



RIIGIKOHUS

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes

**Maris Kuurberg
(PSJK)**

**Tartu
2026**

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE MENETLUSOSALISE NÕUDEL	4
1.1. Nõude kvalifitseerimine erinevates menetlusliikides. Kohtu kohustused.	4
1.2. Nõude lubatavuse üldised eeldused	5
1.2.1. Seadus või muu õigustloov akt, õiguslünk.....	5
1.2.2. Õigustloova akti asjassepäätuvus	7
1.3. Puutumus Euroopa Liidu õigusega.....	8
1.4. Sisuline normikontroll – kas õigustloov akt on põhiseadusega kooskõlas?.....	10
1.4.1. Formaalne põhiseaduspärasus.....	11
1.4.2. Materiaalne põhiseaduspärasus.....	12
1.4.3. Muud põhimõtted	14
1.4.4. Kohtu kohustus oma otsustust põhjendada	15
1.5. Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise lahend.....	16
2. KOHTU ALGATUSEL TOIMUV PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE.....	19
3. KOKKUVÕTVALT PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE ALGATAMISE KOHTA MENETLUSOSALISE NÕUDEL VÕI KOHTU INITSIAATIVIL.....	20

SISSEJUHATUS

2013. a-l koostati Riigikohtus juhised, mis peaks aitama kohtunikul otsustada, kas alata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.¹

Põhiseaduse (PS) § 15 lg 1 kohaselt võib igaüks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingut tunnistamist põhiseadusevastaseks. PS § 15 lg 2 järgi on kohtul endal omal initsiatiivil samuti kohustus järgida põhiseadust ja tunnistada vajaduse korral õigusakt või toiming põhiseadusevastaseks. Kui selleks on alust, peab esimese või teise astme kohus jätma konkreetse kohtuasja lahendamisel kohaldamata asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu sätte või sätteid, tunnistades need põhiseadusega vastuolus olevaks, või tunnistama põhiseadusega vastuolus olevaks õigustloova akti andmata jätmise, ning edastama oma otsuse või määruse Riigikohtule (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 4 lg 3, § 9). Käesolevas juhises kasutatakse lühendamise eesmärgil eelkõige terminit „õigusloov akt“, kuigi erinevalt Vabariigi Presidendist, kes taotleb vastu võetud, kuid veel välja kuulutamata seaduse tervikuna põhiseadusevastaseks tunnistamist, peavad kohtud jätma kohaldamata siiski vaid konkreetse sätte või sätteid, mis on selles asjas asjassepuutuv(ad). Seaduse või muu õigust loova akti sätete kehtetuks tunnistamise ainuõigus on Riigikohtul (PS § 152 lg 2).

Konkreetsed normikontrolli eesmärgid on kaitsta eelkõige põhiõiguste kandjast menetlusosalist, ent see teenib samuti avalikku huvi selgitada välja ja eemaldada õiguskorrast sellised normid, mis on põhiseadusega vastuolus (RKÜKm 09.04.2020, [5-18-5/33](#), p 11; 15.03.2022, [5-19-29/38](#), p 45; vrd RKPJKm 28.05.2008, [3-4-1-4-08](#), p 18). Ka Riigikohtu kolleegiumitel on õigus ja kohustus alata nendeni jõudnud kohtuasjas põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, ent menetluslikult on ökonoomsem, kui õigust loova akti põhiseadusele vastavuse hindamine saab alguse varasemas kohtuastmes, olgu siis menetlusosalise nõude alusel või kohtu enda initsiatiivil.

Kuigi põhiseadust ega ka kohtus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise üldist korda ei ole muudetud, on kohtupraktikat – eelkõige osas, mis puudutab asjassepuutuva õigustloova akti puutumust Euroopa Liidu õigusega, aga ka muudes nüanssides – edasi arendatud. Käesolevas dokumendis kajastatakse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise põhitingimusi, lähtudes ajakohasest kohtupraktikast. Detailsemalt selgitatakse sellise menetluse algatamist menetlusosalise nõudel. Enamik nendest tähelepanekutest on relevantseid ka kohtu enda algatatava põhiseaduslikkuse järelevalve korral. Dokumendi lõpus on tingimusi kokkuvõttev kontrolliskeem. Põhjalikumate selgituste saamiseks tasub lugeda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kommenteeritud väljaannet².

¹ Tim Kolk, „[Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes](#)“ (märts 2013).

² Toimetajad Saale Laos, Raina Loom, Nele Parrest ja Jüri Põld. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura 2021.

1. PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE MENETLUSOSALISE NÕUDEL

1.1. Nõude kvalifitseerimine erinevates menetlusliikides. Kohtu kohustused.

PSJKS § 1 kohaselt sätestab see seadus Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevuse, kohtusse pöördumise ja kohtumenetluse korra. Menetlusosalise PS § 15 alusel esitatud nõuet tunnistada seadus või muu õigustloov akt põhiseadusevastaseks käsitletakse menetlusliigiti aga erinevalt – kas õigusliku väite või menetlusliku taotlusena. Alljärgnevalt nimetatakse menetlusosalise tuginemist õigustloova akti põhiseadusevastasusele läbivalt „nõudeks“.

Tsiviilkohtumenetluses peetakse nõuet tunnistada õigustloov akt põhiseadusevastaseks õiguse kohaldamise küsimuseks, mida kohus otsustab tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 436 lg 7 ja § 438 lg 1 kohaselt omal algatusel (RKTKo 08.05.2008, [3-2-1-37-08](#), p 29). Kohtu õiguslik hinnang ei tohi siiski tulla pooltele üllatuslikult, vaid kohus peab juhtima poolte tähelepanu õigussuhte võimalikule kvalifikatsioonile ja võimaldama neil avaldada selle kohta arvamust (nt TsMS § 348 lg 1, § 351, § 392 lg 1 p 3, § 400 lg 5, § 401 lg 1, § 436 lg 4; RKTKm 20.06.2022, [2-19-8045/46](#), p 16.2).

Samas ei peeta vajalikuks, et kohtud võtaksid isiku nõude kohta – kui see jääb rahuldamata – seisukoha lahendi resolutsioonis (RKTKo 20.06.2006, [3-2-1-13-06](#), p 46). Riigikohtu tsiviilkolleegium on isegi muutnud ringkonnakohtu resolutsiooni, jättes taotluse rahuldamata jätmise otsustuse resolutsioonist välja (RKTKo 15.06.2020, [2-18-7821/71](#), p 15).

Halduskohtumenetluses leiti varem, et tegemist on menetlusliku taotlusega (RKHKm 08.03.2010, [3-3-1-98-09](#), p 10; RKHKm 13.05.2010, [3-3-1-31-10](#), p 8). Ka õiguskirjanduses on märgitud, et halduskohtumenetluses lähtutakse resolutsiooni ammendavuse põhimõttest, mille kohaselt peab resolutsioonis lahendama kõik kaebuse nõuded ja menetlusosaliste taotlused, sh selle, mis ulatuses jäävad nõuded ja taotlused rahuldamata.³ Siiski on hilisemas näiteks ringkonnakohtu praktikas väljendatud seisukohta, et küsimus sellest, kas seaduse ja määruse norm vastab põhiseadusele, on esmajoonel õiguslik väide, ning leitud, et HKMS § 162 lg 2 ja PSJKS § 9 lg 2 järgi tuleb kohtul märke otsuse resolutsioonis teha üksnes juhul, kui kohus jätab asjas õigustloova üldakti kohaldamata selle vastuolu tõttu põhiseadusega (nt TlnRnKo 31.10.2023, [3-22-1545/15](#), p 14 (jõustunud); vt ka Riigikohtu lahendid, kus kohus ei ole märkinud otsuse resolutsioonis, et jätab põhiseadusevastaseks tunnistamise taotluse rahuldamata, nt RKHKo 28.05.2021, [3-18-1511/30](#), p 15; RKHKo 11.11.2021, [3-18-1946/70](#), p 15).

