

Üldsätted

Sissejuhatus

Põhiseaduse I peatüki üldine tähendus ja sisu

I peatükk sätestab Eesti ühiskondliku elu põhiseadusliku reguleerimise juhtprintsüübid. Püüdes välja tuua nende erilist rolli võrreldes põhiseaduse ülejäänud sätetega, siis näeme esiteks, et on tegemist normidega, mis annavad üldised sihtjooned riiklikult korraldunud ühiskonna jaoks. Nende üldistav tähendus seisneb selles, et tegemist on normatiivse alusehitusega, mille suhtes ülejäänud põhiseaduse sätted omavad konkretiseerivat iseloomu, kirjeldades, kuidas iga üksiku riigigorganile antud volituse kaudu viiakse ellu põhiseaduse üldosas kindlaks määratud riigiehituspõhimõte. Viimane oleks esimesele ühtaegu selgituseks ja põhjenduseks, nii võikski mõttekäigu siinkohal lõpetada järeldusega, mille kohaselt põhiseaduse üldosa sätted põhiseaduse juhtprintsüüpidena peaksid olema põhjenduseks põhiseaduse ülejäänud peatükkides olevatele sätetele. Siin tuleb aga arvestada põhiseaduse redaktsiooni erisust – mitte kõik põhiseaduse juhtprintsüüpe väljendavad sätted ei esine üldosas, vaid erinevad autorid võivad põhiseadusliku süsteemi jaoks kandva tähtsusega ideid leida ka ülejäänud sätetest (Vt. nt. R.. Maruste “Põhiseadus ja selle järelevalve” lk. 112, viide inimväärikuse ja sotsiaalse õigusriigi põhimõttele §-s 10). Samaaegselt ei leia ka kõik I peatüki normid põhiseaduse ülejäänud tekstiosas edasiarendamist (nt. § 7).

Formuleeritus õigusnormidena eristab neid põhiseaduse preambulas esitatud printsüüpidest. Kui viimased on eeskätt käsitlevad, kui põhiseaduse normilausestesse kirjapanemata väljenduseks ja käsitletavat pigem juhtnööridena tõlgendamisel, siis üldsätete kui otse rakenduva positiivse õiguse kehtivuses ei kahtle vast keegi. Nende erinevust võib püüda lahti mõtestada pigem niiviisi – põhiseaduse kui kõrgeima jõuga õigusakti vastuvõtmine tähendab sõltumatu riigi õigusliku korralduse loomist, põhiseadusest tuleneva suveräänse riigivõimu legitimeerituse eel omab aga enesemääramisõiguse kandjaks oleva avalikku võimu konstitueeriv rahvas õiguslikku vormi tõlkimata ootusi, ideid ja tõekspidamisi, mida loodava riigi õiguslik korraldus peab tagama. Nii on võimalik preambulat ja põhiseaduse normatiivset osa teineteisele vastandada kui eesmärki ja seda eesmärki elluviivaid õigusloomet. Viimaste hulka kuuluvad ka üldsätete normid, mis preambulas väljendunud ideid viivad ellu, valides maailma riikide õiguspraktika poolt pakutavate põhimõttelise tähtsusega riigiehituslike algotsustuste vahel sobivaimad. Õigusnorm, isegi üldise ja kõrgelennulise sisuga ei saa kunagi olla ise eesmärgiks, ta on vahendiks sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks, mis küll normis endas ei sisaldu, sellegipoolest aga kirjapandud kujul seaduse seletuskirjana materialiseeruda võivad.

Kuna vahejoon põhiseaduse juhtprintsüüptide ja konkretiseerivate normide vahel esiteks ja põhiseaduse I peatüki sätete ja üldsätete vahel ei kattu, võib siinkohal üritada leida teisi tunnuseid, mille koostoimes võib üldsätteid teistest eristuva tervikuna määratleda.

Eesti põhiseaduse üldsätete läbivaks tunnuseks on nende suunatus ja seos riigiga. Konstitueerides kõigepealt iseseisva (eraldiseisva) riigi, pühenduvad nad järgnevalt selle riigi kirjeldamisele ja põhistades tema eraldiseisvat olemasolu teistest riikidest eristavate tunnuste esiletoomisega. Siin tuleb siiski märkida, et tegemist ei ole riigi eelistamisega üksikisikule, Eesti põhiseaduse ülesehitust iseloomustab lihtsalt üksikisikut käsitlevate normide koondamine põhiseaduse teise peatükki. Riiki

iseloomustavate kategooriate abil on kindlaks määratud ka üksikisiku seisundi õiguslik kirjeldus – demokraatia on määratletav kui poliitiline režiim, kuid riigi määratlemine demokraatlikuna tähendab ühtaegu ka, et tema kodanikud omavad poliitiliste õiguste (valimisõigus) kõrval ka üksikisikutena laia hulka õigusi ja vabadusi (Vt. R.. Maruste “Põhiseadus ja selle järelevalve”, lk. 67).

Seega ei ole “Üldsätete” sihiks mitte niivõrd glorifitseerida kõikvõimsa riigi ideed, nende üldine vaim väljendub riikluse kaudu Eesti valitud õigusliku korralduse erisuste väljatoomises; kõige kirjeldamises, mis iseloomustab Eesti riiki kui Eesti rahvusele loomuomast ning kordumatut teiste maailma rahvaste seas. Kirjeldades Eesti põhiseaduse struktuuriüksuste vahelist seost, on seda tabavalt iseloomustanud Hando Runnel: “Mis on preambula? Need rahvad, kes tunnistasid jumalat, rääkisid oma esimeste lausetega, et võim tuleb jumalast, ateistlikumad on tulnud Hegelist ja räägivad rahva vaimust. See on see, mis ütleb, et on enesemääramise õigus, see on ühesõnaga rahva suhe jumalaga või millegi sellisega, vägeva asjaga. Teine peatükk, mis meil on "Üldsätted", on järgmine aste selle riigi ja rahva paigalepanekuks maailma teiste riikide ja rahvaste seas. /.../ Kolmas peatükk räägib inimesest, inimesest kui kodanikust, inimene inimesena jumala palge all, /.../. Ja siis tuleb järgmine hierarhiline ala, kus on riik ehitisena, ...”. (Põhiseaduse Assamblee 19. istungi protokoll).

Riiki identifitseerivad tunnused on riiki enam või vähem isikupärastavad. Teatud juhtudel toimub riigi paigalepanek teiste riikide ja rahvaste seas ühe valimisel mitme riigiehitusliku printsiibi seast. Nii on Eesti valitsemisvormide seast vabariigi valimisel astunud maailma vabariikide sekka, veelgi täpsemalt määratleb tema asendit tehtud valik territoriaalse korralduse vormide seast, mille tulemuseks on Eesti kui unitaarriik. Kui eelpoolnimetatud tunnused määratlevad riigi kuulumise paremal juhul vaid teatud poliitilis-geograafilisse ruumi, siis riikluse atribuudid ja sümbolika (värvid, vapp, riigikeel) tagavad tema identiteedi lõpliku teadvustamise.

I peatüki sätteid võib iseloomustada ka lähtuvalt sellest, kuivõrd on väljendatud ja rõhutatud neis riikluse määratlemisel riigiõpetuses üldtunnustatud riigi kolme elementi. Nii kirjeldavad nad riiki kas tervikuna (nt. §-d 6 ja 7), või annavad mõne tähtsa tunnusliku põhimõtte riigi erinevate elementide kohta. Riigivõimust kõneleb § 3 teda allutades põhiseadusele ja seadustele, § 4 sätestab tema kolmikjaotuse. Territoorium kajastub §-s 2 nii eraldi (1. lõige), kui ka seoses riigivõimuga (lõige 2 sätestab riigivõimu territoriaalse korralduse). Sätete lugemisel ilmneb, et tagasihoidlikumalt väljendub I peatükis põhiseadusandja idee rahvast. Mainitud on teda vaid § 1 esimese lõikes ja kontekstis, kus me võime teha küll tähtsa järelduse riigivõimu päritolu ja kuuluvuse kohta, kuid rahva konstitueerumise printsiip jääb I peatükis küll lahtiseks (selle kohta lähemalt vt. allpool).

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

Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu.

1920. aasta põhiseadus:

§ 1. Eesti on iseseisew, rippumatu wabariik, kus riigivõim on rahwa käes.

1938. aasta põhiseadus:

§ 1. Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

1. Sätte kujunemine Põhiseaduse Assamblees

Jüri Adamsi ja Jüri Raidla juhitud töögruppide ning Ando Lepsi ja Kalle Kulboki esitatud põhiseaduse eelnõudes kattus käesoleva paragrahvi 1. lause sõnastus peaaegu täielikult. 2. lause pärineb Jüri Raidla töögrupi eelnõust.

2. Välisriikide põhiseadused

2.1. Läti põhiseadus:

1. Läti on sõltumatu demokraatlik vabariik.

2. Läti riigi suverääanne võim kuulub Läti rahvale ("Latvijas Republikas Satversme", Riia, lk.33).

2.2. Prantsuse põhiseadus:

Art. 3 (1.-2 lõige): Rahvuslik suveräänsus kuulub rahvale, kes teostab seda oma esindajate kaudu ja referendumi teel.

Ükski rahvaosa ega indiviid ei või selle teostamist omistada.

2.3. Venemaa põhiseadus:

Art.1 1. Vene Föderatsioon on demokraatlik föderaalne õigusriik vabariikliku valitsemisvormiga.

2. Nimetused Vene Föderatsioon ja Venemaa on samatähenduslikud.

2.4. Itaalia põhiseadus:

Art. 1 - Itaalia on demokraatlik vabariik, mis põhineb tööel.

