

## Preambul – põhiseaduse privileeg?

Virgo Saarmets

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik

### Preambul

Eesti Vabariigi põhiseadus sai hiljuti 20-aastaseks. See on muidugi tore ja ületab nüüd ka Thomas Jeffersoni tuntud hinnangu konstitutsioonide eeldatava eluea kohta,<sup>1</sup> aga mitte sellest ei kavatse ma järgnevalt rääkida, ka mitte põhiseaduse muutmisest või uuendamisest ega sellestki, mis on üldse tänaseks järel põhiseadusest Euroopa üha süveneva poliitilise integratsiooni tingimustes. Mina tahaksin rääkida hoopis preambulist ja mitte ainult põhiseaduse omast.

Eesti keele seletavas sõnaraamatus avatakse sõna *preambul* sisu järgmiselt: „rahvusvahelise lepingu sissejuhatav osa; seadusandliku akti v. deklaratsiooni sissejuhatus“. Juristid armastavad samas tähenduses rohkem (viimasel ajal õnneks siiski üha vähem) kasutada ladinakeelset vormi *preambula*, mis otsetõlkes tähendab eelkäijat või eeskõndijat [*prae-*, *pre-* 'enne, ees, eel' + *ambulāre* 'kõndima, käima']. Igal juhul peetakse selle all silmas mingi õiguslikku tähendust omava akti või ka muu dokumendi (näiteks välislepingu) rohkem või vähem liigendatud sissejuhatavat osa, midagi õigusakti proloogi, prelüüdi või soojenduse sarnast, mis eelneb konkreetsetele normidele.<sup>2</sup>

Eesti õiguses on vaieldamatult kõige olulisem ja tuntum põhiseaduse preambul: „Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes ...“<sup>3</sup> Loodetavasti on need sõnad Eesti kodanike jaoks sama tuntud kui näiteks ühendriiklastele nende konstitutsiooni algussõnad „*We the People* ...“, mida teab ilmselt iga lapski. Vahest vähem teatakse või teadvustatakse aga seda, et preambul võib olla ka põhiseaduse vundamendile laotud n-ö sekundaarsetel seadustel ja sootuks naiivne oleks oodata, et keegi võtaks vaevaks neid pähe õppida, erinevalt põhiseaduste omadest. Preambulid olid küllalt populaarsed Eesti taasiseseisvumise perioodil enne põhiseadust vastu

<sup>1</sup> Thomas Jefferson: „Maa kuulub alati elavate põlvkonnale. ... Seega sureb iga konstitutsioon, iga seadus oma loomulikku surma 19 aasta möödudes. Kui selle kehtivusaega pikendada, on see sunni-, mitte õiguspärane tegu.“ – R. Darnton. George Washingtoni valehambad. Tavatu teejuht 18. sajandisse. Tallinn: Varrak, 2005, lk 9.

<sup>2</sup> Mina olen siin piltlikult viidanud preambulile kui järgneva mõistmist abistavale iseseisvale ja samas omaette terviklikule eelloole ja proloogiks on seda nimetanud ka põhiseaduse ekspertiisikomisjon (vt <http://www.just.ee/10719>), kuid kahtlemata võib seda pidada ka mõneks väiksemaks elemendiks. Näiteks M. Soosaar kirjeldas Riigikogu 10. koosseisu täiskogus 17.10.2006 eelnõu 974 SE esimesel lugemisel põhiseaduse preambulist järgmiselt: „Julgen võrrelda meie põhiseadust ühe suurepärase muusikateosega, kus preambul on vaid sissejuhatav akord, kuid mitte meloodia ise. Preambul on nagu minimalistlik kontsentraat, nagu Arvo Pärdi muusika, kus nagu veetilgas võib peegelduda kogu maailm, kuid selleks, et teada, milline see maailm on ja millised on meie konkreetsemad seisukohad, on vaja siiski meloodiat tundma õppida, meloodiat kuulata. Selleks meloodiaks on põhiseaduse regulatiivosa.“ – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stengramm&date=1161068400#pk2000013346>.

<sup>3</sup> „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 põlvvedele 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 rahvahääletusel vastu järgmise põhiseaduse.“

võetud seaduste või seadluste puhul,<sup>4</sup> aga pärast Eesti Vabariigi põhiseadusliku riigikorra taastamist on see praktika suuresti hääbunud. Seda võib pidada omamoodi kummaliseks, sest ei saa vist ütelda, et ühiskonnas tervikuna oleks loosunglikkust tolle ajaga võrreldes oluliselt vähemaks jäänud. Kehtivast õigusest leiab preambuli näiteks sõjahaudade kaitse seadusest<sup>5</sup> ja soodustingimustel vanaduspensionide seadusest.<sup>6</sup> Senistest tuntuim taasiseseisvumisjärgse lihtseaduse preambul sisaldus aga varem kehtinud välismaalaste seaduses,<sup>7</sup> millest praegu kehtivas samanimelises seaduses on loobutud. Lisaks neile tasub välja tuua kuulus preambul Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu ning Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu ratifitseerimise seaduses,<sup>8</sup> mille seadusesse lisamise tagajärjeks oli teatavasti see, et Eesti ja Venemaa jurisdiktsioonile tegelikult alluvaid alasid eristab endiselt vaid ajutine kontrolljoon.<sup>9</sup> Peale nende leidub midagi preambulisarnast tööstusomandi kaitse Pariisi konventsiooni ratifitseerimise seaduses.<sup>10</sup> Ja see peakski olema kõik. Preambulid on mõistagi olemas tõenäoliselt pea kõigis Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutes, kuid ratifitseerimisseadustes endis ja ka muudes kehtivates seadustes neid minu andmetel rohkem ei sisaldu.<sup>11</sup> Aga see ei tähenda, et preambulitest poleks üldse mõtet rääkida, pidades muu

<sup>4</sup> Nt ENSV keeleseadus (vastu võetud 18.01.1989), ENSV seadus „Eesti NSV isemajandamise alused“ (vastu võetud 18.05.1989), Eesti Vabariigi omandiseadus (vastu võetud 13.06.1990) – **H. Schneider** (toim). Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. Tartu: Juura, 1997, lk 52–66 ja lk 139–150.

<sup>5</sup> Vastu võetud 10.01.2007, preambuli sõnastus on järgmine: „Järgides ja tunnistades Eesti Vabariigi kohustust tagada Eesti territooriumil peetud sõjategevuses hukkunud isikute säilmete kaitse, austamine ja väärikas kohtlemine; leides, et sõjategevuses hukkunud isikute matmine ebasobivatesse kohtadesse ei vasta euroopalikule kultuurile ning surnute mälestuse ja säilmete austamise traditsioonile; võttes aluseks 1949. aasta 12. augusti Genfi konventsioonide 1977. aasta 8. juuni (I) lisaprotokollis rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta artikli 34, mille kohaselt on Eesti riik kohustatud tagama Eesti territooriumil sõjategevuse tõttu surnud isikute säilmete ja matmispaikade austamise ning viimaste tähistamise ning mille järgi on Eesti riik õigustatud säilmeid ümber matma avalikest huvidest lähtudes, võtab Riigikogu vastu käesoleva seaduse.“

<sup>6</sup> Vastu võetud 14.05.1992, preambul sisaldus juba seaduse algtekstis, kuid seda on muudetud 19.06.2002 vastu võetud haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega, kehtiv sõnastus on järgmine: „Soodustingimustel vanaduspensionide arvatamine, määramine, ümberarvatamine ja maksmine toimub riikliku pensionikindlustuse seadusega vanaduspensionidele kehtestatud korras ja tingimustel ning haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, arvestades käesoleva seaduse erisusi.“

<sup>7</sup> Vastu võetud 08.07.1993, kehtis kuni 30.09.2010, preambuli sõnastus oli järgmine: „Lähtudes Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevatest õigustest ja vabadustest, arvestades, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, tuginedes vajadusele tagada Eestis elavatele välismaalastele rahvusvaheliselt tunnustatud staatus ja määratleda välismaalaste kohustused, soovides luua seadusega kaitstuse tunde nii ajutiselt kui ka alaliselt Eestis elavatele välismaalastele, on vastu võetud käesolev seadus.“

<sup>8</sup> Vastu võetud 20.06.2005, preambuli sõnastus on järgmine: „Lähtudes 1918. aasta 24. veebruaril välja kuulutatud Eesti Vabariigi õiguslikust järjepidevusest, nii nagu see on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsusest „Eesti riiklikust iseseisvusest“ ja Riigikogu 1992. aasta 7. oktoobri deklaratsioonist „Põhiseadusliku riigivõimu taastamisest“ ning silmas pidades, et käesoleva seaduse §-s 1 nimetatud leping muudab kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 122 osaliselt 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepingu artikli III lõikes 1 määratud riigipiiri joont, ei mõjuta ülejäänud lepingut ega määra piirilepingutega mitteseotud kahepoolsete küsimuste käsitlemist, Riigikogu otsustab:“

<sup>9</sup> Vt riigipiiri seaduse § 22 lõige 1. Eesti ja Venemaa vaheline maismaapiir on küll määratud 02.02.1920 sõlmitud Tartu rahulepinguga (riigipiiri seaduse § 2 lõige 2), aga osa sellest ei ole Eesti jurisdiktsiooni all.

<sup>10</sup> Vastu võetud 23.03.1994, preambuli sõnastus on järgmine: „Taasühinemaks tööstusomandi kaitse Pariisi konventsiooniga, millega Eesti Vabariik oli ühinenud 1923. aasta 29. novembri seaduse (RT 1923, 144, 114) alusel, otsustab Riigikogu.“

<sup>11</sup> Välislepingute ratifitseerimise seadustes sisaldub küll vahel mitmeid reservatsioone (ratifitseeriva riigi ühepoolne avaldus, millega ta soovib välistada või muuta lepingu teatavate sätete õigusmõju nende kohaldamisel enda suhtes) ja deklaratsioone (näiteks teated selle kohta, milline on ratifitseeriva riigi pädev ametiasutus, millises keeles võetakse vastu mingeid dokumente või kuidas sisustab ratifitseeriv riik mingit välislepingus kasutatavat terminit), kuid need on siiski sätestatud normides, mitte normidele eelnevas sissejuhatavas osas.

hulgas silmas, et Eesti on juba mõnda aega tagasi ühinenud vägagi preambulilembese Euroopa Liiduga.