Kriminaalmenetluses viitab Riigikohus jätkuvalt (vt nt RKKKm 22.05.2025, [1-24-4770/14](#), p 21) 2012. a lahendile, kus leiti, et kriminaalasja arutavale kohtule esitatud nõuet tunnistada õigustloov akt põhiseadusevastaseks, tuleb käsitada kohtumenetluse poole menetlusliku taotlusena (RKKKm 30.05.2012, [3-1-1-48-12](#)). Viitega analoogiale kuni 31.12.2011 kehtinud HKMS alusel tehtud lahenditele (RKHKm 08.03.2010, [3-3-1-98-09](#), p 10; RKHKm 13.05.2010, [3-3-1-31-10](#), p 8) leiti selles, et taotlusega mitte nõustudes tuleb kohtul see rahuldamata jätta. Asja lahendamisel tehtavast kohtuotsusest või -määrusest peab selgelt nähtuma, kas kohtumenetluse poole põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus rahuldatakse,

³ Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne (2013), § 162 (Tanel Saar).

jäetakse rahuldamata või läbi vaatamata. Kohus ei tohi taotlust lihtsalt tähelepanuta jätta (viidatud [3-1-1-48-12](#), p 16.1).

Ka juhul, kui õigustloova akti põhiseadusevastaseks tunnistamise nõuet peetakse menetluslikuks taotluseks, peab teistel menetlusosalistel olema võimalik selle kohta **arvamust avaldada** (nt HKMS § 27 lg 1 p 7, § 51 lg 3, § 122 lg 2 p 8, § 157 lg 2; KrMS § 305¹ lg 1).

Seega sõltuvalt sellest, kas PS § 15 lg 1 teise lause alusel esitatud nõuet peetakse õiguse kohaldamiseks või menetluslikuks taotluseks, **kajastub või ei kajastu kohtu eitav seisukoht kohtulahendi resolutsioonis**. Kuigi resolutsioonist nähtuv kohtu seisukoht tagaks paremini õigusselguse, tuleb seni, kuni menetlusseadustikud sellist nõuet sõnaselgelt ette ei näe, lähtuda iga menetlusliigi puhul välja kujunenud Riigikohtu praktikast.

Seni ei ole PS § 15 lg 1 teise lause alusel esitatud nõude erinev klassifitseerimine sisulisi probleeme pigem tekitanud, kuigi see võiks teoreetiliselt mõjutada seda, kuidas hinnata nõude esitamise tähtaegsust. Üldiselt tuleb kohtumenetlustes kõik väited ja taotlused esitada kohaldamisele kuulavas menetlusseadustikus ette nähtud ajal. Sellekohased menetlusnormid aitavad ära hoida menetluse pahatahtlikku venitamist. Samas tuleb arvestada, et PS § 15 lg 1 teises lauses ette nähtud õigus tugineda kohaldamisele kuuluva õigustloova akti põhiseadusvastasusele, kohaldub kõikides kohtumenetlustes ja kohtuastmetes. Seega ei välista asjaolu, et esimese astme kohtu menetluses ei ole kohaldamisele kuuluva õigusnormi põhiseadusvastasusele tuginetud, seda, et õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrolli nõutakse järgmistes kohtuastmetes. Isegi kui nõue on esitatud hilinenult, peab kohus arvestama, et tal on kohustus tunnistada probleemne õigusloov akt ka omal algatusel põhiseadusevastaseks. Kui tekib kahtlus õigustloova akti põhiseaduspärasuses, on kohtul võimalik asja arutamine määrusega uuendada (nt TsMS § 437; HKMS §-d 130 ja 132).

Kokkuvõtvalt menetlusliikide üleselt:

- | |
|---|
| ⇒ Kohtu ülesanne on tagada, et PS § 15 lg 1 teises lauses sätestatud õigust saaks tõhusalt kasutada, st et oleks tagatud õiguste lünkadeta kohtulik kaitse (vt RKÜKo 22.12.2000, 3-3-1-38-00 , p 15). Üheski menetlusliigis ei või kohus jätta menetluseosalise PS § 15 lg 1 teise lause alusel esitatud nõuet tähelepanuta . |
| ⇒ Sõltumata sellest, kas asjaomast nõuet peetakse õiguslikuks väiteks või menetluslikuks taotluseks, peavad teised menetlusosalised saama võimaluse selle kohta arvamust avaldada . |
| ⇒ Põhiseadusega vastuolu tuvastamine ja õigustloova akti kohaldamata jätmine peab alati nähtuma kohtulahendi resolutsioonist (PSJKS § 9 lg 2 ja § 11 lg 3). |

1.2. Nõude lubatavuse üldised eeldused

1.2.1. Seadus või muu õigustloov akt, õiguslünk

Põhiseaduslikkuse järelevalve korras **on vaidlustatavad seadused ja muud õigustloovad aktid** (täpsemalt õigustloovas aktis sisalduv norm või normid) **ehk üldnorme sisaldavad aktid**, sõltumata akti pealkirjast (PS § 152).⁴

Muuks õigustloovaks aktiks on valitsuse määrused, kohaliku omavalitsuse määrused, presidendi seadlused, ministrite määrused, samuti muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute

⁴ Vt põhjalikumalt PSJKS kommenteeritud väljaanne (viide 2), lk 74–95 õigusloova akti mõiste kohta.

antavad määrused, kui need on üldkohustuslikud ja universaalsed õigusaktid, mis ei ole mõeldud üksiku elulise olukorra reguleerimiseks.⁵

Kohtupraktikas on tekkinud probleeme olukorras, kus **määruse nime kandev akt** on käsitatav üksikaktina, mille järelevalve peaks toimuma halduskohtumenetluses. Samuti on probleemne, kui üksikaktina vormistatud akt sisaldab üldkohustuslikke juhiseid. Sel juhul ei pruugi inimene aru saada, et tal on õigus taotleda akti põhiseaduspärasuse kontrolli. Kuigi Riigikohus on märkinud, et õigusakti vorm ja materiaalne sisu peavad olema omavahel vastavuses, on Riigikohtu praktika määruste ja üksikaktide ümberliigitamise kohta erinev, kuna üldine ja konkreetne ei ole üksteisest selge üleminekupiiriga eristatavad mõisted ja seetõttu ei ole ka üld- ja üksikaktide vahel selget üleminekupiiri (vt RKPJKo 31.10.2022, [5-22-4/13](#), p-d 75 ja 76).

Seadusandja võib küll otsustada, millises vormis tuleb mingi nõue kehtestada, st määrata volitusnormis, kas teatud õigused või kohustused tuleb kehtestada määruse kui üldaktiga või korralduse kui haldusaktiga, ent seadusandja õigus on piiratud. Kui seadusandja väljub õigusakti liigi määramisele põhiseadusega seatud piiridest, on kohtul võimalik tunnistada akti andmiseks volitav norm õigusakti liigi osas põhiseadusega vastuolus olevaks (vt RKÜKo 31.05.2011, [3-3-1-85-10](#), p 30; RKPJKo 31.10.2022, [5-22-4/13](#), p-d 76). Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et kui õigusakt on antud põhiseadusega kooskõlas oleva määrusandlusvolituse alusel ning akti käsitlemine selle sisuliste tunnuste põhjal kas üldaktina (määrus) või üksikaktina (üldkorraldus) on vaieldav, ei ole õiguskindluse ja õigusselguse printsiibist lähtuvalt põhjust loobuda formaalse kriteeriumi järgimisest (*in dubio pro lege*) (selliseks näiteks on RKPJKo 22.12.2020, [5-20-6/11](#), p 16).⁶

Põhiseaduslikkuse järelevalve esemeks võib olla ka **õiguslünk**, st olukord, kus asjassepuutuv õigustloov akt on jäetud andmata (PSJKS § 2 p 1; RKPJKm 10.04.2018, [5-17-42/9](#), p-d 24–30; RKPJKo 10.01.2025, [5-24-25/17](#), p 74). Kohus peab sel juhul põhjendama, miks ei ole lünga ületamine võimalik õigusteaduses ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite abil ning et regulatsiooni kehtestamist nõuab seadusandjalt põhiseadusest tulenev positiivne kohustus (RKPJKm 10.04.2018, [5-17-42/9](#), p 25). Kui kohtu hinnangul on lünk põhiseadusega vastuolus, tuleb algtada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

Õiguslünka ei esine siis, kui asjassepuutuvad sätted ei sisaldu küll õigustloovas aktis, mida tuleb esmapilgul kohaldada, kuid olukorrale saab kohaldada muude õigustloovate aktide sätteid (vt ka RKPJKo 08.05.2026, [5-25-80/23](#), p 39 jj, kus kahju hüvitamise normide puudumist veeseaduses ei peetud õigusselgusetuks olukorraks).

Põhiseaduslikkuse järelevalve esemeks **ei saa olla haldusakt, toiming või kohtulahend**. Kui nõue on esitatud viimati nimetatute suhtes, tuleb menetlusosalise nõue jätta läbi vaatamata. Haldusakti, toimingut⁷ ja kohtulahendit saab vaidlustada tavakaebekorras.

