

Riigiõiguse sihtkapitali põhiseaduse kommentaarid

UNO LÕHMUS

20. detsembril 2018. aastal allkirjastasid tollane justiitsminister Urmas Reinsalu ja Eesti Teaduste Akadeemia president Tarmo Soomere koostöölepingu, millega ministeerium toetab riigiõiguse sihtkapitali asutamist teaduste akadeemia juurde. Sihtkapital on loodud riigiõiguse ja riigiõiguslase teadustöö arendamiseks Eestis. Sihtkapitali vahenditest toetatakse riigiõiguse õpikute väljaandmist, riigiõiguslaste analüüside koostamist, riigiõiguse aastaraamatu väljaandmist ning muid ettevõtmisi, mis edendavad riigiõiguse uurimist ja aitavad tõmmata tähelepanu riigiõiguse küsimustele. Sihtkapitali juhib nõukoda. Juba oma tegevuse alguses oli sihtkapitali nõukojal kavas koostada uued põhiseaduse kommentaarid. Ehkki 1992. aasta põhiseaduse esimene kommenteeritud väljaanne nägi ilma valgest 2002. aastal ja 2020. aastal ilmus selle viies väljaanne, pidas nõukoda vajalikuks põhjalikumate kommentaaride koostamist.

Põhiseaduse tekst vajab tõlgendamist, mistõttu on kommentaarid vajalikud tõlgenduste ja selgituste andmiseks ning riigiõigusteaduse arendamiseks. Kommentaaride tähtsust on mõistetud nendeski õigussüsteemides, kus õigusaktide kommenteerimise traditsiooni ei ole üldse või on see olnud tagasihoidlik. Konstitutsioonikommentaare kirjutati juba 19. sajandil. Ameerika Ühendriikide 4. märtsil 1789. aastal jõustunud konstitutsiooni kolmeköiteliste kommentaaride esimene osa, mille kirjutas kohtunik ja Harvardi ülikooli professor Joseph Story, ilmus 1833. aastal.¹ Kokku ilmus viis väljaannet, viimane neist 1891. aastal. Jaapani impeeriumi konstitutsiooni kommentaarid ilmusid 1889. aastal, autoriks

¹ J. Story. Commentaries of the Constitution of the United States with the a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, Before the Adoption of the Constitution by Joseph Story. Boston 1833.

Hirobumi Ito. Eesti õiguskultuuri tugevasti mõjutanud Saksa õigusele on omane mitte üksnes põhiseaduse, vaid ka muude õigusaktide kommenteerimine. Wikipedia loetleb üle viieteistkümne Saksamaa Liitvabariigi kehtiva, 1949. aasta põhiseaduse kommentaari, mille on kirjutanud eri autorid või autorite kollektiivid.

I. Pilguheit Eesti põhiseaduste kommenteerimise ajaloole

Eesti põhiseaduse kommenteerimise kultuur algas Siseministeeriumi ametnike Eugen Maddisoni ja Oskar Angeluse 1920. aasta põhiseaduse kommentaaridega, mis ilmusid saksakeelsetena 1928. aastal.² Need kommentaarid on eestikeelsena kättesaadavaks teinud tõlkija Juta Schnur ja ainetoimetaja Marelle Leppik.³ Kommentaaride autorid kirjutasid eessõnas, et väljaanne ei pretendeeri täiuslikkusele. Seda ei võimaldanud raamatu piiratud maht. Autorid märkisid, et nad loodavad midagi pakkuda koduriigi lugejale, kuid esmajoonel pöörduvad nad välismaise lugeja poole, et tutvustada pikki aastasadu iseseisvusest olnud maa põhiseadust ja riigikorraldust. Anton Palvadre tunnustas autoreid, et need on välismaalastele andnud väärtusliku allika tutvumaks Eesti õigusliku korra põhi- alustega, ning kinnitas, et kommentaarid väärivad ka Eesti õigusteadlaste tähelepanu. Ta tõdes, et autorite selgitused ei ole küll üldtunnustatud, kuid arvas, et üksikutes küsimustes võivadki põhiseaduse uurijate arvamused alati lahku minna.⁴

Esimesed eestikeelsed põhiseaduse kommentaarid ilmusid 1934. aastal. Need pärinesid Kohtuministeeriumi nõunike Johannes Kaivi ja Johannes Klesmenti sulest.⁵ Kommentaarid kajastasid ka 1933. aasta rahvahäletusel vastu võetud põhiseadusemuudatusi. See väljaanne oli mõeldud Eesti juristidele ja põhiseadusõiguse huvilistele. Autorid selgitasid eessõnas, et seletused on püütud rajada peamiselt senisele praktikale ning enam-vähem üldtunnustatud vaadetele. Sellegi väljaande autorid kurtsid, et raamatu piiratud mahu (115 lehekülge) tõttu hoidusid nad laskumast vaieldavatesse teoreetilistesse küsimustesse.

