

Miks Põhiseaduse tekst vajab uuendamist?

Rait Maruste

Lühike meenutus, kuidas kehtiv Põhiseadus saadi.

20. augustil 1991. a. Ülemnõukogu poolt Eesti Vabariigi iseseisvuse väljakuulutamise vahetuks ajendiks oli riigipöördekatse Moskvast. Oli aeg, kus Eesti oli endiselt nõukogude represiivaparaadi, sh sõjaväe *de facto* kontrolli all. Eksisteeris akuutne vajadus legitimeerida avalik võim ning konstitueerida omariiklus nii ruttu kui vähegi võimalik.

Põhiseaduse teksti töötas välja Põhiseaduse Assamblee, mille loomine nähti ette samas eelviidatud ülemnõukogu otsuses. See, 07. septembril 1991. a. moodustatud 60 liikmeline kogu koosnes pariteetsel alusel Eesti Vabariigi kodanikkonda esindava Eesti Kongressi ja tol perioodil tegelikku riigivõimu omanud Ülemnõukogu esindajatest. Sisuliselt pooleaastase intensiivse kollektiivse töö järel esitas Assamblee põhiseaduse eelnõu teksti Ülemnõukogule 18. veebruaril 1992.a. Ülemnõukogu otsusega pandi eelnõu rahvahääletusele 28. juunil 1992. a. Eelnõu poolt hääletas 408 000 eestimaalast.

Kui vaadata veel kaugemale tagasi, siis esimesel iseseisvusperioodil oli meil kokku 3 põhiseadust nabi 20 iseseisvusaasta kohta (1920,1933,1938). Kehtiv Põhiseadus on olnud jõus juba rohkem kui 12 aastat ja kui ükskord ka jõuame uue põhiseaduseni, siis võtab see veel 3 kuni 5 aastat aega, vähemalt. Seega, esimese iseseisvusperioodiga võrreldes, oleme olnud oluliselt stabiilsemad. Kuigi kehtiv põhiseadus on töötanud hästi, siiski oleme olude sunnil juba teinud 2 muudatust/täiendust (kohalike volikogude ametiaja pikendamine ning EL-ga ühinemise säte; kolmas, nn presidendi ametist tagandamise eelnõu on Riigikogus menetlemisel).

Ettekandja arvates pole Eestis olnud ühtegi olulist kriisi või tõsist riigiõiguslikku probleemi, mis oleks otseselt tulenenud põhiseadusest.

Kuigi Eesti Vabariik võeti juba 17. septembril 1991. a. vastu ÜRO liikmeks, seisis Eesti tegelik lõimumine rahvusvahelise õiguse, -organisatsioonide ja -üldsusega alles kaugel ees. Keegi ei mõelnud 1990ndate alguses veel tõsiselt-realistlikult Euroopa Nõukogu liikmelisusestki, rääkimata Euroopa Liidu ja NATOga ühinemisest ning mida see kõik riigiõiguslikult kaasa toob. Peamure oli taastada omariiklus (kord olnu) ja saada ruttu ja kindlalt eemale nõukogude-venest ning teha tagasilangemine endisesse nii raskeks kui see Põhiseadusega üldse võimalik teha oli/on. Tegijail oli palju head tahet, kuid konstitutsioonilise teksti koostamise ettevalmistust ja kogemust vähestel, kui üldse.

Väärrib märkimist ka mõistlikkuse-pragmaatilisuse argument, sest tõesti, siirdeperioodil põhiseaduse kohasuse, sobivuse, kriitika, korrastamise vajaduse jne diskussiooni ja vastava praktilise tegevuse avamine oleks meid tarbetult kõrvale juhtinud paljust muust olulisest ja hetkel määravamast. Nüüdseks on siirdeperiood lõppenud või lõppemas, oleme jõudmas uude stabiilsemasse seisundisse ja meil on rohkem aega ja võimalusi omariikluse eesmärkide ja nende teostamise adekvaatsete viiside mõtestamiseks ja sõnastamiseks kooskõlas uue olukorraga.

Kokkuvõtvalt – tulemus neis tingimustes oli silmapaistvalt hea, sest Põhiseadusesse projekteeritud üldine riigiõiguslik mehhanism on andnud suhteliselt tasakaalustatud ja demokraatliku ning ladusalt toimunud avaliku võimu korralduse ja sellel põhineva arengu ning siin ettekandes väljendatu ei tähenda vähimalgi määral kunagiste tegijate kritiseerimist.

Samas on päevselge, ajasurve, keerukas, veel selginemata ühiskondlik-poliitiline situatsioon (näit. restitutsioonism ja õiguslik kontinuiteet *versus* kolmas vabariik), vähene ettevalmistus ja kogemus ning, mis peamine lähtumine akuutsetest ülesannetest tegid Põhiseaduse paratamatult ajanäoliseks. Iga õigusakt, seda enam poliitiline õigusakt nagu põhiseadus, peegeldab oma väljatöötamisaja tingimusi, teadmisi-kogemusi ja taotlusi.