Suveräänsus kuulub rahvale, kes teostab seda Konstitutsioonis kindlaksmääratud vormides ja piirides.

3. § 1 lõike 1 analüüs

3.1. Üldiselt - Suveräänsus, riik ja õigus

Milline oleks seos suveräänsuse ja õiguse vahel? Suveräänsuse teostamist võib kõigepealt iseloomustada kui juriidilist akti. Prantsuse õigusteadlane Olivier Beaud määratleb suveräänsuse teostamist inimese poolt kavandatud aktina õiguslike järeلمite tootmiseks või kohustusliku õigusnormi kehtestamiseks. Niisuguse käsitluse kohaselt on suverääne riigivõim kui riigi üks olemuslik element vahendiks, mille abil inimesed (suveräänsuse kandjaks olev üksikisikust valitseja või rahvas) loovad õigust. Õigus, millel rajaneb riigi võim inimeste üle, ongi inimlik ehk positiivne

õigus. Sellele tuginedes võib suverään edaspidi juriidilise akti teel muuta oma soovi järgi ja operatiivselt kehtivat õigust ja kohandada seda muutunud oludele. Selle käsitluse kohaselt ei pretendeeritagi kategoorilisele väitele, nagu tekiks igasugune õigus koos riigiga ning ei saaks viimasele ajaliselt eelneeda. Küll aga toob riigivõim õiguskorda dünaamika – riigivõimul põhinevate õigusaktide soovikohase andmise ja nende muutmise ja tühistamisega tekib kirjutatud õigus pika aja vältel kujunenud tavaõiguse ja kunagi omandatud staatiliste õiguste kõrvale (*O.Beaud "L'Etat", Vocabulaire fondamental du droit, Pariis 1990, lk.126*).

Võib küll väita, et niisugune suveräänsuse kui käsu iseloomustamine ei vasta tänapäeva demokraatlikule riigikorraldusele, kus riigiorganite õigusloomealane tegevus on kanaliseeritud põhiseadusliku õigusnormide hierarhia kitsastesse raamidesse. Siiski allub suveräänsuse algne teostamine, mis kaasaegses kontekstis väljendub "põhiseaduseandluses" sellesama voluntaristliku (akti teostajate mõttes subjektivistliku) õiguskontseptsiooni loogikale. Kaasaegne konstitutsioon on õigupoolest tema vastuvõtjate tahtest tulenev akt, mis loob kogu riiklikul territooriumil kehtivad õigusnormid, mille eesmärgiks ühelt poolt väljendada rahva suveräänsust ja piirata avalike organite võimu, et kaitsta kodanikke võimalike kuritarvituste eest (*O.Beaud "L'Etat", Vocabulaire fondamental du droit, Pariis 1990, lk.126*).

Riigivõimu ühtsuse väljendajaks saab suveräänsuse teostamine läbi kahe tunnuse. Ta on ühtaegu nii vääramatu (*incontestable pr.k*) kui vastuvaidlematu. Vääramatus tähendab, et kõrgeima riigivõimu akt ei või olla tühistatud kellegi "kõrvalise" isiku, vaid ainult suveräänsuse ehk kõrgeima riigivõimu teostaja poolt. Ta murrab aga endast madalamalseisvad aktid. Seda väljendab riigi põhiseaduse asend õiguskorras. Kuigi konstitutsiooni muutmine võib toimuda ka põhiseaduslike riigiorganite, mitte kõrgeima riigivõimu kandja poolt, seisneb ta sel juhul vaid mõningate konstitutsiooni sätete parandamises või täiendamises, tühistada ja muuta ei saa aga konstitutsiooni põhiprintsiipe (mis teevad temast näiteks liberaalse demokraatliku või autoritaarse konstitutsiooni) Vastuvaidlematus tähendab, et suverääni otsuse peale puudub edasikaebamise õigus. Kui seondada seda konstitutsiooni näitega, siis kõrgeima riigivõimu kandja (demokraatlikes riikides rahva) poolt heakskiidetud konstitutsiooni ei saa enam vaidlustada ühegi võimuorgani poolt (*O.Beaud "L'Etat", Vocabulaire fondamental du droit, Pariis 1990, lk.127*).

Paragrahv 1 sätestab omavahel seotuna riigi ja rahva suveräänsuse printsiibid. Suveräänsuse käsitlustes kohtabki kõige enam kahte terminit, riigi ja rahva suveräänsust. Siin tuleb asuda seisukohale, et kuigi suveräänsuse mõiste jääb samaks, muutub tema roll sõltuvalt erinevates kontekstidest tingitud rõhuasetuste muutumisega, seondatagu teda siis siseriikliku võimukorralduse või rahvusvahelise suhtlemisega, rahva või riigiga.

"Suveräänsuse võimu olemuseks on mitte olla piiratud; ta võib kõike või teda ei olegi", väidab Rousseau (*J. Gicquel "Droit constitutionnel et institutions politiques" lk. 56*). Suveräänsuse mõistet on läbi aegade käsitletud tihedas seoses riigiga. Mõistetagu siin riiki nii laias tähenduses, mis hõlmaks enda alla ka kõik muistsete rahvaste, nagu egiptlaste, kartaagolaste või roomlaste ühiskonnad, mis olid varustatud ainuisikulise või kollegiaalse võimuorganiga, või kitsas tähenduses, nagu seda on tänapäeva poliitilised kogukonnad ("*Vocabulaire fondamental du droit" Pariis, 1990, lk. 314 A. Truyol Serra "Souveraineté"*).

Prantslane Jean Bodin põhistas lõplikult suveräänsuse mõiste kasutamise riigi olulise elemendina.

Suveräänsuse välimine ja sisemine dimensioon eksisteerib juba ka tema määratluses. Suveräänsusel on kaks definitsiooni, sisemine ja välimine. Ka tänapäeval on nende olemus sama: Sisemises mõttes on riik oma liikmete ja territooriumi suhtes kõrgeimaks võimuks, kelle otsused ei ole edasikaebamiseks mõne kõrgema võimuorgani poole. Välimine ehk rahvusvaheline mõõde tähendab, et riigid oma vastastikustes suhetes ei ole allutatud ühegi teise kõrgemale võimule, vaid ainult rahvusvahelisele õigusele. Selles mõistes on suveräänsuse mõiste ebasümmeetriline – absoluutne sisemises mõttes ja suhteline välises mõttes, kus tema alter ego kohtub teise riigi suveräänsusega.

Paragrahvi 1 lõiget 1 tuleks edaspidi käsitleda pigem nõnda, et mitte mõista lause esimest poolt suveräänsuse välise dimensioonina ja teist sisemise dimensioonina, pigem on vastuvõetav määratlus, mille järgi väljend: “Eesti on iseseisev ja sõltumatu...” käsitleb üldises plaanis suveräänsust tema sisemise ja välimise dimensiooni ühtsuses, lauseosa “...kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas” käsitleb kaasaja ajaloolisest kontekstist tulenevat spetsiifilist otsustust suveräänsuse (kõrgema riigivõimu) kuuluvuse osas (vt. ülalpool)

3.2. Eesti on iseseisev ja sõltumatu riik

Suveräänsus ei ole ainus riigi- ja eriti rahvusvahelises õiguses riigivõimuga seoses kasutatud mõiste. Laialt on käibel rahvusvahelises praktikas käibel ka mõiste: “sõltumatus” (indépendance, independence). Rahvusvahelises kohtupidamises on mõisted “suveräänsus” ja “sõltumatus” sageli samastatud (N. Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet. “Droit international public” Pariis, 1994, lk.410, äärenr. 279). Nii väidab vahekohtunik Max Huber Palmisaarte asjas (Vahekohtu otsus 4. aprillist 1928) - “Suveräänsus riikidevahelistes suhetes tähendab sõltumatust”. Eesti õigusteadlane Artur-Tõeleid Kliimann omistab terminitele “iseseisvus” ja “sõltumatus” järgmise sisu.

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 (A.-T. Kliimann “Eesti iseseisvuse areng” *Õigus* 1935/2, lk. 49-50). See on ka mõistetav, kuna üldtunnustatud käsitluse kohaselt lõpetavad föderatsiooniks koonduvad riigid eksistentsi ja nende asemele tekib uus riik, liitriik.

“Et kehtiva Põhiseaduse 1.§-i mõttes Eesti vabariik, teiseks, peab olema ühtlasi sõltumatu, siis ei tohi olla sellist olenemist mõnest üksikust välisriigist, et viimane saaks Eesti seadusiandvaile asutisile ette kirjutada juhiseid, kuidas oma elu korraldada, ning selliste juhiste teostamist ka kontrollida.” Kliimanni väite kohaselt ei lubaks riikliku sõltumatuse põhimõtte Eesti kuulumist näiteks mõeldavasse Balti riikide liitu või Baltoskandia konföderatsiooniks (A.-T. Kliimann “Eesti iseseisvuse areng” *Õigus* 1935/2, lk. 49-50).

Kuna rahvusvahelises õiguses, nagu eelpool märgitud, samastatakse omavahel praktikas terminid “sõltumatus” ja suveräänsus, siis on põhjust arvata, et Eesti Põhiseaduse § 1 omab samasugust tähendust, nagu teistegi riikide põhiseadustes (sageli termini “suveräänsus” kasutamise abil) väljendatud riigi olemasolu ja sõltumatut seisundit rahvusvahelises suhtlemises tagavad normid.

