

Positiivse vastutuse mõiste on aga palju laiem kui ainult kohustus. Tegevust on õigussuhete, mis koosneb mitmest elemendist.

1) Igas õigussuhtes on vähemalt kaks subjekti, kelle õigused ja kohustused vastanduvad teineteisele. Arutud juhul on subjekti, kes saab oma tegevusemiks abi ühiskonnast ja riigi poolt, kohustatud silmas pidama, et tema käitumine, mille eest ta kannab vastutust, on ühiskondlikult kasulik ja õiguspärane. Tal on õigus nõuda vastavat tegevust kõigilt, kes on selleks võimatud, ja kaitsia oma tegusid juriidilises korras. Vastavalt riiklikele ja ühiskondlikele organisatsioonidele ja ametiisikutele ei ole mitte ainult õigus nõuda positiivse vastutuse realiseerimist, vaid nad on kohustatud ühiskonnale kasulikule tegevusele kaasa aitama.

2) Tuleb pöörata tähelepanu positiivse vastutuse subjektiivsetele elementidele: a) oma kohustuselise arusaamine, selle teadvustamine endale; b) süüalmine oma kohustusesse. Need positiivse vastutuse subjektiivsed elemendid on seotud positiivse ühiskondlikult kasulike õiguspäraste tegude motiivisatsiooniga.

**Käitumise käitumiseõiguste, järelikult ka sotsiaalse kontrolli nõudmistest rikkumise korral realiseerub teine vastutuse vorm – negatiivne vastutus, mille puhul võidakse vastavalt vajadusele rakendada karistuslikke või/ja õigustaastavaid sanktsioone.**

Positiivne ja negatiivne vastutus on ühise õigusliku reguleerimise mehhanismi pooleks, mis on suunatud kas õiguspärastele või õigusvastastele käitumisele. Vahkuvõimalus ja valitud käitumisvariandi ühiskondlik tähendus koos on indiviidi vastutuse eelduseks inimeste ja ühiskonna ees tervikuna. Kui valitud käitumisvariandi vastab ühiskondlikele huvidele, leiab asel positiivne vastutus oma tegude eest; kui see aga ühiskondlikele huvidele ei vastata, toob see kaasa negatiivse vastutuse.

Kasutatud kirjandus:

- + Nimmer, I. Sotsioloogia. – Tallinn, 2001.
- Kangas, S. Legal behavior – norm and deviation. – Juridica International. Tartu, 1997.
- Liventaal, J. Riik ja õigus. – Tallinn, 1999.
- Suotak, J. Kriminaalpoliitika. – Tartu, 1997.
- Suotak, J. Kuritegevushirm, sotsiaalkontroll ja kommunitarism: kas kriminaalõiguse suund suuremale ühiskondlikkusele? – Akadeemia, 2000, nr 10.

## Peeter Roosma

### IV. RIIGIÕIGUS

#### 1. RIIGI RIIGIÕIGUS

##### 1.1. Riigi mõiste. Riigivorm

###### 1.1.1. Riigi mõiste

Enim levinud on riigi käsitlemine tema kolme elemendi kaudu. Sellise käsitluse kohaselt on riiki iseloomustavateks tunnusteks:

- 1) rahvas;
- 2) territoorium;
- 3) riigivõim.

Rahvas tähendab eelkõige riigi kodanikkonda. Kodanikkondus väljendabki siset inimese ja riigi vahel. Teatud küsimustes võidakse rahvana vaadelda aga kogu riigi elanikkonda (nt suur osa põhioigusil on tagatud kõigile inimestele, samuti võib mittekodanikel olla kohalikel valimistel osalemise õigus jne).

Territoorium on maa-ala, mille üle riik teostab võimu. Riikidevaheliste lepingutega (piirlepingud, rahulepingud) kokku lepitud riigipiir määrab kindlaks riigi territooriumi ulatuse. Lisaks maa-alale kuuluvad riigi territooriumi hulka ka siseveed, territoriaalveed, maapõu ning õhuruum.

Riigivõim, suveräänne võim on ülemvõim inimese ja territooriumi üle, see on võim ilma piiranguteta teatud viisil käituda, et kehtestada norme ja panna peale kohustusi. On öeldud ka, et riigile kuulub füüsilise jõu kasutamise monopol või vägivallamonopol.\*

Lisaks eelnevale on esile toodud järgmisi ülesandeid, mis kujundavad tänapäevase riigi pälgjooni:<sup>1</sup>

- riigi territooriumi kaaise väljaspoolt pärinevate ähvarduste ja rünnakute eest;

\* Maurer, H. Staatsrecht. – München, 1999, lk 5.

<sup>1</sup> Ibid.

- seamine õiguskorra ja rahu tagamine;
- sotsiaalselt õiglase korra kujundamine ja säilitamine;
- kultuuriliste püüdluste edendamine;
- kaitselise riskide eest, mis kaasnevad teadusliku ja tehnilise arenguga (geenitehnoloogia, tuumaenergia);
- looduskeskkonna kaitse;
- vastavalt ÜRO põhikirjale osalemine rahvusvahelises tegevuses tagamaks inimõigusi kriisipiirkondades.

