

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees

Pöördusite Riigikohtu esimehe poole põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (742SE I)¹ kohta seisukoha saamiseks. Esimees delegeris selle austusväärse ülesande põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunikele. Käesolevas kirjas kajastuvad allkirjutanute isiklikud, piiratud ajaraamis kujundatud seisukohad.

Eelnõu seletuskirjast ei leia õiguslikke argumente ega õiguslikku analüüsi põhiseaduse muutmise vajaduse kohta. Seetõttu soovime esmalt rõhutada, et põhiseadus on kõrgeim õiguslik dokument Eesti Vabariigis, mida igapäevaselt kohtutes rakendatakse. Õigussüsteemi alustala muutmine tuleb äärmiselt põhjalikult läbi kaaluda, sest sellest sõltub kogu pealisehitise nägu ja toimimine. Põhiseadus loodi väga lühikese aja jooksul, mistõttu erisugust sõnakasutust mõningates sätetes võib pidada juhuslikuks. Põhiseaduse muutmisel ei ole õigustust kiirustamisel ning muudatuste sõnakasutus peab olema äärmiselt täpne, läbi mõeldud ja analüüsitud. Samuti tuleb meeles pidada, et põhiseadus on üldistus, abstraktsioon.

I Kavandatava muudatuse võimalikud tõlgendused

1. Põhiseaduse preambul sätestab: „Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, [---] mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade [---].“ Tegemist ei ole pelga deklaratsiooniga – lisaks paragrahvidega nummerdatud osale on õiguslik tähendus ka põhiseaduse preambulil. Nii on Riigikohus viimati tuginenud oma lahendis põhiseaduse preambulile möödunud aasta märtsis², olles teinud seda ka mitmel varasemal korral. Seega kohustab kehtiv põhiseadus riiki juba täna ja ka tulevikus tagama eesti kultuuri säilimise. Riigi kohustus midagi *tagada* tähendab riigi kohustust midagi teha, sh ka seda, et riik võib luua õigusliku raamistiku, mille kaudu tagatakse kultuuri säilimine. Seejuures saab proportsionaalsuse põhimõtet järgides piirata isikute muid õigusi ja panna peale kohustusi.

2. Kavandatava sätte rakenduspraktika prognoosimiseks tuleb vaadelda teisi sarnaseid põhiseaduse norme ning arvestada põhiseaduse süsteemi.

Praegu sarnaneb plaanitava sättega – „Igäuks on kohustatud [---]“ – põhiseaduses vaid üks paragrahv. Selleks on § 53, millega kohustatakse igäüht säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Samuti sätestab § 54 igäühe kohuse olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust. Muid põhikohustusi põhiseadus sõnaselgelt ei sätesta.

Kavandatud kohustuse puhul pole selge, mis on selle kohustuse põhisisu: selge ei ole, mis sisuga õigus vastab sellele kohustusele, kellele see õigus kuulub ning kellelt ja mis juhtudel on võimalik nõuda selle täitmist. Samas on selge, et vahetult põhiseaduse alusel seda kohustust üksikisiku vastu rakendada ei saa. Kavandatav põhiseaduse muudatus vajab igal juhul rakendusakte –

¹ Selle kohaselt lisatakse põhiseaduse II peatükki § 53¹ „Igäuks on kohustatud hoidma nii eesti kui teiste rahvaste kultuuripärandit. Riik ja omavalitsused toetavad kultuuriväärtuste ennistamist ja kaitsmist.“

² Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. märtsi 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-17-08, punkt 26.

seadusi.

