

§ 4. [Institutsionaalne võimude lahusus ja võimude tasakaalustatus]

Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel.

Autor *Madis Ernits*

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: III. Võimudest

§ 9. [1] Eesti vabariigi kõrgem võim kuulub Eesti vabariigi rahvale. Rahva nimel ja tema valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu. Vabariigi seaduslikuks esitajaks on Asutava Kogu esimees; riigiesituse küsimustes on Asutava Kogu esimehel õigus saada vabariigi valitsuselt vastavat informatsiooni.

[2] Asutava Kogu volitusel ja valve all teostab ülemat valitsuslist võimu vabariigi valitsus. Asutava Kogu volitusel ja vabariigi nimel teostab ülemat kohtulist võimu riigikohus.

[3] Asutav Kogu, vabariigi valitsus ja riigikohus teostavad nendele antud võimu, alalõpmata hoides ja kaitstes vabariigi välist rippumatust ja puutumatumust, rahva õigusi ja head käekäiku, sisemist avalikku korda ja julgeolekut, ning kodanikkude õigusi ning vabadusi.

PS 1920: § 86. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses.

PSMS 1933: § 86. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu, Riigivanema, valitsusasutuste ja kohtute tegevuses.

PS 1937: § 3. [...]

[2] Põhiseadus on vankumatuks juhteks Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuses.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94 – Riigikogu liikmed riigiettevõtete haldusnõukogudes; RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98 – Armuandmise kord; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Sotsiaalliberaalid („Aknaalused“); RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13 – Kohtujurist menetluskulude kindlaksmäärajana

Valikkirjandus

Heinrich Schneider. The principle of separate and balanced powers in Estonian Constitutions. – *Juridica International* 2/1997, lk 35–49.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
 - A. Ajalooline ja ideeajalooline tagasivaade
 - B. Võimude lahususe teooriad
 - 1. Formaalne teooria
 - 2. Funktsionaalne teooria
 - 3. Legitimatsiooniteooria
 - 4. Vahekokkuvõtte
 - C. Võimude lahusus ja tasakaalustatus ning Euroopa Liit
 - D. Võimude lahusus ja tasakaalustatus ning majanduslik ratsionaalsus
 - E. Võimude lahusus ja tasakaalustatus kriisiolukorras
- II. Riigikorraldusõiguse põhimõisted
 - A. Juriidilised isikud
 - B. Organid
 - C. Pädevus
- III. Võimude lahusus
 - A. Horisontaalne võimude lahusus
 - 1. Funktsionaalne võimude lahusus
 - 2. Institutsionaalne võimude lahusus
 - 2.1. Isekorraldusõigus
 - 2.2. Keeld sekkuda teiste riigorganite põhiseaduslikku pädevusse
 - 2.3. Võrdtasemelisuse põhimõtte
 - 3. Personaalne võimude lahusus
 - B. Vertikaalne võimude lahusus
- IV. Võimude tasakaalustatus
 - A. Tasakaal võimude vahel
 - 1. Seadusandlik ja täitevvõim
 - 1.1. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega
 - 1.2. Nn hübriidmäärused
 - 1.3. Üksikjuhuseadused
 - 1.4. Riigikogu liikmed riigi osalusega äriühingute nõukogudes
 - 1.5. Ministeeriumide moodustamise pädevus
 - 2. Seadusandlik ja kohtuvõim
 - 2.1. Põhiseaduslikkuse järelevalve ulatus ja seadusandja mänguruum
 - 2.2. Põhiseaduslikkuse järelevalve korraldus
 - 2.3. Põhiseaduslikkuse järelevalve seadusandja tegevusetuse korral
 - 2.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve poliitiliste küsimuste üle
 - 2.5. Kohtuvõimu tuumikvaldkond
 - 2.6. Kohtusse pöördumise õiguse piirangud
 - 3. Kohtu- ja täitevvõim
 - 4. Muud kõrgemate riigorganite vahelised tasakaaluküsimused
 - B. Tasakaal võimu sees – võimukontsentratsiooni keeld
 - 1. Täitevvõim
 - 2. Kohtuvõim

I. Sissejuhatus

- 1 Eesti Vabariigis kui demokraatlikus põhiseadusriigis kannab rahvas ühtset kõrgeimat riigivõimu (§ 1 lg 1). Alles siis, kui rahvas on riigivõimu legitimeerimisotsuse Riigikogu valimistel teinud, tekib vajadus võimufunktsioonid üksteisest lahutada ning siis need üksteise suhtes ja seesmiselt tasakaalustada. Selleks eristatakse kolme funktsiooni – seadusandlus, täite- ja kohtuvõim –, millest omakorda tuletatakse institutsioonide ja nende isikkoosseisude eraldatuse ning erinevate funktsioonide vastastikuse ja sisemise tasakaalustatuse nõuded. Võimu teostamist reguleeriva põhimõttena on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte õigusriigi aluspõhimõtte lahutamatu osa ja demokraatliku valitsemisüsteemi toimimise vajalik tingimus, kuid on legitiimne ka väita, et tegemist on PSi iseseisva aluspõhimõttega.

- 2 PS ei sätesta sõnaselgelt riigivõimu ühtsuse ehk riigi võimumonopoli põhimõtet. Juttu on kõrgeimast riigivõimust (§ 1 lg 1, § 56) ja riigivõimust (§ 3 lg 1 esimene lause, § 13 lg 2). Siiski eeldab võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte vaikimisi seda, et riigivõim, mis jaguneb horisontaaltasandil kolmeks funktsiooniks, oleks ilma selle jaotuseta ühtne ja kontsentreeritud tervik. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte loogiliseks eelduseks on riigi võimumonopol¹, mille allikaks on lisaks kõrgeima riigivõimu olemasolu kinnitusele (§ 1 lg 1, § 56) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttele (§-d 4 ja 14) ka unitaarriigi põhimõtte (§ 2), preambulis sätestatud sisemise ja välise rahu kaitse ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste austamis- ja arvestamiskohustus ehk rahumeelsuskohustus (§ 19 lg 2). Inimkoosluse võime kodusõda välistada ja tagada sisemine rahu ja kord ning kaitsta ennast välisvaenlaste eest on olnud ajalooliselt riigi tekkimise peamine põhjus. Riigi võimumonopol tähendab, et ainult riik on õigustatud ja teatud valdkondades (jõumonopol) ka kohustatud riigivõimu teostama.
- 3 Õigusriik institutsionaliseeris (õigus)vaidluste lahendamise, millega sai esimest korda võimalikuks rahu ja turvalisuse tagamine kõigile ühiskonnaliikmetele. Põhiseadusriik lisas sellele põhiseaduslikkuse järelevalve. Seejuures on erakordselt oluline roll kohtunike sõltumatusel, sest inimväärikuse ja individuaalse vabaduse tagamisega kindlustavad kohtud ühtlasi rahu ja turvalisust ning lõppastmes riiklust kui sellist. PSi võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte on monopoliseeritud riigivõimu dekontsentreerimise ja tasakaalustamise normatiivne alus.
- 4 Kommenteeritav paragrahv mainib küll võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, kuid ei nimeta riigivõimu kolme põhifunktsiooni – seadusandlikku, täidesaatvat ega kohtuvõimu. Viimased on nimetatud §-s 14. Sellest tulenevalt ei saa pidada kommenteeritavat paragrahvi võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte ammendavaks sätestuseks PSi, vaid üksnes selle institutsionaalse ehk organisatoorse aspekti sätestuseks. Kui kommenteeritav paragrahv sätestab institutsionaalse võimude lahususe, siis sellele loogiliselt eelneva funktsionaalse võimude lahususe näeb ette hoopis § 14, mis seob võimude lahususe ühtlasi ka selle põhifunktsiooniga, milleks on tagada individuaalset vabadust. Mõlemaid sätteid tuleb vaadelda teineteist täiendavatena. Soovitatav on viidata võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhiseadusliku alusena niisiis §-dele 4 ja 14 nende koostoimes, sest nimetatud sätteid koos lugedes jaotuvad riigi põhifunktsioonid kolmeks – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – ning nimetatud funktsioonid loetletud kõrgete riigiorganite vahel, kes üksteist kontrollivad ja tasakaalustavad. Nimetatutele lisandub küll veel ka võimude lahususe kolmas aspekt – personaalne võimude lahusus –, kuid sellel puudub PSi tekstis üks konkreetne üldklausel ning pealegi järeldub see loogiliselt funktsionaalse ja institutsionaalse võimude lahususe koostoimest.
- 5 Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tuumaks võib pidada üldist ideed, et vaba indiviidi ei tohiks asetada võimukontsentratsiooniga kaasneda võivasse huvide konflikti ega sellest tingitud olukorda. Äraspidiselt sõnastas selle mõtte kõnekalt diktaator Benito Mussolini 1939. aastal oma kõnes Itaalia magistratidele: „Minu arusaamise kohaselt ei ole riigi sees mingit võimude lahusust.“² Riigikohus sõnastas huvide konflikti fundamentaalse keelu juba varakult lühidalt ja löövalt: „Huvide konflikti peab vältima kõigis riigi-ametites.“³ Idee ise on aga veelgi vanem.

¹ Eestikeelses terminoloogias on mõistlik eristada laiemat riigi võimumonopoli kitsamast riigi jõumonopolist. Kui võimumonopol hõlmab ka sellise avalik-õigusliku võimu teostamise, mis ei seisne jõu kasutamises (näiteks vaba konkurentsi mõjutav riigiabi), siis jõumonopol on kitsam, hõlmates legitiimse jõu kasutamise õiguse (näiteks politsei korrakaitsemeetmete rakendamine). Riigi jõumonopol oleks selle eristuse järgi riigi võimumonopoli tuumikvaldkond

² B. Mussolini. Alla Magistratura italiana. 30.10.1939 (<https://www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0924-01.htm>): „Nella mia concezione non esiste una divisione di poteri nell'ambito dello Stato.“

³ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2.

- 6 Näiteks kirjutas juba John Locke võimude lahususe ja tasakaalustatuse kontekstis: „Kui neilsamadel isikutel, kel on võim teha seadusi, oleks ka võim neid ellu viia, siis võib võimu haarama kalduvale inimlikule nõtrusele osutada liiga suureks kiusatuseks vabastada end kuuletumast iseenda tehtud seadustele ja kohandada seadust vastavalt oma erakasule nii selle loomisel kui täideviimisel, mis tekitab neis kogu ülejäänud ühiskonna huvist erineva huvi vastuolus ühiskonna ja valitsuse eesmärgiga. Sellepärast on hästi korraldatud riikides, kus terviku hüvet peetakse silmas, nii nagu peab, *seadusandlik* võim paigutatud korrapäraselt kokkukutsutavate erinevate inimeste kätte, kellele kuulub üksikult või koos teistega võim teha seadusi, kuid pärast seda lähevad nad laiali ja hakkavad taas alluma neilesamadele seadustele, mida nad tegid; see sunnib neid uuesti ja tuntavalt hoolt kandma selle eest, et nad teeksid seadusi avalikuks hüvanguks.“⁴
- 7 Huvide konfliktide vältimise vajadusele võimumehhanismi ülesehitamisel on viidanud ka Charles de Montesquieu, keda peetakse valdavalt tänapäevase võimude lahususe vaimseks isaks: „Poliitiline vabadus on kodaniku meelerahu, mis tuleneb igaihe arvamusest omaenda turvalisuse kohta; ja selleks, et see vabadus oleks olemas, peab valitsus olema selline, et üks kodanik ei peaks kartma teist kodanikku. Kui ühes ja samas isikus või samas kogus on seadusandlik võim ühendatud täidesaatva võimuga, siis ei ole vabadust, sest on karta, et sama monarh või sama senat võib teha türannilikke seadusi, et neid türannilikult täita. Vabadust ei ole ka siis olemas, kui kohtunikuvolitused ei ole lahutatud seadusandliku ja täidesaatva võimu teostamisest. Kui kohtumõistmine oleks ühendatud seadusandliku võimuga, oleks võim kodanike elu ja vabaduse üle meelevaldne, sest kohtunik oleks seadusandja. Kui kohtumõistmine oleks ühendatud täidesaatva võimuga, võiks kohtunikul olla rõhuja jõud. Kõik oleks kadunud, kui üks ja seesama inimene või [---] inimeste kogu kasutaks neid kolme võimu: seaduste vastuvõtmine, avalike otsuste täidesaatmine ja üksikisikute kuritegude või vaidluste üle otsustamine.“⁵
- 8 Veelgi jõulisemalt väljendas sarnast ideed Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni üks alusepanijatest, James Madison: „Kõigi volituste, seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu, koondumist ühtedesse ja samadesse kättesse, olgu need siis ühe, mõne või paljude käed ja olgu nad siis pärilikud, isehakanud või valitud, võib õigustatult pidada türannia määratluseks.“⁶
- 9 Mõttekäigu võib kokku võtta tõdemusega, et huvide konfliktist, mis kätkeb endas potentsiaali kahjustada olulisel määral vähemalt mõnede põhiõigusi, ei pruugi olla pikk tee türanniani, mis tühistab kõigi ülejäänute põhiõigused.

⁴ J. Locke. Teine traktaat valitsemisest (p 143). – Akadeemia 2007/5, lk 1242 (rõhutus originaalis).

⁵ C. Montesquieu. De l'esprit des lois. Genf 1748, 11. raamat, 6. ptk: „*La liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et, pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen.*

Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps [---] du peuple, exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.“

⁶ J. Madison. The Federalist No. 47 (1788): „*The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.“*

- 10 Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte põhifunktsioon on niisiis aidata tagada põhiõigusi, millele osutab sõnaselgelt ka § 14. Tegemist on olulise osaga demokraatliku põhiseadusriigi komplekssest õiguskaitsemehhanismist.

A. Ajalooline ja ideeajalooline tagasivaade

- 11 Universaalsest tuumast hoolimata on võimude lahususe ja tasakaalustatuse ideel olnud mitte ainult läbi aegade erinevaid arengustaadiume ja avaldumisvorme, vaid selle avaldumisvormid võivad erinevates demokraatlikes põhiseadusriikides olla ka üpris erinevad.⁷ Üheks võimude lahususe põhimõtte ajalooliseks eelkäijaks võib pidada näiteks nõuet lahutada üksteisest ilmalik ja religioosne võim. Ideeajalooliselt võib võimude lahususe ja tasakaalustatuse ideel täheldada kõigist erinevustest hoolimata siiski ühiseid juuri.⁸ Tänapäeval valitseva võimude lahususe ja tasakaalustatuse ideeajaloolised juured ulatuvad tagasi Vana-Kreekasse.
- 12 Levinud on võimude lahususe ja tasakaalustatuse õpetuse alguseks pidada Aristotelese poolt teoses „Poliitika“ Kreeka linnriikide valitsemiskordi võrreldes välja töötatud kolme liiki ülesandeid, mis esinesid kõigil ühtviisi. Aristotelese järgi on „kõikidel riigikorraldustel kolm osa“: „üks, mis puudutab otsuste tegemist ühishuvide kohta, teine puudutab riigiasutusi [---], kolmandaks on õigusemõistmine“.⁹ Esimete ülesanne on arutleda ja otsustada ühiskonna põhjanevaid küsimusi, nagu sõja ja rahu küsimus, liitude sõlmimine ja neist lahtitulemine ning seaduste vastuvõtmine; teistel, millised riigiametid luua, millised peaksid olema nende pädevused ja kuidas nad mehitada; ning kolmandaks, kes peab täitma kohtumõistmise ülesannet.¹⁰ Aristoteles ei eeldanud seejuures, et nimetatud kolme liiki ülesandeid täidavad tingimata erinevad organid.
- 13 Võimude lahususe põhilise eesmärgi – vabaduse tagamine võimukontsentratsiooni vältimise teel – sõnastas John Locke, kelle loomuõiguslik õpetus mõjutas suuresti Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni väljatöötamist. Locke'i järgi saab türanniat vältida ainult seeläbi, et riigivõim jaotatakse erinevate teostajate vahel, ja tema õpetuse keskmes on seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu eristamine.¹¹
- 14 Montesquieu nägi võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttes eelkõige sotsiaalsete jõudude tasakaalustatud jaotust ning ta tõi seadusandluse ja täitevvõimu kõrval tagasi kohtuvõimu, mis John Locke'il iseseisva võimuna puudus.¹²
- 15 Locke'i ja Montesquieu õpetustest tugevasti mõjutatud Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni alusepanijatest (*founding fathers*) kriipsutas eelkõige Alexander Hamilton alla kohtuvõimu rolli.¹³ Kohtu pädevus peab tema järgi ulatuma koguni õiguseni tõlgendada PSi seadusandja jaoks siduvalt. Sellest lähtuvalt loodi Ameerika Ühendriikide 1787. aasta konstitutsiooni võimude lahususe ja tasakaalustatuse mudelis Kongressi kui

⁷ Vt viimaste kohta näiteks P. L. Strauss. Separation of powers in comparative perspective: How much protection for the rule of law? – P. Cane (toim.). The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law. Oxford University Press, 2020, lk 397 jj.

⁸ Vt näiteks väga kokkuvõtlikku ülevaadet koos allikaviidetega A. Vedaschi. Introduction to Part III. Separation of powers in times of crisis. – A. Baraggia, C. Fasone, L. P. Vanoni (toim.). New Challenges to the Separation of Powers. Dividing Power. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA): Edward Elgar, 2020, lk 166 jj.

⁹ Aristoteles. Poliitika. A. Lill (tõlk.). Tartu: Ilmamaa 2015, 4. raamat, 14. ptk (1297b–1298a).

¹⁰ Aristoteles. Poliitika, 4. raamat, 14.–16. ptk (1297b–1301a).

¹¹ J. Locke. Teine traktaat valitsemisest (1698) (tõlk. A. Kilp) (12.–14. ptk, p 143 jj). – Akadeemia 2007/5, lk 1242 jj; Akadeemia 2007/6, lk 1374 jj.

¹² C. Montesquieu. De l'esprit des lois. Genf 1748, 11. raamat, 6. ptk.

¹³ A. Hamilton. The Federalist No. 22 (1787), 78 (1788), 81 (1788).

seadusandja ja presidendi kui täitevvõimu tipu kõrvale ülemkohus (*Supreme Court*), mis ühendas endas kõrgeima lihtkohtu funktsioonile ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu funktsiooni. Alexander Hamilton kirjutas: „Ei ole olemas seisukohta, mis põhineks selgematel põhimõtetel kui see, et iga delegeeritud volituse alusel antud akt, mis on vastuolus selle volituse sisuga, mille alusel seda teostatakse, on õigustühine. Seega ei saa ükski seadusandlik akt, mis on vastuolus põhiseadusega, olla kehtiv.“¹⁴ Sellest tulenevalt pidid kohtud jätma kohaldamata põhiseadusvastased seadused.¹⁵ Ülemkohus tegi sellega praktikas algust 1803. aastal.¹⁶ Sellega oli pandud alus tänapäevasele demokraatliku põhiseadusriigi võimude lahususe ja tasakaalustatuse mudelile, kus ühtne riigivõim jaguneb horisontaaltasandil kolme kõrgema riigiorgani – parlamendi, valitsuse ja konstitutsiooni-kohtu – vahel, kes üksteist vastastikku kontrollivad ja tasakaalustavad.

- 16 Ajalooliselt on Eesti põhiseadusandja kasutanud võimude lahususe ja tasakaalustatuse idee väljendamiseks erinevaid sõnastusi. Vähem abstraktne ja võrdlemisi üksikasjalik regulatsioon sisaldas üheparagrahvilises vabariigi valitsemise ajutise korra (VAK) III peatükis „Võimudest“. Kuigi võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet sõnaselgelt ei mainitud, viitab VAKi regulatsioon ilmselgelt püüdele luua üldsätetus, mis tagaks võimude üksteisest eraldatuse ning nende vahel mõistliku tasakaalu. III peatükile järgnesid Asutava Kogu ja Vabariigi Valitsuse peatükid, ainult kohtute osas ei järgnenud üksikasjalikumal regulatsioonil. Seevastu hilisemad PSid ja 1933. aasta muudatuste pakett sisaldasid kõik peaaegu identse sõnastusega sätet, mis – võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet mainimata – ainult tinglikult liigitub praeguse § 4 eelkäijaks. Mõistagi sisaldas nii 1920. aasta kui ka 1938. aasta PS nii seadusandlikku kogu, valitsust kui ka kohtuvõimu puudutatavat peatükki ning kõigis neist järgiti – tõsi küll, erineval määral – võimude lahususe ja tasakaalustatuse ideed.

B. Võimude lahususe teooriad

- 17 Võimude lahususe teoreetilise aluse osas võib eristada mitmeid seisukohti. Eristada saab formaalset, funktsionaalset ja legitimatsiooniteooriat.¹⁷ Järgnevalt on püütud ilma ammendavuse taotluseta lühidalt kokku võtta erinevate lähenemiste põhiseisukohad.

1. Formaalne teooria

- 18 Formaalse teooria järgi on võimude lahusus ja tasakaalustatus riigivõimu korraldamise tehniline vahend, mis aitab tagada võimu teostavate isikute paljususe, ilma et otsustamismehhanism muutuks ülemäära keeruliseks.¹⁸ Erinevad struktuurid vajavad tõrgeteta toimimiseks selget pädevuste jaotust. Formaalne teooria rõhutab niisiis võimude lahususe ja tasakaalustatuse puhttehnilist aspekti.

¹⁴ A. Hamilton. The Federalist No. 78 (1788): „*There is no position which depends on clearer principles, than that every act of a delegated authority, contrary to the tenor of the commission under which it is exercised, is void. No legislative act, therefore, contrary to the Constitution, can be valid.*“

¹⁵ A. Hamilton. The Federalist No. 78 (1788): „*[---] whenever a particular statute contravenes the Constitution, it will be the duty of the judicial tribunals to adhere to the latter and disregard the former.*“

¹⁶ U.S. Reports: *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803); vt selle kohta eesti keeles U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 13–15.