### 1.1.2. Riigivorm

**Riigivorm** e **riigikord** on riigi korrastuse moodus, riigi väline struktuur. Eristada võib riigivalitsemise vorme – **monarhia** ja **vabariik** – ning riigikorralduse vorme: **unitaarriik** ja **föderatsioon**.

**Riigivalitsemise vormid:**

**Monarhia** – (kr *monarchia* < *archē* – valitsus, *monos* – ainus) ainuvalitsus, valitsemisvorm, kus riigi eesotsas seisab monarh – ainuvalitseja, eluajase, tavaliselt päritava võimuga riigipea (kuningas, keiser, hertsog, vürst vms). Monarhia puhul võib eristada absoluutset monarhiat ja konstitutsioonilist monarhiat.

**Absoluutne monarhia** – monarhile kuulub kogu seadusandlik, täitev- ja kohtuvõim.

**Konstitutsiooniline monarhia** – piiratud monarhia, riigivalitsemisvorm, mille puhul monarhi võim on määratud konstitutsiooniga.

**Vabariik** – valitsemisvorm, kus riigi eesotsas ei ole monarhi. Riigipeaks on enamasti president. Iseenesest ei pruugi vabariik olla demokraatlik, vaid võib kujutada endast ka ühe isiku või grupi võimu all olevat diktatuuri. Võib eristada presidentiaalset vabariiki ja parlamentaarset vabariiki.

**Presidentaalne vabariik** – parlamendist sõltumatu president täidab parlamendi kõrval seadusandlikku funktsiooni. Täitevvõim on parlamendist sõltumatu; president võib olla täitevvõimu (valitsuse) juht.

**Parlamentaarne vabariik** – presidendi võim on võrdlemisi nõrk (täidab peamiselt esindusfunktsiooni), valitsusjuht on peaminister. Valitsus vajab parlamendi usaldust.

**Riigikorralduse vormid:**

**Unitaarriik** – ühtne riik, mis ei koosne riiklikest moodustitest, vaid haldusterritoriaalsetest üksustest.

**Föderatsioon** – liitriik. Koosneb osariikidest (föderatsiooni subjektidest), mis on ise riiklikud moodustised. Föderatsiooni subjektidel on sageli oma põhiseadus, mis ei vaja keskvalitsuse heakskiitu. Neil on oma parlament, mis võtab vastu kohalikke seadusi, samuti täitevvõimu teostav valitsus. Föderatsiooni subjektidel võib olla ka oma kohtusüsteem ning oma kodakondsus.

Föderatsiooni subjektide ja föderatsiooni pädevused on piiritletud föderatsiooni põhiseaduses.

## 1.2. Riigioiguse mõiste ja allikad

### 1.2.1. Riigioiguse mõiste.

**Riigioigus** hõlmab õigusnorme, mis määravad kindlaks riigi põhilised, kõrgemate riigivõimude ülesehituse ja tegevuse ning inimeste riigi vastu suunatud põhiõigused.

Seega võib öelda, et riigioigus reguleerib:

- riigi olemust määravaid põhiotsustusi, nt valik parlamentaarse demokraatia, õigusriigi jms kasuks;
- kõrgemate riigivõimude (nt parlamendi, valitsuse) organisatsiooni, moodustamist ja pädevust;
- nende riigivõimude ülesandeid, seega ka riigi olemuslike funktsioonide, nt seadusandlikku protseduuri;
- riigi ja kodanike vahelisi põhisuhteid – põhiõiguste tagamise kaudu.<sup>10</sup>

**Riigioigus** on riigivõimude reguleeriv osa avalikust õigusest.

### 1.2.2. Riigioiguse allikad

**Riigioiguse allikateks** on sellised õigusallikad, mis sisaldavad riigivõimude reguleerivad norme. Kõige tähtsamaks riigioiguse allikaks on riigi põhiseadus.

Mõisteid **põhiseadus** ja **konstitutsioon** (ld *constitutio* – korraldus, määrus) tarvitatakse tihti samas tähenduses. Põhiseadus on riigi põhikorra akt, olulisemaid riigivõimude sisaldav seadus. Mõistet "konstitutsioon" võidakse esiteks kasutada samas tähenduses kui põhiseadust. Teise käsitluse kohaselt on konstitutsioon laema tähendusega. Konstitutsioon laemas tähenduses hõlmab ka muud riigi põhikorda (nt valimisi, parlamendi, riigipea, valitsuse tege-

<sup>10</sup> *Ibid.*, lk 11.

vast jmt) puudutavaid õigusallikaid. Riigis võib põhiseadus seadusena ka puududa (nt Suurbritannia). See ei tähenda, et seal puuduks konstitutsioon.<sup>11</sup>

**Põhiseaduse õiguslik staatus.** Põhiseadus on sisemise õigusaktide hierarhias kõrgeimal positsioonil. See tähendab, et ta asub kõrgemal parlamendi poolt vastu võetud seadustest, samuti täitevõimu ja kohaliku omavalitsuse aktidest. Kõik teised riigis kehtivad õigusaktid peavad olema põhiseadusega kooskõlas. Muu õiguse vastuolu korral põhiseadusega kohaldatakse põhiseadust. Põhiseadusega vastuolus olev õigusakt jäetakse kohaldamata või tunnustatakse kehtetuks. Tavaliselt on põhiseaduse muutmise protseduur keerulisem ja suuremat konsensusit nõudev kui muude seaduste vastu võtmise või muutmise protseduur.

