ehtne tagasiulatuva mõju – põhimõtteliselt keelatud
 - ▶ Ebaehtne tagasiulatuva mõju – põhimõtteliselt lubatud
 - ▶ Õiguspärane ootus

RKPJKo 3-4-1-5-17: “Riigikohus on oma praktikas täpsustanud, et tegemist ei pea olema üksnes õiguse äravõtmisega, vaid vajadus hinnata õiguspärase ootuse teket võib olla ka juhul, kui regulatsiooni muudetakse ebasoodsamaks, nt kohustuste suurendamise kaudu ... Teiseks saab õiguspärane ootus tugineda sellisele lubadusele, mille puhul isik saab mõistlikult loota, et seda ei muudeta ... Kolmandaks on Riigikohus leidnud, et kaitsmist väärib ootus, et seadusega lubatud rakendatakse nende isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima ...”

- Õigusselgus
- Normide avalikkus
- Vacatio legis

Arutamiseks

Riigikogu võttis 28. detsembril 2022 vastu seaduse, millega tõstis lasterikka pere toetuse suuruse 3-6 last kasvatavale perele 300 eurolt 650 eurole ning 7 ja enam last kasvatavale perele 400 eurolt 850 euroni.

Veel nägi seadus ette, et lasterikka pere toetust hakatakse iga aasta 1. mail indekseerima.

Seadus jõustus 1. veebruaril 2023, indekseerimise säte pidi jõustuma 1. mail 2024.

14. juunil 2023 võttis Riigikogu vastu seaduse, millega vähendas lasterikka pere toetusi 200 euro võrra. Samuti kaotati lasterikaste perede toetuse indekseerimine. Seadus jõustus 1. jaanuaril 2024.

Kas hilisem seadus on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega?

Õigusriigi põhimõte (PS § 10 jt)

- Seaduslikkus

- Üldine seadusereservatsioon

RKPJKo 3-4-1-55-14: “PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tulenevalt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel.”

- ▶ Parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte

- ▶ Seadusliku aluse nõue

- Seaduse prioriteet

- Riigi tuumikfunktsioonid – RKÜKo 3-1-1-86-07

- Otsese riigivõimu reservatsioon – RKÜKo 3-2-1-40-15, RKHKm 3-18-1432

- Põhiõiguste järgimine

- Sõltumatu kohus

Põhiõigused

Vabadusõiguste kontrolliskeem

- Esemeline ja isikuline kaitseala
- Riive
- Riive õigustamine
 - Piiriklausel
 - Formaalsed nõuded
 - Pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kontroll
 - Piiriklauslist tulenevad formaalsed nõuded
 - Materiaalsed nõuded
 - Õigusselgus
 - Üldine seadusereservatsioon (PS § 3 lg 1 lause 1) – parlamendireservatsioon, seaduslik alus
 - Proportsionaalsus (PS § 11)
 - ✓ Legitiimne eesmärk (vt piiriklauslit)
 - ✓ Sobivus
 - ✓ Vajalikkus
 - ✓ Mõõdukus

NB! Abstraktne hinnang
Alternatiivid
Kaalumine peab olema näha
Seadusandja perspektiiv

Põhiõigused

- Võrdsuspõhiõiguse kontrolliskeem:

1. aste: ebavõrdse kohtlemise tuvastamine

- Võrdlusgruppide moodustamine (lähim ühine soomõiste, liigitunnused)
- Ebavõrdse kohtlemise kirjeldamine

2. aste: ebavõrdse kohtlemise õigustamine

- Kas ebavõrdseks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjendus?
- Kas eesmärk kaalub üles ebasoodsamalt koheldud grupi ebavõrdse kohtlemise raskuse
 - ▶ *Mida sarnasemad on võrdlusgrupid ja mida erinevam on kohtlemine, seda kaalukam peab olema põhjus.*
 - ▶ *Arvestada tuleb, kas isikud saavad tunnuseid muuta või mitte*