¹⁷ Vt kokkuvõtvat käsitlust C. Schröder. Die Gewaltenteilung. – Juristische Schulung 2022, lk 24–27.

¹⁸ E. Forsthoft. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 12/1954, lk 30; M. Cornils. Gewaltenteilung. – O. Depenheuer, C. Grabenwarter (koost.). Verfassungstheorie. Tübingen: Mohr Siebeck 2010, lk 699 jj (äärenr 61 jj).

2. Funktsionaalne teooria

- 19 Funktsionaalse ehk materiaalse teooria puhul on esiplaanil ratsionaliseerimisfunktsioon: selle järgi on võimude lahusus ja tasakaalustatus riigivõimu teostamise optimeerimise vahend.¹⁹ Võimude lahusus ja tasakaalustatus taotleb lisaks üldisele vabaduse tagamise ülesandele veel ka funktsioonide endi võimalikult suurt selgust ja iseäranis vastutuse selgust. Lisandub ülesanne rahva poolt ette antud eesmärgid võimalikult efektiivselt ellu viia.²⁰ Selle teooria järgi tuleb niisiis võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet tõlgendada selliselt, et sellest tuleneb lisaks üldisele vabaduse tagamise funktsioonile ka üldine põhiseaduslik riigivõimu võimalikult efektiivse ehk tõhusa teostamise nõue. Nende kahe eesmärgi võimalikku kollisiooni ei tohi seejuures lahendada sel moel, et demokraatlik põhiseadusriik asendub diktatuuriga ja vabadus kaob ära.

3. Legitimatsiooniteooria

- 20 Uuemal ajal on üritatud ka kolmandat lähenemist, mida võib nimetada legitimatsiooniteooriaks.²¹ Seostades võimude lahususe ja tasakaalustatusega selles kontekstis uusi mõisteid, nagu „enesemääramine“ (*self-determination*) või „väljundi legitiimsus“ (*output-legitimacy*), suunab legitimatsiooniteooria oma peamise tähelepanu võimu teostamise kontekstis kollektiivse poliitilise tahte kujundamise protsessile ja selle protsessi tulemuse elluviimisele. Sisuliselt rõhutab legitimatsiooniteooria võimude lahususe ja demokraatia seost, andmata seejuures uusi vastuseid võimude lahususe ja tasakaalustatuse struktuuri puudutavatele küsimustele.

4. Vahekokkuvõtte

- 21 Esitatud kolm teooriat on vajalik lihtsustus. Need ei kujuta endast ühildamatult vastasuunalisi tervikkäsitlusi, vaid pigem on õigesti mõistetud formaalne, funktsionaalne ja legitimatsiooniteooria üksteist täiendavad, käsitledes kompleksse võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte erinevaid aspekte.

C. Võimude lahusus ja tasakaalustatus ning Euroopa Liit

- 22 Võimude lahususe ja tasakaalustatuse küsimus tõusetub lisaks riigisisesele tasandile ka Euroopa Liidu (EL) organite vahel. EL ei ole aluslepingute järgi liitriik, vaid supranatsioonaalne riikidevaheline ühendus. Siiski on ELi esmane ja teisene õigus kollisiooni korral siseriikliku õiguse suhtes üldjuhul esimuslik (vt lähemalt PSTS §-de 1 ja 2 komm.). ELi õiguses eristatakse küll ka seadusandlikku, täite- ja kohtuvõimu, kuid need võimud pole selgelt piiritletud ning erinevad riigisisestest võimude lahususe põhimõttest.
- 23 ELi tasandil on seadusandlik menetlus jaotatud Euroopa Parlamendi (ELL art 14 lg 1 ls 1, ELTL art 289) ja (ministrite) nõukogu (ELL art 16 lg 1) vahel, kusjuures parlamendil on ka klassikaline parlamentaarne kontrollipädevus kõigi teiste organite üle (ELL art 14 lg 1 ls 2). Liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest koosnev Euroopa Ülemkogu ei toimi seadusandjana (ELL art 15 lg 1), kuid on kujunenud organiks, mis langetab ka liikmesriikide seadusandjaid sisuliselt siduvaid otsuseid. ELi täitevvõimu tipuks võib

¹⁹ O. Küster. Das Gewaltenproblem im modernen Staat. – Archiv des öffentlichen Rechts 75 (N.F. 36)/1949, lk 401 jj; vt ka K. Hesse. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. väljaanne. Heidelberg: Müller 1995, äärenr 482 jj; H.-D. Horn. Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung. – Archiv des öffentlichen Rechts 127/2002, lk 447 jj.

²⁰ E.-W. Böckenförde. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. 2. väljaanne. Münster 1998, lk 79 jj.

²¹ C. Möllers. The Three Branches. Oxford University Press, 2013, lk 40 jj.

tinglikult pidada Euroopa Komisjoni (ELL art 17 lg 1), kel on ka õigusloome vallas oluline funktsioon – algatamisfunktsioon (ELL art 17 lg 2). Komisjon ise saab õigusloojana tegutseda üksnes delegeeritud õigusloome vallas, andes nn mitteseadusandlikke üldkohaldatavaid delegeeritud akte (ELTL art 290) ja rakendusakte (ELTL art 291). Euroopa Liidu Kohtu (koosnedes Euroopa Kohtust ja üldkohtust) kui järelevalvefunktsiooni täitja ülesanne on tagada, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austataks õigust (ELL art 19 lg 1 teine lause). Selleks on talle antud pädevus kontrollida nii seadusandlike kui nn mitteseadusandlike aktide seaduslikkust (ELTL art 263) ning volitus tunnistada asjassepuutuv õigusakt tühiseks (ELTL art 264).

- 24 Euroopa Kohus ei räägi ELi organite omavahelisi suhteid käsitledes võimude lahususest ja tasakaalustatusest, vaid institutsionaalsest tasakaalust.²² Institutsionaalse tasakaalu keskseks sätestuseks võib pidada ELL art 13 lg-t 2. Euroopa Kohus on täpsustanud: „Institutsionaalse tasakaalu säilitamine tähendab, et iga organ peab võimu teostamisel arvestama teiste organite võimuvaldkondadega. Ta nõuab samuti, et selle põhimõtte võimalikke rikkumisi oleks võimalik sanktsioneerida.“²³
- 25 ELi liikmelisus mõjutab samuti traditsioonilist võimude vahekorda riigi sees. Nimelt on liikmesriikide parlamendid üha sagedamini sunnitud tõdema, et neil ei jää muud üle, kui kinnitada seda, mida riigi valitsus on teiste riikide valitsustega kurnavate läbirääkimiste tulemusena kokku leppinud. Parlamendi eesõigusest otsustada kõik olulised küsimused riigis ei pruugi sellistel puhkudel palju järele jääda. Sarnane küsimus võib tõusetuda ka kohtuvõimu puhul, kui peaks osutama vajalikuks teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet liikmesriikide täitevvõimude ühistööna valminud kompromissi põhiseaduspärasuse üle. Samas on ELi otsustusmehhanismidele sageli ette heidetud demokraatia defitsiiti, kuigi selle kriitika teravus on Lissaboni lepinguga jõustatud muudatuste tagajärjel kahanenud. Paraku tuleb siiski endiselt tõdeda, et demokraatia oluliseks elemendiks olev läbipaistvuse nõue ELi tasandil ei toimi, sest paljuastmelised otsustus- ja kooskõlastusmehhanismid on üles ehitatud selliselt, et konkreetset otsust ei ole reeglina võimalik kokku viia ühegi selle otsuse taga oleva poliitilise jõu ega isikuga. ELi tuleb vaadelda kui ajas arenevat nähtust ning oluline on, et Eestil oleks olemas visioon, kuidas tagada tuleviku Euroopas paremini demokraatiat ja võimude lahusust. Kaalukausil on ELi rahu tagav, stabiliseeriv ja majanduslikku õitsengut võimaldav funktsioon, mida ei tohi kriitikat tehes silmist lasta.
- 26 ELil ja selle õigusel on implikatsioonid, mis ulatuvad riigi sisse. Eelnev olukirjeldus ei muuda võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet riigisisesele üleliigseks, ent sunnib tegelema küsimusega, kuidas muutunud olukorrale reageerida. Riikide kui suveräänsuse kandjate kohale tekkinud rahvusvaheline organisatsioon ei ole ise suveräänne, vaid autonoomne, tegutsedes valdkonnaspetsiifiliste (st piiratud) üksikvolituste alusel. Sellega kaasnev koordineerimisparadigma erineb klassikalisest riiklikust hierarhiamudelidest. Kasvades riigiülesele, avaldab koordineerimisparadigma mõju ka riikluse vundamendile, esitades väljakutse senisele riiklikule suveräänsusmonopolile. Samas on integreerimise teel valitud vabatahtlikult ning pakub mitmeid olulisi eeliseid võrreldes alternatiivse suveräänsusmudeliga, mis globaalsest perspektiivist paistab väikeriiklusena.
- 27 Valmis lahendusi paljudele probleemidele (veel) ei ole. Liikmesriikide perspektiivist on oluline jälgida, et supranatsionaalse ELi struktuur vastaks neile funktsioonidele, mis on talle piiratud üksikvolitustega (ELL art 5 lg 2) üle kantud. Seda võib Saksa riigiõiguslase Udo di Fabio terminoloogiat kasutades nimetada riikide kontseptsioonivastutuseks.²⁴ Üle kantud valdkondades tuleb riikidel lojaalsuspõhimõttest (ELL art 4 lg 3) lähtuvalt võtta

²² Alates EKo 29.10.1980, 138/79 – Roquette, p 33; 29.10.1980, 139/79 – Maizena, p 34.

²³ EKo 22.05.1990, C-70/88 – Tshernobyl, p 22.

²⁴ U. di Fabio. Gewaltenteilung. – J. Isensee, P. Kirchhof (koost.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. kd. 3. väljaanne. Heidelberg 2004, § 27 äärenr 67.

tarvitusele kõik sobivad meetmed aluslepingutes või ELi institutsioonide püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Lojaalsuspõhimõtte piiiriks võib omakorda pidada PSi identiteeti ja üksikvolitustega üle kantud pädevuste ulatust (vt PSTS §-de 1 ja 2 komm.). Supranatsioonalsel ELil lasub seevastu vastutus koostöö eest ehk kooperatsioonivastutus.²⁵ ELi vastutusvaldkonda piiravad omakorda subsidiaarsuspõhimõte (ELL art 5 lg 3) ja proportsionaalse võimukasutuse põhimõte (ELL art 5 lg 4).

- 28 Muutunud olukord nõuab osalejatelt muutunud vaatenurka ning nende kahe vastutuse üheaegse toimimise tagamist. Seejuures tuleb modifitseerida ka klassikalist arusaama võimude lahususest ja tasakaalustatusest. Võimude lahususe põhimõte peab hõlmama ka võimu teostamise ELi ja tema institutsioonide poolt ning ka EL peab arvestama riigisisese võimude lahususe ja tasakaalustatusega. Avaliku võimu teostamine tuleb korraldada kõigil tasanditel nii, et erinevate ja üksteise suhtes avatud tasandite vaheline võimu jaotumine tagab ja edendab lõppastmes demokraatlikku osalust ja individuaalset vabadust, säilitades samas erinevate tasandite koostöö- ja integratsioonivõime. See kujutab endast uut vertikaalse võimude lahususe ja tasakaalustatuse vormi liikmesriigi ja ELi organite vahel. Seejuures ei ole välistatud, et mõnedele küsimustele (näiteks Riigikogu roll Euroopa küsimuste otsustamismenetluses) tuleb rahuldavat lahendust otsida *de constitutione ferenda*.²⁶

D. Võimude lahusus ja tasakaalustatus ning majanduslik ratsionaalsus

- 29 Küsimuse majandusliku ratsionaalsuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse vahekorra saab püstitada kahe vaatenurga alt. Esiteks esineb tänapäeva ühiskonnas üha enam pinevussuhteid majandusliku ratsionaalsuse ja põhiõiguste tagatuse vahel. Teiseks tõstis iseäranis võlakriisi päevakorda küsimuse majandusliku ratsionaalsuse vahekorra parlamentide enda eelarvepädevuse ulatusega.
- 30 Pinevussuhe majandusliku ratsionaalsuse ja põhiõiguste tagatuse vahel esineb alati seal, kus haldusorgan saab tema määratavate väärteo- või haldussanktsioonide eest kogutava raha kas täielikult või osaliselt endale, või on eelarvesse sisse kirjutatud ebaproportsionaalselt suur sanktsioonisumma. Seadusandja sellise abinõu õigustamiseks võib nimetada efektiivsuse tõstmise kaalutluse ja iseenesest ei pruugi olla tegu põhiseadusvastase olukorraga. Kuid kui sanktsioonide määramise ja sissenõudmise arvelt oma sissetuleku suurendamine muutub haldusorgani jaoks eksistentsiaalseks või sanktsiooni rakendatakse eelarvelise eesmärgi täitmise nimel ning seaduse eesmärgi asemel nihkub esiplaanile majanduslik huvi, võidakse sellega kuritarvitada seaduse tegelikult eesmärgiks olevat avalikku huvi. Selline olukord ei pruugi olla enam kooskõlas võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Haldusorganid peavad olema lõppastmes poliitilis-ministeriaalselt juhitud ja kontrollitavad ega tohi sattuda majanduslikku sundseisu, kus tuleb sanktsioneerida sõltumata sellest, kas see on seaduse eesmärgi saavutamiseks otstarbekas või mitte. Sama kehtib ka muude olukordade kohta, kus täite- või kohtuvõim asetatakse majanduslikku sundseisu, kus seaduse eesmärgi täitmise asemel tuleb hoopis järgida organi või riigi kui terviku finantshuvi. Riigi finantshuvi rahuldamiseks on ette nähtud maksuõigus.

²⁵ U. di Fabio. Gewaltenteilung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 27 äärenr 67 viide 143.

²⁶ Vt M. Ernits. Euroopa Liit ja suveräänsus. – Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, Põhiseaduse asjatundjate kogu 2018, lk 96–103; M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – Juridica 2019/1, lk 13–19; M. Ernits, C. Ginter, S. Laos, M. Allikmets, P. K. Tupay, R. Värk, A. Laurand. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatute esimesega seotud ootamatud küsimused. Riigiõiguse aasta- raamat 3/2022, lk 140–146.

- 31 Võlakriis viis majandusliku ratsionaalsuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse vahelise pinevussuhte täiesti uuele tasemele, esitades nii põhimõttelise küsimuse riikliku võlguvõtmise legitiimsuse ulatuse kui ka riigivõlale põhiseadusliku piiri seadmise võimalikkuse kohta. Võlakriisi üks tagajärgedest oli 1. jaanuaril 2013 jõustunud fiskaalpakt.²⁷ Tegemist on euroala riikide vahel sõlmitud rahvusvahelise lepinguga, millega ühinesid ka teised liikmesriigid peale Ühendkuningriigi ja Tšehhi, ning mille põhisisu on, et liikmesriikide eelarved peavad olema tasakaalus. Lepinguosalised tuginesid fiskaalpakti allkirjastades ELTL art-dele 121, 126 ja 136. Fiskaalpakti keskne art 3 lg 1 näeb ette, et valitsussektori eelarve peab olema tasakaalus või ülejäägis ning et nõue loetakse üldjuhul täidetuks, kui iga-aastane struktuurne eelarvepuudujääk ei ületa 0,5 protsenti nominaalsest SKPst. Siinkohal on aga oluline fiskaalpakti art 3 lg 2, mille kohaselt tuleb nimetatud nõue tagada „siseriiklikus õiguses siduvate ja püsivate, eelistatavalt põhiseaduslike sätetena, või tagatakse muul viisil nendest täies ulatuses kinnipidamine kogu siseriikliku eelarvemenetluse käigus“. Näiteks Saksamaa oli PSi reforminud ja sinna nn laenupiduri lisanud juba võlakriisi alguses 2009. aastal. Reformitud *Grundgesetz*'i art 109 lg 3 ls 1 kohaselt peavad liidu ja liidumaade eelarved olema üldjuhul tasakaalus ilma laenutuludeta. Ls 2 kohaselt võivad liit ja liidumaad võtta tõusu- ja langusperioodil sümmeetriliselt arvesse tavapärasest kõrvalekalduva majandusarengu mõju. Üldkorrast on erandkorras lubatud kõrvale kalduda ainult loodusõnnetuse või erakorralise hädaolukorra puhul, mis ei ole riigi kontrolli all, kuid mis mõjutab oluliselt riigi finantsolukorda. Ls 4 kehtestab lubatava eelarvepuudujäägi määraks 0,35 protsenti nominaalsest SKPst. Põhiseadusliku regulatsiooni järelem on muu hulgas see, et konstitutsioonikohus on pädev teostama järelevalvet riigieelarve vastavuse üle PSis ette nähtud nõuetele. Eesti valis teise tee, tuginedes fiskaalpakti ratifitseerimisseaduse seletuskirjas Euroopa Liidu Nõukogu õigusteenistuse arvamusel, mille kohaselt „artikli 3 lõikest 2 tuleneva kohustuse täitmiseks piisab, kui eelarvetasakaalu reeglid sätestatakse eelarve baasseaduses, mille alusel võetakse vastu iga-aastaseid eelarveid ja mida iga-aastase eelarve seadusega muuta ei saa. Lähtuvalt sellest on Eestis vajaliku tasemega õigusakt riigieelarve seadus, millega on määratud valitsussektori üksuste osalus riigi eelarvestrateegia koostamises“.²⁸ Valitud lahenduse vastavust miinimumnõuetele kinnitas ka komisjoni 2017. aasta vastavusraport.²⁹ Eesti valitud tee osutab sellele, et seadusandja ei soovinud võimaldada põhiseaduslikkuse järelevalvet majandusliku ratsionaalsuse elementaarsetest põhimõtetest kinnipidamise üle.
- 32 Max Weber leidis, et võimude lahusus soodustab majanduslikku ratsionaalsust, kuna muudab riigiaparaadi tegutsemise etteaimatavaks, samal ajal kui võimude lahususse vaenulikult suhtuvad korrad, nagu näiteks sovetlik riigikord, pärsivad ka majanduslikku ratsionaalsust.³⁰ Samas on tänapäeval jõutud äratundmisele, et ka demokraatlik riigikorraldus kätkeb endas ohupotentsiaali anda valijaile valimisedu nimel suuremaid lubadusi ja seega tuleviku arvelt võlgu võttes. Kui seni on riigi pankrotti peetud võimatuks, siis võlakriisis muutus see võimalikuks ja kohati koguni tõenäoliseks, saades seeläbi ohuks demokraatiale enesele. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tõlgendust mõjutavad võlakriisi kogemused ilmselt selliselt, et tulevikus ei saa hoolimata fiskaalpaktiga toimunud täielikult välistada parlamendi riigieelarvet puudutavate otsuste

²⁷ Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, juhtimise ja koordineerimise leping, 02.03.2012 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01))).

²⁸ Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu (249 SE) seletuskiri, lk 5 (<https://www.riigikogu.ee/download/c9c6b089-70ed-4163-89b1-17031b992445>).

²⁹ Country annex Estonia to the Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 22.02.2017, C (2017) 1201 final, lk 2.

³⁰ M. Weber. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik*, 3. osa. Tübingen: Mohr 1922, lk 157 jj.

põhiseaduslikkuse järelevalve võimalust PSist tõlgendamise teel tuletatavate ja majanduslikust ratsionaalsusest lähtuvate kriteeriumite valguses. Majandusliku ratsionaalsuse põhimõtte põhiseaduslikuks allikaks võib pidada preambuli osalause, mille kohaselt peab Eesti riik olema pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.³¹ Siiski saab küsimus eelarve kui terviku või mõne üksiku eelarvepositsiooni põhiseaduspärasusest tõusetuda üksnes äärmuslikul juhul ning esitab uusi ja kõrgendatud nõudmisi põhiseaduslikkuse järelevalve teostajate asjatundlikkusele.

E. Võimude lahusus ja tasakaalustatus kriisiolukorras

- 33 Võimude lahusus ja tasakaalustatus jääb demokraatlikus põhiseadusriigis püsima ka kriisiolukorras. Tavapärastelt nihutab siiski kriis, mis tähistab ootamatut sündmust, mille tagajärjel tekib oht, mis võib realiseeruda veelgi suuremas kahjus, nagu näiteks tervise- või julgeolekukriis, võimu jaotust erinevate võimuorganite vahel paratamatult täitevvõimu organite kasuks. Oluline on siiski silmas pidada, et ka kõige sügavamas kriisis jääb demokraatlikus põhiseadusriigis seadusandja seadusandjaks ja kohus kohtuks ning möödapääsmatu on pärast kriisi lõppu pöörduda võimalikult kiiresti tagasi võimude lahususe ja tasakaalu tavamudeli juurde. Vastasel korral satub ohtu demokraatlik põhiseadusriik ise, mis on kujundatud mis tahes ohtudega toime tulemiseks, arvestades seejuures võimalikult suurel määral igapäevase põhiõigustega, ning mida iseloomustab see, et reeglina ei vääri ükski olukord eesliidet „eri“.

II. Riigikorraldusõiguse põhimõisted

- 34 Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on riigikorraldusõiguse keskne põhimõte. Riigikorraldusõiguse põhimõisteteks on juriidiline isik, organ ja pädevus. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse lahtimõtestamiseks on vajalik neid mõisteid selgitada.

