

Eesti põhiseadused ja nende järelevalve

Heinrich Schneider (RiTo 5), Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Pole teada ühtki teist riiki peale Eesti, kus põhiseadust väljatöötavale asutusele oleks abimaterjalina esitatud kuus üldsuse koostatud põhiseaduse eelnõu, mis kõik sisaldavad ka lahendusi põhiseaduslikkuse järelevalve korraldamise kohta.

Geograafilise asendi tõttu lääne–ida tõmbetuulde jäänud Eestil tuli Esimese maailmasõja lõpus lahendada kolm peaülesannet. Kõigepealt oli vaja kujundada ja arendada omariiklust enesemääramisõiguse alusel, teiseks, välja töötada ja ellu viia põhiseadus ning kolmandaks, tagada demokraatlikule ühiskonnale vajaliku põhiseaduslikkuse järelevalemehhanismi toimimine.

Eesti omariikluse rajamise kõrgeima võimu kontinuiteet algab Maanõukogu 1917. aasta 28. novembri otsusest, Eesti iseseisva demokraatliku vabariigi ametliku väljakuulutamiseni jõuti järgmise aasta 24. veebruaril. Seda on hakatud pidama ka Eesti Vabariigi sünnidaatumiks.

Maanõukogu võttis Asutava Kogu valimise seaduse vastu 24. novembril 1918 (RT 1918, 2 ja 3). Neli päeva hiljem, 28. novembril algas Vabadussõda. Pärast edukat üldist vastupealetungi, mille käigus sõjategevus kandus väljapoole Eesti piire, valiti 1919. aasta aprilli algul 120 Asutava Kogu liiget. Valimised toimusid üldise ja ühetaolise valimisõiguse alusel salajasel hääletamisel, rakendati proportsionaalset valimissüsteemi. Et Maanõukogu valiti kaudselt, on Asutav Kogu esimene Eesti rahva vahetult valitud rahvaesindus. 23. aprillil kokkukutsutud Asutava Kogu põhiülesanne oli Maanõukogu 1917. aasta 28. novembri otsuse kohaselt Eesti Vabariigi staatuse ja valitsemiskorra lõplik kindlaksmääramine põhiseaduses. Selle ülesande lahendamiseni jõuti 15. juunil 1920, kui Asutav Kogu võttis vastu Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse, mis jõustus 21. detsembril 1920. Tolle aja ja ka hilisemad uurijad on iseloomustanud seda põhiseadust kui erakordselt demokraatlikku, isegi ultrademokraatlikku tolaeagsetes tingimustes. Põhiseaduse koostajad olid ise oma töö tulemuse suhtes hoopis kriitilisemad (Mägi 1951, 30 jj).

Esimene põhiseadus

Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis arutati põhjalikult põhiseaduslikkuse järelevalvega seonduvat. Mõttevahetust kajastavate protokollide, komisjoni liikmete hilisemate meenutuste ja kirjandusviidete põhjal võib väita, et mõttevahetuses osalejad olid hästi informeeritud, mis oli põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve alal ära tehtud Euroopas. Seda polnud küll palju, kuid Saksamaa 1919. aasta nn Weimari ja Tšehhoslovakkia 1920. aasta põhiseaduses on konstitutsioonikohtu moodustamine sees. Neid ja teisi moodsaid põhiseadusi oli komisjonil võimalik kasutada (Mägi 1951, 29). Esimesena Euroopas alustas 1920. aastal tööd Austria konstitutsioonikohtus. Tšehhoslovakkia jõuti selleni 1921. aastal. Ilmselt teati ka seda, et esimeste konstitutsioonikohtute tegevus oli piiratud. Weimari põhiseaduse alusel loodud *Staatsgerichtshof*i pädevuses oli vaid *Reich*'i ja liikmesmaade vaheliste vastuolude ning valimisajade lahendamine. Kohtul ei olnud õigust teha

põhiseaduslikkuse järelevalvet, sest seaduses väljendatud rahva tahte kontrollimist kohtunike poolt peeti ebademokraatlikuks.

Äsjaloodud konstitutsioonikohtute tegevuse ähmasuse ja pädevuse piiratuse tõttu võttis Asutava Kogu põhiseaduskomisjon vaatluse alla põhiseaduslikkuse järelevalve radikaalsema variandi. Selle kohaselt poleks seaduste avaldamine kuulunud mitte Riigikogu juhatusele ega täidesaatvale võimule, vaid seadusandja valitud riigikohtunist koosnevale Riigikohtule, kes pidi ka otsustama, kas iga vastuvõetud ja avaldamiseks saadetud seadus vastab või ei vasta põhiseadusele. Kui Riigikohus oleks tunnistanud seaduse põhiseaduse vastaseks, oluks tal õigus ja kohustus saata see Riigikogule tagasi. Kui viimane poleks aktsepteerinud Riigikohtu otsust, tulnuks seadus panna rahvahääletusele.

Sellisel kujul läbis põhiseaduse eelnõu lahendus Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni kaks lugemist. Kolmandal lugemisel otsustati sellest aga loobuda. Komisjonis tekkis kahtlus, kas selline põhiseaduse ja põhiseaduslikkuse kaitsmise moodus annab soovitud tulemusi või tekitab hoopis raskusi seadusandja tegevuses. Kardeti põhiliselt kaht asjaolu: ühelt poolt Riigikohtu liigset sekkumist Riigikogu töösse ja teisalt seadusandlusprotsessi aeglustumist ning lahenduste venimist rahvahääletusele panemise korral. Põhiseaduskomisjoni aruandja Ado Anderkopp tuletas Asutava Kogu liikmeile meelde juhtumit Venemaal, kus valitud Riigivolikogu ja Senati terava vastuolu tõttu tuli Senatil lõpuks siiski avaldada tsaari uus, omavoliliselt ja põhiseaduse vastaselt kehtestatud Riigivolikogu valimisseadus. A. Anderkopp väitis, et ka Eestis võib sellesarnane asi juhtuda, kus Riigikohus satub konflikti Riigikoguga. Ja kui Riigikogu järele ei anna, hakatakse meilgi nagu Vene Senatis uusi Riigikohtu liikmeid nimetama ja olemasolevaid ümber paigutama, mis viib selleni, et põhiseaduse vastane seadus kuulutatakse ikkagi välja (Asutava Kogu protokollid, veerud 557 ja 558). Seetõttu jäädi seisukohale, et Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigikogu juhatuse. See fikseeriti ka põhiseaduses (§53; RT 1920, 113/114, 243).

Mainitu ei tähendanud seaduslikkuse kohtuliku järelevalve välistamist, sest Eesti administratiiv- ehk halduskohtute süsteemi lõi Ajutine Valitsus administratiivkohtukorra seadusega (RT 1919, 10, 23) juba 12. veebruaril 1919, s.o enne Asutava Kogu kokkukutsumist ja esimest põhiseadust.

Administratiivkohtukorra seadus nägi ette, et haldusasjades kuulub kohtulik võim rahukohtuile, *resp* jaoskonnakohtuile, rahukogudele, *resp* ringkonnakohtuile ja Riigikohtule. Protestida ja kaevata võis kohalike omavalitsuste volikogude ning valitsuse, ministriumide, nende osakondade ja muude seaduses ettenähtud asutuste, ka nende juhtide (esimeeste) ning ametiisikute, miilitsaülemate, valitsuse komissaride jt ametnike tegevuse, otsuste, korralduste ja määruste peale ning tegevusetuse korral, kui ilmnes kehtivate seaduste ja määruste rikkumisi, ülesannete täitmatajätmisi või põhjendamata viivitust. Õigus pöörduda halduskohtusse oli kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikuil, kui nende õiguslikke ja varalisi huve oli halduskorras seadusvastaselt riivatud. Halduskohtute olemasolu ja tegutsemine oli ilmselt ka üks põhjus, miks loobuti Riigikohtu kontrollist seaduste põhiseadusele vastavuse üle. Pealegi täitis Riigikohtu administratiivosakond juba niikuinii mitmeid järelevalveülesandeid,

mis kuulusid Euroopas esimestena 1920. ja 1921. aastal moodustatud Austria ja Tšehhoslovakkia konstitutsioonikohtu pädevusse.