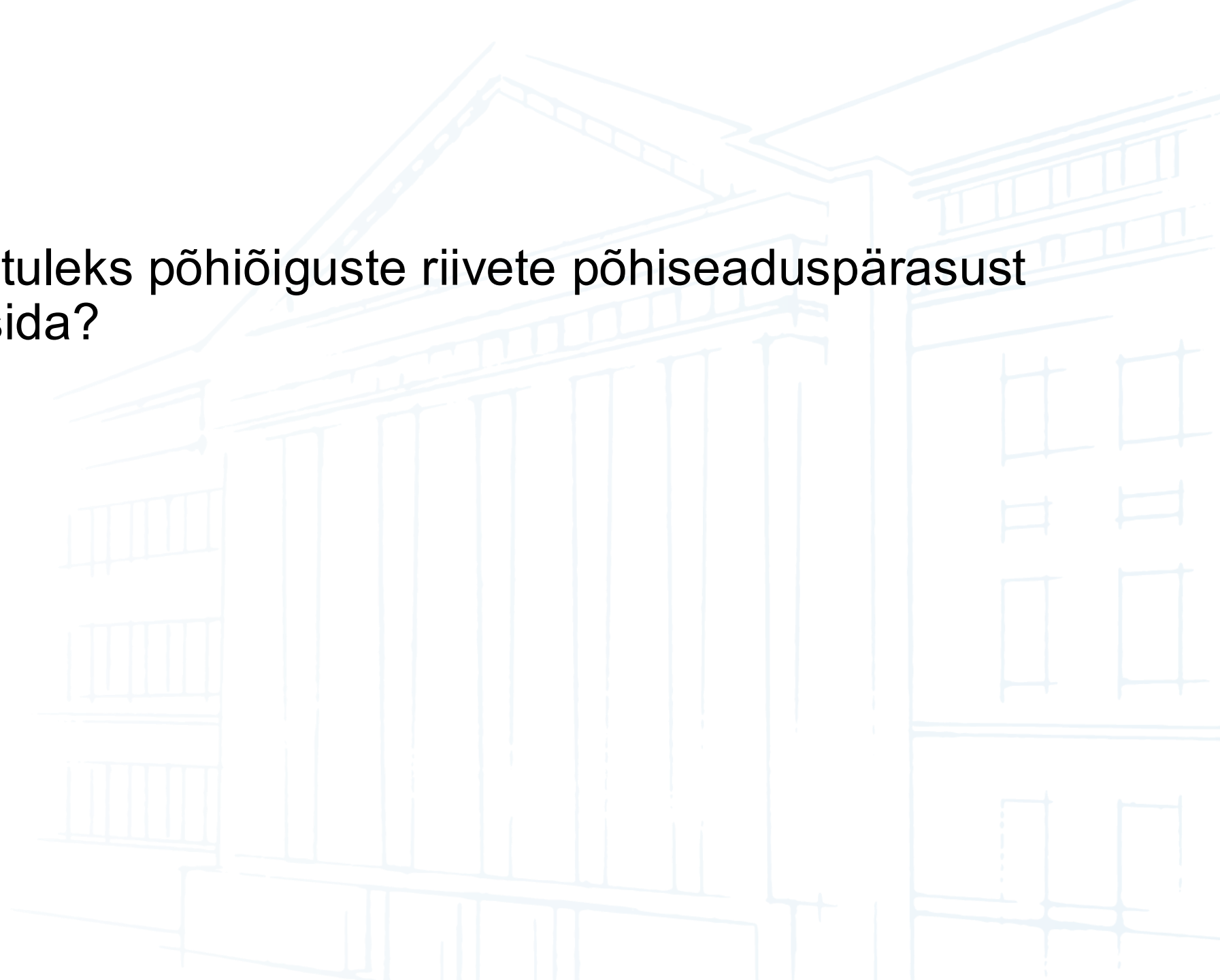
NB! Võrdsuspõhiõigus seob avalikku võimu, võrdse kohtlemise nõude sätestamine eraisikute vahelistes suhetes on sekkumine vabadusõigustesse.

- Sotsiaalsed põhiõigused / Kaitsepõhiõigus / Põhiõigus korraldusele ja menetlusele:

- Riigilt nõutava abi/tegevuse/normiloome kirjeldus
- Kas see on täidetud?

Arutelu

Millistel juhtudel tuleks põhiõiguste riivete põhiseaduspärasust kindlasti analüüsida?



