

Riigikogu ja põhiseadus

Toomas Savi (RiTo 1), Riigikogu esimees

Põhiseadus on omamoodi ühiskondlik kokkulepe ning seepärast peab ta olema vastuvõetav nii Toompea riigimeestele kui ka armastatud tädi Maalile.

Põhiseadus on aastast 1992 hästi toiminud. Ta on tõhusalt täitnud demokraatliku ühiskonnakorralduse alusmüüri rolli. Põhiseaduses sätestatud demokraatlikud mehhanismid toimivad. Eesti pole kümne aasta jooksul kordagi sattunud põhiseaduslikku kriisi. Rahvas ei ole põhiseadusest võõrdunud ja peab seda omaks. Seda näitab kas või asjaolu, et põhiseadusest ei räägita iga päev. Ja ei peagi rääkima. Ta on nagu vana hea Šveitsi kell, millest pole vaja eriti kõnelda, kuid mille töökindluses võib alati kindel olla.

Siinjuures tahan avaldada tunnustust kolmele viimasele Riigikogu koosseisule, kel on jätkunud arukust põhiseadust tormakalt mitte muuta. Hetkeemotsioonid ja poliitiline kasu on jäänud tagaplaanile ning lähtunud on kuulsa Prantsuse valgustaja Charles de Montesquieu' põhimõttest: "Ma unustan selle, mis on hea mu perele, kuid mitte riigile". Seetõttu põhiseadus toimib, on joonistunud välja nii tema head kui ka vead.

Eesti erakondade auks tuleb öelda, et erinevalt Eesti esimesest iseseisvusajast pole ükski praegune erakond seadnud oma programmiliseks eesmärgiks põhiseaduse laiemat revideerimist. Üksnes mõni teema, sealhulgas presidendi otsevalimine ning põhiseaduse täiendamine rahvaalgatuse õigusega, kajastub erakondade programmides ja on jõudnud seetõttu ka Riigikogu saali. Põhiseaduse muutmise ettepaneku, mis näeb ette üleminekut presidendi otsevalimisele, esitas parlamendile oma viimasel tööpäeval ka president Lennart Meri. Pean oma kohuseks märkida, et presidendi otsevalimine rahva poolt on põhjendatud riigis, kus presidendile kuulub reaalne täidesaatev võim. Parlamentaarses riigis, kus president täidab eeskätt esindusfunktsiooni, võib otsevalimine põhjustada pingeid Riigikogu, presidendi ja valitsuse pädevuse kindlaksmääramisel. Meie põhiseaduse koostajad Põhiseaduse Assamblees ei pooldanud presidendi otsevalimist, sest:

1. presidendil ei ole põhiseaduses ette nähtud aktiivset rolli;
2. otsevalimine ei ühildu parlamentaarse riigi mudeliga;
3. otsevalimine annaks presidendile võimaluse teiste riigiorganite arvel oma volitusi laiendada.

Need põhjused pole tänaseks muutunud. Põhiseaduse vaimu pärast, mille vundamendiks on parlamentaarne riigikorraldus, tuleks enne selle eelnõu menetlemist täiskogus kaaluda tõsiselt kõiki plusse ja miinuseid, mis presidendi otsevalimisega kaasnevad.

Riigikogu põhiseaduses

Riigikogu esimehena pean möönma, et põhiseaduse IV peatükk ehk Riigikogu puudutav osa võinuks olla veelgi paremini sätestatud, seda eriti Euroopas hiljuti vastu võetud uute põhiseaduste valguses. Kuid täiusliku põhiseaduse teksti loomine ei saa olla omaette

eesmärk. Iga põlvkond mõtestab põhiseaduse ühiskonna ja seadusloome arengust lähtudes nagunii ise.

Üksikute põhiseaduslike probleemide üleskerkimine parlamendis ei tähenda, et oleme kümne aasta jooksul põhiseaduse analüüsiga vähe tegelnud. Mõnikord ei paista see töö väljagi. Näiteks kuus aastat tagasi, kui kõige aktuaalsemaks probleemiks muutus põhiseaduse muutmise riigikaitse valdkonnas, moodustati Riigikogu põhiseaduskomisjoni ettepanekul valitsuse juurde põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Ka Riigikogu põhiseaduskomisjon uuris väga kaua ja tähelepanelikult vajadust muuta põhiseaduse riigikaitset käsitlevat osa. Põhjaliku töö tulemusena jõuti järeldusele – polegi vaja muuta. See on hea tulemus ning väärt kogemus. Nüüd NATO lävele jõudes on põhiseaduse muutmise probleemid riigikaitse osas kaotanud aktuaalsuse. Siit võib teha järelduse – põhiseaduse toimima hakkamiseks tuleb anda aega.

