

## Põhiseaduse 10. aastapäev

Aivar Jarne (RiTo 5), Riigikogu Toimetuste peatoimetaja, Riigikogu esimehe nõunik

**Rahva püsivus, arukus ja kodanikutunne andis Eestile põhiseaduse, mis on püsinud muutumatuna 10 aastat. See annab lootust, et põhiseadusesse raiutud põhimõtted kestavad kauem kui ühe juubeli jagu.**

Taasiseseisvumise ajast võiksime mäletada ja tähistada paljusid sündmusi. Ometi on aeg pinnale jätnud neist peamiselt kolm. Need on üksteisega tihedalt seotud ning neid lahutada oleks lausa loomuvastane.

Iseendastmõistetavalt on üks neist Eesti taasiseseisvumine 20. augustil 1991. See kuupäev on otseselt seotud ka põhiseadusega, sest otsuses Eesti riiklikust iseseisvusest seisab teise punktina, et põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele esitamiseks moodustatakse Põhiseaduse Assamblee (PA), mille koosseisu kujundavad Ülemnõukogu ja Eesti Kongress.

Teiseks kõrghetkeks oligi uue põhiseaduse vastuvõtmine 1992. aasta juunis, mis koos rahareformiga andis erakordse tõuke vabastamiseks meid nõukogude pärandist. Enam kui 91% heakskiiduga avaldas rahvas silmapaistvat tunnustust nii põhiseadusele kui ka selle loojaile.

Rahvahääletusele vähem kui kolme kuu pärast järgnenud VII Riigikogu ja presidendi valimised, millest võttis osa 68% valijaist, pani lõpliku punkti taasiseseisvunud riigi rajamisele. Riikluse alused olid loodud ning riigi kindlustamine jätkus loomulikku rada pidi.

Riigikogu Toimetiste käesoleva numbri üks peateemasid ongi Eesti põhiseadus, mille vastuvõtmisest rahvahääletusel täitub 28. juunil 10 aastat. See ajavahemik on just paras, et heita pilk tagasi ning vaadata ka tulevikku. Tänavu ilmub koguni kaks mahukat teost 10 aasta vanusest põhiseadusest. Tagasivaateid põhiseadustele on tehtud Eestis varemgi. Nõnda nägi 1937. aastal ilmavalgust kaunis raamat "Põhiseadus ja Rahvuskogu", mis oli pühendatud küll 1937. aasta põhiseaduse vastuvõtmisele, kuid kõneles ka varasematest. 1997. aastal anti välja mahukas koguteos "Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee".

RiTo 5–s kirjutavad praegusest põhiseadusest Riigikogu liikmed Jüri Adams ja Liia Hänni, Igor Gräzin vaatleb põhiseaduse muudatusi seoses astumisega Euroopa Liitu, varasematest põhiseadustest annab ülevaate Heinrich Schneider ning põhiseadusest kirjanduses Küllike Maurer.

Peale RiTo pühendatakse palju tähelepanu põhiseadusele loomulikult ka mujal. Põhiseadusest räägitakse meedias ja kirjutatakse ajalehtedes, korraldatakse mitu selleteemalist konverentsi.

Muidugi ei saa võrrelda praegust huvi põhiseaduse vastu 10 aasta taguse olukorraga. Tehes kaastööd raamatule "Põhiseaduse tulek", lappasin läbi peamiste Eesti ajalehtede aastakäigud 1991 ja 1992. Neist ilmneb selgelt, kui innustunult ja asjatundlikult jälgisid põhiseaduse arutelu ekspertide, poliitikute ja ajakirjanike kõrval ka lihtsad inimesed.

Muidugi polnud inimeste arvamused PA töö ning põhiseaduse loojate kohta alati positiivsed. Valitses tõeline arvamuste paljusus, kus loodava põhiseaduse ja PA töö kaitsmine jäi rohkem poliitikute ja ekspertide ning kritiseerimine rahva osaks. Alljärgnevalt vaatlengi, kuidas kajastas Eesti ajakirjandus põhiseaduse valmimist.

### **Pilk aastakümne taha**

Hinnanguid põhiseadusele ja PA tööle hakati ajakirjanduses andma kohe pärast taasiseseisvuse väljakuulutamist 20. augustil 1991. Et arutelu Eesti võimaliku põhiseaduse üle oli kestnud juba mitu aastat, jätkus ka augustipöörde järel diskussioon eelkõige selle üle, kas kehtestada taas 1937/1938. aasta põhiseadus või teha uus. Peamised vaidlusteemad olid, kas valida president otse rahva, valijameeste või Riigikogu poolt ning § 8 põhiseaduse rakenduseseadusest ehk kas lubada valimistel kandideerida endise kompartei nomenklatuuril.

