

## Tänu põhiseadusele

Märt Rask (RiTo 8), Riigikohtu esimees

*"Riik ja üksikisik. Üksikisik on nõrk, meie unistus oli kunagi teha oma riik. Et riigi kaudu oma jõud ühendada. Aga kohe tekkis küsimus: kas riik kui selline ei suru maha üksikisikut, vaba inimest? Pidev tasakaalu otsimine, et oleks jõuline riik kui ühiskooming, ja oleks vaba isik – ja ta isikuvabadus oleks ka garanteeritud."*

*Hando Runnel. Aasta murelikud palgejooned. – Postimees, 22. detsember 2003.*

Motoks valitud kirjaniku mõttekäik võtab lihtsas keeles kokku igikestva kaalumise üksikisiku ja riigi vahekorras. See on pidev tasakaalu otsimine isikuvabaduse ja selle tagamiseks ellu kutsutud riigi vahel. Riik on sündinud ja arenenud ühiskonna kui inimeste kooseluvormi rüpes ning on ühiskonnaga võrreldes üsna uus nähtus. Eesti omariiklus kui rahva kõrgeim iseolemise vorm veelgi uuem. Enamiku oma ajaloost on eestlased hakkama saanud ilma riigi ja põhiseaduseta ning mitte alati pole riik seisnud isikuvabaduste kaitsel.

Et taas leida ja säilitada tasakaal üksikisiku ja riigi vahel, võttis Eesti rahvas 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu põhiseaduse. Põhiseaduse vastuvõtmisega realiseeris rahvas oma suveräänsel õigust enesekorraldusele ja seadis ühtlasi piirid sellele, kuidas rahvas kui riigiõiguslik subjekt oma kõrgeimat riigivõimu ühiskonnas teostab. Tundub enesestmõistetav, et Eesti riikliku korralduse vundamendiks on tees sellest, et rahval, mitte jumalal või tema maapealsel esindajal, on piiramata volitused igasuguste otsustuste tegemiseks ja ainult rahvas saab kedagi volitada enda eest otsustama, piirates samal ajal oma suveräänsel otsustusõigust.

Soovides käesolevas kirjatöös pilku heita praeguse põhiseaduse toimele ja mõningatele teenetele, ei saa rahvavõimu instituudist vaikides mööda minna, sest selles peitub nii meie riikluse alge kui ka õiguslik järjepidevus, mis olid kehtiva põhiseaduse vastuvõtmise aluseks.

Viisteist aastat kehtinud põhiseadus on meie peatselt üheksakümne aasta juubelit tähistava omariikluse neljas alusdokument. Kõik põhiseadused on järjekindlalt lähtunud rahvasuveräänsuse põhimõttest, kuid selle mõiste põhiseaduslik sisu on aegade jooksul muutunud. Eesti kuulub nende väheste riikide hulka, kes juba 1920. aasta põhiseaduses pühendas rahvale iseseisva peatüki, mis andis rahvasuveräänsusele kindla õigusliku sisu, jätmata seda pelgalt õiguspoliitiliseks deklaratsiooniks. Rahvas realiseeris oma võimu rahvahääletuse, rahvaalgatuse ja Riigikogu valimiste kaudu. Rahval oli vajaduse korral, rahvaalgatuse kaudu, võimalus tegutseda seadusandjana ja ainuõigus rahvahääletuse otsusel muuta põhiseadust. Viiside poolest nii ulatuslikku rahvavõimu teostamist hilisematest põhiseadustest ei leia.

Ka 1933. ja 1938. aasta põhiseaduses oli rahvale kui riigivõimu teostajale pühendatud omaette peatükk, kuid juba 1938. aasta põhiseaduses loobuti rahvaalgatusest ning 1992. aasta põhiseadusega on jäetud rahvale oma kõrgeima riigivõimu teostamiseks kaks otsese demokraatia vormi – Riigikogu valimised ja rahvahääletus.

## **Parlamentaarne riigikord**

Rahvasuveräänsust tuleb vaadelda kahest aspektist – rahvas kui riigivõimu kandja ja rahvas kui riigivõimu teostaja. Tuleb vahet teha, kas kogu võim lähtub rahvast või riigivõim on rahva käes. Selle üle, et võim lähtub rahvast, pole vaieldud. Küll aga on poliitiliste deklaratsioonidena, mis pole õigusliku regulatsioonini jõudnud, tõstatatud küsimusi sellest, kuidas rahvas oma võimu teostab. Rahvavõimu vahetu toimimise viimine miinimumini 1992. aastal ja ühtlasi tee avamine ulatuslikule esindusdemokraatiale oli selle aja tegelikke tingimusi arvestav õiguspoliitiline otsustus. Põhiseadus pidi kinnistama iseseisvuse taastamise ja reformima ulatuslikult ühiskonda, olema aluseks omariikliku õigussüsteemi ning riigiorganite ja institutsioonide loomisele.

Esindusdemokraatia on üks kaalukamaid võtmesõnu meie ühiselu lahtimõtestamisel. Parlamentaarne riigikord on esindusdemokraatia väljendus. Ühiskondliku tööjaotuse ja avaliku otsustusprotsessi efektiivsuse nõue muudavad esindusdemokraatia kiiresti muutavas ühiskonnas vältimatuks. Rahvas valib otse Riigikogu, kelle ülesanne on legitimeerida kogu riigivõimu teostamine, mis väljendub volituste andmises nii valitsusele kui ka teistele põhiseaduslikele institutsioonidele ja nende tegevuse parlamentaarses kontrollis. Riigikogu on ainus riigiorgan, kel on otsene rahva mandaat. Nende nüüdseks juurdunud põhimõtete juurde on kohane meenutada mõningaid õigusteoreetilisi vaidlusi parlamentarismi üle, mis puhkesid pärast põhiseaduse eelnõu avalikustamist. Vaidluse põhisisu ei olnud enam see, kas presidentaalne või parlamentaarne riigikord, sest Põhiseaduse Assamblee oli selle juba otsustanud, vaid see, millise võimu omandab Riigikogu. Põhilist ohtu nähti selles, et võim kontsentreerub ulatuslikult Riigikogu kätte. Riigikogu muutub seadusandjana kõikvõimsaks, seadus tema tööriistaks ja kõik organid peale parlamendi enese on talle ainult teostamisvahendid. See oli hoiatus seadusriigist, kus seadusandja ise suhtub põhiseadusesse kui kodukorda. Tõdeti, et diktaatorite ainus taimelava ei ole presidendi institutsioon, vajalikud tingimused seadusandja kui kollegiaalse despootia kujunemiseks loob ka põhiseaduse eelnõu.

Nüüd, viisteist aastat hiljem, on mõistlik vaagida, mille eest saab põhiseadust tänada, milliseks on kujunenud meie riiklus, õiguskord ja üksikisiku vabadused.