A. Juriidilised isikud

- 35 Juriidiline isik on abstraktne moodustis, millele õiguskord annab õigusvõime (vt lähemalt § 9 komm.). Juriidilised isikud jagunevad avalik-õiguslikeks ja eraõiguslikeks. Viimased jagunevad PSi järgi tulundus- (§ 31) ja mittetulundusühinguteks (§ 48), kusjuures viimaste hulka tuleb lugeda ka sihtasutused. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud jaotatakse traditsiooniliselt lihtsustatult territoriaalkorporatsioonideks, personaalkorporatsioonideks, õigusvõimelisteks asutusteks ja avalikeks sihtasutusteks.³² Olgugi et konkreetse juriidilise isiku liigitus võib mõningatel juhtudel osutada raskeks, on siiski võimalik paigutada Eesti avalik-õiguslikud juriidilised isikud nende nelja liigi alla.
- 36 Eristada tuleb seejuures põhiseadusliku autonoomiaga varustatud avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning selliseid, mille juriidiline staatus ja pädevus tuginevad üksnes seadusele. PS tunneb kolme autonoomiaklauslit, mille struktuur on sarnane: ülikooli ja teadusasutuse autonoomia (§ 38 lg 2), Eesti Panga autonoomia (§-d 111 ja 112) ning kohaliku omavalitsuse autonoomia (§ 154). Põhiseadusliku autonoomia menetluslik tagatis on *de lege lata* sõnaselgelt sätestatud ainult kohalike omavalitsuste tarvis (PSJKS § 4 lg 2, § 7). Põhiseaduslikeks autonoomiaklauslitteks ei saa seevastu pidada § 126 lg-t 2 ega § 151. Esimene neist mainib riigikaitseorganisatsiooni, mille puhul kehtivad riigikaitse

³¹ Riigikohtu esimene katse neid põhimõtteid tõlgendada küll paraku pigem ebaõnnestus, vt RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, iseäranis p 59–63.

³² Vt nt W. Jellinek. *Verwaltungsrecht*. 3. väljaanne. Berlin: Julius Springer 1931, lk 173.

ülesehituspõhimõtted. Teine kõneleb küll esindusest ja kaitsesest, kuid ei maini advokatuuri ega omista sellele põhiseaduslikku autonoomiat. Eesti Advokatuuri kohta märkis Riigikohus: „Eesti Advokatuuri või selle autonoomiat põhiseadus ei nimeta. [...] Advokatuurile avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse omistamine on põhjendatav sellega, et riigi õigusabi osutades täidab ta avalik-õiguslikku ülesannet.“³³ Teisisõnu puudub advokatuuril põhiseaduslik autonoomia ning selle pädevused tuginevad üksnes seadusele.

- 37 Territoriaalkorporatsioon on territooriumi kaudu määratud liikmeskonnal põhinev juriidiline isik. Territoriaalkorporatsioonid on vallad ja linnad, aga ka Eesti Vabariik, kes on samuti avalik-õiguslik juriidiline isik. Riiki eristab ülejäänud avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest see, et riigil on ainsana pädevuste määratlemise pädevus, st ainult riik võib määratleda riigorganite pädevusi, asutada või likvideerida riigist alamalseisvaid juriidilisi isikuid, samuti luua eraõiguslikke pädevusi. Vallad ja linnad saavad tugineda põhiseaduslikule autonoomiale (§ 154).
- 38 Personaalkorporatsioon on liikmeskonnal põhinev juriidiline isik. Personaalkorporatsioonideks on Eesti õiguskorras näiteks Eesti Teaduste Akadeemia (TAS § 3 lg 1, § 4), Eesti Advokatuur (AdvS § 2 lg 2, § 22), Notarite Koda (NotS § 43 lg 1), Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda (KTS § 67 lg 1) ning Audiitorkogu (AudS § 101 lg 2, § 103). Ülikooli ja teadusasutuse autonoomia (§ 38 lg 2) laieneb eelnimetatutest ka Eesti Teaduste Akadeemiale (vrd TAS § 2).³⁴ Ülejäänutel põhiseaduslikku autonoomiat pole.³⁵
- 39 Õigusvõimelise asutusega on tegemist siis, kui avalikku ülesannet on seatud täitma isikkoosseis ning neile on selleks eraldatud esemelised vahendid (asutus)³⁶ ning seadusega antakse sellele kehandile juriidilise isiku staatus. Õigusvõimelise asutusega on tegemist ka siis, kui avalik-õiguslikul juriidilisel isikul ei esine ühegi muu liigi tunnuseid. Õigusvõimeliseks asutuseks on Eesti õiguskorras näiteks Eesti Rahvusraamatukogu (ERRS § 2 lg 1), Eesti Rahvusringhääling (ERHS § 2 lg 1) ja Rahvusoper Estonia (ROS § 4 lg 1). Riigikohus on viimase kohta märkinud: „Rahvusoperi seadus reguleerib ühe asutuse eesmärgi, ülesanded, õigusliku seisundi ning juhtimise ja tegevuse korralduse. Seadusega loodi uus avalik-õiguslik juriidiline isik.“³⁷
- 40 Eesti õiguskorras on õigusvõimelisteks asutusteks ka avalik-õiguslikud ülikoolid (KHaS § 22 lg 1) – Tartu Ülikool (TÜKS § 2 lg 2 ja 3), Tallinna Ülikool (TalÜKS § 2 lg 2 ja 3), Tallinna Tehnikaülikool (TTÜKS § 2 lg 2 ja 3), Eesti Maaülikool (EMÜKS § 2 lg 2 ja 3), Eesti Kunstiakadeemia (EKAS § 2 lg 2 ja 3), Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia (EM-TAS § 2 lg 2 ja 3). Avalik-õiguslike ülikoole on mõeldav korraldada ka näiteks personaalkorporatsioonidena, kuid eelnimetatud seadustest ei nähtu, et seadusandja oleks selle tee valinud. Õigusvõimeline asutus on ka teadusasutus Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut (KBFIS § 2 lg 1). Nii ülikoolid kui ka nimetatud teadusasutus peaksid seejuures saama tugineda ka põhiseaduslikule autonoomiale (§ 38 lg 2). Lisaks tuleks toetada

³³ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 50.

³⁴ TAS § 3 lg 2 sätestab: „Akadeemia on autonoomne, mis seisneb õiguses iseseisvalt: 1) kehtestada oma põhikiri; 2) valida oma liikmed; 3) määrata oma organisatsiooniline struktuur niivõrd, kuivõrd see ei ole reguleeritud käesoleva seadusega; 4) valida oma tegevuse suunad, viisid ja koostööpartnerid; 5) otsustada oma vara ja vahendite kasutamise ja käsutamise üle kooskõlas seadusega; 6) otsustada oma tegevuse tulemuste kasutamise üle, kui seda ei piira seadus või leping.“ Kuna TA autonoomia on tagatud PS § 38 lg-ga 2, tuleb seda kataloogi mõista kui põhiseaduslikku autonoomiat osaliselt täpsustavat mitteammendavat loetelu.

³⁵ Advokatuuri kohta vt RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 50.

³⁶ Asutuse definitsiooni algversioon pärineb Saksa tänapäevase haldusõiguse alusepanijalt Otto Mayerilt, vt O. Mayer. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 2. kd. 3. väljaanne. 1924, lk 268: „[...] ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind.“

³⁷ RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p 10.

seisukohta, et autonoomiaklausel laieneb ka rahvusraamatukogule vähemalt osas, milles see tegutseb teadus- ja arendusasutusena (vrd ERRS § 4 lg 4). Selle kasuks räägib, et juba raamatute süstemaatiline kogumine kui selline kätkeb endas teaduslikku elementi, samuti see, et tegemist on ülikoolide kõrval Eesti ühe suurima ühte kohta koondatud teadusressursiga.

- 41 Avalik sihtasutus on teatud eesmärgiks eraldatud vara haldamiseks loodud juriidiline isik. Avalik sihtasutus on õigusvõimelise asutuse eriliik, kus esiplaanil on raha haldamine. Põhiseadusliku autonoomiaga varustatud avalik sihtasutus on Eesti Pank (§-d 111 ja 112, EPS § 1 lg 2). Eesti õiguskorras on avalikud sihtasutused veel Eesti Haigekassa (HKS § 5 lg 1), Eesti Töötukassa (TKindlS § 24 lg 1), Eesti Kultuurkapital (KultKS § 1 lg 1) ja Tagatisfond (TFS § 3 lg 1).
- 42 Kommenteeritav paragrahv puudutab eelkõige riigi kui territoriaalkorporatsiooni korraldust ning selle tipporganite omavahelist pädevuste jaotust. Siiski tuleb silmas pidada, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest järelduv võimu dekonsentratsiooni põhimõte mõjutab ka kõiki riigist alamal seisvaid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, välja arvatud ehk Kaitseliit, mis kujutab endast riigikaitseorganisatsiooni § 126 lg 2 mõttes ja mille suhtes kehtivad riigikaitse ülesehituse põhimõtted (vt § 126 lg 2 komm.). Kuigi Riigikohus leidis, et „KOV üksused riigivõimu kontrolli ja tasakaalustamise ülesandeid ei täida“³⁸, ei välista see võimu dekonsentratsiooni põhimõtte kohaldamist ka kohaliku omavalitsuse organite omavaheliste pädevuste jaotuse kujundamisel.

B. Organid

- 43 Põhiseadus määratleb kõrgemad riigiorganid. Eesti Vabariik kui juriidiline isik tegutseb oma organite kaudu. Organ on abstraktsioon, mis täidab juriidilisele isikule pandud ülesandeid. Organid tegutsevad juriidilise isiku nimel juriidilise isiku eest. Organ defineeritakse pädevuse kaudu, st organ on iga üksus riigihalduse struktuuris, millele õigusakt annab pädevuse. Seda nimetatakse funktsionaalseks organi mõisteks. Riigikohtu tsiviilosakond on kunagi öelnud, et organ on juriidilise isiku „seaduslik elund“.³⁹ Täna õiguskorras annab HMS § 8 lg 1 haldusorgani definitsiooni: „Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.“ Pädevus järgneb alati ülesandele.
- 44 Organit tuleb eristada nii juriidilisest isikust kui ka füüsilisest isikust, kes organi funktsiooni tegelikult täidab. Juriidiline isik ei ole organ, tal on organid. Juriidiline isik muutub alles oma organite kaudu teovõimeliseks. Organit tuleb eristada ka füüsilisest isikust, kes tegelikult tegutseb. Viimast võiks nimetada organitaitjaks. Näiteks on Eesti Vabariigi kui juriidilise isiku riigipea funktsiooni (§ 77) täitev kõrgem riigiorgan Vabariigi President, organitaitja aga füüsiline isik Alar Karis.
- 45 Organ võib olla monokraatne või kollegiaalne. Organ on monokraatne siis, kui otsustajaid on üks. Kollegiaalorgani mõiste on seevastu vaieldav. Kui defineerida kollegiaalorganit organina, kus otsustajaid on rohkem kui üks, hõlmaks kollegiaalorgani mõiste ka kahe otsustajaga organid. Kahe otsustajaga organi loomine pole aga mõistlik, sest puudub kollegiaalsuspõhimõtet arvestav menetlus, kuidas toimida häälte võrdse jagunemise korral. Seetõttu on soovitatav määratleda kollegiaalorganina sellised organid, kus otsustajaid on vähemalt kolm. See seisukoht rajaneb Rooma õigusest pärineval põhimõttel *tres faciunt*

³⁸ RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27.

³⁹ Riigikohtu tsiviilosakond, nr 327-1922, Õigus 1923/2, lk 64.

collegium.⁴⁰ Kollegiaalorgani otsused võetakse vastu enamuspõhimõttel (näiteks § 73). Kollegiaalorganite puhul saab eristada allorganeid ja lihtsalt organiosi. Allorgan on organiosa, mis esindab organit, mille osa ta on (näiteks Riigikogu esimees Riigikogu puhul, vt § 69). Organiosa on lihtsalt üks osa kollegiaalorganist, näiteks Riigikogu liige Riigikogu puhul.

- 46 Kõrgemad riigiorganid on organid, mille olulised funktsioonid ja pädevused on sätestatud PSis. PSi nimetamise järjekorras on kõrgemad riigiorganid Riigikogu (§ 59, § 65), Vabariigi President (§ 77, § 78, § 107, § 127, § 128, § 129), Vabariigi Valitsus (§ 86, § 87), Riigikontroll (§ 131, § 132), õiguskantsler (§ 139, § 142) ja Riigikohus (§ 149 lg 3, § 152 lg 2) (vt vastavate paragrahvide kommentaare). Kõrgemaks riigiorganiks võib lisaks pidada ka rahvast sel loogilisel sekundil, mil ta teostab §-s 56 nimetatud juhtudel kõrgeimat riigivõimu (vt § 56 komm.). Põhiseadus tunneb seega kokku seitset kõrgemat riigiorganit. Riigikogu, Vabariigi Valitsus, Riigikohus ja rahvas on seejuures kollegiaalorganid, Vabariigi President, Riigikontroll ja õiguskantsler monokraatsed organid.
- 47 Kõrgemad riigiorganid ei ole PSi järgi Vabariigi Valimiskomisjon (PSRS § 3 lg-d 3 ja 4), minister (§ 94 lg 2), riigikantselei (§ 95), Riigikaitse Nõukogu (§ 127 lg 2) ega ülejäänud kohtud (§ 148, § 149). Samal ajal kui minister osaleb kõrgemast riigiorganist kollegiaalorgani Vabariigi Valitsus töös (§ 88), olles sel viisil vaheaste kõrgemate ja ülejäänud täitevõimu organite vahel, ei tulene teiste nimetatud organite olulised funktsioonid ja pädevused PSist, vaid neid organeid on seal üksnes mainitud. Kõrgemad riigiorganid ei ole ka Eesti Pank (§ 111, § 112), kohalik omavalitsus (§ 154) ega selle volikogu (§ 156). Eesti Pank on riigist eraldiseisev juriidiline isik (EPS § 1 lg 2), nagu ka kohaliku omavalitsuse üksused (KOKS § 10), valla- või linnavolikogu on aga hoopis viimase organ (vrd KOKS § 22).
- 48 Kommenteeritav paragrahv nimetab niisiis ainult osa kõrgematest riigiorganitest, nimelt Riigikogu, Vabariigi Presidenti ja Vabariigi Valitsust ning lisaks ka kohtuid. Nagu eespool märgitud, on kohtutest kõrgem riigiorgan ainult Riigikohus. Ringkonnakohtud, maa- ja halduskohtud on küll samuti oma tegevuses sõltumatud (§ 146 ls 2), kuid institutsionaalse võimude lahususe ja tasakaalustatuse kontekstis ei ole nende mainimine asjakohane. Samuti hakkab silma, et kommenteeritava paragrahvi sõnastus mainib nii Vabariigi Presidenti kui ka Vabariigi Valitsust, kes mõlemad liigituvad täidesaatva võimu organiteks. Vabariigi Presidenti mainimisel selles kontekstis on kaks võimalikku põhjendust. Esiteks on tegu ajalooliste põhjustega. 1933. a PSi muudatusega lisati toonase § 86 sõnastusse Riigikogu järele ja valitsusasutuste ette Riigivanem ning 1938. a jõustunud PSi § 3 lg 2 sõnastuses oli Vabariigi Presidenti mainitud juba esimesel kohal Riigikogu ees. Lisaks leidis Põhiseaduse Assamblees neid, kes pooldasid riigipead kui tugevat institutsiooni ning mainisid võimude lahususe kontekstis rahvast, Riigikogu, valitsust ja riigipead.⁴¹ Need seisukohad olid ilmselt mõjutatud 1933. a muudatuste järgse PSi ja 1938. a jõustunud PSi presidentaalsest mudelist. Teine võimalik põhjendus on püüd piirata valitsuse liigset võimukontsentratsiooni presidendi võimuga eelkõige riigikaitse valdkonnas. Kuna aga riigikaitsefunktsioonide andmine presidendile hälbib demokraatliku legitimeerimise üldisest loogikast ning tingib käsuliinide ebaselgust, ei saa seda pidada kuigi

⁴⁰ Digesta 50.16.85. Vrd A. Möttus. – A. Möttus (toim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012, § 76 komm. 6 viide 243.

⁴¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 291 (H. Runnel). Vrd ka V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 313 (A. Rüütel): „Eesti vajab praegu hästi tasakaalustatud poliitilist süsteemi, milles parlament, valitsus ja riigipea tegutsevad oma kompetentsi raames, ilma ühegi võimukeskuse domineerimiseta.“

õnnestunuks.⁴² Kokkuvõttes: kumba põhjendust ka ei vaagiks, Vabariigi Presidendi nimetamine institutsionaalse võimude lahususe kontekstis ei tundu kuigi õnnestunud valikuna. 1920. a PSi § 86 presidenti ei maininud.

C. Pädevus

- 49 Pädevus riigikorraldusõiguslikus tähenduses määratleb, milline isik, milline organ on määratud täitma üht või teist avalikku ülesannet. Eristada tuleb esemelist ehk sisulist, territoriaalset, instantsilist ehk institutsionaalset ning funktsionaalset pädevust.⁴³
- 50 Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on eelkõige pädevuste piiritlemise põhimõte: see aitab omistada erinevaid funktsioone ehk ülesandeid erinevatele kõrgematele riigiorganitele, omistades neile sel viisil vastavad pädevused.
- 51 Esemeline ehk sisuline pädevus määrab isikule või organile antud sisulised ülesanded. Esemelise pädevuse normid PSis on näiteks §-d 59, 77, 86.
- 52 Territoriaalne pädevus ehk alluvus määratleb isiku või organi ruumilise tegevusvaldkonna. Kõrgemate riigiorganite territoriaalne pädevus hõlmab Eesti Vabariigi territooriumi.⁴⁴
- 53 Instantsiline ehk institutsionaalne pädevus lähtub täitev- ja kohtuvõimuorganite mitmestmelisest ülesehitusest ja sätestab küsimuse, millal saab sekkuda kõrgemalseisev organ. Kohtuvõimu instantsilise pädevuse põhiregulatsioon on ette nähtud §-s 149⁴⁵, kuid seda täpsustavad menetlusseadustikud. Instantsiline pädevus on oluline ka hierarhiliselt üles ehitatud täitevvõimu puhul, mis väljendub näiteks Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud ministeeriumide ning ametite ja inspeksioonide pädevuste võrdluses.
- 54 Funktsionaalne pädevus esineb siis, kui on sätestatud organi juhi ainupädevus mingis küsimuses. Näiteks sisaldab § 93 peaministri funktsionaalseid pädevusi (vt § 93 komm.).

III. Võimude lahusus

- 55 Riigikohus on varakult selgitanud: „Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igapäevase põhioiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igapäevase õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.“⁴⁶ See väljendab

⁴² Vabariigi Presidendi riigikaitsefunktsiooni kõrbiti 2011. aastal jõustunud PSi muudatuste paketi (06.05.2008 ja 13.04.2011 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus, RT I, 27.04.2011, 1). Neid kõrbiti ei saa aga pidada piisavateks, kuna PSi järgi on Vabariigi President endiselt riigikaitse kõrgeim juht (§ 127 lg 1) ning §-d 128 ja 129 annavad Vabariigi Presidendile kaugeleulatuvad pädevused kriitilistes olukordades, vt M. Rask. Riigikaitse. – Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 82–90.

⁴³ Vt lähemalt H. Maurer. Haldusõigus. Tallinn 2004, § 21 äärenr 44 jj.

⁴⁴ Võimalikud on valdkondlikud erandid. Näiteks laiendab KarS § 6 Eesti Vabariigi kriminaaljälitusorganite pädevust Eestis registreeritud laevade ja õhusõidukitega.

⁴⁵ Vt RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 32: „Halduskohtu välistamine riigihankevalduste lahendamise menetlusest ei vasta PS § 149 lõikes 1 väljendatud põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust.“

⁴⁶ RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p I.

teoorias üldtunnustatud seisukohta, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte tagab lõppastmes põhiõigusi.

- 56 Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte puhul eristatakse vertikaalset ja horisontaalset võimude lahusust. Vertikaalse puhul jaotatakse võim erinevate (riiklike) otsustamistasandite vahel, horisontaalse puhul on funktsionaalselt jaotatud otsustamis-pädevust teostavad organid formaalselt ühel ja samal (riiklikul) tasandil. Vertikaalne võimude lahusus tähistab eelkõige liitriigi kontekstis võimujaotust keskvõimu ja osariigi vahel. Eesti Vabariik on § 2 lg 2 järgi riiklikult korralduselt ühtne riik. PSi võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on peamiselt horisontaalse suunitlusega.

A. Horisontaalne võimude lahusus

1. Funktsionaalne võimude lahusus

- 57 Funktsionaalse võimude lahususe kohta vt § 14 komm.

2. Institutsionaalne võimude lahusus

- 58 Kommenteeritav paragrahv on institutsionaalse ehk organisatoorse võimude lahususe keskne sätestus, nähes ette, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttele alluvad kolm kõrgemat riigiorganit – Vabariigi President, Riigikogu, Vabariigi Valitsus – ja kõik kohtud. Korreksem oleks nimetada võimude lahususe kontekstis seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu tipporganid: Riigikogu, Vabariigi Valitsus ja Riigikohus (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu funktsioonis).
- 59 Institutsionaalne võimude lahusus tähendab, et riigivõimu kolm funktsiooni – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim (vt § 14) – jaotatakse erinevate kõrgemate riigiorganite vahel: Riigikogul on seadusandlik (§ 59), Vabariigi Valitsusel täidesaatev (§ 86) ja Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve ja muu õigusemõistmise funktsioon (§ 146 ls 1, § 149 lg 3). Võttes aluseks funktsioonist lähtuva organisstruktuuri efektiivsuse nõude, tuleb vastav organ kujundada talle antud funktsiooni teostamiseks võimalikult hästi sobivaks.

