

[Preambul]

**Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki,
mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja
kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril,
mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele,
mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele
põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus,
mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade – võttis Eesti
rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahva-
hääletusel vastu järgmise põhiseaduse.**

Birgit Aasa

Ajaloolised tekstid

PS 1920: Eesti rahvas, kõikumatus usus ja vankumatus tahtmises luua riiki, mis on rajatud õiglusele ja seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üleüldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu kaudu järgmise põhiseaduse.

PSMS 1933: Eesti rahvas, kõikumatus usus ja vankumatus tahtes luua ja arendada riiki, mis on rajatud õiglusele ja seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu ning hiljem rahvahääletamise kaudu järgmise põhiseaduse.

PS 1937: Eesti rahvas kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki,

mis on loodud Eesti rahva riikliku endamääramise kustumatul õigusel,

mis on rajatud õiglusele, seadusele ja vabadusele,

mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus,

mis jääb rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes, ja mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl,

volitas rahvahääletusega kokku kutsuma Rahvuskogu, kes samal rahvahääletusel antud ülesande täitmiseks võttis vastu järgmise Põhiseaduse.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94 – Taluseadus; RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96 – Viina sissevedu, p I; RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98 – Riigikogu liikme keelenõue, p II; RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98 – KOV volikogu liikme keelenõue, p III; RKHko 18.05.2000, 3-3-1-11-00 – Sisserände piirarv, p 3; RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01 – Välismaalaste seadus II, p 15; RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01 – Perekonnanime

muutmine, p 18; RKÜKo 17.03.2002, 3-1-3-10-02 – Karistusreform II, p 28; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08 – Riigikontrolli seadus, p 26; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, p 159–160, 167–169, 198–199, 201, 206, 208; RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13 – Tööturuteenuste ja -toetuste tagasinõue; p 86; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14 – Jäätmeseadus, p 33; RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14 – Riigilõivuseadus, p 34; RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15 – Sotsiaalkindlustusameti asjade kohtualluvus, p 42, 53; RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5 – Tähtajalise elamisloa regulatsioon, p 67, 69; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3 – Kohustusliku kogumispensioni reform, p 29, 30, 34, 59–63.

Valikkirjandus

Sven Anton. Eesti kultuuri ja rahvuse mõiste põhiseaduse preambulis. – Riigiõiguse aastaaraamat 2020. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, lk 62–77.

Justin O. Frosini. Constitutional Preambles at a Crossroads Between Politics and Law. Maggioli Editore 2012.

Justin O. Frosini. The Making of Constitutional Preambles. – David Landau, Hanna Lerner (toim.). Comparative Constitution Making. Edward Elgar Publishing 2019.

Lauri Mälksoo. The Soviet Approach to the Right of Peoples to Self-Determination: Russia's Farewell to *jus publicum europaeum*. – Journal of the History of International Law 2017/19, lk 200–218.

Liav Orgad. The Preamble in Constitutional Interpretation. – International Journal of Constitutional Law 2010/4, lk 714–738.

Heinrich Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus. – Juridica 1996/9, lk 442–450.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Preambuli kujunemisest
 - A. 1920. a põhiseaduse preambul
 - B. 1937. a põhiseaduse preambul
- III. Preambuli tähtsus ja funktsioon
- IV. Eesti rahva riikliku enesemääramise õigus
- V. Põhiseaduse alusväärtused
 - A. Vabadus
 - B. Õiglus
 - C. Õigus
- VI. Põhiseaduse eesmärgid
 - A. Sisemise ja välise rahu kaitse
 - B. Põlvkondadevahelise edu ja kasu pant
 - C. Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade

I. Sissejuhatus

- 1 Kui põhiseadus raamistab kogu Eesti ühiskonnakorralduse ja seadusandluse viisi ja korda, siis põhiseaduse preambul raamistab omakorda põhiseadust ennast. Raul Narits on nimetanud põhiseaduse preambulit põhiseaduse ideeliseks vundamendiks.¹
- 2 Kõikidel Eesti põhiseadustel on olnud preambulid. Preambulit selle tavapärase mõttes polnud Eesti Maapäeva Vanemate Nõukogu 24. veebruari 1918. a „Manifestil kõigile Eestimaa rahvastele“ ehk Eesti Vabariigi iseseisvusmanifestil ja Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. a vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutisel korral, kuigi ka need sisaldasid hilisemates preambulites väljendatud olulisi riigikorra aluseid ja riigivalitsemise põhimõtteid. Nii kehtiva põhiseaduse kui varasemate Eesti põhiseaduste preambuleid on iseloomustatud kui äratuntavalt sarnaseid, pikkuselt lühidaid, kuid mõttetiheduselt ja regulatiivsusest rikkaid.²
- 3 Põhiseaduste preambuleid võrreldes hakkab silma nende suur sisuline sarnasus ja ideeline järjepidevus. Mõned erinevused siiski on. Nii täiendati 1920. aasta põhiseaduses sisaldunud Eesti rahva kõigutamatu usu ja vankumatu tahtmise eesmärki riiki luua 1933. aasta põhiseaduse muudatustes sooviga riiki luua ja arendada. See eesmärk asendati omakorda 1937. a ja kehtiva põhiseaduse preambulis eesmärgiga riiki kindlustada ja arendada, mis on märk sellest, et riigi loomisperiood on läbi ning Eesti riik on leidnud endale kindla koha vabade ja võrdväärsete riikide hulgas.
- 4 1937. aasta põhiseaduse preambuli teksti lisandus esmakordselt viide Eesti riigi loomisele Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatu õiguse alusel. 1937. aasta põhiseaduse preambuli tekst erineb enim teiste põhiseaduste preambulite tekstidest, peegeldades sellel oma ajastu vaimu. Preambul sisaldas ka peamisi riigivalitsemise korralduslikke deklaratsioone, märkides, et Eesti riik jääb rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ja mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl. 1937. aasta põhiseadus muutis märkimisväärselt riigivalitsemise korda ja institutsioone. Põhiseaduse koostajad pidasid vajalikuks peegeldada seda ka põhiseaduse preambulis. Kuid 1937. aasta põhiseadus jäi riigijuhtimise korraldust peegeldava preambuliga ainsaks selliseks näiteks. 1992. aastal vastu võetud põhiseaduse preambul riigi juhtimise alaseid klausleid enam ei sisalda, preambuli sõnastusest kadusid ka viited rahvalitsuslikule vabariigile ja rahvasuveräänsusele.
- 5 Põhiseaduse preambulis on riigi alusväärtused võrreldes varasemate põhiseaduste preambulitega mõnevõrra ümber reastatud – vabadus on väärtusena viidud kõige viimaselt kohalt kõige esimeseks – ning viide seadusele asendatud viitega õigusele. Kui viimast põhjendati Põhiseaduse Assamblees sooviga luua seadusriigi asemel õigusriiki³, siis esimest selgitati vabaduse kui põhiseadusliku alusväärtuse erilise olulisusega.⁴
- 6 Samuti on põhiseaduse preambuli lõppu lisatud viide lisaks põhiseaduse vastu võtnud rahvahääletuse kuupäevale ka eelmisele, 1938. aastal jõustunud PS §-le 1 kui uue põhiseaduse alusele. Sellega sooviti asetada rõhk Eesti Vabariigi riigiõiguslikule ning ka põhiseaduslikule järjepidevusele. Kuna Põhiseaduse Assamblee eksperdid kinnitasid

¹ R. Narits. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – *Juridica* 2011/1, lk 9.

² R. Narits, H. Kalmo, L. Madise. – PSKV₅, PS preambuli komm. 1, 25; H. Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus. – *Juridica* 1996/9, lk 442–450.

³ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 761 (L. Hänni).

⁴ Samas, lk 810 (I. Hallaste).

1938. aasta põhiseaduse kehtivust⁵, pidas assamblee kõige täpsemaks teha konkreetne viide 1938. aasta põhiseaduse 1. paragrahvile, mis rääkis sellest, et Eestis on kõrgema riigivõimu kandja rahvas, kellel on selle tõttu õigus ka vajaduse korral võtta vastu uus põhiseadus.⁶

II. Preambuli kujunemisest

- 7 Nagu mainitud, on preambulid olnud kõigil Eesti Vabariigi põhiseadustel. Kuigi nende sõnastus on olnud mõningaste muudatuste ja ümbersõnastuste objektiks, on peamised rõhuasetused jäänud samaks. Preambuli sissejuhatav, raamistav ja deklaratiivne väärtus on olnud Eesti põhiseaduslikus ajaloos püsiv.
- 8 Mõistmaks ja sisustamaks kehtiva põhiseaduse preambuli sisu ja tähendust, tuleb seda mõista tema ajalooliste eellaste kontekstis. Sestap on järgnevalt lühidalt esitatud 1920. ja 1937. a põhiseaduse kujunemislugu. 1933. aasta põhiseaduse muudatused muutsid preambulis vaid selle vastuvõtmise alust, lisades preambuli lõpulauses Asutava Kogu vastu võetud põhiseadusele selle muutmise rahvahääletamise kaudu. Seega oli muudatus vaid protseduuriline, mitte sisuline ning ei mängi põhiseaduste preambulite kujunemisloos olulist rolli.

A. 1920. aasta põhiseaduse preambul

- 9 Asutava Kogu põhiseaduse komisjon tuli esimest korda kokku 5. juunil 1919.⁷ Komisjoni liikmeteks olid Karl Ast, Jaan Vain, Minni Kurs-Olesk, Emma Asson (Petersen), Julius Seljamaa, Lui Olesk, Ado Anderkopp, Jüri Uluots, Karl Einbund (Kaarel Eenpalu) ja Andres Loorits. Põhiseaduse esimese projekti koostas Asutava Kogu liige Jüri Uluots ning see kannab 26. augusti 1919. a kuupäeva.⁸ Projekt algas preambuliga järgmises sõnastuses: „Eesti rahvas, kõikumata usus ja vankumata tahtmises luua riiki, mis on rajatud õigluse, seaduse ja vabaduse peal kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, võttis vastu ja määras järgmise põhiseaduse“.
- 10 Samasugune preambuli sõnastus on ka Uluotsa koostatud ja 9. oktoobril 1919 esitatud teises projektis.⁹ Uluots tutvustas eelnõu projekti Asutava Kogu põhiseaduse komisjonile 23. oktoobril 1919. Napisõnalisest protokollist nähtub, et põhiseaduse sissejuhatuse (selline oli nii 1920. a kui ka 1937. a preambuli kohta kasutatud termin) üle toimusid pikemad läbirääkimised, mille lõpus otsustati jätta sissejuhatatus alles, „sest tema peab näitama, miks põhiseadus vastu võetakse“.¹⁰ Sissejuhatuse sissejätmise vastu oli kolm häält ning selle sisuline arutelu lükati edasi.¹¹
- 11 Ka järgmisel komisjoni koosolekul 25. oktoobril 1919 otsustati jätta põhiseaduse eelnõu sissejuhatatus lahtiseks kuni redaktsiooniettepanekuni.¹² Eelnõu esimesel lugemisel Uluotsa koostatud sissejuhatust ei muudetud. Ringkonnakohtu esimees Jaak Reichmann saatis põhiseaduse projekti esimese lugemise järel komisjonile arvamuse, kus ta sissejuhatuse kohta ütles, et „minul arusaamata on, mistarvis projekt kõrgestiililise sissejuhatusega algab,

⁵ Samas, lk 153 (I. Rebane)

⁶ Samas, lk 761 (L. Hänni).

⁷ RA, ERA.15.2.414, l 60, Asutava Kogu Põhiseaduse komisjoni 05.06.1919. a koosoleku protokoll nr 1.

⁸ RA, ERA.15.2.414, l 147, Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, 26.08.1919.

⁹ RA, ERA.15.2.414, l 168, Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, 09.10.1919.

¹⁰ RA, ERA.15.2.414, l 196, Põhiseaduse komisjoni 23.10.1919. a koosoleku protokoll nr 21.

¹¹ Samas.

¹² RA, ERA.15.2.414, l 197, Põhiseaduse komisjoni 25.10.1919. a koosoleku protokoll nr 22.

- mis veneaegseid manifeste meeldetuletab. Selles sissejuhatuses ei leia mina mingisugust praktilist väärtust“.¹³ Ka oma üleüldistes märkustes põhiseaduse eelnõu kohta rõhutas Reichmann, et ta näeks hea meelega sellist projekti, kus pole ühtegi üleaurust lauset, sõna ega mõtet, ning nägi toonases projektis palju deklaratiivseid määrusi, mille piirid ja teostamise kindlus õhus ripuvad.¹⁴
- 12 Kas ajendatuna Reichmanni kriitikast või komisjoni mõne liikme taotlusel arutas komisjon uuesti sissejuhatuses vajalikkust 27. jaanuari 1920. a koosolekul. Sotsiaaldemokraat Karl Ast tegi ettepaneku sissejuhatus välja jätta kui sisu poolest ebamäärane ja vormi poolest mitte just õnnestunud.¹⁵ Sotsiaaldemokraatliku tööliste partei liige Minni Kurs-Olesk toetas sissejuhatus peaausjalikult selle seadusele soojuse andmise tõttu.¹⁶ Tööerakondlane Ado Anderkopp toetas samuti sissejuhatuses võtmist projekti, kuid soovis lõppu lisada „ja määras, Asutava Kogu kaudu, järgmise põhiseaduse“.¹⁷ Sissejuhatuses väljajätmise ettepanek lükati komisjonis tagasi ning Anderkopi parandusettepanek võeti viie häälega vastu.¹⁸
 - 13 Põhiseaduse projekti teisel lugemisel Asutava Kogu põhiseaduse komisjonis võeti projekt vastu Uluotsa sissejuhatusesga koos Anderkopi täiendusega.¹⁹ Ka kolmandal lugemisel komisjonis sissejuhatuses enam ei muudetud ning sellisena eelnõu Asutavas Kogus 15. juunil 1920 ka vastu võeti.²⁰
 - 14 Asutav Kogu alustas põhiseaduse eelnõu teksti esimest lugemist 27. mail 1920. a. Teksti kogule esitanud Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni aruandja Anderkopp rõhutas esimese lugemise algatamisel Asutava Kogu peale Eesti rahva ülemaailmse esinduse Ajutise Maanõukogu 15. novembril 1917. a tehtud otsuse põhjal pandud kohustust välja anda lõplik maavalitsemise kord, teiste sõnadega põhiseadus, mida omakorda on kinnitanud 24. veebruaril 1918. a iseseisvusmanifest.²¹
 - 15 Põhiseaduse preambuli sõnastuse üle Asutavas Kogus suuremaid vaidlusi ei peetud. Eelnõu teisel lugemisel märkis Asutava Kogu liige Johan Jans, et sissejuhatuses ei ole küll suurt tähtsust, kuid sellegipoolest esitas omapoolse parandusettepaneku redaktsiooni: „Eesti rahvas, teostades oma raskes võitluses omandatud õigust luua iseseisvat riiki, võttis Asutava Kogu kaudu vastu järgmise põhiseaduse.“²² See ütles Jansi hinnangul lihtsalt ja üheselt kõik ära, mis komisjoni poolt pakutud redaktsioonis on üles loetud. Ta märkis, et kui rahvas on oma iseseisvuse eest võidelnud ja selles võitluses peale jäänud, on tal õigus riiki luua.²³ Põhiseaduskomisjoni aruandja Anderkopp leidis aga, et kahel redaktsioonil on vahe sees, ning lisas, et sissejuhatuses peaks selguma, mis seaduse eelnõuga öelda tahetakse, aga Jansi redaktsioon seletab, kuidas põhiseadus tekkinud on.²⁴ Anderkopp lisas, et põhiseaduse sissejuhatus näitab ära üldised jooned, mida põhiseadus tahab saavutada.²⁵ Ta toetas komisjoni redaktsiooni, kuna üksnes põhiseaduse tekkimise äratähendamine on

¹³ RA, ERA.15.2.414, l 302, J. Reichmanni tähendused põhiseaduse kava kohta.

¹⁴ RA, ERA.15.2.414, l 313, Ringkonnakohtu esimehe J. Reichmanni üleüldised märkused põhiseaduse eelnõu kohta.

¹⁵ RA, ERA.15.2.414, l 315, Põhiseaduse komisjoni 27.01.1920. a koosoleku protokoll nr 54.

¹⁶ Samas.

¹⁷ Samas.

¹⁸ Samas.

¹⁹ RA, ERA.15.2.414, l 433, Põhiseaduse komisjonis teisel lugemisel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseadus.

²⁰ RA, ERA.15.2.135, l 8, Asutava Kogu 03.06.1920. a protokoll nr 136.

²¹ RA, ERA.15.2.132, l 11, Asutava Kogu 27.05.1920. a protokoll nr 133.

²² RA, ERA.15.2.135, l 8–9, Asutava Kogu 03.06.1920. a protokoll nr 136.

²³ Samas, l 8.

²⁴ Samas.

²⁵ Samas.

tema hinnangul ajaloo ülesanne. Anderkopi hinnangul võiks Jansi parandust kasutada vahelausena, kuid kui tahetakse ära näidata neid ülesandeid, mida täita tuleb, ja neid põhimõtteid, mille peale põhiseadus rajatud on, mida põhiseadusel tulevate põlvete vastu täita oleks, siis oleks vastuvõetav see sissejuhatus, mille komisjon esitas.²⁶ Seetõttu ei ühinenud ta Jansi parandusega. Hääletamisel lükatigi Jansi redaktsioon tagasi ja võeti vastu komisjoni algne redaktsioon.²⁷

B. 1937. aasta põhiseaduse preambul

- 16 1937. aasta põhiseaduse eelnõu koostas riigivanem Konstantin Pätsi poolt moodustatud põhiseaduse kava väljatöötamise erikomisjon. Kava anti Rahvuskogule üle 23. veebruaril 1937.²⁸ Selles kavas preambul puudus. Preambuli küsimus tõusetus Rahvuskogu mõlema koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise alakomisjonides. Üldeeskirjad kuulusid I alakomisjoni pädevusse.
- 17 Eelnõus preambuli puudumine tekitas vaidluse, kas preambulit üldse vaja on. Sõna võeti nii preambuli poolt kui ka vastu. Eraldi rõhutati, et preambul on olemas nii 1920. a kui ka 1933. a põhiseaduses. Rahvuskogu esimese koja põhiseaduse eelnõu I komisjoni aruandja Värdis Velner teatas, et erikomisjon ei pidanud vajalikuks võtta põhiseadusse deklaratiivset ja romantilist osa, sest leidis, et põhiseadus peaks sisaldama terviklikke juriidilisi mõisteid, millel oleks kindel alus ja sisu.²⁹ Tema arvates ei saa preambulit aga kuidagi välja jätta, sest „sissejuhatus põhiseadusesse on nagu lipukiri“.³⁰ Temaga nõustus Jaan Järve, lisades, et 1933. a põhiseaduse sissejuhatuses esinev „üldises kasus“ on võõrastav ja selle asemele tuleks leida sobivam väljendus.³¹ Anton Uesson viitas, et mitmelt poolt on avaldatud soovi, et põhiseadust täiendataks sissejuhatuses, mis on iseenesest väga ilus ja ülendav, aga talle näis siiski, et valitsus on selle välja jätnud kindlatel kaalutlustel ja seda oleks raske restaureerida.³² Ludvig Ojaveski arvas, et põhiseadus võib alata ka sissejuhatuseta, sest sissejuhatus oleks hüpe romantikasse, käimasolev ajastu kajastab aga pigem materialistlikku ilmet ning kui sissejuhatav deklaratsioon siiski peaks tulema, tuleks kehtiva põhiseaduse sissejuhatus põhjalikult ümber töötada.³³
- 18 Rahvuskogu esimese koja I komisjoni 9. märtsi 1937. a koosolekule tuli üks eelnõu koostajatest, Riigivanema ja Vabariigi Valitsuse peaesindaja Kohtuministeriumi nõunik Johannes Klesment, kes esitas preambuli puudumise kohta eelnõus Velneri poolt räägitust erineva versiooni. Klesment kinnitas, et preambuli vastu ei saa olla ning seda tuleb pooldada.³⁴ Ta selgitas, et riigivanema esitatud eelnõus polnud veel selge, mis kujul põhiseadus maksma pannakse, ja seepärast võiks sissejuhatava osa redigeerida pärast eelnõu vastuvõtmist. Ta arvas aga, et sissejuhatus lõpuosa peaks olema teistsugune kui praeguses põhiseaduses. Tingimata tuleb rõhutada kontinuiteeti ja märkida ära põhiseaduse maksmapanemise kord.³⁵

²⁶ Samas.

²⁷ Samas.

²⁸ RA, ERA.4408.1.82, l 11, Rahvuskogu 26.02.1937. a üldkoosoleku protokoll nr 2.

²⁹ RA, ERA.4408.1.84, l 9, Rahvuskogu Esimese Koja Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni 04.03.1937. a koosoleku protokoll nr 6.

³⁰ Samas.

³¹ RA, ERA.4408.1.84, l 15, Rahvuskogu Esimese Koja Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni 04.03.1937. a koosoleku protokoll nr 7.

³² RA, ERA.4408.1.84, l 23, Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni 09.03.1937. a koosoleku protokoll nr 8.

³³ Samas, l 26.

³⁴ RA, ERA.4408.1.84, l 37, Rahvuskogu Esimese Koja Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni 09.03.1937. a koosoleku protokoll nr 9.

³⁵ Samas, l 37–38.

- 19 Rahvuskogu teise koja II alakomisjon saatis aprillis 1937 koja I alakomisjonile ettepaneku põhiseaduse sissejuhatava osa kohta. Ettepaneku kolm esimest lõiku olid võetud kehtivast põhiseadusest. Neljas lõik oli „milles kõrgem võim on rahva käes ja mida juhib valitsev riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ja kahekojalise rahvaesinduse koostööl ... järgmise põhiseaduse“.³⁶ Teise koja I alakomisjoni aruandja Eduard Laaman, kes seda ettepanekut alakomisjonile tutvustas, arvas, et kolme esimese lõigu ja neljanda lõigu vahel side natuke lonkab.³⁷ Piiskop Hugo Bernhard Rahamägi tundis muret, et sissejuhatavas osas pole märgitud, et Eesti jääb rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, ja Linda Eenpalu leidis, et esimeses lõigus lisatud sõna „arendada“ riiki ei ole päris selge mõiste ning kahtles otstarbekuses nimetada seda sissejuhatuses.³⁸ Koosoleku juhataja Oskar Kask täpsustas aga, et 1920. aastal võidigi rääkida ainult riigi loomisest, praegu aga enam ei looda riiki, vaid seda ka arendatakse.³⁹
- 20 Eduard Laaman tegi ettepaneku, et sissejuhatuse võiks olla järgmises redaktsioonis: „Eesti rahvas kõikumata usus ja vankumata tahtmises luua ja arendada riiki, mis on rajatud õigusele, seadusele ja vabadusele, mis on kaitseks seesmisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis jääb rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ja mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, võttis vastu rahvahääletuse ja Rahvuskogu kaudu järgmise põhiseaduse.“⁴⁰
- 21 Mihkel Pung ei olnud nõus sõnadega, et põhiseaduse võttis vastu Eesti rahvas rahvahääletuse ja Rahvuskogu kaudu, kuna põhiseaduse vastuvõtmiseks pole olnud rahvahääletust.⁴¹ Kaarel Liidak soovitas ettepanekust välja võtta „Eesti rahvas“ ning alustada sissejuhatust sõnaga „Rahvuskogu“.⁴² Eesti rahva väljavõtmisega komisjoni liikmed ei nõustunud. Lõpuks otsustati hääletamisega Punga ettepanekust kustutada sõnad „rahvahääletuse ja“. Nelja esimese lõigu osas otsustati Laamani ettepanek sissejuhatuse kohta vastu võtta.⁴³ Priit Suit ja Laaman soovisid sõna „luua“ asendada sõnaga „kindlustada“.
- 22 Lõpuks otsustati 10 häälega vastu võtta põhiseaduse sissejuhatuse järgmises sõnastuses: „Eesti rahvas kõikumata usus ja vankumata tahtmises kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud õigusele, seadusele ja vabadusele, mis on kaitseks seesmisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis jääb rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ja mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, võttis vastu rahvahääletusega volitatud Rahvuskogu kaudu järgmise Põhiseaduse.“⁴⁴
- 23 Rahvuskogu esimese koja I alakomisjoni aruandja Velner teatas komisjoni 29. aprilli 1937. a koosolekul, et teise koja I alakomisjon on kooskõlastanud sissejuhatuse, võttes aluseks 1933. a põhiseaduse sissejuhatuse esimese osa ja üksikute redaktsiooniliste parandustega rahvahääletuse otsuse p-i 2.⁴⁵ Ta märkis, et ei poolda sõna „volitatud“ kui liiga kitsast ja

³⁶ RA, ERA.4408.1.99, l 206, Rahvuskogu Teise Kojaga Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni 22.04.1937. a koosoleku protokoll nr 41.

³⁷ Samas.

³⁸ Samas, l 207.

³⁹ Samas.

⁴⁰ Samas.

⁴¹ Samas, l 208.

⁴² Samas.

⁴³ Samas, l 209.

⁴⁴ Samas, l 209–210.

⁴⁵ RA, ERA.4408.1.84, l 115, Rahvuskogu Esimese Kojaga Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni 29.04.1937. a koosoleku protokoll nr 46.

tehnilist.⁴⁶ Politseivalitsuse direktor Richard Veermaad teise koja I alakomisjoni sissejuhatuse redaktsioon ei rahuldanud, sest on „vaene oma tundelemendi poolest ja sisaldab vähe romantikat“.⁴⁷ Ta arvas, et eriti noorsoo seisukohalt peaks põhiseaduse sissejuhatuse olema sütitav ja haarav ning rahvustunnet ergutav. Sissejuhatuse peaks kajastama Eesti muistset iseseisvust ja selle kaotust ning nüüd Vabadussõjaga võidetud iseseisvust. Sissejuhatuse tuleb tuua vaimustust Eesti kaugemast, keskaegsest ja lähiminevikust. Hulki sütitada ja vaimustada saab ainult tunnete äratamisega.⁴⁸

- 24 Jaan Järve, kes rõhutas, et on komisjonis ainus Asutava Kogu liige, tundis heameelt, et sissejuhatuse esimene osa on võetud Asutava Kogu poolt väljatöötatud põhiseaduse sissejuhatusest. Kuna aga Rahvuskogu võttis aluseks hoopis uue, Riigivanema ettepanekul loodud ja parandatud põhiseaduse, oleks tema hinnangul loomulik, kui sellele vastavalt ka Rahvuskogu töötaks omalt poolt välja uue sissejuhatuse, mis oleks riikliku arengu ja selleaegse meelsuse kokkuvõtteks. Ta arvas, et komisjonil pole ajapuudusel võimalik sissejuhatuse sisu koostada, mistõttu tuleks see jätta üldkomisjoni hooleks.⁴⁹
- 25 Samal päeval toimunud teisel koosolekul jätkati sellegipoolest arutelu sissejuhatuse üle. Jaan Treumann avaldas arvamust, et väljend „kõikumatus usus ja vankumatus tahtes“ peaks kindlasti jääma, sest selles väljendub kindel ja vankumatu tahe, mis on olnud ja peab jääma Eesti rahva elu moraalseks aluseks ning see on suure ja püha tahte avaldamine Eesti rahva poolt.⁵⁰ Hendrik Tallo pakkus, et teise koja I komisjoni sissejuhatuse redaktsiooni sõnad „kus kõrgem võim on rahva käes“ tuleks vastavalt eelnõu §-le 1 asendada sõnadega „kus rahvas on kõrgema riigivõimu kandja“.⁵¹ Ta esitas üldkomisjonile materjaliks sissejuhatuse järgmise redaktsioonis: „Eesti rahvas, kandes enda veres ja tunnetes vabadusiha aastasadadid, ja võideldes viimse veretilgani oma vabaduse eest, ja saavutades Eesti iseseisvuse võidurikkas Eesti Vabadussõjas, ja soovides, oma kõigutamatus usus ja vankumata tahtmises, kindlustada Eestile püsimist ja arenemist rahu, õnnes, rõõmus ja üldises kasus, jäädes selle juures rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus rahvas on kõrgema võimu kandja, ja mida juhib valitav riigipea, tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ja kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, võttis vastu, rahvahääletusega volitatud Rahvuskogu kaudu, järgmise põhiseaduse.“⁵²
- 26 Aruandja Velner tõdes, et ajapuudusel ei saa komisjon kindlat sissejuhatuse redaktsiooni anda, kuid pakkus üldkomisjonile lisaks Tallo sõnastatule omapoolse versiooni: „Eesti rahvas kõikumata usus ja vankumata tahtmises kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud õiglusele, seadusele ja vabadusele, mis on kaitseks seesmisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis on loodud sajandite jooksul parimate poegade ohvrite ja võitluste läbi ning peab jääma püsima põlvest põlve kui eestlaste ajalooline pärandus, mis on rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus rahvas on kõrgema võimu kandja ja mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, võttis vastu rahvahääletusega loodud Rahvuskogu kaudu järgmise põhiseaduse.“⁵³

⁴⁶ Samas, l 116.

⁴⁷ Samas, l 117.

⁴⁸ Samas, l 117–118.

⁴⁹ Samas, l 119.

⁵⁰ RA, ERA.4408.1.84, l 121, Rahvuskogu Esimese Kojaga Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni 29.04.1937. a koosoleku protokoll nr 47.

⁵¹ Samas, l 122.

⁵² Samas.

⁵³ Samas, l 122–123.

- 27 Veel üks ettepanek laekus komisjoni kaasaruanndjalt Johan Hansingilt: „Vaba Eesti rahvas austades oma alalist tungi vabadusele, olles uhke suurte ohvritega saavutatud iseseisvusele, kõikumata usus ja vankumata tahtmises kindlustada igaveseks ajaks praegustele ja tulevastele põlvetele iseseisvust ja sõltumatust, seesmist ja välist rahu, õiglust ja edu riigi arengus, jäädvustab, et Eesti jääb rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks iseseisvaks ja sõltumatuks vabariigiks, kus rahvas on kõrgema riigivõimu kandja ja mida juhib rahva poolt valitud riigipea tema poolt kutsutava valitsuse ja kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl ja paneb maksma rahvahääletuse põhjal rahva poolt valitud Rahvuskogu kaudu järgmise Põhiseaduse.“⁵⁴
- 28 Richard Veermaa rõhutas taas, et kuigi komisjon on sissejuhatuse põhimõtetes üksmeelel, pole ajapuudusel võimalik olnud sellele vastuvõetavat redaktsiooni leida ning soovitas I alakomisjoni liikmetel, kes kuuluvad üldkomisjoni, vahepeal mõtteid vahetada ka väljaspool Rahvuskogu ja tõmmata kaasa sobiva redaktsiooni leidmiseks asjast huvitatuid.⁵⁵
- 29 Üldaruandja Jüri Uluots tutvustas esimese koja I alakomisjoni liikmete Velneri, Tallo ja Hansingi sissejuhatuse redaktsiooni ettepanekuid esimese koja üldkomisjoni koosolekul 4. mail 1937 toimunud põhiseaduse eelnõu teisel lugemisel.⁵⁶ Ta informeeris ka üldkomisjoni liikmeid teise koja I komisjonis vastuvõetud sissejuhatuse tekstist. Uluots tões üldist tahet, et põhiseadus varustataks sissejuhatusega.⁵⁷ Ta rõhutas, et kehtiva põhiseaduse sissejuhatusel on juriidiline tähtsus, mis peaks säilima ka uues põhiseaduses, ning pidas oluliseks, et sissejuhatuse säilitaks seose põhiseaduse senise arenguga.⁵⁸
- 30 Järgnenud komisjoni arutelu arutati peaaegult sissejuhatuse lühiduse, ratsionaalsuse ja romantilisuse piire ning vahekorda ja mõtiskleti sissejuhatuse rolli üle põhiseaduse raamistamisel ja sissejuhatamisel. Arutelu võttis Uluots kokku tõdemusega, et peaaegu kõik on arvamusel, et „sissejuhatusel teatav tähendus on“.⁵⁹ Sisu osas ei soovi komisjoni liikmed, et sinna võetaks rohkem, kui just vaja on. Kuid kostis ka arvamusi, et ega komisjon midagi teha suuda, „vaid tuleks luuletajate poole pöörata“.⁶⁰ Uluots rõhutas, et sissejuhatusel ei ole mitte ainult meeolelu loomise tähtsus, vaid sel on ka juriidiline tähtsus.⁶¹ Ühehäälselt otsustati teha erikomisjonile ülesandeks töötada välja põhiseaduse sissejuhatuse.
- 31 5. mail 1937 kogunes teise koja põhiseaduse üldkomisjon. Ants Piip avaldas heameelt, et I alakomisjon on esitanud sissejuhatuse, mis toob silmade ette eelmise põhiseaduse ning milles on side põhiseaduse arenemisastmete vahel.⁶² Ta ei soovitanud erikomisjonil muutma hakata sissejuhatusse võetud kehtiva põhiseaduse sõnastust, sest sellel on ajalooline tähtsus.⁶³ Koosolekust osa võtnud esimese koja üldkomisjoni aruanndja Uluots muretses selle üle, kuidas sissejuhatuse lõpp peaks kujunema. Ta arvas, et tuleb selgusele jõuda, mis Rahvuskogu põhiseadusega peab ette võtma. Teise koja üldkomisjon otsustas pärast arutelu anda sissejuhatav osa erikomisjoni.⁶⁴

⁵⁴ Samas, l 123.

⁵⁵ Samas.

⁵⁶ RA, ERA.4408.1.91, l 26–27, Rahvuskogu Esimese Koja Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise üldkomisjoni 04.05.1937. a koosoleku protokoll nr 3.

⁵⁷ Samas, l 28.

⁵⁸ Samas.

⁵⁹ Samas, l 35.

⁶⁰ Samas.

⁶¹ Samas.

⁶² RA, ERA.4408.1.104, l 19, Rahvuskogu Teise Koja Põhiseaduse üldkomisjoni 05.05.1937. a koosoleku protokoll nr 4.

⁶³ Samas.

⁶⁴ Samas, l 21.

- 32 Teise koja üldkomisjoni 28. mai 1937. a koosolekul märkis aruandja Anderkopp, et kuna aruandjate erikomisjon ei ole sissejuhatuse sõnastust veel esitanud, siis tingimisi võiks vastu võtta selle redaktsiooni järgmises sõnastuses: „Eesti rahvas kõikumata usus ja vankumata tahtmises kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud õiglusele, seadusele ja vabadusele, mis on kaitseks seesmisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis jääb rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ja mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, võttis vastu rahvahääletusega volitatud Rahvuskogu kaudu järgmise Põhiseaduse.“⁶⁵ Sissejuhatav osa võeti teise koja poolt vastu.
- 33 Esimese koja üldkomisjon võttis teisel lugemisel vastu erikomisjoni pakutud sissejuhatuse redaktsiooni koos Uluotsa täiendusega. Selles redaktsioonis oli aga sõnastatud uus teine lõige, mis koos esimese lõikega oli järgmine: „Eesti rahvas kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel [---].“ Ka sissejuhatuse viimane lõige sõnastati erikomisjonis järgmiselt: „[Eesti rahvas] volitas rahvahääletusega kokku kutsuma Rahvuskogu, kes samal rahvahääletusel antud ülesande täitmiseks võttis vastu järgmise põhiseaduse.“⁶⁶ Komisjon leidis, et uus redaktsioon on juriidiliselt täpsem.
- 34 Lõpliku otsuse tegi 21. juulil 1937 kogunenud Rahvuskogu põhiseaduse eelnõu kooskõlastamiskomisjon, kes kiitis heaks sissejuhatuse esimese koja redaktsioonis: „Eesti rahvas kõikumata usus ja vankumata tahtmises kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel, mis on kaitseks seesmisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis jääb rahvalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ja mida juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, volitas rahvahääletusega kokku kutsuma Rahvuskogu, kes samal rahvahääletusel antud ülesande täitmiseks võttis vastu järgmise Põhiseaduse.“⁶⁷

III. Preambuli tähtsus ja funktsioon

- 35 Formaalselt on põhiseaduse preambul põhiseaduse sissejuhatav deklaratiivne osa, mis esitab põhiseaduse vastuvõtmise seisukohalt olulise ajaloolise konteksti ning rahva jaoks oluliseks peetavad printsiibid ja väärtused.⁶⁸ Põhiseaduse preambuleid on iseloomustatud kui rahvuslike väärtuste põhilist väljendust, mis jutustab ümber peamisi ajaloolisi sündmusi, nagu näiteks rahvuslikku võitlust iseseisvuse eest, ning peegeldab kohalikke vajadusi, eripärasid ja püüdlusi.⁶⁹
- 36 Preambulitel on mitmeid ülesandeid, lisaks õiguslikule – kas siis otseselt normatiivsele või tõlgenduslikule ülesandele – on neile omistatud ka sotsiaalne-integreeriv, selgitav, konstitueeriv, tseremoniaalne-sümboolne ja isegi hariv funktsioon.⁷⁰ Carl Schmitt on

⁶⁵ RA, ERA.4408.1.105, l 237–238, Rahvuskogu Teise Kojaga Põhiseaduse üldkomisjoni 28.05.1937. a koosoleku protokoll nr 29.

⁶⁶ RA, ERA.4408.1.106, l 122, Rahvuskogu Teise Kojaga Põhiseaduse üldkomisjoni 03.06.1937. a koosoleku protokoll nr 37.

⁶⁷ RA, ERA.4408.1.109, l 244, Rahvuskogu Põhiseaduse eelnõu kooskõlastamiskomisjoni 21.07.1937. a koosoleku protokoll nr 14.

⁶⁸ L. Orgad. The Preamble in Constitutional Interpretation. – International Journal of Constitutional Law 2010/8, lk 715–716.

⁶⁹ T. Ginsburg, N. Foti, D. Rockmore. We the Peoples: The Global Origins of Constitutional Preambles. – George Washington International Law Review 2014/46, 305, lk 306.

⁷⁰ L. Orgad. The Preamble in Constitutional Interpretation, lk 722.

rõhutanud preambulite sisulist ja õiguslikku tähtsust, öeldes, et need väljendavad põhimõttelisi poliitilisi otsuseid ning, olemata konstitutsioonilised seadused, on siiski kõikide järgnevate normide eelduseks, mis defineerivad ühiskonna tõelisi eesmärke.⁷¹ Selliselt pidas ta preambulit põhiseaduse tekstile ja sisule eelnevaks oluliseks osaks, sest kui konstitutsiooni teksti on võimalik muuta, siis konstitutsiooni peamisi väärtusi ja selle põhimõttelist konstitueerivat osa pole tema hinnangul võimalik muuta ilma uut põhiseadust vastu võtmata.⁷² Rait Maruste on rõhutanud, et preambulis on esitatud kõige olulisemad ja üldisemad võimu lähtekohad, ideaalid, eesmärgid ja printsiibid, mis on aluseks kogu (riigi)õiguslikus tegevuses ning põhiseaduse tõlgendamises.⁷³

- 37 Mitte kõikide riikide põhiseadustel pole preambulit, kuigi Euroopas on preambul valdaval osal põhiseadustest.⁷⁴ Ants Piip on Eesti 1920. a põhiseaduse teksti mõjutajatena nimetanud Šveitsi põhiseadust, Kesk-Euroopa uusi põhiseadusi ja Ameerika Ühendriikide põhiseadust, nimetades Eesti 1920. aasta põhiseaduse preambulit lausa Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni preambuli ümberkirjutuseks.⁷⁵ Erialastes kommentaarides on nimetatud ka Weimari vabariigi põhiseaduse preambuli mõju.⁷⁶ Asutava Kogu enda protokollist selgub, et komisjoni aruandja Anderkopp selgitas põhiseaduse eelnõu esimesele lugemisele esitamisel: „[M]eie endi põhiseaduses Ameerikat üles leida ei suutnud, ega ei saanudki. Meil tuli tarvitada paratamata tagavara, mida rahvad senini tarvitusele on võtnud. Meil tuli võtta ühte ja teist põhiseadusesse ühe ja teise rahva juurest, meil tuli otsida, tuli ümbertöötada meie oludele, vastu võtta seda, mida meil soovitav oli ja kõrvale jätta, mis meile kõlbmata, ning kokkukõlasse seada nende ideedega, mida viimasel ajal riigi teadus ja ühiskondline arenemine päevavalgele on toonud, et enda rahvale ja maale vastavat kompleksi seadusi elule kutsuda.“⁷⁷ Seega on Eesti põhiseaduste preambulite koostamisel kindlasti inspiratsiooni ammutatud ja analüüsitud eri riikide PSide preambuleid, kuid need on siiski kohandatud kohalike olude ja tingimustega.
- 38 Preambulite tähtsus, õiguslik toime ja maksmapandavus on olnud õigusteadlaste uurimisobjektiks ning vaidlusküsimuseks aastaid. Ühelt poolt rõhutatakse, et preambulid kajastavad küll rahva püüdlusi ja meeleolu, sisaldades eetika ja filosoofia printsiipe, kuid pigem ei loo otseseid norme, kohustusi, õigusi ega võimuvolitusi.⁷⁸ Teisalt käsitletakse preambulit põhiseaduse lahutamatu koostisosana, millel on põhiseadusega võrdne õigusjõud.⁷⁹
- 39 Eesti õigusdoktriinis ja -praktikas on peale jäänud pigem viimane arusaam. Põhiseaduse Assamblee on iseloomustanud preambuli funktsiooni erinevalt, kirjeldades seda ühelt poolt kui sellist osa põhiseadusest, mis otseselt midagi ei normeer⁸⁰, kui juhtkirja põhiseadusele, mis aitab tõlgendada üht või teist põhiseaduse normi.⁸¹ Teisalt on rõhutatud, et põhiseaduse preambulil on juriidiline kaal, kuna ta fikseerib need põhiprintsiibid, millele riigikorraldus rajaneb.⁸² Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon on jaatanud põhiseaduse preambuli õiguslikku jõudu ja iseloomu ning rõhutanud preambuli tõlgenduslikku funktsiooni põhiseaduse teiste normide ning põhiseadusest alamal seisva

⁷¹ C. Schmitt. *Constitutional Theory*. Duke University Press 2008, lk 77–78.

⁷² Samas, lk 79.

⁷³ R. Maruste. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura 2004, lk 207.

⁷⁴ Vt H. Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus.

⁷⁵ A. Piip. *The Constitution of the Republic of Estonia*. – *Constitutional Review* 1925/9, 3, lk 6.

⁷⁶ R. Narits, H. Kalmo, L. Madise. – PSKV₅, PS preambuli komm. 8.

⁷⁷ RA, ERA.15.2.132, l 15, Asutava Kogu 27.05.1920. a koosoleku protokoll nr 133.

⁷⁸ H. Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus.

⁷⁹ Vt arutlust selle üle J. O. Frosini. *Constitutional Preambles at a Crossroads Between Politics and Law*. Maggioli Editore 2012.

⁸⁰ V. Peep (toim.). *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*, lk 588 (K. Kama).

⁸¹ Samas, lk 66 (J. Raidla).

⁸² Samas, lk 943 (L. Hänni).

õiguse tõlgendamisel. Komisjon oli arvamusel, et preambuli õiguslikus iseloomus ei anna alust kahelda ka see, et ta sisaldab peamiselt üldkehtivaid väärtusi või printsiipe, sest mida kõrgem on õigussätte üldistusaste, seda avaram on tema rakendusala.⁸³

- 40 Riigikohus on põhiseaduse preambulile tuginenud korduvalt ning hiljutises kohustusliku kogumise pensioni reformi puudutavas otsuses ka sõnaselgelt öelnud, et põhiseaduse preambul on sarnaselt muude põhiseaduse osadega õiguslikult siduva loomuga ning sellest võivad tuleneda avaliku võimu vahetud kohustused. Riigikohus täpsustas, et preambuli üheks ülesandeks on riigi põhieesmärkide kindlaksmääramine.⁸⁴ Üldkogu lisas preambuli regulatiivsuse osas, et selles sätestatuga tuleb esmajoones arvestada muude põhiseaduse sätete ja põhimõtete sisustamisega.⁸⁵ Riigikohus on ühes lahendis viidanud põhiseaduse preambuli algusele ning märkinud, et riigil on võimalik oma ülesandeid täita, sh riiki kindlustada ja arendada, üksnes töö tegemise kaudu.⁸⁶

IV. Rahva riikliku enesemääramise õigus

- 41 Põhiseaduse preambuli algus rõhutab Eesti riigi loomist Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatu õiguse alusel. Tegemist on tugeva viitega Eesti rahva riikliku enesemääramise õigusele, mida aga polnud ei 1920. aasta Eesti Vabariigi esimeses põhiseaduses ega 1933. aasta põhiseaduse muudatustes.
- 42 Osutus Eesti rahva riikliku enesemääramise õigusele ilmus põhiseaduse preambulis 1937. aasta põhiseaduse ettevalmistamisel üsna arutelude lõppfaasis ja selle sõnastas erikomisjon Jüri Uluotsa ettepanekul. Põhjendusi või arutelusid selle olulise põhimõtte lisamise kohta komisjonide protokollidest ei leia, kuid selle ideeliseks aluseks võib ajaloolist konteksti arvestades pidada Woodrow Wilsoni ideid, eriti tema neljateistkümnest punktist koosnevat kõnet Kongressile 1918. a jaanuaris sõjajärgse Euroopa ümberkujundamise ning püsiva rahu saavutamise ainukese võimaliku programmi kohta, mille kandvaks ideeks oli muu hulgas just nimelt rahvaste riikliku enesemääramise õigus ning võrdõiguslikkus, olenemata nende suurusest.⁸⁷
- 43 Seda ideelist alust ja nihet rahvusvahelises poliitikas võib pidada ka Eesti riigi loomise õigustuseks. Rahvaste enesemääramise õigusele viitas August Rei oma kõnes Asutava Kogu avamisel 23. aprillil 1919, märkides, et üle kogu maailma on leidnud ootamata ja ennekuulmata vastukaja rahvaste enesemääramise nõue: ükski rahvas ei tohi teist rõhuda ega valitseda, iga rahvas peab enese saatust otsustama ning ka Eesti rahvas leidis omale silmapilgu seda õigust enda kohta maksma panna.⁸⁸
- 44 Rahva riikliku enesemääramise õigus on rahvusvahelise õiguse põhimõte, mis lähtub rahvaste suveräänsusest ja võrdõiguslikkusest.⁸⁹ Juba Ants Piip pidas tõeliselt riigiks rahvusvahelise õiguse mõttes sõltumatut poliitilist ühistist, kes on võimne pidama suhteid

⁸³ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 3. <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus>. Vaadatud 11.02.2022.

⁸⁴ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 60.

⁸⁵ Samas, p 61.

⁸⁶ RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 86.

⁸⁷ Vt eriti tema kõne neljateistkümnest punkt. Vt selle kohta rohkem ka: L. Mälksoo. The Soviet Approach to the Right of Peoples to Self-Determination: Russia's Farewell to *jus publicum europaeum*. – Journal of the History of International Law 2017/19, lk 200; A. Lynch. Woodrow Wilson and the Principle of “National Self-Determination”: A Reconsideration. – Review of International Studies, 2002/28, lk 419.

⁸⁸ RA, ERA.15.2.2, l 11, Asutava Kogu 23.04.1919. a koosoleku protokoll nr 1.

⁸⁹ R. Narits, H. Karmo, L. Madise. – PSKV₅, PS preambuli komm. 2. Vt ka Montevideo riikide õiguste ja kohustuste konventsiooni artikkel 4. <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>.

- teiste sarnastega.⁹⁰ Nii on riik rahvusvahelise õiguse subjektiks. Õiguslikud kriteeriumid riikluseks tulenevad 1933. aasta Montevideo riikide õiguste ja kohustuste konventsioonist, mille artikli 1 järgi peavad riigil kui rahvusvahelise õiguse subjektile olema järgmised tunnused: a) alaline elanikkond, b) kindlaksmääratud territoorium, c) valitsus ning d) võime astuda suhetesse teiste riikidega.
- 45 Lennart Meri on rõhutanud Eesti riikluse kontinuitiivsust ja seda, et enesemääramisõigust saab iga rahvas kasutada ainult kord, kuid igaveseks.⁹¹ Eesti rahvas teostas enda enesemääramisõigust 24. veebruaril 1918 ja on oma eneseteostusele eri aegadel erineval viisil truuks jäänud.⁹²
- 46 Enesemääramisõigus viitab rahvaste õigusele määrata iseenda poliitiline, majanduslik ja sotsiaalne staatus.⁹³ Selle peamiseks sisuks ja eesmärgiks on rahva õigus oma riigi loomisele. Kirjanduses on välja toodud mitmeid tingimusi, mida rahvad enesemääramisõiguse kasutamiseks ja riiklikuks koondumiseks täitma peaksid. Joseph Raz ja Avishi Margalit on sellise eeldusena välja toonud tervikliku kultuuri olemasolu, mis määratleb vähemalt osaliselt nende identiteedi.⁹⁴ David Miller peab enesemääramisõiguse peamiseks hoidjaks rahvast kui teatud omadustega kindlaksmääratud kogukonda ning ta esitab argumendid, miks poliitiliste üksuste (riikide) piirid peaksid kattuma rahvuslike piiridega.⁹⁵ Seega võib rahva riikliku enesemääramise õiguse esmakordne saamine ja teostamine olla nii poliitiliselt kui õiguslikult keerukas.
- 47 Kuid juba saavutatud ja tunnustatud riikliku enesemääramise õigust võõrandada ei saa – ka preambuli sõnutsi on Eesti rahva riikliku enesemääramise õigus kustumatu. See tähendab et 24. veebruaril 1918. aastal realiseeritud Eesti rahva riikliku enesemääramise õigust enam tagasi pöörata ei saa, kuna Eesti riik on tunnustatud teiste võrdsete ja suveräänsete riikide hulgas. Enesemääramise õigus on rahva arusaamises püsunud õigusena, mille järgi ta on õigustatud oma maad valitsema ja iseseisvalt oma elukorda looma ning mille elaval alusel kannab rahvas oma riiki edasi.⁹⁶ Seejuures ei ole põhiseaduse koostajate hinnangul kehtiva põhiseaduse näol tegemist mitte uue enesemääramise aktiga, vaid riikluse kestvuse praktilise rakendamisega.⁹⁷ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon on iseloomustanud põhiseaduse preambuli rahva riikliku enesemääramise kustumatu õiguse klauslit ka kui Eesti Vabariigi välispoliitilise suhtlemise olulist nurgakivi.⁹⁸
- 48 Riikliku enesemääramise õigus on seotud ka PS §-s 1 sätestatud suveräänsuse mõistega – rahvaste enesemääramine lähtub rahvaste suveräänsusest. Suveräänses riigis on juhtpositsioon põhiseadusel, mis saab oma mõjuvõimu rahvalt, kes on ainus legitiimne võimu allikas, *pouvoir constituant*.⁹⁹ Enamik tänapäevaseid konstitutsioone tuginebki nn rahvasuveräänsuse põhimõttele, mille kohaselt on põhiseadus rahva võimu vili ja seda võimu saab rahvas kasutada ainult otse ja mitte oma esindajate kaudu.¹⁰⁰ Rahvas on suveräänsuse ja ühtlasi ka riigivõimu kandja.¹⁰¹

⁹⁰ A. Piip. Õiguse jõud. Tartu: Ilmamaa 2007, lk 413.

⁹¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Saateks.

⁹² Samas.

⁹³ M. Sterio. *Secession in International Law a New Framework*. Edward Elgar Publishing 2018, lk 13; vt ka V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 153 (I. Rebane).

⁹⁴ A. Margalit, J. Raz. *National Self-Determination*. – *The Journal of Philosophy* 1990/87, 439, lk 444.

⁹⁵ D. Miller. *On Nationality*. Oxford University Press 1999, lk 81 jj.

⁹⁶ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 54 (J. Raidla).

⁹⁷ Samas, lk 66 (J. Raidla).

⁹⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 3.

⁹⁹ U. Lõhmus. *Õigusriik ja inimese õigused*. Tartu: Ilmamaa 2018, lk 35.

¹⁰⁰ J. O. Frosini. *The Making of Constitutional Preambles*. – D. Landau, H. Lerner (toim.). *Comparative Constitution Making*. Edward Elgar Publishing 2019, lk 343.

¹⁰¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 35 (J. Raidla).

- 49 Kui rahvasuveräänsuse idee käsitleb siseriiklikku võimukorraldust, siis riigisuveräänsuse printsiip seondub eelkõige rahvusvahelise suhtlusega.¹⁰² Rahvusvahelises plaanis on riiklikku suveräänsust kirjeldatud kui olukorda, kus riigid ei allu ühelegi teisele riigile, ainult rahvusvahelisele õigusele.¹⁰³
- 50 Riigikohus on kinnitanud, et rahva suveräänsusest tuleneb riigi suveräänsus ja seeläbi saavad kõik riigi institutsioonid oma legitiimsiooni rahvalt ning suveräänsuse põhisisuks on otsustusõigus kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest.¹⁰⁴ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuande kohaselt on suveräänsusprintsiip Eesti põhiseadusliku printsiibina põhiseadusliku baasi tähtsaim element, mille alusel vaadeldakse kõigi mõjutuste lubatavust Eesti õiguskorrale.¹⁰⁵ Komisjoni hinnangul on suveräänne riigivõim kui riigi üks olemuslik element vahendiks, mille abil inimesed (suveräänsuse kandjaks olev üksikisikust valitseja või rahvas) loovad õigust.¹⁰⁶
- 51 Õigusteadlane Artur-Tõeleid Kliimann on suveräänsuse kontekstis eristanud ka mõisteid „iseseisvus“ ja „sõltumatus“, leides, et iseseisvus tähendab, et põhiseaduse järgi ei saa Eesti Vabariiki muuta mõne teise riigi liitosaks, liitriigi osariigiks – ta peab jääma iseseisvaks riigiks, mille üle ei tohi olla mingit teist kõrgemat juhtivat võimu. Aga et Eesti oleks ka vabariik, peab ta ühtlasi olema sõltumatu teistest riikidest, mitte alluma nende ettekirjutistele või juhistele. Iseseisvusega ei pruugi alati kaasneda sõltumatust, küll aga pole mõeldav sõltumatus ilma iseseisvusega.¹⁰⁷ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon on leidnud, et terminid „iseseisvus“ ja „sõltumatus“ väljendavad pigem suveräänsuse kui filosoofilise mõiste praktilist rakendumist seoses kaasaegse rahvusvahelise poliitilise organisatsiooni eri vormidega.¹⁰⁸ Ka õigusteadlane Ants Piip on oma kirjutistes eristanud sisemist ja välimist suveräänsust. Tema nägemuse kohaselt mõistetakse sisesuveräänsuse ehk autonoomia või iseseisvuse all ühistise võimet korraldada oma elamistingimusi ja luua oma seadusandlust ilma ühegi vahelesegamiseta välisriikide poolt.¹⁰⁹ Välissuveräänsus ehk sõltumatus on tema järgi juriidilise isikuna korraldatud ühistise võime toimida väljaspool oma piire täieliku vabadusega, kõike võõrast sundi kõrvaldades, mis avaldub riikide suhetes ja käsitleb riigi vahetõid teiste riikidega.¹¹⁰
- 52 See on vastavuses ka Eesti põhiseaduste suveräänsusprintsiibiga §-s 1, kus on väljendatud nii iseseisvus kui sõltumatus (varasemates tekstides ka „riippumatus“) [Vt selle kohta täpsemalt kommentaare §-le 1]. Riigikohus on täiendavalt leidnud, et suveräänsuse põhimõtte tuleneb lisaks PS §-le 1 otseselt ka preambulist¹¹¹, Riigikohus on täpsustanud seda eraldi ka spetsiifiliselt Eesti riigi finantssuveräänsuse osas.¹¹²
- 53 Lisaks rahva riikliku enesemääramise õigusele ja selle aluseks olevale suveräänsuse printsiibile leiab preambulist veel ka kolmanda nende kahe printsiibiga seonduva põhimõtte – Eesti Vabariigi õigusliku järjepidevuse idee. See tuleneb eelkõige preambuli viitest

¹⁰² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt“, lk 2. <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus>. Vaadatud 11.02.2022.

¹⁰³ P. Bossacoma Busquets. Self-Determination of Peoples. – P. Bossacoma Busquets. *Morality and Legality of Secession*. Springer International Publishing 2020, lk 147.

¹⁰⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

¹⁰⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt“, lk 1.

¹⁰⁶ Samas, lk 2.

¹⁰⁷ A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. – *Õigus 1935/2*, lk 49–50.

¹⁰⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt“, lk 2–3.

¹⁰⁹ A. Piip. *Õiguse jõud*, lk 416.

¹¹⁰ Samas.

¹¹¹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 159–160.

¹¹² Samas, p 206.

kahele olulisele ajaloodaatumile: esmasele Eesti Vabariigi väljakuulutamisele 1918. aasta 24. veebruaril ja sellega teostatud rahva riikliku enesemääramise õiguse realiseerimisele ning äramärgimisele, et 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus võeti omakorda vastu 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel. Viide Eesti riigi väljakuulutamisele väljendab, et Eesti Vabariik on alates selle väljakuulutamisest 1918. aastal õiguslikult alati eksisteerinud, ning eelmise, 1937. aasta põhiseaduse mõju on rõhutatud just Eesti riigiõigusliku järjepidevuse osas.¹¹³

- 54 Riikliku kestvuse põhimõtet õigusliku järjepidevuse nime all on nimetatud Eesti Vabariigi põhiseaduse aluseks ning selle tähe ja vaimu väljendusena osutatud just nimelt preambuli viitele rahva vankumatule tahtele kindlustada ja edasi arendada 24. veebruaril 1918. aastal väljakuulutatud Eesti Vabariiki.¹¹⁴ Jüri Raidla hinnangul on see juba sissejuhatavalt tunnusmärgiks Eesti Vabariigi *de jure* kestvusest ka kogu okupatsiooni perioodil ning riikliku kestvuse piisavaks ja ainsaks absoluutseks kandjaks on kodanikkond.¹¹⁵ Õiguslik järjepidevus tähendab nii sisemist kui välimist õigusjärglust, st et Eesti Vabariik astus 1992. aasta 29. juunil kõigisse rahvusvahelistesse ja siseriiklikesse õigussuhetesse, mille osaline ta oli 1940. aasta 15. juuni seisuga, st päev enne 1940. aasta 16. juunit alanud Nõukogude Liidu okupatsiooni.¹¹⁶
- 55 1937. aasta põhiseaduse järjepidevust arutati pikalt ka Põhiseaduse Assamblees küsimuse juures, kas 1937. aasta põhiseadus jätkuvalt kehtib, kas see tuleks taaskehtestada või uue põhiseaduse aluseks võtta. Peale jäi viimane ning Põhiseaduse Assamblee poolt ellu kutsutud ekspertkomisjon leidis, et 1937. aasta põhiseadus kehtis edasi, kuid ei toiminud ja selle rakendamiseks puudusid põhiseaduslikud võimalused.¹¹⁷ Põhiseaduse Assamblee võttis läkituses Eesti rahvale oma töö kokku, sedastades muu hulgas, et rahvahääletusele panekuks valminud põhiseaduse eelnõu tugineb Eesti Vabariigi varasematele põhiseadustele ja on nende loomulik järglane.¹¹⁸

V. Põhiseaduse alusväärtused

- 56 Põhiseaduse preambul seab Eesti põhiseaduse ja laiemalt kogu ühiskonnakorralduse alusväärtusteks vabaduse, õigluse ja õiguse. Tegemist on abstraktsete väärtusprintsipidega, mis määratlevad ja sisustavad Eesti omariikluse ja riigiõiguse ideelised alused ning mida tuleb arvesse võtta põhiseaduse sätete tõlgendamisel.¹¹⁹
- 57 Kui printsip on valdavalt faktiline üldistus, siis väärtus on ideede üldistus ning viimase üldistusaste on kõrgem, hõlmates ka printsiipe ja andes neile väärtuselise tähenduse.¹²⁰ Põhiseaduse Assamblees jäi kõlama mõte, et preambul väljendab aluspõhimõtteid, millele põhiseadus tugineb, ja eesmärgi, mida põhiseaduse vastuvõtmisega taotletakse (vt jaotis VI), ja nii aluspõhimõtted kui ka eesmärgid leiavad preambulis käsitlemist üldisel ja abstraktsel kujul, olles põhiseaduse sisu õiguslik-poliitiliseks ja õigusfilosoofiliseks üldistuseks.¹²¹

¹¹³ M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn: Post Factum 2019, lk 113.

¹¹⁴ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 54 (J. Raidla).

¹¹⁵ Samas.

¹¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 6.

¹¹⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 153 (I. Rebane); vt ka M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat, lk 110.

¹¹⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 11.

¹¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 6.

¹²⁰ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 207.

¹²¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 66 (J. Raidla).

- 58 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni selgituste kohaselt konstitueeritakse põhiseadusega rahulikku kooseksisteerimist võimaldav põhikord, lähtudes – enamasti ajalooliselt – juurdunud tõekspidamistest ja väärtustest.¹²² Just need väärtused on sätestatud põhiseaduse preambulis ja eelkõige kõnealuste põhiväärtustena: vabadus, õiglus ja õigus.
- 59 Riigikohus sedastas juba 1994. aastal, et põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, ning riigis, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, kehtivad õiguse üldpõhimõtted, ning seadus, mis on vastuolus nende põhimõtetega, on vastuolus ka põhiseadusega.¹²³
- 60 Debatti põhiseaduse alusväärtuste üle on peetud ka põhiseaduse aluspõhimõtete määratlemisel ja katalogiseerimisel Eesti liitumisel Euroopa Liiduga, seades need PSTS § 1 järgi Eesti Euroopa Liitu kuulumise tingimuseks. Raul Narits on nimetanud preambulit ka põhiseaduse aluspõhimõtete päriskoduks.¹²⁴ Kuid kas see tähendab, et need kaks on mõistetenä samastatavad? Pigem mitte ning siinkohal tuleks teha eristus põhiseaduse alusväärtuste ja põhiseaduse aluspõhimõtete vahel. Lisaks semantilisele erinevusele – alusväärtused ja aluspõhimõtted – on neil ka erinev õiguslik alus, ulatus ja funktsioon.
- 61 Põhiseaduse alusväärtuste õiguslik alus on Eesti Vabariigi põhiseaduse preambul. Viidates Eesti riigi rajanemisele vabadusel, õiglusel ja õigusel, on põhiseadusandja – Eesti rahvas – konstitueerinud just need väärtused kõige olulisemate riigi aluseks olevate väärtustena, millele Eesti riik on rajatud. Põhiseaduse aluspõhimõtete mõiste tuleneb aga PSTS §-st 1, mille kohaselt võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.
- 62 Lisaks õiguslikule alusele on erinev ka põhiseaduse alusväärtuste ja põhiseaduse aluspõhimõtete sisu ja ulatus. Kuigi need võivad teatud käsitlustes ja üldistusastmetes mõnevõrra kattuda, hõlmavad põhiseaduse aluspõhimõtted üldjuhul laiemat põhimõtete ja kontseptsioonide loetelu kui põhiseaduse alusväärtused. Põhiseaduse alusväärtused on põhiseaduse preambulis loetletud kinnise nimekirjana, st preambuli põhjal ei ole kohta muudele riigi rajamise aluseks olevatele alusväärtustele kui vabadus, õiglus ja õigus. PSTS §-s 1 ei ole põhiseaduse aluspõhimõtted loetletud, kuid need tulenevad põhiseaduse tekstist. Erialakirjanduses on välja pakutud mitmeid põhiseaduse aluspõhimõtete katalooge, mis on eri autorite käsitlustes hõlmanud mh selliseid printsiipe nagu demokraatia põhimõte, inimväärikuse austamine, õigusriigi põhimõte, rahvasuveräänsus, rahvusriigi põhimõte, sotsiaalriigi põhimõte jt.¹²⁵ Seega kuigi põhiseaduse preambulis sätestatud põhiseaduse alusväärtused võivad olla osa PSTS § 1 järgsetest põhiseaduse aluspõhimõtetest, hõlmavad viimased ka printsiipe ja maksime, mida põhiseaduse preambuli alusväärtused ei sisalda.
- 63 Viimaks on preambuli põhiseaduse alusväärtustel ka teistsugune peafunktsioon kui PSTS §-s 1 sätestatud põhiseaduse aluspõhimõtetel. Põhiseaduse preambuli alusväärtuste esmane ja peamine eesmärk on Eesti riigi konstitueerimine ja selle väärtuselise aluse kindlaksmääramine. Seega on põhiseaduse preambuli alusväärtused riigi ideeliseks aluseks. Põhiseaduse aluspõhimõtete mõiste toodi Eesti õiguskorda *expressis verbis* PSTS §-ga 1, seades tingimuse Eesti kuulumisele Euroopa Liitu. Põhiseaduse aluspõhimõtete esmane funktsioon ongi seada tingimus Eesti kuulumisele Euroopa Liitu, kuigi neil on

¹²² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 1.

¹²³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

¹²⁴ R. Narits. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina, lk 9.

¹²⁵ Vt ülevaadet eri autorite kataloogidest M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011/24, 95.

oluline roll ka riigisiselt. Seega on kahel mõistel erinev esmane eesmärk ja peamine funktsioon.

- 64 Euroopa Liiduga seonduvalt on lisaks PSTSis nimetatud põhiseaduse aluspõhimõttele oluline viidata ka ELLi artiklile 2, mille kohaselt rajaneb Liit sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on artikli 2 teise lause kohaselt liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus. Ka Eesti on Euroopa Liiduga liitumisel aluslepingu nimetatud jagatud väärtusruumiga ühinenud. Põhiseaduse Assamblees arutati veel, kas preambulis lisada alusväärtustena sõnaselgelt ka demokraatia ja inimõiguste, aga ka võimude lahususe ja selgesti väljendatud rahvusriigi printsiibid, kuid seda siiski ei tehtud.¹²⁶
- 65 Riigikohus on kinnitanud, et Eesti riigi kohustus kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, tuleneb põhiseaduse preambulist ning muu hulgas on sellise riigi toimimiseks tarvilik tagada keskkond, kus riigieelarve tulu laekub plaanipäraselt, mis võimaldab täita riigi tuumikfunktsioone.¹²⁷ Samuti rõhutas Riigikohus, et lisaks PS §-le 14 tuleneb preambulist Eesti riigi kohustus tagada õigusi ja vabadusi ehk tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.¹²⁸ Põhiseaduse preambulist ja §-st 14 tuleneva põhiõiguste ja -vabaduste kaitse tagamise kohustuse täitmiseks peab Eesti kindlustama stabiilse majandus- ja finantskeskkonna ning jätkusuutliku eelarvepoliitika.¹²⁹ Seega seob Riigikohus preambulis sisalduvad alusväärtused – vabaduse, õigluse ja õiguse – selgelt ka inimõiguste ja põhivabadustega, mis on eraldi sätestatud põhiseaduse II peatükis.

A. Vabadus

- 66 Liberaalse demokraatliku riigi lähtekohaks on isikuvabaduste garanteerimine ning tolerantsus üksikisikute valikute ja eluteede pluralismi suhtes. Vabadus tähendab igaihe riigieelset vabadust teha või tegemata jätta mida iganes. Asetades vabaduse riigi alustalade seas esimesele kohale ning tõstes ta seega ülimalt väärtuseks, sätestab preambul liberalismi idee, mis on järelikult põhiseaduse kandvaks printsiibiks.¹³⁰
- 67 Vabaduse mõiste üle arutleti juba Eesti esimese põhiseaduse menetlemisel Asutavas Kogus, kus põhiseaduskomisjoni aruandja Anderkopp ütles vabaduse kaitse kohta, et „ei ole mõeldav ükski riik, kus võimalik oleks igale kodanikule absoluutset piiramata vabadust anda. Seda on kui riigi õigus, samuti aga ka kogu ühiskonna teadus tunnustama pidanud. Ei vist asjata tähenda, et inimkonna parem mõttetark Immanuel Kant põhimõtte üles seadis, et üksikute kodanikkude vabadust tuleb piirata selle jaoks, et kõikide vabadus võimalik oleks. See põhimõte peab meil maksev olema.“¹³¹
- 68 Põhiseaduse Assamblees rõhutati, et uus põhiseadus peaks asendama riigiorganitekeskse ühiskonnakorralduse isiksusekeskse ühiskonnakorraldusega, kus ühiskondlike suhete keskmesse asetub kodanik ja isiksus ning seetõttu moodustab põhiseaduse iseseisva struktuuriüksuse ka mahukas põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste plokk.¹³²

¹²⁶ RA, ERA.R-2324.1.13, l 11, Põhiseadusliku Assamblee preambula, üldsätete, seadusandluse ja põhiseaduse muutmise toimkonna 21.09.1991. a istungi protokoll nr 2.

¹²⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 167.

¹²⁸ Samas, p 168–169, 199, 208.

¹²⁹ Samas, p 199.

¹³⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 6.

¹³¹ RA, ERA.15.2.132, l 13, Asutava Kogu 27.05.1920. a protokoll nr 133.

¹³² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 35 (J. Raidla).

- 69 Põhiseaduse Assamblees muudeti kõigi varasemate põhiseaduste preambulite põhiseaduse alusväärtuste järjekorda viisil, et vabadus asetati kõige algusesse. Seda põhjendati sellega, et vabadus on kõige tähtsam omadus, mis ühiskonnast ühiskonna teeb.¹³³ Vabaduste tagamine, spetsiifiline väljatoomine ja kaitse ei tähenda aga, et need vabadused oleks täiesti piiramatud – üksikisiku vabadusi saab piirata sealtmaalt, kust algavad teiste isikute vabadused või kollektiivsed kohustused. Vabaduse sisu, piirid ja mõiste jääb põhiseaduse piires seadusandja sisustada ning seaduse piires iga isiku enda otsustada.
- 70 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon märkis, et liberaalse riigi keskmeks on kõikide inimeste võrdse vabaduse idee. Ekspertiisiaruandes põhiõiguste kohta Eesti põhiseaduses viitas Robert Alexy Immanuel Kanti maksimile, mille järgi tuleb toimida väliselt nii, et sinu suva vaba kasutamine võiks üldise õiguse seaduse kohaselt eksisteerida koos igapäevase vabadusega.¹³⁴ Teiste sõnadega tuleks selle maksimi põhjal tagada kõikidele isikutele maksimaalne võimalik vabadus, tingimusel, et see vabadus ei sekku kellegi teise vabadustesse. See põhimõte väljendub ka PS § 19 lg-s 2.
- 71 Põhiseaduse II peatüki põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste plokist leiab mitmeid vabadusõigusi, millest kõige klassikalisemad on §-s 19 sisalduv õigus vabale eneseteostusele ning §-s 20 sisalduv õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Kui neist esimene on nn üldine vabadusõigus, st vabadus midagi teha või tegemata jätta, siis teine tagab füüsilise vabaduse, mida võib piirata vaid § 20 lg 2 järgi seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Põhiseaduse § 19 lg 2 sätestab igapäevase vaba eneseteostuse õiguse piirangu – igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Vabadusi sätestavad veel mitmed teised põhiseaduse sätted, nt § 31 (ettevõtlus- ja koondumisvabadus), § 38 (teaduse ja kunsti vabadus), § 40 (südametunnistuse, usu- ja mõttevabadus), § 45 (sõnavabadus) jt.
- 72 Teoorias eristatakse positiivset ja negatiivset vabadust. Vabaduste kontseptuaalse erinevuse on välja toonud Isaiah Berlin, kes viitas negatiivsele vabadusele kui teiste mõjutuste või barjääride puudumisele ning positiivsele vabadusele kui isiku sõltumisele ainult iseendast, nn vabale eneseteostusele, võimalusele kontrollida oma elu ja realiseerida oma eesmärgi.¹³⁵ Quentin Skinner on lisanud neile kahele vabaduse kontseptsioonile ka kolmanda, mida ta nimetab vabariiklikuks ehk uus-Rooma vabaduse mõisteks, mille kohaselt ei ole negatiivne vabadus mitte ainuüksi barjäärideta tegevus- ja tegutsemisvabadus, vaid vabadus domineerimisest.¹³⁶ See on vabadus kellegi meelevaldast või ülemvõimust ning autonoomse tahte võimalikkus.
- 73 Lääne kultuuriruumi ajaloolises käsitluses on välja toodud ka kontseptuaalne nihe arusaamalt vabadusest kui demokraatlikust ja populaarsest isevalitsemisest tänapäeval valdavale arusaamale vabaduse seosest võõrandamatute inimõigustega, mis märgistavad erasfääri, kuhu valitsus ei või sekkuda.¹³⁷ Selline mõisteline erinevus, kus vabadus tähistab tänapäeval peamiselt riigivõimu piiratust ja isiku õigust olla riigi poolt rahule jäetud, vastandub ajaloolisele arusaamale vabadusest kui võimalusest teostada kontrolli selle üle, kuidas isikuid kui riigivõimu subjekte valitsetakse.

¹³³ Samas, lk 810 (I. Hallaste).

¹³⁴ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Välisekspertiisi Justiitsministeeriumi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonile. 1997, lk 28. https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_robert_alexyn_pohioigused_eeesti_pohiseaduses.pdf. Vaadatud 15.06.2021; vt ka R. Narits, H. Kalmo, L. Madise. – PSKV₅, PS preambuli komm. 2.

¹³⁵ I. Berlin. Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty. Oxford University Press 2002, lk 169, 178.

¹³⁶ Q. Skinner. Liberty before Liberalism. Cambridge University Press 1998.

¹³⁷ A. de Dijn. Freedom: An Unruly History. Harvard University Press 2020, lk 1–3.

B. Õiglus

- 74 Eesti riigi aluseks oleva teise väärtusena nimetab põhiseaduse preambul õiglust. Õiglus kui väärtus ja see, kuidas seda saavutada, on juba aastasadu olnud õigusfilosoofide uurimisobjektiks ja vaidluste allikaks. Õigluse mõiste ei ole leidnud oma lõplikku definitsiooni, on vaid erinevad teooriad, mida see tähendada võiks ja kuidas seda praktikas võiks kõige paremini saavutada. Ka Eesti põhiseaduste ettevalmistamisel pole õigluse mõistele täpsema sisu andmisele keskendutud, ehk ka eesmärgipäraselt, kuna see võib olenevalt olukorrast esitada õiglust otsivatele subjektidele erinevaid nõudmisi.
- 75 Põhiseaduse Assamblees sedastas Hando Runnel, et õigluse mõiste võtab enda alla ka kirjutamata seadused, eetika, moraali, kombeõiguse.¹³⁸ Rõhutati sedagi, et preambul ise on kirjutatud teatud eetilistest ja keelelistest tõekspidamistest lähtudes.¹³⁹ Seega väljendab õigluse mõiste preambulis teatavat väärtustatud eesmärki, kuuludes olemuslikult ka eetika ja moraali valdkonda.
- 76 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon märkis, et kuna õiglusel erinevalt vabadusest puudub üldist heakskiitu pälvinud definitsioon, on seda võimalik käsitleda kui riiklikku eesmärki, millele vastavalt oleks Eesti Vabariigi eesmärgiks õiglase õiguskorraga riigi loomine. Tinglikult võib selles näha seost ka PS §-s 10 sätestatud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega.¹⁴⁰ Viitel õigusriigi põhimõttele ja õiglasele õiguskorrale on seoseid ka nn protseduurilise õigluse ideega, mille kohaselt aitab just õiglase protseduur jõuda kõige õiglasema sisulise tulemuseni ning protsessiosaliste samaväärne suhestumine nii protsessi õigluse ja õiguspärasuse kui lõpptulemuse endaga.¹⁴¹ Seega mängib just õiglase kohtumenetlus, efektiivse ja iseseisva kohtusüsteemi olemasolu ning isikutele tagatud õigus õiglasele kohtumõistmisele olulist rolli õigluse rakendamisel praktikas.
- 77 Riigikohus on samuti seostanud õiglust just õiglase kohtupidamisega ning pidanud õiglust kui põhiseaduslikku väärtust põhiõiguste piiramist õigustavaks aluseks. Nii on üldkogu leidnud, et ühiskonna õiglustunne ja kohtusüsteemi efektiivne toimimine on väärtused, millega võib õigustada põhiõiguste piiramist. Riigikohus on eraldi välja toonud, et Eesti riigi rajanemist õiglusel rõhutab põhiseaduse preambul ning kohtusüsteemi efektiivne toimimine on oluline väärtus, eriti õigusharu reformi ajal.¹⁴² Samuti on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidnud, et põhiseaduse preambuli järgi rajaneb Eesti riik muu hulgas õiglusel ja selle tagamiseks on oluline kohtusüsteemi efektiivne toimimine.¹⁴³
- 78 Õigusteoorias eristatakse juba Aristotelesest alates jaotavat ehk distributiivset ja võrdsustavat ehk kommutatiivset õiglust, millest esimene lähtub maksimist „igapähele oma“, samas kui teine suhtub kõikidesse isikutesse võrdselt ehk samaväärselt. Selle eristuse normatiivne lähtekoht on erinev arusaam sellest, kuidas teha õiglast otsustust isikute suhtes, kellel on erinevad võimed, võimalused ja tingimused. Ka erinevad tingimused ja olukorrad võivad nõuda erinevaid õigluse lähtekohti ja arusaamu.
- 79 Võrdsustava õigluse põhimõtte väljendustena põhiseaduses on viidatud eelkõige PS §-le 12 lg 1, mis sätestab võrdsuse seaduse ees ning kehtestab diskrimineerimise keelu, aga ka §-le 27 lg 2, mis sätestab abikaasade võrdõiguslikkuse.¹⁴⁴ Jaotava õigluse näideteks on

¹³⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 811 (H. Runnel).

¹³⁹ Samas (A. Erm).

¹⁴⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 6.

¹⁴¹ T. R. Tyler. Procedural Justice. Ashgate 2005.

¹⁴² RKÜKo 17.03.2002, 3-1-3-10-02, p 28.

¹⁴³ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 42.

¹⁴⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 6; R. Narits, H. Kalmo, L. Madise. – PSKV₅, Põhiseaduse preambuli kommentaar, komm. 12.

PS § 28 lg 2, mille kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, ning § 32 lg 3, mis sätestab, et seadus võib üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või Eesti riik.¹⁴⁵

- 80 John Rawlsi järgi on õiglus esmane sotsiaalsete institutsioonide voorus, nii nagu tõe on mõttesüsteemide voorus.¹⁴⁶ Kuid õigluse teooria sõltub paljuski lähtealuseks võetavast õigluse teoriast. Hans Kelseni puhta õigusõpetuse järgi ei suuda puhas õigusõpetus määratleda õigluse sisu ning õigluse sisuni polegi võimalik jõuda ratsionaalse tunnetuse teel.¹⁴⁷ Nii jagunevad õigusteoreetikud nendeks, kes otsivad kõikehõlmavaid õigluse printsiipe, ja nendeks, kes leiavad, et õigluse mõõtmiseks ei ole ühte kindlat viisi või ühendavat teooriat, on vaid empiirika ja kontekstipõhine olukordade erinevus ja kompleksus.¹⁴⁸ Kuid on ka optimistlikumaid käsitlusi ja taotlusi luua õigluse meta-printsiipe.
- 81 Kaasaja õiglusteoreetikute üks tuntumaid esindajaid on kindlasti John Rawls ja tema teooria õiglusest kui ausameelsusest (*justice as fairness*) ja teadmatuse loori (*veil of ignorance*) meetodika, mille eesmärgiks on näidata, kuidas tuleks ühiskonnas indiviidide vahel jaotada ressursse ülejääk. Selle saavutamiseks kasutab ta mõtteeksperimenti, milles ratsionaalsed, võrdsed ja omakasupüüdlikud inimesed valivad kaks peamist õigluse printsiipi nn teadmatuse loori tingimustes, kus nad ei tea spetsiifilisi detaile iseenda või oma staatuse (oma isiklike väärtuste, rassi, soo, sissetulekutaseme jmt) kohta ehitatavas ühiskonnas. Need kaks toetatavat õigluse printsiipi on esiteks võrdse vabaduse printsiip, mis tagab kõikide isikute kõige laialdasemad ja samaväärsed põhiõigused ja -vabadused, ning teiseks võrdsuse printsiip, mis sisaldab muu hulgas nn erinevusprintsiipi, mis korraldab sotsiaalset ja majanduslikku ebavõrdsust nii, et see töötaks kõikide, sh kõige nõrgemate ühiskonnaliikmete kasuks ning garanteeriks, et ebavõrdsuse aluseks olevad positsioonid ja ametikohad on avatud võrdselt kõigile kandidaatidele.¹⁴⁹ Nii saab sissetuleku, võimu ja staatuse ebavõrdsust õigustada ainult siis, kui see toob kasu kõige nõrgemas positsioonis olijatele ja käib kaasas positsiooniga, millele kandideerimine ei sõltu eelnevast staatusest või õnnest ja on kõigile võrdselt avatud. Selline ühiskond toimiks kui ühine ettevõtmine, mis tooks kõigile osavõtjatele kasu, ning erapooletult kokkulepitud õigluse printsiibid tagaksid, et liikmelisuse eelised jaotatakse õiglasel ja ausal viisil.¹⁵⁰

C. Õigus

- 82 Kolmandaks Eesti riigi väärtusaluseks on põhiseaduse preambuli kohaselt õigus. On tähelepanuväärne, et eelnevates põhiseadustes sisalduv viide seadusele muudeti 1992. aasta põhiseaduse sõnastuses õiguseks. Põhiseaduse Assamblees põhjendati muudatust sooviga viidata just nimelt õigusriigi, mitte aga seadusriigi kujundamisele.¹⁵¹ Põhiseaduse Assamblee protokollidest nähtub, et sõna „seadus“ asendati sõnaga „õigus“, mis on ekspertide arvates laiem mõiste.¹⁵²

¹⁴⁵ R. Narits, H. Kalmo, L. Madise. – PSKV₅, PS preambuli komm. 12.

¹⁴⁶ J. Rawls. *A Theory of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press 1999, lk 3.

¹⁴⁷ H. Kelsen. *Puhas õigusõpetus: sissejuhatus õigusteadeuste probleemistikku*. Tartu Ülikooli Kirjastus 2018, lk 24.

¹⁴⁸ Vt nt D. Miller. *Principles of Social Justice*. Harvard University Press 2001.

¹⁴⁹ J. Rawls. *A Theory of Justice*, lk 53.

¹⁵⁰ K. Forrester. *In the Shadow of Justice: Postwar Liberalism and the Remaking of Political Philosophy*. Princeton University Press 2019, lk 1.

¹⁵¹ V. Peep (toim.). *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*, lk 761 (L. Hänni).

¹⁵² RA, ERA.R-2324.1.13, 190, Põhiseaduse Assamblee I ja VII toimkonna 06.02.1992. a ühisistung protokoll.

- 83 Riigi lähtumine õigusriigi põhimõttest ja sellele tuginemine on seega põhiseaduse loojate hinnangul õiguse kui põhiseadusliku väärtuse esmane sisu. Raidla rõhutas Põhiseaduse Assamblees, et põhiseadus on õigusriigi aluste alus ning juba põhiseaduse struktuur demonstreerib lugejale põhiseaduslikku taotlust liikumises õigusriigi poole, kus kodanik peab olema kaitstud kõigi ja kõige eest, sealhulgas riigivõimu eest.¹⁵³
- 84 Riigikohus on rõhutanud, et põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusel (preambul) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid ning et nimetatud printsiipide järgimiseks ning igauhe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas põhi-seadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega.¹⁵⁴ Seega on Riigikohus pidanud avaliku võimu rajanemist õigusel kui põhiseaduse preambuli alusväärtust ka põhi-seaduslikuks printsiibiks.
- 85 Õigusselguse põhimõttega seonduvalt on Riigikohus öelnud, et õigusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasisid ning õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid.¹⁵⁵ Kuigi kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole Riigikohtu arvates võimalik tugineda PS § 13 lõikele 2 õigusselguse põhimõtte allikana (kuna see käsitleb eelkõige suhteid isikute ning avaliku võimu teostajate vahel), saab ta siiski tugineda õigusselguse põhimõttele kui ühele osale õigusriigi põhimõttest.¹⁵⁶ Riigikohus on samuti rõhutanud, et õigusselgus on osa õigusriigi põhimõttest ning viimane on omakorda põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid.¹⁵⁷ Seega on ka Riigikohus õigusriigi põhimõtte kui Eesti riigikorra ühe aluspõhimõtte tuletanud otseselt põhiseaduse preambulist.
- 86 Õigusriigi tuum seisnebki reeglis, mille kohaselt mitte keegi ei saa teostada riigivõimu muidu kui ainult põhiseaduse ja seaduste järgi.¹⁵⁸ See reegel on sätestatud samuti PS §-s 3, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ning PS §-s 10, mille järgi on Eesti demokraatlik õigusriik.
- 87 Õigusriigi ideaal on mitmetahuline¹⁵⁹ ning seda on õigusteoorias nimetatud ka sisuliselt vaidlusaluseks kontseptsiooniks.¹⁶⁰ Õigusriigi printsiip on kõige laiemas mõttes riigi-korraldus, kus valitsevad seadused ning kehtib põhimõte, et võimupositsioonil isikud peavad oma võimu teostama avalike normide piiravas raamistikus, mitte omaenese arusaama, eelistuste või ideoloogia alusel.¹⁶¹ Selle alla kuuluvad ka õigusselguse, ette-ennustatavuse ja õiguskindluse põhimõtted.
- 88 Kuigi eri riigid ja kultuurid ning ka õigusteoreetikud on sisustanud õigusriigi põhimõtet igauks veidi isemoodi, on õigusteadlased ja -filosoofid püüdnud välja destilleerida ka kontseptsiooni tuuma. Joseph Raz on seda väljendanud oma kaheksas õigusriigi baas-põhimõttes, milleks on õiguse ettevaatavus, avatus ja selgus; õigusruumi stabiilsus; seadus-loome juhendumine avatud, stabiilsetest ja selgetest põhireeglitest; kohtusüsteemi sõltumatus; loomuõiguse printsiipide järgimine; kohtulik kontroll teiste printsiipide

¹⁵³ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 35, 55 (J. Raidla).

¹⁵⁴ RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p I.

¹⁵⁵ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26.

¹⁵⁶ Samas, p-d 25–26.

¹⁵⁷ RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33.

¹⁵⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 68 (J. Raidla).

¹⁵⁹ J. Waldron. The Concept and the Rule of Law. – Georgia Law Review 2008/43, 1, lk 6.

¹⁶⁰ N. MacCormick. Der Rechtsstaat und die rule of law. – Juristenzeitung 1984/39, 65, lk 66.

¹⁶¹ J. Waldron. The Concept and the Rule of Law. – Georgia Law Review 2008/43, 1, lk 6.

järgimise üle; juurdepääs kohtulikule kontrollile ja kuritegevust ennetavate asutuste kaalutusõiguse allumine seadusele ning seaduse moonutamise keeld.¹⁶²

- 89 Kontinentaal-Euroopa *Rechtsstaat*'i traditsioonis, kuhu ka Eesti kuulub, on välja toodud õigusriigi printsiibi viis peamist laialdase konsensuse leidnud osist: seaduslikkuse põhimõtte ja kõigi kolme riigivõimu allutamine põhiseadusele; riigivõimu lahusus ja selle eraldamine seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks; õiguskaitsevahendi ja sõltumatu kohtuvõimu olemasolu; võrdsus seaduse ees ja töötav põhiõiguste süsteem.¹⁶³ Neist esimesele kolmele on viidatud kui õigusriigile selle formaalses mõttes ja viimasele kahele kui õigusriigile materiaalses mõttes.
- 90 Teisalt tuleks õiguse kui põhiseadusliku väärtuse kontekstis viidata ka õiguse kontseptsioonile põhiseaduse preambulis ja õigusteoorias. Sõna „seadus“ asendamist sõnaga „õigus“ põhjendati Põhiseaduse Assamblees asjaoluga, et õigus on laiem mõiste kui seadus.¹⁶⁴ Assamblee liikme Illar Hallaste sõnutsi hõlmab õiguse mõiste lisaks riigi poolt antud seadusele ka *lex naturalise*, jumaliku õiguse. Öelduga, et riik on rajatud õigusele ja mitte seadusele, sooviti lähtuda kontseptsioonist, et on olemas teatud õigused, mis loomulikult kuuluvad kõigile inimestele sõltumata sellest, milline poliitiline võim parajasti riiki juhib ja kuidas riigi ülesehitus on korraldatud.¹⁶⁵ See sedastus sarnaneb paljuski loomuõiguse alusarusaamadega ning viitab ka inimväärikusele kui universaalsete inimõiguste teoreetilisele alusele. Põhiseaduse ekspertiisi komisjon on aga sedastanud, et õigusel, nagu õigluselgi, puudub teoorias ühene definitsioon.¹⁶⁶
- 91 Õigusteoorias on mitmeid õiguse teooriaid ja koolkondi, millest tuntuimad on loomuõigus ning positivism. Kahe koolkonna erinevus seisneb peamiselt erinevas arusaamas õiguse ja moraali vahekorra, tähtsusest ja tähendusest. Kui loomuõigusele on iseloomulik teleoloogiline lähenemine ja laiema moraalse konteksti arvestamine, siis positivism väidab, et õigus seisab moraalist ja moraalsetest kaalutlustest kontseptuaalselt eraldi.¹⁶⁷
- 92 Õiguspositivism on tänapäeval omakorda jagunenud kaheks käsitluseks moraalsete argumentide positsioonist ja mõjust õiguse kehtivusele. Kaasav õiguspositivism (*inclusive legal positivism*) leiab, et moraalsete argumentid ei pea olema, kuid võivad olla õiguse kehtivuse hindamise osaks, samas kui välistav õiguspositivism (*exclusive legal positivism*) väidab, et moraalne hinnang ei saa olla õiguse kehtivuse hindamise aluseks.¹⁶⁸ Seejuures seisavad loomuõigus ja kaasav õiguspositivism üksteisele teoreetiliselt suhteliselt lähedal ning nende erinevus seisneb üksnes modaalsuses: kui kaasav õiguspositivism väidab, et moraalsete kriteeriumid ei pea olema, kuid võivad olla osalised normi tähenduse ja selle õigusliku kehtivuse hindamisel, siis loomuõiguse teoretikud väidavad, et moraalsete kriteeriumid on õiguse tähenduse ja kehtivuse hindamisel alati ja tingimata vajalikud.¹⁶⁹

¹⁶² J. Raz. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford University Press 1979, lk 214–218.

¹⁶³ P. Praet. *Prolegomena to the Post-Sovereign Rechtsstaat*. – H. Kalmo, Q. Skinner (toim.). *Sovereignty in Fragments: the Past, Present and Future of a Contested Concept*. Cambridge University Press 2010, lk 174.

¹⁶⁴ RA, ERA.R-2324.1.13, 190, Põhiseaduse Assamblee I ja VII toimkonna 06.02.1992. a ühisistungiprotookoll.

¹⁶⁵ V. Peep (toim.). *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*, lk 811 (I. Hallaste).

¹⁶⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 6.

¹⁶⁷ B. H. Bix. *Natural Law: The Modern Tradition*. – J. L. Coleman, K. E. Himma, S. J. Shapiro (toim.). *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*. Oxford University Press 2004, lk 76.

¹⁶⁸ Samas, lk 98. Vt ka K. E. Himma. *Inclusive Legal Positivism*, samas teoses; A. Marmor. *Exclusive Legal Positivism*, samas teoses.

¹⁶⁹ B. H. Bix. *Natural Law: The Modern Tradition*, lk 98.

VI. Põhiseaduse eesmärgid

- 93 Peale põhiseaduse alusväärtuste kui riigi ja kogu riigivõimu alustalade sätestab preambul ka Eesti Vabariigi riiklikud eesmärgid. Olulisimateks riiklikeks eesmärkideks on sisemise ja välise rahu kaitse, pandiks olemine praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus ning eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade.
- 94 Kui neist esimesed kaks sisaldasid ka kõikides varasemates põhiseadustes, siis viimane – eesti rahvuse ja kultuuri säilimise tagamine – lisandus alles Põhiseaduse Assamblee töö lõppjärgus rahvalt laekunud ettepanekute alusel.¹⁷⁰ See on ka ainuke osa preambulist, mida on pärast põhiseaduse vastuvõtmist muudetud, lisades eesti rahvuse ja kultuuri säilimise tagamise kohustusele ka eesti keele säilimise tagamise spetsiifilise ülesande.¹⁷¹
- 95 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni hinnangul on preambul põhiseaduse koostisosa, selle proloog, mis kuulutab konstitutsioonilise võimu allikat ja püstitab põhilised eesmärgid, mida tuleb võimu teostades saavutada.¹⁷² Selliselt on preambulil kui põhiseaduse eessõnal ka oluline integratiivne väärtus – ühiskonna baaskokkuleppena on need väärtused ja eesmärgid, mis preambulis kirjas, ükskõik milliste poliitiliste jõudude poolt vaidlustamatud.¹⁷³
- 96 Põhiseaduse preambulis olulisimate riiklike ülesannete sätestamine võib tekitada küsimuse nende ülesannete poliitilisusest ja seadusandja vaba poliitikakujunduse teatavast piiramisest. Nii see mingil määral ka on, kuna preambulis sisalduvad põhiseaduslikud eesmärgid, aga ka muud põhiseaduse sätted (sh nt II peatükis sisalduvad põhiõigused, vabadused ja kohustused) peavad silmas poliitikaüleseid ühiskondlikke kokkuleppeid, mida seadusandja ei saa muuta ilma põhiseadust ennast muutmata. Nende poliitikaülesus seisnebki nende mitteolemises tavapäraseks poliitika ja ühiskondlike debattide esemeks, v.a kui kaalutakse põhiseaduse enda muutmist. Arutada saab küll erinevaid vorme ja viise, kuidas preambulis sisalduvaid riiklike eesmärgi saavutada, kuid nende saavutamise ülesanne ise ei saa olla tänases põhiseaduslikus korras küsimuse all.
- 97 See võib tekitada õigustatud küsimuse poliitika ja õiguse, täpsemalt poliitika ja põhiseaduse vahekorra kohta. Kuigi põhiseadus on päevapoliitikaülene, asub ta õigusteooria järgi õiguse ja poliitika kokkupuutekohas, reguleerides nii viisi, vormi kui teatud määral ka sisu, kuidas poliitika saab õiguseks, õigussüsteemi osaks.¹⁷⁴
- 98 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon kinnitas, et preambulis sisalduvatest riiklikest eesmärkidest ja ülesannetest ei tulene mitte õiguslikud, vaid eelkõige seadusandjale pandud poliitilised kohustused välja kujundada ja sisustada eesmärkide saavutamiseks sobivad vahendid.¹⁷⁵ See ei tähenda siiski, et Riigikohus ei saaks kontrollida ega hinnata poliitiliste otsuste põhiseaduspärasust. Ka põhiseaduslikkuse järelevalves on võimalik kontrollida seaduste vastavust preambulis sätestatud printsiipidele ja riiklikele eesmärkidele, sh kuulutada eesmärgile risti vastu käiv seadus põhiseadusvastaseks.¹⁷⁶

¹⁷⁰ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 761 (L. Hänni).

¹⁷¹ RT I 2007, 33, 210.

¹⁷² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 3.

¹⁷³ Samas.

¹⁷⁴ N. Luhmann. Law as a Social System. Oxford University Press 2004, lk 410, 487–488.

¹⁷⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 8.

¹⁷⁶ Samas.

A. Sisemise ja välise rahu kaitse

- 99 Esmase riiklikult olulise eesmärgina toob preambul välja sisemise ja välise rahu kaitse. Nagu mainitud, on nimetatud eesmärk sisaldunud kõikides varasemates põhiseadustes. Lepinguteooria järgi on riik tekkinud vabade ja võrdsete kodanike ühise tahteavalduse tulemusena, millega loobuti vastastikku eraviisilisest vägivallast. Riigi näol loodi võimas moodustis, kellele usaldati legaalse vägivalla monopol ning vastutasuks on riik kohustatud kaitsma oma kodanikke sise- ja välisvaenlaste vastu.¹⁷⁷
- 100 Põhiseaduse eelnõu aruteludel Põhiseaduse Assamblees oli diskussiooni all ka n-ö täieliku neutraliteedi põhimõtte sisseviimine põhiseadusse, sh ükskõik milliste sõjaliste liitudega ühinemise ning riigi piirides teiste riikide sõjaliste tugipunktide keelamine.¹⁷⁸ Arutluste käigus see säte põhiseaduse tekstist küll eemaldati, kuid rõhutati mitmel korral Eesti riigi rahumeelsust¹⁷⁹ ning sedagi, et Balti regiooni tulevik peaks olema vastastikuse usalduse tsoonis Ida ja Lääne vahel.¹⁸⁰
- 101 Rahu pole ainult sõja puudumine. Nii on rahu defineeritud lisaks faktilisele sõja puudumisele ka kui korral põhineva ja õiglase ühiskonna ülalpidamist, kus „korral põhinev“ tähendab kaitset agressorite vägivalla ja väljapressimise vastu ning „õiglane“ viitab kaitsele võimsamate eksploateerimise ning kuritarvituste eest.¹⁸¹ Vastavas kontekstis eristatakse ka negatiivset rahu kui pelgalt sõja puudumist ja positiivset rahu kui õigluse olemasolu.¹⁸² Selline rahu laiendav tõlgendus toob ta kontseptina lähemale ka teisele põhiseaduse preambulis sisalduvale mõistele – õiglusele. Oluline on, et rahu mõiste ei eelda konflikti täielikku puudumist, kuna konflikt on inimsuhetele ja ühiskondadele omane, vaid rõhutab konfliktide lahendamise mittevägivaldsust.¹⁸³
- 102 Jüri Raidla rõhutas Põhiseaduse Assamblees, et rahu tähendab rahu nii Eesti sees kui ka rahvusvahelises plaanis, see on rahu nii kogu rahvale kui ka igale inimesele, rahu nii inimese vaimule kui ka ihule ning see kokku on kindlustunne kõigile, mida riik peab suutma pakkuda kõikjal ja kõiges.¹⁸⁴ Heinrich Schneider on iseloomustanud Euroopa riikide Teise maailmasõja järgsete põhiseaduste preambulite ühe uudse momendina just nimelt nende lahtiütlemist sõjast ja rahuliku arengutee tunnustamist, sh rõhu asetamist demokratiseerimisele Kesk- ja Ida-Euroopa, nn Euroopa sõjajärgsetes kolmanda laine põhiseadustes, mille hulka kuulub ka Eesti põhiseadus, tähistades üleminekut sotsialismilt kapitalistlikule arenguteele.¹⁸⁵
- 103 Põhiseaduse preambul eristab rahu kui mõiste sisus ka sisemist ja välist rahu. Viide sisemisele rahule hõlmab preambuli kontekstis siseriikliku korra ja julgeoleku tagamise vajadust ja eesmärki, aga ka heaolu sellist määra, kus puudub ühiskonna lõhestatus. Kui välise rahu kaitse paneb riigile kohustuse kaitsta ühiskonda väljastpoolt tuleva ohu eest, siis sisemise rahu kaitse puhul tuleneb oht ühiskonnale riigist seest. Põhiseaduse § 13 lg 1 kohaselt kaitseb Eesti riik oma kodanikke ka välisriikides. Nii seondub preambuli nimetatud eesmärgiga peale riigikaitsefunktsiooni, mille peamine regulatsioon sisaldub põhiseaduse X peatükis, ka korrakaitsefunktsiooni, mille peamised alused ja piirangud sisalduvad mh PS §-des 3, 13, 15 ja 20–23.

¹⁷⁷ Samas, lk 7.

¹⁷⁸ Vt nt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 452 jj (L. Hänni).

¹⁷⁹ Samas, lk 414, 455 (A. Sirendi ja J. Adams).

¹⁸⁰ Samas, lk 453 (E. Tupp).

¹⁸¹ M. Howard. *Studies in War and Peace*. Viking Press 1971, lk 225–226.

¹⁸² D. Cortright. *Peace: A History of Movements and Ideas*. Cambridge University Press 2008, lk 6–7.

¹⁸³ Samas, lk 7.

¹⁸⁴ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 67 (J. Raidla)

¹⁸⁵ H. Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus.

- 104 Riigikohus on riiklikku sisemise ja välise rahu kaitsmise põhiseaduslikku eesmärki käsitletud mitmel korral. 2000. aastal tehtud otsuses nimetas kohus Eesti riigi eesmärki kaitsta sisemist ja välist rahu kui põhiseaduse printsiipi, mis võib õigustada põhiõiguste, sh ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste piiramist. Riigikohus rõhutas, et iga õigus on millegagi piiratud ning ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguse piiramiseks peab olema mingi väga oluline põhjus, mis peab sisalduma põhiseaduses eneses. Piirang peab olema õigustatud mõne teise põhiõiguse või põhiseaduse printsiibiga, näiteks põhiseaduse preambulis sätestatud eesmärgiga, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule.¹⁸⁶ Samuti on Riigikohus märkinud, et riigi julgeolek võib olla põhiseadusest tulenev väärtus, mis õigustab piirangute tegemist välismaalase õigusele elada Eestis perekonnaelu. Riigikohus leidis, et mitmetele põhiseaduse normidele, eriti preambulile tuginedes võib järeldada, et riigi julgeolek on põhiseaduse sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.¹⁸⁷
- 105 Kõrvuti preambulis sätestatud eesti rahvuse säilimise eesmärgiga on Riigikohus arutanud ka riigi kohustust tagada sisemise rahu kaitse kui välismaalaste seadusest tulenevat perekonnapõhiõiguse riivet õigustavat väärtust. Riigikohus rõhutas, et neid eesmarke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi.¹⁸⁸ Lõppastmes leidis Riigikohus, et põhiseaduse preambulis nimetatud eesmärkide saavutamiseks on välismaalaste seadusest tulenev vaidlusalune perekonnapõhiõiguse riive küll sobiv, kuid mitte vajalik meede, kuna neid eesmarke on võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega.¹⁸⁹ Riigikohus põhjendas, et sisemise rahu ja rahvuse säilimise tagamiseks on võimalik seaduses ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav oht ilmneb.¹⁹⁰
- 106 Riigikohus on viidanud riigi ülesandele tagada sisemine rahu ka põhjendamisel, miks proportsionaalsuse põhimõtte järgimisel on seadusandjal esmatähtis tagada, et riigilõivumäärad oleksid kohtusse pöördumise õiguse suhtes mõõdukad. Riigikohus leidis, et vastasel juhul ei täidaks riik oma ülesannet ühiskonnas tekkivate probleemide rahumeelse lahendamise kaudu avaliku korra ja õigusrahu kindlustamisel, s.o põhiseaduse preambuli neljandas lõigus nimetatud ülesande – riigi sisemise rahu tagamine – täitmisel.¹⁹¹

B. Põlvkondadevahelise edu ja kasu pant

- 107 Ka teine põhiseaduslik eesmärk – olla pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus – on sisaldunud kõikides Eesti Vabariigi põhiseadustes. Artur-Tõeleid Kliimann märkis juba 1935. aastal, et see preambuli eesmärk väljendab kollektiivseid lähtekohti liberaaldemokraatlike elementide kõrval.¹⁹²
- 108 Preambulis sisalduv Eesti riigi kohustus ja eesmärk olla pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus seondub ka põlvkondadevahelise õigluse kui õigusteoreetilise õigluse ühe alaliigi mõistega, mida kasutatakse eelkõige seoses keskkonna- ja sotsiaalteemadega. Põlvkondadevaheline õiglus käsitleb peamiselt seda, kuidas me saame suhestuda ja peaksime suhestuma tulevikus elavate inimestega, mis kohustused meil nende ees on ja mida me neile võlgname. Õigusfilosoof Ilmar Tammelo

¹⁸⁶ RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 3.

¹⁸⁷ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 15.

¹⁸⁸ RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5, p 67.

¹⁸⁹ Samas, p 69.

¹⁹⁰ Samas, p 70.

¹⁹¹ RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 34.

¹⁹² A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng, lk 72.

on rõhutanud, et õiglus hõlmab mitte ainult tänaseid, vaid ka tulevikus, isegi väga kaugel tulevikus elavaid inimesi.¹⁹³ Peamine raskus tulevastele põlvedele võlgnetavate õigluskohustuste omamisel ja hindamisel ongi see, et eri aegade inimpõlvede vahel puudub füüsiline kooseksisteerimine ning dialoogivõimalus, mis on tavapäraseks ühiskondlike kokkulepete ja erimeelsuste lahendamise kontekstiks.¹⁹⁴ Otseste dialoogi puudumine ja praegu ning tulevikus elavate inimeste võimusuhte asümmeetria viib olukorrani, kus tulevaste põlvede soove ja vajadusi tuleb põlvkondadevahelise õigluse kontekstis eeldada ja ennustada, kuigi olukorrad ning tingimused võivad aja jooksul muutuda.

- 109 Õigusfilosoof John Rawls on pakkunud ühe põhjalikuma käsitluse põlvkondadevahelise õigluse sisust ja tingimustest laiema õigluse teooria raames, mille keskmes on nn õiglase kokkuhoiu printsiip (*principle of just savings*). Selle kohaselt on olemasoleva inim-põlvkonna peamine kohustus tulevase põlvkonna ees lisaks kultuuri ja tsivilisatsiooni kasude säilitamisele ka piisava materiaalse kapitali kokkuhoid selleks, et säilitada õiglasel institutsioonid läbi aegade.¹⁹⁵ Selle kapitali akumulatsiooni alla ei käi mitte ainult finantskapital ja seadmed, vaid ka teadmised, kultuur, tehnikad ja oskused, mis teevad ka järgmistel põlvkondadel võimalikuks elada õiglaste institutsioonide ja vabaduse väärtustamise tingimustes.¹⁹⁶
- 110 Põlvkondadevahelisel õiglusel on tugev sotsiaalne aspekt. Nii on põhiseaduse ekspertiisi komisjon rõhutanud, et sel eesmärgil on tihe seos preambuli kolmandas lõikes sätestatud õigluse ning PS §-s 10 sätestatud sotsiaalse riigi põhimõttega.¹⁹⁷ Põlvkondadevahelise edu ja kasu pandi konkreetsemateks väljendusteks on peetud PS § 27 lg-tes 1 ja 4 sisalduvat perekonna kaitse klauslit, § 28 lg-t 4, mille kohaselt on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all, ning § 37 lg-id 1, 2 ja 5, mis teevad riigile ülesandeks tagada laste hariduse kättesaadavus.¹⁹⁸
- 111 Lisaks sotsiaalsele on põlvkondadevahelise õigluse eesmärgil ka keskkonnaalane dimensioon. Juba Põhiseaduse Assamblee seostas keskkonnakaitset eri põlvkondadega, märkides, et ülesanne on mitte lasta meie keskkonda enam märgatavalt halvemaks minna, vaid hoida seda kõlblikuna järgmistele põlvkondadele. Üks vahend selle saavutamiseks on selle märkimine põhiseadusesse.¹⁹⁹ Keskkonnaalast jätkusuutlikkust ning ressurside kestlikku kaitset rõhutabki eraldi veel PS § 5, mille kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult, ning § 53, mille kohaselt on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud.
112. Põhiseaduse Assamblees esitati ettepanekuid rahvusliku rikkuse nimistut laiendada, lisades Eesti rahvusliku rikkuse alla lisaks looduslikele ka majanduslikud, sotsiaalsed, vaimsed ja fundamentaalsed ressursid.²⁰⁰ Nimetatud ettepanek siiski läbi ei läinud, kuid see ilmestab loodusliku, sotsiaalse ja majandusliku ning muu ressursi jätkusuutlikkuse seotust ja läbipõimitust. Põhiseaduse Assamblees viidati samuti ülesandele leida optimum majandusliku kasvu ja keskkonna ning nendevahelise antagonismi vahel, teiste sõnadega saavutada jätkusuutlik areng.²⁰¹

¹⁹³ I. Tammelo. Õiglus ja hool. Tartu: Ilmamaa 2001, lk 23.

¹⁹⁴ A. Gosseries, L. H. Meyer. Introduction – Intergenerational Justice and Its Challenges. – A. Gosseries, L. H. Meyer (toim.). Intergenerational Justice. Oxford University Press 2009, lk 3.

¹⁹⁵ J. Rawls. A Theory of Justice, lk 252.

¹⁹⁶ Samas, lk 256.

¹⁹⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, „Põhiseaduse preambula“, lk 7.

¹⁹⁸ Samas.

¹⁹⁹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 538 (A. Tarand).

²⁰⁰ Samas, lk 547 (A. Sirendi).

²⁰¹ Samas, lk 538 (A. Tarand).

- 113 Riigikohtu praktikas oli põhiseaduse preambulis sisalduv põlvkondadevaheline kokkulepe kohustusliku kogumispensioni reformi otsuse üheks vaidluskohaks. Vabariigi President leidis reformiseaduse põhiseadusvastaseks tunnistamise taotluses, et põhiseaduse preambulist tuleneb põlvkondadevaheline kokkulepe, mis kohustab seadusandjat mitte panema tulevastele põlvedele ebamõistlikult suuri rahalisi kohustusi riigi tuumik-funktsioonide täitmiseks.²⁰² President märkis, et põhiseadus kehtestab kõrgeima õigusjõuga ka mõned puht kollektiivsed hüved, milleks on ka preambulis sisalduv objektiivne kohustus, et riik oleks pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikkus edus ja üldises kasus.²⁰³ Riigikohtu üldkogu kinnitas, et preambul on õiguslikult siduva loomuga ning sellest võivad tuleneda avaliku võimu vahetud kohustused. Põhiseaduse preambuli üheks ülesandeks on riigi põhieesmärkide kindlaksmääramine ja preambuli kohaselt on selleks ka praeguste ja tulevaste põlvede ühiskondliku edu ja üldise kasu tagamine.²⁰⁴ Riigikohus leidis, et preambulis sätestatuga tuleb esmajoones arvestada muude põhiseaduse sätete ja põhimõtete sisustamisel. Sellega kordas ta oma varasemat seisukohta, et preambulist tulenevate eesmärkide saavutamiseks tuleb riigil luua keskkond, kus riigieelarveline tulu laekub plaanipäraselt, mis võimaldab täita riigi tuumikfunktsioone ja tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmine.²⁰⁵ Sotsiaalkindlustuse kontekstis tähendab see Riigikohtu hinnangul seda, et riik tagab pensionisüsteemi jätkusuutliku toimimise vähemalt sotsiaalse kaitse põhiseadusliku miinimumi tasemel, planeerides mõistlikul määral ette selle toimimiseks vajalikke kulutusi ja katteallikaid. Üldkogu lisas, et riigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine hõlmab ka selle, et ühiskonna tegelikke võimalusi arvestades oleks tagatud pensionisüsteemi kui terviku pikaajaline toimimine – pensionid on riigi pikaajaline kasvav kohustus, mis peab olema prognoositav ja milleks peavad olema katteallikad.²⁰⁶ Preambuli üldistusastet arvestades ei ole Riigikohtu arvates võimalik teha järeldust selle kohta, et seadusandjal oleks kohustus eelistada preambulist või sotsiaaliigi põhimõtetest tulenevalt üht sotsiaalkindlustuse süsteemi ülesehitamise viisi teisele või kasutada ühe süsteemi kõrval ka teist, kui ühe süsteemi kulud on liiga suured. Samuti ei kirjuta preambul Riigikohtu hinnangul ette seda, kuidas kaaluda eri põlvkondade sotsiaalseid ja majanduslikke huvisid või jagada vastutust riigi eeldatavate tulevaste rahaliste kohustuste kandmisel ning valikud sotsiaalkindlustuse süsteemi ülesehitamisel peab PS § 28 lg 2 teise lause kohaselt tegema seadusandja.²⁰⁷ Kuna üldkogu ei järeldanud, et pensionireformiga tehtavad muudatused tooksid ilmselgelt kaasa vanaduspensionide langemise alla põhiseadusega nõutava määra, ei näinud kohus põhjust arvata, et vaidlustatud seadus mõjutaks tulevaste põlvede elu sedavõrd negatiivselt, et see võiks seada ohtu riigi püsimise ja tuumikfunktsioonide täitmise.²⁰⁸

C. Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade

- 114 Preambulit lõpetav väärtusmaksim ja Eesti põhiseadusliku korra eesmärk on eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamine läbi aegade. Tegemist on põlvkondade- ja ajalooülese projektiga, mis ei tunne ajastute piire ning ületab päevapoliitika. Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade peegeldab rahvuslikkust ning põhiseaduses sisalduvat rahvusriigi põhimõtet.

²⁰² RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 59.

²⁰³ Samas, p 7.1.2.

²⁰⁴ Samas, p 60.

²⁰⁵ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 167–168.

²⁰⁶ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 61.

²⁰⁷ Samas, p 62.

²⁰⁸ Samas, p 63.

- 115 1992. aasta põhiseadus on esimene põhiseadus, mis sellise eesmärgi seab. Kaitseklausel lisati alles Põhiseaduse Assamblee töö lõppjärgus ning seda põhjendati assambleele läkitatud arvamustega, et põhiseaduse eelnõu ei sätesta meie riigi eesmärki, milleks peaks olema kindlasti ka Eesti rahvuse ja kultuuri säilimise tagamine.²⁰⁹ Nii tehtigi preambulis vastav muudatus, mis ütleb selgelt välja, et Eesti riiklusel on ka see eesmärk.
- 116 Põhiseaduse preambuli ainus muudatus tehti 2007. aastal selles preambuli osas, kui rahvuse ja kultuuri säilimisele põhiseadusliku ülesandena lisati eesti keele säilimise eesmärk: „mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade“.²¹⁰ Madis Ernits on kirjutanud, et põhiseaduse muudatust, millega täiendati preambulit sõnaselge eesti keele klausliga, võib pidada argumendiks rahvusriigi põhimõtte tunnustamise poolt põhiseaduse aluspõhimõttena.²¹¹
- 117 Põhiseaduse Assamblees arutati ka lühikese Eesti ajaloo ülevaate lisamist preambulis. Preambulis taheti kajastada, et Eesti rahvas ei ole ajaloota rahvas, ning seetõttu peeti lühikest ajaloolist kokkuvõtet hädavajalikuks.²¹² Siiski takerduti erinevate sõnastuste ja rõhuasetuste taha ning ajaloolist kokkuvõtet preambul ei sisalda.
- 118 Preambulis on kaks erinevat mõistet: Eesti rahvas, kes oma riikliku enesemääramise õiguse alusel võttis vastu põhiseaduse, ja eesti rahvus, kelle säilimise tagamine on Eesti riiklik eesmärk. On väidetud, et eesti rahvust tuleks preambuli mõistes käsitada kultuuri-rahvuslikus tähenduses ning eesti kultuuri antropoloogilises tähenduses, mis tähendab, et eesti rahvuse all tuleks mõista inimeste kooslust, mida iseloomustab teistest rahvus-kultuuridest selgesti eristatav eesti kultuur ning sellisest erinevusest tulenev kollektiivne eneseteadvus, sh rahvuslik identiteet ja ajalootunnetus.²¹³ Eesti rahvuse liige ehk eestlane on seega eesti kultuuri kandja, kes tunneb eesti kultuuris kasutatavaid kollektiivseid tähendusi, tähendusloome vahendeid (eesti keelt ja eesti kultuurikeeli) ja nende abil loodud enesekirjeldusi.²¹⁴ Eesti rahva hulka, kes põhiseaduse vastu võtsid, kuulub eesti rahvus, kuid mitte ainult, Eesti rahva hulka kuulub ka teiste rahvuste esindajaid. Kuid just eesti rahvus, kultuur ja keel on kaitstavaks objektiks, mille säilimine läbi aegade tuleb preambuli kohaselt riikliku ülesandena tagada.
- 119 Rahvuse, keele ja kultuuri säilimise eesmärgi kajastusteks ja täpsustusteks põhiseaduse tekstis on eelkõige PS §-d 6, 49, 51 lg 1 ja 52 lg 1, mis sätestavad eesti keele riigikeelena, õiguse säilitada oma rahvuskuuluvus, õiguse suhelda riigiasutustega eesti keeles ning eesti keele kui riigi sisemise asjaajamise keele. Rahvuse säilimise garantiid peegeldavad ka PS §-s 27 sisalduv perekonna kaitse klausel ning §-s 28 sisalduv tervise kaitse ja sotsiaalkandekande tagamise klausel.
- 120 Riigikohus käsitles 1998. aastal kahes keeleseadust puudutavas lahendis preambuli eesti rahvuse ja kultuuri säilimise eesmärki kui põhiõiguste piiramise legitiimset eesmärki. Riigikohus sedastas esmalt, et põhiseaduse preambuli kohaselt on riigi üheks eesmärgiks eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade ja eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik. Selle eesmärgi saavutamiseks kehtestab põhiseaduse üldsäte, § 6, et Eesti riigikeel on eesti keel. Samuti määratakse PS § 52 lg-ga 1 kindlaks, et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamise keel on eesti keel. Põhiseaduse § 51 lg 1 alusel on igalühel õigus pöörduda riigiasutuste,

²⁰⁹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 761 (L. Hänni).

²¹⁰ RT I 2007, 33, 210.

²¹¹ M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted.

²¹² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 353, 409 (V. Salum).

²¹³ S. Anton. Eesti kultuuri ja rahvuse mõiste põhiseaduse preambulis. – Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, lk 77.

²¹⁴ Samas.

kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid. Riigikohus leidis, et osutatud normid on Eesti põhiseadusliku korra elemendiks ning Eesti kodanikud peavad neid järgima (PS § 54 lg 1). Ka Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda (PS § 55). Riigikohus järeldas, et eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ning riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise, mistõttu eesti keele kasutust tagavate sammude astumine on põhiseaduslikult õigustatud.²¹⁵

- 121 Riigikohus on eesti keele kaitse eesmärgi alusel leidnud ka, et üldine keeletsensus kohalike omavalitsuste valimisel on kooskõlas põhiseadusega, sest tuleneb preambulis sisalduvast eesmärgist tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Riigikohus rõhutas, et kuna eesti keel on eesti rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik, siis on eesti keele kasutust tagava valimistsensuse sätestamine põhiseaduslikult õigustatud.²¹⁶
- 122 Samamoodi on Riigikohus pidanud perekonnanime korraldamise seaduses sisalduva võõrapärase perekonnanime võtmise piirangu legitiimseks eesmärgiks preambulis sisalduvat eesti rahvuse ja kultuuri säilimist läbi aegade ning selle kaudu ka teiste inimeste õigust rahvuslikule identiteedile.²¹⁷
- 123 ESM-i otsuses märkis Riigikohus, et põhiseaduse preambulis sätestatud eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimisele läbi aegade on suunatud ka välis- ja julgeolekupoliitika elluviimine Eesti huvide edendamise kaudu rahvusvahelistes organisatsioonides ning teiste riikidega koostööd tehes. Riigikohtu hinnangul tagab rahvusvaheline koostöö selle, et Eestil oleks rahvusvahelises keskkonnas paremad võimalused kestma jääda ja oma eesmärgi saavutada.²¹⁸ Seega on Riigikohus käsitlenud preambulis sisalduvat eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise eesmärki väga mitmekülgset ja lähtudes erinevatest tahkudest ning rõhuasetustest.

²¹⁵ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, II osa.

²¹⁶ RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, III osa.

²¹⁷ RKPJKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 18.

²¹⁸ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 201.