

# I PEATÜKK. ÜLDSÄTTED

## § 1. [Eesti iseseisvus ja sõltumatus]

**Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.**

**Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu.**

*Autor Uno Lõhmus*

### Ajaloolised tekstid

**VAK 1919:** § 1. Eesti on iseseisev rippumata demokraatlik vabariik.

§ 9. Eesti vabariigi kõrgem võim kuulub Eesti vabariigi rahvale. Rahva nimel ja tema valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu.

**PS 1920:** § 1. Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes.

§ 27. Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol.

**PS 1937:** § 1. Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

§ 34. Kõrgeimat riigivõimu teostab Eesti rahvas hääleõiguslike kodanikkude kaudu.

### Olulised kohtulahendid

RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM; RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26 – Valimisliidud II

### Valikkirjandus

*Ernst-Wolfgang Böckenförde.* Demokraatia ja esindus. Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika. Tlk K. Kliimask, M. Luts-Sootak. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 88–99.

*Robert A. Dahl.* On Democracy. Yale University Press 2000.

*Madis Ernits.* Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.

*Madis Ernits.* Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – Juridica 2019/1, lk 11–23.

*Madis Ernits, Andra Laurand.* Kolmanda akti tõus ja langus. – Juridica 2017/1, lk 3–26.

*Dieter Grimm.* Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept. Columbia University Press 2015.

Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Toim. H. Kalmo ja M. Luts-Sootak. Tartu Ülikooli Kirjastus 2010.

*Heinrich Schneider*. Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada? – *Juridica* 1998/7, lk 350–361.

## Sisukord

- I. Sissejuhatus
  - A. Rahvas konstitueeriva võimu kandjana ning põhiseaduse loojana
  - B. Eesti rahvas põhiseaduse loojana
- II. Demokraatlik vabariik
- III. Iseseisvus ja sõltumatus
  - A. Iseseisvus ehk sisesuveräänsus
  - B. Sõltumatus ehk välissuveräänsus
- IV. Iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatus ja võõrandamatus
- V. Iseseisvus ja sõltumatus Euroopa Liidus
  - A. Kes otsustab suveräänsete õiguste ülekandmise Euroopa Liidule?
  - B. Suveräänsete õiguste ülekandmise piirid
  - C. Järelevalve suveräänsete õiguste ülekandmise üle
- VI. Rahvas kõrgeima võimu kandjana

## I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritava paragrahvi sõnastus väljendab riigikorralduslikke tuumikpõhimõtteid. Paraku on need abstraktsed mõtteteaduse põhimõtted sageli võtnud loosungi vormi. Põhiseaduse tekstile normatiivse väärtuse tagamiseks tuleb kasutatud mõisted sisustada, võttes appi konstitutsiooniõiguse kontseptsioonid ja kohtupraktika. Seejuures ei tohi unustada ajaloolist konteksti, milles põhiseaduse sätted sõnastati.
- 2 Paragrahvi sõnastus pärineb Jüri Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõust.<sup>1</sup> Põhiseaduse Assamblees arutelu aluseks võetud Jüri Adamsi töögrupi eelnõus oli § 1 sõnastus analoogiline 1937. a PS §-ga 1.<sup>2</sup> Redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni teavitas assambleed teise lõike lisamisest 16. istungil 22. novembril 1991.<sup>3</sup> Redaktsioonitoimkonna ettepanekul lisati lõikesse sõna „demokraatlik“.
- 3 Paragrahv sisaldab viis Eesti riigi kui poliitilise organisatsiooni põhimõtet: 1) demokraatia, 2) vabariiklus, 3) iseseisvus ja sõltumatus, 4) kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas, 5) riigisuveräänsuse aegumatus ja võõrandamatus.

### A. Rahvas konstitueeriva võimu kandjana ning põhiseaduse loojana

- 4 Põhiseaduse loomine on iseloomult revolutsiooniline tegevus, mis väljendab tahet luua ühiskonna baasiline struktuur. Põhiseadust loovat tegevust võib mõista konstitutsioonilise revolutsiooni teostamisena, mille käigus poliitiline energia muudetakse õiguslikuks institutsiooniks.<sup>4</sup> Prantsuse revolutsiooni vaimus on enamasti vaid rahvast või rahvust tunnistanud konstitueeriva võimu loojaks. Konstitutsiooniteooria seisukohast oli tähtis 17. juuni 1789, mil generaalstaadid kuulutasid ennast Prantsuse rahvusassambleeks. See oli samaväärne Prantsuse rahva tekkimisega, Prantsuse ühiskonna ümberkujundamisega poliitiliseks ühenduseks.<sup>5</sup> Rahva kui poliitilise üksuse konstruktsioon eeldab vabade ja

<sup>1</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1142.

<sup>2</sup> Samas, lk 1170.

<sup>3</sup> Samas, lk 526.

<sup>4</sup> U. K. Preuss. The Exercise of Constituent Power in Central and Eastern Europe. – The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form. Toim. M. Loughlin ja N. Walker. Oxford University Press 2007, lk 213.

<sup>5</sup> Samas, lk 214.

võrdsete indiviidide ühiskonda, kes loob enda kui poliitilise ühenduse. Riigi suveräänne võim, mis varem oli omistatud monarhile, pidi nüüd kuuluma rahvale ning oli suunatud teenima rahva huve. Rahvas muutus suverääniks, et luua piiratud võimuga režiim. See muutus näitas konstitueeriva võimu konstitueeritud võimust eraldamise loogikat. Konstitueeriva võimu (*pouvoir constituant*) ja konstitueeritud võimu (*pouvoir constitué*) eristus pärineb abee Sieyèsilt, kes arendas neid mõisteid pisitrükises „Mis on kolmas seisus?“<sup>6</sup>, mille ta kirjastas 1789. aastal. Sieyèsi eesmärk oli vastandada kuninga suveräänne võim rahva originaalse ja piiramatu võimuga kui jõuga, mis sünnitab konstitutsiooni. Ernst-Wolfgang Böckenförde märgib, et Sieyès teoloogina kandis rahvale üle jumala atribuute, nagu neid olid arendanud kristlikud teoloogid. Konstitueeriva võimu kandjaks saab pidada vaid rahvast.<sup>7</sup>

- 5 Kaasaegne konstitutsionalism nõuab, et põhiseadus peab olema heaks kiidetud rahva poolt. Rahvas annab põhiseadusele kehtivuse ja siduvuse. Rahva suveräänsus väljendub rahva eneseorganiseerimise kontekstis kui poliitiline kord, mis loob ja tagab tingimused vabade ja võrdsete indiviidide ühiskonnaks. Loogilise põhiprintsiibi järgi täidab konstitueeriv võim selle eesmärgi põhiseaduse loomisega. Tähelepanuväärne on Prantsuse 1789. a inimese ja kodaniku õiguste deklaratsiooni artikkel 16, mis ütleb, et konstitutsioonita on ühiskond, kus õigused pole tagatud ning puudub võimude lahusus.<sup>8</sup>
- 6 Rahvast konstitueeriva võimu kandjana ei saa samastada aktiivkodanike summaga. Pigem on rahvas konstitueeriva võimuna poliitiliselt ühendatud ja piiritletud indiviidide grupp, kes teadvustab ennast poliitilise koguna.<sup>9</sup> Seejuures võib spetsiifiline grupp või ühiskonna-kiht olla konstitueeriva võimu kandja vaid juhul, kui ta tegutseb edukalt rahva poliitilise esindajana ning on sellisena rahva poolt tunnustatud.<sup>10</sup> Sieyès arvas, et tuginemine rahvale saab olla kindlustatud esindajate kaudu, kes ei ole seotud varasema konstitutsiooniga ning nende ühisel tahtel on sama väärtus kui rahva enda tahtel.
- 7 Sotsioloogilisest vaatekohast on konstitueeriva võimu tekkimine vana režiimi hingusele mineku tulemus, millega kaasneb poliitiline võitlus uue korra iseloomu üle. Selles võitluses on roll vähemustel, kes võitlevad selle nimel, et veenda ühiskonna passiivset enamust, et nad tegutsevad kogu ühiskonna huvides. Artur-Tõeleid Kliimann tõdes, et „omariikluse idee formulatsioon, kui ta tabab võimalikult täpselt rahva poliitilist meelsust, saab kohe tunnustuse ja leiab toetust ning pääseb nii kehtima isegi siis, kui tema sõnastajal seni vahest polnudki erilist lugupidamist rahva silmis“.<sup>11</sup> Pärast võitu omistavad nad oma revolutsioonilise võimu rahvale.
- 8 Põhiseaduse loomisel on konstitueeriv võim, olgu selleks eriliselt moodustatud kogu või rahvas rahvahääletusel, suveräänne, sest pole kõrgemat võimu, mis võiks tema otsuseid mõjutada. Konstitueeriv võim on autonoomne kogu, mille liikmed on võrdsed. Võrdsete liikmete tahe kujuneb lihtenamuse reegli järgi. Rahvahääletusel rahvas ei arutle, ei pea läbirääkimisi ega tee kompromisse, vaid ütleb kas „jah“ või „ei“. Suveräänsuse küsimus on aga palju keerulisem, kui riik on loodud ning põhiseadus jõustatud.

<sup>6</sup> E. J. Sieyès. *Qu'est-ce que le Tiers État?* Paris: Flammarion 2018.

<sup>7</sup> E.-W. Böckenförde. *Constitutional and Political Theory. Selected Writings.* Toim. M. Künkler ja T. Stein. Oxford University Press 2017, lk 173.

<sup>8</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>.

<sup>9</sup> E.-W. Böckenförde. *Constitutional and Political Theory*, lk 173.

<sup>10</sup> Samas.

<sup>11</sup> A.-T. Kliimann. *Õiguskord.* Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1939, lk 117.

## B. Eesti rahvas põhiseaduse loojana

- 9 Vene impeeriumi lagunemise olukorras haarasid Eestis initsiatiivi poliitilisse eliiti kuuluvad tegelased. Mitmete sammude reas väärib esiletõstmist Maanõukogu ja selle otsused. Maanõukogu otsus 15. (28.) novembrist 1917 ütleb: „Eesti Maanõukogu tunnistab ennast Eestimaa ainsaks kõrgema võimu kandjaks, kelle määruste ja korralduste järgi Eestimaal tuleb käia, kuni Maanõukogu poolt demokraatilise valitsemiseseaduse põhjal viibimata kokku kutsutav Asutav Kogu kokku astub, et Eestimaa riiklikku korda kindlaks määrates maal seadusandlist ja valitsuslist võimu luua.“<sup>12</sup> Ants Piip hindas tagantjärele, et see otsus oli kõrgem tipp, mida Maanõukogu otsustega poliitiliselt taotleti: see pani aluse Eesti riigile. „Oli selge, et Vene anarhiaga ei saa koos minna, oli ka selge, et enamlaste võim pole ajutine, vaid permanentne, mispärast otsustati minna võitlusse ja lahkuda Venest.“<sup>13</sup> Artur-Tõeleid Kliimann tõdes, et Maanõukogu 28. novembri 1917. a otsusega loodi Eesti rahvusriiklusele normatiivne alus. See otsus oli esimene Eesti riigiakt ja ühtlasi Eesti riigi esimene eelkonstitutsioon.<sup>14</sup> Esimese, ajutise põhiseaduse eelnõu koostas Maanõukogu esimehe Kaarel Partsi juhtimisel töötanud komisjon.
- 10 Eesti rahvas ei ole ei 1920. a ega ka 1937. a põhiseadust vahetult heaks kiitnud. 1920. aasta põhiseaduse võttis vastu Asutav Kogu, mis valiti rahva poolt 5.–7. aprillil 1919 Asutava Kogu valimiseaduse alusel.<sup>15</sup> Asutava Kogu valimistel võisid osaleda mõlemast soost kodanikud. Valimised toimusid ühesuguse, salajase ja otsese hääletamise teel proportsionaalsuse põhjal. Kaarel Parts nimetas 23. aprillil 1919 Asutava Kogu esimesel koosolekul, kus osalesid Eesti sotsiaaldemokraatilise tööliste rühma, Eesti Tööerakonna, Saksa Erakonna Eestimaal, Kristliku Rahvaerakonna, Eesti Rahvaerakonna, Eesti sotsialistide-revolutsionääride rühma ja Vene kodanikkude kogu esindajad, Asutavat Kogu Eesti rahva suveräänilise tahtmise esitajaks.<sup>16</sup> Põhiseaduse preambulis märgiti, et „Eesti rahvas [...] võttis vastu ja määras Asutava Kogu kaudu järgmise põhiseaduse [...]“. Eesti rahvas kasutas seega 1920. aastal oma konstitueeriva võimu pädevust esindajate kaudu, ehk Eduard Berendtsi hinnangul „suverään, rahvas, on andnud Asutavale Kogule piiramatu volituse põhiseaduse lõplikul kujul kindlaks määrata“.<sup>17</sup>
- 11 1920. aasta põhiseadus muudeti vabadussõjalaste poolt rahvaalgatuse korras algatatud ning rahvahääletusel 14.–16. oktoobril 1933 vastu võetud 1920. a põhiseaduse muutmise seadusega. Selle seaduse võttis vahetult vastu küll rahvas, kuid selle oli koostanud üks poliitiline erakond, Eesti Vabadussõjalaste Keskliit. Põhiseaduse muutmise seadus kajastas preambulis rahva osa järgmiselt: „Eesti rahvas [...] võttis vastu ja määras Asutava Kogu ning hiljem rahvahääletamise kaudu järgmise põhiseaduse [...]“.
- 12 1937. aasta põhiseaduse koostamine sai alguse riigivanem Konstantin Pätsi jaanuaris 1936 tehtud otsusest viia läbi rahvahääletus põhiseaduse küsimuses. Ühtlasi andis ta Rahvuskogu kokkukutsumiseks dekreedina rahvahääletuse seaduse.<sup>18</sup> 23., 24. ja 25. veebruaril 1936 toimunud rahvahääletuse otsus andis Riigivanemale volituse kokku kutsuda Rahvuskogu. Otsuse punktis 1 oli öeldud, et Rahvuskogu ülesandeks on vastu võtta vajalikud parandused maksvas Eesti Vabariigi põhiseaduses või vajaduse korral välja töötada ja vastu võtta uus põhiseadus. Rahvuskogu pidi võtma juhtnööriks, „et Eesti jääb

<sup>12</sup> RT nr 1, 27. november 1918. Kliimanni järgi kõrgem võim ehk riigivõim *suprema potestas* loodi just selle otsusega. Vt A.-T. Kliimann. Õiguskord, lk 176.

<sup>13</sup> A. Piip. Maanõukogu 1917. a. (1938); taastrükk rmt-s A. Piip. Õiguse jõud. Koost. P. Pärna. Tartu: Ilmamaa 2007, lk 187.