Näide - põhiõiguste piirang / erakonnaseadus

§ 8¹. Erakonna liikmete nimekiri

(1) Erakonna liikmete nimekirja peab erakonna juhatus registriosakonna juures. Nimekirja kantakse isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood, liikmeksastumise ning väljaastumise või väljaarvamise aeg.

/.../

(3) Registriosakond märgib erakonna liikmete nimekirja liikmelisuse lõppemise seoses:

- 1) osakonnale esitatud erakonnast väljaastumise avaldusega;
- 2) teise erakonda astumisega, kui teise erakonda astumise aeg on hilisem;
- 3) asjaoluga, et isik ei ole Eesti kodanik ega Eestis püsivalt elav Euroopa Liidu kodanik;
- 4) isiku surmaga.

/.../

(5) Registriosakond avalikustab erakondade liikmete nimekirjad mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri veebipäringusüsteemis. Muudatused avalikustatakse viivitamata. Isikukoodi asemel avalikustatakse sünniaeg.

/.../

Riigikorraldusõigus

- Kas põhiseadus üldse reguleerib küsimust?
- Kas põhiseaduse riigikorralduse normid on printsipiilise või reeglilise iseloomuga? Esimesel juhul – kaalumine, teisel juhul – mahutamine põhiseaduses sätestatu alla, erandite olemasolu, tuletatavus.

Näited: PS § 74 – Riigikogu liikme arupärimine; PS § 75 – Riigikogu liikme palk; PS § 91 – Vabariigi Valitsuse ametivanne

- Kas põhiseadus lubab põhiseaduse sätteid konkretiseerida, edasi arendada?
- Põhiseadusorganite pädevused
 - Kas eelnõuga sekkutakse põhiseadusorganite pädevusse – võetakse ülesandeid ära, pannakse juurde?
 - Kas pädevusloetelu on ammendav või mitteammendav?
 - Kas juurde pandavad ülesanded kahjustavad põhiseaduslike ülesannete täitmist? Kas juurde pandavad ülesanded on kooskõlas organi olemusega, mille määrab tema funktsioon?

Näited: erakondade rahastamise kontrolli ülesande panemine Riigikontrollile; kohtutele täiendavate ülesannete panemine – nt juristieksami korraldamine

Riigikorraldusõigus

- KOV enesekorraldusõigus
 - Kas eelnõuga sekkutakse KOV autonoomiasse – võetakse ülesandeid ära, pannakse juurde jne?
 - Kas on ettenähtud ülesande täitmisega tekkivate kulude hüvitamine?
 - Printsip: tuleb kaaluda
- Menetlus, protseduur
 - Kas ja millises ulatuses on lubatud põhiseaduse sätteid konkretiseerida, edasi arendada?

Analüüsi skeem

1. Probleemi piiritlemine – kahtlus, miks põhiseadusele vastavust analüüsida (nt intensiivne põhiõiguste riive, uudne regulatsioon riigikorraldusõiguses, põhiseadusorganite pädevuse laiendamine)
2. Vaieldav seadusesäte (regulatsioon)
3. Kontrollimastaap - võimalik vastuolu/riive:
 - Põhiseaduse aluspõhimõttega (selle alapõhimõttega)
 - Põhiõigustega
 - Põhiseaduse riigikorraldusnormiga

↓
4. Asjasse puutuv põhiseaduse säte
5. Sätte sisu avamine õiguskirjanduse ja kohtupraktika abiga (tõlgendamine)
6. Kooskõla hindamine: argumentide esitamine kontrollskeemi kohaselt

Näide 1: Relvaluba

§ 91¹. Vene Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi kodanike relvalubade kehtivuse peatamine

- (1) Seoses Vene Föderatsiooni Ukraina vastase agressioonisõjaga peatatakse Eestis elavate Vene Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi kodanike relvaload üheks aastaks käesoleva seaduse jõustumisest.
- (2) Eestis elavad Vene Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi kodanikud peavad hiljemalt neljateistkümne päeva jooksul käesoleva seaduse jõustumisest neile kuuluvad relvad võõrandama või andma hoiule Politsei- ja piirivalveametile siseministri poolt kehtestatud korras.
- (3) Siseminister kehtestab oma määrusega relvade hoiustamise ajal relvade omandiõiguse muutusest või isiku välisriiki lahkumisest tulenevad relva varasema hoiustamise lõpetamise reeglid, mille puhul langeb ära seadusest tulenev hoiustamise nõue.

