

## 36. Eesti õigusteadlaste päevade lõpudiskussioon „Põhiseaduse tulevik: areng muutmise või tõlgendamise teel“

Koostanud ja allmärkustega varustanud Katri Jaanimägi

Diskussiooni juhtisid:

**Heiki Loot**, riigikohtunik, Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali nõukoja liige

**Katri Jaanimägi**, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Diskussioonis osalesid:

**Dr. iur. Villu Kõve**, Riigikohtu esimees

**Paul Puustusmaa**, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees

**Urmas Reinsalu**, välisminister ja endine justiitsminister

**Liia Hänni**, Põhiseaduse Assamblee liige ja e-demokraatia vanemeksper

**PhD Jüri Raidla**, vandeadvokaat ja Riigireformi Sihtasutuse eestvedaja

**PhD Madis Ernits**, Tartu Ülikooli riigiõiguse õppejõud ja ringkonnakohtunik

### Sissejuhatavad mõtted

**Loot:** seekordseid õigusteadlaste päevi lõpetav diskussioon on ette valmistatud riigiõiguse sihtkapitali ja sel aastal oma sajandat aastapäeva tähistava Riigikohtu koostöös. Kui päevi alustasime tagasivaatega Eesti esimesele põhiseadusele, mille vastuvõtmisest möödus sel aastal 100 aastat, siis päevad lõpetame edasivaatega põhiseaduse tulevikku. Selleks, et põhiseadus püsiks riigi- ja ühiskonnaelus tähtis, peab ta käima ajaga kaasas. Põhiseaduse ajakohastamine on võimalik pideva kohaldamise ja tõlgendamisega või kui see ei aita, siis muutmise teel. Täna räägimegi põhiseaduse muutmisest ja tõlgendamisest.

**Jaanimägi:** diskussioonis osalevad viimastel aastatel põhiseaduse muutmise initsiatiividega üles astunud institutsioonide esindajad: Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Paul Puustusmaa; välisminister ning endine justiitsminister

Urmas Reinsalu; vandeadvokaat ja riigireformi sihtasutuse eestvedaja Jüri Raidla, kes osaleb videosilla vahendusel. Põhiseaduse ajakohasena hoidmise muudele võimalustele aitavad osutada Riigikohtu esimees Villu Kõve, Põhiseaduse Assamblee liige ja e-demokraatia vanemekspert Liia Hänni ning kohtunik Madis Ernits.

**Loot:** alustame küsimusest, kas peate põhiseaduse arendamisel oluliseks muutmist või tõlgendamist, kui muutmist, siis palun öelge kohe paar-kolm asja, mida te peate tingimata vajalikuks muuta.

Puustusmaa: Kuna koalitsioonileping seda ette ei näe, siis ei saa öelda, et valitsuskoalitsioonil oleks plaan põhiseadust muuta. Vastupidiselt levinud arvamusele, et põhiseadusega on kõik korras ja vajab üksnes selle mõningast kohendamist, julgen väita, et põhiseadus on auklikuks pommitatud ja vajaks revideerimist, millest on räägitud juba aastaid. Juba kuus aastat pärast põhiseaduse vastuvõtmist tegi ekspertide grupp sadakond ettepanekut põhiseaduse muutmiseks<sup>1</sup>, ettepanekuid tegi ka 2016. aastal moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu<sup>2</sup>. Ka riigireform tõenäoliselt toob kaasa vajaduse vaadata põhiseadus üle. Kas eelistada muutmist või tõlgendamist, see on pigem kokkuleppe küsimus.

**Jaanimägi:** Urmas Reinsalu, eelmise valitsuse justiitsministrina moodustasite te põhiseaduse asjatundjate kogu. Miks see oli vajalik ja milliste ettepanekuteni see kogu jõudis?

Reinsalu: põhiseadus on Eestit hästi teeninud, aga seda tuleb hooldada, muutmata seejuures põhiseaduse aluspõhimõtteid – Eesti peab jääma parlamentaarseteks demokraatlikuks vabariigiks. Tuleb akadeemiliselt läbi mõtestada kitsaskohad, mis võivad tulevikus kujuneda, aga ka võimalused põhiseaduse arendamiseks, et Eesti riiklust ja inimeste põhiõigusi tugevdada. Põhiseadus ei ole asi iseeneses, vaid tööriist selleks, et kestaks rahvas ja riiklus. Nagu Paul [Puustusmaa] mainis, tegi Paul Varuli juhitud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon üle saja ettepaneku, millest kaks viidi aastaid hiljem ellu. Esimene neist puudutas küsimust, kuidas Eesti saab liituda Euroopa Liiduga, ja teine riigikaitse põhiseadusliku juhtimise reformi.

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, selle lõpparuanne on kättesaadav: <https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>.

<sup>2</sup> <https://www.just.ee/et/pohiseaduse-asjatundjate-kogu>.

Olen tänulik kõigile põhiseaduse asjatundjate kogu töös osalenud ekspertidele. Selle tegevuse aruanne kajastab nii protokolle kui ka valdkondlikke raporteid. Arusaamad sellest, kui avaralt tuleks põhiseadust muuta, loomulikult varieerusid inimeste subjektiivsete hinnangute, aga ka käsitletud teema tõttu. Suureks väärtuseks saab pidada juba seda, et väga paljudes küsimustes jõuti arusaamale, et põhiseadus muutmist ei vaja – ennekõike võimude lahusust ja riigiorganisatsiooni toimimist puudutavad sätted. Samuti leiti, et paljudes kohtades tuleks põhiseaduse detailsuse astet vähendada. Täiendada oleks võimalik põhiõiguste kataloogi ja vaja oleks uusi institutsioone demokraatia ja põhiseaduse järelevalve toimimiseks. Väga huvitav oli endise õiguskantsleri Allar Jõksi ettepanek viia Eesti põhiseadusesse demokraatia igavikuline kaitseklausel. Üks ettepanekuid oli ka riigikaitse valdkonnas kollektiivse riigikaitse sissetoomine. Madis Ernits tõstatas äärmiselt olulise küsimuse, kuidas põhiseaduses selgemalt määratleda suveräänsuse piirid ja nende kaitse. Ehk küsimus sellest, millal on suveräänsust kärbitud sellisel moel, et see ei vasta enam kehtivale põhiseadusele – seda küsimust puudutas ka Riigikohtu üldkogu lahend ESM<sup>3</sup> asjas, kus otsustati ühe enamushäälega. Asjatundjate kogu pakkus sellele probleemile välja ka lahendustee.

Asjatundjate kogu töö eesmärgiks ei olnud ettepanekud kohe homme ellu viia, pigem anda ülevaade põhiseaduse seisust praegu ja võimalikest probleemidest ning nende lahendustest tulevikus.

**Loot: Jüri Raidla, sa kutsusid ellu riigireformi sihtasutuse, kes esitas hulga ettepanekuid, kuidas riiki paremini pidada. Mõni neist ettepanekutest nõuab ka põhiseaduse muutmist. Milliseid neist sa kõige olulisemaks pead ja kuidas sa näed üldse optimaalset tasakaalu põhiseaduse muutmise ja tõlgendamise vahel?**

Raidla: põhiseadus on Eestit väga hästi hoidnud ja meil ei ole selle kehtivuse ajal olnud mitte ühtegi põhiseaduslikku kriisi. Põhiseaduse disainimise ajal oligi eesmärgiks luua kõrgeima õigusjõuga õigusakt, mitte aga igihaljaste õiguslike üldistuste või siis poliitiliste deklaratsioonide kogum. Põhiseadus reguleerib paljude teiste asjade hulgas riiki, mis ei saa kunagi valmis. Kui riik ja riiklus arenevad, aga põhiseadus mitte, siis võib põhiseadus arengu veduri asemel sattuda hoopis vaguni rolli. Seetõttu peab põhiseadus arenema ning

<sup>3</sup> Riigikohtu üldkogu 12. juuli 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-6-12 – Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kontroll (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-6-12>).

seejuures on olulised nii põhiseaduse muutmine kui ka tõlgendamine, neid ei saa üksteisele vastandada. Põhiseaduse arendamisel tuleb loomulikult eelistada tõlgendamist, kuid sellel on piirid, mida erinevad inimesed tajuvad erinevalt. Oluline on silmas pidada, et põhiseadust – nii selle teksti kui tõlgendusi – peab mõistma põhiseaduse adressaat ehk kodanik. Hetkest mil põhiseadust püütakse tegelikule olukorrale vastavaks painutada ja tõlgendused kätkevad juriidilist kõrgpilotaazi, mis on normaalsele kodanikule arusaamatu, on tegemist põhiseaduse tõlgendusliku moonutusega, mis viib põhiseaduse autoriteedi langusele ja lõpuks põhiseadusliku korra devalveerumisele.