<sup>14</sup> A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. – Õigus 1935/2, lk 54; taastrükk Akadeemia 1999/2, lk 233.

<sup>15</sup> RT nr 2, 28. november 1918.

<sup>16</sup> RA, ERA.15.2.2.1 5-6, Asutava Kogu 23. aprilli 1919. aasta protokoll nr 1.

<sup>17</sup> E. Berendts. Eesti vabariigi Riigikohus ja 1920. aasta põhiseaduse printsüübid. – Õigus 1920/2, lk 42.

<sup>18</sup> Riigivanema otsus nr 3 ja Rahvuskogu kokkukutsumiseks rahvahääletuse seadus. – RT nr 3, 9. jaanuar 1936.

rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks Vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ja et Eesti riiki juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl<sup>19</sup>. Rahvahääletusele pandud küsimus sisaldas kaht alternatiivi, millest Rahvuskogu valis uue põhiseaduse koostamise. 1937. aasta põhiseaduse preambulis öeldakse: „Eesti rahvas [...] volitas rahvahääletusega kokku kutsuma Rahvuskogu, kes samal rahvahääletusel antud ülesande täitmiseks võttis vastu järgmise Põhiseaduse [...]“.

- 13 Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseadust võib pidada revolutsiooniliseks, sest sellega loodi Eesti Vabariigi riiklik korraldus pärast Eesti iseseisvuse taastamist. Põhiseaduse koostas Eesti Kongressi ja Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt valitud 60 liikmest koosnev Põhiseaduse (algul Põhiseaduslik) Assamblee. Eelnõu pandi rahvahääletusele ning 28. juunil 1992 sai see rahva heakskiidu.

## II. Demokraatlik vabariik

- 14 Sõna „demokraatia“ moodustub kreekakeelsetest sõnadest *demos* (rahvas) ja *kratos* (võim) või *kratein* (valitsema) ning tähendab rahva võimu. Rahva all mõeldi Ateena linnriigis täiskasvanud mehi, kusjuures ka orjad ja välismaalased olid riigiasjade otsustamisest kõrvale jäetud. Mõiste mitmetähenduslikkus ja määratlematus juba Antiik-Kreekas pole takistanud demokraatia kontseptsiooni üleilmset levikut ning seda mõistetakse kaasaegse ühiskonna valitsemise põhiinstitutsioonide ja protseduuride alusena.
- 15 Vabariik (ladina keeles *res publica* – „ühiskondlik asi“) valitsemisvormina on riik, kus kõrgeim võim on valimisõiguslike kodanike kogu käes, kus seda teostavad esindajad, kes on valitud otseste või kaudsete valimistega. Vabariik vastandub päriliku võimukorraldusega monarhiale ning erineb samuti otsedemokraatiast. Vabariigid võib liigitada parlamentaarseteks, presidentaalseteks ja poolpresidentaalseteks. Eesti põhiseaduse ajaloos leidub nii parlamentaarse kui ka presidentaalse vabariikluse ajajärke. Parlamentaarsetes vabariigis on täitevõimu juht peaminister. Peaminister ja valitsus on kollektiivselt vastutavad parlamendi ees. President, kellel pole täitevõimu funktsioone, kehastab ja esindab konstitutsioonilist võimu, mis rõhutab riigi autoriteeti. President valitakse ametisse kindlaks tähtjaks parlamendi või valimiskogu poolt. Presidentaalses vabariigis on rahva poolt otsestel valimistel kindlaks tähtjaks valitud president riigipea ja tavaliselt valitsuse juht. Presidendi administratsioon ei ole kollektiivselt vastutav parlamendi ees. Poolpresidentaalne on valitsemisvorm, kus rahva poolt otsestel valimistel kindlaksmääratud tähtjaks valitud riigipeal on märkimisväärsed võimuvolitused, kuid parlamendi ees on vastutavad peaminister ja valitsus.
- 16 1920. aasta põhiseaduse järgi oli Eesti parlamentaarne vabariik. Kuid nagu väitis Kliimann, juba 24. veebruari 1918. aasta manifest kõigile Eestimaa rahvastele<sup>20</sup>, mida ta nimetas teiseks eelkonstitutsiooniks, „rajas ses iseseisvuse arenguastmes riigivalitsemise parlamentliku vabariigi ning parlamentarismi põhimõttele“.<sup>21</sup> 1933. aastal vastuvõetud põhiseaduse muudatused kõrvaldasid parlamentarismi, asendades selle Kliimanni hinnangul „erilaadse dualismiga“.<sup>22</sup> 1937. aasta põhiseaduse järgi oli Eesti presidentaalne vabariik, kus presidendile oli ette nähtud riigivõimu ühtluse kandja ja riigi esindaja roll, valitsus koosnes peaministrist ja ministritest, kelle nimetas ametisse ja vabastas ametist president. 1992. aasta põhiseadusega naasis Eesti parlamentaarne valitsemisvormi juurde.

<sup>19</sup> RT nr 21, 12. märts 1936.

<sup>20</sup> RT nr 1, 27. november 1918.

<sup>21</sup> A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng, lk 56–57.

<sup>22</sup> Samas, lk 75.

- 17 Eesti riigi loojad soovisid algusest peale luua demokraatliku vabariigi. 24. veebruari 1918. aasta manifest kuulutas Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. See pidi tähendama, et vahekord kodanikkude ja riigivõimu vahel luuakse demokratismi ja õigusriigi põhimõttel.<sup>23</sup> Asutava Kogu esimesel koosolekul 23. aprillil 1919 kinnitas äsjavalitud Asutava Kogu esimees, sotsiaaldemokraat August Rei avakõnes, et Eestist peab saama vabariik, kus valitseks õigus ja demokraatia.<sup>24</sup>
- 18 Asutava Kogu eelkäija Maanõukogu esimees, rahvaerakondlane Kaarel Parts märkis Asutava Kogu avakoosolekul 23. aprillil 1919, et Asutava Kogu peaülesanne on kindlaks määrata Eesti tulevane riigikord. Selleks tuli kiirendatud korras välja töötada ajutine põhiseadus. Maanõukogu komisjoni koostatud ajutise põhiseaduse eelnõu § 1 ütles: „Eesti on iseseisev, ärarippumata demokraatiline vabariik.“ Keeleliselt veidi kohendatud kujul võeti see sõnastus üle ka Eesti Vabariigi valitsemise ajutisse korda: „Eesti on iseseisev rippumata demokraatlik vabariik.“<sup>25</sup> Asutava Kogu 24. aprilli 1919. aasta koosolekul, kus arutati eelnõu üldpõhimõtteid, soovis sotsiaaldemokraat Karl Ast, et tulevane riigikord peab olema selline, et tema kohta saab öelda, et oleme mitte sõnades, vaid tegelikult tõsise demokraatliku rahvavalitsuse maksma pannud.<sup>26</sup>
- 19 Asutav Kogu võttis 19. mai 1919. aasta koosolekul 93 poolthäälega (lisaks üks erapooletu rahvasaadik) vastu iseseisvuse akti, mille ametlik nimetus oli „Eesti Asutava Kogu seletus Eesti riiklisest iseseisvusest ja rippumatuses“.<sup>27</sup> Dokumendis öeldakse: „Asutav Kogu, kes meie rahva üleüldise, ühetaolise, otsekohese ja salajase hääletamise teel proportsionaalselt valitud, sugu, usu ning rahvuse peale vaatamata ja kus on esindatud kõik meie poliitilised ja ühiselulised voolud, kuulutab Eesti rahva suveräänset tahtmist ilmutada pühalikult kõigile maailma rahvastele, et eelnimetatud aktid<sup>28</sup> avaldavad Eesti rahva kindlat ja ümberlükkamata tahtmist, et Eestimaa neis piirides, kus Eesti rahvas elamas, täiesti vaba on kõigist alamluse kohustustest Vene riigi vastu, et 24. veebruaril 1918. a katkes lõplikult riikline side Eesti Vabariigi ja Venemaa vahel ja et Eesti on iseseisev rippumatu demokraatlik vabariik.“
- 20 Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord kordas Maanõukogu 28. novembri 1917. a otsuses (vt komm. 9) ning 24. veebruari manifestis (vt komm. 17) öeldut, et Eesti on demokraatlik riik, ning täpsustas, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik.
- 21 Asutava Kogu poolt moodustatud põhiseaduskomisjoni 19. juuni 1919. a arutelul põhiseaduse põhimõtete üle olid kõigi erakondade esindajad üksmeelel, et põhiseadust tuleb edasi arendada 4. juunil 1919. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutises korras sätestatud põhimõtete järgi.<sup>29</sup>
- 22 1920. aasta põhiseaduse esimene paragrahv enam demokraatiat otsesõnu ei maininud. Samas oli Eesti üks esimesi riike Euroopas, kes tagas demokraatia kasutamise olulise põhimõtte, kodanike üldise poliitilise võrdsuse. Naised said Eestis valida juba 1917. aasta novembris toimunud Ülevenemaalise Asutava Kogu valimistel. Saksamaal said naised valimisõiguse 1918., Prantsusmaal 1944. ja Šveitsis alles 1971. aastal.

<sup>23</sup> Samas, lk 57.

<sup>24</sup> RA, ERA.15.2.2, l 15.

<sup>25</sup> RT nr 44, 9. juuli 1919.

<sup>26</sup> RA, ERA.15.2.3, l 14.

<sup>27</sup> RA, ERA.15.2.14, l 2–12, 16–20, Asutava Kogu 19. mai 1919. a protokoll nr 13.

<sup>28</sup> Dokumendis loetletakse järgmisi akte: Eesti Maanõukogu 1917. a 15. (28.) novembri otsus kõrgema võimu kohta, Eesti Maanõukogu vanemate nõukogu 19. veebruari 1918. a akt Päästekomitee loomise kohta, Eesti Maanõukogu vanemate nõukogu 24. veebruari 1918. a akt Eesti Vabariigi välja kuulutamise kohta, Päästekomitee 24. veebruari 1918. a akt Ajutise Valitsuse loomise kohta ja Ajutise Valitsuse 11. novembri 1918. a akt oma katkestatud tegevuse uuesti algatamise kohta.

<sup>29</sup> RA, ERA.15.2.372, l 6–8, Põhiseaduskomisjoni 19. juuni 1919. a protokoll nr 2.

- 23 1933. a põhiseadusmuudatused ei puudutanud §-i 1. Demokraatiat ei mainitud ka 1937. aasta PS §-s 1. See sõna ilmus aga uuesti 1992. aasta põhiseadusesse. Selle põhiseaduse ettevalmistamisel oldi üksmeelel, et riik peab olema demokraatlik.
- 24 Olulisem kui demokraatia mainimine põhiseaduse tekstis on siiski põhiseaduse ülesehituse põhimõtted ja nende rakendamine riigiõiguse praktikas. Riigivanema 12. märtsi 1934. aasta otsus, millega ta kuulutas välja kaitseseisukorra<sup>30</sup>, mis tähendas ka kodanike põhiõiguste – sõna-, ühinemis- ja koosolekuvabaduse mahasurumist, Riigivanema ja Riigikogu valimise edasilükkamise dekreet kaitseseisukorra lõpuni 19. märtsist 1934<sup>31</sup> ning riigivanema 24. aprilli 1934. aasta otsus lõpetada Riigikogu korraline istungjärk<sup>32</sup> olid märgid demokraatliku režiimi taandumisest Eestis.
- 25 Termin „demokraatia“ võeti kasutusele umbes 5. sajandil e.m.a., kuid eri aegadel on see tähistanud erinevaid asju. Mõistel puuduvad üldtunnustatud sisu ja tunnused. Siiski võib nimetada tunnuseid, mis demokraatia toimimiseks on hädavajalikud. Miinimumtasemel demokraatia eeldab Robert A. Dahli järgi kuut poliitilist instituuti:<sup>33</sup>
- 1) ametnike valitavus kodanike poolt, mis tagab kontrolli valitsusvõimu tegevuse üle (kehtiva PS §-d 56 ja 59);
  - 2) vabad, ausad ja sagedased valimised (PS §-d 60, 79, 80, 156);
  - 3) väljendusvabadus, mis tagab õiguse võtta sõna avaralt tõlgendatud poliitilistel teemadel repressioone kartmata, kaasa arvatud õigus kritiseerida ametnikke ja valitsust või riigi sotsiaal-majanduslikku korda ja valitsevat ideoloogiat (PS § 45);
  - 4) juurdepääs alternatiivsetele infoallikatele, mille all mõeldakse nii valitsusele kuuluvaid allikaid kui ka sõltumatuid infoallikaid, mis pole valitsuse või valitseva poliitilise rühmituse kontrolli all, kuid püüavad mõjutada avalikkuse poliitilisi veendumusi. Sõltumatud infoallikad peavad olema seadusega kaitstud (PS §-d 44 ja 45);
  - 5) ühinemis- ja koosolekuvabadus (PS §-d 47, 48);
  - 6) kaasav kodanikuõigus. Selle sisuks on, et üheltki täisealiselt kodanikult ei või võtta õigusi, mis on teistel kodanikel ja mis on vajalikud viie eelnimetatud instituudi kasutamiseks.
- 26 Dahli liigitus iseloomustab eelkõige demokraatlikku otsuste langetamise protsessi, mille järgi saab otsustada, kas riik on demokraatlik. Valitsusväline organisatsioon Freedom House, mis uurib ja jälgib demokraatia ja poliitiliste vabaduste olukorda maailmas, hindab Eestit vabaks riigiks.<sup>34</sup>
- 27 Demokraatia riigivormina võib seisneda ühelt poolt mudelis, mis väljendab kodanike vajadusi ja soove esinduse kaudu. Teises äärmuses on vahetul demokraatial põhinev riigivorm. Vahetu demokraatia sai alguse Antiik-Kreeka linnriikides, kuna aga esindus tekkis keskajal kristlikus kirikus ning monarhiate, vürstiriikide ja munitsipalteetide feodaalsetest suhetest Püha Rooma keisririigis. Nüüdisaegses diskursuses on poliitilise esinduse kontseptsioon arenenud kaugemale sellest vaheteost ning muutunud keerulisemaks ning paljutöotavamaks kui Rousseau eristus rahva tahte (demokraatia) ja poliitilise eliidi otsustuste (aristokraatia) vahel.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> RT nr 22, 16. märts 1934.

<sup>31</sup> RT nr 25, 20. märts 1934.

<sup>32</sup> RT nr 35, 27. aprill 1934.

<sup>33</sup> R. A. Dahl. On Democracy. Yale University Press 2000, lk 85–86.

<sup>34</sup> Vt <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.