Näide 2: Erakondade rahastamine ja Riigikontroll

§ 6¹. Erakonna, valimisliidu ja üksikkandidaadi tegevuse rahastamise kontroll

(1) Riigikontroll kontrollib käesoleva seaduse 6¹. peatükis sätestatud korras, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad erakonnaseaduses sätestatud rahastamise nõudeid.

(2) Riigikontroll nõustab erakondi erakondade rahastamise nõuete küsimustes ning esitab erakonna taotluse alusel erakonnale ettepanekuid majanduslike raskuste ületamiseks, erakonna likviidsuse taastamiseks, maksejõulisuse parandamiseks ja jätkusuutliku majandamise tagamiseks.

§ 52³. Riigikontrolli ettekirjutus

§ 52⁴. Sunniraha

Näide 3: Määrusandlusvolitus

§ 28¹. Eriti ohtliku ja ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku tõrje

(1) Eriti ohtliku ja ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku tõrjeks võib lisaks mujal käesolevas seaduses sätestatud kohaldada käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi, kui see on vältimatult vajalik.

(2) Eriti ohtliku ja ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku tõrjeks võib kehtestada käesolevas paragrahvis sätestatud meetmeid, piiranguid ja nõudeid, kui:

1) isik on saabunud suure nakkusohuga piirkonnast ning ületanud riigipiiri Eestisse sisenemise eesmärgil;

[...]

(3) Vabariigi Valitsus võib määrusega kehtestada isikutele ja nende tegevusele meetmeid, piiranguid ja nõudeid eriti ohtliku või ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku tõrjeks kogu riigis või piiritletud territooriumil.

(4) Vabariigi Valitsus võib käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel määruses kehtestada füüsilisele isikule järgmisi meetmeid, piiranguid ja nõudeid:

1) kohustus esitada suure nakkusohuga piirkonnast saabumisel riigipiiri ületamise järel andmed reisimise, viibimiskoha ja kontaktandmete kohta ning järgida käesoleva lõike punktides 2–6 nimetatud meetmeid;

[...]

6) kohustus täita muid asjakohaseid nõudeid, mis aitavad kaasa eriti ohtliku või ohtliku nakkushaiguse leviku tõrjele ja on vältimatult vajalikud ning **mis on enne määruse vastuvõtmist saanud heakskiidu Riigikogu valdkondlikus komisjonis ja millest on teavitatud Riigikogu juhatust.**

Argumentatsioon

- Tuua välja nii põhiseaduspärasust toetavad kui ka mittetoetavad argumendid
- Kui esitatakse üksnes toetavad argumendid, võib olla raske oma positsiooni kaitsta, kui menetluse käigus esitatakse ootamatult vastuargumente, mida pole käsitletud
- Reastada argumendid tugevuse järjekorras, alustades tugevamast
- Mitte esitada poolt- ja vastuargumente eraldi plokkides, vaid seostada need omavahel

PAUS



2. osa: millisel juhul saab ja tuleb kontrollida normi kooskõla põhiseaduses sätestatud põhiõigustega?