⁵ P. Pikamäe. § 152. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, [§ 152, p 14](#).

⁶ Vt P. Pikamäe. § 152. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, [§ 152, p 15](#).

⁷ Kuigi „toiming“ on märgitud PS § 15 lg 1 teises lauses, siis selle õiguspärasust, sh põhiseaduspärasust, kontrollib siiski halduskohus.

1.2.2. Õigustloova akti asjassepuutuvus⁸

Säte, mille põhiseaduspärasust võib Riigikohus hinnata, peab olema PSJKS § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 esimese lause kohaselt kohtuasja lahendamisel **asjassepuutuv**. Asjassepuutuvuse kohta käivad põhimõtted kohalduvad ka „lünga“ suhtes (RKPKm 10.04.2018, [5-17-42/9](#), p-d 27–29).

Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel **otsustava tähtsusega** ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (nt RKÜKo 28.10.2002, [3-4-1-5-02](#), p 15; RKÜKo 15.03.2022, [5-19-29/38](#), p 49; RKÜKo 14.05.2025, [3-22-246/31](#), p 23; RKPJKo 30.06.2026, [5-26-5/14](#), p 34). Säte on asjassepuutuv seega siis, kui see mõjutab lahendi resolutsiooni. Riigikohtule oma lahendit edastav kohus peab olema **veendunud**, et kohaldada tuli just kohaldamata jäetud õigustloova akti (või aktide) sätet või sätteid ning igasugune muu lahendus oli (konkreetses isiku suhtes) välistatud (RKPJKo 06.04.2021, [5-20-12/9](#), p 45; RKPJKo 10.01.2025, [5-24-25/17](#), p-d 76–77). See aga, et sama norm võib hüpoteetiliselt tuua kaasa kellegi teise õiguste rikkumise, ei ole üldjuhul põhiseadusvastasuse avaldumine „kohtuasja lahendamisel“ (RKÜKo 01.07.2015, [3-4-1-2-15](#), vrd p-d 57, 61, 63–64 kinnipeetavate hääletamiskeelu kohta).

Selleks, et otsustada kohaldamisele kuuluva õiguse üle ja määrata kindlaks asjassepuutuv norm, peavad esmalt olema kindlaks tehtud konkreetses kohtuasjas **faktilised asjaolud** (vt RKÜKo 31.03.2011, [3-3-1-69-09](#), p 93; RKPKm 18.12.2017, [5-17-31/9](#), p 12 ja seal viidatud kohtupraktika). Kuna põhiseaduslikkuse järelevalves ei saa faktilisi asjaolusid tuvastada, jääb sellise minetuse korral asi Riigikohtus läbi vaatamata (PSJKS § 14 lg 2 teine lause; RKPKm 18.12.2017, [5-17-31/9](#), p 12).

Erandiks reeglist, et põhikohtuasjas tehtava lahendi resolutsioon peab erinema sõltuvalt sellest, kas kohaldatav norm on põhiseadusega vastuolus või kooskõlas, on mõned **menetlusnormid** (RKÜKo 19.12.2024, [5-24-3/23](#), p 32). Menetlusnormi asjassepuutuvuse hindamisel on oluline see, kas konkreetses menetluses tuli seda normi kohtuotsuseni jõudmiseks rakendada (RKÜKm 21.04.2015, [3-2-1-75-14](#), p 45; RKPJKo 02.11.2023, [5-23-34/9](#), p 33; RKPJKo 30.06.2026, [5-26-5/14](#), p 34).

Riigikohtul on õigus lugeda õigustloova akti säte või sätteid **laiemalt asjassepuutuvaks**, kui see on vajalik menetlusökoonomia põhjendusel, näiteks selleks, et vältida õigusselgusetust ja sätte osalise kehtima jäämise tõttu tekkivaid uusi kohtuvaidlusi (RKÜKo 11.06.2019, [5-18-8/19](#), p 71 jj; RKÜKo 25.01.2018, [2-15-17249/49](#), p 63; vrd RKPJKo 16.10.2025, [5-25-4/14](#), p 44).

Kokkuvõtvalt nõude lubatavuse kohta:

⇒ Nõue peab olema esitatud seaduse või muu õigustloova akti sätte või sätete või lünga kohta.
⇒ Kohus peab tegema kindlaks faktilised asjaolud ja olema veendunud selles, millist õigust tuleb kohaldada .
⇒ Nõude esemeks oleva õigustloova akti säte või sätteid või lünk peavad olema asjassepuutuvad , st nende põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama kohtulahendi resolutsioonis asja üle teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.

⁸ Vt põhjalikumalt PSJKS kommenteeritud väljaanne (viide 2), § 8 komm 8 ja § 14 komm-d 7–19 asjassepuutuvuse kohta.

- | |
|--|
| ⇒ Menetlusnorm on asjassepuutuv, kui seda tuli rakendada konkreetsetes menetluses lahendini jõudmiseks. |
| ⇒ Kui õigustloova akti sätte või sätted või õiguslünk, mille põhiseadusevastasusele tuginetakse, ei ole asjassepuutuvad, siis tuleb nõue jätta läbi vaatamata . |

1.3. Puutumus Euroopa Liidu õigusega

Vajaduse korral peab kohus hindama, **kas asjassepuutuv õigustloov akt võib kuuluda Euroopa Liidu (EL) õiguse kohaldamisalasse**. See tähendab, et kohus peab kontrollima, kas asjassepuutuv valdkond (tarbijakaitse, andmekaitse jne) on reguleeritud EL-i tasandil ning kas asjassepuutuva Eesti õigustloova akti eesmärk on võtta üle EL-i direktiiv või rakendada EL-i määrust. EL-i põhiõiguste harta (ELPH) kohaldub vaid siis, kui tegemist on EL-i õigusega reguleeritud olukordadega (EKo 08.05.2014, [C-483/12](#): Pelckmans Turnhout, p-d 17–21; EKo 12.09.2024, [C-352/23](#): Changu, p 63; EKo 13.05.2026, [C-286/25](#): BRANDL, p 24; EKo 17.09.2026, [C-438/24](#): Erakond Eestimaa Rohelised, p 36).

Kui puutumust EL-i õigusega ei ole, ei ole vaja seda küsimust pikemalt lahata. Kui puutumus on, siis üldiselt peaks olukorras, kus vahetu õigusmõjuga EL-i õiguse norm on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, jätma sellega vastuolus oleva Eesti õigustloova akti sätte kohaldamata ning lahendama asja EL-i õigusele tuginedes (vt nt EKo 09.09.2004, C-292/02: Meiland Azewijn, p 57; 15.04.2008, [C-268/06](#): Impact, p-d 56 ja 57). Kui Eesti õigusloova akti sätte on kohtu arvates samal ajal põhiseaduspärane, tuleb see jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalvet algatamata. Otsustus jätta Eesti õigustloov akt kohaldamata, võiks õigusselguse huvides siiski nähtuda kohtulahendi resolutsioonist.

Kui aga kohtul tekib kahtlus Eesti õigustloova akti sätte vastuolus ka põhiseadusega, **tuleks kaaluda põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist, lähtudes Riigikohtu üldkogu 2022. a-l uuendatud seisukohtadest** EL-i õigusega seotud Eesti õiguse sätete põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise kohta (RKÜKo 22.03.2022, [5-19-29/38](#), p 40).

Seejuures tuleb õigustloova akti **asjassepuutuvuse** määramisel lähtuda sellest, et EL-i õigusega seotud sätte peab olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, arvestamata võimalust jätta sätte kohaldamata vastuolu tõttu EL-i õigusega (viidatud [5-19-29/38](#), p 49). See tähendab, et Eesti õigustloova akti asjassepuutuvust ja selle suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist ei välista sätte samaaegne kohaldamata jätmine selle vastuolu tõttu EL-i õigusega.

Üldkogu kordas 2022. a lahendis, et „EL õiguse kohaldamisalasse kuuluvate normide põhiseaduspärasuse kontrollimine ei tohi kahjustada EL õiguse esimust, ühtsust ega tõhusust“ (viidatud [5-19-29/38](#), p 43), kuid leidis samas, et kohtul on asja lahendamisel **üldjuhul valikuvõimalus, kas teha EL-i õigusele vastavuse kontroll või alustada põhiseaduslikkuse järelevalvet või teha mõlemat**.