<sup>35</sup> N. Urbinati, M. E. Warren. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. – Annual Review of Political Science 2008, kd 11, lk 391.

- 28 Esinduse all mõistetakse printsipaali ja agendi suhet, kus printsipaalid (valijad) valivad agente (Riigikogu liikmeid, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeid), kes tegutsevad valijate huvides. Sellega eraldatakse legitiimse võimu allikad võimu teostajatest. Esindus ei ole siiski kahe isiku, esindaja ja esindatava vaheline suhe, vaid institutsionaalne korraldus, kuhu on kaasatud erakonnad ning kohalikul tasandil valimisliidud. Valimismehhanismid kindlustavad, et erakonnal või valimisliidul, kes räägib ja tegutseb valijate nimel, oleks teatav vastutus. Vastutus ja aruandekohustus muutub aktuaalseks järgmiste valimiste ajal. Kuid põhiseadus ei nõua Riigikogu liikmete sõltuvust esindatavatest, sest Riigikogu vajab autonoomiat, et täita poliitilist funktsiooni. PS § 62 järgi ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga (vt PS § 62 kommentaare).
- 29 Domineeriv on arusaam, et demokraatia kui riigivormi mõistet ei saa sisustada vahetu demokraatiaga. Igapäevane rahvahääletus ei ole riigivorm. Kui riigivormina on demokraatia poliitilise võimu organisatsiooni vorm, siis on vältimatult vajalikud juhtivad ja iseseisvalt tegutsevad esindusorganid.<sup>36</sup> Rahva otsustel rahvahääletuse kaudu üksikutes sisulistes küsimustes on riigivõimu demokraatlikul korraldamisel oma roll, kuid mitte kogu konstruktsiooni aluspõhimõttena, vaid tasakaalustava ja korrigeeriva elemendina. Kuigi põhiseaduse järgi võib rahvas teostada riigivõimu rahvahääletusega (PS § 56 p 2), on selle valitsemisvormi kasutamine piiratud. Kohustusliku rahvahääletuse näeb ette PS § 162, mis sätestab, et PS I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ saab muuta ainult rahvahääletusega. PSTSi saab samuti muuta ainult rahvahääletusega. Fakultatiivse rahvahääletuse korraldamise võib otsustada Riigikogu põhiseaduse muude peatükkide muutmiseks (§ 163) ning seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse otsustamiseks (§ 105 lg 1).
- 30 1992. aasta põhiseadus ei võtnud üle 1937. aasta põhiseaduse korporatiivse esinduse ideed, vaid lähtub teatud territooriumil elavate indiviidide esindamisest. 1937. aasta põhiseaduse järgi oli Riigikogu kahekojaline rahvaesindus, mis koosnes Riigivolikogust ja Riiginõukogust (1937. a PS § 60). Riigivolikogu 80 liiget valiti üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel ning isiku valimise teel enamusvalimise põhimõttel (1937. a PS § 67). Riiginõukogu osa liikmeid valiti omavalitsuste, kutsealaste omavalitsuste ja kaitseliidu poolt, samuti teatud valdkondadest. Presidendil oli eriõigus nimetada kümme liiget, mõned liikmed kuulusid Riiginõukogusse ameti poolest (1937. a PS § 84).
- 31 Paragrahvis 1 nimetatud demokraatia osutab seega põhiseaduslikule demokraatiale, rahva võimule, mis on institutsionaliseeritud perioodiliste vabade ja ausate mitmeparteiliste valimiste kaudu ning kus esindusorganid moodustatakse üldise ja proportsionaalse põhimõtte järgi. 1992. aasta põhiseadus näeb põhilise valitsemisviisina esindusdemokraatiat, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid.<sup>37</sup>
- 32 On palju viise, kuidas esindusdemokraatia võib olla üles ehitatud ja toimida. Erinevate valitsemisinstitutsioonide alusel võttis Arend Lijphart kasutusele eristuse demokraatia majoritaarse (enamuspõhise) ja konsensusliku (leppepõhise) vormi vahel.<sup>38</sup> Konsensusdemokraatia tekke aluseks on proportsionaalne valimissüsteem, mille tulemusel moodustatakse mitme erakonna koalitsioonivalitsus. Enamusdemokraatiat iseloomustab majoritaarne valimissüsteem ja ühe erakonna poolt moodustatud valitsus. Konsensusdemokraatia hajutab võimu erinevate poliitiliste gruppide vahel, enamusdemokraatia kontsentreerib võimu enamuse kätte. Sellise eristuse järgi on põhiseadus valinud

<sup>36</sup> E.-W. Böckenförde. Demokraatia ja esindus. Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika. Tlk. K. Kliimask, M. Luts-Sootak. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 92.

<sup>37</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.

<sup>38</sup> A. Lijphart. Demokraatia mustrid. Valitsemisvormid ja nende toimimine kolmekümne kuues riigis. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2009, lk 19 jj.



konsensusdemokraatia vormi. PS § 60 lg 1 järgi valitakse Riigikogu liikmed vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Proportsionaalsuse põhimõtet kasutatakse ka kohaliku omavalituse volikogu valimistel (PS § 156). Eestis on seni olnud üksnes koalitsioonivalitsused, mille moodustamine eeldab läbirääkimisi ja konsensust poliitika kujundamiseks. Ükski erakond ei saa täielikult oma eesmärged realiseerida. Koalitsioonivalituse negatiivseks küljeks on see, et hajub erakondade vastutus oma programmide ja valimislubaduste täitmise eest, mille järgi valijad oma hääle erakonna poolt annavad.

- 33 Viimaste aastakümnete uueks nähtuseks on populistliku demokraatia levik esindusdemokraatia uue vormina. Populistid teevad panuse tavainimestele, kes tunnevad, et eliit ignoreerib nende muresid, huve ja soove. Populistlikud liikumised ja nende juhid võistlevad teiste poliitiliste tegijatega inimeste esindamise eest ning nad püüavad võita valimisi selle tõestamiseks, et need inimesed, keda nad esindavad, on õiged inimesed, kes väärivad võimu oma heaolu heaks. On täheldatud, et populistlik demokraatia põhineb kahel fenomenil: otsene suhe juhi ja nende ühiskonnaliikmete vahel, keda juht defineerib õigeteks või headeks inimesteks, ning selle auditooriumi mõjuvõimu ülimuslikkus.<sup>39</sup> Populistid soovivad asendada parteidemokraatia populistliku demokraatiaga ning kui nad on edukad, siis kindlustavad oma võimu parteidemokraatia vahendite ja protseduuride piiramatute kasutamisega.
- 34 Põhiseaduslike institutsioonide moodustamine ei toimu siiski üksnes esindusdemokraatia põhimõtte alusel. Põhiseadus näeb ette kaks konkureerivat vormi. Üks on demokraatlik (valimiste kaudu) ja teine hierarhiline (poliitilise võimuorgani poolt nimetamine). Valimiste teel moodustatakse Riigikogu (PS § 60) ning kohaliku omavalituse volikogu (PS § 156). mistõttu need institutsioonid on aruandekohuslased valijate ees. Vabariigi President valitakse, kuid mitte üldiste, ühetaoliste ja otsuste valimiste teel. Presidendi valib Riigikogu või valimiskogu (§ 79 lg 1), mistõttu tema vastutus ei ole sarnane Riigikogu liikmete vastutusega. Hierarhilist vormi kasutatakse kohtunike ja õiguskantsleri ametisse nimetamisel. Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul (PS § 140 lg 1). Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul (PS § 150 lg 1), Riigikohtu liikmed Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul (PS § 150 lg 2). Muud kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul (PS § 150 lg 3). Põhiseadus ütleb, et õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik (§ 139 lg 1). Kohtu kohta, seega ka kohtunike kohta, ütleb põhiseadus veelgi selgemalt, et kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega (PS § 146). Kohtunikud peavad otsuste tegemisel lähtuma üksnes põhiseadusest ja seadustest ega pea alistuma rahva arvamusele. Kohtuniku sõltumatuse tagab ameti eluaegsus (PS § 147 lg 1). Vt ka XIII peatüki kommentaare.
- 35 Riikide praktika näitab sedagi, et demokraatia põhimõte üksinda pole piisav rahva võimu säilitamiseks. Valimistulemusi võidakse võltsida ning demokraatia vaenlased võivad jääda võimule rahva tahtest hoolimata. Täiendavaid tagatisi annavad liberaalsed põhimõtted. Kuigi paragrahv 1 sõnastus ei nimeta liberaaldemokraatiat, vastavad põhiseadusega ettenähtud institutsionaalsed korraldused liberaalse demokraatia ideele. Klassikaline liberalism osutab õigusriigile, reeglite süsteemile, mis piiravad valitsemisvõimu, isegi kui see võim on demokraatlikult valimiste kaudu legitimeeritud. Liberalismi põhimõte kaitseb inimväärikust, indiviidi autonoomiat ning isiku võimet teha valikuid. Võtmeroll on antud õigusele ja koos sellega õigusriigi põhimõttele. Valitsemisvõimu piiravad põhiõigused, mis PS II peatükki koondatuna hõlmavad olulise osa põhiseaduse tekstist. Valitsus ei kaota legitiimsuse jõu kasutamise monopoli, kuid selle võimu kasutamist piiravad inimeste individuaalsed vabadused ja ühiskonna eneseregulatsioon. Paragrahv 10 kohaselt peavad õigused, vabadused ja kohustused vastama inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku

<sup>39</sup> Vt N. Urbinati. *Me the People. How Populism Transforms Democracy*. Harvard University Press 2019, lk 4.

õigusriigi põhimõtetele. Individuaalsete vabaduste piirangud peavad olema ette nähtud seadusega (PS § 11). Täitevvõimu teostatakse põhiseaduse ja seaduste alusel (PS § 3). Sõltumatu kohtuvõim on pädev kontrollima täitevvõimu tegevuse vastavust seadustele (PS § 15). Kohus kontrollib seaduste vastavust põhiseadusele ning Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega (PS § 152 lg 2). Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kahandab avaliku võimu kuritarvituste riski (PS § 4).

- 36 Liberaaldemokraatlik põhiseadus tagab pluralismi. Individuaalsete arvamuste ja huvide, nagu ka poliitiliste või kodanikuühenduste arvamuste ja huvide pluralismi peetakse seaduspäraseks. Kui mingi poliitiline grupp või rühmitus soovib ja suudab pluralismi maha suruda, siis sellist põhikorda ei saa enam lugeda liberaaldemokraatlikuks ning pluralismi hävitavat tegevust tuleb lugeda põhiseadusega vastuolus olevaks.
- 37 Eesti põhikorda demokraatliku õigusriigina on kinnitatud ja kujundatud ka Riigikohtu praktikas. Riigikohtu tõlgenduse järgi tuleneb PS § 1 lõikest 1, § 3 lõikest 1 ja §-st 10, et Eesti on demokraatlik õigusriik.<sup>40</sup> Demokraatia põhimõtte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid. Õigusriigi põhimõtte seevastu reguleerib riigivõimu toimimise sisu, ulatust ja viisi.<sup>41</sup> Demokraatliku õigusriigi põhimõtte tähendab, et Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.<sup>42</sup> Demokraatliku õigusriigi olemust väljendab ka parlamendireservatsiooni põhimõtte, mis reguleerib võimu jagamist seadusandja ja täitevvõimu vahel.<sup>43</sup> Riigikohus on leidnud, et seda, mida põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrolli võimaluse tingimusel.<sup>44</sup>
- 38 Riigikohus on demokraatia ja sellega lahutamatu seotud võimude lahususe argumenti kasutanud vaidluste lahendamisel. Esimest korda osutas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium demokraatia põhimõttele 21. detsembri 1994. aasta otsuses.<sup>45</sup> President vaidlustas valitsuse pädevuse anda kaitseväge juhatajale korraldusi kaitsejõudude kasutamiseks rahuaja tingimustes. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas rahuaja riigikaitse seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks põhjusel, et käsku kaitsejõudude rakendamiseks sõjaliseks tegevuseks ei saa anda mööda minnes presidendist kui riigikaitse kõrgemast juhust. Ühe argumentina märkis Riigikohus, et demokraatlikule riigikorraldusele on tunnuslik riigivõimu jaotumine selle erinevate harude vahel koos samaaegse võimude tasakaalustamisega.
- 39 Demokraatia põhimõtte on asjakohane valimisreeglite üle otsustamisel. Riigikogu on kahel korral keelanud kodanike valimisliitude osalemise kohalike omavalitsuste volikogude valimistel. Valimisliitudest loobumist põhjendati vajadusega suurendada valitud isikute poliitilist vastutust. Riigikohus tunnistas sellist keeldu sisaldava seaduse esmakordselt põhiseadusvastaseks 15. juulil 2002.<sup>46</sup> Riigikohus märkis, et demokraatia põhimõtte ei luba tõrjuda kandideerimast reaalselt toetajaskonda omavaid isikuid ja ühendusi. Nende keelustamine võib muu hulgas kahjustada kohalike omavalitsuste volikogude representatiivsust. 2004. aastal vaidlustas õiguskantsler kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) sätte, mis ei võimalda moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu

<sup>40</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 131.

<sup>41</sup> Samas, p 132.

<sup>42</sup> RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 131.

<sup>43</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 133.

<sup>44</sup> RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 133.

<sup>45</sup> RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94.