Samas vajab märkimist, et mitte üksnes halduskohus ei teostanud seaduslikkuse ja põhiseaduslikkuse kontrolli, vaid Eesti esimene põhiseadus kohustas kõiki üldkohtuid seda tegema. Paragrahv 3 nägi ette, et Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduse põhjal. Paragrahv 86 aga lisas, et põhiseadus on vankumatuks juhiseks Riigikogu ning kohtu ja valitsusasutuste tegevuses. Nende sätete kohaselt peab iga kohus vaidluse puhul otsustama ühtlasi kohaldamisele kuuluva seaduse põhiseaduspärasuse üle. Seadusega määratud pädevuse piires võib seega iga kohus korraldada kohtulikku kontrolli kõigi riigivõimu teostavate organite aktide põhiseaduspärasuse üle, sh riigivanema ja Riigikogu aktid (Palvadre 1937, 340).

See tähendab, et Eesti esimene, 1920. aasta põhiseadus seadis kõik vabariigi kohtud, sh Riigikohtu, põhiseaduslikkuse järelevalve rolli.

Teine põhiseadus

Elu kinnitas aga üha enam, et oma aja demokraatliku ideaali terviklikkuse kehtestamiseks peetud põhiseadus polnud terviklik ega täiuslik. Ta varjas endas olulisi vastuolusid, võimude tasakaalustamatust, valitsuse ebastabiilsust, mille võimendumine sõjajärgsete raskuste ja süveneva ülemaailmse majanduskriisi tõttu viis ka põhiseadusliku korra kriisini (Mägi 1951, 57 jj).

Algse kompava põhiseaduse muutmise katse tegi Konstantin Päts juba 1924. aasta 1. detsembri riigipöördekatse järel, esitades Riigikogu rühmadele kava sisse seada parlamendi poolt valitav presidendinstitutsioon. Ettepanek ei leidnud toetust, pealegi polnud see esitatud ettenähtud korras. Kaks järgmist põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ei jõudnud erisugustel põhjustel üldse rahvahääletusele. 1932. ja 1933. aastal toimus kokku kolm rahvahääletust põhiseaduse muutmise küsimustes (Talvik 1991, 35 jj). Võit rahvahääletuse kolmandal katsel oli paljuski Pyrrhose võit, sest tulemuseks polnud mitte võimude tasakaalustamine, vaid võimukeskme ümberasetumine Riigikogult täidesaatvale võimule, eeskätt riigivanemale. Temast sai rahva poolt valitav suurte volitustega riigipea.

Ei ole teada, kas kõigis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõudes käsitleti ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimusi, sest osa eelnõudest jäi Riigi Teatajas avaldamata ega pääsenud seetõttu rahvahääletusele. 1933. aasta oktoobris rahvahääletusel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega ei kaasnenud olulisi nihkeid kohtusüsteemis, ent üldine autoritaarsuse süvenemine riigielus andis tunda ka kohtute tegevuses. Kõigi kohtunike, sh riigikohtunike nimetamine ja ametist vabastamine koondus Riigikogult riigivanema kätte, kes saavutas ka Riigikohtu üleviimise Tartust Tallinna – võimukeskusele lähemale. Ühtlasi vähenes kohtute, eriti aga halduskohtute järelevalve roll ning kasvas jõudsalt riikliku haldusjärelevalve osatähtsus, vaatamata sellele, et kohtuliku järelevalve teostamist võimaldavad 1920. aasta põhiseaduse §-d 3 ja 86 jäid muutmata. Nähtavasti oli kohtuliku järelevalve säilitamine formaaljuriidiliselt vajalik selleks, et olla

väliseks katteks kaitseisukorra tingimustes ja dekreetidega valitsemisega kaasnenud põhiseaduslike õiguste rikkumistele.

Pärast põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmist hakati erialakirjanduses kõnelema Eesti teisest põhiseadusest, kuigi vormiliselt oli tegemist Asutava Kogu poolt 1920. aastal vastuvõetud ja jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega. Endise põhiseaduse 89 paragrahvist jäi küll 2/3 kehtima, kuid sisulisest küljest vaadatuna võib seda käsitada omaette põhiseadusena, mis tähistas riigi põhikorra olulise muutmise tõttu Eesti autoritaarsele teele asumist. Selle põhiseadusega algas poliitiliselt segaseim ajajärk Eesti omariikluse ajaloos, mis sai tabava nimetuse – vaikiv ajastu (Tomingas 1992, 290–788).

Kolmas põhiseadus

Kolm aastat autoritaarset režiimi sundis rahvast ja poliitikuid kriitiliselt hindama kriisiaegseid nähtusi ja riigiõiguslikke seisukohti. Valitsusringkondades küpses mõte kokku kutsuda uus, Asutava Kogu taoline asutus Rahvuskogu näol, kuid kahekojalisena, kes tegeleks ainuüksi riigi põhikorraküsimustega. Et mõttele tuge saada, töötati Rahvuskogu kokkukutsumiseks välja rahva otsuse kava ning pandi see 1936. aasta veebruaris rahvahääletusele. Rahvas toetas ilmutatud initsiatiivi – otsuse poolt oli 75,4% hääletanuist ehk 62,3% kõigist hääleõiguslikest kodanikest. Sama aasta detsembris valiti ka 80 Rahvuskogu esimese koja liiget. Teisel koyal oli 40 liiget. Teine koda koosnes kohtute, omavalitsuste, majandus- ja kutseomavalitsuste, vähemusrahvuste kulturomavalitsuste, ülikoolide, Kaitseväe ja kirikute esindajaist ning riigivanema määratud liikmeist.

Rahvuskogu alustas tööd 18. veebruaril 1937. Mõlemas kijas algas töö ühel ajal. Lähiminevik oma vaikiva olukorraga tuletas end Rahvuskogu liikmeile ikka ja jälle meelde ning suunas nende mõtted seaduslikkuse ja selle tagamise küsimustele. Rahvuskogu teine koda tõi põhiseaduse eelnõusse uue, konstitutsioonikohtu moodustamise paragrahvi, millega õigusnormide põhiseadusele vastavuse kontroll pandi Riigikohtule (Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937, 167). Kui Asutavas Kogus arutati põhiseaduslikkuse järelevalve küsimust, olid loomisjärgus vaid Austria, Tšehhoslovakkia ja Saksamaa konstitutsioonikohus. Paarkümmend aastat hiljem tunti neid hoopis laiemalt ning Rahvuskogu teine koda pidas vajalikuks rakendada konstitutsioonikohtu ka Eestis ning fikseerida see põhiseaduses. Esimene koda ei tunnetanud omaette konstitutsioonikohtu loomise vajadust.

Mõlema koja põhiseaduskomisjonis jäädigi arutamise käigus eri seisukohtadele (Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937, 205). Konstitutsioonikohtu asutamise kaitseks toonitasid Anton Palvadre, Karl Theodor Saarmann ja Ants Piip, et Eestis on seni lahtine küsimus, kes otsustab riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle. Säärase asutuse puudumisel võivad tekkida konfliktid mitmesuguste riigiasutuste ja kõrgemate riigiorganite vahel. Selle asutuse ülesannet täidaks konstitutsioonikohus. Et nende küsimuste üle otsustamine on kohtu raskeimaid ülesandeid, oleks õigustatud konstitutsioonikohtu asutamine sellekohase eriliste ülesannetega kohtuna. Niisuguse kohtuna võiks esineda ka Riigikohus eriosakonnana või erikoosolekuna, kuid see peaks olema põhiseaduses väljendatud *expressis verbis*.

Teiselt poolt avaldasid Kaarel Eenpalu, Oskar Kask, Jaan Soots ja Johan Sepp arvamust, et konstitutsioonikohtud eksisteerivad ainult arhailistes riikides, kust meil pole mõtet eeskuju võtta ega seega hakata ka üht kohtuasutust seadusandvast asutusest kõrgemale asetama. Ka on Eestis juba Asutava Kogu ajal võetud konstitutsioonikohtu suhtes eitav seisukoht. Avaldati kartust, et konstitutsioonikohtu mõiste on liiga lai, mis riiklikus elus võib endaga kaasa tuua raskeid tagajärgi. Samuti juhiti tähelepanu sellele, et põhiseaduspärasuse vaidluste prejuditsiaalse tähenduse tõttu võib esile kerkida ka kohtuasjade tahtlik venitamine.