## **Põhiseaduse vaimule vastav õigussüsteem**

Püüdes väga tinglikult markeerida põhiseaduse ajas muutuvat rolli õigussüsteemi kujundamisel, tuleb esimesena märkida põhiseadust kui õigusreformide alusakti. Kuigi esimesed nn eelpõhiseaduslikud aktid ja seadused võeti vastu enne põhiseaduse kehtimahakkamist ja Riigikogu võttis ühe esimese aktina 1992. aastal vastu otsuse õigusloome järjepidevusest, mis pidi taastama õigusloome järjepidevuse okupatsioonieelse Eesti Vabariigiga, tuleb tõdeda, et õigusloomet alustati praktiliselt tühjal kohalt ja restitutsiooniideoloogiat rõhutaval otsusel ei olnud õigusloomele olulist mõju.

Ühelt poolt oli enesestmõistetav, et elementaarse õiguskorra tagamiseks pidid edasi kehtima Eesti NSV aegsed seadused, kuni need asendatakse omariiklike aktidega. Teiselt poolt oli suuremate vaidlustetagi selge, et euroopalik õigussüsteem oli Teise maailmasõja järgsete

aastatega, kui Eesti oli sellest mõttearengust kõrvale jäänud, tunduvalt muutunud. Riigikeskne mõttelaad, mis iseloomustas ka Eesti varasemaid põhiseadusi, oli asendunud orientatsiooniga inimesele ja tema põhiõigustele. Oli toimunud kontseptuaalne pööre, mis ei võimaldanud sõjaeelseid seadusi kriitikavabalt taaskehtestada. Kui 1930. aastate õigusmõtlemise kohaselt sai inimene oma õigused ja vabadused riigilt, siis nüüdisaegse põhiseaduse vaimu järgi on igal inimesel olemas põhiõigused ja vabadused ning riik saab neid ainult põhiseaduse alusel seadustega piirata. Just seetõttu muutus põhiseaduse rakendamise seaduses antud universaalne tõlgendusprintsip, mille kohaselt õigusaktid kehtisid pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd nad ei olnud vastuolus põhiseadusega, samuti seni, kuni need kas tühistati või viidi põhiseadusega vastavusse, üheks tähtsamaks õigusloomeliseks märksõnaks. Põhiseaduse rakendamise seadus andis käsu luua uus, põhiseaduse vaimule vastav omariiklik õigussüsteem.

Põhiseaduse vaim ei mahu põhiseaduse normidesse, teksti ega sõnadesse. See on hoopis laiem arusaam ideedest ja väärtustest, mis suunavad ja juhivad ühiselu korraldust, kujundavad moraali ja poliitikat tavadest, traditsioonidest ja tervest mõistusest lähtudes. Põhiseadus on vaimule üksnes tekstiline tugi. Eesti eripära seisnes selles, et tuli luua ka uus vaim, sest radikaalne õigusväärtuste ümberhindamine ei saanud toetuda lähimineviku tavadele ega traditsioonidele. Põhiseaduse vaimu pole võimalik defineerida, küll aga on seda võimalik tajuda läbi õigluse mõõdupuu, seades riigi ees esikohale inimese. Põhiseaduse vaim sisaldub konstitutsionalismis kui mõttesuunas, mis on oma põhiolemuselt suunatud riigivõimu piiramisele avaliku rahu ja üldise hüvangu huvides.

Põhiseaduses on sadakond viidet selle kohta, millised eluvaldkonnad tuleb reguleerida seadusega ja mille otsustamist ei saa Riigikogu kellelegi teisele anda. Õigussüsteemi loomine ei tähenda põhiseaduse mõttes mitte saja seaduse vastuvõtmist, vaid põhiseadusega kooskõlas oleva terviksisüsteemi loomist, mis oleks rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele ning mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. Põhiseaduse preambulis sõnastatud riigi põhieesmärk oli ja jääb ülimaks õigusloomekäsuks.

### **Põhiseaduse säte kui fundamentaalne õigusnorm**

Põhiseaduse rakendumise üheks olulisemaks teeneks tuleb pidada seda, et põhiseadus hakkas toimima õigusaktina. Aastakümneid oli kõikvõimalikke konstitutsioone peetud poliitiliste deklaratsioonide kogumiteks, programmisteks dokumentideks, millel puudus side reaalse elu ja rakendatava õigusega. Pool sajandit kestnud konstitutsiooniõpetused olid rahva, sealhulgas ka juristid, ette valmistanud selleks, et põhiseadusel puudub regulatiivne toime ja kõigesse sellesse, mis seal kirjas, ei maksa ülemäära õiguslikult suhtuda. Vaidlused selle üle, kas otse põhiseaduse sätte teetudes saab oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, oli põhiseaduse regulatiivsust tähistav aja märk, mis nüüdseks on taandunud. Kas vaidluse vaibumine on märk sellest, et põhiseaduse sätet peetakse tõesti kõrgeimaks õigusnormiks, või sellest, et kõigis eluvaldkondades toimivad põhiseaduse sätteid täpsustavad seadused ning põhiseadus ise tuleb meelde alles siis, kui hakatakse kahtlema konkreetse regulatsiooni põhiseaduspärasuses, ei oma praktilist tähendust, sest nii ühel kui

teisel juhul tunnustatakse põhiseaduse regulatiivset toimet ja selle fundamentaalset rolli õigussüsteemis.

Tsivilisatsioon on tuhandete aastate jooksul loonud erinevaid õigussüsteeme, mis kõik on tuginenud teatud kultuurilisele alusele. Praegune Eesti õigussüsteem ei ole tekitatud nii-öelda iseenese tarkusest, aga ka mitte täielikult mõne riigi seadusi kopeerides. Eeskujuks on olnud mitmete riikide õigussüsteemidest laenatud ideed, põhimõtted ja ka konkreetsed regulatsioonid.

Eesti kuulub oma kultuurilise, religioosse, miks mitte ka majanduslik-administratiivse tausta tõttu Mandri-Euroopa õigussüsteemi. Läbi aegade on meie õigusmõtet mõjutanud eelkõige saksa, vene ja skandinaavia õiguskorrad, mitte anglo-ameerika üldõiguse süsteem. Samal ajal tuleb ühelt poolt tõdeda, et erinevad õigussüsteemid ei ole nii-öelda puhtad vastastikustest mõjudest, ja teiselt poolt seda, et globaliseerivas maailmas muutuvad kunagised õigussüsteemide piirid üha ähmasemaks.

Muutunud maailmas ei saanud õigusloome eelmainitud restitutsiooniideoloogiale vaatamata hakata lähtuma 1930. aastail valdava õigusõpetusena toiminud positivismist, mis oli ennast Teise maailmasõja jubeduste tõttu kompromiteerinud. Õiguspositivismi omalaadne ilming oli sotsialistliku seaduslikkuse doktriin, mis ülistas normi tähtsust ja ei jätnud ruumi selle väärtustes kahtlemiseks. Neid norme tuli rakendada põhimõttel kas kõik või mitte midagi, sest regulatsioonide põhimõtted ei tuginenud mitte õigushüvedele ja printsiipidele, vaid ideoloogilistele dogmadele, mille teenistusse oli õigus rakendatud. Võim samastus õigusega.

### **Põhiseadus lõi uue aluse avalikule õigusele**

Kuigi erinevate õigusteooriate põhiline uurimisobjekt on küsimus sellest, kuidas õigusesse suhtuda, kuidas seda mõista ja tõlgendada ning rakendada, peaks iga õigusnormi rakendamise järelkaja, normi toime, ulatuma uue normi loomeprotsessi. Põhiseadus lõi uue aluse eelkõige avalikule õigusele, mis andis võimaluse reguleerida inimkeskselt riigi ja inimese suhted.