Terminid “iseseisvus” ja “sõltumatus” väljendavad pigem suveräänsuse kui filosoofilise mõiste praktilist rakendumist seoses kaasaegse rahvusvahelise poliitilise organisatsiooni eri vormidega. Seejuures erinevalt “suveräänsusest” kui filosoofilisest kategooriast, mida võidakse sisustada erinevalt sõltuvalt omaksvõetud filosoofilise mõtte suunast (positivism, voluntarism, loomuõigus), on terminid “iseseisvus” ja “sõltumatus” kui riigi olemasolu või seisundit kajastavad kindlaksmääratavad faktiliste poliitiliste või juriidiliste kriteeriumide abil.

Lugedes Kliimanni määratlust, selgub, et kaks erinevat mõistet esitavad riigile enam või vähem “pretensioonikaid” nõudeid, iseseisvusega ei kaasne alati sõltumatus, küll pole mõeldav sõltumatus iseseisvusega. “Iseseisvus” tähendab lihtsalt nõuet riigi teistest eraldatud eksisteerimiseks, rahvusvahelises poliitilises praktikas võivad faktiliselt eksisteerivad riigid sattuda suurema ja tugevama mõju alla. Sõltumatus tähendab aga, et iseseisev riik ei tohi lepingulisel teel muuta mõne teise riigi õigusakte enda jaoks kohustuslikuks. Ühiskonnateadlased võivad väita, et tänapäeval on riigid üksteisest kõik poliitilises ja majanduslikus mõttes sõltuvad. Samuti kohustuvad riigid üksteise ees vastastikuste lepingutega. See ei tähenda aga termini “sõltumatus” juriidilist kohatust. Otsene allumine rahvusvaheliste lepingutega loodud rahvusvahelisest õigusest tulenevatele kohustustele ongi tänapäeva riigi suveräänsuse lahutamatuks tunnuseks, millel põhineb tema rahvusvahelis-õiguslik õigussubjektsus. Samamoodi on riikidevaheline majanduslik sõltuvus pigem põhjendatav “asjade loomuliku korraga”. Ülaltoodust erineb aga põhjalikult juhtum, mil üks riik allutab end vastastikuse nõusoleku teel teise ühepoolsele domineerimisele (A. Truyol Serra “*La souveraineté*”, lk. 323).

Astumine föderatsiooni on, nagu eelpool viidatud, vastuolus koguni iseseisvust kuulutava sättega. Milliste rahvusvaheliste organisatsioonide (sh. rahvusvahelistel lepingutel põhinevad konföderatsioonid) liikmeksastumine piiraks aga Eesti sõltumatust? Ilmselt võib Eesti liituda n.ö. koostööorganisatsioonidega. Aga nn. integratsiooniorganisatsioonid, milliste hulka kuuluvad ka Euroopa Ühendused, riivavad juba oluliselt liikmesriikide sõltumatust, seda valdkondades, mille juhtimine on antud organisatsiooni vastavate keskorganite kompetentsi (A. Truyol Serra “*La souveraineté*”, lk. 324).

Rahvuslikku sõltumatust riivavaks tuleb pidada tegelikult Euroopa Liidu lepingu esimest komponenti, kolme Euroopa Ühendust, mis näevad ette teatud valdkondades rahvuslike võimuorganite allutamise Ühenduste õigusele. Allutamine võib toimuda niiviisi, et liikmesriigid kaotavad üldse teatud valdkondades pädevuse seadusandluseks (tollindus), teatud valdkondades aga seisneb õigusloome vaid Ühenduste poolt määratletud printsiipide elluviimises. Niisamuti on liikmesriigid kaotanud neis valdkondades ka rahvusvaheliste lepingute sõlmimise pädevuse, mis on üle läinud Euroopa Liidu organeile (J. Boulouis “*Droit institutionnel de l’Union européenne*”, lk. 242). Seadusandlik pädevus on üle läinud Ühenduste liikmesriike esindavale Nõukogule, kus printsiibiks on otsuste tegemine enamushääletuse teel. Sealjuures ei jagune hääled sugugi võrdselt.

Samuti omab Euroopa Ühenduse Kohus (Luksemburgi Kohus) rida olulisi erisusi võrreldes tavalise rahvusvahelise jurisdiktsiooniga. Liikmesriikide sõltumatuse kadu õigusemõistmises iseloomustab kujukalt fakt, et Kohtusse pöördumise pädevus on eraisikutel otse, teiseks ei ole Kohtu otsused kohustuslikud mitte vaid liikmesriikidele rahvusvahelises plaanis, vaid omavad täideviidavat jõudu liikmesriigi territooriumile ja seda ka eraisikute suhtes (Sõe- ja Terasekoondise lepingu art.44, Euroopa Ühenduse (endine Majandusühendus) lepingu art. 187 ja Aatomienergia Ühenduse lepingu

art.159).

Seega on ühel juhul liikmesriik allutatud teise liikmesriigi seadusandlikule tahtele (sellise juhuga on tegemist seadusloomega Euroopa Liidu Nõukogus), teisel juhul kehtivad liikmesriigi pinnal ja tema kodanike suhtes rahvusvahelise organisatsiooni otsused (Euroopa Ühenduse Kohus esindab kolme juriidilise isiku staatust omavat lepingutega loodud Euroopa Ühendust).

Seega näitab juba põgus vaatlus, et Euroopa Liidu liikmeks olek toob kaasa Eesti sõltuvusseisundi teistest riikidest ja rahvusvahelistest organisatsioonidest.

3.3. Rahvas kõrgeima riigivõimu kandjana

3.3.1. Rahva määratlusest

Eesti õigusteadlane Artur Mägi näeb kõnesolevas rahvasuveräänsuse põhimõttes esmajoones õiguspoliitilist postulaati ja alles teises järjekorras õigusnorme sisaldavat mõistet. See õpetus on XX sajandi demokraatliku kontseptsiooni üldiseks dogmaatiliseks aluseks. "Identifitseerides riigi- ja rahvasuveräänsust ei ole rahvasuveräänsuse õpetus oma alustes midagi muud kui ainult vastandpoolus õpetusele monarhi kui üksikisiku suveräänsusest, s. o. vastand monarhi- ja riigisuveräänsuse identifitseerimise õpetusele" (A.Mägi "Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana" Tartu, 1937, lk.3-4).

Rahvasuveräänsuse õpetus seondub niisiis otseselt demokraatia printsiibiga, moodustades selle olulise osa. Vaadeldes rahvasuveräänsuse õpetuse juuri tema sünnimaal Prantsusmaal võib eristada kahte erinevat lähtealust, mis tulenevad suveräänsuse subjektiks oleva rahva erinevast mõistmisest.

Esiteks tuleks kõnelda teooriast rahva(natsiooni) kui isiku suveräänsusest. Niisuguse käsitluse kohaselt kuulub suveräänsus rahvale, kes ühtse tervikuna on eristatav teda moodustavate indiviidide summast. Natsioon-isik ei ole samastatav kodanike koguhulgaga, kes kindlal ajahetkel riigi territooriumil elavad, kuna ta on ka ajaliselt ühtne mõiste, hõlmates nii mineviku, oleviku kui ka tuleviku. Ta koosneb peale elavate ka surnutest ning veel sündimata isikutest. Niisugune kontseptsioon on arendatud eeskätt Sieyes ja Montesquieu poolt ning väljendatud 1789. aasta Inim- ja Kodanikuõiguste deklaratsiooni artkls 3 – "Kogu suveräänsuse põhimõte peitub olemuslikult rahvas. Ükski grupp ega indiviid ei või teostada võimu, mis ei tulene otseselt rahvalt". 14. septembri 1791. aasta konstitutsioon, mille ideeliseks isaks võib pidada Montesquieu'd, hüüab maha lennukas ja triumfeerivas toonis: "Suveräänsus on üks, jagamatu, võõrandamatu ja aegumatu. Ta kuulub natsioonile, ükski osa rahvast ega ükski indiviid ei või endale omistada selle teostamist. Natsioon on ainus, kellest tuleneb igasugune võim" (J.Gicquel "Droit constitutionnel et institutions politiques").

Jean Gicqueli järgi tuleneb niisugusest suveräänsuse käsitlusest kolm järeldust:

- natsiooni suveräänsuse jagamatus ja võõrandamatus - isikul, olgugi ta vaid õiguslik abstraktsioon, ei saa olla rohkem, kui üks tahe. Suveräänsus, mis on selle tahte väljenduseks, ei saa olla jaotatud osadeks, mis võiksid ka kergesti osutada omavahel vastukäivateks. Isik ei

saa oma taht loovutada, kuna see võrduks isiku võõrandamisega iseendast; väljendab ju tahe seda, mis on olendis kõige iseloomulikum ja autentsem. Sellest järeldub, et kui suveräänsuse teostamine olekski teatud ajaks usaldatud kellegi kolmanda (nt. monarhi kätte), võib natsioon ise igal ajal selle volituse tagasi võtta, kui ta on riigivõimu teostamise osas teistsugusele seisukohale jõudnud;

- natsiooni suveräänsuse ülekandmine parlamendi suveräänsuseks – kujutades endast mõttelise olendi taht, kellel puudub füüsiline substraat, ning kes eksisteerib sõltumatusena individidest, kes ta moodustavad, ei saa suveräänsus olla väljendatud iseenesest. Seega on vajalikud seda taht vahendavad isikud, n.ö. “valitud hääletorud.” Niisugust rolli saavad täita ainult füüsilised, mitte mõttelised isikud, seega rahvaesindajad. Sellega kaasneb paratamatult, et suverääni taht seguneb valitute, parlamendisaadikute tahtega. Rahvaesindaja ei ole imperatiivse mandaadiga oma valijatega seotud. See on ka täiesti mõistetav. Kui ta on valitud just selleks, et esindada natsiooni ja väljendada tema suveräänsust taht, peab ta omama ka piisavalt vabadust, et tõlgendada seda taht, mille vahendajaks ta on, ning kohaldama seda elulistele asjaoludele;
- valimisõiguse kui funktsiooni mõistmine – kui hääletamist mõista esmalt kui riiklikku funktsiooni, on selge, et eelistatuks kujuneb piiratud valimisõigus. On ju loomulik et tähtsa ülesande täitmine tuleks reserveerida väärikamatele ja kompetentsematele (*J.Gicquel “Droit constitutionnel et institutions politiques”, lk. 201-202*).