### Preambuli lubatavus ja nõutavus Eesti õiguses

Alates 01.01.2012 kehtiva Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“<sup>12</sup> § 26 lõike 1 kohaselt võib seaduseelnõu struktuuriüksaks lisaks paragrahvile olla osa, peatükk, jagu, jaotis, alljaotis ja preambul. Järelikult seadusel preambul võib olla, aga ei pea olema. Seevastu Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste eelnõude kohta sätestab eeskirja § 57 üheselt, et määruse eelnõu tekst koosneb preambulist ja paragrahvidest, kusjuures täpsemad sisunõuded määruse eelnõu preambulile on toodud eeskirja §-s 58. Üldistavalt peaks määruse preambul selle järgi sisaldama eelkõige viiteid volitusnormidele (sh Euroopa Liidu õigusest tulenevatele), mille alusel määrus antakse. Sama moodi käsitlesid määruse preambulist ka varem kehtinud (01.01.2000–31.12.2011) Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ §-d 45 ja 46. Seevastu seaduste eelnõude ülesehituse kohta märkis varasem eeskiri (§ 7) üksnes seda, et seaduse eelnõu koosneb paragrahvidest, mida on omakorda võimalik vajadustele vastavalt rühmitada, kusjuures paragrahv sisaldab õigusnormi või õigusnormi osa (§ 8 lõige 1).

Nii praegu kehtiv kui ka varasem normitehnika eeskiri võimaldavad seaduse eelnõusse n-ö joone alla lisada normitehnilise märkuse (kehtiva eeskirja § 27, varasema eeskirja § 16), mis võib sisaldada seaduse kohaldamiseks vajalikku teavet, mis ei ole normatiivselt siduv. Varasemaga võrreldes täpsustab kehtiv eeskiri, et see on lubatud üksnes erandjuhul. Kuigi otseseid piiranguid ei ole sellise märkuse sisule esitatud (peale selle normatiivselt mittesiduva loomuse), on normitehniline märkus nähtud siiski esmajoones ette viitamiseks neile Euroopa Liidu õigusaktidele, mille ülevõtmiseks seaduseelnõu on koostatud.

Kehtiva valitsuse eeskirjaga identne regulatsioon seaduse eelnõu preambuli ja normitehnilise märkuse kohta sisaldub ka Riigikogu juhatus 27.12.2011 otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja“<sup>13</sup> § 26 lõikes 1 ja §-s 27, lisaks on eeskirja §-s 53 esitatud nõuded Riigikogu otsuse eelnõu preambulile. Erinevalt varasemast valitsuse eeskirjast möönis Riigikogu sama eeskirja varasema versiooni (kinnitatud Riigikogu juhatus 06.03.2001 otsusega nr 59<sup>14</sup>) § 30 lõige 1 siiski ka seaduse eelnõu preambuli võimalikkust: „Peale paragrahvide võivad seaduseelnõu struktuuriüksadeks olla peatükid ning osad, samuti jaod, jaotised, alljaotised ja vahel ka preambul.“ Mida tähendas, et preambul võis seaduseelnõul olla ainult vahel, ning kas välistatud oli selle kasutamine tihti või alati, seda eeskiri ei täpsustanud.

Seadusest madalamal seisvate rakenduslike üldaktide või üksikaktide puhul on preambul harilikult nõutav, kuna neis tuleb üldjuhul välja tuua vähemalt viited asjakohastele volitusnormidele. Halduse üksikaktide puhul on preambuli kasutamine või mittekasutamine tavapäraselt (s.o eriregulatsiooni puudumisel) üksnes vormistamise küsimus. Oluline on see, et täidetud oleks haldusakti põhjendamise kohustus (haldusmenetluse seaduse § 56), kuid iseseisvat tähtsust ei oma, millises akti osas on selle andmise põhjused ja tehtud valikute

<sup>12</sup> Täpsemalt uuenduste kohta: **T. Greenbaum**. Ülevaade hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast. – Õiguskeel 2012, nr 2 – <http://www.just.ee/56656>.

<sup>13</sup> [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika\\_eeskiri12.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri12.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika\\_1.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_1.pdf)

põhjendused esitatud, peasi, et haldusakt oleks selge ja üheselt mõistetav (haldusmenetluse seaduse § 55 lõige 1), näiteks peaks selgelt eristuma selle resolutiivosa (haldusmenetluse seaduse § 60 lõige 2). Igal juhul ei ole välistatud akti andmise peamiste põhjenduste (sh faktilise ja õigusliku aluse) esitamine selle preambulis. Et arutlusega mitte ülemäära avaraks minna, piirdun järgnevalt siiski üksnes formaalse seaduse tasandi üldaktide preambulitega, jättes kõrvale seadustest madalamal seisvate aktide preambulid, samuti välislepingute omad.

## Preambul Euroopa Liidu õigusaktides

Olgu selle taga siis Euroopa Liidu õiguse rahvusvahelis-õiguslik natuur, õigusaktide ettevalmistamises kaasaraäkiivate institutsioonide paljusus või veel midagi kolmandat, kuid erinevalt riigisisestest seadustest on Euroopa Liidu õigusaktides (pidades eelkõige silmas teisese õiguse üldakte ehk määruseid ja direktiive<sup>15</sup>) preambulid reegliks, mitte erandiks. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 296 tuleneb üheselt kohustus esitada õigusaktides nende vastuvõtmise põhjused ja osutada aluslepingutega ettenähtud ettepanekutele, algatustele, soovitudele, taotlustele või arvamustele. Samasugune põhjenduste ja ettepanekute äranäitamise kohustus sisaldus ka varasemates aluslepingutes (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 253; Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artiklis 190).

„Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühine normitehnika juhend ühenduse institutsioonides õigusloomega tegelejatele“<sup>16</sup> näeb suunises 7 ette, et kõik ühenduse üldaktid koostatakse vastavalt standardstruktuurile: pealkiri – preambul – regulatiivosa – vajadusel lisad. Seejuures hõlmab preambul kogu selle osa, mis jääb õigusakti pealkirja ja regulatiivosa vahele, sisaldades volitusi ja põhjendusi ning neile eelnevaid ja järgnevaid ametlikke vormeleid (suunis 7.2). Juhendis on lisaks eraldi nõuded preambulis esitatavatele volitustele (suunis 9) ja mitmesugustele põhjendustele (suunised 10 ja 11). Juhendi kohaselt on põhjendused õigusakti vajalikkust põhjendav osa. Põhjenduste eesmärk on lühidalt esitada regulatiivosa põhisätete vastuvõtmise põhjused ilma neid kordamata või ümber sõnastamata. Need ei tohi sisaldada normatiivsätteid ega poliitilisi üleskutseid. Põhjendusi peavad sisaldama määrused, direktiivid ja otsused ning need peaksid võimaldama asjaomastel isikutel teha kindlaks asjaolud, millest lähtudes kõnealuse õigusakti kehtestanud institutsioon oma volitusi kasutab, samuti andma vaidluse pooltele võimaluse kaitsta oma huve ja võimaldama Euroopa Kohtul teostada järelevalvet ühenduse institutsioonide aktide üle (suunis 10.2). Eraldi põhjenduste osas tuleb esitada põhjendused õigusakti lähimuse ja proportsionaalsuse kohta, lisaks komitoloogiapõhjendused ja viited konsultatsioonidele ning standardsed finantspõhjendused (suunised 10.15–10.19). Iga põhjendus nummerdatakse, kui neid on rohkem kui üks (suunis 11).

Juhendis märgitakse, et ühenduse õigusakti põhjendava osa sisu kohta ei ole võimalik täpsemad juhiseid anda, kuid tuuakse siiski välja mõned põhireeglid (suunised 10.4–10.8):

- põhjendustes tuleks lühidalt põhjendada, miks õigusakti regulatiivosa peamisi sätteid on vaja, tuleks loobuda põhjendustest, mis ei põhjenda regulatiivosa sätete vajalikkust;
- põhjendustes tuleks esitada tõelised põhjused, üleliigsed või otstarbetud on põhjendused, milles esitatakse ainult õigusakti reguleerimisvaldkond või korratakse või isegi sõnastatakse ümber sätteid ilma nende põhjusi välja toomata;
- põhjendused peavad olema seotud regulatiivosaga ning peavad niivõrd, kui võrd see on võimalik, olema samas järjestuses sätetega, mille kohta põhjendused käivad;

<sup>15</sup> Aluslepingud sarnanevad selgelt muude välislepingutega ja seepärast pole neid mõtet analüüsi kaasata.

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/et/techleg/index.htm>

- iga üksiku sätte vastuvõtmise põhjendusi ei ole vaja ära näidata, kuid alati tuleb esitada õigusakti kehtetuks muutmise või sätte väljajätmise põhjendused;
- kui õiguslik alus lubab vastu võtta õigusakti selle liiki täpsustamata ning sobiv liik ei selgu võetava meetme sisust, tuleb esitada põhjused, miks selline õigusakti liik valiti (näiteks kui taotletavat seadusandlikku eesmärki oleks võimalik saavutada ka otsekohaldatava määrusega, tuleb selgitada, miks eelistatakse vastu võtta direktiiv, mis tuleb riiklikusse õigusesse üle võtta).

Põhjuste esitamise kohustuse ulatus sõltub kõnealuse õigusakti või sätte laadist (suunised 10.9–10.14):

- põhiõigusaktides tuleks põhjendavas osas püüda pigem seletada õigusakti mõtet kui põhjendada kõiki üksikuid sätteid. Samas võib mõne üksiku sätte puhul tuua välja põhjuseid kas nende olulisuse tõttu või seepärast, et need ei lange kokku õigusakti üldise mõttega;
- rakendusaktides esitatavad põhjused on paratamatult spetsiifilisemad, ehkki alati tuleks püüelda selle poole, et põhjused jääksid lühidaks ja täpseks;
- üksikakti andmise põhjused tuleks sõnastada täpsemalt, eriti juhul, kui tegemist on taotluse rahuldamata jätmisega. Kuna otsus peab sellest hoolimata jääma selgeks, tuleb samaaegselt püüelda selle poole, et põhjendused jääksid lühidaks;
- erilist tähelepanu tuleb pöörata erisätete põhjendamisele:
  - sätteid, millega kehtestatakse erand;
  - üldregulatsioonist kõrvale kalduvad sätteid;
  - üldpõhimõtetest erandeid ette nägevad sätteid, näiteks tagasiulatuva jõuga sätteid;
  - sätteid, mis võivad kahjustada teatud asjaosaliste huve;
  - sätteid, mis jõustuvad õigusakti avaldamise päeval.