Õiguspositivismi antipoodiks kujunenud loomuõiguslik mõttesuund seletab seadust kui igale mõistlikule inimesele mõistetavat ja kättesaadavat asja. Loomuõiguse puhul tuleks protseduuriliselt ideaalse seadusloome korral järgida teatud printsiipe, nagu üldisus ehk mittekasuistlikkus, avalik väljakuulutamise, mittetagasiulatuvus, selgus, sisemiste vastuolude puudumine, täitmise võimalikkus, normide stabiilsus ning muutumatus. Kuigi enamik nendest ideaalpõhimõtetest on meie õigusloomes juurdunud, ei saa normide stabiilsuse ja muutumatuse nõuet võtta reformitavas õigussüsteemis omaette eesmärgina. Küll aga peavad reformid olema suunatud sellele, et reformijärgne õiguskord oleks stabiilne.

Aeg on näidanud, et 1990. aastate algul tehtud õiguspoliitilised otsused, mille alusel võeti Mandri-Euroopa õigussüsteemi nii-öelda mudelriikidest üle ulatuslikke regulatsioone, terveid seadusi või isegi seadustike osi, osutus võimalikuks sarnase või vähemalt sarnasusele püüdleva kultuuriruumi ja õigusväärtuste tõttu.

Kaalumata siinkohal normide ülevõtmise lubatavuse piire, mis sõltub paljuski ühiskonna valmisolekust tunnustada ja austada ülevõetud reeglistikku, tuleb rõhutada rahva erakordset valmisolekut õigusmuudatusteks. Kindlasti on normide ülevõtmise piirid erinevad eraõiguse ja äri valdkonnas avaliku õiguse valdkonnast. Riigiõiguslike regulatsioonide ülevõtmine on äärmiselt piiratud, sest reformid peavad alluma rahva taatele, rahvast kui kõrgema riigivõimu kandjat ei saa aga õigusreformide käigus vahetada.

Seaduse ülesanne on reguleerida ühiskonnas küpsenud suhted. Kiiresti mudelriikidest üle võetud õiguskord tekitas omapärase fenomeni, kus seadus asus looma uusi ühiskondlikke suhteid. Nii toimus plaanimajandusest turumajandusse siirduvas ühiskonnas äriseadustik ettevõtluse alustamise õigusõpikuna.

### **Massiline seadusloomeperiood on möödas**

Aja survele allutatud kiire ja kvantiteedile rõhku panev õigusloomeprotsess on tekitanud arvamuse, et kõik seadused tuleb õigussüsteemi sobitumiseks niikuinii vähemalt kaks korda läbi kirjutada. Levinud on arusaam, et kuus–seitse aastat tagasi vastuvõetud seadus on juba ajale jalgu jäänud, samuti arusaam, et seadusandja tööd saab mõõta vastuvõetud õigusaktide hulgaga. Nende arusaamadega on kaugemas perspektiivis raske nõustuda. Meie õigussüsteemil lasub küll ajastule omane paratamatu kiirustamise vari, kuid see ei saa õigustada kiirustamise märke värskelt kehtima pandud seadustes. Kui mõni aasta kehtinud seadus osutub ajale jalgu jäänuks, viitab see sellele, et seadus võeti vastu kiirustades, suutmata kaardistada olemasolevaid suhteid, suhete muutmise vajadust, ei suudetud prognoosida õigussüsteemis kaasnevat muudatusi.

Normide muutumatus ja stabiilsus on ühiskondliku stabiilsuse ja seaduskuulekuse eeltingimus, mis tähendab seda, et rahvas teab ja austab seadusi. Seadusi täidetakse vabatahtlikult, riigi sunnita. Need on õigushüved, mida silmas pidades peaks õigusloome ulatuslikumalt kasutama nii kohtupraktika kui ka halduspraktika analüüse. Massiline seadusloomeperiood ja õigusreformide aeg on läbi saanud. Nii parlamendi seadusloome funktsioon kui ka rahvusparlamentarism vajavad muutunud olukorra kohaselt uut sügavamat lahtimõtestamist. Ühtegi seadust ei looda enam tühjale kohale, seetõttu on sisuline süsteemianalüüs möödapääsmatu, sealjuures mitte ainult eelnõude ettevalmistamise staadiumis, vaid ikka Riigikogus ja avalikult.

Eesti õigussüsteemi loomist võib ajaliselt mitmeti etappideks jaotada, kuid ekslik oleks neid etappe seostada erinevate Riigikogu koosseisudega või valitsustega. Põhiseaduse viieteistaastase toime tõhusus avaldub ka selles, et õigusloome on olnud järjepidev ja suuremate suunamuudatusteta. Õigussüsteemi loomise algperiood, mille hakatust tähistab põhiseaduse vastuvõtmine ja lõppu ilmselt aeg, mil 1990. aastate lõpus algas hoogne õigussüsteemi Euroopa õigusega harmoneerimine, tähistas seda, et kõik põhilised valdkonnad olid õigusliku regulatsiooniga kaetud.

Riigisisese õiguse harmoneerimine Euroopa Liidu õigusega tähendas eelkõige seda, et õigusloomes tuli arvestada Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusega liikmesriigi õiguse ees, olenemata sellest, et põhiseadus seda ei sätestanud. Samast vaatenurgast lähtuvalt tuli

tagasiulatuvalt läbi vaadata ka kehtiv õigus. Õigussüsteem sai Euroopa õigusele vastavuse kinnituse seoses Eesti Euroopa Liiduga ühinemisläbirääkimiste lõpuga. Sellest võib järeldada, et omariiklik õigussüsteem sai valmis 1. mail 2004, sest Euroopa Liidu ainupädevus ja jagatud pädevus seavad rahvusparlamendi seadusloomele omad raamid, mis on ülimuslikud ka meie põhiseaduse ees.

## **Demokraatliku õigusriigi vundament**

Põhiseaduse roll õigussüsteemi loomise vundamendina on küll ajas muutunud, kuid pole kaotanud oma põhiväärtustele orienteeritud olemust. Pigem on see kasvanud.

Põhiseaduse rakendamise seadus kandis endas üleminekuajaperioodi suurimat ideoloogilist koormust, kehtestades kuni 2000. aasta 31. detsembrini isikutele, kes soovisid töötada valitavatel või nimetatavatel ametikohtadel riigi- või kohaliku omavalitsuse organites, kirjaliku süümevande andmise kohustuse, et nad ei ole osalenud kodanike jälitamises ega represseerimises. Süümevanne oli hoiatuslik, mitte represseeriv abinõu, kuid selle sõnum oli selge, et Eesti avalik võim loobub isikutest, kes olid aktiivselt osalenud võõrvõimu teenistuses. Püüdes hinnata süümevande tähendust riikluse taastamisel, tuleb esile tõsta mitte seda, kui palju isikuid süümevande tõttu ametikohtadelt kõrvaldati või süümevande rikkumise eest vastutusele võeti, vaid seda, et põhiseaduse rakendamise seadus pidi personaalsel tasandil läbi lõikama võimaliku nõukoguliku järjepidevuse tekke. Seega andis põhiseaduse rakendamise seadus Riigikogule, kes täitis rahva volitustel seadusloomefunktsiooni kõrval teist väga tähtsat funktsiooni kõrgete riigiametnike valikul ja ametissenimetamisel, ka teise väga selge käsu, milliseid isikuid ei tohi avaliku võimu juurde lasta.

