

justiitsminister koos hr. T.Käbiniga mitmeid õigusteadlasi tööle selleks, et sügisel anda hr. T.Käbini komisjoni kaudu Ülemnõukogule üle Riigiõiguslike aluste ehk Ajutise Põhiseaduse projekt. Riigipööre Moskvast katkestas meie töö ning tema Eestile õnnelik lahendus muutis samas kvaliteedis töö jätkamise mõtteks. Vastavalt Ülemnõukogu 1991.aasta 20.augusti otsusele võeti suund alatise põhiseaduse väljatöötamisele. Nii või teisiti: töö, mis jõuti ära teha Ajutise Põhiseaduse ettevalmistamisel, on kulunud marjaks ära käesoleva eelnõu koostamisel. Mul on heameel märkida, et praktiliselt kõik juristid, kes on seotud olnud ülalnimetatud varasemate projektide väljatöötamisega, on ühel või teisel viisil osalenud ka käsitletava eelnõu koostamisel.

## II osa 27.09.91

Lp. Assamblee liikmed! Lubage mul järgnevalt jagada teiega mõningaid sissejuhatavaid mõtteid Põhiseaduse eelnõu sisu ja vormi kohta ning lisada mõningaid kommentaare eelnõu tähe ja vaimu juurde.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu koosneb sissejuhatusest ehk preambulast ja viieteistkümnest peatükist.

Sissejuhatus väljendab aluspõhimõtteid, millele Põhiseadus tugineb, ja eesmärgid, mida Põhiseaduse vastuvõtmisega taotletakse. Loomulikult leiavad nii aluspõhimõtted kui ka eesmärgid preambulas käsitlemist üldisel ja abstraktsel kujul, olles õiguslik-poliitiliseks ja õigus-filosoofiliseks üldistuseks Põhiseaduse sisust. Samal ajal on preambula juhtkirjas Põhiseadusele, aitamaks tõlgendada üht või teist Põhiseaduse normi.

Eelnõu sissejuhatus sedastab et sellegi Põhiseaduse vastuvõtmine toetub enesemääramise vääramatule õigusele, mis rahvale kuuluvana on temalt võõrandamatu. Eelnõu autorid jagavad seisukohta, mille kohaselt Eesti rahva riiklik enesemääramine toimus 1918.aastal. Sellest tulenevalt pole käesoleva



Põhiseaduse näol tegemist uue enesemääramise aktiga, vaid riikluse kestvuse praktilise rakendamisega. Antud tõsiasja kinnitamiseks konstateerib preambula Eesti rahva vankumatut tahet kindlistada ja edasi arendada 24. veebruaril 1918.aastal välja kuulutatud Eesti Vabariiki. Seega, vaidlused vabariigi numbri ümber peaksid antud põhimõtte aktsepteerimise korral muutuma mõttetuks.

Riikluse kestvuse idee rakendamisel ei pidanud me mitte ainult toetama teoreetilistele konstruktsioonidele. Me fikseerime preambulas, et toetatakse ühtlasi ka 3.märtsi 1991.a. rahvahääletuse tulemustele. Teatavasti vastas 3.märtsil 77,8 % Eestimaa elanikest küsimusele "Kas teie tahate Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamist?" jaatavalt. Paremat kinnitust 1918.aasta enesemääramise akti jätkuvale jõusolekule on raske välja mõelda. On tähelepanuväärne, et jaatava vastusega iseseisvuse taastamiseks ühines väga suur hulk isikuid, kes rangelt võttes polt 16.juuni 1940.a. seisuga Eesti Vabariigi kodanikud või nende otsesed järeltulijad.

Viiekümne aasrta jooksul on aeg maailmas rutakalt edasi läinud. Pärastsõjajärgses Euroopas ja kogu maailmas on endale teed rajanud demokraatia, rahvusvaheline õigus ja inimõigused. Rohkem kui kunagi varem esineb rahvusvaheline õigus siseriikliku demokraatia garandina. Pole kahtlust, et meie tagasipöördumine Euroopa kultuurriikide perre saab toimuma läbi demokraatia ning rahvusvahelise õiguse reeglite järgimise läbi inimõiguste austamise nii sõnas kui teos. Põhiseaduse eelnõu sissejuhatus kinnitab, et Eestis juhitudakse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ning otsustatakse rajada Eesti riigi olevik ja tulevik õiglusele, õigusele ning vabadusele. Antud põhimõtte leiab Põhiseaduse tekstis väga paljudel juhtudel konkreetset rakendamist. Tema aktsepteerimise korral antakse paljuski ette üsna piiritletud suund meie tulevase seadusandluse süsteemile ja sisule.