3. Sarnasuse tõttu näiteks toodud põhiseaduse § 53 on kantud põhimõttest, et keskkonnaõigus on igäühe asi, kuna see puudutab vahetult igäüht. Siinkohal on ka tähtis, et Eesti on liitunud Århusi konventsiooniga³. Kui üldiselt saab Eesti õigussüsteemis kohtusse pöörduda igäüks ainult oma enda õiguste kaitseks, siis konventsioonist tulenevalt ei pea isiku subjektiivsed õigused olema puudutatud, piisab vaid põhjendatud huvi ära näitamisest (art 9 lg 2 p a). Juhul kui sätestada põhiseaduses samasugune igäühe kohustus kultuuriväärtuste osas, tekib küsimus, miks ei peaks igäüks saama kohtusse pöörduda ka kultuuriväärtuste kaitseks. Seejuures kasutab põhiseaduse keskkonnakaitse-alane säte sõna *säästma*, mis viitab *hoidumisele* või *säästlikule ümberkäimisele*, seega vähem aktiivsele tegevusele kui kavandatavas kultuuriväärtuste kaitse sättes kasutatav sõna *hoidma*. Seetõttu saab sõnastusest lähtuvalt asuda seisukohale, et seadustest tulenevad kohustused ja selle täitmiseks vajalikud õigused peaksid kultuuriväärtuste osas olema laiemad kui keskkonnakaitse puhul. Nii näiteks on Brasiilias sätestatud otse põhiseaduses igäühe õigus kultuuripärandi kaitseks kohtusse pöörduda ja lisaks riigi kohustus vabastada ta seejuures kohtukuludest (artikkel 5, LXXIII).

4. Kavandatava muudatuse esimene lõige kohustab hoidma nii eesti kui ka teiste rahvaste kultuuripärandit. Kuna Eesti Vabariigi põhiseadus kehtib üksnes Eesti territooriumil (erinevalt eelnõu autorite seisukohast), saab see kohustus kehtida üksnes Eestis asuvate teiste rahvaste kultuuripärandi suhtes. Nagu eelnevalt välja toodud, kehtib eesti kultuuri kaitse kohustus ka praegu. Põhiseaduse plaanitava muudatuse loogiline tulem saab olla, et midagi põhiseaduse regulatsioonis muutub. Seega tuleb tõenäoliselt pidada kultuuriväärtuste kaitse sätte esimesest lõikest tulenevaks muudatuseks seda, et lisaks eesti kultuurile peab tulevikus samaväärselt kaitsma ka teiste rahvaste kultuuri Eestis. Eelnõu võib ka tõlgenda seesuguselt, et üks senine põhiseaduse oluline põhimõte – eesti rahvuse ja kultuuri säilimine – saab uue sisu, see saab muudetud või sellest koguni loobutakse. Arvestada tuleb seejuures ilmselt ka põhiseaduse §-ga 12, mis keelab muuhulgas rahvuse ja päritolu alusel diskrimineerimise: on küsitav, kas võrdsuse põhimõttel hoidmine ja toetamine tagaks eesti kultuuri säilimise täna tagatud mahus. Selline tõlgendusvõimalus väärib üldrahalikku arutelu ja põhiseaduse eesti kultuuri säilimise tagamise põhimõtte muutmist võimaldav säte vastuvõtmist rahvahääletusel.

5. Kavandatava muudatuse teise lõike kohaselt peavad riik ja omavalitsused *toetama* kultuuriväärtuste ennistamist ja kaitsmist. Kuigi täna kehtiv Eesti põhiseadus ei pane ühegi põhiõiguse tagamiseks riigile ega kohalikule omavalitsusele *toetamise* kohustust, on võimalik sarnasusi siiski leida. Mitmetes põhiseaduse sätetes on ette nähtud kaitsmise kohustus⁴, mis viitab pigem kaitse tagamisele ning süsteemi loomise kohustusele kui otsesele toetusele. Mõnevõrra sarnane kavandatava sättega on põhiseaduse § 28 lõike 2 sõnastus, mille kohaselt Eesti kodanikul on *õigus riigi abile*⁵. Tegemist on sotsiaalse põhiõigusega. Arvestades sõnastuste sarnasust, tuleks tõenäoliselt omistada kavandatava sätte teisele lõikele samuti sotsiaalse põhiõiguse jooned. Traditsiooniliselt on eristatud sotsiaalseid ja vabadusõigusi selle järgi, et sotsiaalsete põhiõiguste

³ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäajade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=78466>.

⁴ Nt PS § 27 lg 1 – perekonna kaitse, lg 4 – vanemate ja laste kaitse; § 28 lg 1 – tervise kaitse.

