

## § 2. [Eesti territoriaalne terviklikkus ja riiklik korraldus]

**Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik.**

**Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.**

Autor *Uno Lõhmus*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 2. Eesti maa-alasse kuuluvad Harjumaa, Läänemaa, Järvamaa, Virumaa ühes Narva linna ja ümbruskonnaga, Tartumaa, Viljandimaa, Pärnumaa, Valga linn, Võrumaa, Petserimaa ja muud piiriäärsed mannermaa kohad, kus Eesti rahvast asumas, Saaremaa, Muhumaa, Hiiumaa ja muud Eesti vetes olevad saared ja leetseljakud.

Eesti piiride kindlaksmääramine sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi.

**PS 1937:** § 2. Eesti riigi maa-ala on lahutamatu tervik.

### Olulised kohtulahendid

RKPJKo 11.08.1993, III-4/1-2/93 – Narva referendum; RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93 – Sillamäe referendum

### Valikkirjandus

*Ülle Aaskivi.* Tartu rahu (eksi)rännakud meie põhiseaduses. – *Juridica* 2020/9, lk 710–717.

*Rivo Noorkõiv.* Eesti halduskorralduse muutus: haldusreform 2017. – A. Järvet (toim.). *Eesti Geograafia Seltsi aastaraamat*, 44. kd, Tallinn 2019, lk 197–207.

### Sisukord

- I. Paragrahvi sõnastuse kujunemine 1920. ja 1937. aasta põhiseaduses
  - A. 1920. aasta põhiseadus
  - B. 1937. aasta põhiseadus
- II. Arutelud paragrahvi sõnastuse üle Põhiseaduse Assamblees
- III. Eesti riigi territoorium
- IV. Eesti on unitaarriik
- V. Eesti territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus

## I. Paragrahvi sõnastuse kujunemine 1920. ja 1937. aasta põhiseaduses

### A. 1920. aasta põhiseadus

- 1 Eesti esimese põhiseaduse projekti kirjutas suures osas kokku Jüri Uluots. Tema 9. oktoobri 1919. aasta projektis oli pakutud PS § 2 sõnastada järgmiselt: „Eesti maa-ala, mille kokkusead seadustes eraldi kirjeldatud, on ühine ja jagamata. Tema piiride kindlaksmääramine mannermaa ja mere poolt sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi ja tingimustel, mis lepingutes ettenähtakse.“<sup>1</sup> Paragrahvi sõnastus erines Uluotsa varasema, 26. augusti 1919. aasta projekti sõnastusest.<sup>2</sup> Põhiseaduse projekti esimesel lugemisel põhiseaduskomisjonis 23. oktoobril 1919 arvasid Karl Ast, Kaarel Parts ja Jaan Poska, et sõnad „ühine ja jagamata“ tuleks välja jätta. Minni Kurs-Olesk vaidles vastu, väites, et nende sõnadega on tahetud öelda, et „maad mitte iseseisvateks kantoniteks jagada ei või“. Ado Anderkopp arvas, et paragrahvis tuleks ära tähendada maakonnad ja suuremad saared. Vastu võeti Jaan Poska ettepanek täiendada sõnastust lisandusega, et „riigi piiride muutmine sünnib seadusandlisel teel“. Paragrahvi lõplik redigeerimine jäeti järgmiseks koosolekuks.<sup>3</sup>
- 2 Põhiseaduse eelnõu esimesel lugemisel kokkuseatud kava järgi oli PS § 2 sõnastatud järgmiselt: „Eesti Vabariigi maa-ala on selle §-i lisas eraldi kirjeldatud. Tema piiride kindlaksmääramine mannermaa ja mere poolt sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi ja tingimustel, mis lepingutes ettenähtakse.“<sup>4</sup> Põhiseaduse kava teisel lugemisel põhiseaduskomisjonis 27. jaanuaril 1920 otsustati § 2 sõnastus jätta lahtiseks.<sup>5</sup>
- 3 Riigikohus tegi pärast põhiseaduse kava teist lugemist ettepaneku, et paragrahvis loetaks üles maakonnad, kuid Eestimaa piirid kirjeldatakse eraldi seaduses. Riigikohus soovis, et välja jäetaks PS §-i 2 teine pool, mis „piiride kindlaksmääramise viisi rahvusvaheliste lepingute läbi nõuab“.<sup>6</sup> Põhiseaduskomisjon nõustus 15. aprilli 1920. aasta koosolekul Anderkopi ja Riigikohtu ettepanekuga loetleda §-s 2 maakonnad ja suuremad saared.<sup>7</sup> Sellise loetelu andmist lihtsustas tolleks ajaks sõlmitud rahuleping Eesti ja Venemaa vahel (Tartu rahu), mille artikkel III määratles piiri Eesti ja Venemaa vahel.<sup>8</sup> Asutavale Kogule saadetud põhiseaduse eelnõu § 2 lõikes 1 olid loetletud maakonnad, suuremad saared ning muud piiriäärsed kohad, kus Eesti rahvast asumata, ja Eestimaa vetes olevad saared ja leet-seljakud.<sup>9</sup> Paragrahvi lõige 2 oli sõnastatud järgmiselt: „Eesti piiride kindlaksmääramine mannermaa ja mere poolt sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi ja tingimustel, mis lepingutes ette nähtakse.“<sup>10</sup>
- 4 Põhiseaduse eelnõu Asutavas Kogus 27. mail 1920. aastal tutvustanud Anderkopp märkis, et eelnõu peab vajalikuks „ära määrata lähemalt esimese elemendi meie riigis, s.o. meie maa-ala. Ta annab üldise kirjelduse sellest, missugused maa-alad kuuluvad meie riigi piiridesse, ühes sellega aga ära tähendades, missugusel alusel meie riigi piiride muutmine ehk lõplik kindlaksmääramine niihästi mannermaa, kui ka mere poolt sünnib“. Ta lisas samas, et „meie riigi põhiseadus määrab siinsamas ära, peale meie riigi olemasolu