Pärast riigireformi sihtasutuse sündi liikvele lastud linnalegend, et tahetakse hakata uut põhiseadust kirjutama või olemasolevat kapitaalselt muutma, on sulaselge vale. Uue põhiseaduse või põhiseaduse suuremahulise muutmise järele puudub igasugune vajadus. Põhiseaduse suurem muutmine võib olla vajalik siis, kui Euroopa hakkab föderaliseeruma, sest tänase põhiseadusega ei saa Eesti föderatiivsesse Euroopasse kuuluda. Kui Euroopa üldse kunagi föderaliseerub – kas siis enne praeguse Euroopa Liidu lagunemist või pärast seda –, on põhiseaduse muutmise vajadus järgmiste põlvkondade näha ja otsustada.

Riigireformi sihtasutusel on kokku 67 ettepanekut, millest umbes kümme-kond võib kaasa tuua vajaduse muuta põhiseadust, kuid ükski neist ei revideeriks tänase põhiseaduse aluspõhimõtteid. Näiteks üheks meie ettepanekuks on kõrvaldada põhiseaduse § 105 lõikes 4 sätestatud piirang ja vabastada Riigikogu laialisaatmise riskist, kui seaduseelnõu pannakse rahvahääletusele. Sellel ettepanekul on üllatavalt lai kandepind – see on ette nähtud nii praeguse valitsuse koalitsioonilepingus, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 2019. aasta valimisprogrammis kui ka endise justiitsministri Urmas Reinsalu ettepanekutes. Sihtasutus pani ette seada sisse ka rahvaküsitluse instituut, kuigi vajab veel analüüsi, kas ja kui palju selleks on tarvis täiendada põhiseadust. Eeskätt geopolitiiliste riskide tõttu ei ole sihtasutus teinud ettepanekut sätestada rahvaalgatuse võimalust riigi tasandil, erinevalt kohaliku omavalitsuse tasandist. Soovitan lugeda tänases ajalehes Postimees Tiit Pruuli väga head artiklit<sup>4</sup> selle kohta, kuidas erakondade valimislubadused riigireformi küsimuses peaksid saama lähiajal Riigikogus lunastatud.

---

<sup>4</sup> T. Pruuli. Riigireformi lubadus tuleb täita. – Postimees 09.10.2020. Arvutivõrgus: <https://leht.postimees.ee/7081714/tiit-pruuli-riigireformi-lubadus-tuleb-taita>.

**Jaanimägi: Villu Kõve, kohtuid on viimasel ajal süüdistatud poliitikasse sekkumises, üheks põhjuseks võib siin pidada ka seda, et kohtud tõlgendavad põhiseadust. Kust jooksevad tõlgendamise piirid?**

Kõve: kuigi olen olnud Riigikohtus ligi 20 aastat ja osalenud paljudes põhiseadust puudutavates vaidlustes, ei ole mul kordagi tekkinud tunnet, et põhiseadus ise takistanuks mõne asja lahendamist. Riigikohtus on suurimad vaidlused tekkinud põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse, samuti põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste konventsiooni suhte üle. Kuna ei ole teada, kuhu need organisatsioonid arenevad, oleks ka küsitav neid küsimusi põhiseaduse muutmisega lahendama asuda.

Ei ole õige öelda, et kohtud oleksid on haaranud initsiatiivi põhiseaduse tõlgendamisel või kohaldamisel. Kohtud saavad põhiseaduse kohaldamise üle otsustada üksnes siis, kui keegi toob põhiseadusliku vaidluse kohtu ette. See, kuidas vaidlused saavad lõppastmes Riigikohtusse jõuda, on põhiseaduses endas kirjas ning see mehhanism on piisavalt tugev, hea ja selge. Iga seadus allub Eestis konstitutsioonilisele järelevalvele – ükski seadus, mis kellelegi õigusi annab või kohustusi paneb, ei ole üksnes poliitiline otsustus, mida kohus ei saaks kontrollida.

Kohtud on tõlgendustega põhiseadust arendanud ja niimoodi saab ka edasi minna, seetõttu ma ei näe tugevat vajadust põhiseadust muuta. Ekspertide arvamustes toodud ettepanekud puudutavad paljuski detailküsimusi, mida on võimalik ka tõlgendamisega ületada – kuigi mitte kõiki. Samas ei ole need põhiseaduse senise kehtivuse ajal tõsiselt ülesse kerkinud ja võibolla ei kerkigi.

Põhiseadus on meie riigikorda hästi hoidnud, eriti võimude tasakaalu ja lahutatust ning nagu Jüri Raidla ütles – meil ei ole ühtegi kriisi olnud. Kui heade soovidega hakkame põhiseadust muutma, võib sellest kujuneda Pandora laeka avamine ja me ei kujuta ette, kuhu välja jõuame. Sellega tegelevad poliitikud võivad hakata igaüks tekki enda poole tõmbama, seetõttu oleksin siin konservatiivne.

**Loot: Madis Ernits, sa oled viimase paarikümne aasta jooksul vorminud Tartu Ülikoolis juristide riigiõiguslikku mõtlemist. Milline on sinu hinnangul teaduse ja õpetamise roll põhiseaduse arengus?**

Ernits: Õpetuse tulemit on minu asemel võibolla kohasemad hindama need, kes sellega vahetumalt kokku puutuvad, minuni jõuavad noored üliõpilased toorikutena. Meie põhiõiguste ja põhiseaduse alusväärtuste teadvustamine on aga ka laiemalt oluline ning riigiõiguse sihtkapital püüab põhiseaduse haridust

kanda ühiskonda kõige laiemas mõttes. Rääkides 1992. aasta põhiseadusest ja selle võimalikest muutmisevajadustest, toon kõigepealt ette kõige olulisema ehk preambuli ja see on: meie 1992. aasta põhiseadus on kõigi aegade kõige parem Eesti põhiseadus. Nii head Eesti põhiseadust ei ole meil kunagi varem olnud. Põhiseaduses on õnnestunult lahendatud parlamentarismi ja võimude lahususe küsimus, samuti on saavutatud mõistlik ja piisav tasakaal vahetumise ja stabiilsuse vahel. Äärmiselt oluline on ka toimiva põhiseaduslikkuse järelevalve olemasolu. Kuigi selle korralduse üle võib üksikasjades vaielda, nõustun Villuga, et on väga raske leida põhiseaduslikkuse järelevalve lahendeid, mis otseselt viitaksid põhiseaduse muutmise vajadusele – võibolla ainult ESM-i otsus<sup>5</sup>. Laias laastus võib põhiseaduse muutmise vajadused jagada kaheks. Ühed on pigem juriidilisest vajadusest tekkivad ja teised põhiseaduse arendamise ettepanekud. Juriidilisest vajadusest tingitud muudatusettepanekud on tehtud laiemates küsimustes, mis ei pruugi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukaasuseks vormuda ja Riigikohtusse jõuda. Ma puudutan lühidalt nelja sellist valdkonda.

Esimene valdkond, kus hooldusvajadus ei lõppe kunagi, on demokraatia. Selle kohta on põhiseaduse asjatundjate kogu materjalides suurepärane Allar Jõksi analüüs ja ettepanekud. Tahaksin siin ära mainida neist mõned, meie tänast võimude lahusust ja demokraatlikku ühiskonnakorraldust kindlustavad muudatused. Esimene probleem, millele on juba pikka aega viidatud, on opositsiooni õigused. Opositsioon ei saa moodustada uurimiskomisjoni, seda peab tegema enamus, aga sellisel juhul ei ole komisjon enam opositsiooni vahend demokraatliku kontrolli teostamiseks. Selle asemel on sisuliselt tegemist üldküsimuste uurimiseks mõeldud ankeetkomisjoniga. Demokraatlikku kultuuri edendaks fraktsiooni või parlamendi vähemuse õigus pöörduda Riigikohtusse. Kui erapooletu institutsioon ütleks, kas opositsioon näeb probleemi õigesti, annaks mõistliku ventiili küsimustes, kus poliitiline lõhe on väga suur. Põhiseaduses võiks olla selgelt kirjas erakonna sisemise demokraatlikkuse nõue, praegu peab seda tõlgendades tuletama. Kirjas võiks olla ka erakondade rahastamise läbipaistvuse nõue, mis on väga vajalik demokraatia järjepidevuse ja elujõulisuse jaoks. Peamise küsimusena demokraatia valdkonnas püstitan laste valimisõiguse küsimuse, mida õigusteadlaste seas on väga vähe arutatud. Meie ühiskonnas on üks väga suur grupp inimesi, kellel puudub täna esindatus. See ei ole ainult Eesti, vaid üldisemalt demokraatliku läänemaailma probleem ning ideed laste valimisõigusest ei ole originaalselt tekkinud Eestis.