⁵ PS § 28 lg 2 Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

puhul on vajalik riigi aktiivne tegutsemine. Samuti tuleb tähele panna, et nt põhiseaduse § 28 sätestab, et abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. See tähendab, et tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mida võib piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Kavandatava sätte lõikes 2 reservatsioone sätestatud ei ole, seega oleks see reservatsioonita põhiõigus, mida võib piirata üksnes mõne muu põhiõiguse või põhiseadusest tuleneva väärtuse kaitseks. Seega oleks kavandatava muudatusega loodav õigus riigi või kohaliku omavalitsuse toetusele kultuuriväärtuste ennistamisel ja kaitsmisel põhiseadusega tugevamalt tagatud kui õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Tulevikus peaks see siis kajastuma ka seadusandja tegevuses õigusloomel, sh riigieelarve koostamisel. Samuti võib teisest lõikest tulenevalt tekkida isikutel subjektiivne õigus nõuda riigilt või kohalikult omavalitsuselt toetust kultuuriväärtuse ennistamiseks või kaitsmiseks. Sellest lähtuvalt võib olla vaja riigieelarvet ümber jaotada, mis võib tähendada mõne muu, seni olulisemaks peetud põhiõiguse kaitse nõrgenemist.

II Muudatuse vajalikkus

1. Seletuskiri on äärmiselt üldsõnaline. Arusaamatuks jääb, mis peaks olema muudatuse tulemus tegelikkuses. Seletuskirjas on esitatud mitmeid põhjendusi muudatuse vajalikkuse kohta. Nende head eesmärgi võib küll möönda, kuid nõustuda ei saa sellega, et nendel põhjustel peaks muutma põhiseadust. Arvestades põhiseaduse olulisust, peaks selle muutmise seletuskiri olema eriti põhjalik, kuid kahetsusväärset jääb selle eelnõu seletuskiri oma kvaliteedis keskmisele nõutavaseaduse eelnõu seletuskirjale alla.

2. Seletuskirjas väidetakse, et põhiseaduse muutmisega muudetakse hoiakuid kultuuripärandi kaitse korralduse suhtes, mis olevat üha enam marginaliseerumas. Millised on muudetavad hoiakud ning milles muutus seisneb, seletuskirjast ei selgu. Siinkohal võib näiteks tuua 3. juuni k.a Postimehe vahendatud Tallinna kultuuriväärtuste ameti ametniku sõnad, mille kohaselt ei ole Eestis muinsuskaitselised piirangud ja toetused tasakaalus – piirangud on ranged, kuid toetused väiksed (<http://www.postimees.ee/?id=271778>). See tähendab, et valdkonna spetsialist on vastupidisel arvamusel – muinsuskaitselised piirangud on kõrged.

Lisaks on väide, et põhiseaduse täiendamisega muudetakse hoiakuid, paljasõnaline. Põhiseaduse preambulis lisati 2007. aastal jõustunud muudatusega eesti keele säilimise tagamise eesmärk. Toonase põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgiti muudatuse ühe põhjendusena: „Eesti keele põhiseaduslik väärtustamine tõstaks oluliselt riigikeele õppimise ning tema igapäevase kasutamise prestiiži Eesti elanike hulgas, kelle emakeel on mõni teine keel.“ Seega oli ka selle muudatuse üheks eesmärgiks hoiakute muutmine. Käesoleva põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas ei ole kajastatud seda, kas pärast seesugusel eesmärgil tehtud eelmist põhiseaduse muudatust on läbi viidud uuring muudatusega soovitud eesmärgi täitumise kohta. Juhul kui seesugust uuringut läbi viidud ei ole, tuleks seda teha. Põhiseaduse stabiilsus on omaette väärtus, seda ei tohiks muuta kergekäeliselt. Lisaks on kultuuri säilimine erinevalt keele säilimisest põhiseaduse preambulis sees juba põhiseaduse vastuvõtmise ajast alates, mistõttu ei saa eitada seda, et põhiseadus juba praegu väärtustab kultuuripärandit.

Tuleb tähele panna, et ühiskonnas hoiakute muutmiseks on ka palju muid võimalusi peale põhiseaduse muutmise. Miks muid vahendeid ei ole võimalik kasutada või miks nendest ei piisa, ei ole seletuskirjas põhjendatud.

