

Küsimused põhiseaduse kohta

Jüri Adams (RiTo 5), Riigikogu liige, Isamaaliit

Põhiseadust tuleb teha kaua ja põhjalikult, seejärel ühel hetkel ümbertegemine lõpetada ning koondada tähelepanu praktilistele reformidele ja seadusloomele.

Kas Eesti riiki oleks saanud taastada ka põhiseaduseta? Teoreetiliselt saab sellele vastata jaatavalt. On ju olemas Inglismaa näide (ametlikult muidugi Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendatud Kuningriik). Aga – väidetaks vastu – seal on aastasadade kogemus, kuidas põhiseaduseta läbi ajada. Maailmas on siiski ka mõni hiljem loodud riik, millel ei ole põhiseadust, nt Iisrael, kus põhiseaduse asemel on hulk "põhilisi seadusi".

Kui riigil on olnud põhiseadus, kõigil ümberkaudsetel riikidel on põhiseadus ning enamikule kodanikele on iseendastmõistetav ja ainuvõimalik, et riigil on põhiseadus, tuleb põhiseadus kirjutada. Kas või ainult sellepärast, et põhiseaduse kirjutamine on ikkagi hulga lihtsam, kui proovida kodanikkonnale selgeks teha, et saaks elada ka põhiseaduseta.

Sisuliselt taandub küsimus sellele, kas konstitutsioon tähenduses "põhiline riigikorraldus" peab olema kirja pandud konstitutsioonis tähenduses "põhiseadus". Muidugi ei pea need asjad olema tingimata ühendatud. Kuid selleks peaks olema minimaalne eeldus, et kõigil asjasthuvitatul on ühesugune arusaam, milline on riigi põhiline korraldus. Kui aga on tegemist omavahel võistlevate poliitiliste jõududega, mille nägemus riigikorraldusest on väga erinev, on otstarbekam pidada läbirääkimisi, et jõuda omavaheliste kompromissideni – ning kompromissiks on tihtipeale lahendus, mida ükski osaline eriti ei poolda – ja panna see kompromiss kirja. Selline kirjapanek ongi juba põhiseadus.

Põhiseaduses kirjapandud üksikute osade üksikasjalisuse astmega on seotud palju mitmesuguseid kitsamaid huvisid. Päril hea näide on käesolevas Riigikogu Toimetistes avaldatud Heinrich Schneideri artikli osa, mis peegeldab ilmekalt õigusemõistmisest huvitatud juristide erilist huvi: neid ei rahuldaks, kui põhiseaduses oleks kohtute olemasolu üksnes nimetatud ning täpsem korraldus jäetud mõne eriseaduse asjaks. Ei, neile on vaja, et põhiseaduses oleks kirjas, millised need kohtud on, kuidas nad omavahel on allutatud, millistes suhetes teiste riigiasutustega jne. Kui aga on selline huvi, siis peab muidugi sellele vastu tulema. Kuid samalaadsed huvid on ka teistes eluvaldkondades, nt omavalitsustes. Tuleks hoopis küsida: mis ime läbi õnnestus meil hoida põhiseadus nii lühikene?

Erinevad teed

Milline põhiseadus oleks meil võinud olla? Põhilisi vastusevariante on vähemalt kolm. Kõigepealt oleks võinud minna nii, et selleks oleks saanud mõni ENSV põhiseaduse teksti nüüdisajastatud vorm. 1980. aastate lõpus ei olnud selline variant sugugi võimatu. Seda näitab kas või asjaolu, et tookord kirjutas niisuguse teksti valmis Igor Gräzin. Mitmes N. Liidu lagunemisest tekkinud iseseisvas riigis nii just toimiti. On päris loomulik, et nt Kasahstan sai lähtuda ainult Nõukogude põhiseaduse eeskujust, aga Ukrainas, Valgevenes

või Moldovas toimunu peaks demonstreerima päris selgelt, millistest ohtudest meil õnnestus pääseda.

Võimalik oleks olnud ka 1938. aasta põhiseaduse mingil kujul taaskendamine. Üks arutluse all olnud võimalus oli juriidiline trikk, et 1938. aasta põhiseadus tunnistada kehtivaks n-ö üheks hetkeks, et seejärel anda legitiimsus mõnele teisele põhiseaduse tekstile. Nii tehti Leedus. Meil oleks see tähendanud eelmises lõigus kirjeldatud varianti ja seega ka tulevast poliitilist võitlust uue põhiseaduse asemele veel uuema põhiseaduse eest.