<sup>1</sup> RA, ERA.15.2.414, l 168.

<sup>2</sup> Samas, l 147.

<sup>3</sup> RA, ERA.15.2.373, l 15–16, Põhiseaduskomisjoni 23. oktoobri 1919. a protokoll nr 21.

<sup>4</sup> Samas, l 247.

<sup>5</sup> RA, ERA.15.2.374, l 20, Põhiseaduskomisjoni 27. jaanuari 1920. a protokoll nr 54.

<sup>6</sup> RA, ERA.15.2.375, l 15–16.

<sup>7</sup> Samas, l 12, Põhiseaduskomisjoni 15. aprilli 1920. a protokoll nr 73.

<sup>8</sup> RT 1920, 24/25.

<sup>9</sup> RA, ERA.15.2.132, l 82.

<sup>10</sup> RA, ERA.15.2.375, l 215.

fikseerimise ja maa-ala üleslugemise, ka üleüldised põhimõtted, mis meil rahvusvahelises läbikäimises teiste kultuurrahvastega silmas tulevad pidada“.<sup>11</sup>

- 5 Põhiseaduse eelnõu teisel lugemisel Asutavas Kogus 3. juunil 1920. aastal tehti muudatusi § 2 lõikes 2<sup>12</sup> ning lõppvariandis kõlas säte järgmiselt: „Eesti piiride kindlaksmääramine sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi.“

## B. 1937. aasta põhiseadus

- 6 Riigivanem Konstantin Pätsi 9. detsembri 1936. aasta käskkirjaga moodustatud põhiseaduse väljatöötamise erikomisjon võttis arutelude aluseks sama aasta kevadel riigivanema ülesandel Eduard Laamani, Hugo Kukke ja Johannes Klesmenti koostatud projekti. Selles projektis oli loobutud 1920. aasta PS §-s 2 toodud Eesti maakondade ja saarte loetelust.

Paragrahv 2 oli selles projektis sõnastatud järgmiselt: „Eesti riigi maa-ala on jagamatu. Selle piirid määravad rahvusvaheliste lepingutega.“<sup>13</sup> Erikomisjoni koosolekul 30. detsembril 1936 selgitas Klesment, et jagamatu tähendab seda, et „Eesti riigi maa-ala ei saa ühtegi tükki võõrale riigile ära anda ja et Eesti ei ole föderatiivne riik“.<sup>14</sup> Komisjoni 17. jaanuari 1937. aasta koosolekul arvas Laaman, et põhiküsimuseks on see, missuguse oskussõnaga saab paremini väljendada unitaarsuse põhimõtet. Klesmenti ettepanekul andis komisjon uue sõnastuse: „Eesti riigi maa-ala on jagamatu tervik. Selle piirid määravad rahvusvaheliste lepingutega.“<sup>15</sup>