Loodud põhiseaduslikud institutsioonid moodustasid avaliku võimu instrumentaariumi, mis pidid toimima põhiseadusega kindlaksmääratud pädevuse piires. Ilmselt oli see aja märk, et esimeste Riigikohtus lahendatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjade valdav sisu oli riigiorganite pädevusvaidlused, mille käigus täpsustati nii riigipea, valitsuse kui ka parlamendi pädevuse piire. Nende vaidluste kaudu sai selgeks, et põhiseadus välistab ühe võimuharu või institutsiooni ülimuslikkuse tekke, see tähistas kindlat kurssi demokraatliku õigusriigi suunas. Võimude lahususe põhimõte oli formaalselt rakendunud, aga kas ka sisuliselt ja rahva teadvuses, on omaette küsimus.

Aeg on näidanud, et rahva teadvusest ei ole võimalik lühikese ajaga välja rookida aastakümneid kestnud teistsuguse, võimu ülimuslikkusele baseeruva süsteemi mõttemudeleid ja väärtushinnanguid. Ühiskond, milles "ilmeksimatu" ainupartei võis sisulisele võimule tuginedes langetada otsuseid, mis formaalselt kuulusid mõne riigiorгани pädevusse, oli kinnistanud mõttelaadi, mille kohaselt näiteks ebameeldiva kohtulahendi tühistamiseks oli otstarbekas see lahend nii-öelda vaidlustada ka kõrgemais partei ja nõukogude organeis.

## **Õigusriik on mõttelaad**

Võimu ülimuslikkusele orienteeritud mõttelaadi värskeid, samal ajal maskeerunud ilminguid võis kohata veel viimaste Vabariigi Presidendi valimiste ajal. Nimelt teatas ühe erakonna juht meediale, et ta teab juba ette, kuidas Riigikohus lahendab valimiskaebuse, milles vaidlustati kaudselt valimistulemust, sest ta teab Riigikohtu esimehe meelsust ja tema valimiseelistust. Olgu märgitud, et kohus otsustas teisiti, kui parteijuht prognoosis, kuid see pole antud juhul tähtis, nagu seegi, kes oli prognoosija. Tähtis on, et selles avalduses on mitmeid analüüsi väärivaid aspekte, mis viitavad sellele, et õigusriiklik mõttelaad, mille kohaselt kõik riigivõimuharud ja institutsioonid alluvad ainult põhiseadusele ja seadustele, mitte aga meelsusele, eelistusele või ülimuslikule võimule, ei ole avalikus elus kaugeltki ainuvalitsev.

Meil on veel piisavalt inimesi, kes kirjutavad heas usus palvekirja riigipeale, selle asemel et oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. Nad kõik on valijad, kes vajavad oma ettekujutuste toetuseks võimukesket sõnumit. Sõnumit, nagu oleks kõrgel riigiametnikul ka õigusriigis, sõltumata seadustest, võimalus suvaliselt otsustada.

Põhiseaduse rakendamisega loodi alus demokraatliku õigusriigi tekkeks, kuid rahva teadvuse tasandil võtab õiguse ülimuslikkuse idee juurdumine aastaid, kui mitte põlvkondi. See, kas rahvas usaldab oma mõistust ja õigust või hoopis võimul olevat juhti, sõltub ilmselt tugevasti ühiskonna kultuuritaustast. On rahvajuhtide valida, kas nad tegelevad rahva valgustamisega või valgustamata rahvale meeldimisega. Õigusriik on tänu põhiseadusele pöördumatu väärtus.

Ei saa jätta meenutamata, et põhiseaduse kehtestamisele järgnenud perioodile langeb ebaõnnestunud katse rahvaalgatuse korras, mida põhiseaduse rakendamise seadus võimaldas, muuta põhiseadust. Samast perioodist alguse saanud ja siiani kestvad vaidlused selle üle, kas rahvas peaks presidendi otse valima ja kasutama rahvaalgatust võimu teostamiseks, on muutunud valijate meelsuse testimise meetodiks ning minetanud tõsiseltvõetava riigiõigusliku sisu, kuigi ka selles vaidluses kajastuvad mõlemad orientatsioonid nii õigusriiklusele kui ka vastandina võimu ülimuslikkusele.

## **Parlamendi koht lahusvõimude teljel**

Mõistes seda, et põhiseaduse rakendamise seadus kui riigireformi akt on kaotanud oma esialgse tähenduse, tuleb tõdeda, et põhiseadus on rakendunud ja siinkohal on mõistlik tagasi pöörduda eespool viidatud kriitika juurde, mis hoiatas parlamentaarse despootia eest. Olukord on kujunenud hoopis teistsuguseks, kuid mitte rõõmustavaks. Riigikogu kui otsevalitud rahvaesinduse roll ühiselu korraldamisel on pidevalt vähenenud, mis tähendab seda, et rahvas võtab oma esindajate kaudu üha vähem osa avaliku võimu teostamisest. Võimukeskus on koondunud Vabariigi Valitsuse kätte. Avaliku võimu koondumist täitevvõimu kätte ei saa samastada sotsiaalteadlaste esitatud teesiga, mille kohaselt võim on rahvast kaugenenud, võõrandunud. Nii lähedal kui praegu pole rahvas võimule olnud ühegi põhiseaduse ega riigikorra ajal. Kui võim ei taha rahvast kuulata ja kaugeneb rahvast, saab ta selle eest järgmistel valimistel "karistada". Valimistevahelise perioodi hetkemeeleoludega ei

saa mõõta võõrandumist, küll aga valitsuse usaldusväärust. Samamoodi ei saa avaliku võimu teostamist primitiivselt valitsuse tegevusega samastada.

Püüdes analüüsida, miks parlament on oma mõjujõudu kaotamas, tuleb parlamendi tegevust vaadelda tema põhifunktsioonide kaudu, millistest tähtsaimad on seaduste vastuvõtmine, põhiseaduslike institutsioonide juhtide ametissenimetamine ehk valimisfunktsioon ja parlamentaarne kontroll. Nimetatud funktsioonide täitmist ei saa parlamendi töös rangelt piiritleda, millal ühe funktsiooni täitmine lõpeb ja teise täitmine algab, vaid need toimivad koosmõjus.

Seadusloomele mõjub objektiivse tegurina asjaolu, et massiline õigusreformide aeg on läbi ja omariiklik õigussüsteem olemas. Uute seaduste vastuvõtmine asendub õigussüsteemi lihvimise ja korrastamisega, mis ei paista silma põhimõtteliste otsustuste rohkusega. Teise objektiivse piiranguna mõjub rahvusparlamendi initsiatiivile ehk seaduste algatamise õigusele ja otsustusvabadusele Euroopa Liidu õigus, mis leiab valdavalt rakenduse täitevvõimu kaudu, rõhutades sellega valitsuse tähtsust ja informeeritust.