Teisteks riigigüsus allikateks on **seadused**, mis reguleerivad riigigüsusuhteid. Riigi õigusüsteem võib sisaldada eri õigusõuga seadusi, st ka seadused võivad olla omavahelises hierarhias. Mõnedes riikides eristatakse riigigüsus allikadena parlamendi sisemist töökorraldust reguleerivad **reglemente**. Riigigüsuslike küsimusi võivad reguleerida ka **täitevõimu aktid** – nt presidendil **seadused**, valitsuse, ministri **määrused**, teatud muude asutuste, nt valimiskomisjoni määrused. Tavaliselt on riigigüsuslikud küsimused reguleeritud vähemalt seaduse tasemel ning täitevõimu aktidega reguleerivate riigigüsuslike küsimuste ring ei ole suur. Riigigüsus allikateks võivad olla ka **põhiseaduslike järelvalvet teostavate organite aktid**. Konstitutsioonikohand võivad anda põhiseaduse ametlike tõlgendusi, tunnustada seadusi põhiseadusega kooskõlas olevateks või põhiseadusevastasteks. Eriti Anglo-Ameerika õiguses on riigigüsus allikateks ka **kohtupretsedendid** – kõrgeima kohtu otsused, millest juhitudvalt teised kohtud tulevikus sarnastes asjades oma otsuseid teevad. Riigigüsus allikaks võib olla **konstitutsiooniline tava** – kirjutamata reeglid, mis kujunevad riigiorganite püsiva praktika tulemusel. Tavaõigus tugineb osapoolte veendumusele, et kujunenud praktika on õiguslikult siduv. Tavaõigus on levinud eriti parlamendi ja valitsuse tegevust puudutavares küsimustes neis riikides, kus ei ole kirjutatud konstitutsiooni. **Religioossed allikad** võivad samuti sisaldada riigigüsus seisukohalt olulisi ettekirjutusi. Mõnedes moslemiriikides täidab konstitutsiooni rolli Koran. Teistes on Koran põhiseadusest kõrgemal seisel akt. **Õigusdoktrin** – õigusteadlaste tööd – kujutab endast n-ö abistavat õigusallikat. Mõnedes riikides viitavad nt kohtud oma otsustes tunnustatud õigusteadlaste töödele, samuti võivad õigusteaduslikud seisukohad mõjutada seadusandja ja täitevõimu praktikat. **Rahvusvahelise õiguse aktid** – nt Euroopa inimõiguste

konventsioon ja Euroopa Liidu aluslepingud sisaldavad samuti norme, mis võivad osutada riigigüsus seisukohalt asjassepuutuvateks. Mõnedes konstitutsioonides sisaldub ka otseseid viiteid rahvusvahelise õiguse aktidele, eriti inimõiguste alastele konventsioonidele. **Kohalikul tasandil** võib olla täendavaid riigigüsus allikaid – nt föderatsiooni subjektide põhiseadused.<sup>12</sup>

## 2. RIIGIORGANID

Riik kui niisugune ei saa ise tegutseda. Otsuseid võtavad vastu ning viivad ellu, st tegutsuvad ikkagi inimesed. Riik on juridiline isik. Juridiline isik tegutsseb oma organite kaudu. Riigiorganid võivad olla ainuiskulised (nt president) või kolleegiaalsed (nt parlament, valitsus).

Eristada võib ka põhiseaduslike institutsioonide ning muud riigiorganeid. Põhiseaduslikud institutsioonid on moodustatud vahetult põhiseaduse alusel; võib öelda, et nad saavad oma pädevuse otse põhiseadusest. Muud riigiorganid – nt ministriteeriumid, ametid jne – on moodustatud seadusega, nende staatus ja pädevus ei ole põhiseaduslikult tagatud.

### 2.1. Parlament

Parlament on riigi seadusandlik esindusorgan, mis võtab vastu seadusi – üldkohustuslike käitumiseeskirju. Parlament koosneb tavaliselt ühest või kahest kojast. Föderatsioonides on enamasti kahekojaline parlament. Kahekojaline parlament võib esineda ka unitaarriikides.