Eri seisukohad jäid püsima nii kodade komisjonides, põhiseaduse eelnõu aruandjate erikomisjonis kui ka põhiseaduse üldkomisjonides. Ühise seisukoha saavutamiseks konstitutsioonikohtu moodustamise küsimuses tuli mõlemal kosal teha mööndusi ja esitada vastavate normide uus redaktsioon, millega ühineti ka põhiseaduseelnõu kooskõlastamiskomisjonis. Kokkuleppe alusena säilitati juba esimesest põhiseadusest pärit seaduslikkuse põhimõte, mille kohaselt ei saa keegi riigivõimu teostada muidu kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal. Nagu eelnevad põhiseadused lähtub ka kolmas, 1938. aastal jõustunud põhiseadus (RT 1937, 71, 590) sellest, et põhiseadus on vankumatu juhised kõigi riigiasutuste ja –organite tegevuses. Mõlemad sätted, mis moodustasid varem kaks omaette paragrahvi (§ 3 ja § 86), koondati kolmandas põhiseaduses eri lõikudena ühte paragrahvi (§ 3), rõhutamaks seda, et põhiseaduse vankumatus eest ja selle kaitseks on valvel parlament, riigipea, valitsus ja kohtud. Keegi ei saa õigustada end sellega, et ta ühel või teisel põhjal või viisil pole saanud põhiseadust võtta vankumatuks juhiseks. Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, seejuures on kohtuil õigus otsustada nii riigivõimu kui ka teistes küsimustes põhiseaduspärasuse üle. Ent lisandus ka nn kokkuleppeline § 121, mis näeb ette, et seadusega määratakse kindlaks menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes.

Kokkuleppe hinnaks kujunes niisiis see, et ühtedel tuli loobuda konstitutsioonikohtu loomise taotlusest põhiseaduses, kuid säilitati põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll teiste võimuteostajate tegevuse üle, teised saavutasid selle, et konstitutsioonikohtust ei saanud põhiseaduslikku institutsiooni, kuid ei suutnud tõkestada põhiseaduslikkuse järelevalvet üldkohtute kaudu seadusega määratud menetluskorras. Esmapilgul näib, et põhiseaduslikkuse järelevalve osas säilis *status quo*. Tegelikult sisaldas kolmas põhiseadus endas arenguvõimalusi koguni omaette konstitutsioonikohtu loomiseks. Vaidlus käis põhiliselt küsimuses, kas konstitutsioonikohtu moodustamine fikseerida põhiseaduses või mitte. Põhiseadusest väljajäämine ei tähendanud nimetatud kohtu moodustamise keeldu erikohtuna seaduse alusel. Kokkuleppeline põhiseaduse § 121 andis lisateavet selle kohta, et seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes. Kui varemalt jäid põhiseaduslikkuse järelevalve alt välja seadused ja valitsuse määrused, siis põhiseaduse § 121 kohaselt kuulusid järelevalve alla kõik riigivõimu teostajad ja nende aktid.

See kokkuleppeline põhiseaduse säte, nagu konsensususe puhul tavaline, jättis konkreetselt kõik lahtiseks. Ebamäärasust soodustas ka põhiseaduse eelnõus uudsena ette nähtud

riigipea juures asuv õiguskantsleri instituut. Ühed nägid selles alternatiivset lahendust põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele, teised aga mitte. Siingi tekitas mõttehargnevust volituse ähmasus. Algselt oli kirjas, et õiguskantsler on ka prokuratuuri juht, kes on õigustatud osa võtma üldkogu istungeist, kuid kes samal ajal annab aru ka peaministrile ja täidab viimase korraldusi. Sellisena peeti õiguskantsleri instituuti Eestile võõraks ja ebakohaseks. Väideti koguni, et õiguskantsleri instituut osutub üldiselt vähe põhjendatuks, sest riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse järelevalve teostamiseks on riigipea käsutada küllaldaselt personali ja tehnilist aparatuuri. Pealegi polnud teada, et ametiasutuste senine tegevus oleks põhjastanud erilist kontrollimisvajadust seaduslikkuse aspektist.

Samas oli aga sõnavõtjate seas küllaldaselt neid, kes rõhutasid selle instituudi loomise vajadust ja arvasid, et eelnõus esitatud kujul pole õiguskantsleril küllaldast iseseisvust ja sõltumatust. Läbirääkimistel tehtud ettepanekute kohaselt langesid õiguskantslerilt ära kõik kohtu ja prokuratuuriga seonduvad funktsioonid. Tema põhiülesandeks sai valvamine riigi- ja muude avalik-õiguslike asutuste tegevuse seaduspärasuse järele eelkontrolli vormis. Eelkontroll võimaldas ennetada õiguserikkumisi, järelkontroll oli sülisti faktiliste puuduste ja õiguserikkumistega. Õiguskantsler andis oma tegevusest aru ainult riigipeale, Riigikogule esitas ta vaid oma tegevuse ülevaateid (RT 1938, 36, 315).

Õiguskantsleri institutsioon sai tegutseda kaks aastat, konstitutsioonikohtu rajamise võimalust ei jõutud katsetadagi, kui aeg jäi meie jaoks seisma. Ööl vastu 24. augustit 1939 kirjutasid NSV Liit ja Saksamaa Kremli alla nn Molotovi–Ribbentropi paktile ja selle juurde kuuluvale salajasele lisaprotokollile. Eesti oli sunnitud sama aasta 28. septembril alla kirjutama baaside lepingule, mis viis Eesti Vabariigi okupeerimisele ja annekteerimisele 1940. aastal. Eesti lülitati rohkem kui pooleks sajandiks välja euroopalikult arenguteelt.

Raudne eesriie takistas eri maade inimeste vahetut suhtlemist, kuid ei suutnud täielikult sulgeda ideede ja info levikut. See kehtis ka konstitutsioonikohtu idee ja selle rakendamise kohta Euroopas ja koloniaalvõimu alt vabanenud maades. Kahe maailmasõja vaheline periood ei soosinud Euroopas iseseisvate konstitutsioonikohtute moodustamist, sest Euroopa põdes totalitarismi ja õiguspositivismi haigust, kuid nende massiline moodustamine pärast Teist maailmasõda Lääne-Euroopas ning Aafrika ja Aasia iseseisvunud riikides ei saanud jääda märkamatuks. Sellest ei saanud vaikides mööda minna ka nõukogude teadlased, kuigi saatemuusikaks oli harilikult kriitika.

Eelpõhiseaduslikud aktid

Eestis hakati konstitutsioonikohtust, õigemini põhiseaduslikkuse järelevalve kohtust, uuesti kõnelema perestroika ajal, kui löid lõkkele taasiseseisvumise lootuskiired. See ei tõusetunud iseseisva küsimusena, vaid nagu varemgi ühena põhiseaduse probleemistikust. Usk ja lootus iseseisvumisse oli tugev, kuid keegi ei osanud arvata, millal see võiks teoks saada. Sellele vaatamata ei jäädud käed rüpes paremaid aegu ootama, vaid hakati NSV Liidus perestroikaga kaasnenud ebamäärast olukorda jõuliselt lubatud ja lubamatu piirimail enda kasuks pöörama. Riigiõiguslikust aspektist vaadatuna kujunes Eestis omapärane, nn eelpõhiseaduslikele aktidele rajanenud arenguperiood.

Eelpõhiseaduslike aktide eripära sõltus kujunenud situatsioonist:

1. Eesti Vabariik eksisteeris küll *de iure*, kuid oli *de facto* annekteeritud NSV Liidu poolt;
2. Eesti normatiivne baas pidi olema kooskõlas NSV Liidu konstitutsiooniga ja kuuluma sellisena tema tsentraliseeritud õigussüsteemi;
3. Eestil olid oma riigorganid, kuid tegutseda tuli mööda üheparameetrilist ülalt alla kulgevat käsujada;
4. oli rahvas, kes soovis *de facto* omariiklust taastada rahumeelselt, evolutsioonilisel teel.