<sup>46</sup> RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02.

valimistel osalemiseks kodanike valimisliite. Ka sel korral põhjendati piirangut poliitilise vastutuse tagamise vajadusega. Riigikohtu üldkogu selgitas: „Üldkogu nõustub, et poliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus. Poliitilise vastutuse põhimõte tuleneb PS §-s 1 väljendatud demokraatia põhimõttest. Demokraatia põhimõte eeldab, et valijal on võimalus teha valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka kohalikul tasandil poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud. Samaaegselt eeldab demokraatia põhimõte ka seda, et valijal on võimalus anda hinnang valituks osutunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele. Selles avaldub volikogu liikmete poliitiline vastutus oma valijate ees. Mida püsivam on valimistel kandideerivate poliitiliste jõudude kooslus, seda selgepiirilisem peaks olema ka poliitiline vastutus, sest valija saab alles järgmistel valimistel anda hinnangu eelmiste valimiste ajal esitatud valimislubaduste täitmisele.“<sup>47</sup> Riigikohtu selgituse järgi „ei saa demokraatia põhimõtte nõuetest johtuvalt aktsepteerida olukordi, kus võimul olevad poliitilised jõud teevad mitu aastat ette teada olevates valimisreeglites olulisi muudatusi vahetult enne valimisi enda kasuks.“<sup>48</sup>

- 40 Demokraatia põhimõttega on Riigikohus põhjendanud ka Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme eesti keele oskuse nõuet: „Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib. Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgsest Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi. Seega on esindusdemokraatias ja riiklikus asjaajamises eesti keele kasutamise nõude esitamine Eestis kooskõlas üldiste huvidega ja ajalooliselt kujunenud olustikus õigustatud.“<sup>49</sup>

### III. Iseseisvus ja sõltumatus

- 41 Kõik Eesti põhiseadused on kinnitanud, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik. Alates 1937. aasta põhiseadusest asendati sõna „riippumatu“ sõnaga „sõltumatu“, kuid muudatusel oli vaid keeleuenduslik tähendus. Sõnaühendi „iseseisev ja sõltumatu“ kasutamise loogikat selgitas Jüri Raidla Põhiseaduse Assambleel osutusega professor Kliimannile, kelle järgi tähendavat „iseseisev“ seda, et Eesti Vabariiki ei saa muuta mõne teise riigi osaks. Ta peab olema ja jääma iseseisvaks unitaarriigiks, mille üle ei tohi olla mingit teist kõrgemat juhtivat võimu. Sõltumatus aga väljendab seisundit, kus välisriik ei saa Eesti seadusandjale ette kirjutada juhiseid, kuidas oma elu korraldada, ning selliste juhiste teostamist ka kontrollida.<sup>50</sup> 1930. aastate Eesti õigusteoorias vaadeldi neid termineid sise- ja välissuveräänsuse aspektidena.<sup>51</sup>
- 42 Sõna „suveräänsus“ taga on kontseptsioonid, mis ajas ja ruumis on muutunud, sellest ajast kui suveräänsuse määratles 1576. aastal Jean Bodin.<sup>52</sup> Tema tähenduses oli suveräänsus absoluutne, ülim ja igavene võim. See tähendas õigust luua seadusi ehk üldisi norme kõikidele suveräänile alluvatele subjektidele sõltumata nende nõusolekust. Bodini suveräänsuse mõiste andis käitumisjuhise monarhile, kelle sõltumatu valitsemisvõim (*summa potestas*) olevat tuletatud jumalikust kõikvõimsusest. Selles tähenduses polnud monarhid ega paavst suveräänid moodsas tähenduses, sest nad pidid olema loomupäraselt seotud jumala tahtega. Bodini arvates oli kõrgem võim vajalik ususõdade ohvriks langenud Euroopa riikide sisemise rahu taastamiseks.

<sup>47</sup> RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26.

<sup>48</sup> RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05, p 22.

<sup>49</sup> RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, II osa.

<sup>50</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 67.

<sup>51</sup> A. Piip. Rahvusvaheline õigus. Tartu 1936, lk 78; Jüri Uluotsa kõne Rahvuskogu esimese koja koosolekul 8. juunil 1937. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu 1937, lk 115.

<sup>52</sup> J. Bodin. Six Books of the Commonwealth. Oxford: Basil Blackwell 1967 [1576].

- 43 Suveräänsuse kontseptsioon saavutas keskse rolli sündmuste tõttu, mille tekitas kiriku-  
löhe 16. sajandil. Definitsiooni järgi tähendab suveräänsus kõrgemat võimu teatud  
territooriumil. Suveräänil on võim, eelkõige seadusandlik võim anda käsk talle alluvatele  
subjektidele ning ootus, et neile käskudele kuuletutakse. Suveräänsus on kõrgem võim.  
Selle valdaja oli kõrgem kõigist teistest võimudest. Suveräänsuse jagamine paljude  
sõltumatute valdajate vahel pidi olema välistatud. Suveräänsuse üheks tunnuseks on seos  
territooriumiga. Territoorium näitab, kes kuulub suverääni võimu alla. Augsburgi  
1555. aasta usurahu vormel *cuius regio, eius religio* lubas Saksa territooriumide valitsejatel  
jõustada oma usk oma territooriumil. Riikide süsteemi kujunemine, mille üheks tähiseks  
olid Euroopa ususõjana ajalukku läinud Kolmekümneaastase sõja lõpetanud Vestfaali  
rahulepingud 17. sajandil, lisas suveräänsusele sisemise ja välise dimensiooni, millel  
mõlemal on seos enesemääramise õigusega. Siseasjade enesemääramine on võimalik vaid  
siis, kui riik on sõltumatu välisasjades.
- 44 Suveräänsuse kontseptsiooni sisustamise andsid panuse paljud mõtlejad, nimetagem siin-  
kohal Thomas Hobbesi. Hobbes sarnaselt Bodiniga eeldas, et kodurahu taastamine nõuab  
kõikvõimsat autoriteeti. Ka tema sõnastas oma õpetuse sõja, Inglise kodusõja ajal. Hobbesi  
käsitluse järgi polnud riigil või riigipeal algselt suveräänsust. Ta saavat selle alles riigi  
loomiseks ühinenud indiviidide kokkuleppe kaudu. Kokkuleppe sõlminud indiviidid ei  
saa ühepoolselt, ilma suverääni nõusolekuta kokkulepet muuta. Hobbesi järgi ei pruukinud  
suverääniks olla kuningas. Selleks võis olla mees või meeste kogu. Hobbes kirjeldas kuut  
suveräänsuse elementi, mis võisid olla vaid suveräänil: seadusandlus, õigusemõistmine, sõja  
ja rahu kuulutamine, ametisse nimetamine, autasu andmine ja karistamine, ametiastme  
otsustamine ja austuse avaldamine. Need võimuvolitused olid suveräänsuse jagamatu ja  
lahutamatu osa.<sup>53</sup>
- 45 Saksa riigiteadlased seostasid suveräänsuse idee riigiga. Nad ei omistanud suveräänsust  
enam valitseja isikule, nagu oli veel teinud Bodin, vaid abstraktsele avalikule võimule, mis  
löi eelduse vaheteoks suveräänsuse valdamise ja teostamise vahel.
- 46 Kaasaegne konstitutsionalism sai alguse kahest 18. sajandi lõpu revolutsioonist. Need  
muutsid ka suveräänsuse kontseptsiooni. Olulist rolli hakkas mängima rahva suveräänsus.  
Mõlemas revolutsioonis oli suveräänsuse kontseptsiooni ümberhindamiseks praktiline  
vajadus. 1781. aasta Ameerika konföderatsiooni artiklid loeti rahvusvaheliseks lepinguks.  
See algas lausega: „Iga [osalis-]riik säilitab oma suveräänsuse.“<sup>54</sup> Selline suveräänsuse  
käsitlus takistas konföderatsiooni muutumist riigiks. Lahendus leiti sel teel, et rahva  
suveräänsus osalisriikides kanti üle ühendriikide inimestele. See põhimõte leidis kajastuse  
Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni preambulis: „Meie, Ameerika Ühendriikide  
rahvas, määrame ja kehtestame selle põhiseaduse [...]“
- 47 Prantsuse revolutsiooniga tehti lõpp monarhiale, kuid see ei tähendanud loobumist  
suveräänsuse kontseptsioonist. Suveräänsus kanti üle rahvale, kuid seda peeti jagamatuks,  
võõrandamatuks ja vääramatuks.<sup>55</sup> Nagu Ameerikas, oli ka Prantsusmaal selge, et rahvas  
ei saa ennast ise valitseda. Vastupidiselt Rousseau teoreetilistele vaadetele usaldati  
praktikas mõlemal pool Atlandi ookeani avalik võim rahvaesindajatele. Prantsusmaa  
1791. aasta konstitutsioon ütles selgelt, et rahvas, kellest kõik võimud tulenevad, võib  
teostada sellist võimu üksnes delegerimise teel (III ptk, art 2).<sup>56</sup>

<sup>53</sup> T. Hobbes. *Leviathan*. Toim. C. Brooke. Penguin Books 2017. (Penguin Classics).

<sup>54</sup> <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=001/llsl001.db&xrecNum=127>.

<sup>55</sup> 1791. aasta konstitutsiooni III ptk, art 1: „La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible.“ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>.

<sup>56</sup> „La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.“ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>.

## A. Iseseisvus ehk sisesuveräänsus

- 48 Ants Piip defineeris iseseisvust ehk sisesuveräänsust kui „ühistise võimet korraldada oma elutingimusi ja luua endale valitsust omaenese arusaamiste ja põhimõtete järgi, määrates oma seadusandlust ilma ühegi vahelesegamiseta. Säärane korraldus sisesuveräänsuselt annab riigile juriidilise isiku ilme, kes võib olla õiguste ja kohustuste kandjaks [...]“.<sup>57</sup>
- 49 Kõigis Eesti põhiseadustes on osutatud riigisuveräänsusele. Selle kontseptsiooni juured on Saksa 19. sajandi riigiõigusteoorias. Saksamaal ei toimunud 18. ega 19. sajandil revolutsioone, mis lõpetanuks monarhiate suveräänsuse. Sellegipoolest kehtestati mitmel Saksa territooriumil modernseid konstitutsioone. Kõik need konstitutsioonid oli monarh rahvale vabatahtlikult või koguni suuremeelselt „annetanud“. Kuigi monarhi võim ei olnud seepeale enam piiramatut ega vastanud Bodini suveräänsuskontseptsioonile, sest ta jagas võimu rahvaesindajatega ega saanud ühepoolset konstitutsiooni muuta, ei tähendanud see veel tee avamist rahvasuveräänsusele. Õigusteadlased pakkusid tõlgenduse, et monarhi konstitutsioonilised (enese)piirangud tähendavad, et tema oma isikus pole enam suveräänsuse valdaja. Suveräänsuse kandja pidi olema nüüd hoopis riik, mis on kujundatud juriidiliseks isikuks. Sellega hoiduti rasketest küsimustest suveräänsuse jagatavuse või relatiivsuse kohta. Riik saab tegutseda vaid oma organite kaudu, millel iseenesest pole suveräänsust, vaid on üksnes võim.<sup>58</sup>
- 50 Bodini kujutluses oli suveräänsuse valdaja konkreetne indiviid, võimalik, et ka kollektiiv. Konstitutsioonilises riigis polnud see enam võimalik. Sestap omistas Saksa riigiõigusteooria suveräänsuse abstraktsele üksusele riigile, depersonaliseerides sellega suveräänsuse valdaja. Nikolai Maim märkis, et 19. sajandi formaalne juriidiline koolkond tegi „riigi juriidiliseks isikuks, kes omab juriidilist tahet, milline kvalifitseerub suveräänseks“.<sup>59</sup> Riigi nimel tegutsevad erinevad organid. Konstitutsiooniline riik ei hüljanud suveräänsuse kontseptsiooni, kuid ta ei tunnista kõrgemat võimu riigis. Isegi seadusandlik võim on põhiseaduse reguleerimise objekt. Põhiseadus annab seadusandlikule, täite- ja kohtuvõimule kindlad funktsioonid ning reguleerib kõikehõlmavalt riigivõimu loomist ja teostamist.
- 51 Kui kaasaegsed konstitutsioonid teevad osutusi suveräänsusele, nimetavad nad suverääniks rahvast. Nagu ülal näidatud, lähtusid rahva suveräänsuse kontseptsioonist Ameerika ja Prantsuse revolutsioonilised konstitutsioonid, ehkki kumbki omal moel. Rahva suveräänsus tekkis vastandatuna monarhi suveräänsusele. Probleem oli aga selles, et avaliku võimu reguleerimine konstitutsiooniga nõudis, et ükski võim poleks õigusest üle. Kui välistada konstitutsiooni annetamine monarhi poolt või selle jumalik päritolu, siis saab ainsaks konstitutsiooni legitiimsuse allikaks pidada rahvast. Kuid kuna ükski konstitutsiooniga loodud võim ei saa väita, et on suveräänne, siis saab konstitutsiooni ja suveräänsust lepitada, paigutades suveräänsuse väljapoole konstitueeritud võime.<sup>60</sup> Suverään saab olla keegi, kes või mis pole kellestki sõltuvuses. Ka suveräänsuse omistamisel rahvale on – nagu depersonaliseeritud riigisuveräänsuse puhulgi – raske rääkida suveräänsuse personaalsest valdamisest. Konstitutsioonilises riigis on suveräänsuse valdamine ja riigivõimu teostamine eraldatud. Rahva suveräänsus taandub konstitueerivaks võimuks ja väljendub konstitutsiooni tegijate kogu või selle kogu poolt koostatud konstitutsiooni heakskiitmises.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> A. Piip. *Rahvusvaheline õigus*, lk 78.

<sup>58</sup> D. Grimm. *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. Columbia University Press 2015, lk 49–50.

<sup>59</sup> N. Maim. *Parlamentarism ja suveräänne riik (1927)*; taastrükk rmt-s N. Maim. *Mundoloogia*. Koost. K. Strauss. Tartu: Ilmamaa 2008, lk 165.

<sup>60</sup> D. Grimm. *Sovereignty*, lk 69.

<sup>61</sup> Samas, lk 71.