Ühekojalise parlamendi ning kahekojalise parlamendi alamkoja liikmed valitakse tavaliselt 4-5 aastaks rahva poolt otseselt või kaudselt. Ülemkoja liikmeskonna moodustumise viisid on mitmekesised: otsesed või kaudsed valimised rahva poolt, nimetamine või valimine föderatsiooni subjektide valitsuste või parlamentide poolt. Ülemkoja liikmeid võivad nimetada ka teised riigiorganid (nt riigipea), samuti võivad ülemkotta kuuluda teatud isikud ametikoja järgi (*ex officio*). Föderatsioonides on ülemkoja moodustamisel sageli teatud rolli föderatsiooni subjektidel või föderatsiooni subjektide kodanikel. Igast föderatsiooni subjektist valitavate saadikute arv võib olla ühesugune (nt USA-s valitakse igast osariigist senatisse 2 senaatorit) või sõltuda föderatsiooni subjekti elanikkonnast suuruselt (nt Saksamaal esindab iga liiduma valitsust *Bundesrat*'is 3-6 liiget). Territoriaalne printsipi võib esineda ka unitaarriigi parlamendi ülemkoja moodustamisel.

<sup>11</sup> Maunz, Th., Zippelius, R. Deutsches Staatsrecht. 30. Aufl. München, 1998, lk 31. Annus, T. Riigigüsus. Tallinn, 2001, lk 32.

<sup>12</sup> Чиркин, В.Ф. Конституционное право зарубежных стран. – Москва, 1997, lk-d 17-19.

Enamasti on parlamendi kodade pädevus mõnevõrra erinev. Tavaliselt on ülemkoja võimupiirid kitsamad kui alamkojal. Ülemkoja roll eri riikides on erinev: osades riikides saab ülemkoda aeglustada seaduse vastuvõtmist, kuid seda mitte takistada, teistes on ülemkoja nõusolek seaduse vastuvõtmiseks vältimatu vajalik.

Parlamendi olulisim ülesanne on **seaduste vastuvõtmine**. Parlamendi poolt vastuõetavaite seaduste hulka võib kuuluda ka põhiseadus. Erinevate seaduste vastuvõtmise protseduur võib olla erinev. Parlament otsustab ka muid olulisi riigieelu küsimusi. Parlamendil on tavaliselt suurem või välisem **roll teiste riigiorganite komplekteerimisel** – valimise, nimetamise, kinnitamise vms teel. Muuhulgas võib parlamendi pädevuses olla riigipea valimine. Parlamendaarses riikides on parlamendil oluline roll peaministri (valitsuse) ametisse nimetamisel, samuti valitsuse ametist vabastamisel (umbusaldus). Traditsiooniliselt kuulub parlamendi pädevusse **riigieelarve kinnitamine**, samuti mõned muud rahandusega seonduvad küsimused: maksude kehtestamine, riigilaenude võtmine. Parlamendil on ka **kontrollifunktsioon**: parlament teostab poliitilist (ministri või valitsuse umbusaldamine, arupärimise esitamine) ja õiguslikku (uurimiskomisjonide moodustamine, *impeachmenti*) kontrolli.

Valdavas enamikus riikides iseloomustab **parlamendi liikmete õiguslikku staatust nn vaba mandaadi põhimõtte** rakendamine. See tähendab, et parlamendi liikmeid käsitletakse kogu rahva esindajadena, mitte selle konkreetse valimisringkonna esindajadena, kus nad valiti. Vaba mandaadi põhimõtte tähendab ka, et valijad ei saa parlamendi liikmele anda siduvaid juhtimiseid ega teda tagasi kutsuda. Õiguslikult siduvaid juhtimiseid ei saa parlamendi liikmele anda ka tema erakond. PS<sup>13</sup> § 62: "Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga [...]"

**Saadikupuutumatus e immuuniteet**. Parlamendi liikme võib vahistada või võtta kriminaalvastutusele vaid parlamendi nõusolekul. Erandiks on juhtum, kus parlamendi liige peetakse kinni vahetult kuriteo toimepanemisel. PS § 76: "Riigikogu liige on puutumatu. Teda saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul."

**Indemniteet**. Parlamendi liige ei kannu õiguslikku vastutust parlamendis peetud sõnavõtte ega häälletuste eest. PS § 62: "Riigikogu liige ei [...] kannu õiguslikku vastutust häälletamise ja poliitiliste avalduse eest Riigikogu või selle organites."

## 2.2. Valitsus

**Valitsus** on täitevõimu organ. Tegemist on kollegiaalse organiga, mis koosneb peaministriist ning ministriteist. Valitsust nimetatakse eri riikides erinevalt – ministrite nõukogu, kabinet jne. Ministreid nimetatakse portfelliga ministriteks (juhivad ministeeriumi) ja portfelliga ministriteks (ei juhi ministeeriumi, kuid on valitsuse liikmed ning omavad valitsuse otsuste tegemisel hääleõigust).

Peaministri roll valitsuses on küllaltki oluline. Peaminister esindab valitsust ja juhib selle tegevust. Sageli on parlamendil sõnaõigus ainult peaministri ametisse seadmisel, mitte aga üksikute ministrite üle otsustamisel.