„[---] EL õigusest, põhiseadusest ega menetlusõigusest [ei tulene] nõuet, et kohtud saavad EL õigusega seotud riigisisese õiguse põhiseaduspärasust kontrollida üksnes pärast seda, kui nad on veendunud selle kooskõlas EL õigusega. Kui kohtul tekivad kahtlused nii EL õiguse kohaldamisalasse kuuluva EL õigusega seotud Eesti sätte põhiseaduspärasuses kui ka selle sätte kooskõlas EL õigusega, on tal üldjuhul võimalik hinnata, kumma vastavuse kontrolli ta kohtuasja lahendamiseks teeb. Seejuures ei ole välistatud, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata Eesti sätte selle vastuolu tõttu vahetu õigusmõjuga EL õigusega, algatades ühtlasi

põhiseaduslikkuse järelevalve kohaldamata jäänud Eesti sätte põhiseaduspärasuse kontrolliks“ ([5-19-29/38](#), p 47).

EL-i õigusele vastavuse kontroll ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus **võivad seega teineteist täiendada ning viimane võib tagada ka põhiõiguste parema kaitse**. Kui kohus jätab Eesti õigusnormi vastuolu tõttu EL-i õigusega kohaldamata, siis puudutab kohtuasja tulemus vaid konkreetset kaebajat, aga põhiseaduslikkuse järelevalve abil on võimalik põhiõigusi rikkuv norm kehtetuks tunnistada ja see niimoodi õiguskorrast kõrvaldada ([5-19-29/38](#), p-d 44 ja 45).

Kohus peab **valikut põhjendama**, „et menetlustee valik ja kohtu siseveendumuse kujunemine oleksid jälgitavad“. Põhjendamiskohustus aitab tagada, et põhiseaduslikkuse järelevalve ei kahjustaks EL-i õiguse esimest, ühtsust ja tõhusust ([5-19-29/38](#), p 47).

Samuti tuleb arvestada, et kuigi riigisisest õigust, sh põhiseadust, tuleb tõlgendada võimalikult suures ulatuses kooskõlas EL-i õigusega, on kooskõlalisel tõlgendamisel piirid ning see ei vii riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni ([5-19-29/38](#), p 41).

Osad juhtudel ei ole Eesti kohtul siiski valikuvabadust.

⇒ Esiteks ei või kohus jätta Eesti õigusnormi kohaldamata selle materiaalse põhiseadusvastasuse tõttu, kui normi kehtestamise kohustus tuleneb vältimatult EL-i õigusest (viidatud [5-19-29/38](#), p 47).

- Liikmesriigile võib siiski olla jäetud teatud kaalutlus- või hindamisruum. Konkreetse erandi või piirangu riigisisesse õigusesse ülevõtmisel liikmesriikidel oleva kaalutlusruumi ulatust tuleb hinnata juhtumipõhiselt, lähtudes eelkõige selle sätte sõnastusest (nt EKo 29.07.2019, [C-516/17](#): Spiegel Online, p 25). Kaalutlusõiguse teostamise põhiseaduspärasust saab põhiseaduslikkuse järelevalves kontrollida.
- Pelgalt see, et riigisisene meede kuulub valdkonda, milles liidul on pädevusi, ei tähenda, et tegemist on EL-i õiguse kohaldamisalaga (nt EKo 10.07.2014, [C-198/13](#): Julian Hernández jt, p-d 35–37; vt ka RKPJKo 22.01.2025, [5-24-28/22](#), p-d 53–57). Ka olukorras, kus EL-i määrus reguleeris viibimisõiguse materiaalsoiguslikke eeldusi, aga mitte menetluskorda, pidas Riigikohus vaidlusaluste menetlusnormide põhiseaduspärasuse kontrollimist lubatavaks sõltumata asjaolust, et need olid ühtlasi seotud EL-i õiguse (materiaalsoiguse) kohaldamisega (RKPJKo 20.04.2021, [5-20-10/13](#), p-d 34–43).
- „Liidu õiguse kohaldamisala“ eeldab ka seda, et EL-i õigusakti ja käsitletava riigisisese meetme vahel on seos, mis ulatub kaugemale sellest, et asjaomaste valdkondade puhul on tegemist naabervaldkondadega või et üks neist valdkondadest avaldab teisele kaudset mõju (EKo 12.06.2025, [C-219/24](#): Tallinna linn, p 50).

⇒ Teiseks ei või põhiseaduslikkuse järelevalve – ei menetlus ega tulemus – kahjustada ELPH-is ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud EK, ega EL-i õiguse esimest, ühtsust ja tõhusust ([5-19-29/38](#), p 43).

- EL-i õiguse esimese põhimõtte kehtib kogu Eesti õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes, kuid siiski „seda üksnes niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega“ ([5-19-29/38](#), p 41).

⇒ Lisaks, igal juhul saab põhiseaduslikkuse järelevalve raames kontrollida, kas EL-i õiguse alusel vastu võetud Eesti õigustloov akt on vastu võetud Eesti põhiseaduses sätestatud menetlus-, vormi- ja pädevusreegleid järgides.

Sõltumata asjassepuutuva normi võimalikust kooskõlast või vastuolust põhiseadusega on igal kohtul õigus **taotleda EK-ilt eelotsust** asjakohase EL-i õiguse tõlgendamiseks, sh selleks, et eelotsuse alusel selgitada välja **Eesti õiguse kooskõla EL-i õigusega** (RKPKm 27.01.2026, [5-25-26/18](#), p-d 23 ja 24, viitega EKo 16.01.1974, 166-73: Rheinmühlen Düsseldorf vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; EKo 02.03.2021, C-824/18: A.B. jt, p-d 93-95; EKo 03.07.2025, C-646/23: Lita ja C-661/23: Jeszek, p 83 koos viidetega varasemale kohtupraktikale).

„Ka ei takista miski Eesti kohtul esitada eelotsusetaotlust EL-i teisese õiguse normi kehtivuse kontrolliks, sh selleks, et EK hindaks, **kas teisene õigus on kooskõlas esmase õigusega, sh ELPH-iga**. Eelotsuse küsimine EL-i õiguse tõlgendamise ja teisese õiguse kehtivuse küsimustes võib tulenevalt lojaalse koostöö põhimõttest olla eriti vajalik olukorras, kus kohus kahtleb EL-i õiguse vastavuses põhiseaduse aluspõhimõtetele ([5-19-29/38](#), p-d 39, 41-47). Vastuolu EL-i õigusega annab seega iseseisva aluse Eesti õigustloova akti kohaldamata jätmiseks. Selleks ei pea esinema samaaegset vastuolu põhiseadusega“ (viidatud [5-25-26/18](#), p 23).

Kokkuvõtvalt EL-i õigusega puutumuse kohta:

⇒ Kohus peab kontrollima ega asjassepuutuv õigustloov akt ei kuulu EL-i õiguse kohaldamisalasse . - Kui kuulub, siis kas EL-i õigus reguleerib ka konkreetset meedet? - Kui reguleerib, siis kas ja milline on liikmesriigi kaalutlus- või hindamisruum?
⇒ Üldjuhul on Eesti kohtul valikuvõimalus , kas teha EL-i õigusele vastavuse kontroll või alustada põhiseaduslikkuse järelevalvet või teha mõlemat. Valikut tuleb põhjendada.
⇒ Valikuvõimalust ei ole, kui: a) EL-i õigusest tuleneb konkreetse normi kehtestamise kohustus; b) põhiseaduslikkuse järelevalve kahjustaks ELPH-is ette nähtud kaitsetaset või EL-i õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust. NB! EL-i õiguse esimuse põhimõtte kehtib kogu Eesti õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes, kuid „üksnes niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega“.
⇒ Kui asjassepuutuv õigustloov akt on vastuolus EL-i õigusega, kuid põhiseadusega kooskõlas, tuleb see jätta kohaldamata ja lahendada kohtuasi EL-i õiguse järgi , kui viimane on selge, täpne ja tingimusteta. Sel juhul ei ole alust algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet.
⇒ Osal juhtudel võib olla põhjust küsida EK-ilt eelotsust : - Kas Eesti õigus on kooskõlas EL-i õigusega? - Kas EL-i teisene õigus on kooskõlas esmase õigusega, sh ELPH-iga?

Kui asjassepuutuval õigustlooval aktil ei ole puutumust EL-i õigusega või kui kohus valib põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise, tuleb konkreetse normikontrolliga edasi minna.

1.4. Sisuline normikontroll – kas õigustloov akt on põhiseadusega kooskõlas?

Esiteks peab olema tuvastatud põhiõiguste riive – st kas ja millised põhiõigused (eelkõige PS II ptk-s sisalduvad põhiõigused ja -vabadused) on asjakohased. Põhiõiguse esemelise ja isikulise kaitseala (mida ja keda põhiõigus kaitseb) kindlaksmääramisel saab selgeks ka see, kas konkreetne isik saab tugineda sellele, et tema suhtes on asjaomast põhiõigust riivatud.