Euroopa Liidus on olemas ka selline dokument nagu „Institutsioonidevaheline stiiljuhend“<sup>17</sup>, mis käsitleb samuti muu hulgas õigusaktide ülesehitust ja ühe küsimusena selle all preambulit (punkt 2.2), mida määratletakse sama moodi nagu ühises normitehnika juhendis õigusakti selle osana, mis jääb pealkirja ja regulatiivosa vahele. Stiiljuhend selgitab eelkõige vormistamise ja keelekasutuse seisukohalt (nt sõnastus ja kasutatavad kirjavahemärgid), millises järjekorras tuleb esitada volitused ja mida need peavad kajastama, samuti põhjenduste esitamist. Stiiljuhendi järgi põhjendatakse põhjendustes regulatiivosa (s.o artiklite) põhisätteid.

### **(Põhiseaduse) preambuli (õiguslik) tähendus**

Preambulitest rääkides tuleks kindlasti püüda ka mõista, mis peaks olema preambuli mõte ja kas tal on ka õiguslik tähendus ning kui jah, siis milline. Eelkõige on Eesti õiguskirjanduses mõistagi arutletud põhiseaduse preambuli tähenduse üle ning kõige põhjalikumalt on seda teemat käsitlenud H. Schneider juba 1996. aastal, hinnates oma artiklis Eesti põhiseaduse preambulit muu hulgas rahvusvahelises kontekstis.<sup>18</sup> Hiljem on preambulit analüüsitud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonis, mille töö kokkuvõtet kajastab komisjoni lõpparuanne.<sup>19</sup> Mõistagi ei saa preambulile hinnangut andmata koostada ka põhiseaduse kommentaare ning preambuli (täpsemalt selle muutmise) õiguslik aspekt oli lisaks teravdatud

<sup>17</sup> <http://publications.europa.eu/code/>

<sup>18</sup> H. Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus – Juridica 1996, nr 9, lk 442–450.

<sup>19</sup> <http://www.just.ee/10719>

tähelepanu all põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus.<sup>20</sup> Lõppjärelendusena on kõik autorid olnud siiski sunnitud tõdema, et küsimusele põhiseaduse sissejuhatava osa (preambuli) vajalikkusest, tähtsusest ja õiguslikust loomusest ei ole kindlat vastust.<sup>21</sup> Ühed arvavad, et preambul kajastab küll rahva püüdusi ja meeleolu, kuid ei loo norme, võimuvolitusi, õigusi, vabadusi ega juriidilisi kohustusi. Teised käsitlevad preambulit põhiseaduse lahutamatu koostisosana ja sellisena omistavad preambulile põhiseadusega võrdse õigusjõu.<sup>22</sup> Preambuli seos põhiseaduse ülejäänud sätetega sõltub sellest, kas preambul kujutab endast sisuliselt põhiseaduse enese üldistust või on selle sisuks ühiselu aluseks olevate väärtuste ja põhimõtete ehk ideede laiapõhjalised üldistused. Esimesel juhul puudub preambulil mõju põhiseaduse sisule, sest see ise on põhiseaduse sätete üldistus. Oma üldistava iseloomu tõttu võib preambul siiski olla abiks põhiseaduse sätete tõlgendamisel ja rakendamisel. Teisel juhul on tegemist preambuliga, mis moodustab põhiseaduse ideelise vundamendi, seda nii põhiseaduse sisulisel kujundamisel kui ka tõlgendamisel ja rakendamisel.<sup>23</sup>

Võrreldes kehtiva põhiseaduse preambuli sõnastust Eesti varasemate põhiseaduste omadega (1920, 1933, 1938) ja ka 1992. aasta põhiseaduse eelnõudes sisaldunud preambulitega, saab kohe tõdeda nende kõigi sõnastuse suhtelist sarnasust.<sup>24</sup> Igal juhul räägitakse neis Eesti rahva kõikumatusst usust ja vankumatust tahtest, riigi rajamisest vabadusele, õiglusele ja õigusele (seadusele<sup>25</sup>), riigi sisemise ja välise rahu kaitsest ning pandist praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Mitmel juhul on siiski tehtud ajastu nõudel mõningaid täiendusi. Nii sisaldas 1938. aasta põhiseaduse preambul ühelauselise kokkuvõtte põhiseaduses ettenähtud võimumehanismist<sup>26</sup> ja 1992. aasta põhiseaduse preambulis on varasemaga võrreldes oluliselt jõulisemalt rõhutatud järjepidevuse põhimõtet, samuti puudus varasemates põhiseadustes riigi selgesõnaline eesmärk tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.<sup>27</sup> H. Schneider on üldistavalt täheldanud, et maailma

<sup>20</sup> Riigikogu 11. koosseisu poolt 93 poolthäälega teistkordselt vastu võetud Riigikogu 10. koosseisu eelnõu 974 SE (esimesel korral võeti vastu 66 poolthäälega, eelnõu algatamist toetas 86 Riigikogu liiget). Eelnõu kandvaks ideeks oli seletuskirja kohaselt arusaam, et eesti keel vajab tugevamat sümboolset ja õiguslikku tagatist, milleks peeti vajalikuks keelt põhiseaduslikult senisest veelgi rohkem väärtustada.

<sup>21</sup> **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 31.

<sup>22</sup> **H. Schneider.** Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus – *Juridica* 1996, nr 9, lk 442–450.

<sup>23</sup> **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 37.

<sup>24</sup> Kõigi varasemate põhiseaduste tekstid on leitavad: <https://www.riigiteataja.ee/viitedLeht.html?id=1>; samuti on need avaldatud teoses: **R. Maruste.** Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura, 1997. Põhiseaduse Assamblee esitatud kuue põhiseaduse eelnõu tekstid on leitavad järgmistest teostest: **V. Peep** (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997; **H. Schneider** (toim). Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. Tartu: Juura, 1997.

<sup>25</sup> Kui varasemad põhiseadused kasutasid sõna „seadusele“, siis 1992. aasta PS preambul räägib riigi rajamisest „õigusele“. PS kommentaarides on märgitud, et Põhiseaduse Assamblees põhjendati Eesti riiki iseloomustavate alusideede kolmikus sõna „seadus“ asendamist „õigusega“ sellega, et viide seadusele võib viia mõttele, et Eestis ei kavandata mitte õigusriiki, vaid seadusriiki. – **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 34.

<sup>26</sup> Eesti 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.

<sup>27</sup> PS kommentaatorid viitavad, et nimetatud täiendus lisandus preambulis Põhiseaduse Assamblee töö lõppjärgus rahvalt laekunud ettepaneku alusel. Algselt jäi välja rahvast ja kultuuri ühendav lüli – keel –, mille kestmine tuleb samuti tagada, ning selle lünga täitis Riigikogu 12.04.2007, kandes põhiseaduse preambulis teiste aluspõhimõtete hulka ka keele, mis tähendab eesti keele tunnistamist rahvuse südamikuna. – **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk-d 34–35; U. Reinsalu on Riigikogu täiskogus 18.01.2007 viidanud,

põhiseaduste preambulites, mille pikkus on keskmiselt kolmveerand lehekülge (varieeruvad mõnest reast mõne leheküljeni), tuuakse enamasti välja riigivõimu ja seadusandluse algallikas (rahvas, islamiriikides ka Allah), fikseeritakse riigi eesmärk ja ülesanded, tihtipeale esineb pateetilisi ja dramaatilisi tagasisivaateid ajaloolisele taustale ja kujunenud olukorrale, samuti viidatakse rahvaste ühtsusele ja koostööle ning kajastatakse ühiskonna põhiväärtusi ja õiguslikke printsiipe.<sup>28</sup> Võib tõdeda, et suurem osa neist elementidest esineb ka Eesti kehtiva põhiseaduse preambulis, kuid mahu poolest jääb see keskmisele tublisti alla, mis tähendab, et preambul on igatahes sisutihe ja väga suure üldistusastmega.

Kuigi eespool sai märgitud, et põhiseaduse preambuli õiguslik tähendus ei ole üheselt selge, näib Eesti riigiõigusteadlaste hulgas siiski valitsevat konsensus selles, et Eesti põhiseaduse preambul ei ole pelgalt põhiseaduse lihvitud sõnastusega õiguslikult tähtsusetu kaunistus, ripats, sissejuhatus või seletuskiri, vaid hoopis tema regulatiivne ja kogu põhiseadust integreeriv tuumik ning ideeline alus.<sup>29</sup> Preambulil arvati juriidilist kaalu olevat ka Põhiseaduse Assambleel.<sup>30</sup> Kui aga põhiseaduse muudes osades on domineerival kohal õigusnormid, siis preambulis on esikohal Eesti riigi aluseks olevad põhilised väärtused ja printsiibid, mis on omavahel tugevasti põimunud ja kokku kasvanud. Põhiseadus määrab rahva pürgimuste suuna ja neid pürgimusi võib leida just preambulist, samuti üldsätetest.<sup>31</sup> Kõiki põhiseaduse osi tõlgendatakse läbi preambuli prisma.<sup>32</sup> Samas ei ole preambul mitte üksnes abiks põhiseaduse tõlgendamisel, vaid võib omada ka otsest õigusjõudu.<sup>33</sup> Preambulit tuleb siiski käsitada just printsiipide kogumina ja mitte üle tähtsustada selle juriidilist regulatsioonivõimet.<sup>34</sup> Just eesmäärke, väärtusi ja printsiipe sisaldava olemuse tõttu on preambuil põhiseadust integreeriv tähendus, mis võimaldab avada ja seletada põhiseaduse mõtet.<sup>35</sup> See on kohtule väärtuseliseks orientiiriks üksikküsimuste lahendamisel ja põhistamisel.<sup>36</sup> Kuna põhiseaduse ülejäänud tekstiosas sisalduv regulatsioon osutub mõnigi kord konkreetsetes kaasustes selge ja ühese vastuse andmiseks lünklikuks või vastukäivaks,

---

et K. Kama selgitas ühes intervjuus nimetatud sätte tagapõhja selliselt, et ta olevat käinud saunas koos ühe A. Käärmani nimelise vana metsavennaga, kes talle selle ettepaneku esitas, ja nii jõudiski eesti rahvuskultuuri läbi aegade säilimise tagamise printsiip Eesti põhiseadusesse. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1169107200#pk2000013712>.