<sup>5</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

Eestis on seda küsimust mõned aastad tagasi põhjalikult ajakirja Akadeemia veergudel käsitlenud Andrei Hvostov<sup>6</sup>.

Teine tähelepanu vajav valdkond on riigikaitse, kus juba tehti üks reform<sup>7</sup> ehk samm õiges suunas. Kui 1920. aasta põhiseaduses oli sõna „sõda“ või „sõja“ mainitud üheksa korda, siis 1938. aastal jõustunud põhiseaduses oli seda sama sõna mainitud 60 korda. Meie 1992. aasta põhiseaduses leidsin seda sõna 18 korda. Meil on rahumeelne riik ja oleks märgiline saada põhiseaduses riigikaitsest rääkides hakkama ilma sõna „sõda“ kasutamata. Teiseks küsimuseks on demokraatliku käsuliini küsimus. Isegi kui öelda, et presidendil on kaitsevõime ülemjuhatajana sümboolne roll, siis demokraatlikus riigis peab kõrgeim juht olema demokraatlikult vastutav ja Eestis on selleks peaminister. Põhiseaduses võiks kirjas olla iseseisev kaitsevõime kui põhiseaduslik eesmärk, samuti kollektiivkaitse põhimõte. Riigikaitse peatükis on kaks kataloogi, mis ütlevad, et teatud õigusi ei tohi piirata – § 124 lõike 3 lauses 2, § 130 lauses 2. Need on dogmaatiliselt äraspidise mõttega ja võiksid olemata olla. Jääksid tulemata paljud probleemid, mis võivad kriitilises olukorras tekkida. Põhiseaduses võiks olla üks kaitseisukord või kaitseisund (kui vältida Pätsu-aegset terminoloogiat) ning selged tingimused, millal sinna sisenetakse ja kuidas sellest väljutakse.

Kolmas valdkond on seotud Euroopa Liiduga, millega mul oli võimalus tegeleda põhiseaduse asjatundjate kogus. Sisuliselt ütles Riigikohus 2012. aastal<sup>8</sup> seda, et enam tihedamalt põhiseadus Euroopa Liiduga lõimuda ei luba – enne järgmist sammu tuleb muuta põhiseadust. Me peame seda tõsiselt võtma, analüüsima, mida saaks paremini teha – ja seda siis tegema.

Neljas valdkond on kohtute peatükk – kuna põhiametikoht on kohtusüsteemis, siis eks see ole südamelähedane. Selles peatükis on väga jäigad sätted nagu § 149, mis nõuab ranget kolmeastmelisust kõigis kohtuasjades. Eesti on väike riik ja mõnes valdkonnas piisaks võibolla kaheastmelisusest. Edasikaebeõigus peab aga kindlasti jääma. Teemaks on ka kohtuhalduse korraldus võimude lahususe valguses ja põhiseaduslikkuse järelevalve korraldus. Mõttekohta pakub ka, milline peaks olema riigikohtunike ametisse nimetamise menetlus demokraatlikus riigis. On väga üldine põhimõte, et kolleegiumi liikmed on kõik ametisse nimetatud ühtmoodi. Eesti Vabariigi Riigikohtus

<sup>6</sup> A. Hvostov. Narride laevaga inertsimere lainetel: Laste valimisõiguse ideest. – Akadeemia 2013/6, lk 969–994. Arvutivõrgus: <https://www.akad.ee/2013/06/02/akadeemia-nr-6-2013/>.

<sup>7</sup> 2011. aastal vastu võetud põhiseaduse muutmise seadus. – RT I, 27.04.2011, 1.

<sup>8</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

see nii ei ole – esimees nimetatakse ametisse ühtemoodi, ülejäänud riigikohtunikud teistmoodi.

**Jaanimägi:** Liia Hänni, eelkõnelejad esitasid seisukohti nii põhiseaduse muutmise kui tõlgendamise poolt, kuigi kalduvat eelistama muutmist mõnes küsimuses. Kuidas te põhiseaduse emana hindate oma lapsukesse hakkamasaamist ja kas põhiseadus vajaks muutmist?

Hänni: sellise tiitli puhul olen harjunud kõigepealt mõtlema – mis sellel lapsel siis viga on, et ema meelde tuleb. Kõik põhiseaduse tegemisel osalejad – nii Põhiseaduse Assamblee liikmed, kes veel elus on, kui ka juristid, kes meid aitasid – võivad rõõmsad olla, et põhiseadus on ajaproovile vastu pidanud. Assamblees antud ametivandes olid sõnad „meie tööd vaagib ajalugu“. See ajalugu on varsti 30 aastat pikk ja on siiras rõõm, et põhiseadus õnnestus. Õnnestumisel olid olulised põhiliselt kaks asjaolu. Kõigepealt õppimine mineviku kogemusest – me elasime Eesti ajaloo läbi selle rõõmude ja raskete hetkedega ning mõtlesime sellele, kuidas tagada Eesti riigi püsivus. Meie põhiseaduses on üks igavikuline säte, mille võtsime Jüri Raidla töögrupi algatatud põhiseaduse eelnõust. See sätestab, et Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu. Teiseks oli arusaam, et põhiseadus peab võimaldama arvestada tulevikuga. 30 aastat tagasi, kui me oma riigi taastasime, oli tulevikku keeruline ette näha, nii nagu ka praegu. Assamblees oli arusaam, et ei tohi teha liiga jäika põhiseadust ja esindusdemokraatia eest ära otsustada, kuidas riigi tulevik peaks välja nägema. Selline avarus, toetumine põhiväärtustele ja õnnestunult välja kukkunud võimude tasakaal ongi meid tänasesse päeva kandnud.

Põhiseadust on nüüdseks viis korda muudetud, kuigi võib vaielda, kas kõik muutmised on olnud vajalikud. Viimane muutmine oli viis aastat tagasi, kui anti 16-aastastele inimestele hääleõigus kohalikel valimistel. Sellest möödunud aja jooksul on meie õigusteadlased teinud palju tööd põhiseaduse analüüsimisel, mida tuleb igati tunnustada. See töö teebki põhiseaduse elavaks ja väärib tegemist. Põhiseaduse kogemuse analüüsi kaudu mõtestame oma põhiseadust. Ma mõistan juristide soovi teha põhiseadusest täiuslik juriidiline tekst – ideaal, mida assamblee tööd saatnud kiirustamine ning vähene kogemus ei võimaldanud. Püüdlus ideaali poole on mõistetav, kuna tahame, et Eesti Vabariik oleks ka õigusriigina maailma parim. See aga ei tähenda, et peaksime jõudma kiirustades põhiseaduse muutmiseni. Põhiseadust on põhjust muuta



siis, kui on selgelt näha, et ta jääb elule tõkkeks ette – põhiseaduse raamistik takistab Eesti riigi arendamist. Väga väärt mõte, mis väärib sügavamat arutelu, on põhiseaduse muutmise demokraatia ja põhiseaduse enda kaitsmiseks.

Eesti põhiseadust saab muuta ainult parlamentaarse demokraatia raames ja rakendamisele jõuavad üksnes muudatused, millel on Riigikogu kvalifitseeritud enamuse toetus. Põhiseaduse Assamblees andsime ametivande mitte tegeleda päevapoliitikaga, kuid praegu poliitikutelt sellist vannet nõuda ei saa. Põhiseaduse muutmisele asumine nõuab väga suurt vastutustunnet, kuna võime selle käigus haavata oma riigi alusmüüri, tuua sisse vastuolusid, mis võivad kätte maksta. Elame praegu ikka veel mõnes mõttes erakorralise olukorra tingimustes, kuigi seda ei ole välja kuulutatud – peame hoiduma haigestumisest, piirama viiruse levikut, saama hakkama majanduskriisiga. Põhiseaduse mõttest on välja loetav suunis – põhiseadus keelab hakata põhiseadust muutma erakorralises olukorras. Põhiseadus ise hoiatab meid, et ühiskonnas peab valitsema teatud stabiilsus ja rahu selleks, et võtta ette nii tõsine töö. Sellepärast soovitaksin meie poliitikutel Riigikogus arutada vastutustundlikku võimalust kuulutada põhiseaduse muutmisele moratorium seniks, kuni Eestis pole hakkama saadud praegu ähvardavate ohtudega. Sellegipoolest peaks jätkuma töö põhiseaduse analüüsi ja tulevaste võimalike muudatuste ettevalmistamisel.