Jättes eelnimetatud objektiivsete asjaoludena tunduvad tegurid kõrvale, tuleb parlamendi osatähtsuse languse põhjusi otsida Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse moodustumise ning tegevuse praktikast.

Parlamentaarset demokraatia eeldus on, et rahva esinduskogus on võimalikult proportsionaalselt esindatud kogu rahvas oma maailmavaatelistel erisustega. Mõistes seda, et ühiskonnas eksisteerivad kõrvuti rahvuslikud, soolised, majanduslikud, erialalised, keelelised jpt grupid, kes moodustavad väga mitmekihilise ühiskonna, kellel on väga erinevad arusaamad, väärtused ja taotlused, ei ole ühiskonnaelu demokraatlik korraldamine üksnes riiklusele tuginedes mõeldav.

### **Rahvas, erakonnad ja demokraatia**

Alahindamata kõikvõimalikke huviühinguid ühiselu korraldamisel, tuleb riigi ja ühiskonna suhetes esile tõsta erakondi kui kodanikuinitsiatiivile tuginevaid poliitilisi ühendusi, kelle peamine eesmärk on osaleda riigielu korraldamises, rahva tahte väljendamises esindusdemokraatia eri vormides.

Rõhutades küll õiguslikku järjepidevust omariikluse taastamise alusena, ei saa tähelepanuta jätta seda, et meil on omariiklik pärand ajast, kus valitsevaks mentaliteediks oli tees, et rahvas on erakondadest väsinud. Kuigi sellisele pärandile põhiseaduse loomisel ega parlamentaarset riigi ülesehitamisel ei tuginetud, on praegugi väljendatud arvamust, et rahvas on erakondlikust võimuvõitlusest tüdinanud. Ilmselt on sellised arvamused ja hinnangud suunatud eelkõige poliitilise diskussioonikultuuri või –kultuurituse pihta, mitte erakondade eitamisele.

Demokraatiat ei ole võimalik kehtestada riigi sunniga. Riigi ja põhiseaduse osa saab olla ainult demokraatiat soodustava õiguskeskonna loomine, kodanikuühiskonna tekkele ja

arengule kaasaaitamine. Riigi ja õigusüsteemi ülesanne on võrdsete tingimuste loomine kõigile erakondadele, sest riik ei saa ühtesid rahvagruppe teistele eelistada.

Seega ei saa esindusdemokraatia toimida hästi organiseerunud poliitiliste erakondadeta, kes oleksid võimelised rahva tahet ellu viima ja rahva ees vastutust kandma.

Tuleb eristada poliitilist vastutust õiguslikust vastutusest. Tavateadvuse tasandil samastatakse vastutus tihtipeale karistusega või vähemalt mingite õiguslike piirangutega. Arvatakse, et mida karmim on karistus, seda suurem on vastutus. Kui karistust ei järgne, ei saa ka vastutusest rääkida. Selline arusaam pole ainult lähimineküvari. Neil eksiarvamustel on oma geneetilised juured, mis viitavad karistusse programmeeritud hirmutundele. Õigusliku vastutuse eri liikides on repressioonil ja hirmul oma koht, kuid poliitiline vastutus ei opereeri mitte õiguslike, vaid eetiliste ja moraalsete kategooriatega, mis asuvad õigusliku vastutuse kriteeriumidest kõrgemal. Tsiviilühiskonda, kus inimene tunneks ennast vabana, ei saa üles ehitada rahvaesindajate hirmutundele. Põhiseaduslik garantii, mille kohaselt Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kannab õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest, ei tähenda seda, et rahvaesindaja võiks ennast tunda vastutusevabana. Poliitiline vastutus baseerub mitte hirmul, vaid häbitundel. Jäeb loota, et vaba ajakirjandus oskab selle vastutuseeliigiga ümber käia.

Esindusdemokraatia mõte ei seisne selles, et parlamendis esindatud poliitilised jõud viivad ellu oma partei programmilisi eesmärke, vaid selles, et saanud rahvalt esindusmandaadi, viib erakond ellu oma valijate tahet. Praktikas pole selle lihtsana tunduva põhimõtte rakendamine kuigi lihtne. Abstraktne rahvas kui riigiõiguse subjekt jaguneb valimistel lahkuminevaid poliitilisi tõekspidamisi toetavateks valijarühmadeks, usaldades oma esindajaid ja nende valimislubaduste täitmist. Asjaolu, et erinevates Riigikogu koosseisudes on esindatud pool tosinat enim valijate toetust kogunud erakonda, mis seni ei ole võimaldanud luua ühe või kahe partei valitsuskoalitsiooni, on ühelt poolt demokraatia ja rahva tahtega arvestamise garantii, teiselt poolt aga paratamatu valijatele antud lubadustega mitteamestamine, sest ükski erakond ei saa valitsuskoalitsioonis realiseerida ainult oma valimislubadusi.

### **Parlamendil on oht langeda templipanija rolli**

Parlamentarismi põhitõde – valitsusel peab olema parlamendi usaldus – tähendab seda, et valitsuse elluviidavat poliitikat peab erakondliku demokraatia kaudu toetama parlamendi liikmete enamus. Raske on nõustuda nendega, kes nii-öelda vanadest demokraatiatest näiteid tuues püüavad väita, et parlamentarism toimib tasakaalustatumalt ja demokraatlikumalt just vähemusvalitsuste puhul. Avaliku võimu efektiivsuse tagab rahva enamuse mandaadile toetuv valitsus, mis on igati demokraatlik, kuid ei tähenda kaugeltki seda, et rahva vähemuse esindajatega ei tuleks parlamendis arvestada.

Kuigi põhiseadus ega ükski seadus ei maini sellist dokumenti nagu valitsuse koalitsioonilepe või valitsusprogramm, on nende avalike dokumentide tähendus märkimisväärne. Omamata õiguslikku tähendust, laieneb selle dokumendi mõju kogu esindusdemokraatia korraldusele, eelkõige parlamendi ja valitsuse koostööle. Valitsuse teovõime ja toimekus sõltub koalitsiooni tugevusest, kuid samal ajal ei saa valitsuskoalitsiooni kuuluvate erakondade

parlamendifraktsioonid muutuda valitsuse käepikenduseks rahvaesinduskogus. Parlament peab kontrollima täitevvõimu tegevust ning see kontrollifunktsioon ei jaotu põhiseaduse järgi koalitsiooni ja opositsiooni vahel, vaid on Riigikogu kui riigiorgani ülesanne.

Mida ustavamalt koalitsioonierakondade fraktsioonid oma valitsust toetavad, seda nõrgem on Riigikogu kui institutsioon. Eriti selgelt väljendub see seadusloomes, kus valdava osa eelnõudest esitab parlamendi menetlusse valitsus, olles ette veendunud, et vajalikud toetushääled on seaduse vastuvõtmiseks parlamendis olemas. Seadusloome protsessis, kus valitsuse käsutuses on praktiliselt kogu eelnõude ettevalmistamise potentsiaal, on parlamendil oht seaduse vastuvõtmisel taanduda templipanija rolli.