Põhiõigused on (pikemalt all p-des 1.4.2.1–1.4.2.3):

- vabaduspõhiõigused ehk tõrjepõhiõigused, mis nõuavad seda, et riik ei sekkuks õiguse kasutamisse (nt isikupuutumatus, sõnavabadus, usuvabadus ja kogunemisvabadus),
- võrdsuspõhiõigused ja
- soorituspõhiõigused ehk õigused riigi positiivsele tegevusele, mis omakorda jagunevad kolmeks: sotsiaalsed põhiõigused, kaitsepõhiõigused ning põhiõigused korraldusele ja menetlusele.

Põhiõiguste sisustamisel ja kaitseala määramisel tuleb eelistada avaramat käsitlust, mis võimaldab tagada põhiõiguste lünkadeta kaitse ja kaaluda erinevaid põhiseaduslikke väärtusi (RKÜKo 17.03.2003, [3-1-3-10-02](#), p 26; RKÜKo 10.11.2011, [3-3-1-28-11](#), p 25). Ka EIK kasutab evolutsioonilist ja dünaamilist tõlgendust, lähtudes 1950. a-l vastu võetud EIÕK sisustamisel 1978. a-l välja öeldud põhimõttest, et „konventsioon on elav dokument, mida tuleb tõlgendada tänapäeva tingimustest lähtudes ja kooskõlas rahvusvahelise õiguse arenguga“ (EIKo 25.04.1978, [5856/72](#), Tyrer vs. Ühendkuningriik, p 31).⁹

Seejärel tuleb hinnata kohaldamisele kuuluva õigustloova akti formaalset ja materiaalselt vastavust põhiseadusele. Õigustloova akti materiaalselt põhiseaduspärasust ei ole vaja kontrollida, kui enne on tuvastatud akti formaalne põhiseadusvastasus (RKPJKo 13.06.2005, [3-4-1-5-05](#), p 23 teine lõik). Seega tuleb esmalt kontrollida formaalset põhiseaduspärasust.

1.4.1. *Formaalne põhiseaduspärasus*

Formaalne põhiseaduspärasus nõuab, et seadus või muu õigustloov akt oleksid kehtestatud, järgides **pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid**, st selle peab olema andnud selleks pädev organ, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid (RKPJKo 13.06.2005, [3-4-1-5-05](#), p 8). Seejuures peab seadusandja võtma seadusi vastu nõutava kvoorumiga. Näiteks saab PS § 104 lg 2 kohaselt mõningaid seadusi (sh kohtumenetluse seadused) vastu võtta ja muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega (nn konstitutsioonilised seadused) (vt RKÜKo 08.06.2009, [3-4-1-7-08](#), p-d 29 ja 30; RKPJKo 17.07.2009, [3-4-1-6-09](#), p 18). See tähendab ühtlasi, et PS § 104 lg 2 reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi saab reguleerida üksnes seadusega ega saa delegeerida täitevvõimule (RKÜKm 26.06.2014, [3-2-1-153-13](#), p 72).

Samuti peab õigustloov akt vastama **määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele** (RKPJKo 13.06.2005, [3-4-1-5-05](#), p-d 8 ja 9; RKÜKo 01.07.2015, [3-4-1-20-15](#), p 44; RKPJKo 17.06.2026, [5-26-16/18](#), p 56).

Seadusereservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte sisaldub seaduslikkuse põhimõttes (PS § 3 lg 1 esimene lause). See tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik olulised otsused langetama seadusandja (RKÜKo 15.03.2022, [5-19-29/38](#), p 57; RKPJKo 31.10.2022, [5-22-4/13](#), p 58).

Seadusandja pädevuses oleva küsimuse **delegeerimine** täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Määrus on põhiseadusega vastuolus, kui see on antud põhiseadusvastase volitusnormi alusel, ilma volitusnormita või ei ole volitusnormiga kooskõlas. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja

⁹ Eriti palju on muutunud EIÕK art 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) kohaldamisala. Alates 1980.-ndatest on järjepidevalt laiendatud samasooliste isikute õiguste kaitset, ent selle artikli kaitsealasse (isikliku autonoomia kaudu) paigutati ka vangide suitsetamiskeeld (EIKo 04.11.2025 Vainik jt vs. Eesti, [17982/21](#) jt, p 128 jj – see otsus siiski ei jõustunud, eelkõige menetluslikel põhjustel, EIK (SK) 30.06.2026, [17982/21](#)).

eesmärgiga (RKÜKm 26.06.2014, [3-2-1-153-13](#), p 69; RKÜKo 15.03.2022, [5-19-29/38](#), p 57; RKPJKo 17.06.2026, [5-26-16/18](#), p 56).

Riigikohus on rõhutanud, et seaduslikkuse põhimõte ei ammendu siiski seaduse reservatsiooni põhimõtte. Määrus peab olema kooskõlas ka muude seaduste ja põhiseadusega. Üksnes sel juhul on määrus ka materiaalselt põhiseaduspärane (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 161). HMS § 89 lg 1 sätestab samuti määruse õiguspärasuse eeldusena selle kooskõla kehtiva õigusega (RKÜKo 15.03.2022, [5-19-29/38](#), p 58, vt ka p-d 62 ja 64).

Seega, kui põhiõigust piiratakse määruse alusel, tuleb kontrollida nii seda, et määrusega ei oleks ületatud volitusnormi, kui ka seda, et määruse andmise aluseks olev volitusnorm ise ei oleks põhiseadusega vastuolus. Kui volitusnorm on liiga lai, peab kohus jätma selle kohaldamata ja tunnistama sätte põhiseadusega vastuolus olevaks (RKPJKo 17.06.2026, [5-26-16/18](#), p-d 57 ja 58). Volitusnormi põhiseadusvastasuse korral on igal juhul põhiseadusvastane ka selle alusel antud määrus (RKPJKo 26.11.2007, [3-4-1-18-07](#), p-d 20, 37 ja 39; RKÜKm 26.06.2014, [3-2-1-153-13](#), p 69; RKPJKo 17.06.2026, [5-26-16/18](#), p 59).

Määratuse ehk õigusselguse põhimõte tuleneb PS § 13 lg-st 2, mille kohaselt kaitseb seadus igapäevaste riigivõimu omavoli eest.

- Selle põhimõtte kohaselt peavad õigusnormid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et kõigil oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – reguleerida (RKÜKo 28.10.2002, [3-4-1-5-02](#), p 31; RKÜKo 08.06.2026, [5-25-49/36](#), p 53 koos viidetega).
- Igasugune selgusetus või tõlgendamisvajadus ei too kaasa seaduse põhiseadusvastasust ning välistatud ei ole määratlemata õigusmõistete kasutamine ega kaalutusõiguse sätestamine pädeva organi jaoks ([5-25-49/36](#), p 54 koos viidetega).
- Olukord on õigusselgusetu üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud kahtlusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigustloovaid akte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindakstegemist ja täitmist ([5-25-49/36](#), p 54 koos viidetega).
- Seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub ka reguleeritavast valdkonnast, põhiõiguste võimalike riivete intensiivsusest, seaduse kohaldamise kontekstist jms. Ühtlasi tuleb arvestada seda, kellele on norm suunatud – kas normi adressaadiks ja rakendajaks on eelkõige tavainimesed või asjakohase ettevalmistusega oma ala asjatundjad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamiskasvused ([5-25-49/36](#), p 54 koos viidetega).

1.4.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

Õigustloova akti materiaalse põhiseaduspärasuse tingimus on täidetud, kui akt on ka sisulises kooskõlas põhiseadusega.

Kuigi eelistatud on **põhiseaduspärane tõlgendamisvõimalus**, ei või kohtud eirata kohaldatava normi selget sõnastust ning tõlgendus ei või olla *contra legem* (vt mh RKHKm 22.12.2014, [3-3-1-21-14](#), p 20; RKPJKo 06.11.2023, [5-23-35/15](#), p 34; RKTkm 27.05.2026, [2-25-7/35](#), p 29; [5-25-49/36](#), p 53 koos viidetega). Põhiseaduskonformse tõlgenduse hinnaks ei tohi olla ka õigusselgusetus (RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 31; RKPJKo 20.04.2021, [5-20-10/13](#), p 27).