2.1. Isekorraldusõigus

- 60 Institutsionaalse võimude lahususe nõudeks on, et riigivõimude tipporganid täidaksid neile PSiga antud pädevusi iseseisvalt. Igal kõrgemal riigiorganil on võimude lahususest ja tasakaalustatusest tulenevalt isekorraldusõigus, mis tähendab, et nad „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.“⁴⁷ Kõrgemate riigiorganite isekorraldusõigust tuleb eristada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest.⁴⁸ Isekorraldusõigus ei hõlma üksnes §-s 4 sõnaselgelt nimetatud organeid, see tähendab Vabariigi Presidenti, Riigikogu ja Vabariigi Valitsust, vaid iseäranis ka Riigikohut, kuid peale selle kindlasti ka riigikontrolöri (vt § 132 komm.) ja õiguskantslerit (vt § 139 komm.). Vabariigi Valitsuse puhul tuleb arvestada selle erisusega, et lisaks kollegiaalorgani funktsioonile on ka selle osadeks olevad ministrid riigiorganid, kes täidavad erinevaid täitevvõimu ülesandeid (§ 94 lg 2). Ministritel on PSi kohaselt topeltfunktsioon: nad on ühtaegu nii kollegiaalorgani Vabariigi Valitsus osad (§ 88) kui ka iseseisvad riigiorganid (§ 94 lg 2). Ministeriaalse tegevuse isekorraldusõigus

⁴⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

⁴⁸ Vt viimase kohta paljude asemel RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53 jj.

on siiski piiratud. Näiteks ei kinnita ministeeriumi põhimäärust minister, vaid Vabariigi Valitsus (VVS § 42 lg 1), mida võib pidada PSiga kooskõlas olevaks lahenduseks. Esmasaks tuleb pidada seega Vabariigi Valitsuse kollegiaalorgani funktsioone. Isekorraldusõigus laieneb Vabariigi Valitsuse puhul eelkõige valitsuse enda ning seda teenindava asutuse riigikantselei töö korraldamisele. Siiski on seadusandja ka Vabariigi Valitsuse töökorralduse kohta ette näinud teatud üldised reeglid (VVS §-d 16–20).

- 61 Isekorraldusõigus tähendab, et kõrgemal riigorganil on õigus ise valida endale nõustajaid või teha oma ametkonnasiseseid reegleid otsustusmehhanismide kohta.⁴⁹ Näiteks püüdis Riigikogu kindlaks määrata Vabariigi Presidendi juures oleva armuandmiskomisjoni isikkoosseisu, kuid Riigikohus leidis, et see rikub presidendi isekorraldusõigust.⁵⁰ Isekorraldusõigus on ka Riigikogul tema enda tegevust puudutavates küsimustes, olles „suhteliselt suur“⁵¹ (vt § 71 komm.). Riigikogu isekorraldusõigust tuleb pidada ulatuslikumaks kui ülejäänud kõrgemate riigorganite oma, sest tegu on rahva poolt vahetult legitimeeritud seadusandliku koguga. Näiteks on Riigikohus leidnud: „Kuna põhiseadus Riigikogu otsuste menetlemist täpsemalt ei reguleeri, on seadusandjal menetluse kujundamisel avar otsustusruum. Tulenevalt PS § 3 lõikest 1 on seadusandja seejuures seotud põhiseadusega, sealhulgas PS § 14 ja § 15 lõike 1 esimesest lausest tuleneva nõudega tagada piisavalt tõhus võimalus taotleda kohtult kaitset põhiõiguste rikkumise eest.“⁵²
- 62 Isekorraldusõigusel on piirid: see kehtib ametkonnasiseste reeglite kehtestamisel ega ulatu riigi ja eraisikute vaheliste suhete reguleerimiseni. Näiteks on Riigikohus tuginedes § 60 lg-le 4 koosmõjus §-dega 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu isekorraldusõigust piiritletud: „Riigikogul ei ole endal õigust ise otsustada, kas korraldada erakorralised valimised, ega panna selle otsuse tegemist rahvahääletusele.“⁵³ Samuti ei saa väljaspool põhiseaduslikke volitusi ning paljalt isekorraldusõigusele tuginedes panna üks kõrgem riigorgan mõnele muule kõrgemale riigorganile kohustusi.
- 63 Erinevalt Riigikohtust ei ole esimese ja teise astme kohtutel praeguses õiguslikus olukorras isekorraldusõigust. Täidesaatval võimul (justiitsministeeriumil) on otsustav sõna esimese ja teise astme kohtute haldamisel, mis võib olla PSi valguses probleemne (vt § 146 komm.). Tegemist on pikalt päevakorral olnud küsimusega, mis ootab endiselt lahendust.

2.2. Keeld sekkuda teiste riigorganite põhiseaduslikku pädevusse

- 64 Lisaks isekorraldusõigusele tagab PS igale kõrgemale riigorganile tema pädevuse. Kõrgemate riigorganite ülesanded ja olulised pädevused tulenevad otse PSist ega ole jäetud organi enda või Riigikogu otsustada. Riigikogu ei saa PSi muutmata seadusega teiste kõrgemate riigorganite pädevust kahandada ega ka kõrgema riigorgani pädevust mõne teise kõrgema riigorgani arvelt suurendada. Riigikohus nimetab seda keeluks sekkuda teiste riigorganite põhiseaduslikku pädevusse.⁵⁴
- 65 Riigikohtu seisukohtade järgi on pädevuste eristamine ja täpne määratlemine vajalik lisaks võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttele ka demokraatliku õigusriigi ning seaduslikkuse printsiibi järgimiseks, samuti igäihe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks. „Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igäihe õiguste ja

⁴⁹ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV, V.

⁵⁰ Samas.

⁵¹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

⁵² RKPJKm 16.01.2015, 3-4-1-39-14, p 14.

⁵³ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 16.

⁵⁴ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 11, 15.

vabaduste kahjustamiseks.⁵⁵ Pädevuse teostamist võib aga seadusega täpsustada. Keeld muuta teise kõrgema riigiorgani õiguslikku seisundit ei laiene menetlusnormidele.⁵⁶

- 66 PS sisaldab mitmeid volitusi Riigikogule täpsustada teiste kõrgemate riigiorganite pädevusi. PS volitab Riigikogu reguleerima järgmisi muude kõrgemate riigiorganite pädevusi.
- Rahva puhul annab PS Riigikogule volituse sätestada rahvahääletuse kord (§ 106 lg 2, § 104 lg 2 p 5).
 - Vabariigi Presidendi puhul tohib Riigikogu sätestada Vabariigi Presidendi valimise korra (§ 79 lg 8, § 104 lg 2 p 3), alused, mil Vabariigi President on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma (§ 83 lg 1), Vabariigi Presidendi tasustamise korra (§ 104 lg 2 p 7), Vabariigi Presidendi kohtulikule vastutusele võtmise korra (§ 104 lg 2 p 9), Vabariigi Presidendi juures oleva Riigikaitse Nõukogu koosseisu ja ülesanded (§ 127 lg 2) ja sisustada lähemalt Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu (§ 129).
 - Vabariigi Valitsuse puhul võib Riigikogu ette näha alused, mille põhjal moodustab Vabariigi Valitsus ministriumid (§ 94 lg 1), Vabariigi Valitsuse korralduse (§ 104 lg 2 p 8) ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise korra (§ 104 lg 2 p 9).
 - Kohtute, sealhulgas Riigikogu puhul kohtukorralduse seaduse ja kohtumenetluse seadused (§ 104 lg 2 p 14, § 149 lg 4, § 151).
 - Riigikontrolli puhul võib Riigikogu reguleerida Riigikontrolli korralduse (§ 137, § 104 lg 2 p 13). Näiteks on Riigikohus rõhutanud: „Riigikogu ei või Riigikontrollilt PS §-s 133 sätestatud pädevust ära võtta, kuna see kahjustaks avalikkuse ja Riigikogu võimalusi saada sõltumatust allikast ülevaadet riigivara kasutamise kohta.“⁵⁷
 - Õiguskantsleri puhul on Riigikogul volitus sätestada õiguskantsleri õiguslik seisund ja tema kantsleli töökorraldus (§ 144).
- 67 Kõrgemate riigiorganite pädevuse laiendamine seadusega PSis mitte ettenähtud ülesannetega juhul, kui see otseselt ühegi teise kõrgema riigiorgani pädevust ei kahanda, ei ole iseenesest välistatud. Aktuaalne on see eelkõige õiguskantsleri, Riigikontrolli ning Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu puhul. Neid kõrgemaid riigiorganeid ei ole küll otseselt §-s 4 nimetatud, kuid nende pädevuse laiendamise lubatavuse hindamisel tuleb lähtuda võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest. Näiteks on igapäev õigus pöörduda õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas avaliku võimu kandja „järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava“ (ÕKS § 19 lg 1). Kuigi PS ei näe otsesõnu ette, et õiguskantsler võiks sellisel moel avaliku võimu kandjaid kontrollida, ei ole niisugune pädevuse laiendamine keelatud. Riigikohus on teises kontekstis asunud seisukohale: „Kui seadusandja pani õiguskantslerile lisaülesande, võis ta ka valida selle täitmiseks kohase menetlusviisi ega pidanud seda siduma PS §-s 142 sätestatud menetluskorraga.“⁵⁸
- 68 Riigikontrolli kohta on Riigikohus näiteks leidnud: „PS § 133 punkt 3 eraldivõetuna ei piira seadusandja vabadust reguleerida riigivara üle tehtava kontrolli ulatust erinevate subjektide puhul. [---] PS § 133 punkt 3 ei piira seadusandja vabadust reguleerida PS §-s 132 märgitud majanduskontrolli ulatust riigivara üle kontrolli teostamisel. [---] PS § 133 kindlustab muu hulgas ka selle, et seadusandja ei paneks Riigikontrollile ülesandeid,

⁵⁵ RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p I.

⁵⁶ Vt RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p II.

⁵⁷ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 43.

⁵⁸ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 117.

mis ei ole seotud Riigikontrolli põhitegevusega ja mis võivad põhiülesannete täitmist raskendada.⁵⁹

- 69 Kolmas näide on seotud PSJKS §-ga 7¹, millega Riigikogu lõi Riigikohtult Euroopa Liidu õigusega seonduva tõlgendamisprobleemi kohta arvamuse küsimise menetluse. Sellise menetluse põhiseaduspärasuse seadsid kaks riigikohtunikku oma eriarvamuses põhjendatult küsimärgi alla.⁶⁰ Riigikohtunik Villu Kõve asus seisukohale: „Põhiseaduslikkuse järelevalve üldised põhimõtted ja seega ka n-ö järelevalve mudel on sätestatud põhiseaduse eneses. Konkreetselt väljendub see esmajoones PS §-dest 15 ja 152 tuleneva kohtu kohustusena mõista õigust vaid põhiseadusega kooskõlas olevate õigusaktide alusel ja Riigikohtu õigusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olev õigusakt kehtetuks. Abstraktse normikontrolli algatamise võimalused on samuti ette nähtud põhiseaduses, mh PS § 107 järgse Vabariigi Presidendi õigusena ning PS § 142 järgse õiguskantsleri õigusena. N-ö eelnevat normikontrolli enne seaduse vastuvõtmist Riigikogus eelnõu tasandil põhiseadus ette ei näe. [---] Lisaks jääb arusaamatuks, kas Riigikohtu arvamusel on nt ka mingi Riigikohtule endale siduv tähendus analoogselt kohtulahenditega ning kas sellise „arvamuse“ andmine välistab nt samas asjas analoogse abstraktse või konkreetse normikontrolli.“⁶¹ Mõistlik funktsioon võiks Riigikohtu arvamuse saamise menetlusel olla ehk kontekstis, kus Vabariigi Valitsus on esitanud Riigikogule seisukohavõtuks sellise ELi õigusakti eelnõu, mille reguleerimisala puudutab PSi ja tekitab kahtlusi PSi identiteedile vastavuse osas (RKKTS 18¹. peatükk). RKKTS § 152⁶ näeb küll ette menetluse subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli läbiviimiseks, kuid menetlust PSi alus-põhimõtete tagamiseks ei näe sõnaselgelt ette ükski õigusakt.
- 70 Eelmises punktis esitatud argumendid on asjakohased näiteks ka siis, kui Riigikohus kaasatakse ministeeriumides välja töötatavate eelnõude kooskõlastusringi eelnõu kohta arvamuse esitamiseks. Kui Riigikohus annab eelnõu kooskõlastuse staadiumis hinnanguid sätete põhiseaduspärasuse kohta, läheb see PSiga ette nähtud pädevuskorrast mööda. PS institutsionaliseerib Riigikohtu arvamuseandmise menetluse siduva väljundiga retroaktiivse normikontrolli menetlusena. Eelnev arvamuseandmine seob Riigikohtu ette ära ning võib takistada hilisemat hinnangu andmist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses samas küsimuses, sest kui Riigikohus on kooskõlastuse staadiumis asunud seisukohale, et eelnõu on PSiga kooskõlas, kuid hiljem tõusetub sellegipoolest põhiseaduspärasuse küsimus kas abstraktse või konkreetse normikontrolli näol, ei pruugi Riigikohus olla oma seisukoha kujundamises enam täiesti sõltumatu.
- 71 Kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et Riigikogu võib muule kõrgemale riigiorganile anda lisapädevuse, kui see ei kitsenda vastava organi pädevust, ülesanne on organile omane, ei kahjusta selle organi põhiülesande täitmist ja esinevad kaalukad põhjused lisaulesannete andmiseks.⁶²
- 72 Iga kõrgem riigiorgan peab põhimõtteliselt täitma enda funktsiooni enda pädevuse raames. Olulised otstarbekusotsused on seadusandja pädevuses, vähemolulised täitevõimu pädevuses ning kohus mõistab ainult õigust. Täidesaatev võim ei tohi asuda täitma seadusandja ülesandeid⁶³ (vt § 3 lg 1 ls 1, § 87 p 6 ja § 94 lg 2 komm. seoses täidesaatva võimu õigusega anda määrusi). Riigikohus on mitmel juhul rõhutanud, et kohtul pole õigust langetada poliitilisi otsuseid ning ühiskondlike suhete reguleerimise õigus on

⁵⁹ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 37, 39, 43.

⁶⁰ Vt eriarvamused RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 juurde.

⁶¹ Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 juurde, p 1. Eerik Kergandberg märkis oma eriarvamuses, et jagab Villu Kõve väljendatud „menetluslikku laadi muret“ (Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 juurde, p 3).

⁶² Vt RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 45, 49.

⁶³ RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96; RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98.

PSiga kindlaks määratud piirides eelkõige seadusandjal.⁶⁴ Ühelgi organil ei tohi olla ka eelotsustusõigust teise kõrgema riigiorгани põhiseadusliku pädevuse teostamisel (näiteks Vabariigi Presidendil on ainuõigus jagada teenetemärke, temale tehtud ettepanekud ei ole siduvad⁶⁵, või – mis veelgi olulisem – Riigikogul, Vabariigi Valitsusel ja pädeval ministril on poliitiliselt vastutavate⁶⁶ organitena õigusloomepädevus, mistõttu ei ole näiteks õiguskantsleri või Riigikohtu õigusloomeprotsessis väljendatud seisukohad nende jaoks siduvad).

2.3. Võrdtasemelisuse põhimõte

- 73 Keelust sekkuda teiste riigiorganite pädevusse saab tuletada ka nõude, et kõrgemad riigiorganid – välja arvatud rahvas – on üksteisega suheldes võrdsel tasemel (võrdtasemelisuse põhimõte), sest kõigi olulised pädevused tulenevad otse PSist ning nad teostavad oma pädevusi iseseisvalt otse PSi alusel. Rahvas kui *ad hoc* riigiorgan on § 1 lg 1 järgi erinevalt kõigist ülejäänutest kõrgeima riigivõimu kandja ning tõuseb teiste seast esile nii funktsiooni, moodustumise kui ka pädevuse teostamise poolest. Demokraatias on rahva otsusel sisuliselt määrav kaal isegi siis, kui tegemist ei ole vormiliselt siduva otsusega (vt rahva kohta lähemalt § 1 ja § 56 komm.).

3. Personaalne võimude lahusus

- 74 Funktsionaalsele ja institutsionaalsele võimude lahususele lisandub personaalse ehk isikulise võimude lahususe nõue, sest funktsioonide ja institutsioonide lahutamiseks oleks vähe abi, kui ühed ja samad isikud täidaksid erinevatel tööpostidel erinevate võimuharude funktsioone. Personaalse võimude lahususe põhimõtte sisuks on lühidalt, et keegi ei tohi täita samaaegselt erinevate võimuharude valdkonda kuuluvaid ülesandeid.
- 75 Personaalse võimude lahususe põhimõtte väljenduseks on eeskätt § 63 lg 1, mis keelab Riigikogu liikmetel teises riigiametis olemise. Lisaks tuleb nimetada § 64 lg 1, § 64 lg 2 p 1, § 84, § 99 ja § 147 lg 3, mis kõik on personaalse võimude lahususe põhimõtte väljendused (vt vastavate paragrahvide kommentaare). Põhiseaduse Assamblees põhjendas Illar Hallaste personaalse võimude lahususe osaks oleva ametite ühildamatuse põhimõtte vajalikkust: „Mõeldud on seda, et riiklikud palgalised ametikohad on tavaliselt seotud mingi täidesaatva võimuga. Näiteks inimene on mingis asutuses juhtival kohal või saab palka riikliku aktsiaseltsi juhatuses olemise eest ja on samaaegselt ka seadusandliku kogu liige. Siis tekib võib-olla olukord, kus ta asutuse direktorina läheb ministri juurde midagi oma asutusele nõudma, riiklikku tellimust või midagi konkreetset asja, ja seab sellega ministri väga rumalasse olukorda. Ministri kui isiku huvides on seda anda, sest vastasel korral seesama direktor, riiklikul ametikohal töötav isik, saab saadikuna või Riigikogu liikmena esitada protesti sellele ministrile umbusalduse avaldamiseks. See on ministri jaoks ju eluliselt väga tähtis. Nii et selliste asjade vältimiseks peab selline piirang sees

⁶⁴ Vt näiteks RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02 seoses omandireformi läbiviimisega nn ümberasujatele kuulunud varaga; RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 41 seoses sanktsionisüsteemiga; § 28 komm. seoses sotsiaalsete õigustega.

⁶⁵ Vt RKPJKo 18.02.1994, III-4/1-3/94.

⁶⁶ Vt RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26: „[P]oliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus. Poliitilise vastutuse põhimõtte tuleneb PS §-s 1 väljendatud demokraatia põhimõttest.“

olema.⁶⁷ Sellega on kirjeldatud huvide konflikti olukorda. Sama joont hoides asetaski Riigikohus personaalse võimude lahususe keskmesse huvide konflikti vältimise põhimõtte: „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 korruptsiooniks.“⁶⁸

- 76 Riigikohus on tunnistanud personaalse võimude lahususe põhimõttega vastuolus olevaks sätte, mis võimaldas Riigikogu liikmel olla samaaegselt riigiettevõtte haldusnõukogu liige, sest haldusnõukogu teostas täidesaatvat võimu.⁶⁹ Selles otsuses rõhutas Riigikohus: „Põhiseaduse § 59 sätestab, et seadusandlik võim kuulub Riigikogule. Riigikogu liikmed osalevad seadusandliku võimu teostamisel, mis on riigiametis olek, sest Põhiseaduse § 63 lg 1 kehtestab kategoorilise nõude – Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis. Põhiseaduse §-ga 63 lg 1 kehtestatud piirang on üheks Põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tagatiseks.“⁷⁰ Riigiametina selles tähenduses tuleks mõista mitte riigi ametit institutsionaalses, vaid kui avalikku ametit funktsionaalses tähenduses – PSi tähenduses võib riigiametiks olla ka riigist alamalseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku või ka mõni muu amet, kui kahes ametis korraga olekul tekib huvide konflikti oht.⁷¹
- 77 Hilisemas lahendis jättis Riigikohus kujundamata seisukoha küsimuses, kas Riigikogu liige võib samaaegselt olla kohaliku omavalitsusüksuse volikogu liige (vt § 63 komm.)⁷², kuigi viidatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses väljendas seda seisukohta õiguskantsler.⁷³ Hiljutises menetluses leidis Riigikohus mitme kohaliku omavalitsusüksuse volikogu taotlusel Riigikogu ja volikogu liikmestaatuse ühildamise põhiseaduspärasust hinnates: „Kolleegium mõnab, et isiku võimalus ühitada Riigikogu liikme ja omavalitsusüksuse volikogu liikme mandaadid võib soodustada üleriigilise ja kohaliku poliitilise otsustustasandi teatavat põimumist. Samas ei nõua kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte, et kohaliku elu küsimusi otsustavatel isikutel ei võiks olla vähimatki puutumust riigielu küsimuste otsustamisega, ega saa välistada mistahes vastandlike huvide esinemise võimalust volikogu liikmete tegevuses. Seda võib järeldada juba demokraatia põhimõttes sisalduvast erakonnademokraatia põhimõttest, sest kesksseteks poliitilisteks jõududeks on selle põhimõtte kohaselt Eestis erakonnad, mis seavad endale enamasti eesmärgiks nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse samaaegse teostamise [---]. Kui Riigikogus esindatud või muul viisil riigivõimu teostava erakonna liikmed kuuluvad kohaliku omavalitsusüksuse volikogusse, esineb sarnane huvide põimumise võimalus ka nende

⁶⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 368 (I. Hallaste). Erinevalt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest arutleti Põhiseaduse Assamblees ametite ühildamatuse põhimõtte üle võrdlemisi elavalt. Eesmärgiks oli kehtestada keeld, mille kohaselt „Riigikogu liige ei tohi samal ajal olla mingil teisel palgalisel riiklikul ametikohal“ (I. Hallaste, samas, lk 365) ega ühelgi „palgalisel riigistööl“ (I. Hallaste, samas, lk 368). Lisaks eeltoodule käsitleti riikliku ametikohana näiteks Eesti Panga nõukogusse kuulumist (I. Hallaste, samas, lk 184) või instituudi direktoriks olemist (I. Hallaste, samas, lk 369). Aktsepteeritavaks peeti vaid seda, kui Riigikogu ise nimetab isiku sellisele riiklikule ametikohale (I. Hallaste, samas, lk 368). Kalju Koha võttis ametipiirangute põhjenduse kokku: „Tähendab, ta [st Riigikogu liige] peab teenima ainult ühte jumalat. Kui teenid mitut peremeest, saad ka mitmest kohast palka. Ja nii võib kannatada üks töö, kõige tähtsam töö.“ (samas, lk 250).

⁶⁸ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2.

⁶⁹ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, resolutsiooni p 2.

⁷⁰ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2.

⁷¹ Teisiti RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 53.

⁷² RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05.