Omariiklust oli võimalik taastada üksnes kaksikfunktsiooni täites – ühelt poolt NSV Liidu konstitutsioonilisse korda mõra lüües ja teisalt taasiseseisvumisele teed rajades. Meie õigusloomes said kokku lammutav ja loov tegevus. Selle paratamatu tulemus oli süvenev konflikt NSV Liidu konstitutsiooniga. Siit ka põhikriteerium eelpõhiseaduslike aktide eristamiseks. Et eelpõhiseaduslikud aktid kätkevad endas nii lammutavat kui ka loovat tegevust, saab aktide kronoloogilist rada ja sisu pidi liikudes leida kinnitavaid tugipunkte, mil Eesti tegutses iseseisvalt juba enne 20. augustit 1991. Seega võib väita, et eelpõhiseaduslikud aktid on õiguslikud tähised omariikluse taastamise teel (Taasvabanenud Eesti... 1997, 21–22, 299–302).

Samal ajal iseseisvumistaotluse ja tegutsemisega eelpõhiseaduslike õigusaktide alusel käis elav mõttearendus ka põhiseaduse enda küsimustes. Põhiprobleem oli, kas jätkata 1938. aasta põhiseaduse alusel sealt, kus 1940. aastal pooleli jäi, või töötada välja uus põhiseadus. Uue kasuks kõneles kõigepealt asjaolu, et kujunenud tegelikkus ja endised põhiseaduslikud lahendused lahkesid sedavõrd, et nende kontakteerumine ning töölerakendamine välistus. 1938. aasta põhiseadus sisaldas ka sätteid, mis ei haaku tänapäeva arusaamadega demokraatiast, inimkeskse ja liberaalse ühiskonnakäsitusega. Põhiseaduse teksti oleks pidanud keeleliselt redigeerima. Seetõttu toetasid ka taasalustanud Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts (EAÕS) ning Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe juures asunud riigi- ja rahvusvahelise õiguse ekspertkomisjon uue põhiseaduse väljatöötamist.

Enne Eesti taasiseseisvumist sai teoks kaks põhiseaduse eelnõu – Igor Gräzini 1989. aasta 5. märtsi Eesti Demokraatliku Sotsialistliku Vabariigi põhiseaduse makett ning Edgar Talviku ja Jüri Kaljuvee Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. Autorid märkisid, et eelnõu ei olnud mõeldud ametliku tekstina, vaid koostati EAÕS-i algatusel pakkumaks üht võimalikku varianti taastatava Eesti Vabariigi põhiseaduse koostamiseks, kui on saavutatud riigi tõeline iseseisvus ja suveräänne staatus. Põhiseaduse eelnõu väljatöötamist alustas ka Jüri Raidla töörühm, kuid 1991. aasta augusti sündmused katkestasid selle, nii et eelnõu viidi lõpuni juba taasiseseisvunud Eestis. Valminud eelnõu nagu ka Ando Lepsi, Jüri Adamsi ja Kalle Kulboki pärast iseseisvumist kavandatud eelnõud anti Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsuse "Eesti riiklikust iseseisvusest" (RT 1991, 25, 312) kohaselt üle põhiseaduse väljatöötamiseks moodustatud Põhiseaduse Assambleele. Seega laekus assambleele kokku kuus eelnõu. (Kõik eelnõud on avaldatud: Eesti Jurist, 1990, nr 3, 199–207; Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, 1116–1190; Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu, 190–297.)

Kõiki neid põhiseaduseelnõusid ühendab tunnusjoon, et nad puudutavad ühel või teisel viisil ja määral põhiseaduslikkuse järelevalvet ning konstitutsioonikohut. E. Talviku ja J. Kaljuvee põhiseaduseelnõus fikseeritakse esimest korda ja selgesõnaliselt, et Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus (§ 82 lg 6), seejuures määratakse seadusega nii kohtuasutuste korraldus kui ka riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamise menetluse algatamise ja läbiviimise kord kohtus. Ühtlasi märgitakse, et Riigikohtul on õigus tunnistada põhiseaduse vastaseks mis tahes seadus või muu normatiivakt, sh Vabariigi Presidendi dekreet. Sellekohane otsus oli kohustuslik kõigile alamastme kohtuile (§ 84).

Siinkohal peab märkima, et eelpõhiseadustel ja eelpõhiseaduslikel aktidel on ajalooline taust. Neil oli oluline roll juba Eesti rahva riiklikus enesemääramises. Esimene selline eelpõhiseaduslik akt on eespool mainitud Maanõukogu 1917. aasta 28. novembri otsus kõrgemast võimust. Sellest lähtudes võttis Asutav Kogu 19. mail 1919 vastu seletuse Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse kohta ning sama aasta 4. juunil Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra.

Kui Maanõukogu otsus kujutas endast revolutsioonilist akti, mis tõi kehtinud õiguskorda korruga suuri poliitilisi muudatusi, lõhkus seosed Vene kõrgeima võimuga ja lõi oma maa ja rahva jaoks uue kõrgeima iseseisva võimu, siis Eesti taasiseseisvumine oli keerukam, aeganõudvam ning kulges evolutsioonilisele arengukäigule omaste tõusude ja mõõnadega. Eesti NSV Ülemnõukogu 1988. aasta 16. novembri deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest tähistas ühelt poolt mõra lõomist NSV Liidu põhiseaduslikku korda ja teisalt tee rajamist taasiseseisvumisele.

Eesti eri aegade eelpõhiseaduslikel aktidel on ka ühistunnuseid. Esiteks, mõlemal juhul olid eelpõhiseaduslikud aktid ajendatud omariikluse taotlusest: ühed selle loomisest, teised taastamisest. Teiseks, neid hakati vastu võtma siis, kui idanaabri ühiskondlik ja riiklik korraldus olid halvatud. Kolmandaks, iga samm iseseisvuse suunas oli võrreldav miiniväljal liikumisega: omariikluse loomisel sõna otseses mõttes, taastamisel aga kaudses tähenduses. Neljandaks on ühine seegi, et eelpõhiseaduslike aktide kaudu jõuti mõlemal juhul eesmärgile, sillutati teed 1920. ja 1992. aasta põhiseadusele.

Taasiseseisvumisele suunduvad eelpõhiseaduslikud aktid annavad võimaluse jälgida NSV Liidu ja annekteeritud Eesti väliselt rahulike, kuid sisuliselt äärmiselt pingeliste olukordade teket, kulmineerumist ja jõudude vahetõrki arvestavaid lahendusi. Ühtlasi aitab eelpõhiseaduslike aktide kronoloogia paremini mõista taasiseseisvumise rütmimuutusi: õiguslike lahenduste julgeid ettesõoste, äraootavaid seisukohti, ümberotsustamise julgust, riski hajutamist korruga mitme akti vahel, samuti seda, kuidas aktides kasvas omariiklust taastav loov sisu.

Põhiseaduse Assamblee

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee saavutas oma küpsus- ja konkreetsusastme ning vajab pärast taasiseseisvumist realiseerimiseks kõigepealt põhiseaduslikku alust. Põhiseaduse Assamblee, mille kujundasid vabariigi tollane kõrgeim seadusandlik organ – Ülemnõukogu – ja Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu – Eesti Kongress – pariteetsel

alusel, kummastki 30 liiget, alustas tööd 1991. aasta 13. septembril. Esimesel istungil valiti Põhiseaduse Assamblee juhtorganid ja seitse teematoimkonda. Kuuenda toimkonna kureerida oli kohtu, riigikontrolli ja õiguskantsleri temaatika.

Järgnevail istungeil kuulati ära assambleele laekunud eelnõude koostajate ja töörühmade esindajate eelnõusid tutvustavad ettekanded. Viiendal istungil tuli lahendada küsimus: missugune assambleele laekunud põhiseaduse eelnõu võtta edasise töö aluseks?

Peale olemasolevate eelnõude esitasid Sirje Endre, Hando Runnel, Ülo Seppa ja Enn Tarto veel põhiseaduse eelnõuna 1937. aastal koostatud ning 1938. aasta 1. jaanuaril jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse teksti. Assamblee viiendal istungil 11. oktoobril hääletati, milline eelnõu võtta edasise töö aluseks. Enne hääletust võttis Peet Kask enda esitatud K. Kulboki koostatud eelnõu tagasi. Ülejäänud eelnõude suhtes viidi läbi mitu hääletusvooru, mille tulemusena otsustati aluseks võtta J. Adamsi eelnõu.

