



Eesti Vabariigi 28. juuni 1992. aasta põhiseadus – 30

Nr 4

28.02.2022

Käesoleval suvel saab Eesti Vabariigi põhiseadus¹ kolmekümneaastaseks, samuti möödub kevadel juba kaheksateist aastat Eesti liitumisest Euroopa Liiduga. Vabariigi aastapäeva vaimsurest kantuna on õige hetk heita pilk kehtivale Eesti põhiseadusele ja selle tekkeloole.

Põhiseaduse Assamblee

20. augustil 1991 võttis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest, milles sätestati, et põhiseaduse väljatöötamiseks moodustatakse Eesti Kongressi ja Ülemnõukogu esindajatest Põhiseaduse Assamblee. 3. septembril võttis Ülemnõukogu vastu otsused Põhiseaduse Assamblee valimistest ning tööülesannetest ja töökorraldusest.² Põhiseaduse Assambleesse kuulus 30 Ülemnõukogu ja 30 Eesti Kongressi lähetatud saadikut. Põhiseaduse Assamblee alustas tööd 13. septembril 1991 ning töötas seitse kuud, pidades selle aja jooksul 30 istungit.³ 11. oktoobri istungil otsustati hääletuse tulemusena võtta põhiseaduse aluseks Jüri Adamsi tööühma eelnõu.⁴ Esitatud eelnõu oli põhjalikult ümber töötatud 1920. aasta põhiseadus, milles püüti vältida viimase liigsest parlamentarismist tulenevaid nõrkusi. Samuti oli esitatud põhiseaduse tekst osaliselt inspireeritud 1937. aasta põhiseadusest, mis sätestas õiguskantsleri institutsiooni.⁵ Assamblee esitatud eelnõu kiideti Ülemnõukogus 20.04.1992. aasta otsusega heaks ja pandi rahvahääletusele. 28. juunil 1992 toimunud rahvahääletusel võetigi Eesti Vabariigi põhiseadus vastu. Rahvahääletusest võttis osa 2/3 Eesti kodanikest, kellest 92% hääletas põhiseaduse vastuvõtmise poolt. Põhiseadus jõustus 3. juulil.⁶

Eesti Vabariigi põhiseadusest

Iseseisvuse taastamise järgne põhiseadus peegeldab ka varasemate Eesti põhiseaduste kogemust.⁷ Riigiehituslikult saavutati võimuharude suhteliselt õnnestunud tasakaal ja vastastikuse kontrolli korraldus.⁸ Põhiseadust iseloomustab tasakaalustatud parlamentaarne riigikorraldus. Sarnaselt Eesti päris esimesele põhiseadusele on ka 1992. a põhiseadusele vägagi iseloomulik laiaulatusliku

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT 1992, 26, 349.

² Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee koguteos, Juura 1997, lk 7.

³ Põhiseaduse Assamblee juhatajaks valiti Tõnu Anton. Vt R. Maruste. Eesti omariikluse põhidokumendid. Arvutivõrgus: https://www.akadeemia.ee/wp-content/uploads/2021/03/raitmaruste_pohiseaduse_tuvitekstid_2020.pdf, lk 285.

⁴ Põhiseaduse Assamblee esitati muuhulgas ka 1937. aasta põhiseadus; Jüri Raidla tööühma eelnõu; Ando Lepsi eelnõu; Kalle Kulboki eelnõu (võttis 11.10.1991 tagasi). Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee koguteos, Juura 1997.

⁵ Põhiseaduse tulek. Kogumik, Tallinn 2002, lk 94.

⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud e-väljaanne. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3466>.

⁷ Ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse Assamblee läkituses eesti rahvale kinnitavad assamblee liikmed, et põhiseaduse eelnõu tugineb Eesti Vabariigi varasematele põhiseadustele ja on nende loomulik järglane, mis lähtub inimõiguste tunnustamise ja parlamentaarse demokraatia põhimõtetest ning rahva kestvuse elulisest huvist. Vt Põhiseaduse tulek. Kogumik, Tallinn 2002, lk 72.