Liigne on meelde tuletada, et valitsuse esmaülesanne on seaduste täitmine, mitte seadusloome või seadusemuudatuste kaudu selle täitmise mugavaks muutmine.

Tugev valitsuskoalitsioon võib kõigutada võimude tasakaalu täitevvõimu kasuks, see toob endaga kaasa parlamendiliikmete muutumise rahvaesindajast näitlejaks poliitilisel näitelaval, kus kogu etenduse lavastab täitevvõim: kui soovite, siis Vabariigi Valitsus, kui soovite, siis peaminister. Seega sõltub meie parlamentaarse demokraatia käekäik suuresti sellest, kui demokraatliku mõttelaadiga peaminister parasjagu valitsusliitu juhib.

Arenguvõimalusi on mitu. Kas parlament taastab oma rahvaesinduse rolli ja arendab seda edasi või antakse rahvale võimulus otse peaministrit valida või on veel mingi arengutee, kuid väljakujunenud praktika viib paratamatult parlamendi autoriteedi langusele, mis hakkab tagasiulatavalt mõjutama rahva suhtumist oma riiki.

## **Riigikogu valikud**

Enne, kui teisi lahendusi kaaluda, tuleks püüda parlamendi rolli muutunud olukorras täpsustada ja edasi arendada. Riigikogu on läbi aegade arutanud eelkõige eelnõusid ehk tekste, mitte niivõrd nendes tekstides peituvaid probleeme või poliitilisi valikuid. Seadus on õiguspoliitilise otsustuse kirjutatud variant, mille seletuskirjast ja arutelu stenogrammist võiks seaduse rakendajale selguda ka sätete mõte ja eesmärk, mis võib-olla on jäänud normitehniliste konaruste varju. Tõsised opositsiooni ja koalitsiooni diskussioonid on tõusnud eelnõude menetlemisel siis, kui eelnõu tekstis on äratuntavalt esitatud mõne valijagrupi, kelle hääli kardab erakond kaotada, huvide vastane piirang. Ilmselt on kõik parlamentaarse poliitilise võitluse vormid sellises situatsioonis lubatavad ja neid on ka kasutatud, kuid tugevate vastasseisude tulemusena on mõnigi seadus oma kvaliteedis pigem kaotanud kui võitnud või ka hoopis vastu võtmata jäänud.

Suhtelises vaikuses ja üksmeeles on Riigikogus vastu võetud hulgaliselt arengukavasid ja strateegiaid, mis panevad täitevvõimule kohustusi valitsuskoalitsioonist sõltumata. Kas ei peaks parlament süstemaatiliselt ja järjekindlalt nende dokumentide täitmist jälgima ja kontrollima? Kas ei peaks just parlamendi, mitte valitsuse heaks töötama spetsialistide töö- ja analüüsirühmad, kus näiteks töötatakse välja Eesti riigi sotsiaalse ja demokraatliku arengu mudel, mis on siiani jäänud põhiseadusliku regulatsiooni tasandile? Kui soovime saada edukamaks ja jõukamaks kui need, kelle pealt ise oma seadused maha kirjutasime, siis

peaksime meie neile tulevikus oma seadusi mahakirjutamiseks andma. Priimusel ei ole ju kellegi pealt maha kirjutada.

Naiivne on loota, et Riigikogu liikmed suudaksid saadikutöö kõrvalt tegelda ühiskonnale vajaliku teadus- ja uurimistööga ning ise nende uurimuste alusel poliitikaid kujundada ja eelnõusid ette valmistada. Ühiskonnauuringute kättesaadavaks muutmine parlamendiliikmetele ei tähenda seda, et need on kusagil avalikustatud, vaid seda, et rahvaesindajad tegelevad nende uuringute alusel koostöös spetsialistidega teatud poliitikate väljatöötamise ja otsuste vastuvõtmisega. Ühiskonnauurijail ei ole mõtet enne valimisi avalikkuse ette ilmuda ja oma tõde kui konkureerivat valimisplatvormi kuulutada. Nende uuringuid peab vajama rahvaesindus.

Põhiseadus täidab oma eesmärgi ainult siis, kui seda austatakse. Austatakse kui rahva ühisotsustust. Põhiseaduse halvustamine ja naeruvääristamine on iseenda halvustamine ja alavääristamine. Sama kehtib ka Riigikogu kohta. Parlament ei saa muutuda naeruväärseks, sest selle kaudu naeruvääristab ja alandab ennast rahvas, kes oma parimad esindajad Riigikokku valis. Riigikogu autoriteet on kõige otsesemalt seotud tema neljanda funktsiooniga, mis on avalikustamine.

Raske mõista, miks ainuisikulised põhiseaduslikud institutsioonid on Eestis austust väärivamad ja usaldatavamad kui kollegiaalsed. Kas selle põhjus on ürgsele isa võimule ja kaitsele püüdlev kohati lapsemeelne rahvas kui riigiõiguse subjekt, kes oma kollektiivsesse mõistusesse ja otsustusvõimesse alaväärstavalt suhtub, sest saatuslikud otsustused on sajandeid tehtud väljaspool Eestit? Ka seda võiks parlament lasta uurida ja tulemusest poliitika kujundada.

### **Halduskohus kui üksikisiku õiguste ja vabaduste kaitsja**

Kohtuvõimu ja õigusemõistmist seostab rahvas tavateadvuse tasandil kas kurjategijate karistamise või tsiviilvaidluste lahendamisega. Riigikesksetest põhiseadustest ja totalitaarriigist edasikanduv hoiak sunnib inimest kohtust eemale hoiduma, sest kohtus nähakse eelkõige võimu või valitseja käepikendust, riikliku sunniaparaadi osa.

Põhiseaduse säte, mille kohaselt on kohus oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega, kannab endas sõnumit, et kohtuvõim on teistest võimudest, eelkõige täitevvõimust, lahutatud ja sõltumatu igasugustest õigusemõistmise välistest mõjudest. Sõltumatu õigusemõistmine ei ole mingi juriidiline abstraktsioon, vaid väga praktiline abinõu inimese põhiõiguste ja vabaduste kaitsel.

Demokraatliku riigikorralduse eeltingimused on ajakirjandusvabadus ja õigusemõistmise sõltumatus. Ka vaba ajakirjandus peab austama õigusemõistmise sõltumatust, austades selle kaudu inimese vabadusi.

Traditsiooniliste tsiviil- ja kriminaalkohtute kõrvale on põhiseadus paigutanud halduskohtud. Halduskohtumenetluse sisetoomine Eesti õigussüsteemi 1993. aastal on oluliselt parandanud põhiõiguste ja vabaduste kaitset. Liialdamata võib seda pidada

pöördeks õiguslikus mõtlemises, kus riigikesksus on asendumas inimesekeskusega. Igaühe võimalus vaielda võimuga ning kaitsta oma seaduslikke huve kohtus tekitab küll võimukandjatele ebamugavusi, kuid on õigusriigis möödapääsmatu. Halduskohtute ülesanne on kontrollida täitevvõimu tegevuse vastavust põhiseadusele ja seadustele ning, kui soovite, siis halduse vastavust hea halduse põhimõtetele.