Muidugi ei saa see aeg olla sajanditepikkune. Me ei tohi eeskujuks seada kuulsat Hiina poliitikut, kes vastuseks küsimusele, mida arvata paarsada aastat tagasi aset leidnud Prantsuse revolutsioonist, kostis: "On veel liiga vara öelda." Meie põhiseadus on alles poisike, kuid me peame talle panema hinde.

Lisaksin veel, et suure töö põhiseaduse lahtimõtestamisel, eriti konkreetsete seadusloome probleemide osas on teinud Riigikohus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on kümne aasta jooksul läbi vaadanud rohkem kui 60 presidendi, õiguskantsleri ja kohtute esitatud taotlust, et õigusaktid oleksid kooskõlas põhiseadusega. Kui põhiseaduse kehtivuse esimestel aastatel pälvis enim tähelepanu võimude lahususe ja tasakaalustatuse küsimus, siis nüüd on põhiseaduslikkuse järelevalve keskne küsimus inimeste põhiõiguste kaitse.

Põhiseaduse täiuslikkusest olulisem on põhiseaduse püsivus ja järjepidevus. Põhiseadus on Eesti rahvusliku kokkuleppe alusdokument ja niisugusena on rahvas ta ka heaks kiitnud. 91%-line heakskiit rahvahääletusel oli selle ülim tunnustus, ja ma usun, et seda on väga raske, kui mitte võimatu korrata. Jäägu selle kokkuleppe vaim püsima!

Teisalt ei saa ega tohi võtta põhiseadust absoluutse ja muutumatu tõena, dogmana. Põhiseadus loodi ja kehtestati ajal, mil tähtsad olid hoopis teised mured ja tingimused. Meenutagem, et ka Põhiseaduse Assamblee, kuhu olid koondunud nii tollase Ülemnõukogu kui ka Eesti Kongressi parimad jõud, lõpetas oma töö läkitusega Eesti rahvale, milles tõdeti: "Oleme andnud parima, mida oskasime ja suutsime praeguses ajaloolises olukorras." Põhiseaduse muutmise ei tähenda mitte seda, et ta on halb, põhiseadust võib muuta tema headuse, adekvaatsuse ja töökõlblikkuse säilitamise pärast.

Kodanik ja põhiseadus

Kindlasti pole põhiseadus ainult erakondade, poliitikute ja juristide pärusmaa. Põhiseadus on omamoodi ühiskondlik kokkulepe ning seepärast peab ta olema vastuvõetav nii riigimeestele Toompeal ja Kadriorus kui ka armastatud tädi Maalile. Muidugi ootasid ja lootsid Eesti kodanikud kümme aastat tagasi, et uue põhiseadusega ning oma Riigikogu ja presidendi

valimisega lahenevad kõik mured otsekui iseenesest. Praeguseks on ootused tihtipeale asendunud küsimustega, aeg-ajalt isegi pettumusega.

Mis on võõrandumise põhjused? Miks inimesed ei usu, et nad suudavad ühiskonnaelu mõjutada? Kas saab seda siduda näiteks presidendi ja Riigikogu vahelise rolli jaotusega, mil rahvas ootab, et erakondlikud vaidlused lõpeks ja otsused langetaks inimene, keda enamik rahvast tahab näha presidendina? Demokraatlikus riigis on parlament foorum, kus kõik ühiskonnagrupid saavad avaldada arvamust ühiskonnaelu korraldamise kohta ning põhjendatakse ühe või teise abinõu vajalikkust. Võõrandumise põhjused võivad olla seega nii kodanikkonna vähestes teadmistes demokraatia olemusest kui ka poliitikute lihtsama vastupanu teed minemises.

Ka valimised näitavad kodanike suhtumist riiki. Kohalike valimiste järel rõhutaksin eriti kohalike omavalitsuste osa meie põhiseaduse mõtte teostamisel. Kohalikule omavalitsusele suurema hulga ülesannete ja sellega seotud vastutuse panemisega on võimalik demokraatiat õppida, kuid samas tuleb leida tasakaal, et omavalitsused sellega toime tuleksid. Kurvaks õppetunniks on omavalitsused, kes on sisuliselt maksejõuetud ning kus pole seetõttu küllaldaselt volikogu kandidaate. Üheks niisuguseks näiteks on Püssi, kus kandidaatide puudusel on valimisi mitu korda edasi lükatud.

Kümne aasta jooksul on aeg-ajalt üles kerkinud probleem: kas praeguse ühetasandilise kohaliku omavalitsuse asemel peaks olema mitmetasandiline omavalitsus? Viimati kordas seda küsimust Vabariigi President 28. juunil põhiseaduse aastapäevale pühendatud aktusel.