⁷³ RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05, p 7.

tegevuses, sõltumata sellest, et nad ise ei ole Riigikogu liikmeteks.⁷⁴ Kokkuvõttes pidas Riigikohus seadusemuudatusi, mis lubas Riigikogu liikmetel olla samaaegselt ka volikogu liige, põhiseaduspäraseks.⁷⁵ Tuleb tõdeda, et Riigikohus taganes viimati tsiteeritud otsuses kahetsusväärse kombel rangest huvide konflikti välistamise põhimõttest. Tsiteeritud põhjenduses ajas Riigikohus sassi erainitsiatiivil põhineva ja põhiõiguslikult kaitstud erakonna liikmelisuse (§ 48 lg 1 ls 2) ning avaliku ameti, milleks on nii Riigikogu kui ka volikogu liikme ametid. Kui erakonna funktsiooniks ongi ühiskonnas esinevatest huvidest sõeluda välja need, mis pälvivad laiapidsema toetuse, siis avalikes ametites peab valitsema huvide konflikti keeld. Riigikogu ja volikogu liikmestaatus ühildamise põhiseaduspärasus on kaheldav juba seetõttu, et Riigikogu liige, kes kohaliku omavalitsuse volikogu esindajana võib olla osalenud riigilt raha taotlemisel, kaasotsustab Riigikogus kohalikele omavalitsustele riigieelarvest tehtavate eraldiste suuruse üle. Lisaks tuleb arvestada sellega, et kohalikud omavalitsused täidavad omavalitsusülesannete kõrval ka riiklikke kohustusi (§ 154 lg 2). Riiklikke kohustusi täites kuulub kohalik omavalitsus ühtsesse riigi haldusorganisatsiooni koos riigi enda haldusorganitega. Volikogu liige, kes samal ajal on ka Riigikogu liige, teostab ühel ajal nii seadusandlikku (Riigikogus) kui ka täidesaatvat (kohaliku omavalitsuse volikogus) riigivõimu. Riigivõimu teostamisel tekkivad suhted ja järelevalve riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel sarnanevad suhetega, mis tekivad riigi haldusorganisatsioonis, ning tegu on tasulise ametikohaga, millele asumisel täidab Riigikogu liige teise riigivõimu haru funktsioone. Isegi kui eitada termini „riigiamet“ laia käsitlust, ei pruugi üheaegne kuulumine mõlemasse esinduskogusse olla kooskõlas personaalse võimude lahususe põhimõttega: üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt. Selle tulemusel võib tekkida huvide konflikt ning sellest tulenevad minetused oma ülesannete täitmisel, mille vältimiseks PS võimude lahususe põhimõtte ette näebki.

- 78 Nõustuda tuleb seisukohaga, et Riigikogu asendusliige võib olla minister, kaotamata Riigikogu asendusliikme staatust, kuna siin puudub huvide konflikti oht.⁷⁶ Kui vastavalt ministri kohuseid täitval isikul tekib võimalus minna Riigikokku, tuleb tal otsustada, kas jääda ministriks ja loobuda mandaadist või astuda ministri kohalt tagasi ja siirduda Riigikokku.

B. Vertikaalne võimude lahusus

- 79 Kuna Eesti Vabariik on unitaarriik, siis rangelt võttes ei saa Eesti õigussüsteemis vertikaalsest võimude lahususest rääkida.
- 80 Kõneldes pädevuste jaotusest riiklike otsustustasandite vahel, riikliku otsustustasandi ja riigist alamalseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute vahel või nende isikute organite vahel, on terminoloogiliselt õigem kasutada terminit „võimu kontsentratsiooni keeld“ (vt allpool komm. IV B).
- 81 Arutleda võib siiski selle üle, kuivõrd on Eesti Vabariik riiklikku otsustusõigust üle kandnud ELile, tekitades sellega vertikaalse võimude lahususe riikliku ja supranatsionaalse tasandi vahel (vt eespool I B ja PSTS § 1 ja § 2 komm.).

⁷⁴ RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 69.

⁷⁵ RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 53, 73, vt iseäranis p 53: „PS § 63 lõige 1 ei keela Riigikogu liikme kuulumist kohaliku omavalitsusüksuse volikogu koosseisu, sest põhiseadus eristab selgelt kohaliku omavalitsuse teostamist täidesaatva riigivõimu teostamisest (vt PS §-d 14, 86, PS § 139 lõige 1). PS § 154 lõige 1 tagab kohalikele omavalitsusele autonoomia riigivõimust kohaliku elu küsimuste otsustamisel, mis on volikogu liikme töö põhisisu. Seetõttu pole volikogu liikme ülesannete täitmist õige käsitada riigiametina PS § 63 lõike 1 tähenduses.“

⁷⁶ Vrd RKHKo 29.11.2007, 3-3-1-48-07, p 15.

IV. Võimude tasakaalustatus

- 82 Võimude lahutatus avaldab soovitud mõju alles läbi lahutatud võimude tasakaalustatuse. Võimude lahutatusel iseenesest ei pruugi veel mingit positiivset mõju olla, sest on võimalik, et üks võim prevaleerib teiste üle. Alles võimude tasakaalustatus tagab tasakaalu võimude vahel – selle, et ükski kõrgem riigorgan ei saaks kõiki ülejäänuid kontrollimatult käsutada. Riigikohus on juba varakult selgitanud: „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.“⁷⁷ Võimude tasakaalustatus nõuab niisiis kõige üldisemalt, et alati seal, kus tekib poliitilise või muu võimu potentsiaal ja seda võimu asutakse teostama, peab olema võimalus ka vastassuunalise võimu teostamiseks, tagades seeläbi demokraatiat (vt § 1 ja § 10 komm.) ja seaduslikkust (vt § 10 komm.) ning lõppastmes individuaalset vabadust.
- 83 Võimude tasakaalustatusel on kaks dimensiooni: esiteks tasakaal võimude vahel ja teiseks tasakaal ühe riigivõimu sees.

A. Tasakaal võimude vahel

1. Seadusandlik ja täitevvõim

- 84 Kõigepealt eeldab võimude tasakaalustatus, et riigivõimu teostamisele oleks seatud ranged seaduslikud piirid. See tähendab esmajoonel, et seadusandjal on pädevus anda seadusi ja määrusandjal pädevus anda määrusi, millest järeldub, et määrusandja ei saa anda seadusi ega seadusandja määrusi. See triviaalsena tunduv nõue on olnud vaidluse all näiteks Saksamaal, kus Liidukonstitutsioonikohus oli oma varases praktikas sunnitud tõdema: „Määruste, see tähendab seadusest madalamat järku normide andmine kuulub täitevvõimu ülesande- ja pädevusvaldkonda. Seadusandja antud normid on seadused. Seadusandjal on keelatud anda määrusi.“⁷⁸ Küll aga võib seadusandja kanda (põhiseadusega lubatud piirides) osa küsimuste reguleerimise üle määrusandjale või võtta üle antud pädevuse vajadusel uuesti tagasi ja ise vajaliku regulatsiooni seadusega kehtestada, tunnistades ühtlasi olemasoleva määruse kehtetuks.
- 85 Seadusandliku ja täidesaatva võimu vahekorra tuumiku määratleb § 3 lg 1 ls 1 tulenev parlamendireservatsiooni nõue, mis „piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust. Põhiseadus ei välista, et seadusandja delegeerib osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule. [Parlamendireservatsiooni] põhimõtte keelab seadusandjal täitevvõimule delegeerida seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.“⁷⁹ Sellest tulenevalt on täiesti legitiimne, kui seadusandja otsustab jätta osa üksikasjade

⁷⁷ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2.

⁷⁸ Vrd Saksa Liidukonstitutsioonikohtu varane praktika: BVerfG 15.11.1967, 2 BvL 7/64 jt (BVerfGE 22, 330 (346)): „Der Erlass von Rechtsverordnungen, also von Normen mit Rang unterhalb des Gesetzes, gehört zum Aufgaben- und Kompetenzbereich der Exekutive. Die vom Gesetzgeber erlassenen Normen sind Gesetze. Es ist ihm verwehrt, Verordnungen zu erlassen.“ Vrd ka BVerfG 09.10.1968, 2 BvE 2/66, p 55 (BVerfGE 24, 184 (199)).

⁷⁹ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32. Riigikohus kõneleb viidatud otsuses antud kontekstis küll üldise seadusereservatsiooni põhimõttest, kuid täpsem on osutada siiski parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõttele, mis on üldise seadusereservatsiooni üks kahest alussambast (vt § 3 lg 1 ls 1 komm.).

sätetamise määrusandjale. Seadusandja on kohustatud ise reguleerima vaid olulisi küsimusi (olulisuse põhimõte; vt § 3 lg 1 ls 1 komm.).⁸⁰

- 86 Põhiseaduse Assamblees märkis Liia Hänni: „Võimude lahususe printsiibist lähtudes ei ole otseselt võimalik reguleerida ja anda korraldusi vabariigi valitsusele Riigikogu otsusega. Riigikogu peab oma tegevust riigielu juhtimisel korraldama seaduste kaudu.“⁸¹ Sellega osutas Liia Hänni täitevvõimu tuumikvaldkonnale. Näiteks Saksa Liidukonstitutsiooni-kohus on paralleelinstituuti Saksa õiguskorras nimetanud täitevvõimu omavastutuse tuumikvaldkonnaks, mille hulka kuulub parlamendi komisjonidele ligipääsmatu algatamis-, arutamise- ja tegutsemisvaldkond.⁸² Saksamaal hõlmab see eelkõige valitsuse enda tahte kujundamise nii valitsuse istungitel toimuvate arutelude kui ka istungite ja ministeeriumide otsuste ettevalmistamisel, mis seisneb peamiselt ministeeriumidevahelistes ja -sisestes kooskõlastustes. Kuna Eestis on eelnõude kooskõlastusprotsess enamjaolt avalikkusele ligipääsetav (vt Eelnõude infosüsteem)⁸³, siis tuleb PSi võimude tasakaalustatuse raskuskeset näha täitevvõimu õiguses viia seadusi ellu, otsustades abstraktse normisõnastuse alusel üksiküsimusi.
- 87 Üldistades võiks parlamendireservatsioonile vastukaaluks seada põhiseadusliku täitevvõimu korralduspädevuse, mis esineks seal, kus PS ei näe ette teisiti.⁸⁴ Kui üks korralduslik küsimus ei ole PSi sätte või mõtte järgi oluline ja seda ei ole ka seadusandja ise oluliseks pidanud, kuulub see täitevvõimu korralduspädevuse alla.

1.1. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega

- 88 Kui aastatel 1992–2020 sidus Vabariigi Valitsus usaldusküsimusega (§ 98 lg 1) kokku neli eelnõu⁸⁵, siis aastatel 2021–2022 juba viis.⁸⁶ See osutab kasvavale tendentsile. Ometigi osutas Riigikohus 2020. aastal: „Eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse ning kitsendada PS § 65 p-s 1 sätestatud Riigikogu pädevust vastu võtta seaduseid või otsuseid. See võib rikkuda ka PS §-st 4 tulenevat võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning PS §-st 10 tulenevat demokraatia põhimõtet. Seepärast saab seda menetlust kasutada üksnes erandlikel juhtudel.“⁸⁷ Probleem seisneb selles, et RKKTS 16. ptk 2. jaost tulenevalt erineb

⁸⁰ Varases praktikas on Riigikohus kasutanud kohati „seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse“ tähistamiseks terminit „*praeter legem* määrus“ (RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p III). Tegemist ei ole siiski määruse eriliigiga, vaid väga erinevaid olukordi kirjeldada võiva terminiga, mis ei pruugi aidata probleemistikku selgust tuua. Kuna üks nn *praeter legem* määrus võib Riigikohtu järgi olla nii PSiga kooskõlas (RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p III) kui ka vastuolus (RKPJKo 05.11.2002, 3-4-1-8-02, p 13, 14, resolutiivosa p 2–5; 13.02.2007, 3-4-1-16-06, p 22, 27, resolutiivosa p 2), ei saa soovitada selle termini kasutamist erialakeeles

⁸¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1003 jj (L. Hänni).

⁸² Alates BVerfG 17.07.1984, 2 BvE 11, 15/83, p 123 j (BVerfGE 67, 100 (139)): „*Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*“ [---], *der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt.*“

⁸³ <https://eelnoud.valitsus.ee/>.

⁸⁴ Vt S. Baer. Vermutungen zu Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments. – Der Staat 40 (2001), lk 525–552.

⁸⁵ S. Sära. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega pensionireformi taustal. Teemaleht nr 15. Riigikogu Kantslei õigus- ja analüüsisiosakond, 07.12.2020, lk 3.

⁸⁶ Riigikogu otsus „Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuse omavahendite süsteemi kohta heakskiitmine“, 353 OE; Riigi 2022. aasta lisaelarve seadus, 608 SE; Pereküsitiste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, 605 SE; Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse muutmise seadus, 606 SE; Käibemaksuseaduse muutmise seadus, 607 SE.

⁸⁷ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 39.3.

usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemine RKKTS 11. ptk-s sätestatud eelnõude menetlemise üldisest korrast. Eelnõu usaldusküsimusega sidumisel lõpevad senise juhtivkomisjoni kohustused, mis lähevad üle valitsusele, kes vaatab läbi ja otsustab eelnõu kohta esitatud muudatusettepanekute arvestamise ning koostab eelnõu teiseks lugemiseks teksti, seletuskirja ja muudatusettepanekute loetelu. Valitsus määrab eelnõu Riigikogu päevakorda võtmise aja, eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle ei hääletata ning eelnõu saab teisel lugemisel vastu võtta (RKKTS § 137 lg-d 2, 3, 6 ja 7). Seega kahaneb eelnõu usaldusküsimusega sidumisel parlamendi otsustusõiguse ulatus ning suureneb vastavalt valitsuse otsustusõiguse ulatus. Probleemiks on parlamentaarse debati puudumine, mis ahendab demokraatia aluspõhimõtet.

- 89 Mis puutub juhtumi erandlikku iseloomu, siis põhiseaduslikkuse järelevalvet selle üle, kas tegemist on erandliku juhuga või mitte, tuleb pidada võimalikuks. Järelevalve saab seisneda selles, kas eelnõu kiiret vastuvõtmist õigustavad põhjused kaaluvad üles nii võimude lahususe ja tasakaalustatuse kui ka demokraatia põhimõtete piirangud. Menetluse algatamise kohustus peaks praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve korralduse puhul lasuma esmajoonel presidendil (§ 107 lg 2), kes ei tohiks välja kuulutada vastu võetud seadust, mille puhul erandlikku juhtu ei esine.⁸⁸ (Vt lähemalt § 98 lg 1 komm.)

1.2. Nn hübriidmäärused

- 90 Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte valguses tõusetub seni Eesti riigiõigus-teoorias läbi arutamata küsimus nn hübriidmääruste lubatavusest, mille vastuvõtmiseks näeb volitusnorm ette Riigikogu või selle komisjoni heakskiidu saamise nõude. Näiteks nägi algselt kavandatud, kuid hiljem muudetud kujul Riigikogus algatatud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu⁸⁹ ette määrusandlusvolitused, mille üheks tingimuseks oli, et enne määruse vastuvõtmist peab määrusandja saama heakskiidu Riigikogu valdkondlikus komisjonis. Heakskiit kujutab endast siduvat kooskõlastust. PS Riigikogu või selle komisjoni eelnevat heakskiitu vajavat määrust ette ei näe ning selliste määruste lubatavus kehtivas põhi-seaduslikus raamistikus on küsitav.
- 91 Esiteks puudub heakskiidureservatsioonide jaoks vajadus. Kui seadusandja hinnangul on mingi küsimus nii oluline, et selle otsustamisel peab osalema seadusandja, on PS andnud Riigikogule vastava õigusliku regulatsiooni kehtestamise vahendi – selleks on seadus. PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenevast parlamendireservatsioonist ehk olulisuse põhi-mõttest järeldub, et kõik olulised otsused peab tegema seadusandja (vt § 3 lg 1 ls 1 komm.).
- 92 Teiseks on heakskiidureservatsiooniga määrus probleemne seadusliku aluse põhimõtte (§ 3 lg 1 ls 1) valguses, mis annab määrusandlusvolituse kehtestamise ainuõiguse Riigi-kogule kui tervikule. Määrusandlusvolituse saab kehtestada ainult seadusega, mille vastu-võtmiseks on vaja sõltuvalt reguleerimisesemest lihtsat või kvalifitseeritud (§ 104 lg 2)

⁸⁸ Praeguse korralduse probleemiks võib osutada see, et president ei pruugi olla oma hinnangut kujundades täiesti sõltumatu, sest ees võivad seista presidendivalimised, eelnõu initsiatiiv võib pärineda presidendi kunagiselt koduerakonnalt vms. Töökindlam lahendus erandliku juhu esinemise küsimuses järelevalve algatamiseks võiks olla opositsioonikaebuse sisseviimine PSJKSi (vt M. Ernits. Fraktsiooni-kaebusest – poolt ja vastu. Poolt: Idee põhiseaduslikkuse järelevalve elavdamiseks. – Kohtute aasta-raamat 2017, lk 99 jj).

⁸⁹ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, seisuga 16.02.2022, § 1 p 19. Riigikogus algatud eelnõu (536 SE) seisuga 23.02.2022 § 1 punktis 19 on seatud tingimuseks, et „enne määruse vastuvõtmist [on] kuulatud ära Riigikogu valdkondliku komisjoni seisukoht ja millest on teavitatud Riigikogu juhatus“ (Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 536 SE). Ära kuulamine on erinevalt heakskiidust üksnes menetluslik nõue.

häälteenamust Riigikogus. Riigikogu komisjoni heakskiidunõude korral jääks seaduses sisalduv volitusnorm paratamatult üldisemaks ja konkreetsed määruse tingimused määratakse kindlaks alles Riigikogu komisjoni heakskiitmismenetluse käigus. Sellega nihkuks nn hübriidmääruse puhul volituse andmise pädevus vähemalt osaliselt Riigikogult selle komisjonile, kes peaks määrusele oma heakskiidu andma. Sellist pädevuse nihutamist aga § 3 lg 1 ls 1 ei võimalda (vt § 3 lg 1 ls 1 komm.).

- 93 Kolmandaks ei kõnele hübriidmääruste kasuks ka kiiruse argument. Riigikogu seadusandliku protsessi õiguslik raamistik on piisavalt paindlik, et Riigikogu saaks vastava tahte korral otsustada olulisi küsimusi väga kiiresti. Peale selle võib seadusandja ettenägematute ja kiiret reageerimist vajavate olukordade jaoks luua vastavate kitsendustega määruste või haldusaktide (sh üldkorralduste) andmise volitused, mis sätestavad volituse rakendamiseks kitsendavad eeldused.
- 94 Neljandaks ei sobituks sellised määrused PSist tulenevasse normihierarhia mudelisse. Riigikogu heakskiiduga määrused oleksid oma legitimatsioonilt tugevamad kui need määrused, mille andmisel Riigikogu heakskiitu ei andnud. Näiteks oleks Riigikogu komisjoni heakskiitu vajav ministri määrus tugevama legitimatsiooniga kui ilma heakskiiduta antud valitsuse määrus ja peaks järelikult asetsema viimasest kõrgemal astmel. Samas ei oleks Riigikogu heakskiiduga määrused seadused PSi tähenduses, kuna neid ei ole vastu võetud seaduse jaoks ette nähtud menetluses. Riigikogu heakskiidureservatsiooniga määrused oleksid oma olemuselt kimäärõigusaktid, mis paigutuksid seaduste ja tavapäraste määruste vahele, mistõttu tuleks nende jaoks õigusnormihierarhias luua uus vaheaste.
- 95 Nn hübriidmäärusi ei muuda PSi järgi lubatavaks ka argument, et seadusandliku organi heakskiidureservatsiooniga määrused on mõnes teises riigis, nt Saksamaal põhiseaduslikult lubatavad. Oluline erinevus Eesti ja Saksamaa vahel seisneb selles, et Saksa PS näeb sõnaselgelt ette Liidunõukogu (*Bundesrat*) heakskiidureservatsiooniga määruste andmise (*Grundgesetz*'i art 80 lg 2).⁹⁰ Parlamendi ehk Liidupäeva (*Bundestag*) heakskiidureservatsiooni Saksa PS seevastu ei maini. Liidunõukogu heakskiidureservatsiooniga määruste olemasolu põhjust võib pigem näha Saksamaa föderatiivses ülesehituses ja traditsioonis.
- 96 Kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et nn hübriidmäärused ei pruugi olla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kohaselt lubatavad.

1.3. Üksikjuhuseadused

- 97 Seadusandliku ja täidesaatva võimu vahelise tasakaalu valguses võib tõstatada üksikjuhu-seaduste lubatavuse küsimuse. PS ei sisalda sõnaselget üksikjuhuseaduste vastuvõtmise keeldu, nagu on sätestatud näiteks Saksa PSi art 19 lg 1 esimeses lauses.⁹¹ Riigikogu on vastu võtnud vaid ühte adressaati puudutavaid konkreetse sõnastusega seadusi.⁹² Ette on tulnud ka sõnaselgelt individuaalseid seadusi.⁹³ Just nn Talleksi erastamise seaduse puhul tekib küsimus, kas siin ei ole Riigikogu sekkunud liigselt täitevvõimu valdkonda, asudes ühte konkreetset riigile kuuluvat ettevõtet erastama. Sõnaselge põhiseadusliku keelu

⁹⁰ „Kui liiduseadus ei näe ette teisiti, on Liidunõukogu nõusolek vajalik liiduvallitsuse või liiduministri määruste puhul, mis käsitlevad posti- ja telekommunikatsioonirajatiste kasutamise põhimõtteid ja tasusid, liiduraudtee rajatiste kasutamise tasustamise põhimõtteid, raudteede ehitamist ja käitamist, samuti liiduseadustel põhinevate määruste puhul, mis nõuavad Liidunõukogu nõusolekut või mida liidumaad täidavad liidu ülesandel või oma ülesandena.“

⁹¹ „Kui käesoleva põhiseaduse järgi võib põhiõigust piirata seadusega või selle alusel, peab seadus kehtima üldiselt ja mitte ainult üksikjuhtumi suhtes.“

⁹² Näiteks „Endise tootmiskoondise „Talleks“ tervikvara erastamise seadus“ (RT I 1993, 40, 597).