Põhiõiguste liikidel (vabaduspõhiõigused, võrdsuspõhiõigused ja soorituspõhiõigused) on veidi **erinevad kontrolliskeemid**. Suures plaanis peab põhiõiguse riivel olema legitiimne eesmärk,

mille saavutamiseks peab riive olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas (alates RKPJKo 06.10.1997, [3-4-1-3-97](#); RKÜKo 08.06.2026, [5-25-49/36](#), p 89). Hinnates võrdsuspõhiõiguste ja soorituspõhiõiguste tagamist, tuleb arvestada teatud nüanssidega. Ka võib sama meede riivata mitut põhiõigust korraga. See ei tähenda, et kohus peaks alati tegema kõigi võimalike riivatud põhiõiguste põhjalikku kontrolli. Näiteks, kui eelkõige on tegemist ühe põhiõiguse riivega, mille piiranguklauslid on vähemalt sama ranged, kui teistel puudutatud põhiõigustel, võib piisata ühe põhiõiguse hindamisest (nt kinnipeetavate internetile juurdepääsu asjades hindas Riigikohus eelkõige PS § 44, vt RKÜKo 15.02.2023, [3-18-477/73](#), p 56; RKPJKo 17.06.2026, [5-26-16/18](#), p 44). Samuti ei pea Riigikohus pigem vajalikuks võrdsuspõhiõiguse piirangu eraldiseisvat kontrolli, kui seda saab arvestada muu põhiõiguse hindamisel (vt RKÜKo 13.11.2012, [3-1-1-45-12](#), p 29; viimati RKPJKo 23.03.2026, [5-25-79/15](#), p 45). Kui Riigikohus hindab erilise võrdsuspõhiõiguse riivet, siis kasutab ta üldiselt (nt PS § 32 puhul) samuti eelnimetatud kolmeastmelist proportsionaalsuse testi (RKÜKo 21.11.2023, [5-23-1/19](#), p 90 jj; RKPJKo 16.06.2026, [5-26-2/15](#), p 50).

1.4.2.1. Vabaduspõhiõigused

Hinnata tuleb seda, milline on vaidlustatud õigustloova akti **eesmärk** ja kas see on **legitiimne**, arvestades põhiseaduses sätestatud **piiriklauslit**.

- Lihtsa seadusereservatsiooni korral võib õigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus (nt PS § 32 lg 2, mille kohaselt seatakse omandiõiguse piirangud eriseadustega).
- Kvalifitseeritud seadusereservatsiooni korral võib põhiõigusi piirata vaid konkreetsetes normis toodud eesmärkidel (nt PS § 20 lg 2 sätestab konkreetselt, millal võib isikult vabaduse võtta – normis loetlemata alustel vabadust võtta ei või; PS § 26 sätestab, millistel konkreetsetel eesmärkidel võib sekkuda perekonna- ja eraelu puutumatusesse). Lisaks võib sellist põhiõigust siiski piirata ka põhiseadusest enesest tulenevatel eesmärkidel, nt põhiseaduse preambulis nimetatud sisemise ja välist rahu tagamiseks (nt RKÜKo 08.06.2026, [5-25-49/36](#), p 104).
- Piiriklausli puudumisel võib põhiõiguse piiramisel õigustusena arvestada vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi (nt PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse riive kaalumisel, vt RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 43; RKPJKo 17.06.2026, [5-26-16/18](#), p 63).

Lisaks peab piirang olema **proportsionaalne**, **st sobiv** (aitama kaasa eesmärgi saavutamisele), **vajalik** (tuleb kontrollida ega ei leidu muud, põhiõigust vähem piiravat, ent sama efektiivset meetet) ning **mõõdukas** (meetme eesmärk peab kaaluma üles põhiõiguse riive intensiivsuse).

Arvesse tuleb võtta ka **muid printsiipe**, nagu õiguskindlus (PS § 10), õiguspärane ootus (PS § 10) ja tagasiulatuva mõju keeld (PS § 10, § 23 lg-d 1 ja 2).

1.4.2.2. Võrdsuspõhiõigused

PS §-s 12 on ette nähtud üldine võrdsuspõhiõigus, mis kaitseb kõiki eluvaldkondi. Põhiseaduses on võrdsust nimetatud ka mitme teise põhiõiguse juures (nt PS § 9 lg 1 ja § 32 lg 1). Riigikohtu praktika kohaselt peaks üldjuhul, kui kohtuasi puudutab võrdsust mõne muu põhiõiguse rakendamisel, arvestama võrdsuspõhiõigusega muu põhiõiguse mõõdukuse hindamise juures (vt RKÜKo 13.11.2012, [3-1-1-45-12](#), p 29; viimati RKPJKo 23.03.2026, [5-25-79/15](#), p 45). See tähendab, et erilise võrdsuspõhiõiguse kohaldamisel taandub uuema Riigikohtu praktika kohaselt PS §-s 12 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus (RKÜKo 21.11.2023, [5-23-1/19](#), p 70; RKPJKo 16.06.2026, [5-26-2/15](#), p 50).

Üldise võrdsuspõhiõiguse puhul tuleb hinnata, kas vaidlustatud õigustlooval aktil on **legitiimne eesmärk**. PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga, seega on see piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel (vt punkt 1.4.2.1).

Võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb määrata kindlaks **võrdluse lähtekohad** ja **tuvastada võrreldavad grupid**, millel on suurim ühisosa (RKÜKo 14.05.2025, [3-22-246/31](#), p 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

PS § 12 lg 1 **riivega** saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid (RKÜKo 27.06.2005, [3-4-1-2-05](#), p 40), st kui kaebajat koheldakse halvemini kui võrdlusgruppi kuuluvaid inimesi ([3-22-246/31](#), p 36 ja seal viidatud kohtupraktika; RKPJKo 17.04.2026, [5-25-67/20](#), p 47).

Kui tegemist on üksnes võrdsuspõhiõiguse riivega, siis Riigikohus ei kasuta üldjuhul kolmeastmelist proportsionaalsuse testi. Võrdsuspõhiõiguse riive põhjus peab olema **mõistlik ja asjakohane** ([3-22-246/31](#), p 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

- Mõistlik ja asjakohane on põhjus juhul, kui see on kohases tasakaalus tekitatud erineva olukorra raskusega.
- Mida suurem on erineva kohtlemise mõju isikutele, seda kaalukamad peavad olema erineva kohtlemise põhjendused.
- Mida erinevamad on võrreldavad grupid, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.
- Tunnistades seadusandja avarat otsustusruumi, on erinev kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu.

1.4.2.3. Soorituspõhiõigused

Erinevalt vabaduspõhiõigustest, mis annavad õiguse nõuda, et riik hoiduks sekkumast, annavad soorituspõhiõigused õiguse nõuda riigi sekkumist. Üldjuhul peab olema **tagatud minimaalselt vajalik tase**.

- Sotsiaalsete põhiõiguste puhul tuleb hinnata, kas põhiseadusega nõutav miinimum on tagatud (nt õigus saada riigilt abi puuduse korral, RKPJKo 05.05.2020, [5-20-1/15](#), p 19; RKPJKo 31.01.2025, [5-24-26/18](#), p 54; vrd õigus vanadusabile RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p-d 41 ja 42).
- Kaitsepõhiõiguste (PS § 13 koos asjakohase põhiõigusega, nt PS §-d 16 ja 26) puhul tuleb üldjuhul leida tasakaal kahe vastassuunalise põhiõiguse vahel (nt RKHKo 21.06.2024, [3-22-157/25](#), p 14.3; RKTkm 12.03.2024, [2-21-12706/92](#), p 14 – neis lahendites olid kaalul sekkumine inimese kehalisse puutumatusse ning rahva tervise kaitse).
- Põhiõigused korraldusele ja menetlusele (PS § 14 koos asjakohase põhiõigusega) eeldavad, et põhiseadusega nõutav (miinimum)tase on tagatud, arvestades samas, et seadusandjal on suur mänguruum otsustamiseks, kuidas põhiseaduslikult nõutud tasemeni jõuda (nt PS § 26 kohta vt RKPJKm 10.04.2018, [5-17-42/9](#), p 36).