3. Seletuskirjas väidetakse, et lisatava põhiseaduse sätte alusel on võimalik teha „olulisi muudatusi“ õigusaktides. Seejuures ei tooda ära, millised on need olulised muudatused, mille tegemine on vajalik. Arusaamatuks jääb, mis on põhjused selleks, et seadusandja neid muudatusi seni teinud ei ole. Põhiseadusest lähtuvalt ei tohiks olla ka täna takistusi kultuuriväärtuste paremaks kaitsmiseks ega nende ennistamise suuremal määral toetamiseks.

4. Seletuskirja kohaselt luuakse põhiseaduse muudatusega selge alus vastutuse ja kohustuste jagamiseks kohalike omavalitsuste ja riigi vahel. Eelnõu kohaselt: „Riik ja omavalitsused toetavad kultuuriväärtuste ennistamist ja kaitsmist.“ Sätte puhul, mille kohaselt kaks eri isikut on kohustatud toetama üht ja sama tegevust, ei ole kuidagi selge, kumb isik mida täpsemalt tegema peab. Seega selget vastutuse jaotust sätte ei taga, pigem vastupidi – on segane, mis osas oleks toetamine riigi, mis osas kohaliku omavalitsuse kohustus. Toetamiskohustuse täpse jaotumise peaks seadusandja hiljem kindlasti sätestama (lähtuvalt Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsusest asjas nr [3-4-1-8-09](#)).

5. Seletuskirjast nähtuvalt soovivad eelnõu algatajad käivitada „protsessi, mille eesmärgiks on põhjalik pööre kultuuripärandi kaitsmise ja säilitamise materiaalsetes küsimustes“. Seejuures on kajastatud lagunevate objektide arv ning nende säilitamiseks ja ennistamiseks vajatava summa suurus. Arusaamatuks jääb, kuidas põhiseaduse muutmise saavutatakse materiaalne pööre, sest seletuskirjas väidetakse: „[K]ultuuripärandi hoidmist käsitleva paragrahvi lisamine ei koorma riigieelarvet uute kulutustega, kuid aitab kaasa täiendavate ressursside leidmisele meie esivanemate poolt loodud väärtuste kaitsmiseks ja säilitamiseks.“ On täiesti ilmne, et kultuuriväärtuste säilitamine nõuab raha. Sellele viitab ka eelnõu teises lauses kasutatav sõna *toetama*, mis tähendab tavakeele mõttes, et riik ja kohalik omavalitsus peavad midagi aktiivselt panustama kultuuriväärtuste kaitsmisel ja ennistamisel (vt ülal p-s I 5.). Kuigi keeleliselt on võimalik *toetamist* mõista ka vaimselt või moraalselt toetamisena, siis esiteks vajaks ka see ajakulu tõttu avalikke ressursse ning teiseks oleks selle mõju väärtuste kaitsmisele ja ennistamisele praktikas ilmselt null. Enamasti ei jäeta ju kultuuriväärtusi mitte seetõttu hooletusse ega autentselt taastamata, et kultuuripärandist lugu ei peeta, vaid seetõttu, et korras hoidmine ja ennistamine on sageli oluliselt kulukam kui uue ehitamine ning seejuures vähem kasumlik.

Kust peaks leitama täiendavad ressursid, seda seletuskiri ei täpsusta. Juhul kui lisatava sätte eesmärgiks on tõepoolest kultuuriväärtuste parem säilimine ja ulatuslikum ennistamine, on vältimatu, et selleks tehakse senisest enam kulutusi. See tähendab vajadust senisest rohkema raha järele. Juhul kui muudatus riigieelarvesse lisakoormust kaasa ei too, nagu seletuskiri väidab, saab see raha tulla kohalike omavalitsuste eelarvest ja eraisikute taskust. Sel juhul jääb aga arusaamatuks, miks sätestatakse toetamise kohustus lisaks kohalikule omavalitsusele ka riigile.

6. Seletuskirjas tuuakse põhiseaduse muutmise tarvilikkuse viimase põhjendusena välja, et sellega luuakse eeldus kultuuripärandi mõiste õiguslikuks süvendamiseks ja avardamiseks. See võib küll olla põhiseaduse muutmise kaasnähe, kuid see ei saa kindlasti olla põhjuseks

põhiseadust muuta. Mõne mõiste õigusliku sisustamise süvendamiseks oleks paslik teha koostööd ülikoolidega.