Teine võistlev kontseptsioon rahva suveräänsusest tuleneb inimeste loomuliku võrdsuse toonitamisest ning lähtub Rousseau õpetusest, kelle järgi kõrgem käsuvõim tuleneb otseselt kõigi kodanike summast. Selle kontseptsiooni järgi tõstetakse esiplaanile konkreetses ajahetkes elavate rahvaliikmete koguhulk, millest iga üksikisik kannab endast väikest osakest suveräänsust. Sellest kontseptsioonist tulenevad järgmised järeldused:

- valimine kui õigus – kuna igaüks kannab endas osakest suveräänsust, ei ole alust takistada ühtki sobivasse ikka jõudnud ja vajaliku vaimse võimekusega isikut hääletamast;
- otsese või vähemalt pooleldi otsese demokraatia omaksvõtt. Rousseau järgi on tegemist lihtsa nõudega – seadus kui üldise tahte väljendus, millega kohustatakse isikut, peab olema vastu võetud selle isiku osalusel. Kahtlemata ei ole arvestatava suurusega riigis võimalik iga seadust kõigi kodanike osavõtul läbi arutada. Kuid tähtsamad küsimused peaks siiski otsustama rahvahääletusel (*J.Gicquel “Droit constitutionnel et institutions politiques”, lk. 203-204*).

Sidudes eeltoodud arutluse kehtiva põhiseadusega, võib tuvastada põhiseaduslikus rahva käsitlemises elemente mõlemast kontseptsioonist. Kuigi omaks on võetud üldine valimisõigus ning kaasajal paistab domineerivat ka seisukoht hääletamisest kui kodaniku poliitilisest õigusest, leidub siiski ka rahva isikustamisele viitavaid seisukohti, (nt. vaba mandaat). Ka rahva mõiste, mille määratluses seisneb põhilisim vahe kahe eelkirjeldatud lähenemise vahel, on põhiseaduses antud ilmselt kord ühes, kord teises tähenduses. Artur Mägi viitab oma analüüsis samuti kord rahvale kui ideelisele suurusele (rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja § 1 mõttes), teisel positiivõigusliku normistiku poolt kindlaksmääratud alustel moodustuvale individide grupile (rahvas kui riigivõimu teostaja § 56 mõttes). On selge, et rahvast ideelise suurusega tuleb esiteks eristada valijaskonna

moodustavast hääleõiguslike kodanike kogumist. Seega tuleb rahva hulka arvata ka kodanikud, kes ei ole hääleõiguslikud oma vanuse või teovõimetuse tõttu moodustavad ühe ajahetke raames rahva kõigi kodanike kogum. Ka see inimhulk ei suuda aga katta kujutlust rahvast kui igavikulisest nähtusest. Rahvast kui ajalisel määratlemata mõistest räägib põhiseadus, seostades teda preambulas kahe erineva daatumiga. 1918. aastal riikluse rajanud ja 1992. a. põhiseaduse vastu võtnud rahvaliikmeid lahutab mitu inimpõlve. Siin on selge, et hõlmatud on kodanike nii elanud kui tulevased põlvkonnad.

Siin tuleb tähelepanu juhtida aga huvitavale asjaolule. Nimelt räägib põhiseaduse preambula Eesti rahvast, kes kustumatu enesemääramisõiguse alusel 1918. aasta 24. veebruaril oma riigi välja kuulutas. Kui sõnaga "rahvas" tähistada vaid kodanikkonda, muutub preambula mõistekasutus arusaamatuks, kuna kodakondsuse mõiste on lahutamatu seotud riigiga, enne 1918. aastat Eesti riiki aga ju ei olnud. Järelikult peame rahva mõistet laiendama, siin on võimalik tuginedes loodud Eesti riigi ja õiguskorra poolt kodakondsuse andmise alustele väita, et Eesti rahva hulka tuleb arvata ka neid, kes vastasid juba enne Eesti riigi loomist hilisematele leaalsetele alustele kodakondsuse saamise suhtes. Nii legitimeeriti niisugused kodanikud juba tagasiulatuvalt. Selline tõlgendus vastab ka eristusele – rahvas ja rahvus. Ka enne 1918. aastat elas tulevase Eesti riigi territooriumil peale eestlaste ka teiste rahvuste esindajaid.

"Rahvasuveräänsuse" põhimõttele rahvast kui riigivõimu kandjast puht õiguspoliitilise deklaratsioonina saab anda aga normatiivse sisu, kui põhiseadus sisaldab norme, mis määratlevad konkreetselt, kuidas see riigivõimu kandja saab teostada temale, täpsemini, tema kaudu riigile omistatavat võimufunktsiooni. Rahva poolt teostatavad toimingud on riigi kui avalikõigusliku ühiku suhtes juriidiliselt relevantid, kui vastavad rahva poolt sooritavad aktid on omistatavad riigile (A.Mägi "Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana" Tartu, 1937, lk.8).

"Et teatavate isikute teotsemise tulemusi saaks omistada riigile, selleks on vajalik, et need isikud, antud korral rahvas, teotseks riigiorganina." (A.Mägi "Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana" Tartu, 1937, lk.6)

Rahvas kui riigivõimu teostav riigiorgan ongi eristatav rahvast kui riigivõimu kandjast. Esinedes riigiorganina saab ta tegutseda aga vaid vastavate konstitutsiooniliste normidega määratud korras ja alustel, seega saame rahva tegutsemise tulemusi riigile omistada vaid siis, kui see rahvas tegutseb selleks seatud korras komplekteeritud riigiorganina ning kui ta tegutseb temale antud pädevuste piirides ja selleks seatud korras ja alustel. Artur Mägi järgi sisaldabki põhiseadus rahva käsitlemisel norme, mis sätestavad tema kui riigiorgani komplekteerimise, pädevuse ulatuse ja tegutsemise korra (A.Mägi "Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana" Tartu, 1937, lk.7).

Rahva kui riigiorgani komplekteerib säte, mis näeb ette riigivõimu teostamise hääleõiguslike kodanike kaudu ning annab alused, keda pidada hääleõiguslikeks kodanikeks. Rahva pädevuse määratleb Artur Mägi idee kohaselt praegu kehtiva põhiseaduse arutlust paragrahv 56, mille järgi rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu Riigikogu valimisel ja rahvahääletusel. Ka rahva kui kõrgeima riigiorgani pädevuse piirajaks on aga põhiseaduse § 3, mille järgi riigivõimu teostatakse põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Õigusriigi põhimõtte kohaselt on põhiseadus ja seadused kohustuslikud igale riigiorganile, sealhulgas neid norme väljaandvale organile.

Samas kuulubki rahva pädevusse ju põhiseaduslike normide andmine põhiseaduse muutmisel või koguni uue põhiseaduse kehtestamisel rahvahääletuse teel. Stabiilsuse ja järjepidevuse ideed rõhutava konstitutsioonilise riigi idee lähtekohaks näiks aga olevat, et kindlas ajahetkes otsuseid tegevale rahvaesindusele eelistada pikaajalise intellektuaalse töö ja ajalookogemuse põhjal koostatud väärtuste kokkuvõtet – põhiseadust. See põhiseadus on aga stabiilne, kui ta on kaitstud hetkehuvidest ja –vajadustest tulenevate kergete ja kiirete muutmiste eest (Vt. *R.Maruste "Põhiseadus ja selle järelevalve", lk. 3*). Hetkel põhiseadust muutev rahvahääletus on ju samuti vaadeldav rahva toimimisena riigiorgani tasemel. Määratledes vaid hääleõiguslike kodanike ringi, ei ole aga tagatud kodanikkonna enda järjepidevus ja ühtsus iseendaga läbi erinevate aegade. *Et siduda hetkel põhiseaduse muutmist hääleõiguslike esindajate kaudu otsustav kodanikkond ideelisest ühikust rahvaga, kes on eelnenud põlvete arengu käigus ammukujundatud põhimõtted ja põhiväärtused konstitutsioonis fikseerinud, peaksid eksisteerima konstitutsioonilisel tasandil samuti normid, mis määratlevad kodanikkonna enda moodustumise kriteeriumid* (ehk kodakondsuse isikutele omistamise alused). Kodakondsuse omistamise printsiibid, mis on kõrgeimal õigusliku kehtejõu tasandil, peaksid tagama rahva ühtsuse ja identiteedi iseendaga erinevas ajas. Kodakondsuse omistamise põhiseaduslike aluste olemasolu, ning kindel teadmine, et neid ei või ka tulevikus muuta vaid rahva poolt valitud seadusandjad, annab stabiilsuse kõrgeimat riigivõimu kandva subjekti piiritlemisele. See loob olevikus elavate rahvaliikmete sideme mitte vaid minevikus elanud generatsioonide, vaid ka järeltulevate põlvkondadega. Rahvaliikmete vaheline ajapiire ületav tunnetatud ühtekuuluvus loob tingimused, et igakordselt valitud rahvaesindajad ei tegutseks vaid oma valijaskonna nimel, vaid tunnetaksid oma ühtekuuluvustundest tulenevat vastutust kunagi elanud esivanemate pärandi ja järeltulevate põlvete ees. Ka kindlas ajahetkes eelnevate põlvete poolt vastu võetud ja rakendatud põhiseadust rahvahääletusel muutev kodanikkond peaks ise olema kujunenud nende eelnevate põlvete poolt otsustatud alustel.