Saamaks ettekujutust, kui raskelt käivitus PA töö, vaatame põgusalt tollaseid ajalehekirjutisi. Kõige rohkem keskendus PA tööle esialgu Postimees. 22. augusti Postimees avaldab intervjuu EV Ülemnõukogu (ÜN) liikme Illar Hallastega, kelle sõnul on PA sisuliselt poliitiliste jõudude kooskõlastuskomisjon. Hallaste meelest peaksid ÜN ja Eesti Kongress olema esindatud võrdse arvu liikmetega, nt 30 ühelt ja 30 teiselt poolt. Samas tsiteeritakse ka Eesti Komitee esimeest Tunne Kelamit, kes on seisukohal, et PA võiks alustada kohe tööd Eesti põhiseadusele vastavate valimiste ettevalmistamiseks.

2. septembri Postimehes kahetseb ÜN-i liige Mart Laar, et 20. augustiga saavutatud koostöövalmidus ÜN-i ja Eesti Komitee vahel hakkab mõranema. ÜN lükkas edasi otsustamise PA moodustamise ja liikmete valimise kohta. ÜN-i liige Peet Kask rääkinud kaksikvõimust. "Miks on meil vaja lõhkuda tekkinud koostöö ning alustada taas lõputut kisklemist, milles võitu ei suuda saavutada kumbki pool? Kas me mälu on tõesti nii lühike, kas selleks, et tagada Eesti Komitee ja ÜN-i ühisliikmetele PA-s mingid eriõigused, on vaja põhja lasta kogu PA?" kirjutab Laar.

3. septembri Päevalehes kirjutab teine ÜN-i saadik Enn Leisson, et PA moodustamisel "oli tegemist grupi ÜN-i saadikute ja Eesti Komitee liikmete omavahelise sobinguga". Leissoni meelest oleks Eesti Vabariigi põhiseaduse ettevalmistamise usaldamine kitsa ringi isikute kätte, ükskõik milliste võõrkeelsete siltide varjus see ka ei toimuks, tagasipöördumine totalitarismi. Ta teeb ettepaneku moodustada põhiseaduse väljatöötamiseks ÜN-i otsusega hoopis 25–30-liikmeline juristide rühm, kutsuda kokku kõigi tasandite rahvasaadikud ja Eesti Kongressi liikmed, kes paneb põhiseaduse rahvahääletusele. Kaks päeva hiljem asub samas lehes ÜN-i liige Mikk Titma PA-st rääkides seisukohale, et midagi skisofreenilisemat on riigiõiguslikult raske luua. PA on kolmas kõrgeimale võimule pretendeeriv organ, kuulutab ta.

Siiski leidis ka tasakaalukaid ja olukorda laiemalt analüüsida püüdvaid arvamusi. 11. septembri Postimehes reageerib Titmale teine ÜN-i liige Ivar Raig, selgitades, et skisofreeniline oli olukord kuni PA valimiseni ning sellele ei õnnestunud kuidagi lahendust leida. Just PA teeb segadustele lõpu. Järgmise päeva Rahva Hääle intervjuus selgitab professor Rein Taagepera, et PA-s tuleb arutusele väga põhiline asi – põhiseadus, mis

ideaalselt peaks kestma aastakümneid või nagu USA-s on juhtunud, nüüd juba 200 aastat. Kui tuleb selline põhiseadus, mis kestab viis aastat, ja seejärel peab seda rängalt revideerima, siis pole assamblee oma tööd hästi teinud, ütleb Taagepera ning näeb ka ohtu, et Eesti Komitee õhutusel võib PA kuulutada end superparlamendiks ja tühistada sellega 20. augusti kokkuleppe. "Sellega võib tulla hiigelsuur sisetüli ja nagu eelneva pooleteise aasta jooksul, peale ei saaks jääda Eesti Kongress ja komitee, vaid see ÜN ja valitsus, keda on tunnustanud 56 maailma riiki," hoiatab ta.

### **Pöördumiste ja avalduste aeg**

Kui PA alustas 13. septembril oma koosistumisi, hakkasid ajakirjanduses tooni andma kõikvõimalikud avalikud pöördumised ja avaldused, ka lugejate reageeringud. Üheks põhiteemaks muutub probleem, millist põhiseadust Eesti ikkagi vajab ning kes võib osa võtta põhiseaduse koostamisest ja rahvahääletusest.