Omajagu on järgnenud arenguid mõjutanud ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve piiratud (abstraktne) ulatus ja dominantsest legalistlik-positivistlik iseloom.

Kus oleme täna ?

Pädeva publiku ees puudub selle detailsema ülekordamise vajadus. Siiski tuleb esile tuua mõned üldised arengud:

Esiteks. Kaasaja riigiõiguses on selgelt nähtav kahe (vastas)suunalise tendentsi olemasolu – riigiõiguse rahvusvahelistumine ja rahvusvahelise õiguse konstitutsionaliseerumine.

Teiseks. Arengud euroopa õigusruumis on jõudnud staadiumisse, mida on hakatud konstitutsionalismi teoreetikute hulgas nimetama rahvusjärgseks konstitutsionalismiks (post-national constitutionalism¹). Näib ilmne, et Westfaali rahu järgne ning kelseniaanlik etapp euroopa (riigi)õiguses on vajumas lõplikult minevikku.

Need arengud on juba mõjutanud Eestit ja teevad seda aina rohkem ka edaspidi ja me peame seda arvestama.

Tulenevalt Eesti ühinemisest valdava enamike rahvusvaheliste lepingutega, loovutas Eesti Vabariik iga lepinguga tükikese oma suveräänsusest ning võttis ja võtab edaspidiseltki endale siduvaid kohustusi. Radikaalse muudatuse tõi kaasa ühinemine Euroopa Liidu ja NATOga. Euroopa Liidu liikmelisus tõi kaasa euroopa õiguse ülimuslikkuse ja olukorra, kus mitmed sätted ja mehhanismid Põhiseaduses enam ei kehti või on oluliselt teisenenud oma sisus.

Euroopa jõudmine riigiõiguslikus arengus uude, eespoolmainitud etappi tähendab vähemalt mitut uut olulist väljakutset:

- a) senise riigiõiguse ühe alusdogma – riigi suveräänsuse – übermõtestamise ja –sõnastamise vajadust;

¹ Vt.näit. European Constitutionalism Beyond the State. – Ed. By J.H.H.Weiler and Marlene Wind, Cambridge, 2003, lk. 27 jj.

- b) uute riikluse eesmärkide nagu – konstitutsiooniline tolerants ja konstitutsiooniline patriotism ja rahvusliku identiteedi kaitse jt - seadmist ja sõnastamist;
- c) riikluse suhestamine riigiülese õiguse ja –institutsioonidega;
- d) üksikisiku uut positsioneerimist uues olukorras, uute õiguste ja vabaduste ning nende kaitsemehhanismide kajastamist põhiseaduses ja seadustes ning neist alamalseisvates aktides.

Mõned markantsemad üksiknäited Põhiseaduse „teisenemisest”:

Põhiseaduse § 56 kohaselt teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu Riigikogu valimise ja rahvahääletusega. On aga nii, et mitte ainult sel viisil, vaid ka Europarlamendi valimistega. § 59 kohaselt kuulub seadusandlik võim Riigikogule. Tegelikult see enam nii ei ole, sest suur osa Eestis kehtivast õigusest tuleb nõ otse Brüsselist/Strasbourgist. § 111 kohaselt kuulub Eesti raha emissiooni ainuõigus Eesti Pangale. Peale euroga ühinemist see enam nii ei ole. Peale EL põhiseaduse (mida küll nimetatakse põhiseaduslikuks lepinguks, kuid millel on samas mitmeid väga selgeid põhiseaduse tunnuseid) vastuvõtmist, mis juhtub varem või hiljem niikuinii, oleme unikaalses olukorras, kus ühes õigusruumis kehtib kaks põhiseadust. Ka see situatsioon vajaks riigiõiguslikku lahtimõtestust ja adekvaatset peegeldust meie oma põhiseaduses.

Enam kui tosin aastat omariiklust ja Põhiseaduse töötamist on andnud meile olulise demokraatia, praktilise riigivalitsemise ja õiguse rakendamise, sh põhiseaduse kohtuliku järelevalve, kogemuse ja toonud esile mõndagi, mida peaks, saaks ja võiks korrigeerida ja korrastada – nii riigiõiguslikus süsteemis kui Põhiseaduse tehnilises tekstis.

Miks muuta, kui niigi saab.

Jah, tõesti, on riike, kus põhiseadus on praktiliselt muutumatuna kestnud aastakümneid ja isegi aastasadu ja riigid ikka olemas ja toimivad hästi – ekstreemsed näited siin on ehk USA ja Norra oma enam kui 200 aastaste põhiseadustega. Aga, siin ei maksa unustada, et neis riikides on veel palju palju muud, mis sama moodi pikka aega rahulikult arenenud ja toimunud ja mida meil ei ole.