Andra Laurand

TÜ haldusõiguse külalislektor

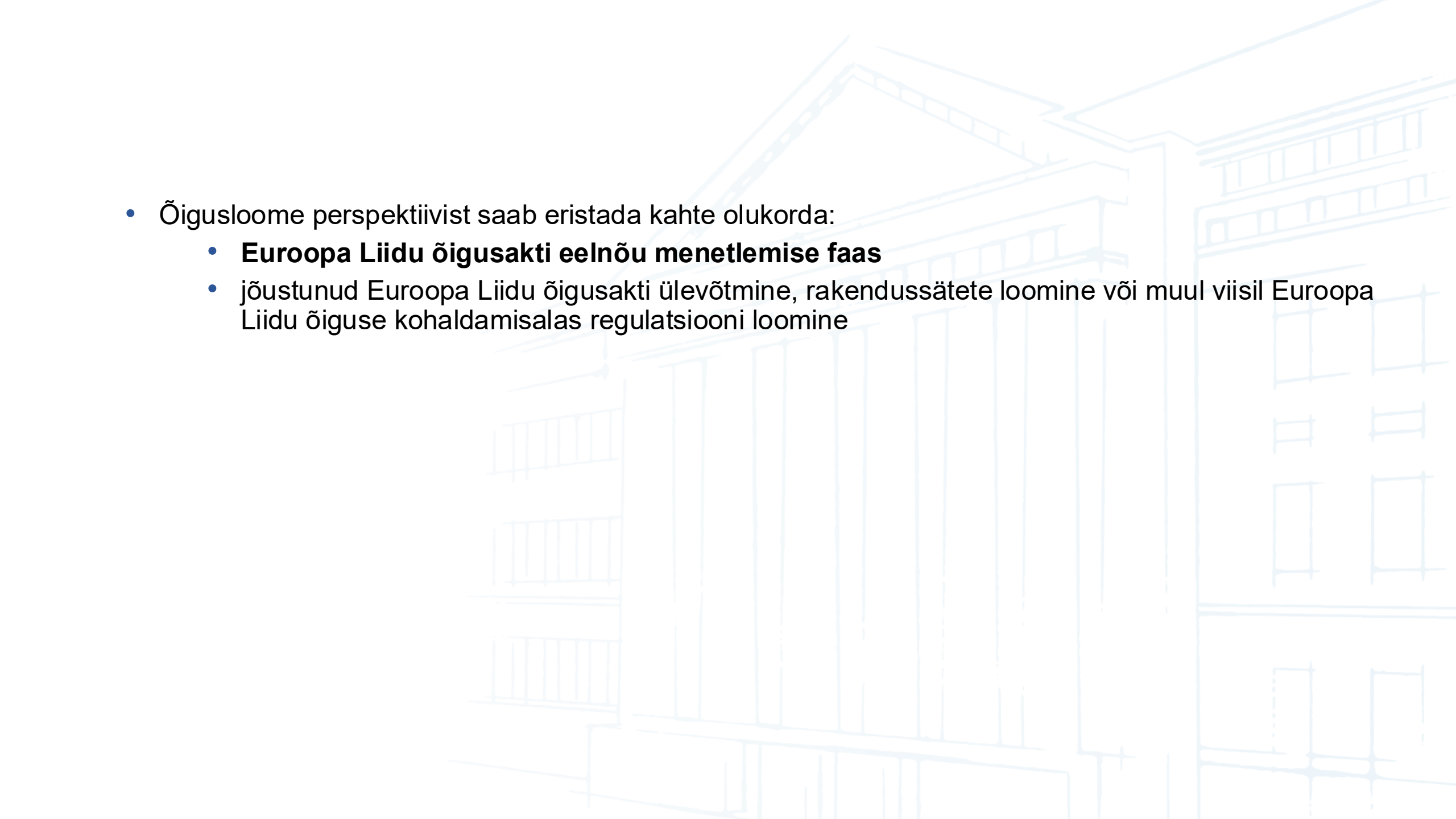
Millisel juhul saab ja peab kontrollima normi kooskõla põhiseaduses sätestatud põhiõigustega?

- Lähtepunkt: PS § 14, mis sätestab „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus“
- Kuhu paigutub Euroopa Liidu õigus?
Põhiseaduse täiendamise seadus kui „sild“ põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahel
PSTS § 1: „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.“
PSTS § 2: „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“

Põhiõiguste kontroll ja Euroopa Liidu õigus

- Õigusloome perspektiivist saab eristada kahte olukorda:
 - Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemise faas
 - jõustunud Euroopa Liidu õigusakti ülevõtmine, rakendussätete loomine või muul viisil Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalas regulatsioonide loomine



- 
- Õigusloome perspektiivist saab eristada kahte olukorda:
 - **Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemise faas**
 - jõustunud Euroopa Liidu õigusakti ülevõtmine, rakendussätete loomine või muul viisil Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalas regulatsiooni loomine

Põhiõigustega kooskõla analüüs Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemise faasis