Olnuks ka võimalik taaskendada 1938. aasta põhiseadus tingimusel, et oleks olnud piisavalt lai poliitiline kokkulepe, milliste osade suhtes teha nägu, et neid seal pole, ning mida teha ignoreeritavate tekstiosade asemel (ei oleks saanud ju moodustada Riiginõukogu 1938. aasta reeglite järgi). Nii toimis mitu postkommunistlikku riiki, nt meie lõunanaaber Läti, kuigi Läti sõjajärgne põhiseadus, mis sarnanes küllaltki meie 1920. aasta põhiseadusega, oli hoopis kergemini rakendatav. Tagantjärele paistab, et nii mõnigi tolle aja tuntud tegelane oleks päris meelsasti võtnud aset Konstantin Pätsi ametijärglasena. Mis muidugi oleks tähendanud seda, et kommunismivastasele võitlusele oleks lisandunud sõjajärgse vaikiva ajastu demokratiseerimisvõitlus.

Tegelikult ei olnud eespool kirjeldatud areng võimalik juba seetõttu, et ka kommunistlikust režiimist väljakasvanud tippudel polnud piisavalt kokkuleppimisvõimet, vägivaldseks kehtestamiseks aga polnud kellelgi jõudu.

Nii oli reaalseks edasiminekuks üksnes täiesti uue põhiseaduse kirjutamine.

Ka siin võinuks olla erisuguseid teid. Õnneks ei tulnud meil üldse kõne alla varasemaist täiesti teistmoodi põhiseaduse kirjutamine. See oleks praktikas võinud tähendada USA põhiseaduse eeskujul kirjutatut. Midagi säärast ei valmistanud meile ette ka ükski välismaine juristide organisatsioon. Aga Venemaal üldjoontes niimoodi läkski.

Meile oli hoopis reaalsem 1938. aasta põhiseaduse mingil määral lihtsustatud vorm. See oli tuttavaim tee kodumaistele juristidele, kelle hulgas oli nii mõnigi, kes mitte ainult ei tundnud 1938. aasta põhiseadust, vaid – võiks öelda – oli sellesse omamoodi armunud. Ka oli see poliitiliselt hingelähedasem tollasele valitsusele ja Ülemnõukogus esindatud poliitiliste jõudude enamusele. See tee tundus paljudele nii loomulik, et justiitsminister Jüri Raidla töörühma eelnõu kõrvale sündis põhiliselt samadest lähtekohtadest Ando Lepsi ühemehe-eelnõu.

1920. aasta põhiseaduse maine oli aastal 1991 nii poliitika huviliste kui ka juristide hulgas sedavõrd madal, et oli päris imekspandav Kalle Kulboki vaev kirjutada selle tänapäevane versioon. Eks Jüri Adamsi töörühma eelnõu juured olid samuti 1920. aasta Eesti põhiseaduses, kuigi sisuliseks taotluseks oli kompromiss sõjajärgsete Eesti põhiseaduste vahel.

On üsna ekslik järeldada, et Põhiseaduse Assamblee liikmed, hääletades, millist eelnõu aluseks võtta, pöörasid erilist tähelepanu tekstide ühe või teise koha laitmatusele ja

viimistlusastmele. Enamik hääletas siiski poliitilisi valikuid, s.t seda, millises suunas peaks Eesti edasi minema.

Põhiseadus vaidlusobjektina

Uue põhiseaduse läbivaidlemine, kirjapanemine, vastuvõtmine ja kehtestamine võtab palju aega ning energiat. Selleks kulus kokku peaaegu aasta – see ei olnudki liiga pikk aeg. Kui vaadata, mis toimus teistes postkommunistlikes riikides, võib põhiseaduse seisukohalt jagada nad mitmesse rühma. Kõige ladusamalt on läinud neil, kel oli selline kommunistmoeelne põhiseadus, mida sai taaskehtestada, nt Läti. Muidugi tähendas see, et põhiküsimused – kust tuleme, kus oleme, kuhu tahame minna – tuli ühiskonnas läbi vaielda teistsugustel foorumitel.