Valitsuse pädevus on üsna laialtulatlik. Valitsus viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat, suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust ning korraldab seaduste täitmist. Samuti esitab valitsus Riigikogule seaduseelnõusid, koostab riigieelarve eelnõu ning korraldab riigieelarve täitmist. Valitsus annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi (PS § 87).

Kirjanduses on eristatud valitsuse poliitilise juhtimise funktsiooni ja haldusfunktsiooni. Poliitilise juhtimise funktsioon väljendub riigi sise- ja välispoliitika eluviimises, samuti poliitika kujundamises seaduseelnõude algatamise ning riigieelarve eelnõu koostamise näol. Siin on vajalik Riigikogupoolse aktept, kuid aktiivne, poliitikal kujundav roll on suuresti valitsusel. Haldusfunktsioon seisneb seaduste täitmise korraldamises, valitsusasutuste tegevuse suunamises ja koordineerimises, määrusandluses.<sup>14</sup>

Parlamendaarses riigis vajab valitsus parlamendi usaldust. Kui parlament ei ole valitsuse tegevusega rahul, võidakse avaldada valitsusele umbusaldust, mille tagajärjel valitsus tagasi astub. Umbusalduse avaldamise võimalus võib olla ette nähtud ka üksikule ministritele.

## 2.3. President

**President** on paljudes riikides riigipea nimetus.

Riigipea on täidesaatva riigivõimu kõrgeim ametiisik. Riigipea esindab riiki ja võtab seaduses sätestatud ulatuses osa seadusandliku võimu teostamisest. Riigipea nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed jt kõrgeid riigiametnikud ning diplomaatilised esindajad, võtab vastu välisriikide diplomaatide volikirjad, sõlmib või ratifitseerib välislepinguid, riigipeale võib kuuluda õigus kutsuda kokku parlamendi istung, samuti võib tal olla õigus parlament laiali saata ning kuulutada välja erakorralised valimi-

<sup>13</sup> RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174

<sup>14</sup> Annus, T. *Op. cit.*, lk 114.

sed. Seadusandluse vallas võib riigipeal olla õigus algatada seadusi, kuulutada seadusi välja, anda seadlusi. Riigipea pädevuses võib olla sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise. Riigipea annab kõrgemaid riiklikke autasusid, diplomaatilisi ja sõjaväelisi auastmeid. Tal võib olla arvuandmise õigus. Sageli on riigipea relvajõudude kõrgeim juhataja.

Riigipea pädevus on riigiti väga erinev. Presidendaalse vabariigis kuulub riigipeale kogu täitevvõim. Parlamendaarsetes vabariigis võib riigipea täita peamiselt esindusfunktsiooni. Vabariikides valib riigipea rahvas otseselt või kaudselt (valijameeste kogu vahendusel) või valib riigipea parlament. Monarhistlikes riikides on riigipeaks enamasti päritava ja eluaegse võimuga monarh (kuningas, kuninganna, vürst, keiser vms). Absoluutse monarhiaga maades on riigipea käes kogu täitevvõim ja seadusandlik võim. Konstitutsioonilise monarhiaga maades on riigipea võim piiratud. Parlamendaarsete monarhiaga riikides on riigipeal esindusfunktsioon.

Eesti Vabariik on parlamendaarne vabariik ning Eestis kuulub presidendile peamiselt esindusfunktsioon. Presidendi pädevuses on seaduste väljakuulutamine, Riigikogule peaministri kandidaadi esitamine ning muud, traditsioonilised parlamendaarse riigi riigipea pädevused (PS § 78).

## 2.4. Kohus

Kohtu võim – võrreldes seadusandliku võimu ja täitevvõimuga – on konkreetne st **kohus** vaatab läbi ja otsustab konkreetseid talle lahendamiseks antud asju, lahendab ühiskonnas tekkinud vaidlusi. Kohus lahendab vaidlusi kohtumenetluse käigus – seadusega sätestatud erilises protseduurilises korras. Kohus teeb oma otsuse tulenevalt seadusest. Kohtuvõim tagab seega seaduse ülirealismuse (ka riigi suhtes). Poliitilised otsused ja mõjud peavad kohtuotsuse tegemise puhul olema välistatud.

**Erikohtud** on teatud liiki kohtuasjade läbivaatamiseks. Levinuimad erikohtud on halduskohtud. Halduskohtud on ka ainsad erikohtud, mis Eestis on moodustatud. Erikohtud võivad olla ka nt militaarikohtud, alaealiste asjade kohtud, töökohtud, maa- ja veekohtud jne. Erikohtud võivad moodustada omaette kohtusüsteemi ning tipneda oma kõrgema kohtuga. Nt Saksamaal on viis erinevat kõrgemat kohtut. Üldkohtud vaatavad läbi kohtuasju, mille läbivaatamine ei ole seadusega annud ühegi erikohtu pädevusse. Eelkõige kuulub üldkohtute pädevusse tsiviil- ja kriminaalasiade läbivaatamine.