Kuulutades rahva suverääniks, tõendab konstitutsioon oma demokraatlikku legitiimsust.<sup>62</sup>

- 52 Nii riigi- kui ka rahvasuveräänsusele on ühine, et puudub personaalne suveräänsuse valdaja. Nii rahvas kui ka riik on abstraktsioonid, õiguslikud kategooriad. Nikolai Maim oli omal ajal veelgi kategoorilisem, väites, et rahvasuveräänsust pole esile kutsunud reaalsed eluolukorrad, vaid see põhineb abstraktsetel arutlustel ja tõestamatutel postulaatidel.<sup>63</sup>

## B. Sõltumatus ehk välissuveräänsus

- 53 Ants Piip defineeris välissuveräänsust ehk sõltumatust juriidilise isikuna korraldatud üksuse võimena „toimida väljaspool oma piire täieliku vabadusega, kõike võõrast sundi kõrvaldades. Ta avaldub riikide suhetes ja käsitleb ühe riigi vahetõrke teiste riikidega.“<sup>64</sup> Teisisõnu väljendades on riik suveräänne, kui ta ei ole mõne teise võimu objekt.
- 54 Kaasaegset suveräänsuskontseptsiooni eristab varauusaja valitseja- ja üldse isikukesksest suveräänsuse mõistest see, et poliitiline valitsemine on piiratud kindla territooriumiga. Riigi reeglid on territoriaalselt piiratud reeglid. Suveräänsust ei väljenda mitte üksnes kontroll elanike üle riigi territooriumil, vaid ka võime kontrollida riigi piire. Kõik suveräänid olid oma õiguslikus sõltumatuses võrdsed. Õiguslik suhe sai põhineda koordineerimisel, mitte alluvussuhtel. Sestap ei peetud võimet sõlmida lepinguid ning olla nendega seotud mitte suveräänsuse piiramiseks, vaid suveräänsuse väljenduseks.
- 55 Rahvusvaheline õigus on alati osutanud riigile kui juriidilisele isikule. Kui sisesuveräänsuse kontseptsioon on aja jooksul oluliselt muutunud, siis välissuveräänsuse ehk sõltumatuse kontseptsioon püsis kauem stabiilsena. Rahvusvaheline õigus, mis tugines riikide võrdse suveräänsuse nõudele ning mille kaks olulist põhimõtet olid kokkulepete siduvus (*pacta sunt servanda*) ja teise riigi siseasjadesse sekkumise keeld, ehitas sisesuveräänsuse ümber kaitsebarjääri. Rahvusvaheline õigus ei kohustanud kodanikke, vaid riike ning sel polnud mõju riigisisesele õigusele. Riigist kõrgemal seadusandjat ega täitevvõimu ei eksisteerinud.
- 56 Selline olukord valitses ajal, mil koostati Eesti 1920. aasta ja 1937. aasta põhiseadus. Tollal ei olnud ÜROd, Euroopa Nõukogu, Maailma Kaubandusorganisatsiooni, rääkimata Euroopa Liidust. 1992. aasta põhiseaduse koostamise ajaks oli olukord rahvusvahelises õiguses põhjalikult muutunud. Ükski riik ei saanud enam väita, et on suveräänne selle mõiste traditsioonilises tähenduses.
- 57 Pöördepunktiks oli ÜRO loomine 1945. aastal. Selle organisatsiooni volitused läksid palju kaugemale 1920. aastal loodud Rahvasteliidu pädevusest. ÜRO põhikirja<sup>65</sup> artikli 2 järgi rajaneb ÜRO liikmesriikide täieliku võrdsuse põhimõttel, kuid ÜRO saab anda õiguse jõu kasutamiseks. ÜRO-l ei ole oma sõjaväge, mistõttu ÜRO mandaadi alusel täidavad sõjalisi ülesandeid liikmesriikide sõjajõud. Mõjutatud riigid ei saa osutada oma suveräänsusele, kui ÜRO on andnud jõu kasutamiseks mandaadi. Artikli 25 kohaselt nõustusid riigid alluma ÜRO julgeolekunõukogu otsustele ja neid täitma. Riik ei saa õigustada oma tegusid, mille keelab *ius cogens* põhimõte.
- 58 Rahvusvaheline avalik õigus ei piirdu riikidevaheliste suhete reguleerimisega, vaid ulatub ka indiviidideni. Kasvava tähelepanu tõttu inimõigustele on keeld sekkuda riigi siseasjadesse muutunud lõdvemaks. Eriti mõjukas on Euroopa Nõukogu loodud regionaalne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse süsteem, mis koosneb inimõiguste ja põhivabaduste

<sup>62</sup> M. Troper. Sovereignty. – The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Toim. M. Rosenfeld ja A. Sajó. Oxford University Press 2012, lk 367.

<sup>63</sup> N. Maim. Parlamentarism ja suveräänne riik, lk 165.

<sup>64</sup> A. Piip. Rahvusvaheline õigus, lk 78.

<sup>65</sup> RT II, 1996, 24/25, 95.

kaitse konventsioonist ning inimõiguste kohtust.<sup>66</sup> Viimane otsustab individuaalkaebuse alusel, kas konventsiooni liikmesriik on rikkunud mõnda konventsiooniga kaitstavat põhiõigust, ning määrab rikkumise korral kannatanule õiglase hüvitise. Inimõiguste kohus kujundab inimõiguste kohaldamispraktikat, mida liikmesriigid peavad arvesse võtma.

- 59 Rahvusvaheliste suhete praktika sunnib loobuma arusaamast, et riigid on avaliku võimu eksklusiivsed kandjad oma territooriumil ning et suveräänsus tähendab piiramatut enesemääramise õigust. Suveräänsuse klassikalise mõiste teoreetikud Bodin, Hobbes ja Rousseau mõistsid suveräänsust absoluutse, jagamatu ja võõrandamatuna. Võõrandamatus tähendas suveräänsuse delegeerimise keeldu.<sup>67</sup> Igaüks, kes määratleb suveräänsust Bodini või Hobbesi definitsiooni järgi, peaks jõudma järeldusele, et suveräänsus on tänapäeva maailmas kadunud. Seetõttu on tänapäeval hoopis küsimuseks, kas suveräänsus on enam absoluutne või kas ta üldse enam eksisteerib.<sup>68</sup>

#### IV. Iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatus ja võõrandamatus

- 60 1920. ega 1937. aasta põhiseadus ei sisaldanud sätet, et Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu, samuti ei olnud seda Adamsi töögrupi Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõus. Küll aga oli aegumatuse ja võõrandamatuse säte Raidla töögrupi eelnõus.<sup>69</sup> Eelnõu esitlemisel Põhiseaduse Assamblee teisel istungil 1991. aasta 20. septembril ütles Jüri Raidla: „Kui me ütleme, et Eesti iseseisvus on [...] aegumatu ja võõrandamatu, siis tähendab see seda, et mis tahes riigiorganite tegevus, mis on selle sõltumatuse võõrandamisele suunatud, on õigustühine, kusjuures seda printsiipi ei saa mitte nõnda lihtsalt ka muuta.“<sup>70</sup> Assamblee kolmandal istungil 27. septembril 1991 tuli Raidla selle sätte juurde tagasi. Ta märkis, et „õigustühiseks muutuvad juba ette äraotsustatult ka põhiseaduslike võimu- ja valitsemisorganite teod, mis ühel või teisel viisil kahjustavad Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatust ja võõrandamatust“.<sup>71</sup> Redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni märkis 22. novembri 1991. aasta istungil, et sätte tähenduse ja vajaduse üle oli pikk ja põhjalik arutelu I toimkonnas, samuti redaktsioonitoimkonnas. „Kuid praegu, jälgides kogu PS eelnõu arutelu ja seda, et assamblee liikmed tahavad mitmetesse eri peatükkidesse sisse viia Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse garantiisid, me leidsime, et siin PS §-s 1, oleks nende garantiide andmine hädavajalik. Selline säte PS §-s 1 tähendaks, et Eesti iseseisvust ja sõltumatust saab võõrandada üksnes PS muutmise teel. Kuna 1. peatükki saab muuta üksnes rahvahääletusel, siis tähendab Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamine automaatselt, et seda peab toetama rahvas rahvahääletuse kaudu.“<sup>72</sup>
- 61 Sätte sõnastus ja selle tõlgendus Põhiseaduse Assamblees jätavad õhku mitu küsimust. Kuna nimetatud on nii sise- kui ka välissuveräänsust, siis on selgusetu, kas säte lubaks loobuda riikliku enesemääramise õigusest rahva nõusolekul ning kas võõrandamise keeld hõlmab ka suveräänsete õiguste loovutamist ehk kas suveräänsus on jagamatu ja absoluutne. „Võõrandamise“ all selle juriidilises tavatähenduses mõistetakse omandiõiguse üleandmist teisele isikule. Põhiseaduse Assamblee materjalidest ei nähtu, mida mõisteti

<sup>66</sup> RT II, 2020, 14, 54. Vt põhjalikumalt U. Lõhmus. *Õigusriik ja inimese õigused*. Tartu: Ilmamaa 2018.

<sup>67</sup> C. W. Morris. *The Very Idea of Popular Sovereignty: „We the People“ Reconsidered*. – Democracy. Toim. E. F. Paul, F. D. Miller Jr., J. Paul. Cambridge University Press 2000, lk 5.

<sup>68</sup> D. Grimm. *The Constitution of European Democracy*. Oxford University Press 2017, lk 43. Vt ka Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Toim. H. Kalmo ja M. Luts-Sootak. Tartu Ülikooli Kirjastus 2010.

<sup>69</sup> J. Raidla töögrupi Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu. – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1142.

<sup>70</sup> Põhiseaduse Assamblee 2. istungi 20. septembri 1991. aasta protokoll. – Samas, lk 63.

<sup>71</sup> Põhiseaduse Assamblee 3. istungi 27. septembri 1991. aasta protokoll. – Samas, lk 68.

<sup>72</sup> Põhiseaduse Assamblee 16. istungi 22. novembri 1991. aasta protokoll. – Samas, lk 526.

iseseisvuse võõrandamise all konkreetselt. Kui iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamise all mõeldi loobumist riikliku enesemääramise õigusest, siis selline loobumine, isegi kui nii otsustab rahvas rahvahääletusel, on vastuolus põhiseaduse loonud konstitueeriva võimu tahtega. Rait Maruste näib olevat arvamisel, et suveräänsuse võõrandamise keeld hõlmab ka suverääni õiguste legitiimse delegeerimise.<sup>73</sup>

- 62 1992. aasta põhiseaduse koostajad lähtusid suveräänsuse põhimõtte sõnastamisel Saksa 19. sajandi riigiõigusteooriast, mille kohaselt suveräänsuse kandja on riik (vt komm. 49). Selle kontseptsiooni järgi pole suveräänsuse jagamine võimalik. On vaid üks suveräänsus, kirjutas Saksa õigusteadlane Paul Laband. Pole ühendatud, jaotatud, piiratud, sõltuvat ega suhtelist suveräänsust.<sup>74</sup> Samasuguses võtmes väidetakse, et kuna Eesti peab olema iseseisev ja sõltumatu juba § 1 lg 1 kohaselt, seisneb sama paragrahvi lg 2 tähendus selles, et rõhutada Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse olulisust põhiseaduslike väärtuste hulgas.<sup>75</sup> Selline hinnang lõikele 2 saab lähtuda suveräänsuse traditsioonilisest käsitlusest, mille järgi suveräänsuse tunnusteks ongi selle aegumatus ja võõrandamatus. Paragrahvi 1 lõike 1 sellise tõlgenduse korral pole lõikel 2 tõepoolest iseseisvat tähendust. Rahvusvahelise õiguse seisukohast pole Eesti rohkem suveräänne kui Taani, mille põhiseadus iseseisvust ega sõltumatust ei maini.
- 63 Suverääni pädevuste üleandmine ning laiemalt suveräänsuse mõiste tõusis teravalt päevakorda Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemisega. Rahvahääletusel 14. septembril 2003 vastuvõetud PSTS pidi andma põhiseadusliku aluse Eesti kuulumisele Euroopa Liitu (vt PSTSi kommentaare). Õiguspraktikas on suveräänsuse jagamatuse ja absoluutsuse välistanud rahvas põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmisega, seda küll sõnaselgelt väljendamata, ning Riigikohus põhiseaduse tõlgendustega.<sup>76</sup> Vaidlusalune on seniajani küsimus suveräänsuse mõistest, seega ka PS §-i 1 tõlgendus.
- 64 Kirjanduses on järeldatud konsensust küsimuses, et Euroopa Liidu puhul ei ole tegu suveräänsuse loovutamise, vaid jagatud suveräänsusega, suveräänsusega, mida teostatakse koos.<sup>77</sup> Riigikohtu üldkogu võttis suveräänsusklausli tõlgendamise ette Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESM) kohtuasja arutamisel 2012. aastal.<sup>78</sup> Üldkogu märkis, et hoolimata Eesti rangest suveräänsusklauslist tuleb arvestada suveräänsuse sisustamisel kaasaegset konteksti (p 128). Otsuses esitatud põhiseisukohad saab kokku võtta järgmiselt: 1) põhiseadus ei nõua hoolimata rangest suveräänsusklausli sõnastusest PS § 1 lõikes 2 kinnipidamist absoluutsest suveräänsusest (p 130); 2) välislepingu sõlmimine tähendab alati suveräänsuse mingil määral piiramist (p 130); 3) rahvusvahelise lepingu sõlmimisega annab riik ära osa oma suveräänsusest (p 129); 4) riigi suveräänsuse üheks elemendiks on riigi finantssuveräänsus (p 127). Üldkogu järeldas, et kui suveräänsust tõlgendada absoluutsena, siis ei tohiks välislepingu sõlmimine olla lubatav (p 130).
- 65 Suveräänsuse iseloomustamine sõnadega, et suveräänsus pole absoluutne, et välislepingu sõlmimine piirab alati suveräänsust või et Euroopa Liidu puhul riigid jagavad suveräänsust, muudab PS §-s 1 nimetatud suveräänsuse, eriti aga lõikes 2 toodud sätte, mille kohaselt Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu, uduseks ja sisutuks mõisteks.
- 66 Vastuolu PS § 1 lõike 2 ja PS IX peatüki, eriti PS § 123, ning PSTSi vahel, et säilitada 2. lõike tegelik või näiline normatiivsus, on võimalik lahendada üksnes vaheteoga riigisuveräänsuse valdamise ja teostamise vahel. Teisisõnu tuleb eristada abstraktset

<sup>73</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 91.

<sup>74</sup> P. Laband. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1. köide. Tübingen 1901, lk 68.

<sup>75</sup> H. Kalmo. – PSKV, PS § 1 komm. 10.

<sup>76</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 126–140.

<sup>77</sup> R. Maruste, A. Albi. Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. – Juridica 2003/1, lk 4.

<sup>78</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 126–140.



suveräänsust konkreetsetest suverääni õigustest, mis moodustavad suveräänsuse sisu. Kirjanduses domineerib arvamus, et suveräänsusele on jäänud funktsioon tagada poliitilise üksuse enesemääramine avaliku võimu üha ulatuslikuma üleandmise korral rahvusvahelisel tasemel, kus legitiimsus on nõrk või puudulik.<sup>79</sup> Aegumatu ja võõrandamatu on üksnes iseseisvuse ja sõltumatuse valdamine. Riigisuveräänsuse tunnustamise korral on suverääniks riik kui abstraktne üksus. Avaliku võimu ehk suveräänsuse teostamine on jaotatud põhiseaduse järgi eri organite vahel, lähtudes võimude lahususe põhimõttest. Lõige 2 ei takista suverääni üksikute pädevuste üleandmist<sup>80</sup> rahvusvaheliste lepingutega. Suverääni pädevuste ülekandmist või otsustusõiguste ülekandmist ei tohi segada pädevuste loovutamise (in rem), mis võib lõppeda avaliku võimu moodustamisega Euroopa Liidu tasemel.<sup>81</sup> Põhjendamatu on väita, et rahvusvahelise lepingu sõlmimisega, mida lubab sõlmida PS IX peatükk, annab riik ära osa oma suveräänsusest.<sup>82</sup>

- 67 Nõustuda tuleb tähelepanekuga, et PSTS §-des 1 ja 2 sisalduva delegerimisklausli üheks peamiseks probleemiks on selle kitsas orienteeritus üksnes Euroopa Liidule, arvestamata vajadust anda pädevusi üle ka muudele rahvusvahelistele organisatsioonidele.<sup>83</sup> PS §-s 1 sisalduv suveräänsusklausel eeldab universaalse volituse sätestamist.