² E. Maddison, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. Berlin 1928.

³ Riigiõiguse aastaraamat 2/2021, lk 333–410.

⁴ A. Palvadre. [Arvustus] Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Eugen Maddison und Oskar Angelus. Berlin. Carl Heymanns Verlag. 1928. – Õigus 1928/2, lk 63–64.

⁵ J. Kaiv, J. Klesment. Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustatud. Tallinn 1934.

1937. aasta põhiseadust ei jõutudki selle lühikeseks jäänud kehtimisajal – aastatel 1938–1940 – kommenteerida.

Meie kehtiva, 1992. aasta põhiseaduse kommentaaride ilmuniseni kulus põhiseaduse vastuvõtmisest kümme aastat. Kommentaaride saamiseks tegi eeltöö valitsuse 4. mai 1996. aasta korraldusega moodustatud põhiseaduse ekspertiisi komisjon, kes esitas valitsusele lõpparuande 16. märtsil 1998. Komisjoni materjalid on avaldatud Justiitsministeeriumi kodulehel.⁶ Kommentaaride koostamine oli komisjoni töö loogiliseks jätkuks, mille otsustas 2000. aastal põhiseaduse kümnenda aastapäeva tähistamise ettevalmistamiseks moodustatud valitsuskomisjon. Töö algas samal aastal professor Eerik-Juhan Truuvälja juhtimisel, kes oli iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi esimene õiguskantsler. Esimene 1992. aasta põhiseaduse kommenteeritud väljaanne jõudis avalikkuse ette 2002. aastal. Teine, täiendatud väljaanne ilmus 2008. aastal. Väljaande eessõna kohaselt juhtis autorkonna tööd Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan, riigi- ja haldusõiguse professor Kalle Merusk. Kolmas, täiendatud väljaanne ilmus 2012. aastal, mille eessõnas kirjutatakse, et põhiseaduse kommenteerimist on alates 2002. aastast korraldanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse professorid, Eerik-Juhan Truuväljale lisaks Raul Narits, Kalle Merusk jpt. Veel märgitakse, et just nemad on seadnud sihid, mille poole püüeldi nüüd ja loodetavasti püüeldakse ka edaspidi. 2012. aasta kommentaarid ilmusid esmakordselt ka veebiväljaandena. Järgmine väljaanne jõudis lugeja kätte 2017. aastal ning selle peatoimetaja oli riigiõiguse professor Ülle Madise. Väljaande impressumi järgi oli see neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. 2020. aastal ilmus uus väljaanne, märgistusega, et tegemist on viienda, parandatud ja täiendatud väljaandega, peatoimetaja õiguskantsler Ülle Madise.

Kommentaaride impressumi järgi oli esimene, 2002. aastal ilmunu Justiitsministeeriumi väljaanne, 2008., 2012. ja 2017. aastate omad Tartu Ülikooli ning 2020. aasta väljaanne sihtasutuse Iuridicum väljaanne, mille uuendamist toetas Justiitsministeerium.

Kahe viimase väljaande nimetamine parandatud ja täiendatud väljaandeks loob varasematest väljaannetest mõnevõrra petliku mulje, sest ei kutsu lugejat tutvuma eelmiste kommentaaridega, kuna nende tekste peetakse aegunuks. Sestap pöördub põhiseaduse tõlgendust otsiv inimene kõige uuema väljaande

⁶ Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus> (17.05.2024).

poole. Kuid kõik väljaanded on eriilmelised, sest paljude põhiseaduse peatükkide ja paragrahvide autorid on eri põhjustel vahetunud. Uutes väljaannetes peavad kajastuma muutused õigusmaastikul, kuid uue autori tõlgendusi ei saa alati pidada varasema paranduseks või täienduseks.

II. Teaduste akadeemia riigiõiguse sihtkapitali põhiseaduse kommentaarid

Põhiseaduse kommentaaride koostamisele asudes lähtus riigiõiguse sihtkapital tõsiasjast, et põhiseaduse kommentaarid on põhiseaduse teksti lahutamatu kaaslane. Põhiseaduse sätted on enamasti põhimõtted, mis on sõnastatud üldisel kujul ja mille rakendamine eeldab sätete tõlgendamist. Kommentaarid on abimaterjal, mis üldistab kohtute ja riigiorganite tõlgendusi ning pakub doktriine riigiõiguslike küsimuste lahendamiseks. Nii areneb riigiõigusteadus. Põhiseaduse autoriteeti ning tõsiseltvõetavust hoiavad demokraatlikus põhiseadusriigis õigusteadlased, kes analüüsivad seadusi ning kohtu- ja täitevvõimu praktikat läbi põhiseaduse prisma ning sõnastavad põhimõtteid ja doktriine.