## Vabariigi Presidendi valimise kord

**Loot: enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi ja võimalikku abielureferendumit seisab meil 2021. aastal ees Vabariigi Presidendi valimine. Mäletame ühiskonna nõrdimust, kui eelmisel korral jäi president valimiskogus valimata ja sellega kaasnenud rahulolematust presidendi valimise korraga, mida lubati kohe suuremal või vähemal määral parandada. Vahepeal on toimunud ka haldusterritoriaalne reform, mille tulemusena väheneb valimiskogus kohaliku omavalitsuse esindajate arv. Urmas [Reinsalu], eelmise valitsuse justiitsministrina pakkusid sa parlamendile välja presidendi valimise uue korra, mis nõudnuks ka põhiseaduse muutmist. Millised need ettepanekud olid ja mis nendest sai?**

Reinsalu: parlamendi liikmed on erinevate poliitiliste jõudude esindajad ja peavad võimu jagamise küsimusi – presidendi ametisse nimetamine, parlamendi valimine – otsustama paratamatult konkurentsikeskkonnas, kus nad ei saagi olla erapooletud. Ka 1992. aastal Põhiseaduse Assamblees presidendi valimise küsimuste üle otsustamine oli poliitiliselt laetud – arutati konkreetseid

kandidaate, kas valida president otse või mitte. Need kompromissid kumavad läbi ka põhiseaduse rakendamise seadusest, kus on ette nähtud üks süsteem presidendi esimest korda valimiseks, aga teistsugune mudel järgmiste kordade jaoks. Ettepanek, mida arutati ka põhiseaduse asjatundjate kogus, oli kokkuvõtlikult järgmine.

Esiteks sooviti välistada avariivõimalus, mis presidendi valimisel praegu teoreetiliselt olemas on, kuna paragrahv<sup>9</sup> ei ole matemaatikat silmas pidades laitmatu. Kuigi probleemi oleks võimalik tõlgendamise teel ületada, ei näe ma täna ühiskonnas ega juristkonnas konsensust selle minimaalse tõlgenduse osas. Teiseks sooviti tagada, et parlamentaarse riigipea valimine ei oleks sedavõrd lõhestav ehk kahe äärmusse kalduva enamuskandidaadi võitlus, vaid valimismeetod ise kutsuks esile konsensuse otsingud. Ettepanek oli kaotada ära valimise voor parlamendis, toimuks üksnes valimiskogu voor. Valimiskogu koosneks nii parlamendi liikmetest kui ka kohalike omavalitsuste esindajatest, kes oleksid enamuses. Algul seatakse üles kandidaadid, kes kukuvad erinevates voorudes välja vastavalt saadud häälte arvule. Selline ülekanava hääle loogika sunnib valimiskogu liikmeid otsima oma eelistuste seas leiget konsensust – ei võidaks südamele kõige kallim, vaid enamuse jaoks kõige vähem vastik kandidaat. Parlament arutas ja leidis, et valimiskorda on vaja muuta, kuid ei toetanud seda välja pakutud mudelit, nagu poliitikas vahel juhtub.

**Jaanimägi: Paul Puustusmaa, kuuldavasti koalitsiooni demokraatia töörühm olla kokku leppinud, et järgmisteks Vabariigi Presidendi valimisteks valimiskorda ei muudeta. Kas eelmise korra pettumus on ununenud?**

Puustusmaa: ma ise demokraati töörühma ei kuulu, seetõttu ei oska sealseid arutelusid kommenteerida, kuid koalitsioonis ega meie erakonnas pole põhiseaduse muutmise soove unustatud. Rääkida ei tuleks ainult nüanssidest – kuidas kedagi valida, millised instrumentid anda rahvale kõrgeima riigivõimu kandjana, palju neid instrumente on. Kui varasemates põhiseadustes oli ka rahval neli instrumenti, siis praegu on neid põhiseaduses kaks ehk poole vähem. Nagu hea kolleeg Jüri Raidla juba tõi välja, et põhiseadus on mõeldud valijate, rahva jaoks, ning see peaks olema rahvale arusaadav ja aktsepteeritav, nii on tagatud põhiseaduse piisav legitiimsus. Põhiseaduse tõlgendamine kutsub esile vigu ja lõhub põhiseadust. Tõlgendada on võimalik erineval moel, subjektiivselt või objektiivselt. Eestis on märgatav erinevate koolkondade vaheline võitlus, mis on jõudnud ka kohtulahenditesse, mistõttu tuleb mõelda, kuidas edasi

<sup>9</sup> Silmas on peetud põhiseaduse §-i 79.

liikuda. Tänan head kolleegi Madis Ernitsat, kelle artiklitest olen lugenud välja toetuse subjektiivsele tõlgendamise teooriale, mida ise ka toetan. Teisalt arvavad teised väga tugevad head kolleegid vastupidi.

**Loot: Liia [Hänni], kas põhiseaduse tegemisel läks presidendi valimise korraga midagi valesti, et selle muutmiseks läbi aegade ettepanekuid esitatakse? Või näitab see, et lõpuks ikka midagi ei muudeta, hoopis põhiseaduses oleva lahenduse tugevust ja ajale vastupidavust?**

Hänni: tunnistan ausalt, et praegu põhiseaduses olev Vabariigi Presidendi valimiskord sündis tangsünnitusega, millega võivad kaasneda teatud tagajärjed. Sõnastasin presidendi valimise korra selliselt viimasel hetkel Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonnas toimunud arutelu kokkuvõttena. Seetõttu tundsin end süüdi ja pisar tuli silma, kui jälgisin Estonia kontserdisaalis fiaskoga lõppenud valimiskogu istungit<sup>10</sup>. Pärast seda tundus, et kohe hakatakse põhiseadust parandama, et selline olukord ei korduks. Muutmise vajadusest rääkis ajakirjandus, aga ühel hetkel hakati ka minult küsima, miks valimiskorda muuta, kui see andis tulemuseks täitsa tubli ja energilise presidendi. Kuigi see nõuab suurt pingutust, annab põhiseadus parlamendile ülesande president valida. Eelmine kord näitas, et see pingutus on võimalik. Iseküsimus on, kuidas kokkuleppele jõudmise protsess paistab kodanikele ja kuidas seda neile selgitatakse. Tahaks uskuda, et ka praegune parlament on võimeline selliseks pingutuseks, kuigi tuleb valmis olla ka presidendi valimiseks valimiskogus.

Põhiseadus sõnastab hääletamises osalemise, mitte aga tühja või rikutud sedeli kasti laskmise õiguse. Presidendi valimisel võiks hääletada elektrooniliselt, sel juhul puudub võimalus saata virtuaalsesse valimiskasti tühi või rikutud sedel. Hääletamises osalemist võiks e-hääletusel kujunenud praktikale tuginedes tõlgendada nii, et see tähendab valiku tegemist, mitte aga poliitilist mängu tühjade sedelitega, mida eelmisel korral Estonia kontserdisaalis harrastati. Valijamehed saadetakse valikut tegema. Loodan, et meie juriidiline kogukond aitab ümber mõtestada hääletamises osalemise fakti. Kui ei ole kandidaati, kelle poolt südametunnistus lubaks valida, võiks jätta hääletamata või jääda üldse hääletamisest kõrvale ja mitte lasta end valimiskokku valida. Valimiskokku ei ole mõtet valida inimesi, kes ei suuda otsustada.

---

<sup>10</sup> Silmas on peetud 24. septembril 2016 toimunud valimiskogu istungit. Vt arvutivõrgus: <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/vabariigi-presidendi-valimised/vabariigi-presidendi-valimine-2016-aastal>.

**Loot: Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees esitas väite, mis nõuab Riigikohtu esimehe repliiki. Kas tõesti tekitab kohus tõlgendamisega põhiseadusesse probleeme juurde nende lahendamise asemel?**

Kõve: kohtud on lahendanud kõik asjad, mis kohtu ette on toodud, kuigi lahendused ei pruugi kõigile ühtemoodi meeldida. Ma ei ole tajunud suuremat rahulolematust Riigikohtuga või teiste kohtutega põhiseaduse tõlgendamisel, kuigi aeg-ajalt nurisetakse, on see demokraatlikus ühiskonnas tavaline.