3.3.2. Rahva suveräänsuse tegelik seos riigi iseseisvuse ja sõltumatusega

Ka see säte kinnitab, et põhiseadus oma sõnastuses ei tunne kõrgema jõuga õigusakti, kui need, mis vastu võetud rahvahääletusel ning kõrgeimaks riigiorganiks on parlament, kes volituse saanud otse kõrgeima riigivõimu kandjalt. Sõnastus: "kus kõrgeima riigivõimu kandjaks on rahvas" ei tähenda vaid keeldu vaid Eesti siseriiklikule isikule või organile kuulutada ennast Eesti rahva asemel kõrgeima võimu kandjaks. Ka riikidevahelisel tasandil või mõne välisriigi rahvalt volituse saanud valitsusorganid ei saa omada kõrgemat võimu, kui Eesti rahvuslik parlament, kuna rahvaesinduse allutamisel mõnele välisele võimule omaks viimane kõrgeimat võimu ju mitte vaid riikidevahelisel tasandil, vaid ka Eestis (mis on aga keelatud). Pealegi on termin "kõrgeim riigivõim" ju samastatav suveräänsusega, see aga tähendab, et suveräänsuse kandjaks olev suverään ei ole õiguslikus mõttes seotud väljastpoolt tulevate käskude-keeldudega.

4. § 1 lõike 2 analüüs

Lähtudes Põhiseadusliku Assamblee istungitel kõlanud seisukohtadest, on tegemist Eesti ajaloolisest kontekstist tuleneva, kollaboratsioonismi vältiva sättega. Iseseisvuse ja sõltumatuse võõrandamatuse all tuleb mõista ilmselt iseseisvusest ja sõltumatusest loobumist. Käesolev säte ei keela ilmselt sõltumatuse ehk suveräänsuse sisuks olevate kompetentside delegeerimist, küll aga on käesolev säte vastuolus kompetentside lõpliku ülekandmisega ning loobumisega selle tagasivõtmise võimalusest.

Sõltuvalt sellest, missugune on vastus küsimusele, kas Euroopa Liidust on võimalik välja astuda või vähemalt lepingulisi suhteid niiviisi muuta, et sellega kaasneks delegeeritud kompetentside tagasivõtmine riiklikku pädevusse, võib määratleda, kas käesolev säte on ühitatav liikmelisusega Euroopa Liidus või mitte.

Euroopa Liidu asutamislepingud ei näe ette ei liikmesmaade väljaastumist, ei ka väljaarvamist Liidust. Viini rahvusvaheliste lepingute õiguse konventsiooni artikkel 54 sätestab, et juhtudel, kui rahvusvaheline leping ei näe ette ühtegi sätet tema denonsseerimise või temast taganemise kohta, ei ole need ka võimalikud, vähemalt, kui ei tõestata, et poolte tahtest selline võimalus siiski tulenes, või võiks lepingu denonsseerimise või sellest taganemise võimalus tuleneda lepingu iseloomust. Euroopa Liitu käsitlevate teoste autorid üldiselt Euroopa Liidust väljaastumise temaatikat ei käsitle, seda tehes on nad arvamusel, et ei üks ega teine Viini konventsioonis sätestatud erandjuhtum kõne alla ei tule (on ju Euroopa Ühenduste ja Euroopa Liidu lepingute preambulatest pigem välja loetav tulevikus toimuva tihedama integratsiooni võimalikkus. Seega on kirjanduses omaksvõetud seisukoht, et juriidiliselt ei ole Euroopa Liidust väljaastumine võimalik (Vt. *J. Boulouis, lk. 53, äärenr. 83; G. Isaac, "Droit communautaire général", Pariis 1994, lk. 34*). Ka Guy Isaac asub seisukohale, et liikmesriikide poolt Euroopa lepingute ühepoolne denonsseerimine ei ole võimalik, nende sõlmitus määramatuks ajaks tähendab, et Ühendustesse ja Liitu kuulumine on lõplik. Siia toob ta järgmise näite – territoriaalne integratsioon tähendab riikide lõplikku intuiitu personae kohustumist (nii poleks Prantsusmaa aktsepteerinud eurosüsteemi, kui Saksamaal oleks olnud võimalus sealt omatahtsi välja astuda). See lõplikkuse tunnus lähendab Euroopa Liitu juba vägagi föderatsioonile, mitte konföderatsioonile (*G. Isaac, "Droit communautaire général", Pariis 1994, lk. 34*).

Kuidas aga sisustada fraasi: Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu? Käesolevate ridade autor on püüdnud käesolevale sättele igavikulisemat tähendust anda ning näeb selles põhiseaduslikku kinnitust Eesti riigi moodustamise aluseks olevatele ajaloolis-filosoofilistele tõekspidamistele.

19. sajandil pääses Euroopas võidule tänapäeval tuntava rahvusriigi kontseptsioon. Nimelt toimus paralleelselt indiviidile hääleõiguse andmisega ka tema kuuluvuse määratlemine kindlasse rahvusesse (mis kas moodustas juba iseseisva riigi või soovis seda alles teha). Demokraatiaga seostatuna arenev rahva suveräänsuse printsiip muutis riigivõimu algallikaks monarhi asemel riiklikult korraldatud rahvuse. Rahvuseluse printsiip sai üleilmse kandepinna ja viis rahvuste enesemääramisõiguse tunnustamiseni. Et rahva suveräänsus oleks täielikult teostatav, nägi see printsiip ette igale rahvusele õiguse korraldada iseseisvaks riigiks. Riikide arv peab vastama rahvuste arvule ja riikide piirid peavad ühtima rahvuspiiridega. Seda iseloomustab hästi Jüri Uluotsa suu läbi nähtud lühike Eesti Vabariigi sünnilugu: "*Maailmasõja lõppedes usuti olevat jõutud ajajärku, mil iga küllaldase elujõuga rahvas võib enesemääramisõiguse alusel püüelda poliitilise sõltumatuse poole ning kõik riikide ja rahvaste vahelised vastuolud saavad Rahvasteliidu abiga rahumeelselt lahendatud. /___/ Eesti põhiseadus on sellele põhimõttele vankumatult truuks jäänud.*". Kuigi aja jooksul võivad muutuda maailmas üldlevinud tõekspidamised riikidevahelise poliitilise korralduse suhtes ja kui kunagi tulevikus ka rahvusriigi kontseptsioon hakkab poliitiliste ja majanduslike põhjuste tõttu andma teed riikliku avaliku võimu muudele korraldusvormidele (näiteks laialdane regionaalne integratsioon), ei anna viited uutele ajajärkudele veel juriidilist alust Eesti riiklikust iseseisvusest ja Eesti rahva suveräänsusest taganeda. Kord juba tekkinud, ei pea riik oma olemasolu kestvalt

õigustama. Muutunud poliitiline filosoofia ei kõiguta tagasiulatavalt Eesti riikliku iseolemist, mille põhjendused pärinevad tema sünniaegsest maailmakorraldusest. Nii põhistab vaadeldav paragrahv põhimõtte, mille järgi iga nähtuse suhtes seisukoha kujundamisel lähtugem tema ajaloolisest taustast. Euroopa poliitilise realiteedi ja vaimsuse mitmekesisuse ja rikkuse moodustabki ju erinevatest filosoofilis-poliitilisest paradigmatelt pärit nähtuste koosseksisteerimine. Rahvusvahelises suhtlemises on sõltumatud ja võrdõiguslikud nii suured ja väiksemad Euroopa riigid, kui ka otse keskajast pärit ja ajalootormidele vastu seista suutnud feodaalse päritoluga kääbusriigid, mis tekkisid ajal, kui territoriaalprintsibiil rajaneva keskvoimuga riik ei olnud veel riigiopetusse teed leidnud.

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

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

Unitaariigi üheks olemuslikuks jooneks peetaksegi esiteks ühe kindla otsustuskeskuse olemasolu. Kuna riik on vastutav lõppastmes kõige eest, on keskvoim koondanud enda kätte normatiivse võimu, jurisdiktsiooni, kontrolli- ja sunniaparaadi. Ükski riiklike ülesandeid täitev keskorgan ei oma konkureerivat organit kohalikul tasandil. Teiseks unitaariigi loomuomaseks jooneks on juriidilise sideme vahetus riigi ja kodaniku vahel. See tähendab, et keskvoim valitseb isikute ja kogukondade üle otse ning viimased ei kujuta endast "kattevarju" riigi ja kodaniku vahel. Nii saavutatakse õiguse territoriaalne ühetaolisus. Neist klassikalistest joontest on Euroopa riikide praktikas väga palju erisusi.

Nagu eelpool mainitud, sisaldavad paljude Euroopa unitaariikide põhiseadused unitaariigi printsibiilsest rõhutamisest. Ühtsus seotakse aga erinevate mõistetega – riik, vabariik, rahvas või riigivõim (suveräänsus). Selliste hulka kuuluvad näiteks Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania, Luksemburg, Norra, Soome, Portugal (*Grewe, Fabri, lk. 283, äärenr. 209*). Samas rõhutavad mitmed riigid territooriumi, rahva ja riigivõimu jagamatuse kõrval ka erinevate territoriaalsete üksuste autonoomiaga. Riigivõimu detsentraliseerimist ja unitaariigi printsibiilset püüab konstitutsioonis otseselt ühitada Portugal. Samuti ühitab vähemalt näiliseid vastukäivaid ideelisi lähtealuseid Hispaania ja Itaalia konstitutsioon. Nii on jõutud teatava paradoksaalsuseni – unitaariigi loomuomasele jagamatusele vastandatakse ideed, mis püüavad välistada tsentralistlike tendentse. Nii on praktikas unitaariigi mõiste muutunud väga laiaks (*Grewe, Fabri, lk. 285, äärenr. 210*). Unitaariigid on tänapäeval sagedasti rakendanud ulatuslikku detsentralisatsiooni, piir territoriaalse jagatusega muutub üsna ähmaseks (*Grewe, Fabri, lk. 282, äärenr. 208*).