- Keskne küsimus: milliseid põhiõigusi peab EL õigusakti eelnõu analüüsil arvesse võtma?
 - Eesti õiguskirjanduses vähe käsitletud probleem (vt J. Laffranque et al. – Ü. Madise et al. (toim.). PS kommentaar 2020, PSTS § 1, komm 19; A. Laurand. – U. Lõhmus (peatoim.) Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaar. Teaduste akadeemia/riigiõiguse sihtkapital, PSTS § 2, komm 135 jj.)
- Vastus sellele küsimusele: vaieldav
 - Vaieldavus tuleneb sellest, et liikmesriigi esindaja kannab EL õigusloomeprotsessis n-ö topelt mütsi: korraga EL organi liige, kuid ka liikmesriigi esindaja
 - EL organi liikmena peab EL õigusakti eelnõule seisukohtade koostamisel iga liikmesriik lähtuma EL põhiõiguste hartast (st teostama vajadusel ka vastava kontrolli), harta art 51 lg 1 ls 1
 - Vaieldav aga see, kas ja millises ulatuses tuleb lisaks EL põhiõiguste hartale lähtuda ka liikmesriigi PS-s sätestatud põhiõigustest. Sellest küsimusest tõukub omakorda liikmesriigi jaoks väga oluline küsimus: millega ta võib oma põhiseadusest lähtuvalt EL õigusakti seadusandlikus menetluses nõus olla ja millega mitte (ehk mis on riigi jaoks punane joon)?
 - Üldjuhul tuleb kõne alla kaks varianti:
 - täiemahuline põhiseaduse põhiõiguste kontroll?
 - põhiseaduse aluspõhimõtete kontroll?

Näide: piirimenetlus

EL õigusakti muudetud algatus: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL:

Artikkel 53. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

1. Taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus seoses alljärgnevaga:

(a) otsus, millega lükatakse taotlus tagasi selle vastuvõetamatus tõttu;

(b) otsus, millega jäetakse varjupaigataotlus selle põhjendamatus tõttu rahuldamata nii seoses pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundiga;

(c) otsus, millega lükatakse taotlus tagasi selle kaudse tagasivõtmise tõttu;

(d) otsus rahvusvahelise kaitse seisundi äravõtmise kohta;

(e) tagasisaatmisotsus.

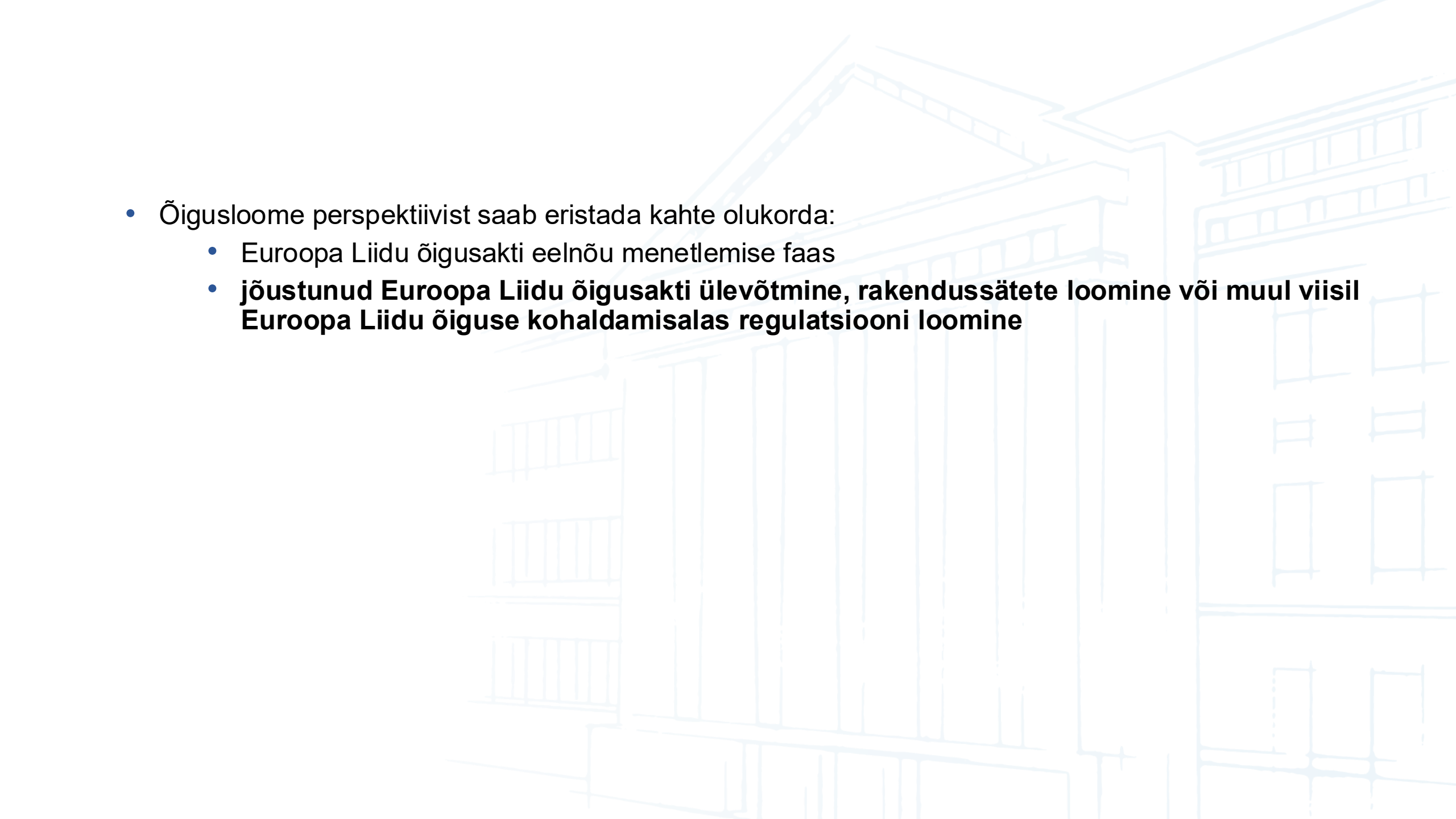
[...]