## V. Iseseisvus ja sõltumatus Euroopa Liidus

- 68 Kuni 20. sajandi keskpaigani polnud riigist kõrgemat seadusandjat ega täitevvõimu. Riikidevahelised kohustused tekkisid enesepiiramisest, vabal tahtel sõlmitud lepingutest. Olukord muutus ÜRO, eriti aga Euroopa Liidu loomisega. Euroopa Liidul on avaliku võimu – seadusandliku, täite- ja kohtuvõimu – volitused, mis mõjutavad vahetult liikmesriigi õiguskorda ning millel on esimus riigi õiguse suhtes. Euroopa Liidu õigus suures osas asendab või muudab riigisisest õigust. ELi teisene õigus on ELi seadusandja produkt. Kuigi EL on juriidiline isik (ELL art 47), pole EL riik, vaid midagi riigiülese organisatsiooni ja liitriigi vahepealset. Euroopa Liitu on nimetatud ka kvaasiföderaalseks ühenduseks.<sup>84</sup> Euroopa Liidu integratsiooni tuumaks on aastakümneid olnud konstitutsionaliseerimine ehk järkjärguline protsess, mille tulemusena ELi poliitiline ja õiguslik raamistik täieneb konstitutsiooni elementidega. Euroopa Liidu tegevus on tugevalt institutsionaliseeritud.
- 69 Euroopa Liidu iseloomu tõttu vajab määratlemist, milline on suveräänsuse ja avalike võimude vaherkord. Eelkõige on küsimus selles, kuidas toimub suveräänsuse teostamine ning kuidas on kujundatud kontroll suveräänsuse teostamise üle (vt ka PSTSi kommentaare). Mida enam suveräänseid õigusi kantakse üle Euroopa Liidule, seda vähem omab riigi avalik võim võimalusi suveräänsuse teostamiseks.
- 70 Põhiseaduse § 1 lõike 2 range klausli tõttu tulnuks eeldada, et ELiga liitumise õiguslike küsimuste lahendamise käigus analüüsitakse liitumise mõju klauslile ja vajadusel muudetakse põhiseadust. Arutelul Riigikogu põhiseaduskomisjonis 17. jaanuaril 2002 PS §-i 1 muutmise üle jäi domineerima arvamus, et § 1 on püha ja puutumatu ning klauslit

<sup>79</sup> D. Grimm. The Constitution of European Democracy, lk 224.

<sup>80</sup> Selle tegevuse väljendamiseks kasutatakse erinevaid termineid: „pädevuste delegerimine“ (A. Albi. Põhiseaduse muutmine Euroopa Liitu astumiseks. – Juridica 2001/9, lk 606), „otsustusõiguste Euroopa Liidule ülekandmine“ (A. Laurand. PSTS § 1 komm. 3).

<sup>81</sup> Vt D. Grimm, M. Wendel, T. Reinbacher. Constitutionalism and the German Basic Law. – A. Albi, S. Bardutzky (toim.). National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports. Asser Press 2019, lk 411.

<sup>82</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 129–130.

<sup>83</sup> M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – Juridica 2019/1, lk 13.

<sup>84</sup> C. Moser, B. Rittberger. The CJEU and EU (de-)constitutionalization: Unpacked jurisprudential responses. – International Journal of Constitutional Law 2022, kd 20, nr 3, lk 1039.

tuleks tõlgendada dünaamiliselt, kohandades selle tähendust muutunud eluvajadustele.<sup>85</sup> PSTSi eelnõu lugemisel Riigikogus 11. juunil 2002 kinnitas eelnõu algatajate nimel kõnelenud Mart Nutt, et eelnõu algatajate arvates ei lähe Eesti liitumine vastuollu §-s 1 sätestatud põhimõttega. „Selline põhimõte on väga paljude, juba praegu Euroopa Liitu kuuluvate riikide põhiseaduses ja seda vastuolu ei ole teiste riikide puhul nähtud.“<sup>86</sup> Sisulist arutelu selle üle, milles väljendub suveräänsusklausli dünaamiline tõlgendamine Eesti ühinemisel ELiga, Riigikogus ei toimunud. Suveräänsusklausli käsitlemisest hoidusid ka eelnõu kohta koostatud arvamus autorid.<sup>87</sup> Vastuseta jäi, kuidas avaliku võimu pädevuste üleandmine, mis suures ulatuses toimus juba liitumislepinguga, mõjutas suveräänsuse sisu. Õiguslikud argumendid jäid poliitiliste kaalutluste varju. Piisavalt selgelt väljendas argumentide valikut Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm, kui ta märkis, et PSTSi toime väljendub selles, et „põhiseaduse põhiteksti normid, sh §-d 1 ja 3, ei saa takistada EL õiguse kohaldamist Eestis. Selline pragmaatiline lähenemine peegeldab praktilist vajadust tagada EL õiguse igapäevast tõrgeteta kohaldamist“.<sup>88</sup>

- 71 Vahetegu riigi suveräänsuse ja avaliku võimu teostamise vahel võimaldab ületada tõlgendamisraskusi, mida tekitab PS § 1 lõike 2 sõnastus. Vaheteo korral on riigi iseseisvus ja sõltumatus absoluutne ehk aegumatu ja võõrandamatu, kuid see ei takista avaliku võimu teostamist viisil, millega antakse suveräänsuse sisusse kuuluvaid pädevusi rahvusvahelise lepinguga üle riigiülesele organisatsioonile. Seadusandjale tuleb aga ette näha piirid, millest ta ei tohi üle astuda.
- 72 Sarnasele seisukohale asus Saksa Liidupõhiseaduskohus *Lissaboni* otsuses.<sup>89</sup> Põhiseaduskohus kinnitas, et Saksa põhiseadus õigustab ELile üle andma avaliku võimu pädevusi, kuid mitte suveräänsust. Demokraatia põhimõte lubab panustada Euroopa integratsiooni. Seadusandja võib anda ELile üle suveräänsuse sisusse kuuluvaid pädevusi, kuid üksnes selles ulatuses, milles see on kooskõlas puutumatu konstitutsioonilise identiteediga (p 219, 226). Euroopa Liidu volitus teostada riigiülest võimu lähtub liikmesriikidelt. Euroopa integratsioon põhineb rahvusvahelisel lepingul, mistõttu liikmesriigid jäävad lepingute isandaks. Seetõttu jäävad ELi lepingud tuletatud õiguskorrale. Riigiülese ühenduse autonoomia tungib küll märkimisväärselt igapäevasesse poliitilisse ellu, kuid selle mõju on piiratud. Autonoomiat saab mõista kui autonoomiat valitseda, mis on sõltumatu, kuid tuletatud, s.o tagatud teise juriidilise isiku poolt (p 231). Kohus määras samas seadusandjale suveräänsete õiguste üleandmise piirid. Esiteks võtab Saksamaa Liitvabariik osa üksnes sellise ELi arendamisest, mis on kujundatud suveräänsete riikide ühendusena (p 229). Teiseks, konstitueeriv võim ei ole andnud rahva esindajatele mandaati mõjutada põhiseaduse identiteeti (p 218). Kolmandaks, põhiseadus ei anna Saksamaa riigiorganitele õigust anda üle suveräänseid õigusi sel moel, et need saaks iseseisvalt luua pädevusi ELi jaoks. See on keeld üle anda pädevusi otsustada oma kompetentsi üle (p 233).
- 73 Vaheteole suveräänsuse ja suveräänsete õiguste vahel annab tuge ka Euroopa Liidu leping, mille artikli 5 lõige 2 ütleb: „Kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt antud pädevuse piires.“ Siia võib lisada artikli 5 lõikes 1 märgitu, et liidu pädevuse kasutamist reguleerib subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte.

<sup>85</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni 17. jaanuari 2002. a istungi protokoll nr 156/225.

<sup>86</sup> IX Riigikogu VII istungjärgu 11.06.2002. a protokoll.

<sup>87</sup> J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. – *Juridica* 2002/8, lk 563–568.

<sup>88</sup> Euroopa põhiseaduse lepingu (EPSL) riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad lepingu ratifitseerimise küsimuses. Vt ka J. Laffranque. Lissaboni leping: väliselt olemasoleva lepingu vorm, kuid sisult siiski põhiseadus? – Riigikogu Toimetised 2008, nr 17.

<sup>89</sup> BverfG 30.06.2009, 2 BvE 2/08.

- 74 Mitmetasandilise valitsemise korral on oluline tagada, et võimu ei kasutata sel moel, mis jätab suveräänile võimust marginaalse osa. Seega peavad eksisteerima 1) reeglid selle kohta, kes võib otsustada suveräänsete õiguste ülekandmise ning 2) millised on tagatised, et riigile ei jääks vaid marginaalne osa võimust.

### A. Kes otsustab suveräänsete õiguste ülekandmise Euroopa Liidule?

- 75 Põhiseadus jätab need küsimused reguleerimata või reguleerib üldiselt ja ebaselgelt, jättes ulatusliku tõlgendusruumi. Puudub volitusnorm, mis võimaldaks riigi otsustusõigust üle kanda rahvusvahelistele organisatsioonidele. Põhiseadus ei sätesta, kas suveräänsete õiguste ülekandmise rahvusvahelisele organisatsioonile otsustab rahvas rahvahääletusega, Riigikogu, või sõltub ülekantava õiguse iseloomust, kas otsustama on pädev Riigikogu või rahvas. Samuti ei nähtu põhiseadusest, et suveräänsete õiguste ülekandmine vajab Riigikogus kvalifitseeritud häälteenamust. Võrdluseks võib märkida, et Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse järgi Euroopa Liidu lepingu muutmine ning võrreldav regulatsioon, mis muudab või täiendab põhiseadust või muudab sellised muudatused või täiendused võimalikuks, nõuab 2/3 Bundestagi ja 2/3 Bundesrati liikme poolthäält, seega samasugust häälteenamust, mis on vajalik põhiseaduse muutmiseks (§ 23 lg 1, § 79 lg 2 ja 3). Läti Vabariigi põhiseadus sätestab, et sisulised muudatused Euroopa Liidu lepingus otsustatakse rahvahääletusega, kui sellist rahvahääletust soovib pool Saeima saadikutest (§ 68 lg 4).
- 76 Euroopa Liitu kuulumise otsustas rahvas rahvahääletusel 14. septembril 2003. Sel korral otsustas rahvas osutusega liitumislepingust tulenevatele õigustele ja kohustustele, millised suveräänsed õigused Eesti annab ELile. PSTS jättis seaduse tõlgendajate otsustada, kas PSTS hõlmas üksnes liitumislepingut või ka hilisemaid või tulevikus sõlmitavaid ELi lepinguid ning kes otsustab täiendavate pädevuste üleandmise. PSTSi algatajate nimel sõna võtnud Mart Nutt selgitas Riigikogule seaduseelnõu esimesel lugemisel 11. juunil 2002, et põhiseaduse kolmanda aktiga laienevad Eestile üksnes liitumislepingust tulenevad õigused ja kohustused. Ta märkis koguni, et täiendava lepingu kehtima hakkamiseks peab Eesti muutma põhiseadust ja seda saab teha üksnes rahvahääletusel. „Seega oht, et põhiseaduse täiendamine tooks kaasa olukorra, kus Riigikogu või valitsus saaksid blankovolituse nõustuda Euroopa Liidu järgnevate lepingutega ilma rahva osaluseta, on põhjendamatu ja selline väide ei vasta tegelikkusele.“<sup>90</sup> Sama arvamust väljendasid eelnõu koostamisel abistanud töörühma liikmed.<sup>91</sup> PSTSi eelnõu menetlemise käigu põhjal võib järeldada, et Riigikogu liikmetel kujunes enne hääletamist aramus, et PSTS hõlmab üksnes liitumislepingut ning Euroopa Liidu lepingute muutmine ja täiendamine eeldab rahva osalust. Sellise arvamuse põhjendatust toetab Põhiseaduse Assamblees tehtud otsus jätta välja esialgse eelnõu säte, mis ütles, et ainult rahvahääletusel võetakse vastu seadused, mille alusel Eesti Vabariik astub poliitilistesse, majanduslikesse ja sõjalistesse riikide liitudesse.<sup>92</sup> Redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni selgitas, et sellise sätte lisamine dubleerib juba olemasolevat mõtet, mille kohaselt Eesti iseseisvus on aegumatu ja võõrandamatu. See tähendab juba automaatselt, et kui Eesti sõlmib lepingu, mis kitsendab tema suveräänsust, toimub see ainult põhiseaduse muutmise ja rahvahääletuse kaudu.<sup>93</sup>
- 77 Selle tõlgenduse hülgas õigusteadlaste arvamuse põhjal Riigikogu. Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise seaduse arutelul informeeris põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu saadikuid, et juba 2004. aasta lõpul moodustas Riigikogu põhiseaduskomisjon

<sup>90</sup> IX Riigikogu VII istungjärgu 11.06.2002. a stenogramm.

<sup>91</sup> J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust, lk 567.

<sup>92</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1199. – Põhiseaduse Assamblee 15. 11. 1991. a eelnõu § 96.