Halduskohus hindab riigivõimu tegutsemise käigus antud üksikaktide ja teostatud toimingute õiguspärasust, nende vastavust seadustele, põhiseadusele ja õiguse üldpõhimõtetele. Halduskohtusüsteemi eesmärk on kaitsta isikute õigusi ja vabadusi riigivõimu ülemäärase sekkumise eest. Halduskohus on esmane õiguskaitseinstants, kuhu isik saab pöörduda ja peaks pöörduma, kui ta leiab, et avaliku võimu tegevusega on ebaõiglaselt või ülemääraselt sekkutud tema õigustesse või piiratud tema vabadusi. Halduskohus on seetõttu vaadeldav omamoodi riigisisese inimõiguste kohtuna.

Halduskohtusüsteem ei muutunud Eesti Vabariigis enesestmõistetavaks üleöö. Nõukogude süsteemi pärandiks võib pidada seda, et esialgu ei võetud halduskohtuid kuigi tõsiselt. Näiteks 2002. aasta suveni kehtinud kohtuniku staatuse seadus tegi vahet, et halduskohtunikuks võis saada vähemalt 24-aastaselt, üldkohtunikuks alles 25-aastaselt. Taasiseseisvusaja algusaastail oli halduskohtunike palk väiksem kui sama kohtuastme üldkohtunike palk, kuid sellisest haldusajade tähtsuse pisendamisest loobuti õnneks juba 1994. aasta kevadel.

Esialgu puudus halduskohtul ka volitus tühistada vaidlustatud haldusakte. Võimalik oli tunnistada need üksnes seadusvastaseks ning teha akti andnud organile ettepanek asi uuesti läbi vaadata ja uus otsus teha. Alates 2000. aastast olukord muutus, süvendati halduskohtumenetlusele omast uurimisprintsipi ja suurendati kohtu volitusi, et tagada isikute õiguse parem kaitse.

### **Põhiseaduslikkuse järelevalve**

Kehtiva õiguse järgi saab halduskohus vaidlustatud haldusakti ise tühistada, samuti kohustada haldusorganit taotletavat akti välja andma, mõista välja hüvituse avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju eest jms. Kohtuotsuse ettekirjutuse täitmatajätmise või selle täitmisega ebamõistlikult viivitamise eest võib kohus süüdiolevat menetlusosalist trahvida, vajaduse korral korduvalt. Asjaolust, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused tõepoolest täidavad halduskohtute seadusjõulisi otsuseid, annab kõige vahetumalt kinnitust tõsiasi, et halduskohtuil on seni tulnud haldusorganitele kohtuotsuse täitmata jätmise eest trahve määrata vähestel juhtudel.

Halduskohtumenetluse ja halduskohtute organisatsiooni arengu juures on läbivaks eesmärgiks olnud saavutada haldusväliste isikute õiguste võimalikult tõhus kaitse väärhalduse eest.

Halduskohtumenetluse eripärana tsiviilkohtumenetlusega võrreldes tuuakse üldjuhul esimesena välja uurimispõhimõte ehk halduskohtu ülesanne välja selgitada objektiivne tõde. Halduskohus ei või asja lahendamisel piirduda ainult poolte esitatud tõenditega, vaid peab

ka ise olema aktiivne ning tegema pooltele ettepanekuid esitada mõne asjaolu kohta täiendavaid tõendeid või koguma tõendeid omal algatusel. Eesmärk on alati lahendada haldusvaidlus igakülgset, täielikult ja õigesti.

Halduskohut on sageli nimetatud ka väikeseks konstitutsioonikohtuks.

Halduskohtumenetluse sarnasusele põhiseaduslikkuse järelevalvega viitab muu hulgas asjaolu, et viimasel ajal on hakatud üha tõsisemalt rääkima sellest, et halduskohtute võimkonda võiks anda ka teatud õigustloovate aktide õiguspärasuse hindamise ja tühistamise pädevuse, pidades eelkõige silmas põhiseaduses nimetatata õigustloovaid akte, esmajoonel paljude avalik-õiguslike juriidiliste isikute organite akte, millel on või võib olla määruse tunnuseid.

Põhiseaduses sätestatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu loomine on Eesti õiguskorras uus nähtus, mida ükski varasem põhiseadus ei tundnud. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve õigus on antud igale kohtule, seega saab iga kohtunik konkreetset kohtuasja lahendades kahelda rakendatava normi põhiseaduspärasuses. Iga kohus võib küll jätta põhiseadusvastase normi kohaldamata, kuid normi saab kehtetuks tunnistada ainult Riigikohus, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Riigikohus on riigi kõrgeim üldkohus, kõrgeim halduskohus ja ühtlasi ka põhiseadusliku järelevalve kohus. Selline integreeritud kõrgeimate kohtute kogum on teiste riikidega võrreldes erandlik. Väikeriigi seisukohalt otstarbekas mudel, mis tipneb õigusemõistmises Riigikohtu üldkoguga, kuhu kuuluvad kõik riigikohtunikud, on ökonoomne ja tagab ilmselt paremini ühtse kohtupraktika kujundamise, kuigi kõrgeima üldkohtu vari ei lase Riigikohtul kui konstitutsioonikohtul esile kerkida.

Inimese õiguste ja põhivabaduste kaitse seisukohalt on sellel tunnetatav märgiline tähendus, kui ühe katuse all töötavad halduskohtunikud, kes kaitsevad inimest riigi omavoli eest, ja kriminaalkohtunikud, kes karistavad inimest riigi nimel. Lisaks sellele otsustavad need kohtunikud veel koos, kas riigis välja antud seadus või määrus vastab põhiseadusele. Kõrgeima kohtu lahend nõuab respekti ning on siduv kõigile, ka seadusandjale. Kõrgeima kohtulahendi tunnustamiseta ei oleks võimalik kindlustada seaduste ühetaolist kohaldamist ning kohtuliku järelevalve süsteem kaotaks oma mõtte.

Demokraatlikes riikides seadusandja aktsepteerib ja täidab konstitutsioonikohtu lahendeid, sest need tuginevad põhiseadusele, millel rahva poolt vastuvõetuna on kõrgeim õigusjõud ja mis on siduv ka parlamendile. Tuleb tõdeda, et mõne üksiku erandiga on seadusandja Riigikohtu lahendeid täielikult aktsepteerinud. Võib väita, et põhiseaduslikkuse järelevalve on tänu põhiseadusele Eestis kinnistunud, kuid ainuüksi õigussüsteemi hierarhilise ülesehitusega ja põhiseaduse ülimuslikkusega on raske seletada, miks rahva tahet väljendav parlament peaks oma otsustes alluma konstitutsioonikohtu järelevalvele. Nii mõnegi Riigikohtu lahendi puhul on tekkinud diskussioon, milles süüdistatakse kohut poliitikasse sekkumises. Püüdmata siinkohal defineerida poliitika olemust, tuleb tõdeda, et konstitutsioonikohtu tegevus on enam kui traditsiooniline õigusemõistmine ning seadusandja ja konstitutsioonikohtu kokkupuutekohal põhiseaduslikkuse järelevalves on

õiguspoliitiline mõõde, mis muudab parlamendipoliitika ja õigusemõistmise piirjooned ebaselgemaks, sest seaduste vastuvõtmine on poliitiline protsess.