<sup>28</sup> **H. Schneider.** Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus – *Juridica* 1996, nr 9, lk 442–450.

<sup>29</sup> **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 36.

<sup>30</sup> L. Hänni: „Ta fikseerib need põhiprintsiibid, millele rajaneb antud riigikorraldus.“ – **V. Peep** (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997, lk 943.

<sup>31</sup> **U. Lõhmus.** Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. – *Juridica* 2011, nr 1, lk 13.

<sup>32</sup> **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 33; **H. Schneider.** Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus – *Juridica* 1996, nr 9, lk 442–450.

<sup>33</sup> Näiteks võib riigi ülesandest tagada Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade tuleneda muu hulgas legitiimne eesmärk põhiõiguste piiramiseks Eesti rahvuse, keele ja kultuuri huvides. – **T. Annus.** Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 32; samale seisukohale on asunud R. Alexy, märkides, et põhiseaduse preambulis väljendatud eesmärk tagada Eesti kultuuri säilimine on põhiseaduslikku järku piirangupõhjus. – **R. Alexy.** Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001, eriväljaanne, lk 5–96.

<sup>34</sup> <http://www.just.ee/10719>

<sup>35</sup> Riigikogu 10. koosseisu täiskogus 17.10.2006 on põhiseaduskomisjoni esindaja E. Sepp vahendanud õiguskantsleri arusaama preambulist järgmiselt: „Põhiseaduse preambul on riigi põhiseadusliku korra alustugede, ühiskonna põhiväärtuste ning õiguslike printsiipide kandja. Just preambul fikseerib riigi eesmärgi. Preambulis määratletud printsiibid ja väärtused on põhiseaduse aluspõhimõtted ja asetuvad teiste põhiseaduse osade suhtes n-ö sulgude ette. Ülejäänud põhiseaduse printsiibid ja normid tulenevad preambulis sisalduvatest väärtustest ja printsiipidest ning peavad olema nendega kooskõlas.“ – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1161068400#pk2000013346>.

<sup>36</sup> **R. Maruste.** Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004, lk 207–208.

paneb see põhiseaduse tõlgendajaid tahes-tahtmata abi otsima preambuli sätetelt.<sup>37</sup> Lisaks on rõhutatud, et preambuli üldist ja lakoonilist sõnastust, mis tuleneb selle suurest üldistuskoormusest, ei saa pidada preambuli vaesuse tunnuseks, vaid hoopis selle rikkuse allikaks. Mida suurem on preambuli sätete üldistusaste, seda laiem on selle integratiivne roll ja kontroll põhiseaduse ülejäänud sätete üle.<sup>38</sup>

Seda, et põhiseaduse preambulil on ka tegelikkuses õiguslik tähendus, kinnitab põhiseaduslikkuse järelevalve asjades kujunenud kohtupraktika. Nii asus Riigikohus juba 1994. aastal seisukohale, et kuna Eesti riik on põhiseaduse preambuli kohaselt rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, siis sellises riigis peavad kehtima õiguse üldpõhimõtted ja järelikult on nendega vastuolus olev seadus vastuolus ka põhiseadusega.<sup>39</sup> Kahes keeleteadust puudutavas 1998. aasta lahendis pidas Riigikohus võimalikuks tugineda põhiseaduse preambulis kirjapandule (riigi eesmärk tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade) ka põhiõiguste piiramise (s.o keeletsensuse kehtestamise) legitiimse eesmärgina.<sup>40</sup> Samale seisukohale on asunud hiljemgi, möönedes võimalust piirata põhiõigusi (sealhulgas ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi) mõne põhiseaduse printsiibi alusel, näiteks preambulis sätestatud eesmärgiga, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule.<sup>41</sup> Lisaks on eelkõige preambulile tuginedes järeldatud, et riigi julgeolek on põhiseaduse sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.<sup>42</sup> Põhiõiguste piiramist õigustavaks põhiseaduslikuks väärtuseks on loetud ka preambulis väljendatud riigi õiglusele rajamisest tulenev ühiskonna õiglustunne.<sup>43</sup>

Eelneva põhjal saab väita, et juba sisuliselt põhiseaduse kehtestamisest alates on muu hulgas selle preambulit käsitatud samasuguse elava õigusena nagu põhiseaduse põhiteksti. See ei ole vaid abimaterjal ajalooliseks tõlgendamiseks ega põhiseaduse põhjendus. Kaugel sellest, alates 14.09.2003 rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse täiendamise seadusest (PSTS) võib väita, et preambul on omandanud koguni formaalselt (mitte aga sisuliselt) uue kvaliteedi, olles üheks oluliseks põhiseaduse aluspõhimõtete kandjaks.<sup>44</sup> Siit jõuame ühe viimastel aastatel õiguskirjanduses omajagu käsitlemist leidnud küsimuseni, millised õigupoolest on need PSTS §-s 1 nimetatud „Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted“, mille loetelu vastav sätte ei sisalda. Seega on ilmne, et aluspõhimõtete objektiivselt määratletud suletud kataloogi ega üldse legaaldefiniitsiooni ei ole ja ka õigusteadeuslikes töodes on seda nn määratlemata õigustumõistet seni sisustatud õige mitmeti.<sup>45</sup> Seevastu ollakse üsna üksmeelselt seisukohal, et vähemasti osaliselt on põhiseaduse aluspõhimõtted kajastatud just põhiseaduse

<sup>37</sup> <http://www.just.ee/10719>

<sup>38</sup> **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 37.

<sup>39</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.09.1994 otsus nr III-4/A-5/94.

<sup>40</sup> „Eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik.“ – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.02.1998 otsus nr 3-4-1-1-98, p 2; 04.11.1998 otsus nr 3-4-1-7-98, p-d 3–4.

<sup>41</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00, p 3.

<sup>42</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.03.2001 otsus nr 3-4-1-2-01, p 15.

<sup>43</sup> Riigikohtu üldkogu 17.03.2003 otsus nr 3-1-3-10-02, p 28.

<sup>44</sup> „Põhiseaduse täiendamise seadus tõi käibele termini „põhiseaduse aluspõhimõtted“, mis oma loomult kuulub samuti preambulis ja on selle termini päris kodu.“ – **R. Narits, H. Schneider.** PS preambuli kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 36; **R. Narits.** Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – Juridica 2011, nr 1, lk-d 8–9.

<sup>45</sup> Kõige ammendavama võrdleva kokkuvõtte seni väljapakututest on teinud M. Ernits, kes on omapoolsesse põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogi hõlmanud järgmised: inimväärikus, demokraatia, õigusriik, sotsiaalriik ja rahvusriik. – **M. Ernits.** Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: TÜ Kirjastus, 2011, lk 3–70; **M. Ernits.** Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011, nr 24, lk 95–104.



preambulis.<sup>46</sup> Seda kinnitavad ka mitmed põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtulahendid,<sup>47</sup> sealhulgas viimase aja suurimas vaidluses Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu põhiseaduspärasuse üle.<sup>48</sup>

Põhiseaduse preambulist rääkides tuleks peatuda ka küsimusel, kas ja millises korras on preambuli muutmine võimalik ning mis võiks üldse olla selle mõte. Eesti kehtiva põhiseaduse preambulist on 2007. aastal korra juba ka muudetud ning vastava eelnõu menetlemine tõstatas mitmeid olulisi ja huvitavaid konstitutsiooniõiguslikke küsimusi. PS § 162 kohaselt saab põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ muuta ainult rahvahääletusega. PSTS § 3 kohaselt saab ka seda seadust (nn kolmandat põhiseaduslikku akti) muuta ainult rahvahääletusega. Põhiseaduse kommentaatorid on leidnud, et küsimusele, kas peale nimetatute on põhiseaduses veel sääraseid osi, mida tohib muuta üksnes rahvahääletusega, ei ole ühest vastust, kuid eksisteerib mitmeid argumente seisukoha poolt, et ka põhiseaduse preambulist tohiks muuta üksnes rahvahääletusega. Esiteks toetab seda lähenemist preambuli tähendus ja positsioon põhiseaduses (kogu põhiseaduse, sh PS I ja XV peatüki väärtuseline vundament<sup>49</sup>) ning teiseks asjaolu, et preambulist tulenevad põhiseaduse aluspõhimõtted, mille muutmine mõjutaks igal juhul ka PSTS § 1 tähendust, mida ei saa teha muul viisil peale rahvahääletuse.<sup>50</sup>

Arvestades seda, kuidas sai PSTS § 1 nn kriisi- või kaitseklausli, mille kohaselt võib Eesti kuuluda vaid sellisesse Euroopa Liitu, mis on kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega, hõlmab see norm igatahes ka suure osa põhiseaduse preambulist.<sup>51</sup> Seetõttu on võimalik väita,

<sup>46</sup> Lisaks kindlasti põhiseaduse I peatükis „Üldsätted“ ja ilmselt mujalgi (nt PS §-des 10 ja 11). Põhiseaduse aluspõhimõtete avatud kataloogiks on pakutud näiteks järgmist: rahvasuveräänsus, riigi rajanemine vabadusel, õiglusel ja õigusel, sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, sotsiaaliiklus, demokraatia, õigusriiklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ning riigivõimu tegevuse proportsionaalsus. – **B. Aaviksoo, J. Laffranque, Ü. Madise, J. Pöld.** PS täiendamise seaduse kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk-d 778–779; Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses (p 5.1) – [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1\\_20051211\\_ee.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1_20051211_ee.pdf); **R. Narits.** Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – Juridica 2011, nr 1, lk 3–11; **R. Narits.** Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest. – Riigikogu Toimetised 2009, nr 20, lk 84–93; **H. Schneider.** Põhiseaduse aluspõhimõtetega seonduvaid probleeme ja võimalikke lahendusi. – Riigikohus 2005. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, 2005, lk 1322–1332.

<sup>47</sup> „Õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid.“ – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19.03.2009 otsus nr 3-4-1-17-08, p 26. – Seejuures on äärmiselt oluline rõhutada, et nimetatud lahendis pidas Riigikohus võimalikuks tugineda preambulis nimetatud õigusriigi kaudu õigusselguse põhimõttele (mis on õigusriigi üheks liigipõhimõtteks) ka kohaliku omavalitsuse üksusel, kellel (avaliku võimu teostajana) ei oleks võimalik õigusselguse põhimõtte allikana tugineda PS § 13 lõikele 2 (kuivõrd ta ei ole põhiõiguse kandjaks, vaid PS § 14 kohaselt hoopis selle adreksaadiks).