Põhiseaduse eelnõu esimesel lugemisel, kus toimkondade esimehed esinesid ettekannetega oma toimkonna arutada antud teemablokkide kohta, ei leidnud põhiseaduslikkuse järelevalve küsimused sisulist käsitlemist. Küll aga tekitasid küsimusi kohtute üldtegevusega seotud sätted, nagu kohus ja prokuratuur, eeluurimine, kohtu-uurimine, kohtukaasistujad, kohtunike eluaegsuse põhimõtte ning ametisoleku vanusepiir, järelevalve kohtueelse uurimise üle jt (lk 205–211; leheküljeviide siin ja edaspidi koguteosele "Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee"). Mõnda neist arutati mitmel istungil. Kohtunike nimetamist ametisse eluaegsetena vaeti veel Põhiseaduse Assamblee viimasel, kolmekümnendal istungil.

Põhiseaduse eelnõu teine lugemine toimus kaheksal istungil ajavahemikus 25. oktoobrist kuni 16. novembrini. Arutati läbi põhimõttelist otsustamist vajavad küsimused ning esitati muudatus- ja täiendustepanekuid. Vaadati läbi ning kaaluti peaaegu kõiki põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet käsitlevaid regulatsioone, mis leidsid juba varem kajastamist Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes. Neid lahendeid polnud küll palju, kuid nad olid esitatud kohtu peatükis hajutatult ja seostamatult (lk 1128, 1166–1167, 1180), mis kandus üle ka arutusel olnud assamblee eelnõusse ja raskendas põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustesse süüvimist. Pealegi oli järelevalve probleemistik assamblee liikmetele paljuski uudne ning tekitas küsimusi.

Soovida jättis ka formuleeringute täpsus. Kui eelnõus märgiti, et kohus peab tunnistama seaduse või riigiasutuse otsuse kehtetuks, kui see on põhiseaduse vastane, tekkis kohe küsimus, kas akti võib ikka iga kohus, sh esimese astme kohus, kehtetuks tunnistada. Sõnastus lubas seda, kuid tegelikult oli see absurdne (lk 385). Tehti uus formuleering: kohus jätab konkreetse kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Põhiseadusvastaste aktide kehtetuks tunnistamine jäeti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevusse.

Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna

Kes aga sellist kohtufunktsiooni kandma hakkab, polnud veel selge. Varasemates eelnõudes ja assamblee sõnavõttudes kasutati kolme võimalust, seejuures peeti silmas:

1. omaette iseseisvat Põhiseaduse Kohut;
2. Ülemkohut ja
3. Riigikohut, kes on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus.

Faktiliselt oli tegemist kahe seisukohaga, sest riigi kõrgeima kohtu nimetus – Ülem- või Riigikohus – oli lahtine.

Põhiseaduse eelnõu kolmandal lugemisel tegi redaktsioonitoimkond raskestimõistetava ettepaneku. Raskestimõistetava sellepärast, et ühelt poolt tunnistatakse Riigikohut ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna ja teisalt peetakse põhiseaduslikkuse üle otsustamist sedavõrd tähtsaks funktsiooniks, mis nõuab spetsiaalset ettevalmistust ja teadmisi ning võiks seetõttu jääda ainult Riigikogu pädevusse (lk 531).

Sisuliselt oleks see tähendanud Riigikogu tunnistamist ühtlasi konstitutsioonikohtuks. Edaspidi sellest enam juttu ei olnud, ilmselt ekspertide osavõtul jõuti järeldusele sellise lahenduse õiguslikus küsitavuses.

Kindla suuna võtmine üldkohtu ja põhiseaduslikkuse järelevalvekohtu funktsioonide ühendamiseks (lk 654) on muutnud ka korda, kuidas nimetada ametisse Riigikohtu liikmed. Uue redaktsiooni kohaselt nimetab nad ametisse Riigikohtu esimehe ettepanekul Riigikogu, kohtunikud nimetab ametisse Riigikohtu ettepanekul Vabariigi President. Eelmise redaktsiooni järgi nimetati kohtunikud ametisse Riigikogu kaudu Riigikohtu esimehe ettepanekul. Eelnõule tehti mitmeid etteheiteid, et ta ei taga piisavalt kohtuvõimu sõltumatust seadusandlikust võimust. Kui Riigikohtu liikmed saavad oma mandaadi Riigikogult, on see põhjendatud, sest Riigikohus on ühtlasi konstitutsioonikohus ja tal peab olema autoriteeti seadusandja silmis. Teiselt poolt peavad aga ülejäänud kohtunikud saama oma mandaadi Vabariigi Presidendi kaudu, tagades sellega nende sõltumatuse (lk 765–766).

Samas eelnõus püüti ühtlasi kujundada õigusaktide kehtetuks tunnistamise mehhanismi, sest teises peatükis oli sätestatud põhimõte, et iga inimene võib kohtusse kaevata mis tahes õigusakti või ametiisiku tegevuse, kui see on tema arvates vastuolus põhiseadusega. Täpsustuseks lisati nüüd, et selline kohtuasi peab oma menetluses jõudma Riigikohtuni, sest temale on antud õigus tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega (lk 766).

Täpsustus, mis algul rahuldab kõiki, langes hiljem kriitika alla, mitte niivõrd sisu, kuivõrd sõnastuse poolest. Stilistidele ei meeldinud väljendid "mis tahes" ning "säte ja mõte". Esimese väljendi puhul tunnetati voluntarismi hõngu, teise puhul avaldati kartust nihkuda seaduslikult pinnalt abstraktsetele kategooriatele, põhiseaduse mõttele, mis viib kõrvale taotlusest, et kohtuotsus oleks tehtud tingimata seaduse alusel (lk 1045, 1013). Seetõttu otsustati väljend "mis tahes" asendada sõnaga "iga" ning lõpetada lause: "kui see on vastuolus põhiseadusega".

Ent seegi osutus lühiajaliseks vahelahenduseks. Mõtte küpsemine viis tagasipöördumisele endise lahenduse juurde: "Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu

õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega". Selle poolt hääletasid assamblee liikmed üksmeelselt (lk 1046–1048).

Riigikohus, president ja õiguskantsler

Põhiseaduse eelnõu arutamise käigus selgus ka Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleri suhe Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuga. Mõlema õigusliku seisundi määramine toimus tõsiste debattide saatel, arvamuste diapsoon oli lai. Kui põhiseaduse eelnõu alguses variandis väljendati mõtet, et õiguskantsler peaks kontrollima seadusandliku ja täidesaatva võimu ning omavalitsuste tegevuse vastavust põhiseadusele ja seadustele, millele lisandus peatselt veel järelevalve teostamine inimõiguste järgimise üle (lk 582, 1215), siis Põhiseaduse Assamblee 1992. aasta 6. veebruari põhiseaduse eelnõus võib täheldada põhimõttelist muutust õiguskantsleri pädevuses. Tema laia tegevusvälja, kus olid ühendatud seadusandliku ja täidesaatva ning kohalike omavalitsuste tegevuse järelevalve ning nn ombudsmani funktsioon, piirati oluliselt ja asendati põhimõttega, et ta teostaks riiklikku järelevalvet nimetatud tegevusvaldkondadesse kuuluvate organite õigustloovate, s.o normatiivaktide vastavuse üle põhiseadusele ning seadustele. Seega on õiguskantslerilt ära võetud tegevuse järelevalve roll ja asendatud see seadusandluse ning õigussüsteemi kujunemise ja arengu järelevalvega (lk 765).

Õiguskantsleril puuduvad volitused õigusliku sunni kohaldamiseks. Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse normatiivakt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kooskõlla põhiseaduse või seadusega kahekümne päeva jooksul. Kui akt ei ole selle aja jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada akt kehtetuks.

Nagu õiguskantsleri nii ka Vabariigi Presidendi puhul jõuti seoseni Riigikohtuga pädevusvaidluste kaudu. Antud juhul oli vaidlusaluseks küsimuseks presidendi vetoõigus. Oli neidki, kes eitasid presidendi vetoõigust üldse, pidades seda mineviku jäänukiks, kuid nende seisukoht ei pääsenud mõjule. Põhiline arutus ja hääletus keerles küsimuse ümber, kui tugev peaks olema Riigikogu või presidendi veto, s.t millise häälteenamusega saab Riigikogu presidendi vetot kummutada. Assamblee oli seisukohal, et vetot ei tohi tugevdada ning presidendi veto on kummutatav lihthäälteenamusega (lk 382–386).