Paljudes riikides kujunes või valiti tee, et muudkui koostati ja võeti vastu uusi põhiseadusi. Nii on mõnel maal kümne aasta jooksul juba kolmas põhiseadus (Poola jt). Siiski võib päris kindlalt väita ühte asja: kõigega ei saa tegelda ühel ajal. Neid vaimseid jõude, mida üks rahvas rakendab põhiseaduse valmimisse – olgu need poliitikute ja juristide tööaeg või asjast kaugemal olevate kodanike tähelepanu –, ei saa samal ajal rakendada ülesehitava töö muudes valdkondades.

Meie kogemus oli – teha põhiseadust suhteliselt kaua ja põhjalikult, kuid siis ühest hetkest ümbertegemine lõpetada ning selle asemel koondada tähelepanu praktilistele reformidele või muule seadusandlusele.

Põhiseadus rahva teenrina

Olen põhiseaduse üht otstarvet võrrelnud vahel liikluseeskirjaga. Ei ole mingit põhjust eelistada vasakukäelist liiklust paremakäelisele, pidada risttee ületamise ühte korda paremaks mõnest teisest. Liikluseeskirjal on kindel siht – püüda selle poole, et oleks vähem liiklusõnnetusi ja ohvreid, et liiklus kulgeks sujuvalt ja kiiremini. Selleks on kasulik, et kõik järgiksid ühesuguseid reegleid. Nii on ka parem aru saada, mida teisest liiklejast ja tema soovidest arvata.

Riigi ja ühiskonna elu tohtu hulgas eri olukordades ei ole see sugugi nii selge. Ikka on keegi, kes on huvitatud, et just tema peab teistest varem edasi saama või et mõni teine hoopis kraavis käiks. Riigiasutused peaksid toimima võimalikult kiiresti ja sujuvalt. Ometi on asutuste vahel pidev võitlus. Mõni asutus püüab oma tööga venitada, kas või selleks, et juhtida tähelepanu (või pressida välja), et nemad peaksid saama hoopis suurema protsendi riigielarvest. Mitmesuguste riigieluvaldkondade piirialade asutused, kes vaidlevad igavesti, kes millega peab tegelema, väntsutavad ja jooksutavad inimesi. Ning enamik presidente ja parlamente maailmas harrastab omavahelist vastasseisu või võitlust. (Kas on selle taga valimistel poliitikatööd teinud parlamendiliikmete ja sellist tööd mitteteinud (või mitte edukalt teinud) või niisugust tööd mitte millekski pidava ja hoopis muid tegevusi oluliseks pidava presidendimeeskonna igavene erinevus?)

Õelgu juristid põhiseaduses toodud riigikorralduse kohta juriidilise analüüsi keeles mida tahes, tegelikus elus täidavad ametikohti ikkagi inimesed, igaüks oma auahnusega ning võimu- ja rikkuseihaga.

Põhiseadust tuleks lugeda edukaks, kui ta võimalikult hästi kanaliseerib kõigi nende isikute püüdlusi rahva ühiskasu teenistusse ja annab võimalikult vähe võimalust pidurdada ühiskonna elu üksteisele äratagemise või jala taha panemisega.

Põhiseaduse kogemus

Eesti rahva ajalooline põhiseadusekogemus ei ole hea. Igatahes on see halvem kui paljudel teistel rahvastel. 1918. aastal õnnestus eestlastel luua oma riik, 1920. aastal kehtestati esimene põhiseadus. Järgnevate aastate arengus ilmnes palju puudusi nagu igal areneval maal. Meie ajalooline erisus oli aga selles, et ilmnunud puudustes süüdistati mitte ajalugu, vaesust, oskamatusi koostööd teha, vähest haridust, juhtivate poliitikute halba iseloomu, kokkuvõttes – mitte neid asjaolusid, milles puuduste otsimisega oleks õige algust teha, vaid kõige põhjus oli ikka halb põhiseadus. Kas põhjuseks on see, et meie poliitikas oli liiga palju juriste ja liiga vähe teiste, rohkem sisuliste elukutsete esindajaid?