- 7 Rahvuskogu kodades tekitas küsimusi paragrahvi teine lause. Rahvuskogu esimese ja teise koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise komisjonide ühisel koosolekul 3. märtsil 1937 märkis Ants Piip, et Eesti Vabariigi piiridest on rahvusvahelise lepinguga kindlaks määratud vaid Vene-Eesti piir ja Läti-Eesti piir, kuid merepiir on täiesti vaba, seal ei ole ühtegi lepingut.<sup>16</sup> Esimese koja üldkoosolekul 4. mail 1937 arvas ka aruandja Uluots, et sellises redaktsioonis võivad paragrahvi tõlgendamisel raskused tekkida, sest kõik riigi piirid ei ole kindlaks määratud rahvusvaheliste lepingutega.<sup>17</sup> Samale probleemile juhiti tähelepanu Rahvuskogu teise koja üldkomisjoni koosolekul 5. mail 1937. aastal.<sup>18</sup> Mõlemas kojas jõuti kokkuleppele anda §-le 2 järgmine sõnastus: „Eesti riigi maa-ala on lahutamatu tervik.“<sup>19</sup>

## II. Arutelud paragrahvi sõnastuse üle Põhiseaduse Assamblees

- 8 Jüri Adamsi töögrupi § 2 sõnastuse esimene pool oli kombinatsioon 1920. aasta ja 1937. aasta põhiseaduse sõnastustest: „Eesti maa-ala on lahutamatu tervik, millesse kuuluvad Harjumaa koos Tallinna linnaga, Järvamaa, Läänemaa, Petserimaa, Pärnumaa, Saaremaa, Tartumaa, Valgamaa, Viljandimaa, Virumaa ja Võrumaa.“ Lõike 2 sõnastus oli mõjutatud 1920. aasta põhiseaduses ja 1937. aasta põhiseaduse esialgses eelnõus kirjutatust:

<sup>11</sup> RA, ERA.15.2.132, l 12–13, Asutava Kogu 25. mai 1920. a koosoleku protokoll nr 133.

<sup>12</sup> RA, ERA.15.2.135, l 11–12, Asutava Kogu 3. juuni 1920. a koosoleku protokoll nr 136.

<sup>13</sup> RA, ERA.31.3.735, l 125, Põhiseaduse eelnõu väljatöötamise komisjoni 30. detsembri 1936. a protokoll nr 14.

<sup>14</sup> Samas.

<sup>15</sup> RA, ERA.31.3.735, l 196, Põhiseaduse eelnõu väljatöötamise komisjoni 17. jaanuari 1937. a protokoll nr 28.

<sup>16</sup> RA, ERA.4408.1.108 l 126–127, Rahvuskogu esimese ja teise koja komisjonide 3. märtsi 1937. a ühise koosoleku protokoll nr 3.

<sup>17</sup> RA, ERA.4408.1.91, l 36, Rahvuskogu esimese koja 4. mai 1937. a üldkoosoleku protokoll nr 3.

<sup>18</sup> RA, ERA.4408.1.104, l 27, Rahvuskogu teise koja 5. mai 1937. a koosoleku protokoll nr 4.

<sup>19</sup> RA, ERA.4408.1.111, l 3; ERA.4408.1.113, l 3.

„Eesti piir on kindlaks määratud 2. veebruari 1920. aasta Tartu rahulepinguga ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega.“<sup>20</sup> Adams märkis töögrupi projekti Põhiseaduse Assamblee viiendal istungil 11. oktoobril 1991 tutvustades, et maakondi loetledes lähtusid nad 1920. aasta põhiseaduse traditsioonist, samuti tegid nad kummarduse Eesti ajaloolisele jaotusele. Ta pidas olulisemaks 2. lõiget, mis määrab Eesti Vabariigi piirid. „Ja see on meile poliitiliselt oluline probleem, eriti idapiiri fikseerimise osas, see vist ei vaja üldse selgitust.“ Adams sõnas, et ei oska öelda, kas idapiir peab olema eraldi välja toodud ning kuidas kujuneb Läänemere piiride probleem, kuid lisas, et ta tahaks „seista selle eest, et selline paragrahv või sõnastus või mõte oleks põhiseaduse tekstis sees“.<sup>21</sup>