Teisalt tehti etteheiteid, et on ebaõige Vabariigi Presidendi suhtes, kui Riigikogu vaatab samasuguse häälteenamusega läbi temale uuesti tagasi saadetud seaduse, sest see sunnib presidenti alla kirjutama seadusele, mida ta ei toeta. Märgiti, et president võib seadusele allakirjutamisest keelduda kahel motiivil.

Kõigepealt sellepärast, et seadus ei meeldi talle poliitiliste lahenduste poolest. Et aga Riigikogu teostab seadusandlikku võimu ning sellisena esindab rahvast ja rahva tahet, viiks poliitilise veto tugevdamine nad ilmselt vastuollu sellesama põhimõttega, et seadusandlik võim kuulub rahvaesindusele.

Teiseks võib Vabariigi President keelduda seaduse allkirjastamisest, kui ta leiab, et vastuvõetud seadus on põhiseadusega vastuolus. Riigikogu võib ka sel juhul jääda oma arvamuse juurde ning just sellise olukorra jaoks oli redaktsioonitoimkond koos ekspertidega pakkunud välja uudse käigu. Kui president ikkagi leiab, et Riigikogus vastu võetud seadus ei ole kooskõlas põhiseadusega, tuleks talle anda õigus pöörduda Riigikohtusse, et see langetaks otsuse, kas antud seadus on või ei ole põhiseadusega kooskõlas. Sellega antakse presidendile võimalus kaitsta oma seisukohta kohtus, kui see on tingitud õiguslikest asjaoludest. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, pole presidendil enam põhjust allkirjast keelduda ning ta kuulutab seaduse välja. Sellise lisanduse tegemine eelnõusse Põhiseaduse Assamblee eelviimasel istungil täpsustas ühtlasi Riigikohtu võimalusi arutada seaduste vastavust põhiseadusele, sest lisaks õiguskantslerile ja kohtuile, kust võib tulla ettepanek arutada seaduste vastavust põhiseadusele, sai selleks ajendiks ka Vabariigi Presidendi pöördumine Riigikohtu poole. Seda aktsepteeris ühtlasi Põhiseaduse Assamblee (lk 1005–1008).

Eelnevalt käsitleti kõiki Põhiseaduse Assamblee analüüsi- ja arutluskäigu läbinud tähtsaimaid põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimusi. Paljud neist kajastusid juba põhiseaduse esialgsetes eelnõudes, kuid assamblee töö käigus toimusid olulised muudatused, täiustused, uuenedid ja seostusid teisiti mõtted, tihenes, täpsustus ning ühtsus terminoloogiliselt tekst. Varasemast pärit muutmata lahendusi on vähe. Kindlasti võib seda öelda vaid konstateeringu kohta, et Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Kui otsida sellele kohtule pärilikult tuttavaid näojooni, mida nüüd kajastab 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus (kõigi põhiseaduste kehtivust vt tabelist), võib neid suhteliselt rohkem leida J. Raidla tööühma eelnõust.

Tabel. Eesti põhiseaduste kehtivusaeg

Põhiseaduse number	Põhiseaduse kehtivusaeg
I põhiseadus	21. detsember 1920 – 23. veebruar 1934
II põhiseadus	24. veebruar 1934 – 31. detsember 1937
III põhiseadus	1. jaanuar 1938 – 16. juuni 1940
IV põhiseadus	28. juuni 1992 –

Põhiseaduse ja varasemate eelnõude ühisjoon on ka see, et põhiseaduslikkuse järelevalve küsimusi käsitletakse hajutatult: eelnõudes üldkohtute tegevust reguleerivate sätetega segamini, põhiseaduses eri peatükkides laialipillutatult. Seda kinnitab kujukalt järelevalvet käsitlevate paragrahvide loetelu: 15, 64, 83, 107, 142, 149, 150 ja 152. Niisuguse hajutatud reguleerimise poolest oleme erandlikus olukorras, sest Euroopa riikide, sh nõukogude võimu alt vabanenud maade põhiseadustes on enamasti konstitutsioonikohtule pühendatud oma peatükk, kuhu on koondatud põhiosa põhiseaduslikkuse järelevalvet korraldavaist sättest (vt ja vrd Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten 1996). Võrreldes teiste riikidega on meie põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul ühtlasi hoopis kasinam põhiseaduslik alus. Seda

tunnetasid nähtavasti ka Põhiseaduse Assamblee liikmed ise, kui kaheteistkümnendal tunnil kiiruga muudatusi tehes märkisid: "Ilmselt võib meie kohtute peatükile ette heita seda, et selles on kirjutatud liiga üldsõnaliselt, kuidas Riigikohus toimib põhiseaduse järelevalvekohtuna. Need küsimused, mis siin praegu on tõstatatud, tulenevad õigusliku lahenduse pealiskaudsusest, mida me põhiseaduses anname" (lk 1007).

Eesti eripära

Kohtute üld- ja napolisõnalisel käsitlusel põhiseaduses võib olla üpris proosaline põhjus, nimelt Põhiseaduse Assamblee tegutsemise ajal Ülemnõukogu poolt 1991. aasta 23. oktoobril vastu võetud kohtute seadus ja kohtuniku staatuse seadus (RT 1991, 38, 472 ja 473). Eelnõu menetlejad püüdsid ühelt poolt vältida vastuolu nende seadustega ja teisalt ei tihanud sealt üle võtta ka konkreetseid lahendusi. See sundis võtma eelnõudest arutusele omavahel seostamata kõrgema üldistusastmega lahendusi. Üldmõisted on konkreetseist sisuvaesemad, seetõttu tekkisid nende endi vahel kontakteerumisraskused ning läksid kaduma olulised seosed tegelikkusega, sillutades teed debattidele. Oma jälje jättis kindlasti ka see, et teadmised olid katkendlikud ja põhinesid raamatutarkusel, oma kogemusi polnud kellelgi.

Nii või teisiti, sel või muul põhjusel on põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee saanud rakenduseks vajaliku õigusliku rüü põhiliselt seaduste kaudu ja vahendusel. Lisaks juba nimetatud kohtute seadusele ja kohtuniku staatuse seadusele reguleeritakse põhiseaduslikkuse järelevalvet veel põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega, mis võeti vastu 5. mail 1993 (RT I 1993, 25, 435) ja samanimeline uus, ajakohastatud seadus 13. märtsil 2002 (RT I 2002, 29, 174), ning Riigikohtu kodukorraga (reglemendiga). Üksikuid Riigikohtu järelevalve tegevust puudutavaid sätteid on õiguskantsleri, rahvahäletuse, Riigikogu kodukorra ja töökorra seaduses, tsiviil- ning halduskohtumenetluse seadustikus, kriminaalmenetluse koodeksis jm.

Eesti on saanud tuntuks ja isegi huviobjektiks oma põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve eripära poolest. Võrreldes varem Lääne-Euroopas ning hiljem Kesk- ja Ida-Euroopa riikides moodustatud konstitutsioonikohtutega, erineb meie põhiseaduslikkuse järelevalve kõigepealt selle poolest, et Eestis puudub selleks eraldiseisev struktuur – omaette konstitutsioonikohus. Kuigi omariiklusaegsete põhiseaduste ettevalmistamise käigus on olnud juttu ka konstitutsioonikohtust, on põhisuund olnud ikkagi järelevalvefunktsiooni ühendamine Riigikohtuga, mis nüüd on teoks saanud. Riigikohtus on selle funktsiooni realiseerimiseks moodustatud eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Seadusega ja Riigikohtu kodukorras (reglemendis) ettenähtud juhtudel võidakse asi anda Riigikohtu üldkogule (plenaaristungile – *en banc*). Riigikohtu esimees on *ex officio* põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esimees.