1920. aasta põhiseadusel oli mitmeid puudusi, neist kõige olulisem – ei olnud võimalik korraldada ennetähtaegseid valimisi. Ka kõige ebaõnnestunum Riigikogu koosseis pidi kestma kolm aastat. Ei olnud hea ka see, et meil polnud tollal riigipead. Muidugi sai ka nii hakkama, kuid riigipea funktsioonide täitmine oli nõrk. Ajuti – valitsuskriiside aegu – see peaaegu lakkas. Ometi on riike, kes saavad suurepäraselt hakkama ka niisuguste põhiseadustega.

Erakondade ja üksikute tipp-poliitikute vaheline võimuvõitlus võttis 1930. aastate algul põhiseaduse nn parandamise vormi. Rahvale ei öeldud – valige mind, vaid – valige põhiseadust. Tolle aja kõige tähtsam kogemus on: referendum ei sobi seaduste vastuvõtmiseks, ka põhiseaduse muutmiseks kõlbab referendum harva. Miks? Kõikides küsimustes, kus on võimalik rohkem kui kaks varianti, on referendumi poliitiline sisu selles, et toetatakse poliitikute seisukohti. Ühed toetavad poliitikut, kes ütlevad, et on vaja referendumile pakutut. Teised toetavad teisi, kes ütlevad, et referendumi pakutav ei ole vajalik või on ohtlik. Nii oli ka 1992. aasta suvel põhiseaduse referendumi: uue põhiseaduse suur toetus tähendas ikkagi seda, et enamik hääletajaid uskus poliitikut, kes ütlesid, et tuleks poolt hääletada.

Veelgi halvemast küljest näitas end 1930. aastate algul rahvaalgatuse institutsioon. Rahvas ei algata. Tegelikult käis asi nii, et üks rühm inimesi koostas ühe seaduseelnõu, antud juhul uue põhiseaduse eelnõu teksti ja hakkas seejärel koguma sellele toetusallkirju. Inimesed, kes andsid allkirja – mis ju kedagi mitte millekski ei kohustanud ega saanud tagantjärele tuua kaasa mingisugust vastutust –, väljendasid toetust teksti koostajatele või vastuseisu võimulolevale enamusele. Kui kogunes piisavalt palju allkirju, läks tekst rahvahääletusele, seejuures enam ei olnud võimalik teha kõige lihtsamaidki muudatusi, asja sisulisest arutamisest rääkimata.

Niimoodi elasid nii põllumehed kui ka töölised põhiseaduse parandamise sildi all välja majanduskriisiga kaasa toodud raskusi, noored haritlased pettumust, et kõik riigi tulutoovad ametikohad olid täidetud ega paistnud mingeid karjäärilootusi. Ning mitmed silmapaistvad üksikpoliitikud, kes enam ei uskunud, et demokraatlik parlamentaarpoliitika võiks neid viia nii kõrgetele kohtadele, kui nad soovisid, nägid taas enda jaoks šanssi.

Kokkuvõttes – poliitiline ja karjäärivõitlus, mis oleks pidanud toimuma põhiseaduse raamides, sest sellele raamide andmiseks põhiseadus ju ongi, võttis hoopis põhiseaduse uuendamise ja asendamise kuju.

Mälestus sellest täiesti lubamatust väärarengust elab Eestis edasi, mitte ainult õpetusena, kuidas ei tohi teha, vaid paljudele inimestele kui eeskujuna, kui poliitilise võitluse legitiimne meetod.

Ometi oleme juba kümme aastat suutnud seda tõbe vältida. Mida toob tulevik, ei tea. Praegu seda kirjutades on taas ähvardavate pilvede kogunemise märke. On jõude, kes tahaksid Eestis kiire korras kehtestada riigipea otsevalimise, sest nad on märganud, et enamik valijaid, kui neilt küsida, kas nad tahavad riigipead valida või eelistavad jätta see parlamendi või valimiskogu teha, vastab: tahame ikka ise valida. Just nagu teised ei teaks, et nii küsides saab ikka just sellise vastuse. Selle taga kumab mõnegi mehe soov asuda Pätsi teed kordama.

On ka teisi jõude, kes tahaksid poliitikat teha nii, nagu meil kümme aastat on õnnestunud vältida, nimelt teha valimiste päev segaseks sellega, et samal ajal esitatakse rahvale otsustamiseks ka mõni referendum. Poliitika ajaloos on palju näiteid, kuidas sobiva küsimuse referendumile panija on selle tagajärjel saanud tunduvalt rohkem häali, kui ta muidu oleks saanud.