- 9 Jüri Raidla töögrupi põhiseaduse projektis olid territoriaalse terviklikkuse ja riikliku korralduse küsimus nihutatud tahapoole, paragrahvi 5. Kaks esimest lõiget järgisid 1937. aasta põhiseaduse esialgse eelnõu sõnastust: „Eesti Vabariigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik. Eesti riigi piirid määratakse kindlaks rahvusvaheliste lepingutega.“ Kolmas lõige oli täiesti uus: „Eesti Vabariik on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille haldusterritoriaalse jaotuse määrab seadus.“<sup>22</sup> Raidla selgitas Põhiseaduse Assamblee 2. istungil 20. septembril 1991, kuidas mõista projekti teist lõiget: „Seda tuleb mõista kontekstis riikluse järjepidevusega ja järelikult territoorium, mida peetakse silmas, on Tartu rahu territoorium. Territooriumite muutmine on tõepoolest rahvusvaheliste lepingute küsimus, kusjuures rahvusvahelise lepingu ratifitseerimist ei ole võimalik mitte mingitel tingimustel teha ilma Riigikoguta.“<sup>23</sup>
- 10 Tartu rahu mõjutas Põhiseaduse Assamblees oluliselt kommenteeritava paragrahvi üle peetavat arutelu.<sup>24</sup> Redaktsioonitoimkond arutas 13. novembri 1991. aasta koosolekul muu hulgas, kas Tartu rahulepingut on vaja põhiseaduse tekstis mainida. Viiest redaktsioonitoimkonna liikmest olid mainimise poolt Kaido Kama, Jüri Adams ja Illar Hallaste.<sup>25</sup> Liia Hänni teavitas 29. novembril 1991 Põhiseaduse Assamblee liikmeid, et ekspertidel on vastuväiteid Adamsi töögrupi projekti 2. lõikele. Ekspertide argumendid olid sarnased 1937. aasta põhiseaduse eelnõu arutusel esitatutele, nimelt, et sellisel kujul pole tekst juriidiliselt korrektne, kuna Eesti piir pole määratud ainult Tartu rahu ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega, vaid Eesti merepiir määratakse rahvusvahelise õiguse, rahvusvaheliste konventsioonide alusel Eesti riigi enda ühepoolsete otsustega.<sup>26</sup> Samal istungil hääletas assamblee maha redaktsioonitoimkonna ettepaneku sõnastada 2. lõige järgmiselt: „Eesti piir määratakse kooskõlas rahvusvahelise õigusega ja kehtivate rahvusvaheliste piirilepingutega.“<sup>27</sup>
- 11 Redaktsioonitoimkonna algatusel võeti §-i 2 lõige 2 assamblees uuesti arutusele 6. detsembri 1991. aasta istungil Tartu rahu mainimise ning sätte võimaliku vastuolu tõttu §-dega 115, 116 ja 117, mis käsitlesid välislepinguid. Redaktsioonitoimkond tõi assamblee ette neli erinevat varianti, millest assamblee pärast arutelu valis hääletamisega 3. variandi, mille järgi riigipiiri määravad sätted viiakse üle peatükki, kus käsitletakse välislepinguid ja riigipiiride muutmise ratifitseerimise korda.<sup>28</sup> Kuigi paljud assamblee

<sup>20</sup> RA, ERA.R-2324.1.4, 138.

<sup>21</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 135, Põhiseaduse Assamblee 5. istungi 11. oktoobri 1991. a stenogramm.

<sup>22</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1142.

<sup>23</sup> Samas, lk 58, Põhiseaduse Assamblee 5. istungi 11. oktoobri 1991. a stenogramm.

<sup>24</sup> Vt ülevaadet vaidlustest Ü. Aaskivi. Tartu rahu (eksi)rännakud meie põhiseaduses. – *Juridica* 2020/9, lk 710–717.

<sup>25</sup> RA, ERA.R-2324.1.25, 13, Redaktsioonitoimkonna 13. novembri 1991. a koosoleku protokoll.

<sup>26</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 549, Põhiseaduse Assamblee 18. istungi 29. novembri 1991. a stenogramm.

<sup>27</sup> Samas, lk 564, Põhiseaduse Assamblee 18. istungi 29. novembri 1991. a stenogramm.