<sup>48</sup> „Põhiseaduse preambulist tuleneb Eesti riigi kohustus kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Muu hulgas on sellise riigi toimimiseks tarvilik tagada keskkond, kus riigieelarveline tulu laekub plaanipäraselt, mis võimaldab täita riigi tuumikfunktsioone.“ /---/ „Eesti huvisid edendatakse erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikidega koostööd tehes. Nii viiakse ellu välis- ja julgeolekupoliitikat, mis on lõppastmes suunatud põhiseaduse preambulis sätestatud eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamisele läbi aegade. Rahvusvaheline koostöö tagab selle, et Eestil oleks rahvusvahelises keskkonnas paremad võimalused kestma jääda ja oma eesmärged saavutada.“ – Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12, p-d 167 ja 201.

<sup>49</sup> „Kui põhi paigas, saab põhja järgi iga asja edasi ehitada, kuni lõpuni, aga loomulikult ainult nii, nagu põhi on pandud.“ – **H. Runnel.** Väravahingede kriiksumist kuulnud. Tartu: Ilmamaa, 2008, lk 194.

<sup>50</sup> **E.-J. Truuväli, A. Mõttus.** PS § 162 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk-d 755–757.

<sup>51</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjon toetas toonase õiguskantsleri ettepanekut lisada põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõusse (Riigikogu 9. koosseisu 1067 SE) klausel „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, mis vastab

et selle kaudu peaks olema alates 06.01.2004 (s.o PSTS jõustumisest) selgesõnaliselt üksnes rahvahääletusega muudetavaks põhiseaduse osaks tõstetud ka preambuli ulatuses, milles see määratleb kaitseklausli sisu. Ometi on Riigikogus 12.04.2007 vastu võetud põhiseaduse muutmise seadusega formaalselt muudetud ja ümber sõnastatud kogu preambuli tekst tervikuna, ehkki tegelikkuses lisati üksnes viide riigi eesmärgile tagada muu hulgas eesti keele säilimine läbi aegade. Nagu öeldud, ei võetud seda muudatust vastu rahvahääletusel, vaid see toimus PS § 163 lõike 1 punktis 2 ja §-s 165 ettenähtud korras ehk Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt, kuigi PSTS §-s 1 silmas peetud aluspõhimõtteks tuleb ilmselt lugeda ka preambulis väljendatud nõue tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Seega tekib küsimus, kas sellesse loetellu keele lisamine toimus ikka formaalselt õiguspäraselt. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 974 SE) menetlemist kajastavatest allikatest nähtuvalt esitas sellise kõhkluse eelnõu menetlemise käigus ka õiguskantsler ja selle alusel toimus Riigikogus põhiseaduskomisjoni eestvedamisel laiaulatuslik riigiõiguslik diskussioon.<sup>52</sup>

Esmalt tasuks välja tuua asjaolu, et teatavasti näeb PS § 6 ette, et Eesti riigikeel on eesti keel. Kuivõrd tegemist on põhiseaduse üldsättega, siis saab seda PS § 162 kohaselt muuta ainult rahvahääletusega. Ka määratles põhiseaduse preambuli riigi eesmärgina juba algselt rahvuse ja kultuuri säilimise tagamise, mille kohta oli Riigikohus 1998. aastal kahes otsuses üheselt rõhutanud, et eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik. Sellele vaatamata märkis preambuli täiendamise algatanud 86 Riigikogu liikme nimel eelnõu esimesel lugemisel Riigikogu täiskogus 17.10.2006 kõnelenud K. Ojuland, et lähtuti arusaamast, et kõik, mis on preambulis kirjas, omab põhiseaduse teksti suhtes ülimuslikku tähendust, ning eelnõu mõte oli just tuua eesti keel preambulis, rõhutades meie rahvuskeele kaitsmise tähtsust nimelt preambuli kaudu.<sup>53</sup> Põhiseaduskomisjoni esindaja E. Sepp selgitas samas, et õiguskantsler ja mitmed riigiõiguse eksperdid olid seisukohal, et kuna preambuli fikseerib põhiseaduse aluspõhimõtteid (milleks on ka eesti rahvuse ja kultuuri säilimine), siis ei ole Riigikogu pädev seda muutama (PSTS §-ga 3 on Riigikogu selline mandaat otsesõnu välistatud), vaid preambuli muutmise õigus on üksnes rahval. Muu hulgas vahendas ta õiguskantsleri järgmist seisukohta: „Põhiseaduse aluspõhimõtetesse tehtav muudatus ei ole määratletav põhiseaduse täpsustuse või tühise parandusena. Samuti ei tohi põhiseaduse aluspõhimõtetesse tehtav muudatus olla vaidlustatav ühe või teise poliitilise jõu poolt, mistõttu vajab selline muudatus legitimeerimist rahvahääletusel.“<sup>54</sup>

---

inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade“, kuid pidas ebaotstarbekaks hakata üle kordama seda, mis põhiseaduses juba kirjas, piirdudes selle asemel väljendiga „põhiseaduse aluspõhimõtte“. – **B. Aaviksoo, J. Laffranque, Ü. Madise, J. Põld.** PS täiendamise seaduse kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 777. – Tuleb rõhutada, et kuigi sätte geneesist ei saa kahtlemata teha sedavõrd kaugeleulatuvat järeldust, et PSTS § 1 mõttes aluspõhimõtteid võrduvadki kitsalt ja suletult õiguskantsleri väljapakutud kataloogiga, võib sätte tekkeloo pinnalt asuda siiski seisukohale, et aluspõhimõtteid võiksid olla vähemalt need, mille õiguskantsler välja pakkus, välistamata ka teisi võimalikke aluspõhimõtteid. See tähendab, et õiguskantsleri pakutud kataloogi võiks aktsepteerida miinimumstandardina ja igal juhul peaks vähemasti selles osas preambuli suhtes laienema ka PSTS §-s 3 sätestatud muutmise piirangud.

<sup>52</sup> Sellele vaidlusele on tähelepanu juhitud ka põhiseaduse kommentaarides, kuid kokkuvõttes märgitud, et nimetatud kaasus ei anna oma küsimuse spetsiifilisuse tõttu ühest vastust, kas ka PS preambulit peaks olema võimalik muuta üksnes rahvahääletusega. – **E.-J. Truuväli, A. Mõttus.** PS § 162 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk-d 756–757.

<sup>53</sup> <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1161068400#pk2000013346>.

<sup>54</sup> <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1161068400#pk2000013346>.

Eelnõu teiseks lugemiseks Riigikogu täiskogus 18.01.2007 olid seevastu ära kuulatud täiendavad eksperdiarvamused ning põhiseaduskomisjoni esindaja U. Reinsalu kokkuvõtte järgi pidas õiguskantsler küll endiselt mõeldavaks muuta põhiseaduse preambulit üksnes rahvahääletusel ja iga muu viis on välistatud, kuid mitmed teised riigiõigusteadlased pidasid kavandatud muudatuse tegemist Riigikogu poolt siiski konkreetsel juhul võimalikuks, kuivõrd leiti, et ettevalmistatud põhiseaduse preambuli muudatusel puudub igasugune õiguslik tähendus, see ei muuda õiguskorda, riigi eesmärke ega aluspõhimõtteid, vaid tegemist on üksnes keelilise parandusega ja aktiga, millel on vaid deklaratiivne, sümboli väärtus.<sup>55</sup> Samas märkis U. Reinsalu, et õiguskantsler lubas kaaluda Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist, kui parlament muudatuse siiski ise vastu võtab.<sup>56</sup> Ka eelnõu kolmandal lugemisel Riigikogu täiskogus 20.02.2007 rõhutas U. Reinsalu, et õiguslikelt järelemitelt on keeletäienduse puhul tegemist nulltulemiga põhiseaduse muudatusega, mis võib omada tulevikus teatavat mõju vaid põhiseaduse printsiipide või aluspõhimõtete kaalukuse hindamisel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.<sup>57</sup>

Nagu me nüüd tagantjärele tarkadena teame, võttis Riigikogu 11. koosseis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu 12.04.2007 teistkordselt vastu, kuid õiguskantsler põhiseaduse preambuli sõna otseses ja väidetavalt ka kaudses mõttes keelilise muudatuse vaidlustamiseks Riigikohtu poole siiski ei pöördunud, leppides nähtavasti käsitlusega, et muudatus polnud tõepoolest sisuline. Samas on Riigikohus hilisemas praktikas (küll mitte üksmeelselt) tunnistanud näiteks PS §-ga 75 vastuolus olevaks Riigikogu poolt sama koosseisu liikmete palga külmutamise, ehkki sisuliselt mõisteti siingi ühte moodi seda, et konkreetsel juhul ei olnud tegemist olukorraga, mille vältimiseks oli vastav põhiseaduse piiranguklausel mõeldud.<sup>58</sup> Seega võib iseenesest kahelda, kas Riigikohus oleks preambuli muutmise vaidlustamise korral ikka lähtunud üksnes muudatuse materiaalsest loomusest, see tähendab, pidanud võimalikuks eristada preambulis sisalduvaid aluspõhimõtteid ja nende sisulist muutmist preambuli tekstist ja selle formaalsest muutmisest.<sup>59</sup> Tegemist on samasuguse küsimusega nagu PS § 104 lõikest 2 tulenev keeld minna lihtseadusega konstitutsioonilise seaduse põhisisu kallale, millele ei ole samuti ühest vastust ja näiteks puhtalt terminoloogilisi või tehnilisi muudatusi konstitutsioonilistes seadustes aktsepteeritaks ilmselt ka juhul, kui need on heaks kiidetud vähema kui 51 häälega.<sup>60</sup> Vältimaks tarbetuid vaidlusi, milliseid muudatusi tuleb hinnata sisulisteks ja milliseid saab pidada pelgalt formaalseteks, peaksin isiklikult siiski õigeaks lähtuda pigem rangest vaheteost, olgugi see mõnel juhul märksa ebaotstarbekam või tülikam. Tuleb arvestada, et kuna jutt on põhiseaduse muutmisest, siis võib ka lepitamatute eriarvamuste tagajärjeks olla ei midagi vähemat kui põhiseaduslik kriis.