1.4.3. Muud põhimõtted

Põhiseadust tuleb tõlgendada viisil, mis tagab selle kohaldamise vastavuse **rahvusvahelisest õigusest tulenevatele kohustustele**, sh EIÖK-ile, nii nagu seda omakorda sisustab EIK (RKÜKo 21.06.2019, [5-18-5/17](#), p 50; RKPJKo 23.03.2026, [5-25-79/15](#), p 39). Vastasel korral ei oleks tagatud isiku õiguste tõhus riigisisene kaitse (RKPJKo 25.03.2004, [3-4-1-1-04](#), p 18). EIÖK-il on Eesti seaduste ees prioriteet (PS § 123 lg 2) ning selles sisalduvate õiguste ja

vabaduste tagamine on PS § 14 järgi Eesti kohtuvõimu kohustus (RKÜKo 06.01.2004, [3-1-3-13-03](#), p 31).

Kui menetlusosaline tugineb menetluses lisaks õigustloova akti põhiseadusvastasusele ka selle vastuolule EIÕK-iga, on kohtul kolm peamist reageerimisvõimalust.

- Eesti õigustloovat akti on võimalik EIÕK-iga vastuolu väitest hoolimata tõlgendada (ja asi lahendada) (mh) EIÕK-konformselt.
- Eesti õigustloov akt on vastuolus EIÕK-iga, kuid samal ajal ka mõne põhiseaduse sättega. Sellisel juhul tuleks algtada põhiseaduslikkuse järelevalve, et Riigikohus saaks hinnata asjassepuutuva sätte kooskõla põhiseadusega, lähtudes PS-i tõlgendamisel EIK-i praktikast asjaomase EIÕK-i artikli kohta.
- Eesti õigustloov akt on vastuolus EIÕK-iga, kuid põhiseadusega seose loomiseks ei ole alust. Sellisel juhul ei saa sätet põhiseaduslikkuse järelevalve kaudu kehtetuks tunnistada. Eesti kohus peab jätma Eesti õigustloova akti kohaldamata (PS § 123 lg 2).

Nii menetlusosalise kui ka kohtu enda algatusel toimuv õigusnormi põhiseadusele vastavuse hindamine on oluline võimalikus tulevases EIK-i menetluses. EIK on aktsepteerinud, et asjassepuutuva õigustloova akti tavamenetluses põhiseadusevastaseks tunnistamine on Eestis tõhus õiguskaitsevahend (EIKo (vastuvõetamatuks tunnistamine) 02.06.2020, Fizejer vs. Eesti, [43480/17](#), p-d 70–78; vt ka EIKo 04.10.2022, Angerjäär ja Greinoman, [16358/18](#) ja [34964/18](#), p 77–78). Ka see, kui kohtulahendist nähtub, et kohus on hinnanud õigustloova akti põhiseaduspärasust, kuigi ei ole tuvastanud põhiseadusevastasust (ega vastuolu EIÕK-iga), võib olla EIK-i jaoks piisav järeldamiseks, et riigisisene kohtumenetlus on olnud tõhus (vt põhiseadusega kooskõla põhjendamise olulisuse kohta nt suitsetamiskeelu asjas EIKo (SK) 30.06.2026 (*strike out*), Vainik jt vs. Eesti, [17982/21](#), p 37; vastupidi EIKo 20.02.2014, Ovsjannikov vs. Eesti, [1346/12](#), p-d 34–35 ja 60–62).

1.4.4. Kohtu kohustus oma otsustust põhjendada

Põhjendamiskohustuse ulatus sõltub juhtumi asjaoludest ja taotluse sisust. Kohus peab lahendis selgitama kas seda, et nõue jäetakse (mingil õiguslikul alusel) sisuliselt läbi vaatamata (nt ei ole tegemist asjassepuutuva õigustloova aktiga), või seda, kuidas hinnatakse vaidlustatud õigustloova akti vastavust põhiseadusele. Asjassepuutumatu normi põhiseaduspärasust hindama ei pea. Küll aga peab põhjendama seda, kui asjassepuutuvat normi peetakse põhiseadusega kooskõlas olevaks. Kui asjassepuutuvat õigustloovat akti peetakse põhiseadusega vastuolus olevaks, peavad sellekohased põhjendused olema kirjas kohtulahendis ning otsustus peab nähtuma lahendi resolutsioonist.

Põhistamiskohustuse aluseks on järgmised õigusnormid.

PS § 15 lg 1 esimene lause, mis annab õiguse nõuda põhjendatud kohtulahendit (Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 15 [p 88](#) (Ivo Pilving)), sh kui menetlusosalise nõue või vastuväide jäetakse rahuldamata (nt RKKKm 30.05.2012, [3-1-1-48-12](#), p 16.3).¹⁰

EIÕK art 6 lg 1, mis näeb ette õiguse õiglasele kohtumenetlusele, sh põhjendustega kohtuotsusele (vt nt RKKKm 30.05.2012, [3-1-1-48-12](#), p 16.3). Põhjendatud otsus näitab pooltele, et nende asja on tõepoolest arutatud, ning aitab seeläbi kaasa otsuse paremale

¹⁰ Siiski on seni peetud PS § 15 lg-ga 1 kooskõlas olevaks seda, kui menetlusloa andmata jätmist ei põhjendata, sest sellest ei saa järeldada, et kohus ei hinnanud kaebuse kõiki, sh põhiseadusega vastuolu kohta esitatud väiteid (RKPKm 11.05.2017, [3-4-1-4-17](#), p 19).

aktsepteerimisele. EIK aktsepteerib siiski ka seda, et igale väitele ei tule vastata ühesuguse detailsusastmega (nt EIKo (SK) 21.01.1999, *García Ruiz vs. Hispaania*, [30544/96](#), p 26; EIKo 18.07.2006, *Pronina vs. Ukraina*, [63566/00](#), p-d 23–25; EIKo 07.05.2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. vs. Poola*, [4907/18](#), p 166; vt põhiseadusega kooskõla põhjendamise olulisuse kohta ka EIKo (SK) 30.06.2026 (*strike out*), *Vainik jt vs. Eesti*, [17982/21](#), p 37).

PSJKS § 8 lg 1. Kuigi see säte käib Riigikohtule esitatava „taotluse“ kohta, laieneb põhistamiskohustus kohtupraktika järgi ka kohtuotsusele või -määrusele, millega kohus tunnistab õigustloova akti või selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusega vastuolus olevaks (RKKKm 30.05.2012, [3-1-1-48-12](#), 16.3.1).

TsMS § 436 lg 1, mille järgi peab kohtuotsus olema seaduslik ja põhjendatud (vt ka TsMS § 463 lg 2 määruste kohta). TsMS § 654 lg 5 täpsustab ringkonnakohtu otsuse kohta, et kohus peab võtma põhjendatud seisukoha poolte kõigi esitatud faktiliste ja õiguslike väidete suhtes.

HKMS § 157 lg 1 kohaselt peab kohtuotsus olema seaduslik ja põhjendatud (vt ka HKMS § 178 lg 3 määruste kohta).

KrMS § 305¹ lg 1 järgi peab kohtuotsus olema seaduslik ja põhjendatud (vt ka KrMS § 145 lg 1 p 1 määruste kohta; vt VTMS § 2 KrMS-i sätete kohaldamise kohta).

PSJKS § 11 lg 3 kohaselt tagastab Riigikohus kohtuotsuse või -määruse läbivaatamatult muu hulgas siis, kui sellel puudub põhistus (RKPJKm 16.03.2006, [3-4-1-1-06](#); vrd ka RKPJKm 27.01.2026, [5-25-26/18](#), p-d 20–21). Põhjendamiskohustust on rikutud eelkõige siis, kui nõue on üldse tähelepanuta jäetud või ei ole kohus arusaadavalt selgitanud seda, miks ta peab õigustloovat akti põhiseaduspäraseks või põhiseadusvastaseks.

Kokkuvõtvalt sisulise normikontrolli ja põhjendamiskohustuse kohta:

⇒ Põhiseaduspärasuse nõude täitmiseks peab õigustloov akt olema põhiseadusega formaalses kooskõlas : seadus või muu õigustloov akt peab olema kehtestatud, järgides pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtteid.
⇒ Materiaalse põhiseaduspärasuse tingimus on täidetud, kui akt on sisulises kooskõlas põhiseadusega. - Vaidlustatud õigustlooval aktil peab olema legitiimne eesmärk (piiriklausli kontroll). - Järgida tuleb vabadus-, võrdsus- ja soorituspõhiõigustele kohalduvaid kontrolliskeeme. - Üldjuhul tuleb hinnata riive proportsionaalsust: sobivus, vajalikkus ja mõõdukus. - Võrdsuspõhiõiguse puhul peab riive (erinevate gruppide erinev kohtlemine) olema mõistlik ja asjakohane. - Soorituspõhiõiguste puhul peab üldiselt olema tagatud minimaalselt vajalik tase.
⇒ Mitte unustada ära rahvusvahelist õigust , st eelkõige EIÕK-d ja EIK-i praktikat.
⇒ Kohus peab põhjendama , miks ta peab asjassepuutuvat õigustloovat akti põhiseadusega kooskõlas või vastuolus olevaks.