Seega kokkuvõtvalt võib öelda, et seletuskirjas toodud põhjendused, miks on tarvilik põhiseadust muuta, ei ole veenvad. Seletuskirjas ei ole käsitletud seda, mida tähendab *toetamise* kohustus, ega seda, kuidas see peaks jagunema riigi ja kohalike omavalitsuste vahel. Samuti ei ole lahti seletatud, kuidas tuleks mõista *hoidmist*, mida seni ühegi muu põhikohustuse sõnastuses kasutatud ei ole.

III Ettepanekud

Kuna põhiseadus on õigussüsteemi alus, on selle muutmine tehtud keeruliseks. Võimalusi on kolm – rahvahääletusel, Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt ja Riigikogu poolt kiireloomulisena. Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt on eesmärgiks diskussiooni tekitamine. Muudatusele võimalikult suure kõlapinna saamiseks ja laiaulatuslik ühiskondliku konsensuse saavutamiseks ühe PS olulise põhimõtte muutmise osas (vt p-s I 4. ja 5.) oleks sobivaim viis põhiseaduse muudatuse rahvahääletusele panemine.

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule on alla kirjutanud 67 Riigikogu liiget. See tähendab, et Riigikogus valitseb erakondade vahel suur üksmeel kultuuripärandi parema kaitse vajaduse osas. Õiguslikus mõttes on sellega olemas kvalifitseeritud häälteenamus. See tähendab, et on koos hääled, millega muuta mistahes muud seadust kultuuriväärtuste paremaks kaitsmiseks ja suuremas ulatuses ennistamiseks, nt eelnõu seletuskirjas nimetatud muinsuskaitse-, planeerimis- ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust. Mis tahes muu seaduse, sealhulgas (iga-aastase) riigieelarve seaduse muutmine on oluliselt lihtsam ja kiirem kui põhiseaduse muutmine. Saavutatud konsensuse puhul oleks võimalik vajalikud muudatused seadustes vastu võtta mõne kuu jooksul ja asuda neid ka kohe rakendama. Samuti saaks seletuskirjas toodud eesmärkide saavutamiseks kasutada muid meetmeid, nt teavitustöö kultuuriobjektide kaitse tagamise vajaduse kohta, millega oleks soovitud eesmäärke võimalik saavutada kiiremini ja paremini kui põhiseadust muutes.

Juhul kui kavandatav muudatus põhiseaduses tehakse, võiks – arvestades õigusliku analüüsi puudumist, kuidas mõjutab muudatus eesti kultuuri säilimise tagamise kohustust –, soovitada mitte sätestada kohustust hoida, ja sellega seoses ka toetada, teiste rahvaste kultuuripärandit, st sätestada üldine kultuuripärandi hoidmise kohustus või üksnes eesti kultuuripärandi hoidmise kohustus. Põhjaliku analüüsi puudumisel võiks samuti välja jätta ennistamise toetamise kohustuse.

Kavandatava muudatuse rakendamiseks on igal juhul vajalik välja töötada seadused, millega nähakse ette materiaalsoiguslikud normid kultuuriväärtuste paremaks kaitsmiseks, samuti vastav menetlusõigus. Seaduste täitmise tagamiseks tuleks luua ka vastav karistusõigus või sunnimehhanismid, kui olemasolevatest ei piisa. Kui on olemas selge kujutlus sellest, milline peaks olema materiaal-, menetlus- ja karistusõigus, on võimalik kujundada seisukoht, kas kehtiv põhiseadus sellist regulatsiooni tõepoolest ei võimalda. Seega oleks vajalik lisada eelnõule kavandatavate seaduste ja määruste projektid või vähemalt kirjeldada eelnõu seletuskirjas kavandatavaid muudatusi õigusaktides.

Nagu ülal viidatud, on tegemist esialgsete seisukohtadega. Selleks, et eelnõuga edasi minna, tuleks teha õigusteaduslik süvaanalüüs, milleks soovime eelnõu autoritele palju jõudu.

Austusega

Kristi Aule Parmas
Ulrika Eesmaa
Katri Jaanimägi
Tim Kolk