Meie põhiseaduse teksti on vähe muudetud, kuid see ei tähenda, et põhiseaduse sisu pole muutunud. Pealegi võib üks muudatus – nagu näiteks 2003. aastal vastu võetud põhiseaduse täiendamise seadus – oluliselt muuta meie arusaamu põhiseaduse tekstist ja kutsuda esile uusi raskusi sätete tõlgendamisel ning tekitada vaidlusi teoreetiliste konstruktsioonide üle. Kui põhiseaduse teksti muudetakse harva, siis suureneb kommentaaride kui riigiõigusliku mõtte arengu jälgija osatähtsus. Nagu muutub ja areneb meie materiaalne ja vaimne elu ning ühiskond, nii muutub ja areneb ka põhiseadus, ehkki selle tekst jääb samaks.

Siinkohal on sobiv meenutada esimeses, 2002. aasta põhiseaduse kommentaaride toimetuskolleegiumi eessõnas öeldut: „Nii nagu ei peatu aeg, ei tohi peatuda ka meie arusaamad ja tõekspidamised põhiseaduslikust korrast. Siin on seadusõigusel põhinevatel õiguskultuuridel olnud alati kasutada seaduste kommentaarid, millest kõige autoriteetsemaks on peetud põhiseaduse kommentaare. Just põhiseaduse kommentaarid mõtestavad lahti riiklikult organiseeritud ühiskonna arusaamad inimese kohast selles, samuti riigi enda kohast. Tänapäevane maailmastumine nõuab meilt mõtestamist, kuhu me riigina suundume. Mida mahukam on meie põhiseaduslik tunnetusulatus, seda kindlamini tunneme ennast tänases päevas ja seda kindlam on meie liikumine tulevikusuunal“ (lk 9). Need enam kui 20 aastat tagasi kirja pandud sõnad kutsuvad pidevalt,

mitte ainult üks, kaks, kolm või viis korda, vaid kogu aeg mõtestama meie põhi-seaduslikke väärtusi, nende üle vaidlema ja arutlema.

Kommentaaride koostamisel võttis riigiõiguse sihtkapital aluseks põhimõtte, et mitme koosluse koostatud kommentaaride olemasolu aitab ära hoida ohtu, et mõnda seisukohta, arvamust või tõlgendust peetakse ainuvõimalikuks. Erinevad kommentaarid ergutavad lugejat kaasa mõtlema, analüüsima ja kaaluma, et leida kõige asjakohasem lahendus meile kõigile olulistele probleemidele.

Põhiseaduse kommentaaride koostamiseks oli veel üks põhjus. Tänapäeval pole mõeldav, et põhiseaduse kommenteerimisega tuleks toime mõni õigus-teadlane üksinda. Kommentaarid eeldavad arvukalt autoreid. Seetõttu kaasasime noori õigusteadlasi, et panna nad huvituma riigiõigusest ning põhiseadusõigusest, mis töötab tuua uusi tuuli ja ideid Eesti põhikorda.

Sihtkapitali nõukoda arutas põhiseaduse kommentaaride koostamise kava 18. juunil 2019. aastal. Kiideti heaks tegevuskava järgmiste põhipunktidega: 1) kommentaaride koostamise väljaandmise eest vastutab peatoimetaja, kelle valib sihtkapitali nõukoda; 2) peatoimetaja moodustab toimetuskolleegiumi. Toimetus-kolleegiumi liikmed on ühtlasi põhiseaduse peatükkide kommentaaride toimetajad. Nõukoda valis sama aasta 27. augustil peatoimetajaks Uno Lõhmuse. Toimetuskolleegiumi liikmeteks said Madis Ernits, Heiki Loot, Marju Luts-Sootak, Rait Maruste, Aaro Möttus, Tiina Pajuste ja Priit Pikamäe.