Teiste maadega võrreldes on eripära ka kolleegiumi koosseisus ja selle moodustamise korras. Riigikohtu esimehe ja liikmed nimetab ametisse Vabariigi Presidendi ning Riigikohtu esimehe ettepaneku järgi Riigikogu. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium koosneb viiest kohtunikust, kelle valib Riigikohtu üldkogu Riigikohtu esimehe ettepanekul tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumist – igaühest vähemalt üks liige viieks aastaks. Selline

koosseisulahendus tagab vahetu seose teiste kolleegiumidega, võimaldab integreerida nende teadmisi ja saada osa nende kogemustest, kasutada kohtunike juba olemasolevaid sõltumatuse garantiisid ja ametihüvesid. See on kasulik ka kohtunikele: nad ei kaota sidet oma kolleegiumiga, tavapärase õigusvaldkondadega, nende probleemide ja lahendustega, küll aga avarduvad teadmised põhiseaduse valdkonnas.

Euroopas on kujunenud olukord, et põhiseaduslikkuse järelevalve toimub põhiliselt järelkontrolli vormis. Eelkontrollile on truuks jäänud vähesed, sh Prantsusmaa konstitutsiooninõukogu. Meie eripära on, et põhiseaduslikkuse järelevalve toimub peamiselt normikontrollina nii eel- kui ka järelkontrolli vormis.

Eelkontrollis näeb kriitika kohtu sekkumist seadusloome protsessi ning ühes sellega parlamendi pädevuse väärast ja võimude lahususe põhimõtte rikkumist. Kuid märkimata ei saa jätta ka tema eelist, mis seisneb selles, et põhiseaduse rikkumised ei jõua küpsusikka ega omanda õigusjõudu, nad kõrvaldatakse juba seadusloome käigus (Steinberger 1994, 5–16). Eestis toimub põhiseaduslikkuse järelevalve eelkontrolli vormis presidendi taotluste puhul. Seda siis, kui Vabariigi President jätab seaduse Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks ning Riigikogu võtab selle muutmata kujul uuesti vastu. Presidendil on siis põhiseaduse järgi alternatiivne võimalus: kuulutada seadus välja või pöörduda Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Eelkontrolli korras vaatab Riigikohus õiguskantsleri ettepanekul põhiseadusele vastavuse aspektist läbi ka jõustumata välislepingud. Kõik teised põhiseaduslikkuse asjad kuuluvad läbivaatamisele ja otsustamisele järelkontrolli korras.

Teatud omapära on samuti Riigikohtu järelevalvepädevuse piiritlemisel. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses tehakse seda kolmel viisil. Kõigepealt loetleb seadus need õigusaktide liigid, mille järelevalvet võib teostada.

Teine piiritlemine seisneb selles, et Riigikohus teostab põhiseaduslikkuse järelevalvet üksnes selleks volitatud subjektide ettepanekul, mis esitatakse Riigikohtule motiveeritud taotlusena. Varasemaga võrreldes on uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus avardanud tunduvalt nende subjektide ringi, kes võivad vahetult pöörduda Riigikohtu poole.

Kolmandaks Riigikohtu pädevuse piiritlejaks on see, et ta saab kehtiva seaduse kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendada õigusaktide, välislepingute ja kaebuste põhiseadusele või seadusele vastavust üksnes taotluses soovitud ulatuses. See on kategooriliselt sätestatud nõue, millest ei saa kõrvale kalduda ning on tekitanud komplikatsioone siis, kui aktis on teisigi põhiseaduse vastaseid lahendusi, mille kohta ei ole esitatud taotlust.

Riigikohtule on aeg-ajalt tehtud etteheiteid, et põhiseaduse §15 lg 1 annab igaühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, kuid põhiseaduse rikkumise asjus ei saa individuaalselt otse Riigikohtu poole pöörduda. Vahetu pöördumine pole tõepoolest võimalik, küll saab seda teha aga üldkohtu vahendusel, sest igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjasse puutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseaduse vastaseks tunnistamist. Kui kohus seda tunnistab, jätab ta akti

kohaldamata ning teatab sellest Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub menetlus Riigikohtus. See tähendab, et kõik Eesti kohtud on lülitatud põhiseaduslikkuse järelevalvesse ja neil on õigus tunnistada põhiseaduse vastaseks mis tahes seadus, muu õigusakt või toiming, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ning vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus. Selliseid põhiseaduse vastaseid õigusakte saab tühistada vaid Riigikohus.

Esitatu põhjal võib seega üldistavalt väita, et üldkohtu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu funktsioonide ühendamine Riigikohtus ning sellega kaasnevad organisatsiooni ja tegevuse eripärasused pole tekitanud sobimatuse probleeme. Kas mitmel korral kõnesolnud omaette järelevalvekohus oleks midagi rohkem ja paremini teinud, on võrdlusmaterjali puudumise tõttu raske öelda. Senised rakenduslikud kogemused kinnitavad kehtiva järelevalvekohtu mudeli sobilikkust Eestis kui väikeriigis, sattumata vastuollu konstitutsioonikohtute üldiste põhimõtetega. Seda on tunnistanud ka mitu väliseksperti (T. Maruhn, J. A. Frowein, M. Hartwig, L. Solyom jt).

Keskne järelevalvesüsteem

Eestis on kujunenud välja mitte üksnes omapärane põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, vaid ka omaette keskne järelevalvesüsteem. Sellesse süsteemi kuuluvad Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, õiguskantsler, Vabariigi President ja Riigikontroll. Neid ühendab kõigepealt see, et nad on põhiseaduslikud institutsioonid, kes tegutsevad põhiseaduse ja seaduse alusel ning täidavad spetsiifilisi kontrolli- ning järelevalvefunktsioone. Teiseks, lähtudes sellest, et põhiseadus kasutab Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute tegevuse iseloomustamiseks ühtset mõistet "sõltumatu", nimetatakse neid ka iseseisvaiks ning sõltumatuiks järelevalveülesandega organeiks. Vaatamata sellele, et Vabariigi Presidendi staatuse põhiseaduslikus määratluses pole sõnagi sõltumatusest, ei tähenda see tema sõltumatuse puudumist. See tuleneb tema kui riigipea õiguslikust seisundist. Kolmandaks on Vabariigi Presidendile, õiguskantslerile, riigikontrolörile, Riigikohtu esimehele ja liikmetele omistatud immuuteediõigus, mis on sõltumatuse tähtis komponent. Neljandaks kehtib nende puhul teiste ametite sobimatuse printsiip.

Süsteemsuse seisukohast pole niivõrd oluline see, palju igaühel on ühtivaid omadusi ja tunnusjooni, kuigi ka neil on oma tähtsus ja tähendus, kuivõrd see, kuidas nad on omavahel seotud ja missugused on nende suhted. Antud juhul algavad seosed juba nende moodustamisel. Kuigi demiurgi rollis on Riigikogu, kes valib Vabariigi Presidendi, nimetab ametisse Riigikohtu esimehe ja liikmed, õiguskantsleri ning riigikontrolöri, osalevad ettepanekute tegemise vormis ka asjaosalised. Riigikohtu esimees, õiguskantsler ja riigikontrolör nimetatakse ametisse Vabariigi Presidendi ettepanekul ning Riigikohtu liikmete ametisse nimetamine saab teoks Riigikohtu esimehe ettepanekul. Tema ettepanekul nimetab Vabariigi President ametisse ka kõik teised kohtunikud.

Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liiget, samuti Riigikohtu esimeest ja liiget, Vabariigi Presidenti ning riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Õiguskantsleri puhul saab seda teha

Vabariigi Presidendi ettepanekul. Kohtunikku saab ametisoleku ajal kriminaalvastutusele võtta üksnes Riigikohtu ettepanekul ja Vabariigi Presidendi nõusolekul.

Riigikohtu ülesannetesse suhetes järelevalvesüsteemi teiste liikmetega kuuluvad:

1. küsimuse otsustamine, kas Vabariigi President on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma või ei saa ta neid täita seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt või on tema volitused enne tähtaega lõppenud;
2. küsimuse otsustamine, kas Riigikogu liige on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma;
3. riigikontrolöri volituste lõpetamise küsimuse otsustamine tema kehtva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid;
4. õiguskantsleri volituste lõpetamise küsimuse otsustamine tema kehtva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid;
5. nõusoleku andmine Vabariigi Presidendi ülesannetes olevale Riigikogu esimehele Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks ning seaduste väljakuulutamise keeldumiseks.