Olen kindlalt veendunud, et ühetasandiline omavalitsuskorraldus on praktiline ja Eestis küllaldaselt juurdunud ning selle ümberkorraldamine oleks küsitav. Ka põhiseadus ütleb, et "kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad". Väikesele riigile oleks praktilisem pikendada omavalitsuste mandaati kolmelt aastalt neljale. Praegune valitsuskoalitsioon ongi jõudnud veendumusele, et alates 2005. aastast võiksid kohalike volikogude valimised toimuda iga nelja aasta tagant praeguse kolme asemel. Vastav põhiseaduse muudatuse eelnõu on antud ka Riigikogu menetlusse.

Euroopa Liit ja põhiseadus

Eesti riik ja rahvas pürib Euroopa Liitu ning sinna astudes hakkame kasutama Euroopa Liidu liikme õigusi ja täitma kohustusi. Ühinemisotsus tuleb vormistada ka õiguslikult. Seepärast on 74 Riigikogu liiget esitanud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu, mis on Riigikogus läbinud juba esimese lugemise. Selle vastuvõtmisel muutub Euroopa Liidu õigus liitumislepingus kindlaksmääratud ulatuses üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks.

Kuid põhiseaduse täiendamise otsust ei tehta kiirustades. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuud. Eelnõu rahvahääletusele panekuks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviindikuline häälteenamus ehk vähemalt 61 saadiku toetus. Rahvahääletus ise saab toimuda kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest

Riigikogus. Mulle isiklikult meeldib protseduur, kuidas me põhiseadust täiendame – lisame sellele uue akti ja jätame põhiteksti puutumata. Nii saab ka pärast täiendamist öelda, et põhiseaduse vaim ja vorm on säilinud.

Muidugi tuleb enne seda lõpuni vaielda põhiseaduslikud vaidlused, näiteks põhiseaduse esimese paragrahvi ümber, milles sätestatakse Eesti suveräänsus. Nii Euroopa Liidu pooldajad kui ka liitumise vastased näevad selles suurt takistust Euroopa Liiduga liitumiseks. Ühed katsuvad sellest mööda minna, teised seda ära kasutada. Arvan, et see on mõlemal juhul vale. Esimene paragrahv fikseerib ainult selle, et Eesti rahva riiklik enesemääramine on põhimõtteliselt võõrandumatu ja säilib mis tahes väliste liitude läbi. Olime juriidiliselt alles okupatsioonirežiimide all, seda enam jääme suveräänseiks liidus, millesse astume vabatahtlikult.

Suveräänsuse vana ja absolutistlik mõiste olid omal kohal 19. sajandi keskel, kui Euroopas toimusid rahvuslikud revolutsioonid. Ta võis sobida meile ka rõhutamiseks meie iseseisvustalusi N Liidu vastu. Kuid tänapäeval, mil ähmastuvad piirid ja süveneb rahvaste ühiselu, kaovad rahvuslikud barjäärid kaubanduses, teabelevis, hariduses ja poliitikas, kaob ka vana arusaam. Nii nagu me ei saa tagasi Kõrboja, Vargamäe ja Ülesoo talu, nii ei saa me tagasi ärkamisaegset ideoloogiat ega poliitikat. See aga ei tähenda, et me ei väärtusta poliitilise elu põhilisi aluseid ja nende seas tähtsaimat – eesti rahva õigust ja tahet poliitilisele eksistentsile ja riiklikule iseseisvusele.

Euroopa Liit ei ole meie suveräänsuse piirang ega asendus, vaid ta on meie suveräänsus 21. sajandi mõttes. Meie astumist Euroopa Liitu võib vaadelda ka kui esimeses paragrahvis sisalduva ideoloogia senisest paremat teostamist. Praeguse põhiseadusliku debati peamine sisu peaks olema hoopis see, kuidas tagada Eestis Riigikogu kontroll Euroopa Liidu mõju üle ning tagada rahvale võimalus eurooplastena elades jälgida sedagi, et meie riik saaks teostada neid põhilisi huve, mille kaitsmiseks põhiseadus ongi loodud.

Õnn ja põhiseadus

Kui tänavu kevadel jagati koolilõpetajatele sügavsinate kaantega põhiseaduse raamatut, küsisid lõpetajad ajakirjanduse kaudu lugupeetud Juhan Viidingu laulusõnadega: "Õigus olla õnnelik. Kas sa seda ei tea? /---/ Õigus põhiseaduslik. Kas sa seda ei tea?" Loodan, et kümne aastaga oleme jõudnud selle küsimuse tuumale kas või kukesammu võrra lähemale.

Eesti rahva püsivus, arukus ja kodanikutunne andis meile põhiseaduse, mis on püsinud muutumatuna enam kui kümme aastat. See annab lootust, et põhiseadusesse raiutud põhimõtted kestavad kauem kui ühe juubeli jagu.