**Konstitutsioonikohtud** teostavad põhiseaduslikkuse järelevalvet e kontrollivad seaduste vastavust põhiseadusele. Eestis on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuks Riigikohus; paljudes riikides on moodustatud eraldi eriseisev konstitutsioonikohtus.

**Erakorraliste kohtute** moodustamine on keelatud (PS § 148 lg 2). Erakorraline kohus on kohus, mis ei ole moodustatud ega teguse seaduse alusel, mõistab karistusi, mida seadused ette ei näe jne. Erakorralised kohtud võivad esineda sõjaväeliste või autoritaarsete režiimide puhul.

**Kohtusüsteemi astmeline ülesehitus.** Eesti kohtusüsteem koosneb maa- ja linnakohtudest ning halduskohtudest (esimese astme kohtud), ringkonnakohtudest (teise astme kohtud) ning Riigikohtust (riigi kõrgeim kohus) (PS §-d 148 ja 149).

## 2.5. Muud riigorganid

**Riigikontroll** teostab majanduslikku kontrolli riigiasutuste ja riigi vara kasutamise üle (PS XI ptk).

**Õiguskantsler** teostab järelevalvet õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse üle (PS XII ptk). Lisaks sellele täidab õiguskantsler ka ombudsmani funktsiooni.

**Eesti Pank** emiteerib Eesti raha ning korraldab raharinglust (PS §-d 111 ja 112).

**Rahvast** võib ühest küljest vaadelda põhiseadust loova võimuna, kõrgeima riigivõimu kandjana, suveräänina. Siin ei ole rahvas riigorgan – rahvas on riigorganite looja, riigivõimu allikas. Selles tähenduses ei ole rahval mingit kindlaksmääratud pädevust (nagu see on riigorganitel), vaid rahvas loob põhiseaduse ning omistab sellega riigorganitele nende pädevused. Rahvas on selles mõttes loov võim, riiki loov rahvas (pr *pouvoir constituant*).

Olemasolevas riigis, kehtiva põhiseadusliku korra raames on aga ka rahvas vaadeldav riigorganina. Seda sel määralt, mil määral rahvas teostab riigivõimu. Nii on PS § 58 sätestatud, et kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

- 1) Riigikogu valimisega;
- 2) rahvahääletusega.

**Kohalik omavalitsus** ei ole riigorgan. Kohaliku omavalituse üksused (vallad ja linnad) on avalik-õiguslikud korporatsioonid, millel on avaliku võimu võltused.

## 2.6. Võimude lahusus ja tasakaal

Traditsiooniliselt eristatakse kolme võimu – **seadusandlik** ja **täideseatev võim** ning **kohtuvõim**.

PS § 4: "Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttele."

Võimude lahhususe eesmärgiks on püüda takistada kogu võimutänu kontsentreerumist ühe organi kätte, vältida võimu usurpeerimise ohtu. Igal võimuharul, igal institutsioonil on õigus otsustada tema pädevusse kuuluvaid küsimusi iseseisvalt.

Eristada võib personaalset ja funktsionaalset võimude lahhusust. **Personaalne võimude lahhusus** – üks isik ei osale samaaegselt mitme võimuharu tegevuses. Nt PS § 63 lg 1 keelab Riigikogu liikmetel olla teises riigiametis. **Funktsionaalne võimude lahhusus** – riigivõimu eri funktsioonid on lahutatud, jagatud eri organite vahel.

Samas ei ole võimud kunagi täielikult eraldiseisvad, üksteisest sõltumatud. Kasutatakse mõistet "kontrollide ja tasakaalude süsteem" (ingl *system of checks and balances*), mille kohaselt on ühel võimuharul võimalik oma pädevuse piires mõjutada teist võimuharu tema põhi funktsiooni täitmisel, teist võimuharu oma pädevuse piires kontrollida. Võimude lahhususe mõte ei ole selles, et seadusandlik võim, täitevõim ja kohtuvõim oleksid isoleeritud, vaid selles, et need võimuharud üksteist vastastikku täiendavad, kontrollivad ja piiravad. Selle kaudu piiratakse kogu riigivõimu ning kaitsakse kodanike vabadust.

### 3. PÕHISEADUSE PRINTSIIBID

Põhiseaduse põhiprintsiibid on sellised üldised normid, mis on põhiseaduslikus korras eriti tähtsad. Põhiseaduse põhiprintsiibid aitavad tõlgendada teisi norme, samuti võivad nad pakkuda lahendusi ka konkreetsete olukordade jaoks, kui puuduvad spetsiifilised reeglid. Seega – printsiibid on üldisemad ja abstraktsamad kui reeglid. Ka ei pruugi printsiibid olla väga selgelt ja üheselt mõistetavalt väljendatud, mõned neist võivad olla leitavad alles õigusliku analüüsi abil.

#### 3.1. Demokraatia printsiip

PS § 1 lg 1 ja § 10.