## Preambul vs. seletuskiri

<sup>55</sup> M. Soosaar samal istungil: „Sõna „keele“ lisamine tundus mulle nagu päris mitmele teiselegi kolleegile väga deklaratiivsenä. On ju keel kultuuri lahutamatu osa nagoonii, aga kuidas sa keeldud, kui küsimus on eesti keele kaitses!“

<sup>56</sup> U. Reinsalu viitas täiendavalt J. Laffranque'i seisukohale, et sellisel keelelisel täiendusel võib siiski olla teatav õiguslik mõju tulevasele põhiseaduslikkuse järelevalve praktikale seeläbi, et rõhutab Riigikohtu jaoks keele säilimise tagamise eesmärki, mis võib omada mõju mitmesuguste põhiseaduse printsiipide kaalumisel. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1169107200#pk2000013712>.

<sup>57</sup> <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1171958400#pk2000013848>.

<sup>58</sup> Vt Riigikohtu üldkogu 23.02.2009 otsus nr 3-4-1-18-08, p 17.

<sup>59</sup> Kindlalt siin midagi väita mõistagi ei saa, sest nagu ütlevad juba suured filosoofid, alles reegli kasutamise kogemus teeb selgeks ka selle, mida kujutab endast viga reegli rakendamisel. – **L. Wittgenstein**. Tõsikindlusest. Tartu: Ilmamaa, 2000, lk 14.

<sup>60</sup> Vt selle diskussiooni kohta pikemalt: **V. Saarmets**. Konstitutsioonilistest seadustest. – Kogumik „Õiguskeel 2009“, lk 5–29; <http://www.just.ee/47858>.

Seadust tuleb vaadelda rahva poolt demokraatlikult legitimeeritud esinduskogu pingutusena lahendada mingi probleem või saavutada mingi üldine eesmärk<sup>61</sup> ning senikaua kui seadusandja sellised soovid ei lähe kas oma sisu või saavutamise viiside poolest vastuollu põhiseaduse sätte ja mõttega, on kohtuvõimu kohustuseks aidata seadusandjal neid eesmärke saavutada.<sup>62</sup> See ei tähenda, et kohus oleks rakendatud valitsevate poliitiliste jõudude teenistusse, vaid kajastab demokraatliku õigusriigi üldist korraldust, kus kohus üksnes tõlgendab ja rakendab õigust, kuid ei loo seda.<sup>63</sup> Ehkki seaduse mõtte otsimisel ei pea kohus sugugi silmas pelgalt seaduse kehtestanud Riigikogu koosseisu eesmärki regulatsiooni kehtestamisel (s.o sätte ajaloolist tõlgendust), vaid arvestab ka selle sobivust põhiseaduslike väärtuste, printsiipide ja normide konteksti, on kohtupraktikas tavapärane, et kui seaduse eesmärk ei ilmne piisavalt selgelt seaduse tekstist,<sup>64</sup> siis pöörduakse selle leidmiseks ka abistavate allikate poole, milleks on esmajoones seaduse ettevalmistamist kajastavad materjalid – seaduseelnõu seletuskiri, muudatusettepanekute selgitused, Riigikogu täiskogu istungite stenogrammid, juhtivkomisjoni nõupidamiste protokollid.

Ligi kümne aasta eest pidin sama küsimust analüüsides tõdema, et Riigikohtus on kohtuasja lahendamise käigus mõne seaduse sätte ja mõtte selgitamiseks selle seaduse eelnõu avaliku arutelu materjalide poole pöördumine pigem erand kui reegel ning seda kinnitasid nii läbivaadatud kohtulahendid kui ka kohtunikud ise.<sup>65</sup> Viitaksin siinkohal veel sellele, et toonased riigikohtunikud pidasid seadusandja mõtte otsimisel (kui see ikkagi vajalikuks osutub) esmaseks allikaks seaduseelnõu seletuskirja, seejärel tuleksid kõne alla Riigikogu täiskogu istungite stenogrammid ja ülejäänud võimalikud materjalid veelgi harvem (nt juhtivkomisjoni istungite protokollid, eelnõu väljatöötanud töörühma materjalid, eelnõu autorite selgitused eriala- või ajakirjanduses). Toonasest uurimusest jäi peamise soovitusena kõlama vajadus ajakohastada seaduseelnõu seletuskirja paralleelselt eelnõu enda teksti parlamentaarse menetluse käigus tehtud parandustega, mis lisaks selle algele funktsioonile uue mõõtme ja võiks pikendada seletuskirja eluiga ka seaduseelnõu seadusena vastuvõtmise järgsele ajale.

<sup>61</sup> „Igal õigusaktil peaks olema eesmärk, mida akt ühiskonnas edendab. Selleks eesmärgiks ei ole lihtsalt korrastamine, keelamine ega reguleerimine – õigus ei ole asi iseeneses ja ka reguleerimine (mis oma olemuselt on alati kellegi vabaduste piiramine, isegi kui õigusnorm on oma sisult lubav) ei ole eesmärk omaette. Õigusnormi eesmärgiks peaks alati olema mingi tegevuse edendamine ja soodustamine – inimtegevuse suunamine selliselt, et õiguse mõjualas olevad inimesed sooviksid midagi teha.“ – **A. Kangur**. Kohus ja kohtulahend. Mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu: Riigikohus, 2012, lk 60.

<sup>62</sup> Näiteks hiljutises Euroopa stabiilsusmehhanismi aluslepingu põhiseaduslikkuse vaidlusele pühendatud Juridica juhtkirjas märkis ajakirja tegevtoimetaja K. Prükk kohtuniku rolli kohta vägagi tabavalt: „Ta on seaduse tööriist ja mitte vastupidi.“ – **K. Prükk**. Austatud lugeja! – Juridica 2012, nr 5, lk 317.

<sup>63</sup> Mõningaseks erandiks võib pidada üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuid, keda on vahel nimetatud ka negatiivseks seadusandjaks, kuid seegi sõltub konkreetse konstitutsioonikohtu aktiivsusest. – Vt selle kohta lähemalt: **B. Aaviksoo**. Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – Juridica 2005, nr 5, lk 295–307; teisalt on püstitatud siiski ka küsimus, et kui kohtunik tunnetab oma objektiivses subjektiiivsuses õigust ja annab selle tunnetuse siis pooltele juhatuseks, kas ei loo siis just tema uut õigust? – **A. Kangur**. Kohus ja kohtulahend. Mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu: Riigikohus, 2012, lk 18.

<sup>64</sup> Tuleb rõhutada, et lähtekohaks on siiski alati seaduse tekst ehk nagu A. Kangur on kenasti väljendanud: „Kohtud peavad eeldama, et seadusandja pidas silmas seda, mida ta seaduses ütleb, ning et seadus ütleb seda, mida seadusandja mõtles.“ – **A. Kangur**. Kohus ja kohtulahend. Mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu: Riigikohus, 2012, lk 65.

<sup>65</sup> **V. Saarmets**. Seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamine kohtumenetluses. – Riigikogu Toimetised 2003, nr 7, lk 104–112.

Mitmeid aastaid hiljem võib nüüd tõdeda, et ehkki praktika on mõneti selles suunas liikunud, päriselt selline seletuskirjade ühtlustamine ilmselt kunagi toimuma ei hakka. Tõenäoliselt kas või ainuüksi põhjusel, et seletuskirjaga tegelevad eelnõu eri menetlusetappidel eri inimesed ning mõistagi nõuaks selle elluviimine ka oluliselt lisaressursse (tööd, aega, raha), kuid kasutegur jääks küsitavaks. Küll aga on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) §-st 103 tulenevalt alates 23.11.2009 eelnõu juhtivkomisjonil kohustus koostada eelnõu teiseks lugemiseks seletuskiri, mis sisaldab eelnõu menetlemisega seonduvat teavet (sealhulgas muudatusettepanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendused). Varem oli see üksnes juhtivkomisjoni võimalus, mida kasutati praktikas vähe. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kommentaarides on seejuures märgitud, et eelnõu teise lugemise seletuskirja eesmärk on ühest küljest detailsemalt informeerida Riigikogu liikmeid ning avalikkust komisjonis esimese ja teise lugemise vahel toimunud aruteludest, kuid teisalt on tegemist ka abistava õiguse allikaga seaduse hilisemal rakendamisel ja tõlgendamisel.<sup>66</sup> Seega võib väita, et seletuskirja rolli seaduse hilisemal rakendamisel on selgemalt teadvustanud ka seadusandja. Juhtivkomisjonil on võimalus sellised omapoolsed seletuskirjad koostada ka eelnõu esimeseks lugemiseks, kui eelnõu esitatakse esimesele lugemisele juba muudetud kujul, samuti eelnõu kolmandaks lugemiseks (RKKTS § 110 lõige 2).<sup>67</sup> Erinevalt teise lugemise seletuskirjast ei ole need aga kohustuslikud ja juhtivkomisjon otsustab nende vajalikkuse üle kaalutusõiguse alusel.

Kuigi seletuskirja kasutatavust seaduse tõlgendamisel on paljuski põhjendatult seatud ka küsimärgi alla, kuivõrd pole võimalik eitada, et eelnõu juurde lisatud selgitused ei ole iseenesest demokraatliku parlamentaarse otsustusprotsessi tulemus, vaid seadusandlikus kogus hääletatakse üksnes seaduse eelnõu teksti üle, mistõttu pole sugugi kindel, et seletuskirjas sisalduv aitab tuvastada just seadusandja tahet,<sup>68</sup> kinnitab pidevalt kasvav kohtupraktika, et tegelikkuses otsitakse seadusandja eesmärki eelnõude seletuskirjadest küllalt sageli ja neile viidatakse ka kohtulahendites oluliselt rohkem kui minu eelmise analüüsi tegemise ajal.<sup>69</sup> Võin öelda, et kasutan isegi oma igapäevatöös seletuskirju ja stenogramme asjassepuutuvate sätete sisu väljaselgitamiseks (kui need on mitmeti mõistetavad) päris tihti. Vahel on sellisest abimaterjalist leitud eesmärgil suisa otsustav tähtsus, näiteks olukorras, kus seadusega on kujundatud mõne sotsiaalse põhiõiguse sisu, mille puhul seadusandjal on avar kaalutusruum ja kohus ei või sätete sisu avardada isegi juhul, kui ta ise konkreetset kitsendust õigeks ei pea (mõistagi eeldusel, et piirangut ei ole samal ajal põhjust pidada põhiseadusega vastuolus olevaks).<sup>70</sup> Teisalt ei saa põhjalik seletuskiri siiski kõrvaldada regulatsiooni enda puudusi<sup>71</sup> (sealhulgas selle põhjendamise puudusi<sup>72</sup>) ega seletuskirjas märgitu muuta sätte sisu, kui see Riigikogu poolt vastu võetud normi tekstis tegelikkuses ei kajastu.<sup>73</sup>

<sup>66</sup> **J. Laidvee.** RKKTS § 103 kommentaarid. – Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn: Riigikogu Kantselei, 2012, lk 311.

<sup>67</sup> **K. Rosin.** RKKTS § 98 ja § 110 kommentaarid. – Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn: Riigikogu Kantselei, 2012, lk-d 295 ja 321.

<sup>68</sup> **M. Sillaots.** Kohtunikuõiguse võimalikkusest ja vajalikkusest kontinentaaleuroopalikus õiguskorras. Tartu: Riigikohus, Atlex, 1997, lk 30.

<sup>69</sup> Riigikohtu hilisest praktikast võib leida koguni järgmise seisukoha: „Kui õigusnormi andja on õigusnormi uue redaktsiooni vastu võtnud samas sõnastuses ja seletuskirjas mõiste sisustanud ning selgitanud õigusnormi eesmärki, võib eeldada, et õigusnormiandja hilisem tahe pole erinev tema varasemast tahtest.“ – Riigikohtu halduskollegiumi 17.06.2011 otsus nr 3-3-1-37-11, p 11.

<sup>70</sup> Nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi 27.12.2011 otsus nr 3-4-1-23-11, p 69; Tallinna Ringkonnakohtu 11.09.2012 otsus nr 3-12-699, p 13.

<sup>71</sup> Riigikohtu üldkogu 21.06.2011 otsus nr 3-4-1-16-10, p-d 74–75.

<sup>72</sup> „Kuigi määrusele tuleb lisada seletuskiri, ei pea selles kajastama kõiki akti andmise menetluses esitatud vastuväiteid ega ettepanekuid. Määrus ei viita seletuskirjale, samuti ei ole seletuskiri määruse enda lisaks, vaid üksnes määruse eelnõu lisaks, ning seletuskiri ei pruugi olla uuendatud lähtuvalt määruse eelnõusse vahetult enne vastu võtmist tehtud muudatustest. Pealegi kajastab seletuskiri eelnõu ettevalmistajate seisukohti ja

Siit jõuangi kogu artikli põhiküsimuseni, et ehk tasuks Eestiski mõelda võimaluse peale lisada seadustele nende peamisi eesmärke selgitavad ja lühidalt põhjendusi esitavad preambulid (sarnaselt Euroopa Liidu õigusaktidega), mis oleksid õiguse rakendajatele seletuskirjade või stenogrammidega võrreldes oluliselt tõsiseltvõetavamaks ja ka lihtsamini leitavaks tõlgendusabiks, kuivõrd need on samuti seadusandja poolt heaks kiidetud ja seega ei saa kerkida küsimust, kelle eesmärke need ikkagi kajastavad. Täiendavalt võib tuua paralleeli välislepingute tõlgendamise põhireeglitega, mis on sätestatud rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artiklites 31–33. Konventsiooni artikli 31 lõike 1 kohaselt tõlgendatakse lepingut heas usus, andes lepingus kasutatud mõistetele konteksti arvestades tavatähenduse ning lähtudes lepingu mõttest ja eesmärgist. Seejuures rõhutab konventsiooni artikli 31 lõike 2 sissejuhatavat osa, et lepingu kontekst hõlmab peale teksti ka preambuli ja lisad. Konventsiooni artikkel 32 näeb omakorda ette, et tõlgendamise lisavahendeid, sealhulgas lepingu ettevalmistusmaterjale ja lepingu sõlmimise asjaolusid, võib kasutada, et kinnitada artikli 31 kohaldamisest tulenevat tähendust või määrata kindlaks tähendus, mil tõlgendamine artikli 31 kohaselt jätab tähenduse kahemõtteliseks või ebaselgeks või viib tulemusteni, mis on ilmselt absurdsed või ebamõistlikud. Seega nähtub ka Viini konventsioonist, et kui preambul on välislepingu tõlgendamisel esmaseks allikaks,<sup>74</sup> siis ettevalmistustöödele (pr *travaux préparatoires*) tuginemine tuleb kõne alla üksnes abistavalt.

Seadustes preambulite laialdasem kasutamine eeldab siiski ka selgemat kokkuleppimist preambuli õiguslikus tähenduses. Nagu eelnevalt kirjeldatud, käsitatakse Eesti põhiseaduse preambulit kaugelt sisukamana kui pelgalt põhiseaduse seletuse või põhiväärtuste loeteluna.<sup>75</sup> Seevastu Euroopa Liidu normitehnika juhendi kohaselt peab preambul sisaldama vaid regulatiivosa põhisätete vastuvõtmise põhjusi ega tohi sisaldada normatiivsätteid või poliitilisi üleskutseid. See aga ei tähenda, et põhjendustes ei saaks välja tuua õigusakti eesmärke. Vastupidi, Euroopa Kohus on paljudes lahendites väljendanud, et ühenduse õigusaktide põhjendustest ilmnevad Euroopa Liidu seadusandja eesmärgid.<sup>76</sup> Iseküsimus on see, kuivõrd need on samastatavad õigusakti n-ö objektiiivsete eesmärkidega. Põhiseaduse preambuli senist küllaltki õiguslikku iseloomustamist arvestades võib siiski osutada vajalikuks mõtestada põhiseaduse alusel antud seaduste preambuleid mõnevõrra teisiti kui põhiseaduse enda preambulit. Eesti õiguses seni kasutatud seaduste preambulite kohta julgeksin väita, et neid võiks sisule vastavalt rühmitada väärtuselisteks (varasem välismaalaste seadus, sõjahaudade kaitse seadus), puhtalt õiguslikeks (soodustingimustel vanaduspensionide seadus) ja õiguslikku järjepidevust rõhutavateks (Eesti-Vene piirilepingu ratifitseerimise seadus ja tööstusomandi kaitse Pariisi konventsiooni ratifitseerimise seadus). Neist soodustingimustel vanaduspensionide seaduse preambul määratleb sisuliselt üksnes seaduse reguleerimisala ja

---

kaalutlusi, mis ei pruugi kokku langeda haldusorgani enda tegelike motiividega.“ – Riigikohtu üldkogu 31.05.2011 otsus nr 3-3-1-85-10, p 28.

<sup>73</sup> Nt Riigikohtu halduskolleegiumi 04.06.2012 täiendav kohtuotsus nr 3-3-1-12-12, p-d 12–14; Tallinna Ringkonnakohtu 01.11.2011 otsus nr 3-11-70, p-d 15–16.

<sup>74</sup> „Iseenesest on õige alama astme kohtute seisukoht, et Haagi 1980. a konventsiooni kohaldamisel tuleb arvestada konventsiooni preambulis sätestatud lapse huvi ülimumslikkuse põhimõttega ja sellega, et konventsiooni eesmärk on kaitsta last tema õigusvastase äraviimise või kinnihoidmise kahjulike tagajärgede eest. Samas ei saa ainuüksi konventsiooni preambulis sätestatu olla aluseks lapse tagastamisest keeldumisele.“ – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 06.12.2006 otsus nr 3-2-1-123-06, p 17.

<sup>75</sup> H. Schneider on ka laiemas kontekstis ütelnud, et üksnes väärtusi loendavate põhiseaduse preambulite aeg on põhimõtteliselt ümber saanud. – H. Schneider. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus. – *Juridica* 1996, nr 9, lk 442–450.

<sup>76</sup> Nt Euroopa Liidu Kohtu 05.07.2012 otsus kohtuasjas C-49/11: *Content Services*, p 36.

teeb viite haldusmenetluse seaduse kohaldamisele,<sup>77</sup> mis mõlemad peaksid sisalduma seaduse põhitekstis (s.o regulatiivses osas, täpsemalt üldsätetes<sup>78</sup>). Seda, et nimetatud preambuli sisu on normatiivne (õigustloov), kinnitab selgelt ka kohtupraktika.<sup>79</sup> Segasem on lugu varasema välismaalaste seaduse preambuli ja sõjahaudade kaitse seaduse preambuli tähendusega. Viimati nimetatule ei ole minu andmetel kohtulahendites seni kordagi viidatud. Küll aga on Riigikohus varasemas välismaalaste seaduse preambulis väljendatud eesmärgile „soovides luua seadusega kaitstuse tunde nii ajutiselt kui ka alaliselt Eestis elavatele välismaalastele“ tuginedes ühes lahendis rõhutanud, et kui pädev riigiasutus viivitab isiku taotluse lahendamiseiga, siis ei saa seda viivitust tõlgendada taotleja kahjuks.<sup>80</sup> Seega on seaduse teksti ka sellel juhul tõlgendatud läbi preambulis kajastuvate väärtuseliste eesmärkide prisma.<sup>81</sup>

## Seaduse preambul kui seaduse eesmärk

Seaduste preambulitega seoses tuleb peatuda veel ühel teemal. Nimelt kui põhiseaduse preambuli puhul räägitakse selles determineeritud kõrgeima võimu kandja (rahva) eesmärgist ja kogu omariikluse mõttest või ülesandest, siis põhiseaduse alusel vastu võetavate seaduste puhul kohustavad nii valitsuse kui ka parlamendi vastavas osas identsed normitehnika eeskirjad (vt mõlema eeskirja § 8 lõiked 1–3) esitama seaduseelnõu üldsätetes muu hulgas seaduse reguleerimisala (seaduse esimeses paragrahvis) ja vajaduse korral kohaldamisala. Siiski ei ole ka reguleerimisala sätet vaja esitada, kui seaduse pealkiri avab selle juba piisavalt ja seda pole tarvis täpsustada. Reguleerimisala sättes loetletakse seaduseelnõus käsitletavat õigusinstituudid või nimetatakse reguleeritav valdkond. Kohaldamisala sättes nimetatakse isikud, esemed ja asjaolud, kelle või mille suhtes kavandatavat regulatsiooni kohaldatakse või ei kohaldata.