9. Piirimenetluse raames tehtud otsuse puhul näevad liikmesriigid ette ainult üheastmelise edasikaebekorra.

Ettepaneku põhjendustes: „Mis puudutab eesmärki täiendavalt ühtlustada rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise ühist menetlust osas, mis puudutab varjupaiga- ja tagasisaatmisotsuste tegemist ühes aktis, või kui seda tehakse eraldi aktidega, siis nende tegemist koos ja samal ajal, ning sama tõhusa õiguskaitsevahendi kohaldamist nende suhtes, **ning osas, mis puudutab piirimenetluses tehtud otsuste edasikaebamise piiramist üheastmelise tõhusa õiguskaitsevahendiga**, siis see on vajalik menetluste ühtlustamiseks ja nende tulemuslikkuse suurendamiseks. Nende muudatuste eesmärk on saavutada tasakaal selle vahel, et taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, ja vajaduse vahel tagada, et liikmesriikide varjupaigasüsteeme ei kuritarvitaks taotlejad, kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kelle ainus eesmärk on ära hoida nende väljasaatmine liidust. Kasutusel on kõik vajalikud kaitsemeetmed kindlustamiseks, et keegi ei jää kaitseta ning et varjupaigaõigus on alati tagatud.“

Ülesanne 1: kas Eesti võib EL õigusloomeprotsessis kavandatava artikli 53 lõikega 9 nõustuda?

Ülesanne 2: kas tulemuses muutub midagi, kui lisaks artikli 53 lõikele 9 sisaldub eelnõus ka säte, mis nõuab kohtult kiirendatud menetluse läbiviimist?

- 
- Õigusloome perspektiivist saab eristada kahte olukorda:
 - Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemise faas
 - **jõustunud Euroopa Liidu õigusakti ülevõtmine, rakendussätete loomine või muul viisil Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalas regulatsiooni loomine**

Põhiõigustega kooskõla analüüs jõustunud Euroopa Liidu õiguse puhul

- Õigusloomes puutumus eelkõige EL määruste ja direktiividega
- Määrus, ETL art 288 lg 2
 - Määrust kohaldatakse üldiselt, see on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides
 - Määrustes sätestatud ei tohi riigi õigusesse ümber kirjutada. Probleem: kas ja mis ulatuses siseriiklik õigus määrusele viidata võib?
 - Teatud juhtudel nõuab EL määrus (kas sõnaselgelt või sättest tuletatavalt) siseriiklike rakendussätteid
- Direktiiv, ETL art 288 lg 3
 - Direktiivis sätestatu tuleb liikmesriigi õigusesse üle võtta, s.t direktiivis ettenähtu hakkab omama õigusmõju alles läbi liikmesriigi õiguse
 - Ülevõtva riigisisese õiguse direktiivikonformne tõlgendamine
 - Mitteõigeaegse või ebakorrekse ülevõtmise korral võib kõne alla tulla direktiivi sätete vahetu õigusmõju

Põhiõigustega kooskõla analüüs jõustunud Euroopa Liidu õiguse puhul

- Põhiseaduses sätestatud põhiõiguste kontrolli teostamise ulatus sõltub sellest, kas ja millises ulatuses jätab EL õigusakt liikmesriigile kaalutlusruumi.