Eesti kuulub ühelt poolt Euroopa riikide hulka, mille põhiseadus väljendab otseselt riigivõimu, riigi või rahvuslikku ühtsust, sõltuvalt kasutatud terminitest. Samas pühendab ta terve peatüki kohalikele omavalitsustele, tunnustades nende iseseisvaid kompetentse ja andes ka garantiid nende autonoomiale. Samas ei ole Eesti põhiseaduse tasandil rõhutatud territoriaalse ühtsuse printsibiilile (§ 2 1. lõige) vastukaaluks sätestatud detsentralisatsiooni printsibiil.

Unitaariikide seas võib eristada riigi ühtsuse lõdvemal või jäigemal korraldusel põhinevat vormi. Klassikalise unitaariigi kontseptsioonile vastab otseselt tsentralisatsiooniprintsiip, mis ei näe ette ühtegi teist territoriaalsusel põhinevat juriidilist isikut peale riigi. Tsentraliseeritud riigis võivad

keskvalitsusorganid dekontsentratsioonitehnikat kasutades muidugi kohapealseid asutusi luua, kes ei oma aga mingisugust autonoomiat ja asetuvad vastavalt riigi administratiivsele jaotusele (*Grewe, Fabri, lk. 287, äärenr. 213*). Sellele kategooriale vastavad ilmselt Eesti maavalitsused.

Detsentralisatsioon eeldab kohaliku võimu riigist erinevat juriidilist isikulisust. See on ajalooliselt seletatav teatavate originaarsete kogukondade riigieelse eksistentsi tunnustamise tulemusena, nii kujutaks riik tegelikult niisuguste kogukondade baasil tekkinud kesk võimu. Niimoodi identifitseeritud kogukondadele antakse üle kompetentsid ning organiline struktuur (*Grewe, Fabri, lk. 287, äärenr. 213, ka K. Merusk, I. Koolmeister "Haldusõigus", lk. 76-77*). Ka niisugune riik on ühtne, kuid detsentralisatsiooniprintsiibi rakendamisega kaasneb tavaliselt vaid poliitilise võimu ühtsuse rõhutamine. Poliitiliselt ühtne riigivõim seisneb ühtses seadusandlikus ja kohtusüsteemis.

Probleem ongi selles, et põhiseaduses sisalduv ühtsuse printsiip ei ole sõnastatud mitte riigivõimu ühtsusena, vaid territoriaalse jagamatusena. Seega tekib küsimus seadusandja praktika, mille kohaselt on kohalikud omavalitsused iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud, vastavusest põhiseaduse § 2 lõikele 1. Tsviiliseadustiku üldosa seaduse § 6 lõige 3 sätestab: "Riik ja kohalik omavalitsusüksus osalevad tsviilõigussuhtes avalik-õigusliku juriidilise isikuna." Haldusekandjatena on kohalikud omavalitsusüksused käsitletavad avalik-õiguslike korporatsioonidena, mis kuuluvad territoriaalkorporatsioonide hulka. Need on ühendused, mille liikmeskond on määratletud territoriaalse põhimõtte alusel (*K. Merusk, I. Koolmeister "Haldusõigus", lk. 63-65*). Kuna kohalik omavalitsusüksus on territoriaalne moodustis, siis temale avalik-õiguslikust isikust riigist (mille jurisdiktsioon baseerub samuti territooriumil) eraldi iseseisva juriidilise isiku staatuse andmine on viimase territoriaalse jagamatusega vastuolus.

Nii tundub, et territoriaalsete üksuste riigist eraldiseisvat õigussubjektsust tagav detsentralisatsiooniprintsiip ei oma erinevalt territoriaalse ühtsuse printsiibist põhiseaduslikku staatust ning peaks seetõttu viimase ees taganema. Iseseisva õigussubjektsuse põhiseaduspärasus sõltub sellest, kas vastukaaluks territoriaalse ühtsuse printsiibile on mõnest põhiseaduse peatüki 14 sättest otseselt väljaloetav detsentralisatsiooniprintsiip. Näib, et siiski ka põhiseaduse peatükis 14 ei eelda ükski säte kohaliku omavalitsusüksuse iseseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku staatust. Näiteks võib tuua kohaliku omavalitsuse üksuse iseseisva eelarve §-s 157. Samuti ei tulene §-st 154 otsest õigustust § 2 sätestatud põhimõtte rikkumiseks. Kohaliku omavalitsuse üksuse tegutsemine iseseisvalt eeldab tema sõltumatust keskvalitsusest (Vabariigi Valitsusest), aga mitte riigist. Vahe oleks seega üksnes hierarhilise alluvussuhte puudumises. Kui territoriaalne keskvalitsus (mille kandjaks on maavalitsused) allub nii seadustele kui Vabariigi Valitsuse õigusaktidele, siis kohalikud omavalitsusüksused alluvad vaid seadustele. Ei tähenda ju ka näiteks kohtute sõltumatus nõuet, et kohtud peaksid olema iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud.

Seega näib kohaliku omavalitsusüksuse avalik-õigusliku juriidilise isiku staatusega vastuolus olevat just territoriaalse ühtsuse printsiip. Riigivõimu ühtsuse printsiibi nõuetega võib territoriaalne avaliku halduse detsentralisatsiooni läbiviimine veel kooskõlas olla. Eelpoolkäsitletud hierarhiliste avaliku võimu suhete vahetuse printsiip, mis unitaarriigis nõuab vahetut sidet riigivõimu ja kodaniku vahel, eeldab lihtsalt nägemust, et kohalikud kogukonnad (olgu juriidilised isikud) ja kodanikud seisavad võrdsel tasandil riigivõimule allutatuna (*Grewe, Fabri, lk. 283, äärenr. 209*). Territoriaalselt jaotatud on vaid täidesaatev riigivõim.

§ 5. Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.

1. Välisriikide põhiseadused

1.1. Vene Föderatsiooni põhiseadus

Art. 9:

1. Maad ja teisi loodusressursse kasutatakse ja kaitstakse Vene Föderatsioonis kui rahvaste elu ja tegevuse alust, kes elavad vastaval territooriumil.

2. Maa ja teised loodusressursid võivad olla era-, riigi-, munitsipaal- ja teistes omandivormides.

1.2. Itaalia põhiseadus

Art. 9:

Vabariik soodustab kultuuri arengut, samuti teaduslikke ja tehnilisi uuringuid.

Ta kaitseb maa loodust, rahvuse ajaloolist ja kunstipärandit.

2. § 5 analüüs

Lähtudes Põhiseaduse Assamblees käesoleva sätte väljatöötamisel käinud aruteludest võib väita, et käesolev säte kujutab endast poliitilise sisuga deklaratsiooni, mis toob põhiseaduse kandvasse vaimu sisse keskkonnakaitselise aspekti. Sellele viitab Andres Tarandi sõnavõtt: *“Keskkonna mõttes ei ole maailm enam sama, mis eelmiste eesti põhiseaduste tegemise ajal, kahjuks ei ole sama ka Eesti ühiskonna seisund. Meie ülesanne peaks olema meie keskkonda enam mitte märgatavalt halvemaks lasta minna, vaid ülesanne peaks olema hoida seda kõlblikuna järgmistele põlvkondadele. Üks vahend selle saavutamiseks on selle märkimine põhiseaduses...”* (teoses : *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 538*). Sätet ei saa aga mõista niiviisi, et tegu oleks loodusvaradele riigi omandi kui ainuvõimaliku omandivormi kehtestamisega. Sellist käsitlust vastustab esiteks asjaolu, et käesolevas paragrahvis kasutatakse tsiviilõiguslikke omandiõiguslike mõistete “vara” ja “omand” asemel hinnangulist ja vääristavat mõistet “rikkus” (vrld. põhiseaduse § 32). Seega, sõltumata sellest, et tsiviilõiguslikult võivad loodusvarad kujutada endast pigem kohustist ja olla võlgnevuse sisuks, seega üldrahvalikus tähenduses rikkust. Ka põhiseadus kasutab “rikkuse” kõrval mõistet “omand”, millest tuleneb nende mõistete eristamine põhiseaduslikul tasandil. Samuti ei kasutata käesolevas paragrahvis mitte sõna “riiklik”, vaid “rahvuslik”, mis viitab pigem maa põlisrahvuse seosele loodusressursside ja loodusvaradega kui põlisrahvuse eestlaste ajaloo vältel nende ainuomase keskkonna lahutamatuks osaks ja rahvuslikku vaimu ja elulaadi kujundavaks teguriks olnud. Seda selgitab ka Arvo Sirendi ettepanek Põhiseaduse Assamblees käesoleva sätte redaktsiooni arutelul: *“Ma arvan, et rahvuslik vaimuvara võiks olla käsitletud just samas paragrahvis ressurside tähenduse sissetoomisel. Meie usk, moraal, ajalugu, haritus, töötahe, vaimne ja füüsiline tervis, anded ja kõik taoline ei ole vähem tähtis kui loodusvarad. Sellest saabki alguse suhtumine loodusesse. /---/ Seepärast pakun mõtlemiseks järgmise sõnastuse: looduslikud, majanduslikud, sotsiaalsed, vaimsed ja fundamentaalsed ressursid moodustavad Eesti rahvusliku rikkuse. Seadus tagab ressurside kaitse ja loodusvarade säästliku kasutamise.”* (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 547). Sõnastuse üle võib muidugi vaielda ning ilmselt nii laiahaardelise sätte sissetoomine sõnastuse taha jäigi, kuid põhimõtteliselt oleks antud ettepanek käesoleva sätte ideoloogias olnud igati sobiv.