⁹³ Vt RT 09.03.1993, 11, 174–183 – esimeste riigikohtunike ametisse nimetamise seadused.

puudumise tõttu on siiski keeruline väita, et nimetatud seadus oleks PSiga vastuolus ainuüksi oma väga konkreetse iseloomu tõttu. Siiski tuleks Riigikogul arvestada nii PSiga ette nähtud tegevusvormidega (seadus ja otsus, § 65 p 1) kui ka täitevvõimu tuumikvaldkonnaga, kuhu kuulub eelkõige õigus viia seadusi ellu, otsustades abstraktse normisõnastuse alusel üksikküsimusi.

1.4. Riigikogu liikmed riigiosalusega äriühingute nõukogudes

- 98 Kui Riigikogu ülesandeks on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kohaselt tegeleda põhimõtteliselt nn üldküsimustega (erandiks on Riigikogu otsus, mille esinemisjuhtumid on piiratud), jättes üksikküsimuste otsustamise täitevvõimule, võib tekkida küsitavusi kõigil neil juhtudel, kui Riigikogu liikmeid kaasatakse üksikküsimuste otsustamisse. Üheks selliseks näiteks on Riigikogu liikmete kuulumine riigiosalusega äriühingute⁹⁴ nõukogudesse, mis oli Eesti õigusavalikkuses pikka aega teemaks.⁹⁵ Äriühingu nõukogu kui juhtorgani ülesanne on esindada aktsionäride huve ning teostada tegevjuhtkonna üle „omanikujärelevalvet“ – tuleb planeerida äriühingu tegevust, korraldada selle juhtimist ja valvata juhatuse tegevuse järele (ÄS § 316 lg 1 ls 1). Vastavalt ÄS § 317 lg-le 1 võib nõukogu anda juhatusele korraldusi aktsiaseltsi juhtimise korraldamisel ning nõukogu nõusolek on vajalik aktsiaseltsi nimel tehingute tegemiseks, mis väljuvad igapäevase majandustegevuse raamest. Samad reeglid kehtivad ka siis, kui riigi osalusega äriühing tegutseb osahinguna, millel on põhikirjaga ette nähtud nõukogu (ÄS § 189 lg-d 1 ja 2). Kui äriühingu on loonud riik või omab riik selles olulist osalust, on riigil kui aktsionäril õigustatud huvi olla esindatud äriühingu nõukogus. Kuidas sellele ka ei lähene, on äriühingu nõukogu liikme kohustuste täitmine oma olemuselt üksikküsimuste otsustamine, mis tekitab Riigikogu liikmete puhul huvide konflikti ohu, sest riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmeid nimetas ametisse ja vabastas ametist pädev minister (RVS § 5 lg 1, § 81 lg 1 p 3 ja 4), kes riigi ainuosaluse puhul oli ühtlasi ka aktsiaseltsi üldkoosolek (ÄS § 290, RVS § 5 lg 5), kuid kes, olles allutatud parlamentaarsele kontrollile, püsib ise ametis Riigikogu usaldusel. 2016. aasta lõpus deklareeris majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, et edaspidi ei nimeta ministrid Riigikogu liikmeid riigi äriühingute ja sihtasutuste nõukogudesse.⁹⁶ Uus praktika on kooskõlas ka võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.

1.5. Ministeeriumide moodustamise pädevus

- 99 Oluline Riigikogu ja valitsuse vahelise pädevuse jaotuse küsimus on seotud Vabariigi Valitsuse seaduse reguleerimiseseemega. Vabariigi Valitsuse seadus sätestab lisaks n-ö valitsuskabineti töökorraldusele (1.–2. ptk), riigikantsleli korraldusele (5. ptk) ja võrdlemisi mahukale halduskorralduse regulatsioonile (3., 6.–7. ptk ja valdavas osas ka 8. ptk) ka ministeeriumide jaotuse (4. ptk). Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte valguses on probleemne just ministeeriumide jaotus, sest § 94 lg 1 sätestab: „Valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel vastavad ministeeriumid.“ Võimude lahususe ja tasakaalustatuse valguses tuleks seda mõista selliselt, et seaduse ülesanne on ette näha raamid: ministeeriumide moodustamise üldised põhimõtted, nende minimaalne ja maksimaalne arv (näiteks 5–15), olulised keelud (näiteks sise- ja justiitsministeeriumi ning

⁹⁴ Vt nende kohta ülevaatliliku käsitlust: J. Raidla, T. Vaher, K. Urke. Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht? – *Juridica* 2017/2, lk 71 jj.

⁹⁵ Vt probleemi kokkuvõtet: S. A. Ehrlich. Milleks nõukogu, mis midagi ei tee ja millegi eest ei vastuta? – poliitika.guru 03.06.2016.

⁹⁶ Ministrid kutsuvad Riigikogu liikmed nõukogudest tagasi. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi pressiteade 09.12.2016.

kaitse- ja välisministeeriumi ühendamise keeld) ning mõeldav on ka riigi püsimise seisukohalt mõne kõige olulisema ministeeriumi kohustuslikkuse ettekirjutamine (näiteks justiits-, kaitse-, rahandus-, sise- ja välisministeerium). Ülejäänud osas tuleks terminit „moodustatakse“ mõista selliselt, et ministeeriumid pannakse lähtuvalt moodustuva koalitsiooni prioriteetidest paika koalitsioonilepinguga, mis tuleks vormistada näiteks Riigikogult volitused saanud peaministrikandidaadi otsusena, mis jõustub koos presidendi otsusega nimetada uus valitsus ametisse (§ 89 lg 3).

2. Seadusandlik ja kohtuvõim

- 100 Kohtu- ja seadusandliku võimu põhilised tasakaaluküsimused on põhiseaduslikkuse järelevalve pädevus kui selline, selle ulatus ja kehtiva parlamendiseaduse kohaldamata jätmise küsimus.

2.1. Põhiseaduslikkuse järelevalve ulatus ja seadusandja mänguruum

- 101 Põhiseaduslikkuse järelevalve ulatus on pöördvõrdelises seoses seadusandja mänguruumi suurusega. Mida intensiivsemalt kontrollib põhiseaduslikkuse järelevalve kohus seaduse kooskõla PSiga, seda väiksem on seadusandja mänguruum. Ja vastupidi: mida väiksema intensiivsusega teostab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus konkreetsel juhul kontrolli, seda suurem on vastavas valdkonnas seadusandja mänguruum.
- 102 Riigikohtu lähtekohaks nimetatud küsimuses võib pidada järgnevat seisukohta: „Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus ei pea hindama seaduses väljenduvat poliitilist tahet ja otstarbekohasust, vaid õigusakti vastavust põhiseaduse sättele ja mõttele. Seejuures järgib kohus tava sekkuda seadusandja suveräänsesse tegevusse vaid siis, kui seaduses sätestatud õiguste ja vabaduste piirangud pole demokraatlikus ühiskonnas vajalikud või moonutavad piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.“⁹⁷ Näiteks kriipsutas Riigikohus proportsionaalsuse testi järel esitatud *obiter dictum*'is alla seadusandja mänguruumi: „Poliitilise välireklaami keeld on põhiseaduse kohaselt lubatav. See ei tähenda, et põhiseadus sellise keelu kehtestamist nõuaks. Riigikogu on vaba nii keeldu kaotama, poliitilise välireklaami tegemisele aja, koha ja suuruse piiranguid seadma kui ka valimiskulutustele sellist ülempiiri kehtestama, mis ühest küljest vähendaks raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel ja teisalt tagaks kandidaatide võrdsed võimalused valimiskampaania korraldamisel.“⁹⁸
- 103 Põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsus sõltub peamiselt kolmest tegurist:
- 1) asjassepuutuvate õigushüvede tähtsus ja riive intensiivsus,
 - 2) vaadeldava valdkonna eripära ja
 - 3) seadusandja tuginemine otsuse langetamisel piisavalt kontrollitud ja igakülgetele andmetele.
- 104 Asjassepuutuvate õigushüvede tähtsus ja riive intensiivsus põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsuse määramise kriteeriumitena eeldavad kaalumist. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive või mida olulisem on mängus olev õiguspõhimõte, seda rangemalt peab kohus PSiga kooskõla kontrollima ning seda väiksem on vastavalt seadusandja mänguruum.
- 105 Valdkonna eripära juures tuleb iseäranis arvestada vastava eluvaldkonna spetsiifikaga ning puudutatud PSi põhimõtetega, iseäranis aluspõhimõtetega. Kui Riigikohus ütleb, et „[m] ajandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine on seadusandja pädevuses“⁹⁹, peab

⁹⁷ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 16.

⁹⁸ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 70.

⁹⁹ RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42, p 28.

ta ilmselt silmas seda, et majandus- ja sotsiaalpoliitika on sellised valdkonnad, kus nende spetsiifikast tulenevalt on seadusandjal otsuste tegemisel avar mänguruum. Näiteks sotsiaalsete põhiõiguste sisustamise osas on Riigikohus leidnud: „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord ning riik ei saa rohkem anda ja keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui riik võimeline on.“¹⁰⁰ Teisel on Riigikohus on leidnud: „Põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse.“¹⁰¹ Teiseks näiteks võib tuua taastuvenergia tasude põhiseaduslikkuse järelevalve juhtumi: „Kuna taastuvenergia tasu kehtestamise eesmärgist tulenevalt eeldab tasu määra kindlaksmääramine kompleksseid arvutusi, erinevate eelduste, sealhulgas ka tulevikuprognoside arvestamist, siis saab ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses taastuvenergia toetuste määrade põhjendatust tasu kehtestamise eesmärkide valguses hinnata üksnes üldistatud andmestikule tuginedes. [...] Seadusandja ulatuslik otsustusruum taastuvenergia toetuse määra kindlaksmääramisel on põhjendatav ka asjaoluga, et taastuvenergia tootmise käivitamiseks vajalike investeeringute hind on sõltuv mitmetest näitajatest kogumis. Nende täpne suurus võib selguda alles tulevikus. Näiteks võtab ühe taastuvenergia tootmiseseadme või -pargi rajamine planeerimise alustamisest kuni seadme tööle hakkamiseni aega üldjuhul mitu aastat. Selle aja jooksul jõuavad muutuda planeerimis- ja ehitushinnad, laenukulud, investorite huvid ja võimalused. Samuti muutuvad tooraine hind, palgakulud, elektri (turu)hind.“¹⁰²

- 106 Omaette valdkonnaks, kus kontrolli intensiivsus käsitlemist vajab, võib pidada prognoosotsuste valdkonda. Prognoos peab olema koostatud seda hoolikamalt ja põhjalikumalt, mida suurem mõju on sätestatud meetmel põhiõigustele või muudele PSI põhimõtetele. Kui prognoos ei ole koostatud piisavalt hoolikalt ja põhjalikult, siis tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul vajadusel prognoos ise koostada või ekspertidelt tellida ning teostada kontrolli intensiivsemalt kui piisava hoolikuse ja põhjalikkusega koostatud prognoosi korral. Näiteks leidis Riigikohus kogumispensionide asjas: „Hinnang selle kohta, kui paljud inimesed ja millises ulatuses fondi varast raha väljamaksmist nõuavad ja mis tagajärjed sellega osakuomanikele kaasnevad, on üldistatud andmetele tuginev prognoos, mida põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses saab siiski arvestada.“¹⁰³ Samas otsuses leidis Riigikohus, et reformi mõjud on raskesti prognoositavad¹⁰⁴, ning möönis kohtu käsutuses olevate prognooside piiratust: „See, milliseks kujunevad riigi võimalused anda isikutele abi vanaduse korral pärast vaidlustatud seaduse jõustumist, sõltub eelkõige asjaolust, kui paljud kohustusliku kogumispensionisüsteemiga liitunud või tulevikus liituvad isikud otsustavad vaidlustatud seadusega antavaid võimalusi kasutada. Samavõrd oluliselt mõjutab riigi suutlikkust sotsiaalse kaitse tagamisel majandusliku ja demograafilise olukorra muutumine ning see, milliseks kujunevad riigi tulevased sotsiaalpoliitilised valikud pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse säilitamisel (nt võimalikud maksukoormust või pensioniiga puudutavad otsustused). Vähemalt osa neist asjaoludest ei ole usaldusväärselt prognoositavad isegi lühiajalises perspektiivis.“¹⁰⁵ Olgugi et Riigikohus vihjas ka viidatud asjas, et vähemalt osa prognoose polnud kuigi

¹⁰⁰ RKHKm 17.06.2004, 3-3-1-17-04, p 32; vrd ka RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58.

¹⁰¹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15.

¹⁰² RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 117.

¹⁰³ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 82.

¹⁰⁴ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 58.

¹⁰⁵ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 53.

kvaliteetsed¹⁰⁶, jättis ta sellest tõdemusest vajaliku järelduse tegemata, et sellisel juhul peab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus vastavad prognoosid ise koostama või ekspertide käest tellima ning seaduse põhiseaduspärasust intensiivsemalt kontrollima, vaid järeldas hoopis, et omandipõhiõiguse riive ei ole intensiivne¹⁰⁷, ning kokkuvõttes, et: „Põhiseaduse rikkumist ei olnud aga abstraktse normikontrolli raames ning olemasolevate prognooside alusel võimalik piisava kindlusega järeldada“.¹⁰⁸ Metoodiliselt oli Riigikohtu mõttekäik ebakorrektn.

- 107 Kolmanda põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsuse määramise teguri järgi tuleb intensiivsemalt hinnata seadusandja tegevust siis, kui ta ei kaalunud ega kontrollinud otsuse langetamisel kõiki asjaolusid piisava põhjalikkusega, või kui tal polnud selleks võimalust. Mida põhjalikumad eeltööd on tehtud seaduseelnõu ettevalmistamisel, seda väiksem kontrolliruum jääb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule. Eeltöö peab nähtuma seaduse seletuskirjast ja sellele lisatud materjalidest.
- 108 Eelnimetatud kriteeriumite alusel tuleb määrata põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsus, mille puhul on soovitatav eristada kolme intensiivsuse astet, millele omakorda vastab kolm seadusandja mänguruumi ulatust. Riigikohus on ühes otsuses sõnaselgelt nimetanud kahanemise järjekorras kaks põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsuse astet: range põhiseaduslikkuse kontroll ja mõistlikkuse kontroll.¹⁰⁹ Teisal on Riigikohus nimetanud kolmandagi astme, milleks on meelevaldsuse kontroll, mille korral tuleb seadusandjale jätta avar otsustusulatus, samastades selle küll mõistlikkuse kontrolliga.¹¹⁰ Soovitatav on meelevaldsuse ehk ilmselguse kontrolli siiski mõistlikkuse kontrollist eristada. Kui range kontrolli puhul kontrollib kohus täie rangusega kõiki põhiseaduspärasuse nõudeid, siis mõistlikkuse kontrolli puhul piisab tõdemusest, et seadusandja on mänguruumi kasutanud mõistlikult. Kõige nõrgemaks põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsuse astmeks on meelevaldsuse ehk ilmselguse kontroll, mille puhul tulevad vaatluse alla ainult ilmselged vead ja mida võiks kohaldada siis, kui on tegemist väga väikese intensiivsusega riivega või kui on tegemist seadusandja avarat mänguruumi eeldava valdkonnaga. Kolm põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsuse astet on niisiis kahanevas intensiivsuse järjekorras:
- 1) range põhiseaduslikkuse kontroll. Kõikehõlmav põhiseaduslikkuse järelevalve – sellele vastavalt seadusandja mänguruum kas puudub või on minimaalne;
 - 2) mõistlikkuse kontroll. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus piirdub küsimusega, kas parlamendi lahendus on vastuvõetav – sellele vastab seadusandja teatav ehk keskmine mänguruum;
 - 3) meelevaldsuse kontroll. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus kontrollib, kas seadusandja on teinud ilmselge vea – sellele vastab seadusandja avar mänguruum.
- 109 Range põhiseaduslikkuse kontroll on praktikas reegel – siia kuuluvad üldjuhul vabaduspõhiõiguste riivete põhiseaduspärasuse kontrollid. Seetõttu Riigikohus ranget kontrolli teostades ei deklareeri, et teostab ranget kontrolli. Rangele kontrollile viitab aga näiteks see, kui Riigikohus peab riivet intensiivseks¹¹¹ või koguni väga intensiivseks.¹¹²

¹⁰⁶ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 87: „Üldkogu käsutuses ei ole tõsikindlaid andmeid selle kohta, et ka olulises osas pensionivara väljavõtmise korral II samba fondidest väheneks fondiosakute väärtused olulises osas. Isegi kui vähenemine lühiajaliselt toimub, ei ole võimalik praegu piisava tõenäosusega hinnata, milline on seaduse pikemaajalisem mõju ning kas ja kui kiiresti fondide mahud ja tootlused võiks taastuda.“

¹⁰⁷ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 87.

¹⁰⁸ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 142.

¹⁰⁹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 21.

¹¹⁰ RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17.

¹¹¹ Nt RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 63.

¹¹² Nt RKPJKo 01.11.2011, 3-4-1-19-11, p 34.

- 110 Mõistlikkuse kontrolli puhul esitab Riigikohus küsimuse, kas riive õigustamiseks on olemas mõistlik põhjus. Mõistlikkuse kontroll on reeglina kontrollimastaabiks võrdsus- põhiõiguse riiveid ehk ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasust kontrollides.¹¹³ Seevastu soolise, rassilise jm diskrimineerimise juhtumitel tuleks rakendada ranget kontrolli. Teiseks mõistlikkuse kontrolli näiteks on järelevalve kohtunikele kehtestatud palga piisavuse üle, mis on Riigikohtu järgi „muu hulgas Riigikogu eelarvepoliitiline otsustus, mille tegemisel on seadusandjal põhiseadusega ette antud raamides teatud otsustus- vabadus“.¹¹⁴ Mõistlikkuse kontrolli näiteks tuleb ilmselt pidada ka kooseluseaduse juhtumit: „Nimetatud põhiseaduse sätted [st §-d 14, 26 ja 27] annavad põhiõiguse kandjale õiguse oodata riigilt positiivset tegevust, millele vastab põhiõiguste adressaadi (esmajoonelise seadusandja) kohustus tegutseda, sh sätestada põhiseaduslikult nõutav korraldus ja menetlus. Hinnates seda, kas riik on oma kohustust täitnud, tuleb kõigepealt määratleda, milline on põhiseaduslikult nõutav menetluse ja korralduse tase, mis tagaks õiguse era- ja perekonnaelule. Põhiõiguse rikkumise tuvastamiseks tuleb aga hinnata, kas olemasolev õiguslik regulatsioon tagab nõutud taseme või on mingid elulised asjaolud põhiseadusvastaselt jäetud reguleerimata. Seejuures tuleb arvestada, et seadusandjal on suur mänguruum otsustamiseks, kuidas põhiseaduslikult nõutud tasemeni jõuda.“¹¹⁵
- 111 Meelevaldsuse ehk ilmselguse kontroll on erand, mida kasutamist tuleb iga kord õigustada. Seetõttu kohtab Riigikohtu lahendites meelevaldsuse kontrolli kohta kõige rohkem viiteid. Näiteks on Riigikohus leidnud, et „seaduses sätestatud karistused vastavad PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse nõudele juhul, kui karistus ei ole ülalnimetatud eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ülemäärane“.¹¹⁶ Seda seisukohta on Riigikohus teisel põhjendanud järgmiselt: „[S]üüteoosseisule vastava karistuse määratlemisel on seadus- andjal suur otsustamisvabadus. Karistumäärad põhinevad ühiskonnas omaksvõetud väärtushinnangutel, mille väljendamiseks on pädev just seadusandlik võim. Samuti on parlamendil sel viisil võimalik kujundada riigi karistuspoliitikat ja mõjutada kuritegelikkuse käitumist.“¹¹⁷ Samuti võib meelevaldsuse ehk ilmselguse kontrolli rakendamise juhtumiks liigitada üldjuhul sotsiaalsete põhiõiguste kontrolli: „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majandus- likust olukorrast.“¹¹⁸ Samasse valdkonda liigitub ka tervisekindlustussüsteemi välja- kujundamine: „Põhiseadus ei sätesta, millistele konkreetsetele tingimustele peab vastama tervisekindlustussüsteem ning selle kujundamisel on seadusandjal avar diskretsiooni- õigus.“¹¹⁹ Seevastu elatusmiinimumi korral tuleks rakendada ranget kontrolli, sest sellisel juhtumil on tegemist põhiseaduslikult kehtestatud miinimumiga, mis peab olema vastu- vaidlematult tagatud ning kus seadusandjal mänguruum puudub. Seetõttu ei saa nõustuda Riigikohtu tõdemusega: „Seadusandjal on samas avar otsustusruum määrata, mis on „puudus“, ja veelgi avaram otsustusruum määrata, kuidas täpselt peab selle korral olema tagatud „abi“ ehk äraelamiseks minimaalselt vajalikud vahendid.“¹²⁰ Põhjendatult liigitas Riigikohus meelevaldsuse kontrolli alla taastuvenergia toetuste määrade põhiseadus- pärasuse hindamise: „Kuna seadusandjal on ainupädevus avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi kehtestada ning kohtuliku kontrolli ulatus selle üle on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses piiratud, siis saab üldkogu toetuste määrade põhjendatust hinnata

¹¹³ Vt paljude asemel RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 27, 32; 30.10.2019, 5-19-25, p 68.

¹¹⁴ RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43, p 44.

¹¹⁵ RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42, p 36.

¹¹⁶ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 57.

¹¹⁷ RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03, p 21.

¹¹⁸ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58; vt ka RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42, p 46.

¹¹⁹ RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42, p 28; vt ka juba RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14.

¹²⁰ RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1, p 20.