Kas liikmesriigile on jäetud kaalutlusruum?

Kaalutlusruumi ei ole → Nt EL direktiivi säte tuleb üle võtta / EL määruse rakendusnorm tuleb luua sellise ulatusega nagu EL õigusaktis nõutud.

EL põhiõiguste harta? EL seadusandja on kaalumise juba teinud ja liikmesriik ei või kaalutlusruumi puudumisel harta alusel mingit muud lahendust teha; seda ka mitte harta art 53 alusel (vt ka EKo 26.02.2013, C-399/11 – *Melloni*, p 55 jj)

Põhiseaduse põhiõigused? Kui kaalutlusruum puudub, ei või liikmesriik näha ette kõrgemat põhiõiguste kaitse taset kui EL õigusakti vastav säte seda lubab.

Kaalutlusruum on → EL õigusakti poolt jäetud kaalutlusruumi raames tulevad kohaldamisele nii EL põhiõiguste harta kui ka põhiseaduses sätestatud põhiõigused.

Regulatsioon tuleb sellisel juhul luua lähtudes põhiõigusest, mis annab põhiõigusele suurema kaitse. Seejuures tuleb arvestada liikmesriigile jäetud kaalutlusruumi piire.

Näide:

Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2020/687, 17. detsember 2019, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/429 seoses teatavate loetellu kantud taudide ennetamise ja tõrje eeskirjadega

Artikkel 12

Tauditõrjemeetmed ettevõttes peetavatel loomadel esineva A-kategooria taudi puhangu ametlikul kinnitamisel

1. Kui A-kategooria taudi puhang ettevõttes on saanud artikli 11 kohase ametliku kinnituse, annab pädev asutus korralduse kohaldada peale artiklis 7 sätestatud meetmete veterinaarjärelevalve ametnike järelevalve all viivitamata järgmisi tauditõrjemeetmeid:

a) kõik tabandunud ettevõttes peetavad loetellu kantud liikidesse kuuluvad loomad surmatakse niipea kui võimalik ettevõttes kohapeal sellisel viisil, et surmamise ajal ja järel välditakse asjakohase A-kategooria taudi tekitaja levimise riski;

[...]

4. Erandina lõike 1 punktist a võib pädev asutus pärast riskihindamist ja võttes arvesse muude riskimaandamismeetmete kohaldamise võimalust otsustada: [...]

Artikkel 13

Konkreetsed erandid artikli 12 lõike 1 punktist a

1. A-kategooria taudi puhangu korral ettevõttes, kus loetellu kantud liikidesse kuuluvaid loomi peetakse kahes või enamas epidemioloogilises üksuses, võib pädev asutus teha pärast riskihindamist ja vajaduse korral laboriuuringute soodsaid tulemusi artikli 12 lõike 1 punktist a erandi epidemioloogilistele üksustele, kus haiguse esinemine ei ole kinnitust leidnud, tingimusel et:

[...]

Järeldus:

- 1) Kui Euroopa Liidu õigusakti menetlemise faasis tõusetub kahtlus põhiõigustega kooskõla kohta, tuleb kontrollida kooskõla EL põhiõiguste hartaga. Põhiseaduse osas on vaieldav, kas EL õigusakti poolt hääletamisel on "punaseks jooneks" põhiseaduse aluspõhimõtted või põhiseadus tervikuna.
- 2) Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel, rakendussätete loomisel või muul Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvas valdkonnas regulatsioonide loomisel tuleb põhiseaduspärasuse kontroll teostada üksnes juhul, kui EL õigus jätab liikmesriigile vastava kaalutlusruumi.

AITÄH!



ut.ee



info@ut.ee



tartuulikool
tartuuniversity



unitartu
unitartuscience
unitartutiksu