Lisaks sellele on Riigikohtul otsesed tööalased suhted Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleriga. Neil mõlemal on õigus taotleda põhiseaduslikkuse järelevalvet vahetult Riigikohtult. Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse arutamisel Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi või üldkogu istungil võib sõnaõigusega osa võtta õiguskantsler või tema esindaja. Tavapäraseks on saanud, et Riigikohtu esimees kaasatakse Vabariigi Presidendi armuandmisega seotud küsimuste ettevalmistustöösse. Riigikontroll kontrollib muu hulgas Riigikohtu, Vabariigi Presidendi Kantselei ja Õiguskantsleri Kantselei eelarve täitmist, ülalpidamiseks tehtud kulutuste tulemuslikkust, tehingute majanduslikku otstarbekust, nende valduses oleva riigi vara kasutamist ja säilimist ning nende finantsmajanduslike operatsioonide seaduslikkust, raamatupidamisarvestuse ja –aruandluse õigsust. Riigikontroll juhendab meetodiliselt neid ka sisekontrolli korraldamisel.

Kui kesksesse järelevalvesüsteemi kuuluvad riikliku kontrolli ja järelevalvega tegelevad tippinstitutsioonid on üksteisega seotud nii moodustamise, immunitedi äravõtmise, ametialase töövõime kaotuse määramise kui ka tööprotsessis osalemise korral, tekib paratamatult küsimus: missugune on keskse järelevalvesüsteemi kui terviku roll riigielus? Või teisiti küsides: millised on süsteemi emergentsed omadused, mille poolest ta erineb oma koostisosadest?

Eraldi vaadates on igaüks neist teinud läbi kiire arengu ja saavutanud oma kontrolli ja järelevalve lõigus arvestatava professionaalsuse. Samas on olnud raske leida neile kohta traditsioonilise võimude lahususe süsteemis. Süsteemse lähenemise korral pole raske jõuda järeldusele, et Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler ja Riigikohus moodustavad võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte rakendamise korral ühtse tasakaalustava jõu. Põhiseaduse väljatöötamise ajal räägiti sageli presidendist kui riigivõimu tasakaalustajast. Kuid Vabariigi Presidendi võimupiirid üksinda ei võimalda seda teha. Ühtne tasakaalustav jõud pole tühipaljas kaitsemehhanism, vaid laetud tagasiside korras saadud teadustava infoga, mis kajastab tegelikku olukorda, mitte aga lootusi, arvamusi või kuskilt

loetut-kuuldut. Keskne järelevalvesüsteem toob seega võimude tasakaalustamisarsenali uue võimsa relva – teadustava info. Ent sellise kollektiivse tasakaalustava jõu käsutuses on ka vahendid seadusandja korralekutsumiseks ja põhiseadusvastaste seaduste ning muude õigusaktide kehtetuks tunnistamiseks, seaduslikkuse tagamiseks riigi finantsmajanduslikus tegevuses, samuti nende Riigikogu liikmete, Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri ja riigikontrolöri volituste lõpetamiseks, kui nad on kestvalt võimetud oma ametiülesandeid täitma. Seetõttu on lahusvõimude kollektiivsel tasakaalustaval jõul kõik võimalused selleks, et tagada põhiseadusliku korra kindlustamine riigis. Seda muidugi tingimusel, kui võimalused leiavad realiseerimist.

Põhiseaduse järelevalve toimib

Eesti Vabariigi neljas põhiseadus, mille 10. aastapäeva nüüd tähistame, andis aastakümneid mõttes kantud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve ideele lähetuse ellu. Kuigi idee ise on päevakorral olnud põhiliselt põhiseaduste eelnõude väljatöötamise ja arutamise käigus ning jaganud koos Eesti riigiga tema heitlikku ja pikaajalise sundpeatusega saatust, on õigusteadlased hoidnud ta eheda ja rakendusvalmina. Tuleb imetleda ja tunnustada Asutava Kogu 15-liikmelise põhiseaduskomisjoni ning Rahvuskogu mõlema koja liikmete informeeritust sellest, mis oli põhiseaduslikkuse järelevalve alal Euroopas ja kaugemalgi tehtud või tegemisel. Seejuures polnud nad teiste töövilja ja kogemuste otsesed mehaanilised tarbijad, vaid loomingulised kasutajad, hinnates neid meie tingimuste ja võimaluste prisma läbi. Teiste kogemused saavad seega meie jaoks uue kvaliteedi ning on aidanud hoida järelevalveidee arengu- ja toimimisvõimelisena.

Arvatavasti oleks küsimus põhiseaduslikkuse järelevalvest leidnud juba varem lahendamist, kui poleks tekkinud lahkarvamusi, kuidas seda teha. Kui Euroopa riikides on algusest peale põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks moodustatud omaette konstitutsioonikohtus, siis Eestis on läbi aegade olnud üldorientatsioon sellele, et ühendada riigi kõrgeimas kohtus üld- ja järelevalvekohtu funktsioonid. Siingi tekkis raskusi. Üksmeelselt oldi küll omaette konstitutsioonikohtu loomise vastu, kuid üksmeel puudus ka üld- ja järelevalvekohtu funktsioonide ühendamisel. Konsensuse saavutamiseks loobus Asutav Kogu seaduste põhiseadusele vastavuse tsentraalsest kontrollist üldse ja asetas kõik kohtud põhiseaduslikkuse järelevalve rolli. Rahvuskogus rahunesid teravad vaidlused maha nii iseseisva konstitutsioonikohtu moodustamise kui ka üld- ja järelevalvekohtu funktsioonide ühendamise küsimustes, sest säilitati kohtute järelevalvefunktsioon ning loodeti suurt tuge ka loodavast õiguskantsleri institutsioonist.

Murrang põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimuses toimus Eesti taasiseseisvumise käigus. Enam polnud kuhugi taganeda. Pärast Teist maailmasõda loodi enamikus Euroopa riikides konstitutsioonikohtud. Kuigi tol ajal puudus meie juristidel üksikasjalik ülevaade neist kohtutest, oli üldpilt siiski olemas. Aeg, olud ja elupraktika tõid selguse kahes olulises küsimuses: põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee on saanud rakendusküpseks ja selle elluviimise kõige sobilikum moodus on üld- ja järelevalvekohtu funktsioonide ühendamine Riigikohtus. Kui varemalt olid need paljuski vaidlusalused küsimused, siis kõigis kuues Põhiseaduse Assambleele laekunud põhiseaduse eelnõus valitses täielik üksmeel. Valminud

põhiseaduses jäi vaid konstateerida: "Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus." Samuti pole teada ühtki teist riiki, kus põhiseadust väljatöötavale asutusele oleks abimaterjalina esitatud kuus üldsuse koostatud põhiseaduseelnõu, mis kõik sisaldavad ka lahendusi põhiseaduslikkuse järelevalve korraldamise kohta.

Kasutatud kirjandus

Asutava Kogu protokollid (1920). IV istungjärgu 27. mai istungi protokoll nr 133 (14). Tallinn.

Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten (1996). 4. Aufl. Textausgabe. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Frowein, J. A., Marauhn, T. (Hrsg) (1998). Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. Berlin: Springer.

Hartwig, M. (1995). Konstitutsioonikohtute jurisdiktsioon. – Themise programmi kolmanda projekti raames 3.–5. mail 1995 Tartus korraldatud seminari "Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus" ettekanded. Tartu: Euroopa Nõukogu, Riigikohus.

Marauhn, T. (1999). Supreme Court or Separate Constitutional Court. The Case of Estonia. – European Public Law, Vol 5, Issue 2.

Mägi, A. (1951). Kuidas valitseti Eestis. [Stockholm:] Tõrvik.

Palvadre, A. (1937). Kohtud uue põhiseaduse alusel. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, lk 388–341.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Toim V. Peep. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937). Tallinn.

Steinberger, H. (1994). Models of Constitutional Jurisdiction. Strasbourg: Council of Europe Press.

Solyom, L. (1996). Die Zusammenarbeit der Verfassungsgerichte. – Gewaltenteilung und Meinungsfeiheit in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte. Budapest.

Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. (1997). Tartu: EAÕS, Juura.

Talvik, E. (1991). Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmistes ja muutmiskavades. Tartu: Tartu Ülikool, EAÕS.

Tomingas, W. (1992). Mälestused. Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn: Olion.