Euroopas on ka praegu demokraatlikke riike, kus lähtutakse parlamendi ülimuslikkuse doktriinist ja seadusandja ainuõigusest hinnata seaduste kooskõla põhiseadusega. Nendes riikides ei ole kohtul õigust seadust kehtetuks tunnistada.

Põhiseadus andis Riigikohtule seaduse kehtetuks tunnistamise õiguse ja koos sellega nii-öelda negatiivse normilooja õigused. Seni on Eesti konstitutsioonilises õigusemõistmises lähtunud põhimõttest, et kohus ei kirjuta seadusandjale ette, kuidas üht või teist suhet reguleerida, küll aga saab kohus öelda, et olemasolev regulatsioon või ka selle puudumine on põhiseadusega vastuolus. Riigikohus ei väljenda mitte oma tahet, vaid tuletab seadusandjale meelde, kuidas on rahvas vaieldavas küsimuses põhiseaduse vastuvõtmisel otsustanud. Seetõttu on ka poliitikasse sekkumise süüdistused kohatud. Seadusandjal on alati võimalik teha uus õiguspoliitiline otsustus, mis vastab põhiseadusele. Sellise mõnevõrra lihtsustatud mõttekäiguga saab seletada põhiseaduslikkuse järelevalve olemust seadusandliku ja kohtuvõimu tasakaalustamise teljel. Konstitutsiooniline õigusemõistmine on loobunud õiguspositivismi põhimõtetest, millel rajaneb nii-öelda tavaarusaamine kohtupidamisest, kus kohus on üksnes normi rakendaja, kaalumata selle normi vastavust põhiseadusele ja õigusväärtustele. Arenedes loomuõigusliku õigusfilosoofia valguses, on konstitutsiooniline õigusemõistmine orienteerunud õigushüvedele, väärtustele, millest tähtsaimad on inimõigused. Just sellest aspektist vaadatuna tuleb tänada põhiseadust.

### **Põhiseaduse olemust ei ole muudetud**

Põhiseaduse vastuvõtmisel langetatud olulisemad väärtusotsustused väljenduvad põhiseaduse printsiipides, millest põhiseaduse muutmistel ei ole taganatud. Printsiipide tasandil saab väita, et praegune põhiseadus on kehtinud muutmata kujul kauem kui ükski varasem. Põhiseadus ei ole püsinud ja toiminud mitte sellepärast, et selle muutmise kord on vägagi keerukas ja nõuab poliitikute suurt koosmeelt, vaid ennekõike seetõttu, et see on toimiv väärtuseline ühislooming, mis vastab rahva arusaamisele ühiselu korraldusest ning püsib rahva tahtel, toel ja vaimul.

Muutumatu põhiseadus on üks olulisi garante ühiskonna stabiilsuse tagamisel, seetõttu eksivad need, kes peavad põhiseadust üksnes ülimuslikuks normatiivaktiks ja nõuavad selle teksti juriidilise korrektsuse saavutamiseks põhiseaduse muutmist. Põhiseaduse kui ühiskondliku kokkuleppe hindamise esimene kriteerium ei saa olla selle teksti normitehniline korrektsus, kuigi ka see on tähtis. Samas ei saa nõustuda sellega, et põhiseadus võiks muutuda õigusajalooliseks dokumendiks, mis pidurdab ühiskonna arengut ja kaotab tõlgenduste tõttu oma sõnaselge regulatiivse mõju.

Põhiseaduse muutmised, millega viidi kohaliku omavalitsuse volikogu valimisperiod kolmelt aastalt neljale aastale ning täiendati põhiseaduse preambulit eesti keele kaitsmisvajaduse rõhutamiseks, ei muutnud põhiseaduse olemust. Samuti ei tee seda ka eelseisev riigikaitse peatüki muudatus.

Kuigi Euroopa Liiduga ühinemiseks 2003. aasta 13. septembri rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse täiendamise seadus ei muutnud põhiseaduse sätete grammatilist kuju ega selles peituvaid printsiipiaalseid põhiväärtusi, muutis see kogu õiguslikku suhtumist põhiseadusesse. Pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga 1. mail 2004 muutusid nii avaliku võimu teostamise kord kui ka Eesti põhiseaduse normide sisu. Paljude otsuste tegemisel muutusid Eesti riigorganid suveräänist Euroopa Liidu õiguse rakendajaks. Euroopa Liidu õiguskord – ühenduste asutamislepingud, määrused, direktiivid ja otsused – muutusid Eestile siduvaks, Euroopa Liidu õigus ülimuslikuks liikmesriigi õiguse, sealhulgas põhiseaduse üle. Samas ei saa jätta märkimata, et paanilisteks mõteteks omariikluse kaotamisest ja rahvasuveräänsuse reetmisest pole alust.

Esiteks kannab põhiseadus endas kõiki neid euroopalikke väärtusi, millel rajaneb Euroopa Liidu õigus. Eesti põhiseadus omakorda on printsiipide ja väärtuste kaudu kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, sest vastasel juhul ei oleks olnud võimalik liitumislepingut sõlmida. Teiseks harmoneeris Eesti kogu oma õiguse Euroopa Liidu õigusega juba enne liitumist, mis tähendab seda, et põhiseaduse täiendamise seaduse mõju on suunatud tulevikku. Ehk teisiti öeldes tähendab see seda, et tulevaste Euroopa Liidu õigusaktide rakendamisel Eestis tuleb kohaldada põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

Seejuures ei tähenda põhiseaduse põhimõtteline kooskõla Euroopa Liidu õigusega seda, et põhiseaduse mõned sätted ei võiks Euroopa Liidu õigusega vastuollu minna. Nii selgitas Riigikohus euro kasutuselevõtu põhiseaduspärasust hinnates, et põhiseaduse täiendamise seadus tähendab põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Põhiseadusest saab kohaldada seda osa, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Just seetõttu peatub ka euroga ühinemisel põhiseaduse säte, mis annab Eesti Pangale ainuõiguse emiteerida Eesti raha.

Tavainimesele võib see õigusjutt kaugeks jääda, sest üldjuhul teda ei huvita, kes seadusi annab või raha emiteerib. Inimesele on tähtis, et riik oma seadustega ei suruks maha üksikisikut, vaba inimest. Ja et raha, mis tema taskus, maksaks. Sellele küsimusele, kas põhiseaduse läbiv muutmine muutis midagi ka inimese ja riigi suhetes, tuleb vastata jaatusega, millele võiks järgneda ulatuslik loetelu võimalustest, mis tagatakse igale Euroopa Liidu kodanikule kogu liidu territooriumil.

Rahvusromantiline arusaam, et veidi üle miljonilise rahvaarvuga Eesti on üksi võimeline oma riiki igavesti pidama ja muutustes püsima jääma, ise sealjuures pidevalt muutudes, on lähiajaloo katsumustele ja meie geopoliitilisele asendile tuginedes ekslik. Euroopa Liiduga ühinemine oli vajalik omariikluse kindlustamiseks ja arendamiseks, sellele puudus praktiline alternatiiv.

Põhiseadus on Eestit hästi teeninud. Tänu selle eest.