**Loot: Jüri [Raidla], ka riigireformi sihtasutus koostas ettepanekuid presidendi valimise korra muutmiseks. Mille poolest need ettepanekud erinevad justiitsministri omal ajal välja käidud ettepanekutest?**

Raidla: Eesti rahvas armastab presidendi institutsiooni. Kümnekond aastat tagasi ühe mõtleja välja käidud idee, et Vabariigi Presidendi institutsiooni pole sellisel kujul tarvis, ei lennanud kohe kuidagi. Kuigi riikluse toimimise seisukohalt ei ole see institutsioon kõige olulisem, pühendati juba Põhiseaduse Assamblees eaproportsionaalselt palju aega ja jõudu sellega tegelemiseks. Täna on pilt samasugune. Kui Riigikogu liikmed Karilaid ja Espenberg panid 2020. a septembris põhiseaduskomisjoni lauale ettepaneku Vabariigi Presidendi otsevalimiseks<sup>11</sup>, oli ajakirjandus momentaalselt kohal. Järelikult on selle teema järele sotsiaalne tellimus. Pean tegema ka ühe isikliku õienduse. Põhiseaduse Assamblee aegu olin seda meelt, et president peaks olema otse valitav. Muutsin meelt president Lennart Meri presidentuuri viimastel aegadel, kui ta tegi ettepaneku presidendi otsevalimiste sisseviimiseks. Olin jõudnud järeldusele, et otsevalimistel saadav mandaat on suures vastuolus Vabariigi Presidendi pädevuskataloogiga põhiseaduses, mille muutmise vajadust ma ei näe.

Sihtasutuse ettepanek on üleshituselt Urmas Reinsalu ettepanekuga sarnane. Valimine peaks toimuma ainult valimiskogus ja valimisprotseduur peaks olema selline, et valimine päädiks igal juhul presidendi ära valimisega. Ka 20 000 hääleõiguslikul kodanikul võiks olla õigus seada üles presidendi-kandidaate. Valimine valimiskogus annab presidendile tugeva, kuid mitte liiga tugeva mandaadi, suurendab tema sõltumatust Riigikogust ning kasvatab presidendi võimalusi täita tasakaalustaja ja järelevalvaja ülesandeid. Samuti suureneb presidendi võime olla sõnumi looja ja tooja. Kuigi seda põhiseaduses

<sup>11</sup> Silmas on peetud J. Karilaidi ja U. Espenbergi muudatusettepanekut Riigikogu otsuse „Riigireformi elluviimisest“ eelnõule (181 OE), [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6c22b8af-aca3-4ee9-b24c-227b28f76291/Riigikogu%20otsus%20\\_Riigireformi%20elluviimisest](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6c22b8af-aca3-4ee9-b24c-227b28f76291/Riigikogu%20otsus%20_Riigireformi%20elluviimisest).

kirjas ei ole, on intellektuaalne positsioon Eesti Vabariigi Presidendi üks suuremaid ühiskondlike protsesside mõjutamise võimalusi. Valimine valimiskogus oleks elegantne kompromiss nende vahel, kes toetavad presidendi valimist ainult Riigikogus (Eesti Reformierakond) ja nende vahel, kes toetavad otsevalimist (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE) ja Eesti Keskerakond).

Riigireformi sihtasutuse ettepanek on praegu põhiseaduskomisjoni laua peal, Riigikogu liikme Andres Metsoja esitatud muudatusettepaneku kaudu<sup>12</sup>. Sarnane ettepanek sisaldub ka Karilaiu-Espenbergi kaheosalises muudatusettepanekus. Esiteks soovitakse presidenti otse valida, nagu näeb ette Keskerakonna ja EKRE valimisplatvorm. Kui see ettepanek ei saa põhiseaduskomisjonis poolthäälte enamust, siis soovitakse Karilaiu-Espenbergi ettepaneku kohaselt president valida valimiskogus. Ka Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 2019. aasta valimisprogrammis on mitmed tuumakad riigireformialaseid ettepanekud, sh presidendi valimine valimiskogus. Mulle on veidi arusaamatu, miks midagi ei ole toimunud, kuigi suur üksmeel oleks justkui olemas.

Pidasime sihtasutuse ettepanekut esitades oluliseks signaliseerida parlamentarismi põhimõtet. Seepärast koosneks valimiskogu 201-st liikmest, kellest 101 on parlamendiliikmed ja 100 kohaliku omavalitsuse liikmed. See annab võimaluse rääkida kogu rahva presidendist. Parlamendil on selles valimiskogus sümboolne ülekaal. Kohaliku omavalitsuse esindajate kohad jagatakse nii, et kõigil omavalitsustel on üks esindaja, ülejäänud kohad jagunevad suuremate omavalitsuste vahel. Seega võetakse omavalitsuste suurus küll arvesse, kuid see ei ole domineeriv tunnus. Presidendikandidaadid seatakse üles ainult üks kord, mis välistaks keskkõised erakondlikud mängud kandidaatide ümber. Kandidaatide debatil – kõigepealt Riigikogus ja seejärel valimiskogus – peavad olema avalikud.

Valimiskord on võimalik juriidiliselt projekteerida nii, et president kindlasti ära valitakse, vajaduseta koputada seejuures valijameeste südametunnistusele. See tagab, et ei kordu see frustratsioon, mis eelmiste presidendivalimiste ajal Estonia kontserdisaalis tekkis. Üks respektiiv õiendus Liia [Hännile]. Presidendi valimissüsteem sündis Põhiseaduse Assamblees poliitilise kompromissina, mistõttu ei saanud redaktsioonitoimkond ega nõustavad ekspertid teistsugust sõnastust välja pakkuda.

<sup>12</sup> Silmas on peetud A. Metsapalu muudatusettepanekut Riigikogu otsuse „Riigireformi elluviimisest“ eelnõule (181 OE).

Hänni: kahtlemata sündis presidendi valimissüsteem Põhiseaduse Assamblees korduvate hääletuste ümberhääletamise tulemusena. Siiski 2/3 Riigikogu koosseisu nõue<sup>13</sup> sündis redaktsioonitoimkonnas. See võimaldas mul kõnetoolis selgitada presidendi valimiskorda nii, et valituks osutub konsensuskandidaat. Assamblee võttis 2/3 nõude kehtestamise ettepaneku vastu.

Raidla: Liia [Hänni] – ma jään oma toetusavalduse juurde!

## Laste valimisõigus

**Jaanimägi:** Sulgeme hetkel selle – ühe minevikus kõige rohkem arutelu pälvinud – teema ja avame teema, mis ei ole varem õigusavallikkuses tähelepanu pälvinud, kuid on intrigeeriv ja tulevikku vaatav. Küsimus on selles, kas lastel võiks Riigikogu valimistel olla hääleõigus või saaks neid mingil muul moel Riigikogu valimistel arvesse võtta. Madis Ernits, sina selle palli õhku viskasid, äkki sa selgitaksid täpsemalt, et miks ja kuidas sa seda probleemi lahendaks?

Ernits: kõigepealt lühike repliik Riigikohtu lahendite kriitika kohta. Omandasin õigushariduse kultuuris, kus kriitika on midagi positiivset ja edasiviivat, võimaldades analüüsida ja lahti mõtestada vaidluspunkte. Minu jaoks algab sellest kohast riigiõigusteadus, Riigikohtu öeldu-arvatu lihtsalt ritta seadmine on konspekt. Teadus peab seisukohti kõrvutama ja otsima võimalikke kitsaskohti. Mul on hea meel, kui keegi teaduslikku kriitikat loeb ja sellest on abi meie õiguskorra mõtestamisel.

Alaealiste valimisõiguse reguleerimisel on võimalikud kolm teoreetilist mudelit. Üks võimalus on langetada valimisiga, teoreetiliselt nulli. Teine mudel annaks vanematele õiguse hääletada laste asemel. Seega ei oleks lapsel valimisõigust, vaid vanematel oleks täiendav hääle. See mudel ei haaku hästi valimisõiguse üldise põhimõttega „*one man, one vote*“, kuna vanematel oleks kaks häälet. Kolmanda mudeli järgi vanem esindab last perioodil, kui laps veel ei ole valimisvõimeline, n-õ valimis- või hääletusalaealine. Teoreetiliselt ei anna vanem sellisel juhul oma häälet, vaid annab hääle lapse eest. Ka sellel mudelil on probleeme ja seda võib kritiseerida.

<sup>13</sup> Silmas on peetud põhiseaduse § 79 lõike 4 kolmandat lauset: „Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus“.