13. septembri Päevalehes on lugeda 18 kultuuritegelase kiri. Selles seisab: "Vaba Eesti põhiseadust, nagu ka teisi konstitutsioonilisi seadusi saavad Eesti Vabariigis luua vaid Eesti Vabariigi kodanikud. See peaks olema loomulik. Muulastel, kes on sisuliselt teise riigi kodanikud, seda õigust ei ole."

Järgmisel päeval on samas lehes Eesti Vabariigi eksiilvalitsuse ametlik seisukoht, mis käivitab diskussiooni ÜN-i volituste ning järjepidevuse teemal. Selles seisab: "... praegusel Eesti Vabariigi ÜN-il ja valitsusel on nõukogude kontinuiteet, kuna ÜN on valitud okupatsiooni korras." Eksiilvalitsuse juht presidendi ülesannetes Heinrich Mark võib oma põhiseaduslikud õigused üle anda praegu kehtiva Eesti Vabariigi põhiseaduse (1938. aasta – A. J.) või rahva poolt vastuvõetud uue põhiseaduse alusel ametisse astunud presidendile.

Veel päev edasi annab samas lehes PA pihta tuld Voldemar Pinn. "On seletamatu, kuidas ÜN sai võtta endale volitused luua enda ja Eesti Komitee baasil midagi taolist. Mida see assamblee endast kujutab, on terve mõistusega võimatu tabada. Viitab ta loomine aga küll analoogiale 1940. aastal "valitud" Riigivolikogule, kes võttis endale õigusi, mida rahvas polnud talle kunagi andnud." 19. septembri Rahva Hääles U. Uustali lugejakirjas seisab, et PA-sse kuulub mitu inimest, kes on näidanud end kirgliku Eesti-vastasena. Ta küsib, kas nemad hakkavad nüüd koostama Eesti Vabariigi põhiseadust? Ning sarnaselt Titmaga: kas see ei ole skisofreeniline?

7. oktoobri Postimehes kirjutab Harald Tillemann, et PA moodustamine ei lahenda midagi, vaid näitab, et nüüdne ÜN on oma võimalusi ammendamis ja hakkab kaotama usaldust. Tema meelest tuleb PA koostatav põhiseaduse eelnõu anda hindamiseks Eesti Vabariigi Riigivolikogule. Leo Starkov kutsub 11. oktoobri Päevalehe artiklis "PA ei vii ummikust välja" üles korraldama uusi valimisi, mille korraldamine oleks ÜN-i peamine ülesanne enne lahkumist.

Tollased meeleolud võtab üsna hästi kokku ajaloolane Toivo Jullinen, kes 26. septembri Postimehes kirjutab, et praegused lahkarvamused põhiseaduse küsimuses lahendab

rahvahääletus. "Aga need lahkavamused võimenduvad tunduvalt, kui rahvas peaks tagasi lükkama PA esitatud ja ÜN-i kinnitatud eelnõu."

### **President arutelu objektiks**

Pärast seda, kui 21. detsembril 1991 avaldati Rahva Hääles põhiseaduse eelnõu, keskendus tähelepanu rohkem põhiseaduse sisulise poole arutelule. 1992. aasta 3. jaanuari Postimehes astub üles PA liige Marju Lauristin, kelle seisukohast assamblee seinast seinalt valitud koosseis (ERSP-st EKP-ni) osutus koostöövõimelisemaks ning teotahtelisemaks kui kumbki teda valinud kogu eraldi. "On isegi üllatav, kui kiiresti jõudsid PA erimeelsed liikmed üksmeelele peamises: Eesti Vabariik tuleb üles ehitada tasakaalustatud parlamentaarse demokraatia põhimõttest lähtudes," kirjutab ta, lisades, et "otsevalitava riigivanema roll peaks olema põhiseaduses eriti rangelt piiratud, ilmselt veel rangemalt, kui praegune eelnõu ette näeb. Need, kes pooldavad riigivanema volituste laiendamist ning samal ajal nõuavad tema otsevalimist, avavad tahes või tahtmata ukse võitlusele isikuvõimu pärast."

Seevastu 3. ja 4. jaanuari Rahva Hääle artiklis on jurist Ants Lang teisel arvamusel: "Erinevate võimuorganite tasakaalustatud tegevuse saavutamine selleks hädavajaliku presidendiinstitutsiooni kaudu eeldab aga kõigepealt seda, et riigipea seisund selles süsteemis oleks sõltumatu, et ta poleks mitte parlamendi armust sündinud kõrgem ametiisik, vaid omaks vähemalt sama tugevat mandaati, kui on parlamendil. See tähendab – presidendil peab valima rahvas."