⁸ R. Maruste. Eesti omariikluse põhidokumendid. Arvutivõrgus: https://www.akadeemia.ee/wp-content/uploads/2021/03/raitmaruste_pohiseaduse_tuvitekstid_2020.pdf, lk 285.

põhiõiguste kataloogi olemasolu. Ka riigiõigusteadlase ja õigusfilosoofi Robert Alexy hinnangul on Eesti põhiseaduse keskmes põhiõigused. Eesti põhiseadus rõhutab põhiõigusi juba oma välise struktuuriga. Üldiste sätete järel, mis rõhutavad ennekõike Eesti iseseisvuse, sõltumatuse, jagamatuse põhimõtteid, eesti keele kui riigikeele tähtsust ning võimudelahusust ning riigivõimu seotust põhiseadusega, järgneb enne riigikorraldust reguleerivaid sätteid põhiõigustele pühendatud peatükk, mis 48 paragrahvis määrab kindlaks põhiõigused. Selle peatüki asukoht ja maht hõlmab 168 paragrahvist koosnevast põhiseadusest üle ühe neljandiku, ja annab tunnustust osatahtsusest, mille Eesti põhiseadus põhiõigustele annab.⁹

Lisaks eelnevale iseloomustavad 1992. aasta põhiseadust sellised põhimõtted nagu demokraatia, õigusriikluse põhimõte ja õigussüsteemi hõlmatus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega. Üldtunnustatud põhiõigused ja vabadused olid printsiibis sätestatud ka varasemates põhiseadustes. Ent need jäid enamjaolt poliitiliseks deklaratsiooniks kui siduvateks, kohtulikult kaitstavateks õigusteks. Seda seetõttu, et puudus asjakohane, demokraatlikes riikides tuntud kaasaegne põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve viidi Eesti õiguskorda sisse alles 1992. aasta põhiseadusega, et tagada põhiseadusliku riigikorralduse, õigusriikluse ja riigivõimu teostamise põhiseaduspärasus ning igaühe põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitse.¹⁰ Lisaks võib nentida, et 1992. aasta põhiseaduse kvaliteedist annab tunnustust ka asjaolu, et üksikute täienduste ja parandustega on käesolev põhiseadus ajakohane ka tänasel päeval.

Põhiseaduse muudatused

Maailmas leidub riike, kus põhiseadust muudetakse sageli, niisamuti on riike, kus põhiseadust ei muudeta üldse või kui, siis väga harva. Eesti asetub nende kahe äärmuse vahel.¹¹ Eesti põhiseadus ei ole ülemäära detailne ja seal, kus detailid on liiast, ei takista need elu, vaid mõjuvad pigem ajaloolis-kultuurilise taustana.¹² Kehtivat põhiseadust on muudetud viiel korral. Esimese muudatusega 2003. aastal pikendati kohalike omavalitsuste volikogude valimisperioodi kolmelt aastalt neljale aastale. Teine muudatus tehti 2003. aastal rahvahääletusega Euroopa Liiduga ühinemise kohta.¹³ Eesti rahvas võttis 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel põhiseaduse § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (edaspidi ka PSTS).¹⁴ Remargi korras on asjakohane mainida, et õigusteoreetiliselt on põhiseaduse täiendamine eraldiseisva seadusega, tegemata põhiseaduse enda tekstis muudatusi, samuti põhiseaduse muutmine.¹⁵ Seega tuleb põhiseaduse teksti lugeda alati koos PSTS-ga ja põhiseaduse tekstist kohaldatakse üksnes seda osa, mis ei ole täiendustega vastuolus. Kolmandat korda otsustati põhiseadust muuta 2007. aastal eesmärgiga rõhutada Eesti kultuuri ja rahvusliku identiteedi kandajana eesti keele tähtsust. Selle muudatusega täiendati põhiseaduse preambulit eesti keele läbi aegade säilitamise kohustusega. Neljanda muudatusega 2011. aastal täpsustati riigikaitsekorraldust. Muudatuse eesmärgiks oli suuremas ulatuses allutada

⁹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, 1997, Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_robert_alexyn_pohioigused_eesti_pohiseaduses.pdf, lk 2.