<sup>28</sup> Samas, lk 592–597, Põhiseaduse Assamblee 19. istungi 6. detsembri 1991. a stenogramm.

liikmed toetasid tugevasti Tartu rahu nimetamist §-s 2, mõisteti sellega kaasnevaid probleeme. Nagu märkis Kama, „tekib õigustatud küsimus, miks määratakse üldsätetes ainult üks osa Eesti Vabariigi maismaapinnast.“<sup>29</sup> Teisele probleemile osutas Hänni: „Juhul kui me Eesti Vabariigi riigipiiri sätestame peatükis „Üldsätted“, siis põhiseaduse muutmise korras tulenevalt saab üldsätteid muuta ainult rahvahääletusel.“<sup>30</sup> Peet Kask võttis muudatuse sisu kokku järgmiselt: „Välislepingud, millega muudetakse riigipiire, ratifitseeritakse Riigikogu koosseisu 2/3-lise häälteenamusega. See tähendab, et kuna see on samasse paragrahvi kirjutatud, et me tunnistame Eesti praegust piiri nii, nagu ta on määratud Tartu rahulepinguga, aga samal ajal tunnistame ka võimalust sõlmida uusi lepinguid piiriküsimustes, ka idapiiri küsimustes. Ja need ratifitseeritakse samas korras nagu näiteks piirilepingud Lätiga.“<sup>31</sup>

- 12 Redaktsioonitoimkonna 11. jaanuari 1992. aasta koosolekul nõustuti Tiit Käbini pakutud § 2 sõnastusega<sup>32</sup>, mis oli võetud 7. jaanuari 1992. aasta ettepanekute tabelisse: „Eesti Vabariigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik. Eesti Vabariik on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse määrab seadus.“<sup>33</sup> Sõnastus pärines suures osas Raidla töögrupi projektist. Kama selgitas redaktsioonitoimkonna seisukohta assamblee 16. jaanuari 1992. aasta istungil: „Üldsätete §-s 2 on arvestatud ekspertide soovi ning lisaks Eesti Vabariigi maa-alale on ära nimetatud ka territoriaalveed ja õhuruum. Samuti on sõnapaari „lahutamatu tervik“ täiendatud sõnaga „jagamatu“, mis ütleb seda, et Eesti Vabariik on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse määrab seadus. Sisuliselt välistatakse sellega tulevikus territoriaalsete autonoomiate võimalus.“<sup>34</sup> Tartu rahu nimetamise üle põhiseaduses toimus terav arutelu § 122 juures, mille sõnastamisel jäid peale Tartu rahu mainimise pooldajad (vt samuti § 122 komm. 1–5).

### III. Eesti riigi territoorium

- 13 Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on kokku võetavad sõnaga „territoorium“. 1933. aasta Montevideo riikide õiguste ja kohustuste konventsioon nimetas artiklis 1 riigi kui rahvusvahelise õiguse subjekti üheks tunnuseks – püsielanikkonna, valitsuse ning võime kõrval luua suhted teiste riikidega – piiritletud territooriumi. Kolm kriteeriumi – territoorium, püsielanikkond ja valitsus – vastavad rahvusvahelisele praktikale ning kolme elemendi doktriinile, mille sõnastas 19. sajandi lõpul Saksa õigusteadlane Georg Jellinek.
- 14 Kontroll territooriumi üle on riigi tuumaks. Riigivõimu territoriaalsus on õiguslik konstruktsioon, mis tähistab riigi võimu oma territooriumi üle. See väljendab pädevust rakendada õiguslikke ja faktilisi vahendeid territooriumi piirides ja keelab välisriikide valitsustel teostada võimu samal territooriumil ilma riigi nõusolekuta. Riigipiiri kindlaksmääramisel on otsustav mõju riigivõimu ulatusele. Territooriumi mõistet määratletakse geograafilise maa-alana, mis on eraldatud teistest maa-aladest piiridega ning mis on ühendatud ühtsesse õigussüsteemi. Territoorium hõlmab samuti õhuruumi maa-ala kohal ning territoriaalmerd. ÜRO 1982. aasta mereõiguse konventsiooni<sup>35</sup> artikli 2 järgi laieneb rannikuriigi suveräänsus peale tema maismaaterritooriumi ja sisevete ning saarestikuriigi

<sup>29</sup> Samas, lk 594, Põhiseaduse Assamblee 19. istungi 6. detsembri 1991. a stenogramm.