Parlamendi tugeva võimu vastu on ka 8. jaanuari Rahva Hääles jurist Heiki Lindpere. Artiklis "Eesti ei vaja türannist parlamenti" seisab, et arutlusele pakutud põhiseaduse eelnõu ei taga seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahusust ning tasakaalustatust. Võimude vastastikuse kontrolli asemel tahetakse kehtestada Riigikogu kontroll.

Samal ajal võib ajakirjanduses lugeda ka lausa hävitavaid hinnanguid väljapakutud eelnõule. 6. jaanuari Postimehes ütlevad ÜN-i liige Andrus Ristkok ja Pirgu arenduskeskuse sotsioloog Eha-Mai Graf otse, et pakutud põhiseadus ei taga demokraatiat: kõne all olev eelnõu sätib asjad just nõnda, et võimulolijad võivad käsutada riigi vara ja luua riigis elukorraldus oma suva järgi. Lehe 10. jaanuari numbris ütleb Ernst Kirs (Maaliidu auesimees): "... PA on erakorraline mittepõhiseaduslik organ uue põhiseaduse ettevalmistamiseks ja ÜN tegelikult sama vähe põhiseaduspärane selle eelnõu rahvahääletusele esitamiseks. Sellisel juhul oleks 1920. aasta põhiseadusest lähtumine põhiseaduse küsimuse lahendamisel kõige seaduspärasem väljapääs praegusest seadusetuse virvarrist." 1920. aasta põhiseaduse propageerimist Postimehes jätkab Kirs kuni uue põhiseaduse vastuvõtmiseni.

Põhiseaduse väljatöötamise kaasatud väliseksperdid olid aga loomulikult uue põhiseaduse poolt, jätmata siiski osutamata tähelepanu probleemidele. 3. ja 4. märtsi Päevaleht avaldab Barnabas Johnsoni (Harvardi Ülikooli õigusdoktor) ja Lowry Wymani (Pennsylvania Ülikooli õigusdoktor) kommentaarid põhiseaduse eelnõu kohta. "Eesti põhiseaduse eelnõu on tuntav samm edasi võrreldes eelnevatega...Siiski ei usu me, et eesti rahvas peaks sellega rahule jääma...Projekt tekitab kenakesti segadust võimujao suhtes riigorganite,

ministeeriumide ja ametnike vahel. Näiteks mitte alati pole selged riigivanema volitused valitsuse ja Riigikogu suhtes, " kirjutavad nad.

### **Vana või uus põhiseadus**

Siiski jääb kogu assamblee töö jooksul enim arutatavaks teemaks, kas jätkata 1938. aasta põhiseadusega või uue, assamblee poolt väljatöötatuga ning kui viimasega, siis milline see võiks olla. Eksiilvalitsuse peaminister presidendi ülesannetes Heinrich Mark arendab sel teemal lausa avalikku kirjavahetust. 31. märtsi Postimehes kirjutab ta Eesti Kodanike Keskerakonna esimehele Ahti Männile ning 8. aprillil on samas lugeda Männi vastus. Diskussiooniks 1938. aasta põhiseaduse rakendatavus ja Vene vägede Eestis viibimine. 6. mail kirjutavad Markile Rahva Hääle vahendusel H. Pöögelmanni nim. ETT 35 töötajat, protesteerides ÜN-i "igasuguste võtete" vastu suruda eesti rahvale peale kolmandat vabariiki. Allakirjutanud on veendunud, et Eesti Vabariik on vaja taastada rahvusriigina. "Poliitilised põhjendused 1938. aasta põhiseaduse rakendamise võimatuses ei ole meie arvates veenvad."

Siiski ei poolda Mark 1938. aasta põhiseaduse jäägitut rakendamist, nagu seda teevad Tallinnas Nõmmel loodud Eesti Kodanike Keskerakonna tegelased Ahti Mänd ja Kalev Ots ning nende mõttekaaslased Eesti Kongressis Endel Lippmaa ja Jüri Estam. Lippmaa koos Jüri Estami ja ÜN-i liikme Johannes Kassiga avaldavad oma eitavat suhtumist uude eelnõusse nt 16. juuni Rahva Hääles. Uue põhiseaduse vastuvõtmine ei saa muuta ega kehtetuks tunnistada 1938. aasta põhiseadust, teatavad nad. "Uue põhiseaduse vastuvõtmine tähendab EW seaduste järgi riigipööret. Uued valimised võib Riigivolikogu täiendvalimistena algatada Eesti eksilvalitsuse peaminister presidendi ülesannetes H. Mark isiklikult või anda selleks volitused Eestisse üle." 19. juuni Eesti Ekspressi intervjuus lisab Lippmaa, et uue põhiseaduse pooldajad toetuvad rahva naiivsusele. Nad vaatavad kitsalt oma mätta otsast, nad vaatavad, kas uus põhiseadus annab nende parteile eeliseid või mitte.