Küsimus on selles, mida on tegelikult mõttekas teha. Juba täna ei oleks ilmselt probleemi anda õigus hääletada Riigikogu valimistel 16-aastastele, ja võib-olla isegi 12-aastastele. Poliitiline valimiskampaania tuli koolidesse juba kohalikel valimistel 16-aastastele hääleõiguse andmisega, mingisugune küsimus ei oleks juurde võtta veel paar madalamat klassi. Arutada võiks koguni valimisõiguse, valimisea langetamist 7.-le eluaastale. 7-aastane inimene on tsiviilõiguses piiratult teovõimeline. Sellest sõltumata võiks ajal, kui laps veel valimisõiguslik ei ole, esindada teda vanem. Sellist lahendust on kritiseeritud põhjusel, et vanemaid on kaks ja pole võimalik kokku leppida, kumb neist hääle saab. Minu arvates on lahendus äärmiselt lihtne: kui vanemaid on kaks, siis võiks kahekordistada häälte arvu ja anda igale inimesele kaks häält; kumbki vanem saaks siis iga lapse eest ühe hääle juurde.

**Loot: Liia Hänni, teie arendate e-demokraatiat kogu maailmas ja põhiseadust kirjutades pidite vaatama kaugele tulevikku. Kas aeg võiks olla küps Eestis selliste kaugele vaatavate ideede elluviimiseks või vähemalt arutamiseks?**

Hänni: väga huvitavad ideed arutamiseks, kuigi ma ei ole sügavalt selle teema üle mõelnud. Hääletamisel tehtav otsus peaks olema teadlik ja vastutus-tundlik. On üldisem küsimus, millal me saame oma valiku eest vastutavateks kodanikeks. Noorte valimisõiguse – nagu praegu kohalikul tasandil – puhul on küsimuseks, kuidas me aitame noortel ennast kodanikuks olemisel ette valmistada. Sellele ei aita kaasa valimiskampaania koolidest tõrjumine, nagu Eestis varasematel aastatel on juhtunud. Näen ennekõike vajadust mõtestada kodanikuks olemise õpetust ja praktikat. Kohalikul tasandil on volikogude juures noorte volikogud, kelle arvamust küsitakse oluliste noori puudutavate otsuste puhul. Küsimus valimisea võimalikust algusest vajab fundamen-taalset debatti. Kui seeläbi jõutakse järeldusele, et võiks lubada Riigikogu valimistel hääletada 16-aastaseid kodanikke, võiks selle kohta arvamust küsida ka rahva käest.

**Loot: Urmas [Reinsalu], kas selle ettepaneku kohta võiks arvamust küsida rahva käest? Ja kas tänane valitsus võiks selliseid mõtteid toetada?**

Reinsalu: valimisea alandamine on minu arvates pseudeoteema ja ma ei toetanud seda juba eelmisel korral parlamendis. Olen rääkinud 16-18-aastaste noortega, neid see teema ei erutanud ja valimistel nad ei käinud. Madise tõstatatud küsimus häälte ühetaolisusest on sügava sotsiaal-eetilise arutelu koht, otsimaks ühiskonna eetilist tasakaalupunkti, ja selle üle kunagi kindlasti arutatakse. Omal ajal peeti põhjendatuks nt seda, et valimistel said osaleda

ainult kinnisvara omavad inimesed, kuna nemad on võimelised tegema head ja küpsed otsused. Nõustun Liia Hänni osundusega, et rahvahääletus võiks olla vahend demokraatia arendamiseks ja ühiskonnas kaasava dialoogi tekitamiseks ning tagasiside saamiseks. E-demokraatia annab selleks võrreldes varasemaga avaramad võimalused. Hääletus ei pea olema tingimata siduv, pigem kaasavas võtmes küsitlus, mis ei lõhesta ühiskonda, vaid aitab leida lahenduse keerulistele sotsiaalsetele valikutele olukorras, kus objektiivne tõde puudub.

**Jaanimägi: Paul Puustusmaa, 2014. aastal, kui langetati valimisiga kohaliku omavalitsuse valimistel, oli EKRE põhiseaduse sellise muutmise vastu.**

**Kuidas teile laste valimisõiguse idee meeldib ja kas see võiks leida toetust?**

Puustusmaa: ühinen nii Liia [Hänniga] kui Urmas [Reinsaluga], et põnev mõte, kuid seda ei tohiks väga tõsiselt võtta. Valimine on väga oluline otsustus ning inimesel peab olema vastust, küpsust ja oskust seda valikut teha. Inimene peab oskama õigesti hinnata valimistega kaasnevaid poliitilisi mänge. EKRE oli valimisea langetamise vastu ja võiks põhimõtteliselt toetada pigem valimisea tõstmist, seega kindlasti ei peaks andma lastele valimisõigust.

## **Põhiseaduse tõlgendamisest põhiseaduse kohtuliku järelevalve arendamise vaates**

**Jaanimägi: Jüri Raidla, riigireformi sihtasutus tegi ettepaneku luua Riigikohtu koosseisu alaliselt toimiv, eraldiseisev põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, viia sisse ka individuaalkaebuse instituut ja anda Riigikogu opositsiooni 31 liikmele õigus esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotlus. Miks see vajalik on?**

Raidla: rõhutan alustuseks, et sihtasutus ei teinud ettepanekut eraldiseisva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu loomiseks, vaid luua eraldiseisev, alaliselt toimiv põhiseaduskolleegium. Õigusriigis ei ole tähtsamat kohtumenetluse liiki kui põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. See on õigusriigi nurgakivi, selle hoidmise ja arendamise telg. Õigusriik ei ole poliitikutega või juristide pärusmaa, vaid kodaniku oma, kes ilmselt ei süüvi seaduste detailidesse. Kodanik läheb vajadusel nt Riigikohtu koduleheküljele<sup>14</sup> ja loeb sealt järgmist.

<sup>14</sup> <https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/riigikohus-est-koigeim-kohus>.



Riigikohtusse kuulub 19 riigikohtunikku, kes mõistavad õigust tsiviil-, kriminaal- või halduskollegiumis. Lisaks – rõhutan lisaks! – on Riigikohtus ka põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium, kuhu kuuluvad esindajad kõikidest kollegiumitest. See ei ole kriitika, kodulehel on asi õigesti kirjas, nagu seadusest tuleneb. Kodanikule jääb mulje, et Riigikohtus on kolm tähtsat kollegiumi, kelle kohtunikest moodustatakse lisaks veel ka põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium. Kodanikke ega ka suuremat osa juriste ei veena väide, et sellisel põhimõttel moodustatud põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium on eraldiseisvast ja alaliselt tegutsevast kollegiumist parem. See on asja emotsionaalne külg, mida aega ei tohiks alahinnata, sest emotsioon on ühiskonnas sageli tähtis konstruktiivse või destruktivse käitumise kujundaja. Ka ratsionaalsest küljest lähenedes vajab õigusriik kõrgeima kohtu kohtunike alalist koosseisu, kes tegeleb päevast päeva ainult ja ainult põhiseaduslikkuse küsimustega. Tegemist on iseseisva spetsialiseerumisvaldkonnaga, kus väärtusjurisprudenti osa on märkimisväärselt suurem kui teistes kohtumenetlustes. Kuigi see on apoliitiline kogu, on siin märkimisväärne tähtsus ka kohtunike individuaalsetel poliitilistel hoiakutel, millel pole midagi pistmist erakondlikkusega.

Kõige olulisemad ja põhimõttelisi muudatusi kaasa toovad on sihtasutuse ettepanekud viia konstitutsioonilisse jurisdiktsiooni sisse individuaalkaebuse instituut ning anda põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse esitamise õigus ka Riigikogu opositsiooni 31 liikmele. Esimene neist on kantud soovist vältida võimu võõrandumist, andes inimestele võimaluse pöörduda oma põhiseaduslike õiguste kaitseks otse Riigikohtusse.