¹⁰ R. Maruste (viide 8), lk 288.

¹¹ Ü. Madise. Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. Juridica, 2019, nr 1, lk 3.

¹² *Ibid.*

¹³ See on seni ka ainus kord, kui põhiseaduse muutmine otsustati rahvahääletusel. PSTS-i vastuvõtmine ja jõustumine 6. jaanuaril 2004 võimaldas Riigikogul ratifitseerida Eesti Euroopa Liiduga ühinemise lepingu, mis kirjutati alla 2003. aasta aprillis. Eesti ühines Euroopa Liiduga 1. mail 2004. 14.09.2003. aasta rahvahääletusel osales 64% hääleõiguslikest kodanikest. PSTS vastuvõtmise poolt hääletas neist 66,8% ja vastu 33,2%.

¹⁴ PSTS puhul kasutatakse aeg-ajalt ka terminit „Põhiseaduse kolmas akt“, teise aktina käsitatakse Põhiseaduse rakendamise seadust.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud e-väljaanne. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3673#c8>, p 14.

kaitseväge juhtimine täitevvõimule. Seni viimane muudatus pärineb aastast 2015, millega langetati valimisiga kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel 18 eluaastalt 16 eluaastale.¹⁶

Põhiseaduse aluspõhimõtetest

Eelpool nimetatud muudatustest kõige olulisem on kahtlemata põhiseaduse täiendamine PSTS-ga. PSTS koosneb kõigest neljast paragrahvist, millest kaks esimest on sisulised sätted.¹⁷ PSTS § 1 sätestab, et Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. PSTS § 1 viimase lauseosa näol on tegemist põhiseaduse nn kaitseklausliga, mis lisati põhiseadusesse eesmärgiga kaitsta põhilist osa siseriiklikust õiguskorrast juhtudel, kui Euroopa Liit peaks arenema Eestile ebasoovitavas suunas. PSTS § 1 võimaldab Eestil osaleda Euroopa Liidu integratsioonis ja jätab Eestile alles osa suveräänsusest. PSTS § 2 järgi kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Seda PSTS paragrahvi on tihti tõlgendatud kui sätet, mis kehtestab Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse kogu riigisisese õiguskorra, sh selle tipu – põhiseaduse – suhtes.¹⁸

Eesti Vabariigi põhiseaduses ja PSTS-s puudub põhiseaduse aluspõhimõtete legaalse definitsioon. Samuti ei ole aluspõhimõtteid PSTS §-s 1 loetletud. Kuna aluspõhimõtted ei ole *expressis verbis* nimetatud, on tegemist avatud kataloogiga.¹⁹ PSTS-s jäid aluspõhimõtted määratlemata ennekõike seisukohtade suure lahknevuse tõttu. Küll aga leidub õiguskirjanduses arvukalt põhiseaduse aluspõhimõtete ehk Eesti põhiseaduse identiteedi katalooge. Näiteks Euroopa Põhiseaduse lepingu (edaspidi EPSL) riigiõigusliku analüüsi töörühma käsitle järgi moodustavad Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted, printsiibid, mis on seotud Eesti riigi ja põhiseaduse olemusega.²⁰ EPSL töörühma kohaselt on põhiseaduse aluspõhimõtted tuletatavad esmajoonel põhiseaduse preambulist, I ja II peatükist. EPSL töörühma põhiseaduse aluspõhimõtete avatud kataloogi moodustavad järgmised põhimõtted: Eesti riigi rajamine vabadusele, õiglusele, õigusele, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, sotsiaaliiklus, demokraatia, õigusriiklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ja kaitsmine, riigivõimu proportsionaalsus.²¹ Ka minu arvates eelkõige Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade annavad põhipanuse Eesti riigi olemise mõttesse. Kuna üks teine põhiseaduslik kord maailmas, välja arvatud Eesti põhiseadus, ei pea oluliseks eesti keele ja rahvuse ja kultuuri püsima jäämist läbi aegade, on nende põhimõtete näol tegemist Eesti põhiseaduse eripäraga. Seega on Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted tugevalt seotud Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamisega.

