



Õiguskantsler

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 05.11.2025 nr JDM/25-1228/-1K, 8-1/8941-1

Meie 12.11.2025 nr 18-2/252337/2508181

HÕNTE väljatöötamiskavatsus

Austatud minister

Tänan, et tegelete õigusloome raamistiku korrastamisega. Palun võimalusel kaaluda järgnevaid muudatusi – need võiksid vähendada kulusid, tõstes samal ajal loodavate normide taset.

Väljatöötamiskavatsuse vajalikkus

Väljakujunenud õiguskorras võiks eelistada probleemi lahendamist võimalikult kiiresti konkreetse, selgelt sõnastatud õigusakti muudatusega, millele lisatakse seletuskirjas üksnes olulist sisaldav mõjuanalüüs. Juhtudel, mil tuleb parandada seaduses ilmnenu vigade või lahendada esile kerkinud probleem, võiks väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamise asemel arusaadavalt sõnastatud väikesemahulise eelnõu ja seletuskirja koostamisega ning anda neile, keda muudatus puudutama hakkab, piisavalt aega esitada konkreetseid ettepanekuid eelnõu parandamiseks. Nõnda hoitaks kõikide asjaosaliste aega kokku.

Teisisõnu: kui on näha, et probleemi lahendamiseks on vaja olukorda reguleerida õigusaktiga, kuid tegemist ei ole uude lahendusega ning kui eelnõu koostamine võtab eeldatavasti vähem aega kui VTK koostamine, siis tulekski kohe alustada eelnõu tegemist ning VTK-st loobuda. On arusaadav, et kui ei ole veel teada, kas eelnõu keskne lahendus (millest lähtuvalt tuleb kehtestada ka muud normid) saab piisava toetuse, püütakse hoiduda eelnõu kõigi vajalike sätete väljatöötamisest. Sellises olukorras võiks VTK koostamise asemel tutvustada eelnõu keskset sätet ja selle juurde lisada seletuskirja, milles antaks teada, et muud muutmist ja lisamist vajavad normid (sh rakendussätted) esitatakse järgmises kooskõlastusringis.

Osalemine Euroopa Liidu õigusloomes

Euroopa Liidu (EL) õiguse põhiseaduspärase ülevõtmise tähtsust on raske üle hinnata. Seetõttu on väga oluline, et HÕNTE näeks ette raamistiku, mis suunab vastavalt eelnõu koostajat. Kavandatavad muudatused on selle juures kindlasti abiks. Samas võivad probleemid, mille tõttu on eelnõus keeruline või isegi võimatu leida põhiseaduspärase lahendust, olla sellised, mida saab vältida ainult veel varasemas etapis – EL õigusakti eelnõu läbirääkimistel.

Palun Teil mõelda, kas kuidagi oleks võimalik regulatiivsete vahenditega aidata kaasa sellele, et võimalikud vastuolud Eesti Vabariigi põhiseadusega tuvastataks juba läbirääkimiste ajal, mil on võimalik EL õigusakti eelnõu muuta.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Oluline on, et Euroopa Liidu õiguse kujundamisel osalevad ametnikud lähtuksid läbirääkimistel Eesti Vabariigi põhiseadusest ning püüaksid saavutada tulemuse, mis oleks kooskõlas põhiseadusega. Kui tegemist on alles EL-i õigusakti eelnõuga, ei saa selle põhiseaduspärasuse hindamisel tugineda põhiseaduse täiendamise seadusele. Ametnikul ei ole voli kujundada lõplikku seisukohta küsimuses, kas mõni põhiseaduse säte kujutab endast põhiseaduse aluspõhimõtet või mitte, ega ka küsimuses, kuidas tõlgendada põhiseadust kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.¹ Selle volituse annab Eesti õiguskord Riigikohtule. Seega tuleb ametnikul läbirääkimistel osaledes toimida alalhoidlikult ning püüda läbirääkimistel saavutada õigusakti võimalikult suur kooskõla kõigi põhiseaduse sätetega, millele Riigikohus ei ole andnud teistsugust tõlgendust. Sel eesmärgil on vaja Euroopa Liidu seadusandlike algatuste põhiseaduspärasust pidevalt ja terviklikult analüüsida. Kui ilmneb, et kavandatava Euroopa Liidu õigusakti säte võib olla mõne Eesti Vabariigi põhiseaduse normiga vastuolus, tuleb sellest teatada nii Vabariigi Valitsust kui ka Riigikogu.

Kõik Euroopa Liidu õigusaktides tehtavad valikud ei ole Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) kaudu põhiseadusega automaatselt ühitatavad. See, et mõne valdkonna reguleerimine on Euroopa Liidu pädevuses, ei tähenda, et selles valdkonnas kaotab põhiseadus tervikuna oma tähenduse. Eesti Vabariigi põhiseaduse järgimine Euroopa Liidu õigusaktide koostamisel ja hiljem ülevõtmisel ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Vastupidi, see toetab paremini Eestis rakenduvat Euroopa Liidu õiguse loomist.