<sup>30</sup> Samas, lk 591, Põhiseaduse Assamblee 19. istungi 6. detsembri 1991. a stenogramm.

<sup>31</sup> Samas, lk 593, Põhiseaduse Assamblee 19. istungi 6. detsembri 1991. a stenogramm.

<sup>32</sup> RA, ERA.R-2324.1.25, l 57, Redaktsioonitoimkonna 11. jaanuari 1992. a koosoleku protokoll.

<sup>33</sup> RA, ERA.R-2324.1.30, l 78.

<sup>34</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 725, Põhiseaduse Assamblee 22. istungi 16. jaanuari 1992. a stenogramm.

<sup>35</sup> RT II 2005, 16, 48.

puhul tema arhipelaagivete samuti külgnevale merealale, mida nimetatakse territoriaal-mereks. Suveräänsus laieneb nii territoriaalmere kohal asuvale õhuruumile kui ka territoriaalmere põhjale ning selle all asuvale maapõuele. Artikli 3 järgi on riigil õigus kehtestada oma territoriaalmere laius konventsiooni kohaselt määratud lähtejoonest mõõdetuna kuni 12 meremiili. Seniajani puudub kokkulepe riigi õhuruumi ulatuse kohta (vt samuti PS § 122 komm. 6–10).

- 15 Põhiseaduse Assamblees lahendati vaidlus Eesti territooriumi määramise üle selliselt, et piiri küsimus viidi PS §-st 2 §-i 122 (vt PS § 2 komm. 11). Paragrahvi 122 lõige 1 sätestab: „Eesti maismaapiir on määratud 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepinguga ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega. Eesti mere- ja õhupiir määratakse rahvusvaheliste konventsioonide alusel.“ Sama kordavad riigipiiri seaduse (RiPS) §-d 2 ja 3.<sup>36</sup> Kaido Kama sõnas Põhiseaduse Assamblees, et „meil ei ole vähimatki põhjust ega võimalust, kas siis Ülemnõukogul, Eesti Kongressil või ka tulevasel Riigikogul kergekäeliselt loobuda Tartu rahu piiridest, samal ajal on selge, et lähiaastatel me ei ole füüsiliselt suutelised ega võimelised kogu Eesti territooriumi allutama oma kontrollile.“<sup>37</sup> Läti ja Eesti vaheline riigipiir määrati kindlaks 1992. aastal sõlmitud „Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise riigipiiri taastamise lepingu“ alusel<sup>38</sup> (vt PS § 122 komm. 11 ja 12).
- 16 Merepiirialade seaduse (MPS) järgi on Eesti territoriaalmere laius 12 meremiili.<sup>39</sup> 1994. aastal sõlmiti nootide vahetamise teel Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vaheline territoriaalmere laiust käsitlev kokkulepe, mille järgi vaba läbipääsu alalhoidmiseks Soome lahel piirasid Eesti ja Soome territoriaalmere laiust Soome lahel nii, et see ei ole keskjoonele lähemal kui 3 meremiili<sup>40</sup> (vt PS § 122 komm. 32–35). 1996. aastal kirjutati alla Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelisele lepingule „Merepiiri kehtestamisest Liivi lahes, Kura kurgus ja Läänemeres“<sup>41</sup> (vt PS § 122 komm. 36).
- 17 Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise piirilepingu puudumist asendab ajutine kontrolljoon, mis riigipiiri seaduse § 22 lg 1 järgi on katkematu mõtteline joon ja seda mööda kulgev vertikaaltasapind, mis eraldab Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast Eesti osast. Lõike 2 järgi laienevad kontrolljoonele riigipiiri seadusega sätestatud riigipiiri ja piiririba tähistamise, hooldamise ning välispiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused ning kord, piirirežiim, vastutus piirirežiimi rikkumise eest ning kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses riigipiiri kohta sätestatu. Ajutise kontrolljoone koordinaadid määratakse kindlaks valitsuse määrusega.
- 18 Kuna põhiseadusega defineeritud riigipiir ei vasta faktilisele olukorrale, siis puudub Eesti riigil kontroll ja jurisdiktsioon territooriumi selle osa üle, mis lepiti kokku Tartu rahulepinguga 1920. aastal, kuid mis jääb väljapoole kontrolljoont (vaidluste kohta Eesti-Vene maismaapiiri üle vt PS § 122 komm. 13–28).

<sup>36</sup> RT I, 08.07.2021, 14.