Teine ettepanek on suunatud eeskätt demokratiseerimisprotsessi süvendamisele, andes opositsioonile võimaluse õiguslikuks kaitsemeetmeks olukorras, kus neist ei ole ainult poliitiliselt ebaõiglaselt üle sõidetud, vaid on kasutatud ka valesid õiguslikke instrumente. See loob eeldused koalitsiooni ja opositsiooni tugevamaks koostööks, sest koalitsioon peab arvestama opositsiooni kontrolli-instrumendiga. Samas, opositsiooni poolt selle instrumendi kuritarvitamine devalveeriks selle ja see hakkaks opositsioonile endale vastu töötama. Instrumendi olemasolu on olulise toimega demokraatia protsessi paremaks tegemisel ja süvendamisel. Sarnane ettepanek on praegu ka Paul Puustusmaa komisjoni laual, Viktoria Ladõnskaja-Kubitsa ettepanekute kaudu<sup>15</sup>. Tema ettepanekus on opositsiooniliste Riigikogu liikmete arv, kellele taotluse

<sup>15</sup> Silmas on peetud V. Ladõnskaja-Kubitsa muudatusettepanekut Riigikogu otsuse „Riigireformi elluviimisest“ eelnõule (181 OE).

esitamise õigus omistada, tõstetud 41-le. Ilmselt on soovitud seeläbi vältida instrumendi kujunemist ühe opositsioonipartei poliitilise võitluse õiguslikuks malakaks, mida peab vältima.

**Loot: Villu [Kõve], mida Riigikohtu esimees nendest ettepanekutest arvab ja kuidas sa näed põhiseaduse kohtuliku järelevalve edasist arengut?**

Kõve: põhiseaduslikkuse järelevalve mudel on paika pandud põhiseaduses ja tuleb küsida, kas põhiseadus üldse lubab täiendavaid põhiseaduslikkuse kontrolli algatamise võimalusi. Üks näide on Riigikohtult seoses Euroopa Liiduga eelotsuse küsimise kehtestamine<sup>16</sup>. Kirjutasin selles küsimuses eriarvamuse<sup>17</sup>, kuna minu arvates ei saanud ilma põhiseadust muutmata Riigikohtule sellise siduva eelotsustuse tegemise pädevust anda.

Opositsiooni õigus algatada järelevalve iseenesest võiks olemas olla, kui sellise täiendava abstraktse normikontrolli võimaluse lisamine – presidendi ja õiguskantsleri algatava kontrolli kõrvale – oleks põhiseaduspärane.

Individaalkaebuse esitamise võimalust meie praegune põhiseaduslikkuse järelevalve mudel ette ei näe. Riigikohtusse jõuavad konkreetsetest kohtuasjadest tõusetuvad vaidlused, kui inimese õiguste realiseerimine sõltub normist, mis võib olla põhiseadusega vastuolus. Küsimuse üle, kas individaalkaebust on vaja, kas see annaks midagi juurde, võib vaielda. Püsivad konstitutsioonikohtud on mingis mõttes luksuskohtud. Läti kolleegidel on iga kohtuniku kanda 10 või 5–6 asja aastas, mida ei ole väga palju. Individaalkaebuse olemasolu ei tundu vähendavat ka riigi peale esitatavaid kaebusi Euroopa Inimõiguste Kohtusse, kuna Eesti numbrid on Läti ja Leeduga võrreldes enam-vähem samad, kuigi neil on olemas konstitutsioonikohtud, meil aga mitte.

Tänase põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismi juures oleks Riigikohtus püsiva kolleegiumi loomine tõeline luksus. Sellisel juhul oleks vaja juurde kohtunikukohti, kuna ei saa hoida kohtunikke eemal tsiviil-, haldus- ja kriminaalalajadest. Piisavalt ei ole ka kohtuasju, nt hetkel on menetluses ainult üks asi. Minu arvates võiks viia ka valimiskaebused põhiseaduslikkuse järelevalvest välja, kuna need ei ole olemuselt põhiseaduslikkuse järelevalve asjad. Samuti ei peaks olema valimiste väljakuulutamise eelduseks kõigi kaebuste lahendamine.

<sup>16</sup> Silmas on peetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 2 punktis 2<sup>1</sup> ja § 7<sup>1</sup> sätestatud menetlust, mis kehtestati 2005. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega.

<sup>17</sup> Vt V. Kõve eriarvamust Riigikohtu üldkogu 11. mai 2006. a otsus juurde kohtuasjas nr 3-4-1-3-06; <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-06>.

Olen mõelnud, et võib olla pole põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumit vaja, kui kõik riigikohtunikud on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtunikud. Kohtukoosseisu võiks *ad hoc* moodustada siis, kui asjad sisse tulevad. Püsiva kolleegiumi eelduseks on see, et tuleb rohkem kohtuasju sisse.

Konstitutsioonikohtu kõige suurem väärtus oleks kohtunike tähtajalisus, mida põhimõtteliselt toetan. Olen varem olnud ka konstitutsioonikohtu loomise poolt, kuid viimasel ajal on tekitanud kahtlusi selle institutsiooni eabstabiilsus ja politiseerumine, mida olen märganud Ida-Euroopa riikides ringi liikudes. Käisin viimase paari aasta jooksul kaks korda Ukrainas, kus mõlemal korral on varasemad kohtu liikmed kadunud. Ka Moldovas on kohtu liikmed vahetunud kaks korda kahe aasta jooksul. Armeenias on rahvahääletus konstitutsioonikohtu mahavõtmiseks<sup>18</sup>. Leedus on konstitutsioonikohtul tähtaeg lõppenud<sup>19</sup>, kuid uut ei ole suudetud valida.

**Jaanimägi: Madis Ernits, olen kuulnud sind väljendavat sellist seisukohta, et ilma individuaalkaebuseta ei ole õiguskord täiuslik ja põhiõigustele ei ole tagatud tõhus kaitse. Kas individuaalkaebus oleks võimalik sisse viia ka praeguse Riigikohtu ülesehituse juures – seda võibolla mingil määral muutes – või see tingiks paratamatult vajaduse luua konstitutsioonikohtus?**

Ernits: Riigikohtu lahendeid tähelepanelikult lugedes jäeldub, et individuaalkaebus on juba olemas ning parlament võiks selle lihtsalt seadustada. Mõne lahendi põhjendustes on küsitavusi ja need vajaks õigusteaduslikku analüüsi, nt on kaebuse esitamise lävend liiga kõrgeks tõstetud. Meil on üks kehtiv pretsedent 2003. aastast – uue terminoloogia järgi S.B.<sup>20</sup> lahend, aga kõik tunnevad seda Brusilovi lahendina –, mida ei ole ümber lükatud. Lisaks sellele on olemas arvukas määruste praktika, kus Riigikohus on järk-järgult täpsustanud ja täiendanud, millised on individuaalkaebuse esitamise lubatavuse eeldused. Kuulakem ja lugegem Riigikohtu lahendeid.

Reinsalu: kuigi ma tavaliselt olen Villu [Kõve] seisukohtadega nõus, siis mitte sellega, mida sa siin välja ütlesid. Kui meie riiklus, meie põhiseaduslik kord mingil hetkel – päeva või saja aasta pärast – kummuli kukub, siis on põhjuseks lüngad põhiseaduse järelevalves.

<sup>18</sup> 2020. aasta 5. aprilliks plaanitud referendum jäi pandeemia tõttu ära; [https://en.wikipedia.org/wiki/2021\\_Armenian\\_constitutional\\_referendum](https://en.wikipedia.org/wiki/2021_Armenian_constitutional_referendum).

<sup>19</sup> 2020. aasta kevadel lõppes üheksast liikmest kolmel ametiaeg; [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional\\_Court\\_of\\_Lithuania](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Court_of_Lithuania).

<sup>20</sup> RKÜKo 17.03.2002, 3-4-1-10-02.

Põhiseaduse järelevalve ei ole luksuskaup, mingi fajansist koerake – see on meie omariikluse hapnikumask. Olen nõus Jüri [Raidlaga], et vaja on eraldi kolleegiumi, kuigi praegused riigikohtunikud eelistavad praegust süsteemi. Õigusriikluse seisukohalt on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus võibolla riigi kõige tähtsam põhiseaduslik institutsioon. Praegu on see institutsioon – kes sinna kuuluvad, kes istungil osalevad – sätestatud Riigikohtu kodukorras. Sisedokumendis on öeldud, et Euroopa Liidu asju arutab 7 kohtunikku, muid asju 5 kohtunikku, valimisasju 3 kohtunikku ja siis Riigikohtu esimehe ettepanekul kolleegium koguneb selles väiksemas greemiumis<sup>21</sup>. See peaks olema sätestatud vähemalt konstitutsioonilise seaduse tasemel, samuti võiks põhiseaduse järelevalve olla selgemalt määratletud põhiseaduses. Selgus on vajalik kriisiolukordades, kui kriise ei juhtuks, poleks põhiseadust vajagi ja võiksite elada tava alusel.