Selleks, et tagada põhiseaduse rakendumine, on oluline, et analüüsitaks kõigi Euroopa Liidu õiguslike algatuste kooskõla põhiseadusega. See analüüs on vajalik, et kindlaks teha:

- a) kas põhiõiguste kaitse on tagatud sellisel moel, nagu põhiseadus ette näeb. Muu hulgas tuleb kontrollida, kas kavandavad põhiõiguste piirangud – näiteks võimalikud lisanduvad karistused, aruandluskohustus või ettevõtlusvabaduse kitsendamine – oleksid rakendudes Eesti oludes proportsionaalsed;
- b) kas Euroopa Liidu õigusakti saab rakendada, järgides põhiseaduslike institutsioonide üleschitust ja toimumisloogikat;
- c) kas Euroopa Liidu õigusakti saab rakendada ilma põhimõttelist laadi muudatusteta riigielu korralduses;
- d) kas juhul, kui Euroopa Liidu õigusakti eelnõu läbirääkimistel ei õnnestu saavutada kooskõla kõigi põhiseaduse normidega, saaks tugineda PSTS §-dele 1 ja 2.

Siin ei ole silmas peetud seda, et kõigi Euroopa Liidu õiguslike algatuste kõiki sätteid tuleb kirjalikus vormis võrrelda kõigi Eesti põhiseaduse sätetega. See poleks mõistlik, vajalik ega tegelikult võimalik. Oluline on lihtsalt, selgelt ja lühidalt kirja panna algatuse või planeeritava akti tuum – mida see toob kaasa Eesti isikutele ja institutsioonidele – ning seejärel keskenduda muudatuse põhiseaduspärasuse hindamisele.

Kui analüüsimisel selgub, et Euroopa Liidu õigusliku algatusega on oht minna vastuollu põhiseaduse mõne sättega, siis tuleb analüüsis näidata, milles seisneb vastuolu põhiseaduse normiga, ning selgitada, millised juhised saab ametnik läbirääkimisteks (nt tuleks saavutada

¹ „Sellest, et sätted on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, ei saa järeldada, et samad sätted on kooskõlas ka Eesti Vabariigi põhiseadusega“ (RKÜKo, nr 3-2-1-71-14, p 81). „Eesti seadused, sh vaidlusalused normid, peavad olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka põhiseadusega ning ei ole põhjust jätta nende põhiseaduspärasust hindamata ainuüksi põhjusel, et need võivad olla ühtlasi vastuolus EL-i õigusega“ (RKPJKo, nr 5-20-10, p 42). „Kui EL-i õigus annab liikmesriigile eesmärgi, kuid vahendid selle saavutamiseks jäävad liikmesriigi kehtestada, peavad valitud vahendid olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka vastava Eesti põhiseadusele“ (RKPJKo, nr 3-4-1-5-08, p 36).

algatuse muutmine või liikmesriigile valikuvõimalus või erand). Teadaolevalt on Euroopa Liidu põhiõiguste hartat toodud põhjuseks, miks tuleks/võiks jätta kõrvale mõni põhiseaduse säte, mis kaitseb põhiõigust hartaga võrreldes ulatuslikumalt. Euroopa Liidu põhiõiguste harta muutus õiguslikult siduvaks Lissaboni lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009. Lissaboni leping jõustati Eesti suhtes välislepingu ratifitseerimisega. Teisisõnu ei ole seda vormistatud Eesti Vabariigi põhiseaduse II peatüki „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ muutmise seadusena, mille menetlusele kohalduks vastavad erinormid (vt PS XV ptk; RKKTS 13. ptk). Ka harta artiklis 53 on rõhutatud, et harta sätteid ei või tõlgendada nii, et need kitsendavad või kahjustavad riigi põhiseadusega tunnustatud inimõigusi või põhivabadusi. Seega ei tohi hartat põhjuseks tuues jätta kõrvale põhiseadust.

Riigikogule tuleb selgelt teada anda, kui vastuvõetud Euroopa Liidu õigusaktis on normid, mille kooskõla Eesti põhiseadusega on vaieldav. Kui tegemist on Euroopa Liidu õigusaktiga, mille ülevõtmiseks on vaja Eestis vastu võtta seadus, tuleb seletuskirjas näidata, millised õigusakti ülevõtmiseks algatatud seaduseelnõu sätted on vastuolus Eesti põhiseadusega ja milles vastuolu seisneb. Kui seaduseelnõu koostajad leiavad, et vastuolu tõttu saab tugineda PSTS-ile, peab seletuskirjas esitama selle kohta analüüsi.

Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs

Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs on lisaks EL õiguse ülevõtmisele vääramatult vajalik ka riigisisises õigusloomes. Praktika on selle osas seni paraku ebaühtlane vaatamata sellele, et korraldate tänuvärselt ka asjakohaseid koolitusi. Loodetavasti on võimalik kavandavate muudatustega suunata eelnõu koostajaid senisest enam eelnõu põhiseaduspärasust analüüsima ning ka analüüsi kvaliteeti parandada.

Olemasolevaid põhiseaduspärasuse analüüse uurides on jäänud näiteks silma, et näiteks piirangu proportsionaalsust hinnates kiputakse keskenduma sellele, kui oluline on põhiõiguse piiramise eesmärk. Näiteks selgitatakse pikalt seda, kui oluline on võidelda kuritegevuse vastu või kaitsta looduskeskonda. Seejuures libisetakse üle aga sellest, milline põhiõiguse piirang eelnõuga kaasneb ning kas ja miks konkreetsel juhul on just see põhiõiguse piirang sobiv, vajalik ja mõõdukas. Seega jääb teadmata, miks peab omandit või privaatsust piirama just sellisel moel nagu eelnõu ette näeb.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee