

## **Põhiseaduse preambula (1992)**

*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 ja kultuuri säilimise läbi aegade - võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu järgmise põhiseaduse.*

### **1920. aasta põhiseaduse preambula:**

*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 tulevatele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üleüldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu kaudu järgmise põhiseaduse:*

### **1933. aasta põhiseaduse preambula:**

*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 tulevatele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üleüldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu ja hiljem rahvahääletuse kaudu järgmise põhiseaduse:*

### **1938. aasta põhiseaduse preambula:**

*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 rahvavalitsuslikul 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:*

## **1. Põhiseadus**

Põhiseaduse tekkesituatsiooni iseloomustab olukord, kus ühelt poolt on rahval kui suveräänil piiramatu õigus kehtestada mida tahes, ja teiselt poolt kohustus konstitueerida rahulikku kooseksisteerimist võimaldav põhikord, lähtudes – enamasti ajalooliselt – juurdunud tõekspidamistest ja väärtustest. Kuna põhiseadusandlik võim ei ole ainult ühekordse akti aluseks, vaid kestev jõud, mis võib igal ajal kehtestada uue õiguse, on see tõsiasi ka põhiseadusandja kontrolli mehhanismiks. Kui põhiseadusandja ei pea kinni temal lasuvast kohustusest, on suveräänsel rahval õigus heita tema põhiväärtustele mittevastav põhikord kõrvale ja kehtestada uus neile väärtustele vastav põhikord. Viis aastat pärast põhiseaduse kehtimahakkamist tuleb tõdeda, et Põhiseaduse Assamblee kui põhiseaduse eelnõu koostaja on oma ülesandega vääriliselt hakkama saanud, formuleerides Eesti rahva põhilistest tõekspidamistest ja väärtustest lähtuva põhikorra.

Eesti keeles on termin “põhiseadus” erinevalt paljudest teistest keeltest selgelt normatiivse

tähendusega termin. Ta tähendab: riigi põhikorda sätestav seadusandlusakt; põhikirj; põhiline, peamine seadus (Eesti kirjakeele seletav sõnaraamat). Seevastu võõrsõnalise vastena kasutusel olevat mõistet "konstitutsioon" võib tõlgendada nii normatiivselt kui ka empiirilisel.

Konstitutsioonil normatiivses tähenduses on sama tähendus mis põhiseadusel. Empiiriline dimensioon hõlmab aga kehtiva tegelikkuse, selle, milliseid reegleid riigis tegelikult järgitakse. Põhiseadust või konstitutsiooni võib mõista lisaks sellele nii formaalses kui ka materiaalses tähenduses. Formaalses tähenduses on põhiseadus põhiseadusandja poolt antud riigi kõrgeima õigusjõuga akt, mille muutmine on seadusega võrreldes raskendatud. Materiaalse definitsiooni kohaselt sätestab põhiseadus riigivõimu organisatsiooni ning kõrgeimate riigiorganite ülesanded ja kompetentsid, garanteerib kodanike põhiõigused ja vabadused ning määratleb riigi põhiväärtused ja põhiülesanded.

Samas on põhiseadus ka rahvusliku kogukonna identiteedi ja püüdluste väljenduseks ning märgiks oma ajastu vaimust. Seega ei ole riigi põhiseadus ei ole üksnes juriidiline dokument, ta on ka poliitiline ja rahvuslik-kultuuriline dokument.

Põhiseadus on õigusnormi hierarhia tipuks. Põhiseadusele järgnevad selles hierarhias, mida võib piltlikult ette kujutada püramiidina, üldjuhul seadus, määrus ja üksikakt, milleks on leping, haldusakt ja kohtuotsus. Eesti Vabariigis kehtiv õigusnormi hierarhia on põhiseaduse enese poolt modifitseeritud. Põhiseaduse §-st 123 tuleneb, et rahvusvahelised lepingud seisavad põhi-seadusest alamal, kuid on suurema õigusjõuga kui seadused. Lisaks sätestab põhiseaduse § 104 lg 2 kataloogi nn. konstitutsiooniliste seadustega. Rahvusvahelised lepingud ja konstitutsioonilised seadused seisavad mõlemad põhiseadusest alamal. Kuigi konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmiseks ja muutmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, ei tee põhiseaduse § 123 vahet erinevat liiki seaduste vahel. Siit järeldub, et rahvusvahelised lepingud on Eesti Vabariigis kõrgema õigusjõuga kui konstitutsioonilised seadused.

Eesti Vabariigis kehtiv õigusnormi hierarhia on seega järgmine:

- ☐ põhiseadus,
- ☐ rahvusvaheline leping,
- ☐ konstitutsiooniline seadus,
- ☐ seadus,
- ☐ valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse määrus,
- ☐ üksikakt (leping, haldusakt ja kohtuotsus).

Siinkohal ei ole määratletud rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide asukoht õigusnormi hierarhias. Vastavalt põhiseaduse § 3 lg 1 lausele 2 on need põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

## 2. Preambula tähtsus ja õigusjõud

Preambula on põhiseaduse koostisosa, olles selle proloogiks. Ta kuulutab konstitutsioonilise võimu allikat ja püstitab põhilised eesmärgid, mida tuleb seda teostades saavutada. Preambulast selgub, et konstitutsioon nõuab järgimist mitte vaid tema elegantse lihvituse ja printsiipide väärtuse poolest, vaid just seepärast, et ta on ellu kutsunud ja vastu võetud rahva poolt.

On tõstatatud küsimus, kas preambulal on juriidiline tähendus? Kahtlustele annavad alust preambula sätete üldine formuleering, nende laialivalgusus, mis paistab tema teksti otsese rakendamise konkreetsel juhul võimatuks tegevat. Eitades aga sel põhjusel preambula õigusjõudu, tuleks kahelda ka konstitutsiooni ülejäänud tekstis leiduvate üldiselt formuleeritud sätete ning ka üldise sõnastusega nn. raamseaduste õiguslikus kehtivuses. Kui üldiselt formuleeritud normitekstist ei saaks tuleneda norme, siis ei saaks ka öelda, et neid eesmäärke järgivad seadused konkretiseerivad preambula üldisi sätteid ning omistavad neile õigusjõu, sest põhiseadusest madalamalseisev akt ei saa omistada konstitutsiooni tekstis sisalduvale sättele konstitutsioonilist õigusjõudu. Preambula õiguslik iseloomus ei anna alust kahtlemiseks ka see, et ta sisaldab peamiselt üldkehtivaid väärtusi või printsiipe. Üldkehtivaid printsiipe leidub põhiseaduse muudiski osades, eelkõige 2.peatükis. Seega puudub õiguslik alus, et eraldada preambula põhiseaduse sisust ning käsitleda teda põhiseaduses võõrkehana. Õigustatum oleks küsimus hoopis ümber asetada: miks peaks põhiseaduse sätetest, mis on kõik rahva kui riigivõimu aluskandja poolt ühtesid ja samu protseduurilisi nõudeid järgides vastu võetud, mõned mitte omama õigusjõudu?

See, et preambulas on ülekaalus printsiibid, ei ole tema vaesuse tunnuseks, vaid pigem tema rikkuse allikaks. Mida avaram on õigussätte üldistustase, seda avaram on tema rakendusala. Nii näiteks võib klauslit “riikliku enesemääramise kustumatul õigusel” vaadelda kui Eesti Vabariigi välispoliitilise suhtlemise olulist nurgakivi ning sätestatud õiguslikku järjepidevust kui omandi restitutsiooni alust. Samas tuleb preambulat käsitleda kui printsiipide kogumit ja mitte üle tähtsustada preambula juriidilist regulatsioonivõimet. Preambula peamine juriidiline tähendus seisneb selles, et ta sõnastab need üldised sihtjooned, mis on aluseks põhiseaduse teiste normide ning põhiseadusest alamalseisva õiguse tõlgendamisel. Kogu põhiseadust tuleb vaadelda preambulas sätestatud printsiipide valgusel. Just preambula printsiibid on abimeheks põhiseaduse sätete mõtte kindlakstegemisel. Kuna põhiseaduse ülejäänud tekstiosas sisalduv regulatsioon osutub mõnigi kord konkreetses kaasuses selge ja ühese vastuse andmiseks lünklikuks või vastukäivaks, paneb see põhiseaduse tõlgendajaid tahes-tahtmata abi otsima preambula sätetelt.

Lisaks on preambulal kui põhiseaduse eessõnal veel üks oluline aspekt. Teda tuleb käsitleda Eesti ühiskonna baaskokkuleppena, mis tähendab seda, et need väärtused, mis preambulas on kirja pandud, ei ole vaidlustatavad ühe või teise poliitilise jõu poolt. Seda aspekti võib nimetada preambula integratiivseks väärtuseks.

Kokkuvõttes on seega “ka põhiseaduse preambulal ... juriidiline kaal. Ta fikseerib need põhiprintsiibid, millele rajaneb antud riigikorraldus” (L.Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, Tallinn 1997, lk. 943 viitega ekspertide selgitustele).

## 3. Eesti rahvas kui riikliku enesemääramisõiguse kandja

“Vaba rahva suurima võimu väljenduseks on õigus luua ja vastu võtta riigi põhiseadus, mis on piiriks ja aluseks kõigile teistele seadustele, valitsusvõimule ja kohtutele, rahvale oma sotsiaalse ja majandusliku olemise korraldamisel” (J.Raidla, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 51). Et suveräänse rahva võim, anda endale põhiseadus, on konstitutsioonieelne, ei ole preambulas sätestatud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatu õigus mitte regulatiivse, vaid deklaratiivse toimega säte. Põhiseadusandlik võim ehk pouvoir constituant tähendab pädevust anda välja kõrgeima õigusjõuga akt - konstitutsioon -, millega toimub ühtlasi üleminek mitteõiguslikust staadiumist õiguskorrale. Rahvas võtab lähtuvalt enesemääramisõigusest ja soovist, end õiguslikult korraldada, vastu põhiseaduse, mis sisaldab kahte komponenti: isikute põhiõigusi ja vabadusi ning riigivõimu korraldust.

Põhiseaduse teorias tehakse vahet põhiseadusandliku võimu (pouvoir constituant) ja põhiseaduslikult organiseeritud võimude (pouvoirs constitués) vahel. Viimased on põhiseadusandliku võimu sünnitised. Selle teoreetilise vaheteo baasil võiks arutleda selle üle, kas 1992. aasta 28. juuni rahvahääletus oli põhiseadusandliku võimu akt või põhiseaduslikult organiseeritud võimu akt. Esimesel juhul oleks tegemist uue põhiseaduse kehtestamisega, teisel 1938. aasta põhiseaduse muutmisega. Selleks arutluseks annab ainet tõsiasi, et 1992.aasta põhiseaduse preambula viitab 1938. aasta põhiseadusele.

Vastavalt preambula viimasele lõikele “võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu” praegu kehtiva põhiseaduse. 1938. aasta põhiseaduse § 1 kohaselt on “Eesti iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas” (RT 1937, 71, 590). Eesti Vabariigi põhiseadus jõustus vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 1 lg-le 1 1992. aasta 29.juunil. Nende sätete koosmõjust tuleneb, et Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse § 1 kehtis 1992. aasta 28. juunil. Järelikult võiks oletada, et tegemist oli põhiseaduse muutmise aktiga, mille pani toime rahvas kui õiguslikult organiseeritud riigi organ. Muutmise teooria vastu kõneleb siiski, et 1938. aasta põhiseaduse § 150 näeb küll ette rahvahääletuse põhiseaduse muutmiseks, kuid §-d 148 ja 149 asetavad rahva otsustamisõiguse teatud kindlasse menetluslikku raami. Sellest raamist ei olnud 1992. aasta rahvahääletuse läbiviimisel nii Vabariigi Presidendi kui ka Riigikogu institutsioonide puudumise tõttu võimalik kinni pidada. 1992. aasta 28. juuni rahvahääletus oli niisiis tõepoolest põhiseadusandlik akt rahva kui põhiseadusandliku võimu poolt. Situatsiooni, kus uus konstitutsioon võetakse vastu järgimata endise konstitutsiooni sätteid, nimetatakse revolutsiooniliseks situatsiooniks. Sellisel juhul rakendab rahvas oma õigust, heita oma põhiväärtustele mittevastav põhikord kõrvale ja kehtestada uus, neile väärtustele vastav põhikord.

Et määrata kindlaks, kes kuuluvad Eesti rahva hulka põhiseaduse preambula tähenduses, tuleb heita pilk ajalukku. 1992. aasta 28. juuni rahvahääletus ei olnud Eesti rahva kui põhiseadusandliku võimu esmakordne akt, selleks tuleb hoopis lugeda Asutava Kogu valimisi 1919. aasta aprillis. Eesti Asutava Kogu ülesanne, milleks oli lõplikult kindlaks määrata maa valitsemise kord, oli sätestatud 1918. aasta 24. veebruaril Tallinnas Eesti Maapäeva Vanemate Nõukogu poolt välja kuulutatud Manifestis kõigile Eestimaa rahvastele (RT 1918, 1). Maanõukogu poolt 1918. aasta 24. novembril vastu võetud Eesti Asutava Kogu valimisseaduse punkt 1 sätestas: “Eesti Asutav Kogu on sajalikmeline, valitav Eesti Vabariigi mõlemast soost kodanikkude poolt üleüldise, ühesuguse, salajase ja otsekohe hääletamise teel ning proportsionaalse esituse põhjal” (RT 1918, 2). Seega oli Eesti Asutava Kogu

valimisseadus see akt, mis määras esmakordselt kindlaks Eesti Vabariigi kodanikkonna kui pouvoir constituant'i. Asutava kogu valimistega delegeeris Eesti rahvas põhiseadusandliku võimu Asutavale Kogule, mis tuli esimest korda kokku 1919. aasta 23. aprillil ning võttis 1920. aasta 15. juunil vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse (RT 1920, 113/114, 243), lähtudes talle usaldatud õigusest teostada põhiseadusandlikku võimu.

Vastavalt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsusele 1992. aasta 20. maist punkt 4 tohtisid 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel osaleda kõik Eesti Vabariigi kodanikud, kes olid rahvahääletuse päevaks saanud vähemalt 18 aastat vanaks. Eesti rahvas kui pouvoir constituant on lähtudes Eesti Vabariigi õiguslikust järjepidevusest isikkoosseisult kattuv Eesti Vabariigi kodanikkonnaga. Seega on termin "Eesti rahvas" kohati laiem mõiste kui termin "eesti rahvus" (vt. kommentaari § 36 lg 3 juurde) ja kitsam kui "Eesti elanikkond". Eesti rahva liikmete määramisel kehtib vastavalt põhiseaduse § 8 lg-le 1 nn. vereõiguse ehk jus sanguinis'e põhimõte vastandina kohaõiguse ehk jus soli põhimõttele.

Kui vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 lg-le 1 on "kõrgeima riigivõimu kandja ... rahvas" ja põhiseaduse § 56 sätestab, et "kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu", siis on siin mõeldud rahvast kui põhiseaduslikult organiseeritud võimu (pouvoirs constitués).

#### **4. Eesti Vabariigi järjepidevus**

Preambula sisaldab kahte viidet, mida võiks tõlgendada kui viiteid Eesti Vabariigi järjepidevusele. Esimene neist on viide riigile, mis on "välja kuulutatud 1918. aasta 24.veebruaril", ja teine viide 1938. aastal jõustunud põhiseaduse §-le 1, mille alusel 1992.aasta 28. juuni rahvahääletus läbi viidi. 1938. aasta põhiseaduse § 1 kohaselt on "Eesti iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas". Küsimus seisneb selles, kas need viited on sisult identsed või on neil erinev juriidiline tähendus? 1918. aasta 24. veebruaril kuulutati välja Manifest kõigile Eestimaa rahvastele, mis oli esimeseks Eesti Vabariigi põhiseaduslikuks aktiks. Manifest kõigile Eestimaa rahvastele püsis jõus kuni 1919.aasta 8. juulini. 1919. aasta 9. juulil jõustus Asutava Kogu poolt 1919. aasta 4. juunil vastuvõetud Eesti Vabariigi Valitsemise ajutine kord (RT 1919, 44). 1920. aasta 15. juunil võttis Asutav Kogu vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse, mis hakkas vastavalt Vabariigi põhiseaduse ning Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse maksmapaneku seadluse (RT 1920, 113/114) § 1 lg-le 1 kehtima peale tema väljakuulutamist Riigi Teatajas, seega 1920. aasta 9. augustil. 1920. aasta põhiseadust muudeti 1933. aasta 14.,15. ja 16. oktoobri rahvahääletusel selleks põhiseaduse 10.peatükis ettenähtud korras. 1938. aastal kehtima hakanud põhiseadus võeti vastu 1920. aasta põhiseaduse 10. peatükis ettenähtud ja 1933. aastal (RT 1933, 86, 628) muutmata jäänud eeskirju eirates. Seega võib õigustatult küsida, kas 1938. aasta 24. jaanuaril kehtima hakanud põhikord oli ikka seesama, mis 1918. aasta 24. veebruaril välja kuulutati? Et säärast probleemiasetust vältida, viitab 1992. aasta põhiseaduse preambula nii 1918. aasta 24. veebruarile kui ka 1938. aastal kehtima hakanud põhiseaduse §-le 1. Seega oleks tagatud tänase Eesti Vabariigi järjepidevus isegi siis, kui olla seisukohal, et tegemist oli kahe erineva Eesti riigiga, 1918. aasta ja 1938. aasta omaga.

Et 1992. aasta 28. juuni rahvahääletus ei järginud 1938. aasta põhiseaduses selle muutmiseks ettenähtud korda, oli tegemist põhiseadusandliku võimu aktiga vastandina põhiseaduslikult organiseeritud võimu aktile. Järelikult on preambulas sisalduvad mõlemad viited Eesti Vabariigi

õiguslikule järjepidevusele konstitutiivset ja mitte deklaratiivset laadi, st. ilma selle viiteta puuduks Eesti Vabariigi õiguslik järjepidevus.

Õiguslik järjepidevus tähendab nii sisemist kui välimist õigusjärglust. Seega astus Eesti Vabariik 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.

## **5. Vabadus, õiglus ja õigus**

1992. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse preambula kohaselt on Eesti Vabariik rajatud “vabadusele, õiglusele ja õigusele”. See säte määrab kindlaks põhiseaduse olulised printsiibid, mida tuleb arvesse võtta põhiseaduse sätete tõlgendamisel. Kui võrrelda seda sätet varasemate Eesti Vabariigi põhiseaduste preambulatega, siis on siin toimunud oluline muudatus, sest nii 1920., 1933. kui ka 1938. aasta põhiseaduste preambulates oli juttu õiglusest, seadusest ja vabadusest. Muudatus puudutab eelkõige terminit “vabadus”, mis on asetatud esimesele kohale, aga ka termini “seadus” asendamist mõistega “õigus”. Viimase muudatuse “põhjenduseks on olnud see, et viide seadusele võiks olla seondatav mõttega, et Eestis ei kavandata mitte õigusriiki, vaid seadusriiki, mis on teatavasti kaks küllaltki erinevat riigitüüpi” (L.Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 761).

“Vabadus on kõige tähtsam omadus, mis üldse ühiskonnast ühiskonna teeb” (I.Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 810). Vabadus tähendab igaühe riigieelset vabadust, teha või tegemata jätta mida iganes. Asetades igaühe vabaduse esimesele kohale riigi alustalade seas ning tõstes ta seega ülimaliks väärtuseks, sätestab preambula liberalismi idee, mis on seega Eesti Vabariigi põhiseaduse kandvaks printsiibiks. Individuaalse vabaduse printsiip leiab konkretiseerimist põhiseaduse 2. peatükis, kus on sätestatud põhiõigused ja vabadused.

Õiglust on jaotatud alates Aristoteles'est distributiivseks ja kommutatiivseks õigluseks. Esimene on jaotav, teine tasakaalustav. Õigluse põhimõtte väljenduseks põhiseaduses on eelkõige põhiseaduse § 12 lg 1, mis sätestab võrdsuse seaduse ees ning keelab diskrimineerimise loetletud juhtudel, ning § 27 lg 2, mis sätestab abikaasade võrdõiguslikkuse. Samas teenib õigluse ideed aga ka näiteks põhiseaduse § 28 lg 2, mille alusel on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Et õiglusel puudub erinevalt vabadusest üldist heakskiitu pälvinud definitsioon, on õiglust võimalik käsitleda ka kui riiklikku eesmärki. Vastavalt sellele oleks Eesti Vabariigi eesmärgiks õiglase õiguskorraga riigi loomine. Tinglikult võib seejuures näha seost põhiseaduse §-s 10 sätestatud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega, mis aitab lahti mõtestada ja sisustada õiglase riigi mõistet Eesti Vabariigi põhiseaduse tähenduses.

Ka õigusel, nagu õigluselgi, puudub teoorias ühene definitsioon. Põhiseaduse Assambleel kõlas siiski mõte: “õeldes põhiseaduses, et riik on rajatud õigusele ja mitte seadusele, me tahame ... lähtuda sellest kontseptsioonist, et on olemas teatud õigused, mis loomulikult kuuluvad inimestele, sõltumata sellest, milline poliitiline võim parajasti riiki juhib ja kuidas riigi ülesehitus on korraldatud” (I.Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 811).

## **6. Eesti Vabariigi riiklikud eesmärgid ja ülesanded**

Eesti Vabariigi põhiseaduse preambula sisaldab riigivõimu alustalade kõrval ka viidet riigi

põhieesmärkidele ja põhiülesannetele. Nendeks on õiglase ühiskonna rajamine, sisemise ja välise rahu kaitse, praeguste ja tulevaste põlvete ühiskondliku edu ja üldise kasu arendamine ning eesti rahvuse ja kultuuri läbi aegade säilimise tagamine. Nii sisemise ja välise rahu kaitse kui ka praeguste ja tulevaste põlvete ühiskondliku edu ja üldise kasu arendamine riikliku eesmärgina sisaldus 1920., 1933. ja 1938. aasta põhiseaduse preambulas.

Riiklikud eesmärgid ja ülesanded ei sisaldu ainult preambulas, vaid on sätestatud ka väljaspool preambulat. Näiteks sisaldab Eesti Vabariigi põhiseadus väljaspool preambulat järgmisi eesmärgi ja ülesandeid: loodusvarade ja loodusressursside säästlik kasutamine (§ 5), vanemate ja laste kaitse (§ 27 lg 4), erilise hoole lasterikkaste perede ja puuetega inimeste eest (§ 28 lg 3), kutseõppe korraldamise ja töötajate abistamise töö leidmisel (§ 29 lg 3), ülesande pidada ülal vajalikul arvul õppeasutusi (§ 37 lg 2), ülesande luua esindus, kaitse, riiklik süüdistus ja seaduslikkuse järelvalve kohtumenetluses (§ 151).

Preambula sätestab riikliku eesmärgina kõigepealt sisemise ja välise rahu kaitse. Lähtuvalt lepinguteooriast on riik tekkinud vabade ja võrdsete kodanike ühise tahteavalduse tulemusena, millega loobuti vastastikku eraviisilisest vägivallast ja loodi võimas moodustis, kellele usaldati vägivalda monopol. Kui mitte arvestada hädakaitset, on riik ainus, kes tohib legaalsel teel tarvitada vägivalda. Vastutasuks on riik lepingu järgi kohustatud kaitsma oma kodanikke sise- ja välisvaenlaste vastu. Esimesel juhul ähvardab oht nende üksikisikute poolt, kes ei pea kinni ühiskondlikust lepingust ja kasutavad illegaalselt vägivalda. Sellest riiklikust eesmärgist võib tuletada riikliku korraldusfunktsiooni. Teisel juhul ähvardab oht väljastpoolt riigipiire mõne võõrriigi poolt. Sellest riiklikust eesmärgist tuleneb riigikaitsefunktsioon. Kokkuvõttes on niisiis tegemist riigi esimeste ja peamiste funktsioonidega tagada riigis kord ja pakkuda kaitset välisvaenlaste vastu.

Preambula sama lõige püstitab riigi ees teise eesmärgi – rajada riigikord, mis on pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Artur-Tõeleid Kliimann on avaldanud arvamust, et selle formuleeringuga on silmas peetud kollektiivseid lähtekohti vastandina liberaalsetele individualistlikele elementidele (Eesti iseseisvuse areng, Õigus 1935, lk. 49 [72]). 1992. aasta põhiseaduses on sel sättel tihe seos preambula kolmandas lõikes sätestatud õigluse ning põhiseaduse §-s 10 sätestatud sotsiaalse riigi põhimõttega. Selle eesmärgi konkreetsemateks väljendusteks võib pidada veel eelkõige põhiseaduse § 27 lg-d 1 ja 4, mille kohaselt on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskondliku alusena riigi kaitse all, põhiseaduse § 28 lg 4, mille kohaselt on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all, ning põhiseaduse § 37 lg-d 1, 2 ja 5, mis teevad riigile ülesandeks tagada lastele hariduse kättesaadavus.

Viimane eesmärk, Eesti rahvuse ja kultuuri läbi aegade säilimise tagamine, lisati Põhiseaduse Assambleel alles töö lõppjärgus rahvalt laekunud ettepanekute alusel (L.Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 761). Tegemist on uuendusega võrreldes varasemate Eesti Vabariigi põhiseadustega. Eesmärgi kajastusteks ja täpsustusteks põhiseaduse tekstis on eelkõige põhiseaduse §-d 6, 49, 51 lg 1, 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. Eesti Vabariigi põhiseadus teeb riigile ülesandeks kaitsta eelkõige eesti keelt kui eesti kultuuri säilimise üht peamist eeldust. Põhiseaduse § 36 lg 3 sätestab iga eestlase Eestisse

asumise õiguse. Ka seda sätet võib vaadelda kui ühte rahvuse säilimise garantii peegeldust. Lisaks võib rahvuse säilimise tagamise garantiidena vaadelda ka põhiseaduse § 27 lg-d 1 ja 4 ning § 28 lg 4, mis teevad riigile ülesandeks hoolitseda sotsiaalsete tagatiste abil tulevaste põlvete esindajate rohkuse eest.

Riiklike eesmärkide ja ülesannete täitmine on eelkõige adresseeritud seadusandjale. Tegemist on seadusandja kohustusega kujundada välja ja sisustada efektiivsed vahendid vastavate eesmärkide saavutamiseks. Riiklikest eesmärkidest ja ülesannetest ei tulene siiski õiguslikud, vaid poliitilised kohustused. Seega on tegemist pigem juhistega, mille täitmata jätmine toob kaasa parlamendi poliitilise vastutuse oma valijaskonna ees. Selle kõrval on eesmärke ja ülesandeid kui põhiseaduse jõuga printsiipe võimalik rakendada ka põhiseaduslikkuse järelvalves kohtute poolt piiri tõmbamisel individuaalsete õiguste ja vabaduste ning avalike huvide vahele. Tegemist on eelkõige abimeestega põhiseaduse ja teiste õigusaktide tõlgendamisel, kuid vaatluse alla võib tulla ka eesmärgile risti vastukäiva seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamine.

## **7. Kokkuvõte**

Preambula ei takista riikluse arengut ja muutmist ei vaja. Iseäranis ei ole tarvidust lisada preambulasse Euroopa Liidu aspekti, kuna preambula kajastab eelkõige Eesti rahva põhiväärtusi. Euroopa Liidu aspekti kajastamine preambulas Eesti Vabariigi riikliku eesmärgina kätkeks endas ohtu ajada segamini vahend ja eesmärk, kuna Euroopa Liit kui supranatsioonaalne organisatsioon ei saa olla eesmärgiks omaette.