Siiski ei saa antud sätetes näha vaid poliitilist deklaratsiooni Artur Mägi mõistes (vt. eespool, § 1 käsitus). Käesolev mõte on juba põhiseaduslikul tasandil sanktsioneeritud põhiseaduse § 53 poolt. Nii käesolevas sättes sisalduva väärtushinnangu (rahvuslik rikkus) kui normatiivse printsiibi (säästliku kasutamise kohustus) rakendamiseks on Riigikogu võtnud vastu mitmeid seadusi. Tagamaks loodusvarade ja ressursside olemus rahvusliku omandina on põhjendatud ka teatud loodusvarade üle riigi omandiõiguse sätestamine seadusega (ulatuses, mis vastaks põhiseadusliku üldprintsiibi elluviimise vajadusele ja võtmata seda kui loodusvarade absoluutset välistamist eraomandist). Nii näiteks sätestab veeseaduse (RT I 1994, 40, 655; 1996, 13, 240) paragrahv 5 lõige 1 riigi omandivormi põhjaveele ja lõige 2 mitmesugustele veekogudele (nt. piiriveekogud). Samas tagatakse veekogude avalik kasutamine (§ 7). Arusaamast loodusressurssidest kui rahvuslikust rikkusest lähtuvad veel nt. maapõuseadus (RT I 1994, 86, 1488; 1996, 49, 953; 1995, 75, 1321), metsaseadus (RT I 1993, 69, 990; ...). Loodusvarade ja –ressursside säästva kasutamise põhimõtted on lahti kirjutatud säästva arengu seaduses (RT I 1995, 31, 384; 1997, 48, 772).

§ 6. Eesti riigikeel on eesti keel.

1. Välisriikide põhiseadused

1.1. Kanada põhiseadus

Art. 16:

(1) Kanada ametlikud keeled. Inglise ja prantsuse keeled on Kanada ametlikud keeled; nad omavad ühesugust staatust ja võrdseid õigusi ja privileege selles, mis puudutab nende kasutamist Kanada parlamentlikes ja valitsusorganites.

art. 17.

(1) Keelte kasutamine parlamendis. Igaüks omab õigust kasutada inglise või prantsuse keelt debattide ajal ja Parlamendi tegevuses.

1.2. Prantsusmaa põhiseadus

Art. 2.

...

Vabariigi keel on prantsuse keel.

...

1.3. Vene Föderatsiooni põhiseadus

Art. 68:

1. Riigikeeleks Vene Föderatsiooni kogu territooriumil on vene keel.

2. Vabariikidel on õigus kehtestada oma riigikeeled. Riigivõimuorganites, kohaliku omavalitsuse organites, vabariikide riiklikes asutustes kasutatakse neid kõrvuti Vene Föderatsiooni riigikeelega.

3. Vene Föderatsioon garanteerib kõikidele oma rahvastele õiguse emakeele säilitamisele, tingimuste loomisele tema õppimiseks ja arenguks.

2. § 6 analüüs

Vene põhiseadust kommenteerivas kirjanduses tuuakse välja järgmised riigikeele tunnused: temas avaldatakse seadused jt. ametlikud dokumendid, ta on riiklike organite töökeeleks ja kasutatav ametlikus asjaajamises. Seda keelt kasutatakse ka niisugustel riiklikel atribuutidel, nagu pitsatid, kodumaiste kaupade märgistus, teemärgid, väljakute ja tänavate nimetused. See on põhiliseks õppekeeleks ka haridusasutustes. Samuti peab ka meedia - televisioon, raadio ja ajalehed - olema riigikeelne. Riigikeele staatus peab seega tagama keele igakülgse arengu ja laia kasutamise poliitilises, kultuurilises ja teadussfääris. Rõhutamist väärrib ühtse keele kasutamisel ka tema ühiskonda konsolideeriv toime. Elanikel on riigi territooriumil õigus riigikeelsele suhtlemisele (*“Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii” Moskva, 1994, lk. 214-215*).

Seega on riigikeele esimeseks tunnuseks tema seisund keelena, milles riigivõim pöördub elanikkonna poole. Selleks on tavaliselt riigis elava rahvusenamuse emakeel. Niisugune määratlus ei anna aga ammendavat ülevaadet staatuse kogu tähendusest, mida keelele annab tema tunnustamine riigikeelena, ning fikseerib ta pelgalt kui “ametliku keele” (ametikeele, ametliku asjaajamise keele). Termin “riigikeel” on tunduvalt laiem välisriikide ja Eesti põhiseaduses kohatavast viimatinimetatud terminist. Nagu nähtub võrdlusmaterjalina esitatud välisriikide põhiseaduste tekstidest, ei tähenda see vaid õigusaktide avaldamisel ja riigiorganite töö korraldamisel kasutatavat keelt, vaid see staatus peab tagama riigikeele kultuurikeelele väärilise arengu, mis väljub oluliselt avaliku võimu teostamise valdkonnast. Riigikeele kasutamine ühiskondliku elu läbiva märgisüsteemina näiteks tänavate ja kohanimede tähistamisel, õppekeelena haridusasutustes, meedias väljendub riigi soovis tagada selle keele igakülgne areng ja lai kasutusala. Olles identifitseerivaks ja konsolideerivaks tunnuseks riigieelsele kogukonnale (rahvusele) ning selle baasilt kujunenud riigi kodanikkonnale, on keel riigi suhtes koguni primaarne. Eesti põhiseaduse preambula järgi on Eesti riigi ja eesti keele suhet nähtud kui vahendi suhet eesmärki – olles loodud eesti kultuuri arengu ja säilimise tagatisena, peab riik tagama ka eesti kultuuri olulise koetise – eesti keele - säilimise ja arengu. Riigikeele ja ametikeele otsest eristamist konstitutsioonilistes tekstides võib tuua järgmiseid huvipakkuvaid näiteid. Nimelt kõrvaldati Prantsuse põhiseadusest artiklist 2 1992. aastal konstitutsiooniparandusega 2 lõige, mis kõlas nii: “Prantsuse keel on Vabariigi ametlik keel” ja asendati järgmise sõnastusega lõikega: “Vabariigi keeleks on prantsuse keel.” Sellesse perioodi langeb prantsuse keele kaitseks ette võetud seadusandlike meetmete elav rakendamine, millest võib järeldada, nagu oleks “riigikeel” siiski midagi enam, kui lihtsalt “ametlik keel”.

Teisest küljest võib ametialase kasutamise tunnus riigikeele määratlusest riikide praktikas koguni puududa. Siin võib näiteks tuua Æveitsi uue põhiseaduse eelnõu, mis paljude aastate vältel kestnud ettevalmistustöö tagajärjena peegeldab riigis kujunenud keeltealast praktikat järgnevalt. Artikli 36 lõige 3 sätestab, et riigikeelteks (rahvuskeelteks) on saksa, prantsuse, itaalia ja retoromaani keeled. Seoses sellega kohustab sama paragrahvi teine lõige kultuuripoliitika kaudu säilitama Æveitsi lingvistilist ja kultuurilist mitmekesisust (*“Une nouvelle constitution pour la Suisse?” Lausanne, lk.39*). Artikkel 74 loetleb Konföderatsiooni ametlike keeltena vaid saksa, prantsuse ja itaalia keeli (*“Une nouvelle constitution pour la Suisse?” Lausanne, lk. 48*). Väikese kõnelejate arvuga retoromaani keeles üldjuhul seadusi jt. õigusakte ei avaldata.

Milline oleks käesoleva põhiseadusesätte juriidiline ulatus ning kuivõrd kaugele tohib seadusandja sellest tulenevalt keelde ja piiranguid arendada? Siin seavad riigikeel kasutussfäärile piiranguid kohustus tagada vähemusrahvuste kultuurautonoomia ning tagada muudest rahvustest isikute õigus nende emakeele kasutamisele juhtudel, mil selline piiramine ei näi olevat õigustatud. Samuti kuulub ka isiku eneseväljendus- ja loomingu vabaduse juurde võimalus valida selleks endale sobiv keel. Teisalt võib riigikeelealane liigne regulatsioon osutada lõppkokkuvõttes kahjulikuks keelele endale. Nii on näiteks Prantsuse jurisprudentsis väljendatud seisukohta, et kuna prantsuse keel on arenev nähtus nii nagu iga teinegi elav keel, võib ametliku terminoloogia kasutus sanktsioonide toel olla kehtestatud vaid avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ja eraisikutele, kui nad tegutsevad avaliku õiguse sfääris. Samas ei saa riigikeelt kohustada kasutama eraisikuid, välja arvatud juhtudel, kui nad ei teosta mõnd avalikku funktsiooni, teenust. 4. augustil 1994. aastal vastuvõetud seaduses on toodud nimekiri juhtudest, mil prantsuse keele kasutamine on kohustuslik (*Th. S. Renoux, M. de Villiers "Code Constitutionnel. Commenté et annoté", lk.227*).