<sup>37</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 594, Põhiseaduse Assamblee 19. istungi 6. detsembri 1991. a stenogramm.

<sup>38</sup> RT II 2001, 5, 27.

<sup>39</sup> RT I 1993, 14, 217.

<sup>40</sup> RT II 1996, 32, 117.

<sup>41</sup> RT II 1996, 29, 103.

#### IV. Eesti on unitaarriik

- 19 Kinnitus, et Eesti territoorium on lahutamatu ja jagamatu tervik, väljendab ideed Eestist kui unitaarriigist. Territooriumi jagamatust ei saa tõlgendada keeluna muuta Eesti riigipiiri, sest PS § 122 lg 2 lubab muuta riigipiiri, kui selline otsus tehakse Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise hääleteenamusega.
- 20 Unitaarriik on süsteem, kus kogu poliitiline võim kuulub keskvalitsusele. Unitaarriigis on üks seadusandja, Eestis Riigikogu, üks täitevvõimusüsteem, mille tipus on Vabariigi Valitsus, ning Riigikohtuga tipnev kolmeastmeline kohtusüsteem.
- 21 Ühtegi kaasaegset riiki ei valitseta siiski ühest kohast. Kohaliku elu küsimused jäetakse kohalike omavalitsuste otsustada. Ka unitaarriikides on vähemalt kaks valitsemise tasandit, keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasand. Põhiseadus reguleerib võimuvolituste jaotust eri valitsemistasandite vahel. Nii näeb ka PS § 154 ette, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Põhiseadus ei määratle, millised kohaliku elu küsimused kuuluvad kohaliku omavalitsuse pädevusse, kuid ütleb, et kohalikele omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Kohaliku omavalitsuse ülesanded ja pädevus on määratud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS)<sup>42</sup> (vt PS § 154 komm.).
- 22 Õiguskantsler nägi 1993. aastal ohtu Eesti territooriumi lahutamatu ja jagamatu tervikule, kui Narva ja Sillamäe linnavolikogud kavandasid referendumit küsimusega nende linnade rahvuslik-territoriaalse autonoomia kohta Eesti Vabariigi koosseisus. Riigikohus tunnistas õiguskantsleri taotluse alusel linnavolikogude otsuse referendumit korraldamise kohta kehtetuks.<sup>43</sup> Riigikohus ei toetunud otsuse põhjendamisel PS §-le 2, vaid märkis, et rahvuslik-territoriaalse autonoomia põhiseaduses nimetamata jätmine tähendab, et rahvuslik-territoriaalne autonoomia on vastuolus põhiseaduse mõttega.

#### V. Eesti territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus

- 23 Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 sätestab, et Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Riigi haldusjaotus on jäetud seaduse kui põhiseadusest madalama õigusakti reguleerida. Haldusjaotust reguleerib Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (ETHS).<sup>44</sup> Seadus eristab haldusjaotust, milleks on maakonnad, vallad ja linnad, ning haldusüksusi, milleks on vallad ja linnad. Haldusüksuste nimistu koostab ja teeb selles muudatusi Vabariigi Valitsus. Vallad ja linnad jagunevad omakorda asustusüksusteks, milleks on linnad, külad, alevikud ja alevid.
- 24 Viimane suur haldusreform viidi läbi 2017. aastal. Kohalike omavalitsusüksuste piiride muudatused tehti kahes osas: vabatahtliku ühinemisena ja valitsuse algatatud ühendamisenä. 1993. aastal oli Eestis 254 linna ja valda, enne 2017. aasta reformi 213 kohaliku omavalitsuse üksust. Pärast reformi jäi 79 omavalitsusüksust, neist 15 linna ja 64 valda.<sup>45</sup> Kohalike omavalitsusüksuste edasist ühinemist soodustab kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (KOÜS).<sup>46</sup>

<sup>42</sup> RT I, 25.06.2021, 7.

<sup>43</sup> RKPJKo 11.08.93, III-4/1-2/93 – Narva referendum; RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93 – Sillamäe referendum.

<sup>44</sup> RT I, 04.07.2017, 28.

<sup>45</sup> R. Noorkõiv. Eesti halduskorralduse muutus: haldusreform 2017. – A. Järvet (toim.). Eesti Geograafia Seltsi aastaraamat, 44. kd, Tallinn 2019, lk 204.

<sup>46</sup> RT I, 04.07.2017, 101.