üksnes üldistes joontes.¹²¹ Veel on Riigikohus leidnud: „Ettenägematutel sotsiaal-majanduslikel põhjustel ulatuslikku käibelangust kannatanud majandusharu ettevõtjate toetamine on poliitiline valik, mille tegemisel on seadusandjal avar otsustusruum. Siiski tuleb ka sellisel juhul kindlustada, et järgitakse PS § 12 lõikes 1 tagatud võrdsuspõhiõigust.“¹²² Nõustuda tuleb sellega, et viimati nimetatud juhul tuleb arvestada võrdsuspõhiõigusega. Võrdsuspõhiõiguse kontroll viitab aga mõistlikkuse kontrollile, mille puhul on seadusandjal keskmine, mitte avar otsustusruum.

- 112 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu kontrolli intensiivsuse ja seadusandja mänguruumi ulatuse vahekord on dünaamiline valdkond, mis puudutab otseselt nende kahe võimu tasakaalu küsimust. Paljuski on kontrolli intensiivsuse kindlaksmääramine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu kätes, kes peab oma otsust põhjendama ja kelle põhjendused on kritiseeritavad. Eelnevat saab vaid pidada orientiiriks.

2.2. Põhiseaduslikkuse järelevalve korraldus

- 113 Kuna niivõrd, kui võrd põhiseaduslikkuse järelevalve tagajärjeks saab olla parlamendi-seaduse kehtivuse lõppemine, riivab see väga intensiivselt parlamendi kui ainsa pidevalt tegutseva vahetu legitimaatsiooniga kõrgema riigiorгани otsustuspädevust, vajab see üheselt selget põhiseaduslikku volitust. Sellisteks volitusteks võib pidada § 149 lg 3 ls 2 ja § 152 lg 2 (vt § 149 lg 3 ls 2 ja § 152 lg 2 komm.). Selle järgi on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus ainult Riigikohus, kes on märkinud: „Põhiseaduse § 152 paneb Riigikohtule ülesande kontrollida, kas seadusandja ja täidesaatva riigivõimu tegevus vastab põhiseadusele. Seda ülesannet täites peab Riigikohus aga arvestama võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning põhiseadusega kujundatud riigiorganite pädevusi. Riigikohus peab kontrollima, kas seadusandja tegevus on põhiseadusega kooskõlas, kuid ei saa seejuures otsustada põhiseaduse kohaselt Riigikogu pädevusse antud küsimusi.“¹²³ Riigikohus on selle järgi seatud valvama eelkõige selle järele, et seadusandja ei piiraks põhiõigusi üle-määra intensiivselt ega jätaks ette nägemata sooritusi, milleks on riik PSi järgi kohustatud, samas kui Riigikogu pädevuses on need otsused, mis jäävad PSiga joonistatud raami sisse. Näiteks: „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab [---] vältima olukorda, kus eelarve-poliitika läheb suures osas kohtu kätte.“¹²⁴
- 114 Eestis püütakse põhiseaduslikkuse järelevalvet vastupidiselt eelnevale kohati mõtestada nn difuusse teooria¹²⁵ abil, mille kohaselt ei teosta põhiseaduslikkuse järelevalvet üksnes Riigikohus, vaid kõik kohtud. Difuisse teooria väljenduseks on näiteks konkreetse normi-kontrolli korraldus, mille järgi teeb madalama astme kohus enne põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist lõpliku lahendi, milles jätab kohaldamata parlamendiseaduse sätte, leides, et see on PSiga vastuolus (§ 15 lg 2, § 146, § 152). Tegemist on konkreetse normi-kontrolli valitseva tõlgendusega, mille kirjelduse võtab kõige paremini kokku kehtiv PSJKS § 9 lg 1: „Kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus

¹²¹ RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 117.

¹²² RKPJKo 06.12.2022, 5-22-8, p 32. Sarnane ka RKPJKo 22.11.2022, 5-22-6, p 39.

¹²³ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 173.

¹²⁴ RKPJKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 127.

¹²⁵ Vt tsentraliseeritud ja difuusse põhiseaduslikkuse järelevalve vaheteo kohta A. R. Brewer-Carías. *Judicial Review in Comparative Law*. Cambridge University Press 1989, lk 127–135; M. Cappelletti. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press 1989, lk 133–135. Kuigi mitte sõnaselgelt nii määratletud, võib sisuliselt pidada difuusse teooria väljenduseks järgmist kirjutist: I. Pilving. *Kas Eestis on vaja individuaalkaebust? – Kohtute aastaraamat 2016*, lk 81–89.

olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule.“ See tähendab, et lihtkohus jätab kohaldamata kehtiva parlamendiseaduse ainuüksi seetõttu, et peab seda põhiseadusvastaseks. 2022. aastal kuulutas Riigikohus: „Halduskohus ei oleks saanud jätta [seaduse-sätet] kohaldamata seda põhiseadusvastaseks tunnistamata. [---] Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt sai halduskohus parlamendi kehtestatud õigusnormi jätta kohaldamata vaid tingimusel, et esitab Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse.“¹²⁶

- 115 Valitseva tõlgenduse esimene probleem seisneb selles, et § 149 lg 3 ls 2 sätestab sõnaselgelt ja välistavalt, et Riigikohus (ja mitte ükski muu kohus) on põhiseadusliku järelevalve kohus. Kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on ainult Riigikohus, siis ei tohiks olla ühelgi teisel kohtul kehtiva seaduse kehtetuks tunnistamise ega kohaldamata jätmise pädevust. Teiseks annab § 152 lg 2 õigusakti kehtetuks tunnistamise, mis on õigusakti põhiseadusvastasuse järelm ja selle kohaldamata jätmise loogiline eeldus, pädevuse ainuüksi Riigikohtule. Selle järgi ei tohi ükski muu kohus peale Riigikohtu tunnistada parlamendiseadust kehtetuks. Kolmandaks kohustab § 146 ls 2 kõiki kohtuid mõistma õigust kooskõlas PSi ja seadustega. Kui kohtud peavad mõistma õigust muu hulgas kooskõlas seadustega, siis järeldub sellest, et nad ei tohi asetada ennast seadusandja otsusest kõrgemale, jättes kehtiva seaduse otsuses või kohtumääruses kohaldamata. Teisisõnu, nad on seotud kehtivate seadustega ega tohi neid eirata. (Vt vastavate sätete kommentaare.) Praeguse süsteemi kohaselt jätab madalama astme kohus aga otsust tehes kehtiva seaduse tähelepanuta. Viidatud sätted (§ 146 ls 2, § 149 lg 3 ls 2, § 152 lg 2) osutavad nii üksikult kui koosmõjus põhiseaduslikkuse järelevalve tsentraliseeritud mudelile, mille järgi on põhiseaduslikkuse järelevalve pädevus koondatud ühte põhiseaduskohtusse. Ka PSi tekkelugu viitab pigem tsentraliseeritud põhiseaduslikkuse järelevalve mudelile. Põhiseaduse Assamblees juhtis difuusse süsteemi olulistele puudustele tähelepanu Austria ekspert Klaus Berchtold, kes viitas võimalikule vajadusele tagada inimõigusi puudutava kohtupraktika ühtsus, kui kõigil kohtutel peaks olema pädevus hinnata inimõiguste riive põhiseaduspärasust. Ta osutas sellele, et Eestil võib tulevikus raskeks minna, kui on olemas suur arv inimõiguste küsimuste otsustamise pädevusega kohtuid, mis langetavad lahknevaid otsuseid.¹²⁷ Sellega väljendas ta assamblees vastuväideteta jäänud poolehoidu tsentraliseeritud mudelile. Lisaks räägib tsentraliseeritud mudeli kasuks ka süstemaatiline argument: põhiseadusliku pädevuste jaotusega on keeruline ühildada järelevalve korraldust, kus igal kohtul oleks õigus asetada ennast vahetult legitimeeritud seadusandja otsusest kõrgemale. Tsentraliseeritud mudel, mis tugineb § 149 lg 3 teises lauses ja § 152 lg-s 2 sätestatud põhiseaduslikele erivolitustele, ühildub demokraatia põhimõttega paremini kui difuusne mudel. Lõpuks tuleb arvestada ka põhiseadusvastase kohtulahendi õiguskorda jäämise ohuga: kui madalama astme kohus jätab kehtiva õigustloova akti kõrvale ja teeb otsuse või määruse, milles ta tunnistab akti PSiga vastuolus olevaks, kuid Riigikohus ei jaga seda seisukohta, siis tähendab see, et madalama astme kohtu esialgne lahend on PSiga vastuolus. Riigikohus ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses pädev läbi vaatama madalama astme kohtu lahendit kõnealuses kohtuasjas, vaid üksnes tunnistama ette pandud seaduse põhiseadusvastaseks või – antud juhul – PSiga kooskõlas olevaks. Kui ükski algse kohtumenetluse pooltest ei vaidlusta õigeaegselt põhiseadusvastast madalama astme kohtu otsust või määrust, siis see jõustub. Seega sõltub põhiseadusvastase kohtulahendi õiguskorda jäämine menetlusosalise suvast.¹²⁸ Peamise positiivse argumendina on esitatud menetluse praeguse korralduse lühem kestus. Võimalik lühem kestus ei kaalu aga üles võimalikku põhiseadusvastast tulemust.

¹²⁶ RKPJKo 22.11.2022, 5-22-6, p 30.

¹²⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 323 (K. Berchtold).

¹²⁸ Vt varasest praktikast näiteks RKPJKo 12.04.1995, III-4/1-2/95; 18.09.1995, III-4/1-3/95; 06.10.2000, 3-4-1-9-00; 22.02.2001, 3-4-1-4-01.

- 116 Kokkuvõttes on niisiis kaheldav, kas difuussest teooriast lähtuv põhiseaduslikkuse järelevalve mudel ja sellekohane praktika, mida on varasemalt ka korduvalt kritiseeritud¹²⁹, on kooskõlas võimude lahususe põhimõttega.

2.3. Põhiseaduslikkuse järelevalve seadusandja tegevusetuse korral

- 117 Kui põhiõigust riivava seaduse (seadusandja tegevuse) korral on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevus selle üle järelevalvet teostada üldjuhul selge, siis PSist tuleneva positiivse kohustuse mittetäitmise (seadusandja tegevusetuse) järelevalve puhul võib tõusetuda küsimus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevusest kui sellisest. Riigikohus on selle küsimuse siiski üheselt lahendanud: „Seadusandja tegevusetus või ebapiisav tegevus võib olla põhiseadusega vastuolus ning Riigikohtul on võimalik seadusandja tegevusetuse põhiseadusvastasus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ka tuvastada.“¹³⁰ 2018. aastal täpsustas Riigikohus: „Õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasust kontrollides hindab Riigikohus seda, kas õiguskorras on põhiseadusvastane lünk. Kuna õiguskord ei ole täiuslik ja areneb pidevalt, siis ei ole regulatsioonilünga ilmumine õiguse kohaldamisel kunagi välistatud. Siiski ei saa iga olukord, mil kohus tuvastab, et selle juhtumi jaoks kohaldatav norm puudub, endaga kaasa tuua põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist. Alus kontrollida õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele PSJKS § 2 punkti 1 mõttes saab esineda eelkõige siis, kui ilmnunud regulatsioonilünka ei ole võimalik ületada õigusteaduses ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite abil ning regulatsiooni kehtestamist nõuab seadusandjalt põhiseadusest tulenev positiivne kohustus.“¹³¹
- 118 Silmas tuleb pidada, et põhiseadusvastase tegevusetuse korral ei ole õigusloogiliselt võimalik tunnistada ühtegi õigusakti kehtetuks, sest probleem seisnebki selles, et kehtiv norm puudub. Sellisel juhul saab Riigikohus tunnistada seadusandja põhiseadusvastase tegevusetuse põhiseadusvastaseks § 152 lg 2 alusel. Samuti on võimalik anda seadusandjale mõistlik tähtaeg vea parandamiseks. Välistatud pole võimalus saada seadusandja tegevusetuse korral kahju hüvitist.¹³² Menetluslikult tuleb seadusandja tegevusetuse kohtus vaidlustamist § 15 lg 1 ls 2 sätestatud taotlusega pidada võimalikuks.¹³³
- 119 Riigikohus on pidanud oma kontrollipädevust seadusandja tegevusetuse korral põhimõtteliselt piiratuks: „Kui enamasti hindab Riigikohus seda, kas õigustloov akt või selle säte on põhiseadusega kooskõlas, ning vastuolu korral tunnistab akti põhiseadusvastaseks (PSJKS § 15 lõike 1 punkt 1) või sätte kehtetuks (PSJKS § 15 lõike 1 punkt 2), siis õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse tuvastamisel sisuliselt kohustab Riigikohus seadusandjat normiloomeks olukorras, kus viimane on jätnud täitmata põhiseadusjärgse kohustuse. Juba ainuüksi PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest tulenevalt saab kohtu pädevus nõuda parlamendilt teatud normide kehtestamist olla vaid piiratud ulatusega. PS §-st 59 tulenevalt kuulub seadusandlik võim rahva poolt otsestest valimistel moodustatud Riigikogule. Parlament teostab seaduste vastuvõtmise kaudu neid poliitilisi eesmärke, mille püüdlamiseks on valijad parlamendi koosseisu volitanud. Seetõttu on parlamendil seadusloome vallas ulatuslik otsustusruum, kas ja milliseid õigussuhteid mil viisil reguleerida, pidades seejuures ka silmas üksikus parlamendikoosseisus

¹²⁹ Vt M. Ernits. Kohus ja Riigikohus konkreetsetes normikontrollis. – M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 244–259; J. Vahing Laffranque. Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel. – *Juridica* 1999/6, lk 307 jj.

¹³⁰ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 42; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 18.

¹³¹ RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42, p 25.

¹³² Vrd RKKHo 02.03.2005, 3-3-1-92-04, p 14.

¹³³ Vrd RKKHo 06.10.2008, 3-3-1-44-08, p 16.

esindatud poliitiliste jõudude maailmavaatelisi seisukohti.¹³⁴ Sellise üldväitega siiski nõustuda ei saa. Ka seadusandja tegevusetuse korral tuleb rakendada põhiseaduslikkuse järelevalve intensiivsuse kindlaksmääramiseks üldisi kriteeriume (vt eespool komm. 2.1.).

2.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve poliitiliste küsimuste üle

- 120 Korra on Riigikohus märkinud, et kohtul puudub pädevus võtta vastu poliitilist otsust.¹³⁵ Viidatud kaasuses pidas Riigikohus poliitiliseks otsuseks ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamist. Nimetatud sätte kohaselt oli osale 1941. aastal Eestist ümberasunutest ja viimaste pärijatele vara tagastamise eeltingimuseks seatud Eestiga sõlmitud rahvusvahelise lepingu olemasolu, mida aga ükski riik Eestiga sõlmima ei tõtanud. Nimetatud otsust tuleb pidada ebaõnnestunuks nii resolutsiooni kui ka põhjenduse osas. Riigikohtul on § 152 lg 2 alusel vaieldamatult pädevus tunnistada seadusesäte kehtetuks, kui see rikub PSi. Ning paratamatult on põhiseaduslikkuse järelevalve otsustel sageli lisaks juriidilisele ka poliitiline mõõde. Viimane ei vastandu aga juriidilisele mõõtmele, vaid kaasneb PSi olulise rolliga ühiskonnas ja õiguskorras. Kõrgendatud päevakajalise tähelepanu all olid näiteks nii ESMi¹³⁶ kui ka teise pensionisamba vabatahtlikuks muutmise¹³⁷ põhiseaduslikkuse järelevalve menetlused. Lahendatava küsimuse poliitilisuse mõõde ei takista põhiseaduslikkuse järelevalve kohut täitmast talle PSiga pandud põhiülesannet, küll aga võib manitseda kohut tagasihoidlikkusele ja enesepiirangule ning rõhutatult piirduma vaid põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks vähima vajaliku tegemisega. Viidatud ORAS § 7 lg 3 kaasuses kohus paraku PSi järgi vähimat vajalikku ei teinud, jättes põhiseadusvastase seaduse kehtima, ning Riigikohtu erinevad kolleegiumid ja kogud pidid seetõttu küsimuse juurde hiljem korduvalt naasma, et tegemata jäetud töö ära teha.¹³⁸

2.5. Kohtuvõimu tuumikvaldkond

- 121 Seadusandja on kohustatud arvestama kohtuvõimu tuumikvaldkonnaga, milleks on § 146 esimese lause järgi õigusemõistmine. Materiaalses mõttes on õigusmõistmine kahe isiku või organi vahelise õigusvaidluse lahendamine sõltumatus ja erapooletus institutsioonis ausas menetluses, mis lõpeb poolte jaoks siduva lahendiga.¹³⁹ Riigikohus on leidnud: „PS § 146 esimese lause kohaselt mõistab õigust ainult kohus. PS §-s 4 on väljendatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte. Niisuguse seaduse vastuvõtmine, millega halduskohus välistatakse kindlate kohtuasjade lahendamise selliselt, et halduskohtu asemel asub neid vaidlusi lahendama haldusorgan, tähendab sisuliselt kohtuvõimu põhi-seaduses sätestatud pädevuse kitsendamist.“¹⁴⁰ Seda üldistades saab asuda seisukohale, et põhiseadusvastane on selline seadus, millega antakse mõni õigusemõistmise alla kuuluv pädevus muule organile kui kohtule. Õigusmõistmise mõistet selgitas Riigikohus menetluskulude kindlaksmääramise näitel: „[M]aakohtus menetluskulude kindlaksmääramine on PS § 146 esimese lause mõttes õigusemõistmine, kuna: 1) maakohtus

¹³⁴ RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42, p 26.

¹³⁵ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 37.

¹³⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

¹³⁷ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3.

¹³⁸ RKÜKo 12.04.2006, 3-3-1-63-05; vt iseäranis ka RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06; RKÜKo 10.03.2008, 3-3-2-1-07; RKHKo 14.05.2008, 3-3-1-99-06; 31.03.2014, 3-3-1-53-13.

¹³⁹ Vrd E. Schilken. *Gerichtsverfassungsrecht*. 4. väljaanne. Köln, München 2007, äärenr 44 jj, 54; M. Ernits. – S. Laos, R. Loom, N. Parrest, J. Põld (toim.). *Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus*. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021, § 1 komm. 12. Samas suunas juba J. Uluots. *Kohtu võim meie Põhiseaduse järele*. – J. Erne (koost.). *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*. Protokollid. Tallinn: Eesti Juristide Liit 2008, lk 13.

¹⁴⁰ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 33.

tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel menetluskulude kindlaksmääramist ei saa käsitada õigusemõistmist ettevalmistava või korraldava tegevusena ega tehnilise ja arvutusliku toiminguna. Olemuslikult on tegemist kahju hüvitamise nõude lahendamise, milleks on tsiviilkohtumenetluse seadustikus ette nähtud erikord; 2) maakohutul tuleb menetluskulude kindlaksmääramisel hinnata ka seda, kas lepingulise esindaja kulud on põhjendatud ja vajalikud (sh tsiviilasja keerukust ja menetlusele kulunud aega). Kohtule on jäetud lepingulise esindaja kulude kindlaksmääramisel ulatuslik kaalutlusruum; 3) tegemist on kahe eraisiku vahelise vaidluse lahendamise, sõltumatus ja erapooletus institutsioonis ehk kohtus. Ühes kohtuastmes langetatakse vaidlusaluses küsimuses sisuline ja täitedokumendi tähenduses lõplik otsustus, millega tekitatakse, muudetakse ja lõpetatakse menetlusosaliste õigusi ja kohustusi; 4) kohtujuristi tehtud määruse peale ei saa esitada määruskaebust, kui määruskaebuse hind ei ületa 200 eurot.¹⁴¹ Eelnevat üldistades saab järeldada, et Riigikohus lähtus materiaalsest õigusemõistmise mõistest. Näiteks ei kuulu materiaalse õigusemõistmise mõiste alla mittesiduva arvamuse andmine. Viidatud kaasuses tunnistas Riigikohus KS § 125¹ lg 2 ja TsMS § 174 lg 8 osas, mille kohaselt võib tsiviilkohtumenetluses menetluskulud kindlaks määrata kohtujurist, PSiga vastuolus olevaks ja kehtetuks.¹⁴²

2.6. Kohtusse pöördumise õiguse piirangud

- 122 Seadusandja ja kohtuvõimu vaheliste pädevuste piiritlemise küsimusega on tegemist ka siis, kui seadusandja piirab kohtusse pöördumise õigust või lihtsalt ei näe kohtumenetluses ette vastavat võimalust. Esimesel juhul saab Riigikohus sellise piirava seaduse põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistada.¹⁴³ Teisel juhul tuleb vajadusel kohtumenetlusõiguse norme vastavalt põhiseaduskonformselt tõlgendada, et hagi või kaebuse esitamine oleks võimalik (vrd § 15 komm.).¹⁴⁴

3. Kohtu- ja täitevvõim

- 123 Kohtu- ja täidesaatva võimu vaheline põhiline pinevussuhe on tasakaaluküsimus kohtuniku sõltumatuse¹⁴⁵ (§-d 146 ja 147) ja täitevvõimu haldusprerogatiivi kõikehõlmavuse vahel. Siia kuuluvad iseäranis küsimused, kuivõrd tohib seadusandja delegeerida täitevvõimule regulatiivpädevust kohtuvõimu üle (nt kohtunike arvu kehtestamine ja kohtunike jaotus kohtute vahel) või mil määral on kohtuhaldus täite- või kohtuvõimu ülesanne. Näiteks võib olla probleemne täitevvõimu initsiatiiv sõlmida kohtutega nn tulemuslepinguid, sidudes lepingu sõlmimise kohtu täiendava rahastamise tingimuseks.¹⁴⁶ Silmas tuleb pidada, et kohtuniku sõltumatus on demokraatliku põhiseadusriigi alustala (vt §-de 146 ja 147 komm.).
- 124 Samuti mõjutab võimude tasakaal küsimust, kuivõrd on võimalik asendada halduskohtumenetluses haldusorgani otsus ja/või otsuse põhjendus kohtu otsuse ja/või põhjendusega. Riigikohus on selgitanud, et olukorras, kus haldusmenetluses ei kogutud õiguspärase

¹⁴¹ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 43.9, vt ka p 43–43.8.