Eesti põhiseaduse teises peatükis lubab teatud teenuste (arstiabi, haridus) jne. kohustuslik tagatus riigi või kohaliku omavalitsuse poolt mõista neid avalike teenustena, mille riigikeelse täitmise tagamiseks on vajalik nõuda neid osutavatelt isikutelt eesti keele valdamist. Eraisikutele säärase kohustuse panemine seadusega aktualiseerub kaasajal kiiresti, sest prognoositav on eraisikute kaasamise kasv avalikku sfääri ja riigi funktsioonide täitmise panemine eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Siin tuleb rõhutada keeleseaduse liberaalsust, nimelt ei tehta eesti keele kasutamist kohustuslikuks ning säilitatakse isikute õigus valida endale suhtlemiskeel vabalt, nõutakse vaid riigikeele valdamist.

Riigikeele kasutamise nõue võib teinekord tuleneda ka riigipoolse kontrolli hõlbustamise vajadusest teatud valdkonnas, ehk laiemalt väljendudes riigi sekkumisest majandussfääri. Nii näiteks kohustab lirimaal seadus majandusühingute põhidokumentatsiooni pidama riigikeeles.

§ 7. Eesti riigivärvid on sinine, must ja valge. Riigilipu ja riigivapi kuju sätestab seadus.

1. Välisriikide põhiseadused

1.1. Itaalia põhiseadus

Art. 12:

Vabariigi lipp on itaalia kolmevärviline lipp: roheline, valge ja punane, kolmes vertikaalses ühesuguste mõõtmetega laius.

1.2. Prantsuse põhiseadus

Art.2:

...

Rahvuslik embleem on kolmevärviline lipp, sinine, valge, punane.

Rahvushümn on Marseljees.

Vabariigi deviis on: "Vabadus, võrdsus, vendlus."

Tema printsiip on: rahva valitsemine rahva poolt ja rahva huvides.

1.3. Saksamaa põhiseaduse

Art. 22:

Föderatsiooni lipp on must-puna-kuldne.

1.4. Vene Föderatsiooni põhiseadus

Art. 70:

1. Vene Föderatsiooni riigilipp, vapp ja hümn, nende kirjeldus ja ametliku kasutamise kord kehtestatakse föderaalsete konstitutsiooniliste seadusega.

2. Vene Föderatsiooni pealinnaks on Moskva linn. Pealinna staatus kehtestatakse föderaalsete seadusega.

2. § 7 analüüs

Siinkohal tuleb tunnistada, et põhiseaduse sümbolikat käsitleva paragrahvi regulatiivsusaste on üsna väike. Eesti põhiseadusandja on piirdunud kolme riigivärvi määramisega. Riigilipu ja riigivapi kuju on jäetud seadusandja sätestada. Põhiseadus on fikseerinud lipu juures tähtsa elemendi – kasutatava värvikombinatsiooni. Samas ei ole horisontaalsete värvilaidudega trikoloor põhiseadusega tagatud. Riigivärvide normatiivne kohustuslikkus on ebaselge – näiteks seadusandja kehtestatud riigivapp ei ole ju rangelt sini-must-valge koloriidis. Ilmselt laieneb värvimäärang siiski vaid riigilipule, mille juures värvitoonid eredamalt väljenduvad ning olulisemat osa mängivad, vapi osas on seadusandja mängumaa piiratud vaid heraldikareeglitega. Riigivapi andmine seadusandja pädevusse on igati põhjendatud. Vastasel korral eeldaks näiteks riigivapi heraldikanõuetele vastav viimistlemine, mis paljudes riikides aja jooksul tarvilikuks osutunud (vt. lähemalt Artur Taska "Eesti vapp", Tallinn, 1993), põhiseaduse muudatust (kui põhiseadus viitaks näiteks jõustumise ajal eksisteerivale vapiversioonile).

Eesti riigi sümbolite käsitus põhiseaduses ei ole ammendav. Peale riigilipu ja -vapi kuulub nende hulka veel ka riigihümn. Põhiseaduse tasandil on peetud vajalikuks nimetada neist kahte. Riigihümni sätestamine põhiseaduses (näiteks pealkirja nimetamisel) võiks samuti tekitada probleeme. Prantsuse põhiseaduse artiklis 2 on fikseeritud riigihümnina Marseljees – sellest tingituna nõuab tema teksti modifitseerimine põhiseaduse muutmist (vt. Renoux, Villiers, lk. 227). Miks on põhiseadusandja hümnilipust ja vapist vähemoluliseks pidanud ning tema olemasolule põhiseadusliku tagatise andmisest keeldunud? Nii näiteks võiks paragrahvi teine lause kõlada: "Riigilipu ja riigivapi kuju, samuti riigihümni sätestab seadus."

Riigivapi ja riigilipu kuju kõrval vajab seadusandlikku sätestamist ka nende kasutamise kord ja õiguslik kaitse. Peale põhiseadusandja poolt sisse kirjutatud rõhuasetuse küsitavuse see väljajätt põhiseaduslikul tasandil aga sisulisi probleeme ei tekitata. Tuleneb ju põhiseaduse §-de 87 p.6, 94 lg.2 ja 65 p.16 koosmõjust, et täidesaatev võim võib tegutseda vaid seaduse alusel. Järelikult peavad Riigikogu poolt vastuvõetud riigilipu, riigivapi ja riigihümni seadused nägema ette ka isikute õiguste piirangute alused, mis seonduvad riigi sümbolika kasutamisega. Riigilipu seaduse § 7 kohaselt on aga seadusandja riigilipu kasutamise korra täielikult jätnud Vabariigi Valitsuse määrata. Seda ei saa

aga õigeks pidada, sest Vabariigi Valitsuse poolt 11. juunil 1993.aastal määrusega nr. 174 kinnitatud riigilipu kasutamise korras pole käsitletud vaid protseduurilist tähtsust omavaid küsimusi, vaid kord määratleb ka lipu heiskamise ja langetamise kohustuslikkuse alused, kohustades peale riigiasutuste ka kodanikke, loetledes punktis 2 riigilipu heiskamise päevad. Seega ei ole Vabariigi Valitsus kehtestanud mitte vaid riigilipu kasutamise korda, vaid ka selle aluseid, selleks puudub tal aga riigilipu seaduses antud delegatsioon. Seega vajab kehtiv riigilipi seadus täiendamist.

Vapindusega seoses on õigusloomes tekkinud samuti probleeme. Kuna tegemist on riigivapiga, peavad riigivapi all esinema kõik riigiasutused. Sellise põhimõtte sätestab ka kehtiva riigivapi seaduse § 11 – põhiseaduslike ja muude riigivõimu teostavate asutuste kohustuse kasutada dokumentidel väikest riigivappi. Tagamaks riigi sümboolikale vajalik austus ja lugupidamine, ei saa pooldada hilisemat määrusandlikku praktikat, millega on riigiasutustele nähtud ette võimalus oma sümbolite disainimiseks ja nende kasutamiseks kõrvuti riigivapiga. Siin tuleb võtta seisukoht, et kui seadus kohustab riigi nimel esinevaid asutusi kasutama riiklikku sümboolikat, kuna nad esindavad riiki ja paralleelselt ei kedagi teist, siis vaid seda sümboolikat tulekski kasutada. Seega ei saa nõustuda Vabariigi Valitsuse määrusega 17. maist 1996 nr.138, millega kinnitatakse “Valitsusasutuste sümbolite registreerimise kord.”

Lippude alal tuleks silmas pidada järgmist – vastavalt riigilipu seaduse §-le 4 on riigilippu teostava asutuse lipp riigilipp, millele asutus võib asetada erimärgi. Sellest tulenevalt puudub õiguslik alus praegu praktikas kõrvuti riigilippudega ja vappidega kasutatavate maakondade vappidel ja lippudel. Riigilipu seaduse eelviidatud paragrahviga on seega vastuolus Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud “Riigilipu kasutamise korra” punkt 10, mis reguleerib riigilipu heiskamist koos maakonna, valla või linna lipuga. Maakondade ja linnade vappide ja lippude väljatöötamise õiguslikuks aluseks oli 1936. aastal vastu võetud maakondade ja linnade vappide ja lippude seadus. Selle alusel kinnitas riigivanem Konstantin Päts 1937. aastal kõigi 11. tolleaegse maakonna vapid. Maakondade lipu valge-roheline standard määrati presidendi otsusega nr. 174 7. augustist 1939 (RT 1939 nr.68). Kui soovitakse praktikas väljakujunenud maakondade lippude ametlikku kasutamist jätkata, tuleks see seadusandja poolt legaliseerida. Siin võib veel märkida, et erinevalt maakondade väljatöötamise ajast puudub maakondadel käesoleval ajal omavalitsuslik staatus ning nad on vaid keskhalduse piirkondlikud üksused.

Prof. Ilmar Rebane on Põhiseaduse Assamblee poolt välja töötatavale eelnõule ekspertiisi tegemisel soovitanud põhiseaduse I peatükis fikseerida Eesti Vabariigi pealinnana Tallinna (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 1283 ja 1290*). Nagu nähtub võrdlusmaterjalina esitatud Vene Föderatsiooni põhiseadusest, leiab riigi pealinn käsitlemist koos riigi sümbolitega. Samas oleks ebasoovitavaks tagajärjeks võimalikult järgnev tõlgendus, mille kohaselt nimetatud sättele omistatakse peale sümboolse tähenduse ka seadusandja kohustamine normatiivseks tegevuseks. Pealinna kui riigi atribuudi fikseerimine tähendaks ühelt poolt vaid seadusandjal regionaalpoliitilise otsustusõiguse kitsendamist. Teisalt võiks teda aga mõista põhiseadusliku delegatsioonina töötada välja seadusandlikul teel pealinna staatuse õiguslik erisus teistest linnadest ja omavalitsuslikest üksustest, niisuguse otsustuse tegemine põhiseaduslikul tasandil poleks aga otstarbekas.