<sup>93</sup> Samas, lk 530.

riigiõigusliku analüüsi töörühma, mille ülesandeks oli analüüsida rahvusvahelisi kohustusi võtvate lepingute mõju õiguskorrale. Põhiseaduskomisjon soovis vastust küsimusele, kas põhiseadus ja PSTS koosmõjus võimaldavad Riigikogul põhiseadust muutmata Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu ratifitseerida. Põhiseaduskomisjoni esimees informeeris saadikuid, et töörühm asus seisukohale, et „tegemist on laiemas tähenduses konstitutsioonilise aktiga, mida põhiseaduse mõttes tuleb käsitada välislepinguna“<sup>94</sup> (vt ka PSTSi kommentaarid, sissejuhatus komm. 45–50). Töörühma seisukoha järgi välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu rahvahääletusele panna ei saa.<sup>95</sup> Eelnõu teisel lugemisel 9. mail 2006 märkis põhiseaduskomisjoni esimees veelkord, et ekspertide järeldus on lihtne ja selge: põhiseaduse leping on välisleping, seda on võimalik ratifitseerida Riigikogus ning see ei eelda Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmist.<sup>96</sup>

- 78 Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus 9. aprillil 2008 meenutas põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohti: „Toonane töörühma seisukoht oli, et põhiseaduse lepingut on võimalik ratifitseerida kehtiva põhiseaduse alusel. On ka poliitilise iseloomuga küsimus, kas on võimalik rahvahääletusel poliitiline valik langetada. Iseenesest õiguslikku lepet rahvahääletusele panna ei saa. Poliitilise leppe Euroopa Liidu osas või mingi muu riigi jaoks elulise leppe otsustab rahvaesindus ehk parlament.“<sup>97</sup> Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse teisel lugemisel 11. juunil 2008 tutvustas põhiseaduskomisjoni esimees Julia Laffranque'i analüüsi, mille lõppjäreldused olid põhiseaduse komisjoni esimehe sõnutsi järgmised: Lissaboni leping on formaalselt võttes ja osaliselt ka sisuliselt välisleping ning kuna liitumisleping jääb kehtima, ei vaja PSTS redaktsioonilist muutmist.<sup>98</sup>
- 79 Põhjalikuma kohtuliku PSTSi tõlgenduse andis Riigikohtu üldkogu 12. juunil 2012 ESMi otsuses.<sup>99</sup> Üldkogu tõlgenduse järgi tuleb PSTS §-i 1 käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumise leping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Pädevuste delegeerimine Euroopa Liidule kuulub üldkogu hinnangul Riigikogu kompetentsi ühe reservatsiooniga. Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmise toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.
- 80 Euroopa põhiseaduse lepingu ning Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu arutamisel Riigikogus, samuti Riigikohtu üldkogu ESM lepingut käsitlevas otsuses jäeti kõrvale suverääni otsustusõiguste Euroopa Liidule ülekandmise küsimus. Riigikogu käsitles ratifitseerimisele kuuluvaid lepinguid tavalise välislepinguna, mis vastavalt PS § 65 p-le 4 ja PS §-le 121 kuuluvad ratifitseerimisele Riigikogus. Taolised lepingud võetakse Riigikogus vastu poolthäälte enamusega (PS § 73), mistõttu mõne otsuse legitiimsus võib olla üsna nõrk. Kuigi Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise poolt hääletas 73, vastu üks saadik, erapooletuid ei olnud, Lissaboni lepingu ratifitseerimise poolt 91 saadikut, vastu 1, erapooletuid ei olnud, ignoreeriti fakti, et tegemist pole tavalise välislepinguga, vaid suverääni otsustusõiguste ülekandmisega organisatsioonile, mille pädevus ja tegevus mõjutab oluliselt PS §-s 1 sätestatud põhimõtteid.
- 81 Riigikohtu üldkogu PSTS § 1 tõlgendus, mis samuti ei seo suveräänsete otsustusõiguste ülekandmist Euroopa Liidule PS §-ga 1, erineb Riigikogu aruteludes esitatud

<sup>94</sup> X Riigikogu VII istungjärgu 08.02.2006. a stenogramm.

<sup>95</sup> Samas.

<sup>96</sup> X Riigikogu VII istungjärgu 09.05.2006. a stenogramm.

<sup>97</sup> XI Riigikogu III istungjärgu 09.04.2007. a stenogramm.

<sup>98</sup> XI Riigikogu III istungjärgu 11.06.2008. a stenogramm.

<sup>99</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 217–223.

argumentidest. Üldkogu hinnangul ei ole PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Üldkogu arvates peab Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. „Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“<sup>100</sup> Riigikohtu tõlgenduse järgi võib Riigikogu pädevust anda suveräänseid õigusi üle Euroopa Liidule pidada põhiseaduspäraseks, sest põhiseaduse järgi demokraatia on esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid võimu teostavad rahva volitusel riigiorganid.<sup>101</sup> Riigikohus tunnistab vajadust anda põhiseaduse ulatuslikuma riive puhul küsimus rahvale otsustamiseks, kuid jätab täpsustamata, millal on tegemist pädevuste ulatuslikuma delegeerimisega Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riivega ning milline on nende küsimuste otsustatismehhanism (vt ka PSTS § 1 komm. 12).

- 82 Kirjanduses mainitakse kolme võimalust otsustusõiguste ülekandmiseks.<sup>102</sup> Esimene võimalus on korraldada rahvahäätetus. Kahel juhul otsustab pädevuste ülekandmise Riigikogu, kusjuures üheks võimaluseks on tavaline seadusandlusmenetlus, s.o otsustusõiguse ülekandmine lihthäälteenamusega, teine võimalus eeldaks kvalifitseeritud häälteenamust. Madis Ernits arvab, et lihthäälteenamuse madal lagi muudab otsustusõiguse üleandmise otsuse kergesti rünnatavaks, mistõttu ta peab sobivaks Riigikogu koosseisu kahekolmandikulist häälteenamust.<sup>103</sup>
- 83 Sõltumata sellest, kas otsustusõiguste ülekandmise peaks otsustama rahvas rahvahäätusel või Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamusega, või tuleks ette näha kombineeritud otsustusprotsess, eeldavad PS §-s 1 sätestatud põhimõtted (demokraatia, vabariik, Eesti iseseisvus ja sõltumatus), et otsustusõiguste ülekandmine on sätestatud põhiseaduses (vt ka PSTS § 1 komm. 13), mitte PSTSis.<sup>104</sup>

## B. Suveräänsete õiguste ülekandmise piirid

- 84 Suveräänsete õiguste ülekandmise piiride küsimus tõusis teravamalt päevakorda Eesti Euroopa Liiduga ühinemise protsessis, kuigi Eesti Vabariik oli juba 11. mail 1993 ratifitseerinud Euroopa Nõukogu statuudi<sup>105</sup> ning 13. märtsil 1996 ratifitseerinud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning lisaprotokollid nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11.<sup>106</sup> Paralleelselt Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistamisega valmistati ette ühinemist Põhja-Atlandi (NATO) lepinguga, mille Riigikogu ratifitseeris 10. märtsil 2004.<sup>107</sup> Ka nende lepingutega kandis Eesti osa suveräänseid õigusi üle rahvusvahelistele organisatsioonidele. Euroopa Liit oli Eesti

<sup>100</sup> Samas, p 223.

<sup>101</sup> Samas, p 132.

<sup>102</sup> M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 20–21; M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – *Juridica* 2019/1, lk 16.

<sup>103</sup> M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega, lk 17.

<sup>104</sup> M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus, lk 22; M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega, lk 11–23.

<sup>105</sup> RT II 1993, 17, 29.

<sup>106</sup> RT II 1996, 11, 34.

<sup>107</sup> RT II 2004, 5, 14.

ühinemise ajaks kujunenud mõjuvõimsaks ja ulatusliku pädevusega organisatsiooniks, mis ilmselt selgitab, kuid ei õigusta Riigikogu tähelepanu üksnes suveräänsete õiguste Euroopa Liidule ülekandmisele.

- 85 Rahvahääletusel 14. septembril 2003 vastuvõetud PSTS §-i 1 lisati kaitseklausel, mis seob Eesti kuulumise Euroopa Liitu põhiseaduse aluspõhimõtetega (vt PSTS § 1 ja § 2 põhjalikke kommentaare). PSTS § 1 sisaldab ühelt poolt integratsiooniklausli, annab volituse suveräänseid õigusi Euroopa Liidule üle kanda, kuid teiselt poolt ei anna õigust piiramatult delegeerida Eesti Vabariigi pädevust Euroopa Liidule<sup>108</sup> (vt ka PSTS § 1 komm. 5). PSTS jättis, nagu eespool kirjeldatud (vt komm. 75–83), lahtiseks küsimuse, milline institutsioon võib integratsiooni eesmärgil anda üle suveräänseid õigusi Euroopa Liidule, samuti küsimuse põhiseaduse aluspõhimõtete mõistest, sisust ning funktsioonist.<sup>109</sup>
- 86 Põhiseaduse aluspõhimõtetel on mitu suveräänsuse kaitse funktsiooni. Kõige olulisem ja praktilisem on aluspõhimõtetest tulenev nõue, et uute liidulepingute sõlmimisel või olemasolevate muutmisel tuleb arvestada aluspõhimõtetega. Aluspõhimõtetel on roll ka Euroopa Liidu õiguse riigisisel kohaldamisel. Samuti võivad aluspõhimõtted anda ajendi väljastamiseks Euroopa Liidust, kui liit tervikuna muutub selliseks, mis ei vasta põhiseaduse aluspõhimõtetele. Viimane situatsioon on küll ebatõenäoline (vt ka PSTS § 1 komm. 15–19).
- 87 Põhiseaduse täiendamise seadus jättis defineerimata põhiseaduse aluspõhimõtete mõiste. PSTSi eelnõu teisel lugemisel 12. novembril 2002 selgitas eelnõu kaitsnud Mart Nutt, et aluspõhimõtted on põhimõtted, mis sisalduvad põhiseaduse preambulis ja I peatükis.<sup>110</sup> Vaatamata sellele osundusele tuleb nõustuda hinnanguga, et põhiseaduse aluspõhimõtete ja sellega seotud suveräänsuse vahekord on „üks paljudest õigusteaduse paradoksidest, et mida olulisem on kõnealune mõiste, seda segasem, mitmetähenduslikum või vähemalt vaieldavam kipub ta olema“.<sup>111</sup> Mitmetähenduslikkuse tõttu on põhiseaduse aluspõhimõtted leidnud Eesti õiguskirjanduses suurt tähelepanu<sup>112</sup> (vt ka PSTS § 1 komm. 20–29).
- 88 Õigusteadlased pole ühel meelel, milliseid põhiseaduse põhimõtteid saab pidada aluspõhimõteteks. Põhiseaduse süsteem lubab arvata, et aluspõhimõtete avatud kataloogi üle otsustab eelkõige Riigikohus, kellel on kõrgem võim otsustada põhiseaduse sätte ja mõtte üle. Riigikohus on mitmeid väärtusi nimetanud põhiseaduse aluspõhimõteteks<sup>113</sup>, kuid tal pole olnud võimalust või soovi käsitleda aluspõhimõtete mõistet ja kriteeriume.
- 89 Üldistatult võib öelda, et suveräänsete õiguste ülekandmise põhiseaduse aluspõhimõtetele tuginevate piirangute eesmärgiks on kaitsta 1) riigi eksistentsi ja selle baasilist struktuuri, teiste sõnadega omariiklust, ning 2) riigi väärtusi, põhimõtteid ja põhiõigusi ehk omariikluse põhimõtteid. Omariikluse kriteerium nõuab, et esmane poliitiline ala jääb Eesti riigile ning riigi poliitilist struktuuri ei määra teine võim. Riigi struktuur on kujundatud lähtudes omariikluse põhimõtetest, millest olulisemad on demokraatia, õigusriigi ja võimude lahususe põhimõtted ning põhiõigused.

<sup>108</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

<sup>109</sup> Saksa Liitvabariigi põhiseaduse § 23 lg 1 3. lause osutab kaitseklauslile, mis on sõnastatud § 79 lõikes 3. IX Riigikogu VIII istungjärgu 12.11.2002. a stenogramm.

<sup>111</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 35.

<sup>112</sup> Samas, lk 6–67; M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011, nr 24; M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – Õigus igapähele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Koost. J. Sootak. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 2017, lk 84–101. Vt ka H. Kalmo. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – *Juridica* 2008/9, lk 583–597; A. Lott. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhi-seadus. – *Juridica* 2013/1, lk 3–26.

<sup>113</sup> Vt põhjalikku ülevaade põhiseaduse aluspõhimõtetest Riigikohtu praktikas: M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 84 jj.

### C. Järelevalve suveräänsete õiguste ülekandmise üle

- 90 Suveräänsete õiguste üleandmine Euroopa Liidule on poliitiline otsus, mille langetab Riigikogu või rahvas rahvahääletusel. Kõrgem järelevalve selle üle, kas poliitiline otsus on kooskõlas PSTS §-s 1 sätestatud ülekandmise piirangutele, kuulub Riigikohtu pädevusse. Järelevalvemehhanismi kuuluvad samuti õiguskantsler ja Vabariigi President kui institutsioonid, kellel on õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus.
- 91 Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu arutelul Riigikogus tõdeti, et Euroopa Liidu esmase õiguse põhiseaduse aluspõhimõtetele vastavuse kontrollimehhanismi meie riigiõiguslikes aktides pole reguleeritud.<sup>114</sup> Õiguslikku regulatsiooni pole täiustatud, kuid mõnevõrra on õigusselgust toonud kohtupraktika.
- 92 Eristada tuleb Euroopa Liidu aluslepingute sõlmimise, nende lepingute muutmise või täiendamise põhiseaduspärasuse eel- ja järelkontrolli. Välislepingu *ex ante* kontroll on kõige tõhusam kontrollivorm ning tekitab riigile vähem probleeme kui jõustunud välislepingu põhiseaduspärasuse kontroll. Nõustuda tuleb Riigikohtu arvamusega, et välislepingu „põhiseaduspärasuse eelkontroll võimaldab ennetada põhiseadusvastase lepingu sõlmimist ja hilisemaid raskusi, mis võivad tekkida, kui välislepingu põhiseadusvastasus tuvastatakse järelkontrollis“.<sup>115</sup>
- 93 Kuigi Euroopa Liidu aluslepingud ja nendesse tehtavad muudatused või täiendused eeldavad kõige sagedamini riigi suveräänsete õiguste ülekandmist, tuleb PSTSis sätestatud kohustust mitte üle kanda suveräänseid õigusi, mis rikuvad põhiseaduse aluspõhimõtteid, järgida ka muude välislepingute sõlmimisel. Seetõttu on eksitav Riigikohtu üldkogu seisukoht, et ESM lepingu lahendamisel ei tule kohaldada põhiseaduse täiendamise seadust.<sup>116</sup>
- 94 Euroopa Liidu aluslepingud on seni nõudnud nende jõustumiseks lepingu ratifitseerimist lepinguosalistes riikides kooskõlas nende riikide põhiseadusest tulenevate nõuetega (ELL art 54; ELTL art 357). Riigikohus on PSJKS § 2 p 2 järgi pädev lahendama taotlusi kontrollida välislepingu vastavust põhiseadusele ning § 15 lg 1 p 3 järgi tunnistama jõustunud või jõustumata välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks. Taotluse tunnistada alla kirjutatud välisleping või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks esitamise õigus on õiguskantsleril (PSJKS § 6 lg 1 p 4). Riigikohus saab peatada Euroopa Liidu lepingu ratifitseerimise eelnõu menetluse kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni (PSJKS § 12).
- 95 Riigikohtu üldkogu tõlgenduse järgi annab PSJKS § 6 lõike 1 punkt 4 õiguskantslerile õiguse vaidlustada alla kirjutatud välisleping või selle sätte nii enne välislepingu ratifitseerimist, st eelkontrolli korras, kui ka pärast ratifitseerimist, st järelkontrolli korras.<sup>117</sup> Selline tõlgendus on kooskõlas Riigikohtu volitusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks nii jõustumata kui ka jõustunud välisleping või selle sätte.
- 96 Jõustunud Euroopa Liidu aluslepingu põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine nõuab põhjalikku kaalumist. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu praktikast lähtudes on kirjanduses väidetud, et Riigikohtu järelevalve Euroopa Liidu jõustunud aluslepingu normi üle saab toimuda ainult väga erandlikel juhtudel. Järelevalvet tuleb lubatavaks pidada ainult ilmselge põhiseadusvastasuse korral. Otsuse tegemisel peab Riigikohus kaaluma otsuse

<sup>114</sup> XI Riigikogu III istungjärgu 11.06.2008. a stenogramm.