**Demokraatia** (kr *demokratia* < *dēmos* – rahvas, *kratos* – võim) tähendab rahva võimu. See tähendab, et riigivõim lähtub rahvast. Riigi juhtimine toimub rahva osavõtul – kas otseselt või kaudselt. Rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu:

- otse ja vahetult rahvahääletuse kaudu – **otsene e vahetu demokraatia**;
  - vahendatult esindusorgani (parlamendi) kaudu – **esindusdemokraatia**.
- Selle, et kogu rahvas saab osaleda riigivõimu teostamisel, tagab üldine ja

ihteaoline hääleõigus. Igal hääleõiguslikul kodanikul on üks hääl, kõik hääled on võrde kaaluga. Demokraatia printsiibis sisalduv enamuse põhimõte on rakendatav ka riigivõimuteostamisel – ka Riigikogu ja valitsus võtavad otsused tavaliselt vastu hääleteenamusega.

Tänapäevane demokraatiamõiste ei tähenda aga piiramatut, absoluutset demokraatiat, enamuse absoluutset võimu. Enamuse absoluutne võim võib kehtesti osutada tirannaks. Seega sisaldub demokraatias – nii nagu seda tänapäeval mõistetakse – ka nõue, et tagatud on vähemuste õigused, õiguspoolesti isegi laiemalt – et tagatud on kõigi inimeste põhiõigused ja vabadused.

Ka eeldab demokraatia vaba arvamuste kujundamist, vaba ajakirjandust. See on vajalik selleks, et rahvas saaks valimistel teha teadlikke valikuid. Samuti on vajalik opositsiooni tegevus valitsuse kriitiseerijana ning opositsiooni võimalus vabadel valimistel võimulolijatega võrdsel alustel kandideerida ning valitks osutumise korral võimule tõusta. Lisaks on demokraatias printsiibi elementidena esile toodud sõltumatu kohtuvõimu olemasolu – kohtuvõimu võimuses on (vähemalt osaliselt) eelnimetatud põhimõtete realiseerimise tagamine.

#### 3.2. Õigusriigi printsiip

PS § 10.

Eristada tuleb õigusriiki ja seadusriiki. Formaalses mõttes (e vormiliselt) on õigusriik seadusriik. Kuid materiaalses mõttes (st sisulises tähenduses) võib õigusriiki määratleda kui õiglusriiki.<sup>15</sup>

Õigusriigi printsiip on keeruline ja seda on eri õigusseadlased käsitleanud erinevalt. Õigusriigi printsiibi elementid, mida sagedamini mainitakse, on järgmised:

- põhiõiguste tagatus;
- võimude lahusus;
- riigivõimu seotus põhiseaduse ja õigusega;
- halduse seaduslikkus, seaduse reservatsioonid põhimõtte;
- õiguskindlus:
  - õigusselgus
  - avaldamiskohustus
  - tagasivõtutava jõu keeld
  - õiguspärase ootuse põhimõte
- sõltumatute kohtute poolt tagatav õiguskaitse (sh kaitses riigivõimu eest).

<sup>15</sup> Maunz, Th., Zippelius, R. *Op. cit.*, lk 87.

### 3.3. Sotsiaalriigi printsiip

PS § 10.

**Sotsiaalriigi** printsiibist tuleneb, et riigil on kohustus tagada igatühele vähemalt minimaalselt inimväärikas äraelamine. Samuti peab riik pöörama tähelepanu ühiskonnas eksisteerivatele sotsiaalsetele probleemidele – vaesusele, tööpuudusele, tervishoiule, haridusele, keskkonnakaitsel. Riik ei saa loota nende sotsiaalsete probleemide lahendamisele iseenesest või ainult turumajanduse mehhanismide abil. Sotsiaalarikluse printsiibiga seonduvad nn sotsiaalsed põhiõigused.<sup>16</sup>

### 3.4. Muud printsiibid

PS-i printsiipidena on esile toodud ka järgmisi printsiipe:

- **vabariikluse printsiip** (PS § 1 lg 1), mille kohaselt Eesti riigivalitsemise vormiks on vabariik;
  - **unitaarriikluse printsiip** (PS § 2 lg 2), mille kohaselt Eesti on riigikorraldusest ühtne riik, mis ei koosne riiklikest moodustistest, vaid mille territoorium on jagatud haldusüksusteks;
  - **rahvusriikluse printsiip** (PS preambul jm), mille kohaselt on Eesti riigi üheks eesmärgiks eesti rahvuse ja kultuuri säilimise tagamine.
- PS-i printsiipidena käsitletakse vahel ka mõnesid eriti olulisi põhiõigusi:<sup>17</sup>
- inimväärikus (PS § 10);
  - vabadus (PS § 19 lg 1);
  - võrdsus (PS § 12 lg 1).

## 4. PÕHIÕIGUSED

**Põhiõigused** on isiku olulisemad subjektiivsed õigused, mis on väljendatud põhiseaduse II peatükis (mõned põhiõigused sisalduvad ka põhiseaduse teistes osades). Põhiõigused on käsitletavad ka objektiivsete printsiipidena, mis seovad riigivõimu.

<sup>16</sup> Annus, T. *Op cit.*, lk 92.