Põhiseaduse keel

Millises keeles on kirjutatud 1992. aastal jõustunud põhiseadus? Küsimus ei olegi liiga veider, sest möödunud kümme aastat on olnud täis vaidlusi, mida üks või teine põhiseaduses kirjapandu tähendab. Asja on raskeks teinud tihti kordunud tulemus, et kodanikud on põhiseaduse üksikuist kohtadest kippunud välja lugema hoopis teisi asju kui Riigikohtu kohtunikud, kelle ametiks oleme andnud formaalselt lõpliku otsustamise, mida põhiseaduses öeldu tähendab.

Tagantjärele Põhiseaduse Assamblee stenogramme lugedes tundub, et assamblees räägiti üksteisest mööda palju rohkem, kui tol ajal endale aru andsime, s.t ei osatud enda mõtet väljendada nii, et teised oleksid täpselt aru saanud, mida taheti öelda. Ei osatud kahtlustada, et teise suust tulevad sõnad, mis justkui olid igati arusaadavad, tähendasid kõnelejale hoopis midagi muud. Arvan, et see ei puudutanud ainult mind, vaid suuremal või vähemal määral igaüht.

Kindlasti kasutati Põhiseaduse Assamblee töös vähemalt kaht eri keelt. Üks oli juristide erialakeel, mis taotles maksimaalset juriidilist täpsust ning kasutas paljusid sõnu juriidilistes

eritähendustes, mis olid võõrad assamblee liikmeile, kellel ei olnud juriidilist haridust või kes olid selle saanud mujal kui Tartu Riiklikus Ülikoolis. Assamblee liikmeks olnud humanitaarharitlased ja kultuuritegelased väljendasid end muidugi nii, nagu nad oskasid ja õigeks pidasid – nimetagem seda tänapäeva eesti kirjakeeleks või tänapäeva eesti üldkeeleks.

Kas keegi oli milleski süüdi? Assamblee ei arutanud ega otsustanud keeleküsimust kunagi. Ühtset sõjaeelset traditsiooni ei olnud. 1920. aasta põhiseadus oli Suurest Prantsuse revolutsioonist lähtunud traditsioonis: võimalikult lihtne, rahvakeelne, juriidilisi eritermineid vältiv. Seda tüüpi tekste ei ole võimalik tõlgitseda formaalselt, seda saab teha ainult sisuliselt. 1938. aasta põhiseadus oli selle vastandina taotluslikult õigustekstide erikeeles, nagu see erialakeel toleks ajaks oli välja kujunenud.

Kui mõni assamblee liikmest kultuuritegelane, neist nimekaimad olid luuletajad Hando Runnel ja Ain Kaalep, ei saanud täpselt aru mõne õiguseksperdi väljenduste nüanssidest, siis arvan ma, et süü langeb ikkagi erialaspetsialistidele. Spetsialisti asi on osata adekvaatselt suhelda inimestega, saada aru neist, kellel ei ole sama eriharidust, väljendada end selgelt ja arusaadavalt. Need on nõuded, mida esitatakse nt ka arstile.

Olen varemgi väitnud, et 1992. aasta põhiseadust tuleks käsitleda nii, et see on kirjutatud tollases eesti üldkeeles, mitte juriidilises erialakeeles. Seda kinnitab üks oluline argument: pärast põhiseaduse valmimist anti tekst veel keeleteoimetajaile keeleliseks viimistlemiseks. Need toimetajad olid kõik filoloogilise ja humanitaarharidusega.

Sellele võib muidugi vastu vaielda: põhiseaduses on kohti, millest ei saa aru mõne õigusala sõnaraamatu abita. Ju siis peaks ütleva, et kohati on põhiseaduse tekst nii, kohati teisiti.

Minu väitel oleks siiski oluline praktiline järeldus. Nimelt, kui põhiseaduse mõne koha tähenduse selgitamisel on mitu võimalust, kusjuures mõned neist tulevad teksti mõistmisest kui õiguse erialakeeles kirjutatuna, aga teised tähendused tulevad teksti käsitlemisest mittejuriidilises erialakeeles kirjutatuna, siis tuleks eelistada viimaseid.

Põhiseadus on kogu eesti rahvale, mitte ainult diplomeeritud juristidele.