5. juuni Postimehe kommentaaris võtab tegevtoimetaja Vahur Kalmre kokku vaidlused põhiseaduse rakendatavuse ümber. "Siiani ei ole ükski Eesti poliitiline jõud peale mõne üksikvõitleja (Endel Lippmaa, Johannes Kass, Ahti Mänd) agiteerinud põhiseaduse eelnõu vastu. Kas vaistlikult või mitte, igatahes näib ka rahvas mõistvat, et põhiseadus ei otsusta Eestis kõike, kuid see seadus peab olema. Rahvas ei põle põhiseaduse eelnõu ümber nii suure kirega nagu poliitikud."

Punkti paneb 22. juuni Postimehe usutluses kirjanik Jaan Kross, kes esitab küsimuse, mida me võidaksime, kui üritaksime kuidagimoodi rakendada 1938. aasta põhiseaduse ning vastab: "Demokraatse riigi maine asemel, mis meil nüüd on täiesti saavutatav, kukuksime kummaliselt konservatiivsesse minevikuriiki, kus president eriõigusel või selletagi võib praktiliselt teha, mida tahab."

## Järelkajad

Põhiseaduse edukas rahvahääletus 28. juunil näitas, kellel oli õigus. Isegi Lippmaa on 30. juuni Rahva Hääle intervjuus sunnitud tõdema, et sisepoliitilisest seisukohast oli uue põhiseaduse vastuvõtmine igati otstarbekas. See oli kasulik kompromiss parteide ja rühmitiste vahel.

Rahvahääletuse tulemused leidsid küllaldast vastukaja ka välispressis. Briti päevaleht The Times toob 30. juunil esile, et eestlased olid esimesed kogu endisest N. Liidust, kes hääletasid referendumil uut konstitutsiooni. Lisamata ei jäeta siiski asjaolu, et 52,5% hääletajaist olid vastu valimisõiguse andmisele mittekodanikele. Sama päeva Helsingin Sanomat tõdeb, et Eestist on pärast põhiseaduse heakskiitmist saanud esimene parlamentaarse demokraatia maa endiste N. Liidu vabariikide hulgas. Samas toob Soome suurim päevaleht esile, et hääletusest said osa võtta vaid Eesti kodanikud.

Eesti ajakirjanduse suhtumise rahvahääletusse annab paremini edasi Rahva Hääle peatoimetaja Toomas Leito: "Ja jälle peab imestama eesti rahva kainet mõistust ja tasakaalukust. Väsinud kogu vintsutustest, tuli ta ikkagi rahvahääletuse urnide juurde, et ütelda jah uuele põhiseadusele. ... See oli parim, mida meie poliitikud ja juristid praegu suudavad välja pakkuda. Eitav tulemus oleks olnud löök noorele demokraatiale."

Järelkajad rahvahääletuse tulemustele olid soodsad, kuid neid ei jätkunud kauaks. Paari kuu pärast ootasid ees parlamendi- ja presidendivalimised, millele keskendus ka kogu meedia tähelepanu.

Nõnda näitas eesti rahvas 10 aastat tagasi püsivust, arukust ja kodanikutunnet. Eesti sai põhiseaduse, mis on püsinud muutumatuna 10 aastat. See annab lootust, et põhiseadusesse raiutud põhimõtted kestavad kauem kui ühe juubeli jagu.

## Kasutatud kirjandus

Eesti Ekspress, 1991–1992.

Estonia votes (1992). – The Times, June 30.

**Jarne, A. (2001).** Tähtsused. – 10 aastat uut Eestit. Toim E. Tammer. Tallinn, lk 133–143.

**Koponen, K. (1992).** Ylivoimainen enemmistö Viron perustuslain taakse. – Helsingin Sanomat, 30. kesäkuuta.

Noorte Hääle, 1991–1992.

Postimees, 1991–1992.

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

Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937). Tallinn.

Rahva Hää, 1991–1992.