<sup>17</sup> Ni Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridic 201, eriväljaanne, lk 89.

### 4.1. Põhiõiguste liigid

Ajaloolise kujunemise järgi võib põhiõigusi liigitada:

- a) **inim- (kodanikuõigused) ja poliitilised õigused**:
  - inimõigused: õigus elule, isikuvabadus, liikumisvabadus, õigus õiglaselise kohtumõistmisele, kodu puutumatus jne;
  - poliitilised õigused: valimisõigus, koosolekute pidamise vabadus, ühinenemisvabadus (eriti parteide moodustamise vabadus) jne;
- b) **sotsiaalsed ja majanduslikud õigused**: õigus abile puuduse korral, õigus tervise kaitsel, haridusele, eluasemele jne;
- c) **solidaarsusõigused** (tunnustatud eelkõige rahvusvahelisel tasandil): õigus rahule, õigus arengule, keskkonnaalased õigused.

Põhiõiguste sisu järgi võib eristada järgmisi õiguste liike:

- a) **vabadusõigused**
- b) **võrdsusõigused**
- c) **õigused riigi positiivsele tegevusele**
  - kaitsõigused
  - sotsiaalsed põhiõigused

### 4.2. Põhiõiguste kandjad ja adreasaadid

**Põhiõiguste kandjateks** on need isikud, kellele kuuluvad põhiõigused kui subjektiivsed õigused. Põhiõiguste kandjateks on eelkõige füüsilised isikud. Füüsiliste isikute puhul eristab põhiseadus omakorda kaht eri kategooriat:

- a) **igauheõigused** (kuuluvad kõigile inimestele, sõltumata kodakondsusest);
  - b) **kodanikuõigused** (kuuluvad Eesti kodanikele).
- Juriidilistele isikutele kuuluvad põhiõigused sel määral, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja vastavate õiguste olemusega (PS § 9 lg 2).

Põhiõiguste adreasaadiks e kohustatud pooleks on eelkõige riik. Nii seadusandlik ja täidesaatev võim kui kohtuvõim on põhiõigustega seotud.

### 4.3. Põhiõiguste piiramine

Põhiõigused ei ole piiramatud. Enamik põhiseaduse paragrahve, kus sisalduvad põhiõigused, näevad ette ka võimaluse piirangute kehtestamiseks.

Eristada tuleb põhiõiguse piiramist (kasutatakse ka mõisteid "õigusesse sekkumine", "õiguse riive" jmt) ning põhiõiguse rikkumist. Põhiõiguse rikkumine on ettearvatavalt üksik põhiõiguse piiramine.

põhiloiguste piiranguid võib kehtestada ainult seadusega (mitte seadusest alamalseisva õigusaktiga).

Oluline on välja selgitada, millisel eesmärgil tohib riik isikute põhiloigusi piirata. Põhiloiguste piiramise lubatud (legitiimsed) eesmärgid võivad põhiseaduses olla sätestatud kolmel eri viisil:

**a) seaduse reservatsioonita põhiloigused**

Sellisel juhul ei näe vastavat põhiloigust sisaldav põhiseaduse paragrahv otseselt ette võimalust põhiloiguse piiramiseks. Nt PS § 16: "Igaühel on õigus elule". Niisuguste õiguste piirangud võivad siiski olla põhiseadusega kooskõlas, kui piirangu eesmärgiks on tagada teiste isikute põhiloigusi või muud põhiseaduslike väärtusi.

**b) kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiloigused**

Vastavat põhiloigust sisaldav põhiseaduse paragrahv näeb ette konkreetsed eesmärgid, mille huvides võib põhiloigust piirata. Nt PS § 33: "Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe välja selgitamiseks kriminaalmenetluses."

**c) lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiloigused**

Põhiloigust võib seadusega piirata; põhiseadus jätab piirangu lubatavad eesmärgid täpsustamata. Selliste põhiloiguste piiramisel on riigil küllalgi suur vabadus. Põhiloiguse piiramine võib toimuda mis tahes mõistlikul eesmärgil. Nt PS § 31: "Eesti kodanikel on õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. [...]".

Lisaks eelnevale tuleneb PS §-st 11 **proportsionaalsuse põhimõte** – põhiloiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. See tähendab, et põhiloiguse piirang võib olla põhiseadusevastane vaatamata sellele, et piirang oli kehtestatud põhiseaduse poolt lubatud eesmärgil. Põhiseadusevastase piiranguga on tegemist juhul, kui piirang on ebaproportsionaalselt ulatustlik (st ni ulatustlik piirang ei ole demokraatlikus ühiskonnas vajalik).

### Kasutatud kirjandus

- Alexy, R. Põhiloigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001, erivaljaanne  
 Annus, T. Riigiloigus. – Tallinn, 2001.  
 Maunz, Th., Zippelius, R. Deutsches Staatsrecht. 30. Aufl. – München, 1998.  
 Maurer, H. Staatsrecht. – München, 1999.  
 Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран. – Москва, 1997.