Normitehnilised reeglid ei räägi midagi seaduse eesmärgi sätestamisest seaduses endas, seostades selle küsimuse üksnes seaduseelnõu seletuskirjaga, milles peab osa „Seaduse eesmärk“ seejuures kindlasti sisalduma (vt mõlema eeskirja § 40 lõike 1 punkt 2 ja § 42). Seaduse eesmärki käsitlevas alajaotises tuleb põhjendada seaduseelnõu algatamise vajalikkust ja sõnastada kavandatava seaduse eesmärk, anda ülevaade küsimuse senisest õiguslikust regulatsioonist ja selle rakendamise praktikast, loetleda eesmärgi saavutamise õiguslikud, majanduslikud ja halduslikud lahendused ning põhjendada eelnõus kavandatud lahendusi. Sellele vaatamata eksisteerib terve hulk seadusi, mille üldsätetes on koos või paralleelselt reguleerimisalaga või koguni ilma reguleerimisalata toodud välja ka seaduse eesmärk.<sup>82</sup> Mitmesuguste avalik-õiguslike juriidiliste isikute või muude institutsioonide tegevust

<sup>77</sup> Selle aluseks on haldusmenetluse seaduse § 112 lõige 2, mis sätestab, et eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Kõigi muude haldusmenetlusega kokkupuutuvate seaduste puhul sisaldub asjakohane viide üldsätetes.

<sup>78</sup> Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 8 lõige 1; Riigikogu juhatause 27.12.2011 otsuse nr 136 „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“ § 8 lõige 1.

<sup>79</sup> Nt Riigikohtu erikogu 29.10.2003 määrus nr 3-2-1-104-03, p 9; Riigikohtu halduskolleegiumi 16.11.2009 otsus nr 3-3-1-53-09, p 25.

<sup>80</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 06.06.1997 määrus nr 3-3-1-16-97, p 1.

<sup>81</sup> Mitmes Saksamaale ümber asunud isikute vara tagastamisega seotud vaidluses on Eesti kohtud tõlgendanud ka Saksamaa seadust selle preambulis väljendatud eesmärkide kaudu. – Nt Tallinna Ringkonnakohtu 13.04.2012 otsus nr 3-10-2885, p 9.

<sup>82</sup> Pretendeerimata ammendavusele ja pidevat õigusloometegevust arvestades kindlasti mitte lõplikkusele, olen leidnud, et üldsätetes on eesmarke püütud määratleda vähemalt 69 seaduse puhul. Kehtivate seaduste üldarv peaks teatavasti jääma 350 kanti. Näidetena n-õ eesmärgistatud seadustest võib välja tuua keeleseaduse § 1, avaliku teabe seaduse § 1, isikandmete kaitse seaduse § 1.

reguleerivates seadustes esitatakse seejuures mitte seaduse eesmärk, vaid vastava organisatsiooni enda tegevuse eesmärk või ülesanded.<sup>83</sup> Mitmetel juhtudel on määratletud ka mitte formaalselt seaduse eesmärk, vaid seadusega reguleeritava tegevuse eesmärk.<sup>84</sup> Lisaks on pea sama pikas reas seadustes fikseeritud hoopis seaduse ülesanne või ka seadusega reguleeritava organisatsiooni või tegevuse ülesanded ning vahel on välja toodud nii eesmärgid kui ka ülesanded.<sup>85</sup> Seaduse ülesande märkimise osas julgeksin teha üldistuse, et enamjaolt on tegemist sisuliselt seaduse reguleerimisala sätestamisega ning põhiosas räägivad ülesannetest pigem vanemad senini kehtivad seadused, mis põhinevad enne 01.01.2000 jõustunud valitsuse normitehnika eeskirjade kehtestamist koostatud eelnõudel.<sup>86</sup> Omapärane üksildane hunt on riigieelarve seadus, mille § 1 räägib seaduse otstarbest ja rakendamisest, kuigi tegelikkuses ei sisalda nimetatud säte siiski midagi enam kui vaid riigieelarve n-ö baasseaduse reguleerimis- ja kohaldamisala.

Mingit sisukat ühist nimetajat kõigi eesmärgiga, ülesandega või otstarbega seaduste puhul välja tuua ei ole võimalik, ka ei saa neid kuidagi ratsionaalselt eristada seadustest, milles on piirdutud vaid reguleerimisala ja kohaldamis-, rakendamis- või toimimisala<sup>87</sup> sätestamisega, vaid pigem näib see rippuvat ära üksnes seaduseelnõude koostajate paremast äratundmisest. Asjaolu, et seaduse enda tekstis selle eesmärkide püstitamise vajalikkus ja nõutavus pole selgelt lahti mõtestatud, kinnitavad ka normitehnika reeglid, jättes selle üksnes seletuskirja valdkonda kuuluvaks küsimuseks. Seega võiks küsida ka selle järele, kas seadusele preambuli lisamine oleks täiesti tarbetu olukorras, kus seaduse põhitekst juba sisaldab sätet, mis fikseerib seaduse eesmärgi. Vastaksin sellele küsimusele eitavalt, kuivõrd preambul ei pea tingimata piirduma vaid ühelauselise seaduse eesmärgi sätestamisega, vaid see võiks sisaldada ka seaduse peamiste instituutide vajalikkuse lühipõhjendusi, samuti eriregulatsiooni ettenägemise vajalikkuse põhjuseid ja seoseid teiste lähedaste valdkondadega.<sup>88</sup> Preambuli kasutamine ei pea sugugi välistama ka seaduse eesmärki sätestava ja üheselt põhiteksti kuuluva paragrahvi olemasolu, pigem tasukski neid rakendada paralleelselt, mis võimaldab selgemalt eristada normatiivset ja mittenormatiivset osa. Selge on ka see, et preambul ei asendaks seletuskirja, millel on märksa rohkem elemente (õigusakti mõjude analüüs, finantseerimisallikad jms) ja mis on oluliselt põhjalikum. Ka Euroopa Liidu õigusaktide

<sup>83</sup> Näiteks Eesti Arengufondi seaduse § 2, Eesti Haigekassa seaduse § 2, Eesti Panga seaduse § 2, Eesti Rahvusraamatukogu seaduse § 3, Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 4, julgeolekuasutuste seaduse § 2, Riigikontrolli seaduse § 3, Tagatisfondi seaduse § 2.

<sup>84</sup> Näiteks Finantsinspektsiooni seaduse § 3 (finantsjärelevalve eesmärk), keskkonnaseire seaduse § 2 (keskkonnaseire eesmärk), maakatastriseaduse § 1<sup>1</sup> (katastripidamise eesmärk), rahuaja riigikaitse seaduse § 2 (riigikaitse eesmärk), rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seaduse § 3 (missioonil osalemise eesmärgid).

<sup>85</sup> Ülesandeid olen leidnud vähemalt 59 seaduse tekstist ja osaliselt langeb see loetelu kokku eesmärki sisaldavate seaduste loeteluga. Mõned näited: Eesti Teaduste Akadeemia seaduse §-d 1 ja 2 (nii seaduse ülesanne kui ka akadeemia ülesanded), Tartu Ülikooli seaduse §-d 1 ja 2 (seaduse ülesanne ja Tartu Ülikooli eesmärk), Rahvuskooperi seaduse §-d 1–3 (vastavalt seaduse ülesanne, rahvuskooperi eesmärk ja rahvuskooperi ülesanded), muuseumiseaduse §-d 1–3 (seaduse ülesanne, seaduse rakendusala ja muuseumi ülesanne), sundeksemplari seaduse §-d 1 ja 2 (seaduse ülesanne ning sundeksemplaride kogumise eesmärk ja ülesanded), halduskohtumenetluse seadustiku § 2 (halduskohtumenetluse ülesanne), tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 2 (tsiviilkohtumenetluse ülesanne), haldusmenetluse seaduse § 1, ülikooliseaduse § 1.

<sup>86</sup> Seda põhjusel, et nimetatud eeskirja § 12 lõiked 1 ja 2 sätestasid Vabariigi Valitsuse kui peamise eelnõude ettevalmistaja poolt algatatud seaduseelnõude kohta selge nõude esitada üldjuhul eelnõu esimese paragrahvina seaduse reguleerimisala säte.

<sup>87</sup> Ainus seadus, millel on toimimisala, on püüasustusega väikesaarte seadus (vt § 1).

<sup>88</sup> Näiteks selgitust, miks on vaja kalduda seaduses reguleeritud haldusmenetluse reeglite osas kõrvale haldusmenetluse seaduses sätestatust. Samuti võimaldaksid süstemaatilised põhjendused seaduse rakendajal üheselt mõista seoseid teiste lähedaste õigusinstituutidega, mis aitavad hinnata näiteks õiguslünkade olemasolu ja võimalust ületada neid teiste õigusallikate abil.



eelnõudel on preambulis akti peamiste põhjenduste väljatoomisele vaatamata olemas ka selgitavad memorandumid.

### **Kokkuvõte**

Kahtlust ei ole selles, et preambuli kirjapanemine (lisaks seletuskirjale ja seaduse eesmärgile), selle sõnastuse viimistlemine ja läbivaidlemine nõuaks alati lisaega ja -vaeva. Kuid ka meie õigusloomet ei tehta enam kiirreageerimisüksuste kombel. Seetõttu ei peaks lisatöö olema tingimata väga mõjuv argument preambulite vastu. Normitehnika eeskirjades on alates 2012. aastast selgemalt fikseeritud hea õigusloome põhimõtted. Vahest tasuks järgmiseks laiemalt analüüsida, millised võiksid olla hea õigusakti põhimõtted. Sugugi alati ei piisa selleks, et õigusakt oleks hästi rakendatav, üksnes tema vastavusest kirjakeele normile, vaid oluline on ka terminikasutuse järjepidevus ja normistiku süstemaatika. Kohus ei saa jätta õigust mõistmata viitega, et asjassepuutuv õigusnorm on ebaselge, vastuoluline või õiguses esineb lünk. Kohtu ja teiste õiguse rakendajate ülesannete kergemaks muutmine võiks olla ka seadusandja huvides, kuna see tagab paremini tema eesmärkide saavutamise ja ideede elluviimise. Kui seadusandja mõtet tuleb tikutulega taga ajada ja siiski pole kindel, kas pimeduse varjus ikka õige asi üles leiti, võidakse selle otsimisest üldse loobuda. Seadusandja enda heakskiidu saanud põhjenduste paiknemine õigusakti teksti juures sellised kõhklused igatahes välistaks. Abiks ikka.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Tõsi, päris-päris lõppu sobib siiski klassiku tõdemus, et kuulsad tõlgendajad võivad ükskõik kui tarku sõnu kuuldavale tuua, viimane sõna jääb ikka hukkajatele. – **I. Kadare**. Murtud aprill. Tallinn: Varrak, 2007, lk 107.