Eesti põhiseaduse kommenteeritud väljaande autorid toonitavad, et igasugune väärtus ei sobi sisustama aluspõhimõtteid – asjakohased on põhiseaduse pikaajalised püsiväärtused.²² Kuna põhiseaduse aluspõhimõtted on väärtuskategooria, siis väärtusjurisprudentsi vahendite abil saab ja tulebki neid väärtusmastaape konkretiseerida.²³ Kuigi põhiseaduse aluspõhimõte kuulub määratlemata õigustumistete hulka, on just aluspõhimõtetele määrav osa tänasel päeval Eesti konstitutsiooniõiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahekorra hindamisel tervikuna.²⁴ “Põhiseaduse aluspõhimõtted” on selline kategooria, mille päris kodu on põhiseaduse preambulis. Kuna preambulis

¹⁶ R. Maruste (viide 8), lk 246.

¹⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 30.

¹⁸ *Ibid*, lk 784.

¹⁹ <https://pohiseadus.ee/sisu/3666>, p 20.

²⁰ *Ibid*, p 24.

²¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 919-920.

²² Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud e-väljaanne. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3467>, p 21.

²³ R. Narits. Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalikkusest. – Riigikogu Toimetised 20/2009. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14022>.

²⁴ R. Narits. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – *Juridica* 1/2011, lk 7.

ei ole mitte põhiseaduse kaunistus, vaid reguleerib kogu põhiseadust, siis muutub aluspõhimõtete kategooria seda olulisemaks.²⁵

Õiguskirjanduses ollakse seisukohal, et Eesti põhiseaduses koha leidnud põhiseaduse aluspõhimõtete kataloog on käsitletav kui Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse piirang. Kuigi Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega soovis Eesti rahvas kindlustada põhiseaduse kõige tähtsama osa, ei näe kehtiv õigus täpsemalt ette, kes ja kuidas põhiseaduse identiteedi ehk aluspõhimõtteid kaitseb. Samas on loogiline, et põhiseaduse ja aluspõhimõtete tõlgendamine ja kaitsmine on Riigikohtu ülesanne. Seni ei ole aga Riigikohus oma lahendites aluspõhimõtteid ja nende rolli analüüsinud ning on Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust tingimusteta aktsepteerinud.

Triinu Põdramägi
nõunik
triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, 1997. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_robert_alexey_pohioigused_eesti_pohiseaduses.pdf.

Eesti Vabariigi põhiseadus – RT 1992, 26, 349.

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus – RT I 2003, 64, 429.

Madise, Ü. Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. – Juridica, 2019, nr 1.

Maruste, M. Eesti omariikluse põhidokumendid. Arvutivõrgus: https://www.akadeemia.ee/wp-content/uploads/2021/03/raitmaruste_pohiseaduse_tuvitekstid_2020.pdf.

Narits, R. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – Juridica 1/2011.

Narits, R. Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalikkusest. – Riigikogu Toimetised 20/2009. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Eesti-Vabariigi-p%C3%B5hiseaduse-alusp%C3%B5him%C3%B5tted-olemusest-ja-leidmise-v%C3%B5imalustest-Raul-Narits.pdf>

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, Juura 2012.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud e-väljaanne. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee>.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee koguteos, Juura 1997.

Põhiseaduse tulek. Kogumik, Tallinn, 2002.

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

²⁵ *Ibid.*