Võimalik, et teist samapalju aega saab veel selle Põhiseadusega edasi lasta, kuid ühel hetkel avastame vältimatult, et riigielu Eestis toimub valdavalt Põhiseaduse väliste normide, tavade ja protseduuride järgi. Ilmselt ka nii võib ja saab ja ajaloost võib selle kohta näiteidki leida. Kuid Eesti on selleks liialt pisike, riigina nõrk ja rahvusena väike ja haavatav ning maailm liialt kiiresti muutuv ja endiselt ohte sisaldav, et lasta asjadel areneda omasoodu ja ise kelgunõrjana järgi lohiseda.

Põhiseaduslik väärtus on ka konstitutsiooniline distsipliin. Kui jätta asjad nii nagu nad on ja isevoolu arenevad, siis paratamatu tagajärg on tegeliku elu ja põhiseaduse teksti lahknemine. See on olemas juba praegu ning on põhjust arvata, et ta süveneb-areneb veelgi. Põhiseadus muutub üha enam sümboolseks, seaduseks paberil ning mitte elus. Sellega kaasnevat nimetavad karmima sõnakasutuse pooldajad (riigi)õiguslikuks

nihilismiks. Lõppastmes, mis hinnanguid me ka ei kasuta, leiab aset põhiseaduse kui rahvusliku iseolemise aluse inflatsioon ja omariikliku riigiõiguse stagnatsioon, mis tähendab ühtlasi ka rahvusliku eneseteadvuse ja ja identiteedi nõrgenemist.

Mida uue teksti koostamine annab?

Annab üsna palju, sh:

1. Kasuliku efekti. Ergutab nii poliitilist, riigiõiguslikku kui rahvuslikku enesetunnetust, diskussiooni ja analüüsi. Loob võimaluse hinnata, mida oleme saavutanud, mis on hästi ja mis halvasti, kuhu ja kuidas liikuda. Tekitab rahvuslik-riikliku olemise diskursuse, mis lõpeks tegeliku (uue)rahvusliku kokkuleppega. Seega, paraneb nii poliitilise eliidi kui laiemal avalikkuse riigiõiguslik teadlikkus, tõhustuks riigiõiguslik distsipliin ja kodanikuteadlikkus.

2. Suhestab meid adekvaatselt meie välisilmaga. Annab võimaluse viia Põhiseaduse selgesse ja täpsesse suhtesse rahvusvaheliste demokraatlike-poliitiliste ja õiguslike arengutega ning meie tegeliku rahvusvahelise ja riigiõigusliku seisundiga

3. Korrastab siseriiklikud riigiõiguslikud arengud. Aja ja kogemuse põhjal on saanud selgeks, et mitmed meie sisemised riigielu korralduse küsimused vajavad korrastamist ja paremustamist. Nimetagem siin näidetena presidendi institutsiooni, riigipea valimise viisi, riigipea pädevust, riigikaitse korralduse küsimusi, eraldiseisva põhiseaduskohtu loomist, rahvaesindajate seotust mandaadiga, rahvahääletuse, haldusjaotuse, elukeskkonna-, keele- ja kultuuri tõhusamat kaitset jne.

4. Sotsiaalse/psühholoogilise efekti. Annab võimaluse luua olukord, kus meie avalikku võimu oluliselt mõjustavad nõ riigivälised normid on inkorporeeritud või absorbeeritud omas keeles ja meile enamsobival moel Põhiseadusesse ja seeläbi tagatud, et riigiväline õigus ei rakenduks riigi siseellu väljast ja otse, nõ üle meie peade või abstraktse ja kõikevõimaldava üldklausli kaudu, vaid meie poolt Põhiseaduse kaudu aprobeeritult ning vastavalt meie vajadustele ja soovidele.

5. Õiguste ja vabaduste bloki täpsustamise ja kaasajastamise.

6. Normitehniliselt parema teksti. Korrastamist vajab nii põhiseaduse struktuur, peatükkide järjestus, paragrahvide asetus peatükkidessaaksime normitehniliselt uuendatud-korrastatud Põhiseaduse teksti, mis oleks kaasaegseks ja adekvaatseks aluseks kõigile poliitilistele ja riigiõiguslikele otsustele ning avarduks-paraneks Põhiseaduse kohtulik otsekohaldatavus.

Põhiseadust tuleb hoida toimiva õigusena niikaua kui see on võimalik. Ja meil on see võimalik ja ka väga vajalik. Põhiseadus on iseendaks olemise ja jäämise alus. Ja see muutub uues, nii eurointegreerunud kui globaliseerunud maailmas aina rohkem ja rohkem oluliseks.

Mõistagi on põhiseaduse küsimused valdavalt poliitilised küsimused. Seetõttu ettevõtmise politiseerumine vältimatu. Et ära hoida või vähemalt tasandada niipalju kui võimalik poliitilisi hirme ja argikahtlusi, võiks enne tööle asumist sõlmida teatud kokkulepped. Näiteks selles, et mõnda põhiseaduse osa ja printsiipi ei puudutata. Näiteks ei puudutata põhiseaduse aluspõhimõtteid (preambulat), esimest peatükki (kui, siis ehk ainult täiendatakse, näiteks riigivapi ja hümniga paragrahvidega), säilitatakse parlamentaarne riigikorralduse põhimõtte jne jmt.