## Lõppsõnad

**Puustusmaa:** põhiseadusel on väike juubel, hiljuti täitus sada aastat<sup>22</sup>, ja siin kõlas arvamusi, et põhiseadust võiks korrastada. Jüri Adams väljendas Põhiseaduse Assambleel ja ka hiljem seisukohta, et põhiseadus ei tohi devalveeruda – et ei korduks nõukogude kogemus, kus põhiseadus ütleb ühte, aga seadus teist. Kahjuks aga oleme sinna jõudnud. Vaadake kriitilise pilguga üle põhiseaduse sellised normid nagu nt § 17, § 48, § 155 ja § 60 ja te näete, et seadused ütlevad midagi muud. Põhiseaduse korrastamist on kindlasti vaja, kas siis muutes või piisab tõlgendamistest, on omaette teema.

**Raidla:** kõigepealt ma soovin põhiseadusele dünaamilist stabiilsust. Ma arvan, et see avaldus võtab kokku nii minu seisukoha kui ka võibolla tänase arutelu. Teiseks ma sooviksin ühiskondlikku kokkulepet, et kehtiv põhiseadus kirjutatakse eesti keeles suure algustähega. See on küsimus respektist, austusest ja autoriteedist, mida me põhiseaduselt ju ootame. Kolmandaks olen seda meelt, et põhiseaduse muutmise teel tuleks kõrvaldada põhiseaduses ilmnevad vead, olgu need siis tekkinud omal ajal põhiseadust kirjutades (näiteks paragrahv 142) või hiljem seoses keskkonna muutumisega (näiteks paragrahv

<sup>21</sup> Kohtukoosseisu kuuluvate kohtunike arv on alates 2002. aastast siiski reguleeritud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 3.

<sup>22</sup> 2020. aastal möödus 100 aastat Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse vastuvõtmisest 1920. aastal; <https://www.just.ee/et/pohiseadus-100>.

111). Vastasel korral me devalveerime põhiseadust ja seda me teha ei tohi. Põhiseadus peab olema meie jaoks vääramatu autoriteet.

**Kõve:** Urmas [Reinsaluga] võiksite siin pikemalt edasi vaielda. Ma ei tahtnud ennist öelda, et põhiseaduslikkuse järelevalve ei ole Riigikohtu jaoks oluline. Vastupidi – see on väga oluline, sellepärast peaksidki kõik riigikohtunikud olema valmis lahendama põhiseaduslikkuse järelevalve asju. Lõppkokkuvõttes peab keegi otsustama, kas seadus on põhiseadusega kooskõlas või mitte ning otsustajateks on alati inimesed, kes on selleks ametisse seatud. Kui nende inimeste legitiimsus on küsimärgi alla seatud või on välja pakutud parem kord, võib selle üle arutada. Samas pole tänane süsteem minu arvates nii mäda, et midagi oleks vaja muuta. Riigikohtu otsustusi ei muuda halvaks see, kui need poliitikutele ei meeldi, ning alati on olemas teised, kelle otsustus meeldib. Seetõttu võime rahulikult jätkata põhiseaduse arendamist tõlgendamise teel ja mõelda, kas midagi saab paremaks teha. Asjatundjate arvamused ja mõtted põhiseaduse parandamise kohta tuleb kokku koguda, aga põhiseadust muutma hakata alles siis, kui selleks on olemas tõesti väga selge vajadus. Põhiseaduse muutmisel on oluline jääda nendesse piiridesse, mitte neist üle astuda ja keerata kogu meie riigikord peapeale.

**Ernits:** kuigi ettepanek laste valimisõiguse kohta võis olla teadlik liialdus, on selle ivaks sügav eetiline probleem, mille härra välisminister ära tabas. Kuna kõigil inimestel on ühtmoodi hääleõigus, ei pea me õigustama mitte valimisea langetamist, vaid seda, miks me valimisiga ei langeta.

Olen väga nõus proua Hänniga, kuigi paaris punktis julgen vastu vaielda. Põhiseaduse muutmise protsess on midagi väga olulist ja tundlikku. Meie põhjanaabrid tegid oma uut põhiseadust ligi kolmkümmend aastat, hakkasid 1970. aastatel tegema ja 2000. aastal jõustus *perustuslaki* 2000. Põhiseaduse muutmise erineb põhiseaduse tegemisest n-ö algolukorras, nagu oli aastatel 1991–1992. Siis ei tea n-ö *veil of ignorance*'i<sup>23</sup> tõttu keegi, mis temast peale põhiseaduse jõustumist saab. Täna on positsioonid jagatud ja nende huvid erinevad, mistõttu on nüüd põhiseaduse muutmise suuresti usalduse küsimus – kas me usaldame üksteist, et meie motiivid on siirad. Seetõttu nõuab põhiseaduse muutmise aega, arutelu ja veenmist, aga ka avatust ja valmidust oma seisukohti korrigeerida. See on pikk protsess. Lähemat vajadust põhiseaduse muutmiseks näen kahes küsimuses, mis on seotud Euroopa Liiduga ja riigikaitse peatükiga.

---

<sup>23</sup> J. Rawls. A Theory of Justice. Cambridge 1971, lk 12, 19, 137 j.

**Reinsalu:** kindlasti ei ole mõistlik teha uut põhiseaduse tervikteksti. Põhiseaduse muutmine peab toimuma praktiliste või tulevikku vaatavate ja arengut tagavate küsimuste lahendamise kaudu, n-ö novellide kaupa, jäädes väga selgelt püstitatud teemade lahendamiseks. Arusaam, et kõik olemasolev on hea – see, mis on olemas, on ka mõistlik, nagu õpetas Hegel – riskib paradigma purustamisega. Kui põhiseaduse tekstiline ja sisuline tõlgendamine ei lähe enam kokku, tekivad reaalsed probleemid, sellele osundasid nii Paul [Puustusmaa] kui ka Jüri [Raidla].

Ida-Euroopas on mitmeid riike, kus on elatud sisuliselt sotsialismi ajast pärit põhiseadusega, mille tõlgendus on täiesti muutunud (alles kümme aastat pärast Jaruzelski võimulolekut muudeti põhiseadust<sup>24</sup>). Põhiseaduse ja oma riigiõiguskultuuri edasi arendamiseks ei saa probleeme ignoreerida. Võiks ju küsida, kas ka minevikus oleks kõiki küsimusi saanud lahendada tõlgendusloogikaga ja polnud vaja põhiseadust muuta. Näiteks kas Eesti oleks saanud liituda Euroopa Liiduga nii, et parlament lihtsalt otsustab liitumise, Eesti Pank oleks olnud emissioonipank jne. Keeruline oleks tulevikus lahendada kõike läbi tõlgendamise, olgugi et meil on niikuinii mitte täielikult kaetud põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem.

**Hänni:** põhiseaduse esmane tõlgendamine toimub Riigikogus, kui täiendatakse meie õiguskorda ja seostatakse seda põhiseaduse vundamendiga. Sooviksin, et see seostamine oleks tihedam ja analüütilisem. Jäin kikkis kõrvu kuulama ettepanekut anda opositsioonile põhiseaduslikkuse järelevalvesse pöördumise õigus, mis võiks olla üks hoob diskussiooni elavdamiseks ja võimalus tõsta põhiseaduse autoriteeti parlamendis. Kuigi teisalt on olemas ka oht, et õigusloome takerdub, kui seda õigust hakatakse kuritarvitama. Põhiseaduslikkuse järelevalve tugevusest ja autoriteedist rääkimiseks võiks ära oodata 20. oktoobri<sup>25</sup>, siis saab Eesti rahvas teada, kui oluline on põhiseaduse järelevalve. Igati kaalumist väärrib idee põhiseaduse järelevalvet seadusega järele aidata, seda selgemaks teha. Soovin auditooriumile julgust kärpida vesivõsusid, mis paratamatult meie õiguskorras tekivad. Olge hoolsad aednikud ja hoidke käärid vahedad!

<sup>24</sup> Silmas on peetud Wojciech Jaruzelskit, Poola presidenti aastatel 1989–1990. Poola praegune konstitutsioon võeti vastu 1997. aastal; <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

<sup>25</sup> 2020. aasta 20. oktoobril kuulutas Riigikohus otsuse kohtuasjas nr 5-20-3, mis puudutas kohustusliku kogumispensioni reformi põhiseaduspärasust; <https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=5-20-3>. Riigikohtu üldkogu jättis Vabariigi Presidendi sellesisulise taotluse rahuldamata.

**Loot:** ma tänan kõiki paneelis osalejaid väitluses kaasalöömise eest ja vastu pidanud publikut!