¹⁴² RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 47 ja resolutiivosas.

¹⁴³ Vt näiteks RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04.

¹⁴⁴ Vt RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15 jj; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 17 jj.

¹⁴⁵ Teoorias tuntakse lisaks kohtuniku sõltumatusele ka kohtu ja kohtuvõimu sõltumatust, vt nt J. Ginter. Guarantees of Judicial Independence. – *Juridica International* 1/1996, lk 75. Lõppastmes teenivad kõik sõltumatuse aspektid siiski kohtuniku sõltumatust õigusvaidluse lahendamisel, vrd J. Ginter. Judicial Independence and/or(?) Efficient Judicial Administration. – *Juridica International* 17/2010, lk 109.

¹⁴⁶ Vt M. Ernits, M. Leppik. Remargi korras ja vabas vormis: kohtute nn tulemuslepingutest välisriikide kogemuse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse valguses. – *Kohtute aastaraamat 2013*, lk 48 jj.

kaalutlusotsuse tegemiseks vajalikke andmeid, ei ole võimalik tehtud viga kõrvaldada uute tõendite kogumisega kohtumenetluses, sest „[v]astasel juhul asuks kohus haldusmenetluses uurimata jäänud olulisi asjaolusid hindama ja nende alusel kaalutlusõigust teostama täitevvõimu asemel, mis oleks vastuolus HKMS § 158 lg-ga 3 ja võimude lahususe põhimõttega (põhiseaduse § 4)“.¹⁴⁷ Samuti on Riigikohus leidnud: „Arvestades võimude lahususe põhimõtet (põhiseaduse § 4), ei tohi kohus asuda haldusorgani asemel poolte huve kaaluma, vaid tal tuleb üksnes kontrollida kaalumise õiguspärasust.“¹⁴⁸

- 125 Seoses kohtunike kuulumisega mõnda teise võimuharu juures asuvasse komisjoni on Riigikohus leidnud: „Kohtuniku kuulumine teise võimuharu juures asuvasse nõuandvasse organisse pole vastuolus PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe põhimõttega.“¹⁴⁹ Viidatud juhtum puudutas Vabariigi Presidendi juures tegutsevat armuandmisalaste läbivaatamise komisjoni.
- 126 Kohtute seadus näeb kohtunikele ette võimaluse töötada riigiteenistuses või avalik-õiguslikus ülikoolis õppejõuna (KS § 58). Selle sätte osas küll Riigikohtu põhiseaduspärasuse hinnangut pole, kuid selline kohtunikele ette nähtud võimalus horisontaalseks karjääriks ei tundu küll kahjustavat kuidagi kohtuniku sõltumatust ega mõjutavat seetõttu tasakaalu kohtu- ja täitevvõimu vahel.
- 127 Eraldi küsimus on, kas kohtunik võiks kuuluda ka täitevvõimu juures asuvasse kollegiaalorganis, mis otsustab kohtute halduse üle ega oleks paljalt nõuandev organ. Samas on organ, mille ülesanne oleks korraldada näiteks esimese ja teise astme kohtute haldamist, mõeldamatu ilma igasuguse kohtunike osaluseta. Kuna praegu sellist organit Eesti õiguskorras pole, sõltub palju detailidest, kuidas võimalik regulatsioon välja nägema hakkaks. Kui kohtute haldust korraldab kollegiaalorgan eeldab selle liikmelt täiskoormusega pühendumist, võiks iseenesest rakenduda ka KS § 58, mille alusel saab kohtunik suunduda ajutiselt riigiteenistusse. Kui piisavaks osutub osakoormus, vajaks selline organ seaduslikku alust, mis arvestab nõutaval määral ka võimude tasakaalu ja eelkõige kohtuniku sõltumatuse küsimustega.
- 128 Võimude tasakaalu tagatis on ka immuniteedimenetlus (otseselt kohtuvõimu puudutav on § 153, vt ka § 76 ls 2, § 78 p 20, § 85, § 101 ls 1, § 138, § 139 lg 3, § 145; vt kommentaare vastavate sätete juurde). Riigikohus on immuniteedimenetluse kohta märkinud: „KrMS 14. peatükis sätestatud immuniteedimenetluse eesmärk on tagada demokraatliku õigusriigi kaitseks riigi olulisemate institutsioonide sõltumatus ja parlamendivähemuse kaitse. Muuhulgas peavad sellised institutsioonid PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest tulenevalt riigi täitevvõimu, sh kriminaalmenetluse läbiviijaid kontrollima ja tasakaalustama. Selleks on vaja neid muu hulgas kaitsta täitevvõimu võimaliku poliitiliselt kallutatud kriminaalmenetlusega survestamise eest.“¹⁵⁰

4. Muud kõrgemate riigiorganite vahelised tasakaaluküsimused

- 129 PSisist tuleneb muu hulgas, et riigivõimu teostamine allub lisaks kohtutele ka muude sõltumatute organite, nagu Riigikontroll ja õiguskantsler, kontrollile. Ka Vabariigi President täidab teatud tasakaalustavat rolli, olles riigivõimu ühtsuse kandja. Kuigi erinevalt kohtutest ei ole neil organitel formaalseid võimuvolitusi, on neil põhiõiguste tagajana ning avalikkusele teabe vahendajana võimalus avaldada Riigikogule ja valitsusele teatavat mõju, et takistada viimaseid tegemast isikute õigusi rikkuda võivaid otsuseid.

¹⁴⁷ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p 34.

¹⁴⁸ RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329, p 19.

¹⁴⁹ RKPJKm 06.06.2017, 3-4-1-6-17, p 35.

¹⁵⁰ RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27.

Eesti võimude lahususe ja tasakaalustatuse mudel lähtub niisiis küll klassikalisest võimude kolmikjaotusest, kuid PS on seda täiendanud veel kolme organiga – Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli ja õiguskantsleriga –, kes ei liigitu päris üheselt ühegi klassikalise riigivõimu kolme võimaliku alla ja kelle eesmärk on lisada klassikalisele võimutriiasele rohkem tasakaalu.

- 130 Samas tuleb tähele panna, et siingi võib tekkida pinevussuhteid, kui üks või teine sõltumatu kõrgem riigorgan asub oma pädevusi ülejäänute arvel laiendama. Võimalik ohupotentsiaal võimude tasakaalule on siinkohal seotud õiguskantsleri institutsiooniga, kes Riigikohtu järgi on teistest võimuharudest sõltumatu¹⁵¹ ja kellele PS annab võrdlemisi üheselt reaktiivse abstraktse normikontrolli algatamise pädevuse (§ 139 lg 1, § 142), samal ajal kui poliitiline vastutus eelnõude põhiseaduspärasuse eest lasub demokraatlikus riigis nende vastuvõtjatel, see tähendab Riigikogul, valitsusel või pädeval ministril. Täiendava filtrina näeb PS ette, et seaduse väljakuulutamise eel võib proaktiivse abstraktse normikontrolli Riigikohtus algatada president, kui ta peab Riigikogus vastu võetud, ent veel välja kuulutamata seadust põhiseadusvastaseks ja Riigikogu tema seisukohaga ei nõustu (§ 107 lg 2). Samas on õiguskantslerile antud ka sõnaõigus valitsuse istungitel (§ 141 lg 2). Kui õiguskantsler asub kasutama seda sõnaõigust ekstensiivselt või sekkub muul moel aktivistlikult õigusloomeprotsessidesse, eristamata seejuures juriidilisi ja õiguspoliitilisi seisukohti, siis ei sekku ta sellega üksnes poliitilistelt vastutavate organite põhiseaduslikesse õigusloomepädevustesse, vaid võib sekkuda ka presidendi ja Riigikohtu pädevustesse, ahendades esimese võimalusi proaktiivse abstraktse normikontrolli algatamiseks ning teise põhiseaduslikku ainupädevust anda siduvaid hinnanguid lihtõiguse normide põhiseaduspärasusele (§ 149 lg 3 ls 2, § 152 lg 2) tema ette toodud asjades. Õiguskorda edasi arendavaid jälgi õiguskantsleri ekstensiivsest proaktiivsest tegevusest reeglina maha ei jää. Seega tuleks tähele panna, et iseäranis õiguskantsleri sõnaõigus valitsuse istungitel ei muutuks *de facto* proaktiivseks normikontrolliks, millega õiguskantsler sekkub olulisel määral õigusloomeprotsessi. PS näeb poliitiliselt vastutava organi seisukohaga mittenõustumisel õiguskantslerile ette õiguse pöörduda alles pärast akti vastu võtmist ja kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist (§ 142) oma seisukohale hinnangu saamiseks Riigikohtusse.¹⁵²

B. Tasakaal võimu sees – võimukontsentratsiooni keeld

- 131 Võimude tasakaalu põhimõttest saab tuletada ka võimusesese võimukontsentratsiooni keelu ehk võimu dekontsentratsiooni põhimõtte. Võimu dekontsentratsiooni põhimõtte sisuks on vältida liigset võimu koondumist ühe organi kätte ühe riigivõimu haru sees. Peamine tähelepanu koondub seejuures täitevvõimu raames valitsusele, peaministrile ja neid teenindavale riigikantsleile, samuti üksikutele ministritele, ning kohtuvõimu raames Riigikohtule.

1. Täitevvõim

- 132 Täitevvõimu dekontsentratsiooni peamiseks väljenduseks on pädevuste jaotus halduse hierarhilises struktuuris, kus esmatasandi haldusorganitele on tehtud ülesandeks üksikülesandete esmane otsustamine ning kõrgema tasandi haldusorganid teostavad esmatasandi haldusorganite üksikotsustuste üle järelevalvet. See väljendub ühelt poolt üldises

¹⁵¹ RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 51.

¹⁵² Vt RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 18–19; 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 49–51; RKPJKm 10.05.2013, 3-4-1-3-13, p 24–26.

järelevalve regulatsioonis (VVS 7. ptk) ja teiselt poolt iseäranis vaidealluvuse sätestuses (HMS § 73).

- 133 Kodakondsuse seaduse järgi on kodakondsuse andmise, taastamise ja äravõtmise otsustuspädevus esmatasandi haldusorganina Vabariigi Valitsusel (KodS § 20 lg 1, § 28 lg 1). See võib olla üldregulatsioonina probleemne. Näiteks annab ka PS valitsusele esmatasandi haldusorgani otsustuspädevuse, nähes ette, et Eesti kodaniku väljaandmise peab otsustama valitsus (§ 36 lg 2 ls 2). Siiski tuleb silmas pidada, et valitsusele esmatasandi haldusorgani otsustuspädevuse andmine kahandab puudutatud isiku õiguskaitse võimalusi, kontsentreerib võimu valitsuse kätte ja suunab valitsust valitsemise asemel tegelema üksikküsimuste otsustamisega. Seda ei saa pidada PSi sätte ja mõttega küll täiesti vastuolus olevaks, kuid kindlasti vajab see kaalukaid põhjuseid, miks madalama tasandi haldusorganid ei võiks vastavat ülesannet ise täita. Kodakondsuse saamise puhul tuleb eristada kodakondsuse omandamist n-ö tavakorras (KodS §-d 6–9) ja eriliste teenete eest (KodS § 10). Kui tavakorras kodakondsuse saamiseks näeb seadus ette tingimused, mida tuleb täita (pikaajalise elaniku elamisõigus, registreeritud elukoht Eestis, eesti keele ja nn kodakondsuse eksam, legaalne püsiv sissetulek jms), siis erilised teened on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamise osas on pädeval organil ilmselt ka hindamisruum. Samuti ei pruugi eriliste teenete määratlemine olla päris vaba otstarbekuskaalutlustest ning välisriigi kodanikule kodakondsuse andmine eriliste teenete eest võib omada välispoliitilist dimensiooni. Ka kodakondsuse äravõtmise tingimused on seaduses lähemalt määratletud (KodS § 28 lg 1). Eelnevale tuginevalt võib eriliste teenete eest kodakondsuse andmine valitsuse poolt olla mõistlik ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega kooskõlaline lahendus. Ülejäänud osas on aga keeruline leida õigustust valitsusele esmatasandi otsustuspädevuse andmiseks.
- 134 Pisut sarnane probleem seostus kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja vahetamise instituudi ehk rahvakeeles maadevahetusega, kus esmatasandi otsustamisõigus oli õigusaktidega antud keskkonnaministrile.¹⁵³ Siin oli otsustusõigus antud küll ministrile ja mitte valitsusele, kuid keeruline on leida õigustust, miks peaks kinnisasjade vahetamise otsustamine olema esmatasandina ministri pädevuses. Ministri toimetamiste tegelikud motiivid antud asjas said selgeks aastaid hiljem, kui Riigikohus toonase ministri korruptsioonikuriteos lõplikult süüdi tunnistas.¹⁵⁴ Sarnaselt esmatasandi otsustuspädevuse andmisega valitsusele vajaks ka ministrile esmatasandi otsustuspädevuse andmine võimukontsentratsiooni keelust tulenevalt ülekaalukaid põhjendusi.
- 135 Võimukontsentratsiooni keelust saab tuletada ka keelu kanda mittepoliitilistele täitev- võimu organitele üle poliitiliste organite pädevusi. Üheselt selgeks vaidlemata on küsimus, kas Eesti õiguskorras võiksid ka mittepoliitilised organid anda määrusi või on määrusandlus reserveeritud poliitiliselt vastutavatele organitele (viimati nimetatud seisukoht on täna valdav). Teiseks praktiliseks näiteks sellest vallast on aga riigikantseleile seadusega pandud õigusloome ettevalmistamise ülesanne (VVS § 77 lg 1 p 15). Probleem seisneb antud juhul selles, et riigikantseleid ei juhi poliitiliselt vastutav peaminister, vaid riigisekretär (§ 95 lg 1), kes ei ole poliitiliselt vastutav ametnik. Õigusloome initsiatiivi pädevus peaks demokraatlikus riigis kuuluma aga ainult poliitiliselt vastutavatele ametnikele.

¹⁵³ Maadevahetuse õigusliku aluse moodustasid 10.05.2004–31.07.2008 kehtinud LKS § 19 (RT I 2004, 38, 258), mida selle kehtivuse ajal ka korra muudeti (vt looduskaitse seaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse § 9 (RT I 2007, 25, 131)), koosmõjus Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrusega nr 241 „Kinnisasja vahetamise kord ja kinnisasja ning selle oluliste osade väärtuse määramise alused“ (RT I 2004, 55, 396). Nimetatud määruse § 11 lg 4, § 18 ja § 20 lg 4 andsid keskkonnaministrile maadevahetuse üle otsustamisel võimutäiuse.

¹⁵⁴ RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14.

- 136 Täitevvõimu dekontsentratsiooni väljendusteks on ka näiteks PSi autonoomiasätted, mis jaotavad otsustamisõigust sisuliselt PSi jõuga erinevate otsustamistasandite vahel ja seega dekontsentreerivad võimu täitevvõimu hierarhilises korralduses. Näiteks tagab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus (§ 154 lg 1) kohalikule otsustamistasandile teatud põhiseaduslikult kaitstud autonoomse otsustamis pädevuse, millesse sekkumisel on riigi võimuorganite volitused piiratud. Sellele viitab ka § 14, mis mainib seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval ka kohalikke omavalitsusi. Kohaliku omavalitsuse üksused on täitevvõimu haldusüksused, millele PS omistab eelkõige halduse demokrati-seerimise ja tõhustamise eesmärgil põhiseaduslikult garanteeritud enesekorraldusõiguse (vt § 154 komm.).¹⁵⁵ Sarnaselt kohaliku omavalitsusega on PSi alusel autonoomsed ka avalik-õiguslikud ülikoolid ja teadusasutused (§ 38 lg 2) ning Eesti Pank (§-d 111 ja 112).
- 137 Võimu kontsentratsiooni ohtu võib täheldada iseäranis seal, kus ühele halduskandjale on delegeeritud kogu mitmeastmeline otsustusprotsess. Näiteks on ühelt poolt kindlasti põhjendatud kohalike omavalitsuste õigus teha planeerimisotsuseid (PlanS 6.–8. ptk), sest planeerimisautonoomia on üks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse tuumik-valdkondi (välistamata erandeid riiklikult tähtsate objektide korral). Teiselt poolt võib aga küsida, kas on põhjendatud, et kohalik omavalitsusüksus väljastab enda tehtud planeeringu alusel ka ehituslubasid (EhS § 39), mis on suhteliselt formaalne haldustegevus ega pea sugugi tingimata olema kohaliku omavalitsuse pädevuses. Probleem on selles, et ühe halduskandja käes olev mitmeastmeline otsustusprotsess avab rohkem võimalusi kuritarvitusteks, samal ajal kui mitmeastmelise otsustusprotsessi hajutamine mitme haldusekandja peale aitab kuritarvitusi ära hoida, sest erinevad haldusekandjad kontrollivad ja tasakaalustavad üksteist vastastikku. Kui näiteks kohaliku omavalitsuse haldusorgani asemel rakendaks riigi haldusorgan ehituslubasid väljastades kohaliku omavalitsuse kehtestatud planeeringuid, aitaks see – paralleelina seadusandliku ja täitevvõimu lahutusele – paremini tagada abstraktse planeerimisotsuse kohaldamist kõigil üksik-juhtudel ühetaoliselt. Võimu kontsentratsiooni keeluga oleks seetõttu paremini kooskõlas, kui ehitusloa väljastaks kohaliku omavalitsuse planeeringu alusel näiteks riigi ehitusamet, kuhu oleks ühtlasi hoopis lihtsam koondada ohutusnõuete- ja keskkonnaalast oskusteavet.
- 138 Võimu dekontsentratsiooniga on tegemist ka võimuvolituste üleandmisel PSis nimetamata avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Riigikohus nimetab seda detsentraliseerimiseks: „Riigihalduse avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele delegeerimise üldõigustuseks võib pidada detsentraliseerimist.“¹⁵⁶ Riigikohus põhjendab samas lähemalt omavalitsuslikele kutsekodadele võimuvolituste üleandmist: „Omavalitsuslikele kutseühendustele kui avalik-õiguslike juriidiliste isikute alaliigile avaliku võimu teostamise osalise üleandmise eriõigustuseks on arusaam, et just nemad on oma sisulise kompetentsi tõttu asjaomasel valdkonnas kõige paremini võimelised vastavat avalik-õiguslikku ülesannet täitma.“¹⁵⁷
- 139 Ennetavalt tuleb teoreetilise probleemina hoiatada olukorra eest, kus püütakse ühendada justiits- ja siseministerium. Sisuline probleem seisneks sellisel juhul kogu kriminaalmenetluse, mis kujutab endast õigusriigis põhiõigusi kõige intensiivsemalt piiravat menetlust, ja seda läbiviivate organite koondumises ühe ministri valitsemisalasse. Sisuliselt oleks sellisel juhul otsustusvõim kriminaalmenetluse algatamise ja läbiviimise osas ühe ministri käes, mis võimaldaks tal seda kasutada ka oma poliitiliste vastaste suhtes. Selline olukord võib tuua endaga kaasa ülemäärase võimukontsentratsiooni.

¹⁵⁵ Siin ei ole tegu kitsamas mõttes vertikaalse võimude lahususega, sest kohaliku omavalitsuse üksused otsustavad autonoomselt kohaliku elu küsimusi täitevvõimu raames.

¹⁵⁶ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 51.

¹⁵⁷ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 51.

2. Kohtuvõim

- 140 Kohtuvõimu valdkonnas jaotab § 149 põhiseadusliku otsustamisõiguse erinevate otsustamistasandite vahel, määrates kindlaks erinevate kohtuastmete põhipädevused (vt lähemalt § 149 komm.). Riigikohus on seda sätet tõlgendanud järgmiselt: „Kohus institutsioonina on astendatud 1) maa- ja halduskohtuteks, 2) ringkonnakohtuteks ja 3) Riigikohtuks, kes vaatavad asju läbi vastavalt esimese astme kohtutena, apellatsioonikohtutena ja kassatsioonikohtuna (PS §-d 148 ja 149, KS § 9 lg-d 1 ja 2, § 18 lg-d 1 ja 2, § 22 lg-d 1 ja 2, § 25 lg 1).“¹⁵⁸ Sellega dekontsentreerib § 149 võimu hierarhilises kohtusüsteemis ja kujutab endast põhiseaduslikku võimudekontsentratsiooni erisätet.
- 141 Kohtusüsteemi võimukese on Riigikohus. Seejuures tuleb osundada erinevate pädevuste koondumisele Riigikohtu kätte: Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus (§ 149 lg 3 ls 2), kõrgeima instantsi lihtkohus (§ 149 lg 3 ls 1), ametisse nimetatavate kohtunike sisuline väljavalija (§ 78 p 13, § 150 lg 3) ja kõrgem kohtunike distsiplinaarkohus (KS § 30 lg 2 p 4, lg 3 ls 2, § 97 lg 3¹). Kui esimesed kolm funktsiooni tulenevad otse PSist, siis just kõrgema kohtuvõimu sisese distsiplinaarkohtu funktsiooni panemine Riigikohtule võib tekitada küsimusi võimukontsentratsiooni keelu valguses.
- 142 Ka kohtuvõimu puhul on soovitatav jälgida, et lisaks põhiseaduslikele põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu, kõrgeima instantsi lihtkohtu ja kohtuvõimu personaalse legitimaatsiooniorgani funktsioonidele ei koonduks Riigikohtu kätte liigselt muid kontrolli- ja järelevalvefunktsioone madalama astme kohtute üle, nagu näiteks madalama astme kohtute haldamise funktsioon, mis võib osutada võimukontsentratsiooni keelu valguses probleemseks. Samas tuleb ilmselt pidada Riigikohtu põhiseaduslike funktsioonidega otseselt seotud funktsioonide koondumist Riigikohtu kätte lubatavaks, nagu näiteks kohtunikeksami läbiviimise funktsioon, mis on otseselt seotud kohtuvõimu personaalse legitimaatsiooniorgani funktsiooniga.

¹⁵⁸ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44.1.