1.5. Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise lahend

Kehtiva seaduse kohaselt **ei saa** esimese ega teise astme kohus **küsida Riigikohtult eelotsust** selle kohta, kas asjassepuutuva õigustloova akti norm(id) on põhiseadusega kooskõlas (RKPJKm 01.04.2004, [3-4-1-2-04](#), p-d 13–18; RKPJKm 20.11.2017, [5-17-41/2](#), p 9). Seega

peab kohus lahendama tema menetluses oleva vaidluse sisuliselt ning jätma põhiseadusega vastuolus oleva õigustloova akti kohaldamata enda **lõpliku sisulise lahendiga**, mis tuleb edastada Riigikohtule (PSJKS § 9 lg 1). See tähendab sisuliselt kohtu kohustust luua ise põhiseaduspärane norm ja lahenda kohtuasi seda kohaldades.

Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine **ei ole välistatud** ka näiteks järgmiste lahenditega.

- **Vaheotsusega** (sõltuvalt sellest, kas ja kuivõrd on täidetud menetlusseaduses sätestatud vaheotsuse tegemise eeldused (vt RKPJKm 07.10.2015, [3-4-1-22-15](#), p-d 41–43).
- Menetluslikes küsimustes **kohtumäärustega**, millega kujundatakse vastavas kohtuastmes lõplik seisukoht. Näiteks, kui vaidluse all on:
 - kohtusse pöördumist piirava normi põhiseaduspärasus (RKPJKo 22.01.2025, [5-24-28/22](#));
 - avalduse tähtaegsus (nt RKPJKm 03.03.2015, [3-4-1-56-14](#), p-d 34 ja 35);
 - riigilõivu tasumata jätmise tõttu nõude käiguta jätmise (nt RKPJKo 07.05.2013, [3-4-1-11-13](#), p 25) või apellatsioonkaebuselt ülemäära tasutud riigilõivu määrusega tagastamine (nt RKPJKo 09.02.2016, [3-4-1-32-15](#));
 - kohtualluvuse kohta tehtud määrus (RKPJKo 10.05.2016, [3-4-1-31-15](#));
 - menetlusabi andmise lubatavus (RKPJKo 02.11.2023, [5-23-34/9](#), p 35).

Üldjuhul **ei saa** põhiseaduslikkuse järelevalvet algatada **esialgase õiguskaitse määrusega**, v.a kui kohus seda kohaldades leiab, et esialgse õiguskaitse menetluses kohaldatav norm on põhiseadusevastane (RKPJKm 12.11.2015, [3-4-1-28-15](#), p 29; RKPJKm 10.11.2023, [5-23-29/15](#), p-d 48 ja 49).

Põhiseadusega **vastuolu tuvastamine ja õigustloova akti kohaldamata jätmise** peavad alati nähtuma kohtulahendi **resolutsioonist**. Riigikohus tagastab kohtuotsuse või -määruse läbivaatamatult mh siis, kui kohus ei ole oma lahendi resolutsioonis tunnistanud õigustloovat akti või selle sätet või õigustloova akti andmata jätmist põhiseadusega vastuolus olevaks (PSJKS § 9 lg 2, § 11 lg 3, RKPJKm 16.03.2006, [3-4-1-1-06](#); vrd RKPJKm 27.01.2026, [5-25-26/18](#), p-d 20–21).¹¹

Mis puudutab nõuet **lisada** Riigikohtule edastatavale lahendile resolutsioonis põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud õigustloova akti või välislepingu **tekst** või selle asjakohased väljavõtted (PSJKS § 9 lg 2), kasutavad kohtud ka võimalust viidata elektroonilises Riigi Teatajas korra kohaselt avaldatud ja kättesaadavale seaduse redaktsioonile. Riigikohus ei ole sellest probleemi teinud (vrd TrtRnKo 24.04.2025, [3-23-615/13](#), p 57 ning RKPJKo 16.10.2025, [5-25-4/14](#), kus ei ole teksti lisamata jätmist ette heidetud).

Kokkuvõtvalt põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise lahendi kohta.

⇒ Riigikohtule tuleb edastada konkreetsetes kohtuastmes **asja lõplikult lahendav põhjendustega kohtulahend**.

¹¹ Resolutsiooni korrektsus on oluline ka kaebetähtaja selguse mõttes, kuna üheski menetlusliigis ei hakka kaebetähtaeg kulgema enne kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsuse kuulutamist (vt TsMS § 632 lg 2, § 661 lg 3, § 670 lg 2, § 698 lg 3; HKMS § 181 lg 2, § 204 lg 3, § 212 lg 3, § 235 lg 4; KrMS § 319 lg 6, § 345 lg 4, § 387 lg 3; VTMS § 137 lg 4, § 156 lg 4').

⇒ Põhiseadusega **vastuolu tuvastamine ja õigustloova akti kohaldamata jätmine** peab alati nähtuma kohtulahendi **resolutsioonist**.

2. KOHTU ALGATUSEL TOIMUV PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE

Sõltumata sellest, kas mõni menetlusosaline tugineb oma kohtuasjas PS § 15 lg 1 teises lauses antud võimalusele taotleda asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusevastaseks tunnistamist, **peab iga kohus ise** jätma kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus põhiseadusega (PS § 15 lg 2 ja § 152).

Kohtul tuleb omal algatusel kontrollida kohaldatavate õigusnormide põhiseaduspärasust ka siis, kui ta otsustab hagi, (edasi)kaebuse jms **menetluse võtmise üle** (RKPKm 14.04.2025, [5-25-2/2](#), p 9 ja viidatud kohtupraktika; RKPKm 25.08.2025, [5-26-29/2](#), p 9).

Kui kohtul tekib kahtlus kohaldamisele kuuluva õigustloova akti (sätte) põhiseaduspärasuses menetluse ajal, peab ta silmas pidama, et menetlusosalisi ei tohi normi kohaldamata jätmisega üllatada. Kohus peab kahtluse korral andma menetlusosalistele võimaluse **avaldada arvamust** (nt TsMS § 348 lg 1, § 351, § 392 lg 1 p 3, § 400 lg 5, § 401 lg 1, § 436 lg 4; HKMS § 2 lg 6, § 157 lg 2; KrMS § 305¹ lg 2).

Lisaks võib kohtul olla **menetluse peatamise või asja arutamise edasilükkamise võimalus**.

Tsiviilkohtumenetluses ja halduskohtumenetluses on kohtul võimalik peatada pooleli oleva asja menetlus Riigikohtu menetluses oleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise ajaks kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni, kui see võib mõjutada tsiviil- või haldusasjas kohaldamisele kuuluva õigustloova akti kehtivust (TsMS § 356 lg 2 – selle sätte kohaldamine eeldab, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on Riigikohtus juba alanud, vt RKPKm 25.06.2013, [3-4-1-16-13](#), p 25; HKMS § 95 lg 3 ja RKHKm 23.01.2018, [3-17-1999/79](#), p 9).

Väärteomenetluses on võimalik lükata asja arutamine edasi menetlusosalise taotlusel või omal algatusel Riigikohtu menetluses oleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamise ajaks kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni, kui see võib mõjutada väärteoasjas kohaldamisele kuuluva õigustloova akti kehtivust (VTMS § 125 lg 2).

KrMS analoogseid võimalusi ette ei näe.

⇒ Kohus peab alati jätma kohaldamata asjassepuutuva, kuid põhiseadusega vastuolus oleva õigustloova akti.
⇒ Menetlusosalisele ei või tulla üllatusena , et kohus tugineb asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusvastasusele.
⇒ Kohtu enda initsiatiivil toimuvale põhiseaduslikkuse järelevalvele kohalduvad eespool p-des 1.2–1.5 toodud põhimõtted ning kontrolliskeemid.
⇒ Tsiviilkohtu- ja halduskohtumenetluses, samuti väärteomenetluses on kohtul ka menetluse peatamise või asja arutamise edasilükkamise võimalus , et oodata ära Riigikohtu menetluses oleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lõpptulemus. Kriminaalmenetluses sellist võimalust ei ole.

3. KOKKUVÕTVALT PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE ALGATAMISE KOHTA MENETLUSOSALISE NÕUDEL VÕI KOHTU INITSIATIIVIL