<sup>115</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 114.

<sup>116</sup> Samas, p 110.

<sup>117</sup> Samas, p 111.

võimalikke tagajärgi Euroopa Liidule tervikuna.<sup>118</sup> Tuleb tõdeda, et jõustunud Euroopa Liidu aluslepingu norm saab küll formaalselt olla põhiseaduslikkuse järelevalve ese, kuid oht integratsiooniprotsessile muudab sellise järelevalve vahendi ebamõistlikuks. Liiasi võib küsida, miks õiguskantsler ei vaidlustanud lepingut eelkontrolli korras.

## VI. Rahvas kõrgeima võimu kandjana

- 97 Rahvast on põhiseadustes iseloomustatud erinevate sõnadega. 1920. aasta põhiseaduse § 1 ütles, et riigivõim on rahva käes. 1937. aasta põhiseaduse § 1 järgi on rahvas kõrgeima riigivõimu kandja. 1992. aasta põhiseadus võttis üle 1937. a põhiseaduse sõnastuse ning ütleb, et rahvas on kõrgeima võimu kandja riigis. Levinud arvamuse järgi väljendab see lause rahvasuveräänsuse põhimõtet.<sup>119</sup>
- 98 Rahva kohta käiva lause sisustamise ja tõlgendamisega on üksjagu segadust. Kui rahvasuveräänsuse põhimõte rõhutab rahvast kui riigivõimu kandjat ja allikat, kellele kuulub põhiseaduslik võim<sup>120</sup>, siis mida see tähendab? Kas põhiseaduse järgi on kaks suveräänsuse kandjat – riik ja rahvas? Kui ei, siis võib Heinrich Schneideri kombel põhjendatult küsida: kui tunnistada suveräänsuse subjektiks ehk kandjaks rahvas, siis kuidas võim, mis on rahva käes, transformeerub riigivõimuks ning riigisuveräänsuseks?<sup>121</sup>
- 99 Nõustuda tuleb hinnanguga, et rahvasuveräänsuse määrangud on õiguslikult sisutühjad õiguslikud postulaadid<sup>122</sup>, kui me põhiseaduse sätte selgitamisel ei anna neile normatiivset sisu või ei selgita, milline on rahvasuveräänsuse kontseptsiooni mõte. On ka väidetud, et väljendi „kõrgeim võim kuulub rahvale“ puhul pole olulisim selle õiguslik või filosoofiline tähendus, vaid asjaolu, et see laseb riigi kodanikel tunda end riigivõimu käsutajaina.<sup>123</sup> Pahatihti naudivad väljendi sisutühjust poliitikud, kes kasutavad rahva tahte argumenti oma erakondlike huvide õigustamiseks.
- 100 Rahvasuveräänsuse kontseptsiooni osas ehk selle üle, kellele kuulub riigis kõrgeim võim, algasid vaidlused juba Asutavas Kogus. Ajendi andis Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra eelnõu § 11, mis oli sõnastatud järgmiselt: „Eesti Vabariigi kõrgem võim kuulub Eesti Vabariigi rahvale. Rahva nimel ja tema valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu.“<sup>124</sup> Seda sätet kritiseeris Maaliidu esindaja Konstantin Päts, kes kinnitas, et suveräänse võimu kandja on ainult riik kui juriidiline isik. Kõik tema asutused, olgu selleks Asutav Kogu või rahvas, valijana või otsedemokraatias, on vaid riigi organid võimu teostamiseks.<sup>125</sup> Veidi hiljem sõna võtnud teine Maaliidu esindaja Jüri Uluots märkis, et vale on arvamine, et võim kuulub rahvale. Rahvas on siin vaid riigi võimu teostaja, mitte võimu subjekt.<sup>126</sup> Õeldu väljendas seisukohta, mida ta edaspidi arendas, et personifitseeritud

<sup>118</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Toim. S. Laos, R. Loom, N. Parrest, J. Põld. Tallinn: Juura 2021. – § 1 komm. 39 (M. Ernits).

<sup>119</sup> R. Maruste, H. Schneider. Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. Tartu 1997, lk 35–36; K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 22; H. Schneider. Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada? – *Juridica* 1998/7, lk 350 jj. Vt ka H. Kalmo. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 1 komm. 1.

<sup>120</sup> Nii K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 22.

<sup>121</sup> Vt H. Schneider. Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada?, lk 353.

<sup>122</sup> Samas, lk 354; J. Põld. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu: *Iuridicum* 2001, lk 57.

<sup>123</sup> H. Kalmo. „...kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas“. – Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Toim. H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Tartu Ülikooli Kirjastus 2010, lk 130.

<sup>124</sup> RA, ERA.15.2.19, l 73–74.

<sup>125</sup> RA, ERA.15.2.16, l 23–26, Asutava Kogu 22.05.1919. a protokoll nr 15.

<sup>126</sup> Samas, l 38.



rahvas on riigi organ, seega üksnes suveräänse riigivõimu teostaja.<sup>127</sup> Uluotsa järgi on Eesti põhiseadus (1920. aasta põhiseadus) omaks võtnud organiteooria ning üldise ja otsustava tähtsusega selles suhtes on PS § 3, mille järgi Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduse põhjal. Riik on seega riigivõimu kandja, üksikisikud või indiviidide kogud ei ole riigivõimu kandjad, vaid ainult teostajad.<sup>128</sup>

- 101 1920. aasta PS § 1 ütles, et „riigivõim on rahva käes“. Seevastu 1920. aasta PS § 27<sup>129</sup> andis rahvale riigivõimu teostaja rolli. Õiguskirjanduses asuti põhistama seisukohta, et põhiseaduses käsitatakse rahva mõistet kahes oluliselt erinevas tähenduses. Rahvas esinevat selle vaate järgi ühelt poolt kui ideaalne, teiselt poolt kui reaalne kõrgeima võimu kandja riigis. PS §-s 1 mõistetakse rahva all, kelle käes on riigivõim, kõigi riigikodanike kogu. Rahvas selles tähenduses personifitseeritud rahvana moodustavat ideaalse riigivõimu kandja. Põhiseaduse §-des 27, 29 ja 35 olevat aga rahva mõistel teine tähendus. Rahvas esineb neil juhtudel reaalse kõrgeima võimu kandjana riigis.<sup>130</sup> Ideed rahva kahesugusest tähendusest toetas ka Artur-Tõeleid Kliimann, kelle järgi olevat moodsas demokraatias riigivõimu allikas rahvas, nagu teda mõistetakse PS §-s 1, s.o määratlemata ideaalse suurusena. Seevastu riigivõimu teostajaks olevat juba rahvas, nagu teda mõistetakse PS §-s 27, s.t piiritletud reaalse ühikuna aktiivsete kodanike kogu näol.<sup>131</sup> Artur Mägi järgi on rahvasuveräänsuse mõistel erinev sisuulatus, olenedes sellest, kas seda mõistet kasutatakse rahva tähistamiseks riigivõimu kandjana või rahva kui riigivõimu teostaja pädevuse ulatuse määratlemiseks. „Esimesel juhul on rahvasuveräänsuse mõiste hinnatav üksnes üldise õiguspoliitilise postulaadina, teisel juhul aga teatava normatiivse sisuulatusega sättena.“<sup>132</sup> Oma alustes polevat rahvasuveräänsuse õpetus midagi muud kui ainult vastandpoolus õpetusele monarhi kui üksikisiku suveräänsusest, s.o vastand monarhi-ja riigisuveräänsuse identifitseerimise õpetusele.<sup>133</sup> Normatiivse sisuulatusega mõistena tulevat rahvasuveräänsuse põhimõtte rakendamisele üksnes rahva kui ühe riigiorгани suhtes.<sup>134</sup>
- 102 Sarnaselt Eesti varasemate põhiseadustega tunnistas kehtiv põhiseadus rahva üheaegselt kõrgeima võimu kandjaks (PS § 1) ning kõrgeima riigivõimu teostajaks (PS § 56). Seetõttu on vajalik vahet teha rahval kui riigivõimu allikal ning rahval kui riigivõimu subjektil. Rahvas riigivõimu allikana annab põhiseadusele demokraatliku legitiimsuse ning konstitueeriva võimuna sisustab rahvasuveräänsuse kontseptsiooni. Rahva tahte kui ainsa legitiimsuse võimu allika ideaal on nii ülev kui ka ebamäärane.<sup>135</sup> Rahval riigivõimu subjektina on aga normatiivne sisu, mille ulatus oleneb põhiseaduse normistikust.

<sup>127</sup> J. Uluots. Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi. – Õigus 1932/6, lk 241 jj; 1932/10, lk 433 jj. Vt ka A. Mägi. Rahvas riigiorganina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määratlusel. – Õigus 1936/4, lk 178–188. Asutava Kogu arutelusid ja nende rahvusvahelist konteksti on põhjalikumalt kajastanud H. Kalmo. „...kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas“, lk 96–129.

<sup>128</sup> J. Uluots. Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi, lk 246.

<sup>129</sup> Paragrahvida 27 algas PSi III peatükk „Rahvast“ ja selle sõnastus oli järgmine: „Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kakskümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.“

<sup>130</sup> F. Korsakov. „Rahvaesinduse“ idee Eesti Vabariigi põhiseaduses. – Õigus 1929/4, lk 113.

<sup>131</sup> A.-T. Kliimann. Arvustavaid märkusi ühe põhiseadusliku artikli avaldamise puhul. – Õigus 1929/4, lk 129; A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng, lk 64.

<sup>132</sup> A. Mägi. Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. – Õigus 1936/8, lk 365.

<sup>133</sup> Samas, lk 363–364.

<sup>134</sup> Samas, lk 365.

<sup>135</sup> H. Landmore. Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton University Press 2020, lk 6.

- 103 Kaasaegse konstitutsiooni ülesandeks on avaliku võimu tegevuse üldine reguleerimine. Riigivõimu teostamine on konstitutsiooni põhjaliku regulatsiooni objektiks. See tähendab, et konstitutsioonivälised võimukandjad ning vahendid pole avaliku võimu teostamiseks lubatud. Kuna ükski konstitutsiooniga loodud võim ei ole suveräänne, siis taandub rahvasuveräänsus kui riigivõimu allikas konstitueerivaks võimuks ja tema roll väljendub konstitutsiooni loova kogu valimises ja/või konstitutsiooni heakskiitmises. Rahvas konstitueeriva võimuna asub seega väljaspool konstitutsiooni. Põhiseaduse loomine on akt, milles rahva suveräänsus väljendub. Rahvas annab konstitutsioonile demokraatliku legitiimsuse, kuigi rahvas ise konstitutsiooni ei koosta. Nii on see ka siis, kui põhiseaduse eelnõu esitatakse rahvaalgatuse korras, nagu toimus Eestis 1933. aastal. Selliselt võib mõista ka Riigikohtu väidet, et „rahva suveräänsusest tuleneb riigi suveräänsus ja seeläbi saavad kõik riigi institutsioonid oma legitiimsiooni rahvalt“.<sup>136</sup>
- 104 Rahval riigivõimu subjektina või riigivõimu teostajana on normatiivne sisu, mille määravad põhiseaduse normid. Seejuures on olulise tähtsusega, nagu Jüri Uluots mainis ka 1920. aasta põhiseaduse kohta (komm. 100), PS § 3 lõike 1 esimene lause, mis ütleb, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvas mõistena on abstraktne üksus. Riigivõimu teostajateks on inividid, kes on hääleõiguslikud, teatud vanusesse jõudnud kodanikud ning kellelt pole võetud hääleõigust või seda piiratud (PS § 57, 58). Sõltumata sellest, kas lugeda rahvast riigiorganiks või mitte, saab rahvas riigivõimu teostada üksnes selles ulatuses, mida põhiseadus ette näeb. Rahvas on põhiseaduse järgi konstitueeritud võim, mis tähendab, et rahva võim ei ole piiramatult. Nagu Kliimann märkis: „Oma võimuastme poolest aktiivkodanikkond ei erine Riigikogust millegagi. Ta ei asu ei kõrgemal ega madalamal Riigikogust, vaid on seatud viimasega just ühele ja samale normatiivsele tasemele. Et võimalikkude konfliktide korral rahvaakti eelistatakse Riigikogu aktile, see asjaolu ei evi nende organite normatiivse võimutaseme otsustamisel teoreetilist tähtsust.“<sup>137</sup>
- 105 Kõikide põhiseaduste ettevalmistamise käigus vaieldi enim selle üle, millises vahekorras peaks olema esindusdemokraatia ning rahvaalgatus ja rahvahääletus. Eesti põhiseadused on andnud rahvale erinevas ulatuses võimupädevusi. Rahvaalgatuse ja rahvahääletuse osatähtsus oli suurem 1920. aasta põhiseaduse järgi. 1920. a põhiseadus määras, et rahvas teostab riigivõimu 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise ja 3) Riigikogu valimise teel. Rahvaalgatamise korras oli kahekümne viiel tuhandel hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antakse, muudetakse või tunnistatakse maksvusetuks (§-d 29, 31). 1933. aasta põhiseaduse muudatustega lisati rahva jaoks riigivõimu teostamise võimaluste hulka ka riigivanema valimine, sest põhiseadusmuudatused nägid ette riigivanema kui riigipea ametikoha.<sup>138</sup> 1937. a põhiseadus lisas Vabariigi Presidendi ja kohalike omavalitsuste esinduskogude valimise, kuid likvideeris riigivõimu teostamise rahvaalgatuse korras (§ 35). 1992. a põhiseaduse kohaselt teostab rahvas riigivõimu Riigikogu valimiste ja rahvahääletusega (§ 56). Kõigile põhiseadustele on ühine, et rahvas teostab riigivõimu peamiselt esindajate valimise kaudu.

<sup>136</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

<sup>137</sup> A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng, lk 66.

<sup>138</sup> Peale selle täiendati PS § 29 teise lõikega: „Rahvahääletamisest, Riigikogu valimisest ja Riigivanema valimisest osavõtt on vabatahtlik.“ Tegemist oli pelgalt reaktsiooniga manipuleerimistele, mis olid saatnud eelnend, Riigikogu poolt algatatud rahvahääletust põhiseaduse muutmiseks.