Meie plaan oli koostada kommentaarid, mis erinevad seni ilmunud kommentaaridest nii ulatuse kui ka esituslaadi poolest. Otsustasime, et esimese etapina avaldame kommentaarid veebis ning ei seo avaldamise aega kõikide kommentaaride valmimise ajaga. Veebilehe valmimine võttis oodatust kaugem aega, kuid selle põhjuseks oli ka sihtkapitali nõudlikkus veebilehe detailide suhtes. Veebileht <https://pohiseadus.riigioigus.ee> avanes 2022. aasta sügisel. Esimesena jõudsid 7. novembril lugeja ette Birgit Aasa kirjutatud kommentaarid 1992. aasta põhiseaduse preambulile.

Seadsime eesmärgiks koostada teaduslikud kommentaarid, mis selgitavad 1992. aasta põhiseadust ning vaatlevad seda Eesti varasema riigiõigusliku traditsiooni kontekstis. Põhiseaduse kommentaarid on Eesti riigiõigusliku arengu osa, seetõttu on kommentaaride osaks kavandatud ajalooline sissejuhatus põhi-seaduslike aktide arengust Eesti Vabariigis alates 1918. aastast kuni 1940. aastani. 1992. aasta põhiseaduse paragrahvide juurde lisasime varasemate riigiõiguse alus-dokumentide asjakohaste paragrahvide tekstid. Sedasi tekib lugejal ülevaade, kuidas erinevate dokumentide koostajad riigiõiguslikke probleeme mõistsid ja

sõnastasid ning kuidas põhiseaduslik mõte on arenenud. Pakume iga paragrahvi või ka peatüki alguses valiku tähtsamatest kohtulahenditest ning kirjandusest. Kommentaarid sarnanevad õigusteadusliku artikliga, milles on sisukord ning viited kasutatud kirjandusele ja kohtupraktikale.

Põhiseaduse paragrahvidel ei ole pealkirju. Igale paragrahvile lisame nurksulgudes pealkirja, mis võimaldab kiiresti leida huvipakkuvat sätet. Need on mitteametlikud pealkirjad, mille on sõnastanud kommentaaride autorid. Olulise uuendusena lisame veebiväljaande tekstile lingid viidatud allikatele ja kirjandusele. Lugeja jõuab ühe hiireklõpsuga õigusakti paragrahvini, Riigikohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu, Euroopa Kohtu või ka muu kohtu veebis kättesaadava lahendi või teadusartiklini, millele kommentaaris osutatakse. Digitoimetaja Kadri Krebstein on teinud tuhandeid hüperlinke, mis muudavad kommentaaride veebilehe informatiivseks ja kasutajasõbralikuks. Mõeldes neile, kellele on meelepärasem kasutada väljatrükki, oleme lisanud ka kommentaari PDF-vormingus variandi, mis on vormistatud veebilehest erinevalt.

Riigiõiguse sihtkapital peab oluliseks tutvustada riigiõiguslikku mõtet eeskätt juristidele, aga ka kõikidele teistele meie põhikorra huvilistele. Seetõttu korraldame valminud kommentaaride avalikke esitlusi, kuhu kutsume lisaks autoritele juriste ja poliitikuid. Esitluste voor algas 7. novembril 2022, kus Birgit Aasa tutvustas põhiseaduse preambuli kommentaare ning põhiseaduse IX peatüki „Välissuhted ja välislepingud“ kommentaaride autorid Tiina Pajuste ja Rain Liivoja arutlesid Kristi Landi juhtimisel põhiseaduse selle peatüki probleemide üle. 12. detsembril olid arutelu all põhiseaduse V peatükk „Vabariigi President“ ja XIII peatükk „Kohus“, 26. jaanuaril 2023 põhiseaduse täiendamise seadus. Need esitlused toimusid Tallinnas teaduste akadeemia majas. 2023. aasta 17. märtsil Riigikohtus toiminud III peatüki „Rahvas“ arutlusest võttis osa Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni, 17. mail arutleti Riigikogu hoones põhiseaduse IV peatüki „Riigikogu“ üle. Arutlusel osalesid Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Igor Taro ja Riigikogu esimees aastatel 2014–2019 Eiki Nestor. Esitlustel ei tutvustata pelgalt kõnealuse peatüki kommentaare, vaid tegeletakse ka uute probleemide ja aruteludega. Kõikide esitluste salvestisi on võimalik järelvaadata teaduste akadeemia riigiõiguse sihtkapitali veebilehe kaudu.

Riigiõiguse sihtkapital tänab toetuse eest Eesti Teaduste Akadeemiat ja Justiitsministeeriumit, viimast eriti kommentaaride koostamise materiaalse toe eest. Mõistagi loodame, et sihtkapitali kommentaarid äratavad elavat vastukaja ja leiavad väärilise koha Eesti põhiseadusõiguse mõtteruumis.