Ustavuse kinnitamine demokraatialle ja inimõigustele pole loosung vaid tegevusjuhhis. Ta on meie sisemise kodurahu



kindlustamise vahend ja rahvusvahelise prestiizi tagamise meetod. Ta peab olema meie igapäevase käitumise reegel, mis muudab võimatuks seadusjärgse autoritaarsuse tekkimise. Meil pole kahjuks põhjust pead liiva alla peita ja arvata, et nii objektiivsed kui subjektiivsed põhjused ja ajendid autoritaarse mõtteviisi levikuks Eesti ühiskonnas oleks jäädavalt minevikku jäänud. Isegi ühiskondlik pinnas autoritaarsusele pole kuhugi kadunud. Eesseisvad majandusraskused võivad taolise mõtteviisi üsna jõuliselt päevakorda tuua. Seetõttu on meie kohus konstrueerida selline põhiseadus, kus demokraatia ise suudab tugevdada demokraatiat ja kus demokraatia leiab igakülgset kaitset Põhiseaduselt. Põhiseadus sisaldab endas demokraatia karkassi ja ühteaegu loob demokraatialle seaduslikkuse toestiku.

On ütlematagi selge, et tugev demokraatia on parimaks kaitseks inimõigustele. Sama selge on seegi, et inimõigusi austav ühiskond ei luba kunagi ahendada demokraatia tegevusvälja.

Sissejuhatuse lõpetab tema praeguses redaktsioonis Põhiseaduse lähema ja ühtlasi kaugema eesmärgi püstitus - praegustele ja tulevastele põlvetele rahu ja kindlustunde tagamine. See on rahu nii Eesti sees kui rahu rahvusvahelises plaanis; see on rahu nii kogu rahvale kui igale inimesele; see on rahu nii inimese vaimule kui ihule. See kõik kokku on **KINDLUSETUNNE** kõigile, mida riik peab suutma pakkuda kõikjal ja kõiges.

## I PEATÜKK

## ÜLDSÄTTED

Pealkiri Üldsätted ütleb iseenesest ära, milliste normidega on siinkohal tegemist. Prof. Jüri Uluots iseloomustas 1937.aastal üldsätteid järgmisel viisil: "Sõna "Üldeeskirjad" (vahetegu on siinkohal ainult termini valikus - J.R.) tähendab seda, et need üldeeskirjad on mõistuvad ja tähtsad kõigi teiste



põhiseaduse osade kohta. Ainult kui mingis eriosas on eriolude kohta tehtud mingi erand, siis need üldeeskirjade määrused võivad ühes või teises kohas vastavas ulatuses muutunud olla."

Üldsätete tähtsust on võimatu ülehinnata. Nende tähtsus riigi ja rahva arengu seisukohalt on nii suur, et eelnõu autorid näevad nende sätete muutmiseks §-s 158 ette erikorra. Seda ikka selleks, et keegi ei saaks Eesti rahvalt röövida tema iseolemist.

§1 fikseerib, et:

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

Eesti Iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu."

Mõistetel iseseisvus ja sõltumatus on mõlemil oma sisu. Prof. A.-T.Kliimanni järgi tähendab mõiste "Iseseisev" seda, et Eesti Vabariiki ei saa muuta mõne teise riigi liitosaks, ta ei saa olla ka mõne teise liitriigi osariigiks. Ta peab olema ja jääma omaette iseseisvaks ühtlusriigiks, unitaarriigiks, mille üle ei tohi olla mingit teist kõrgemat juhtivat võimu. Et §1 järgi Eesti Vabariik on sõltumatu, siis ei tohi olla sellist olenemist mõnest teisest välisriigist, kus viimane saaks Eesti seadusiandvale asutistele ette kirjutada juhiseid, kuidas oma eliu korraldada, ning selliste juhiste teostamist ka kontrollida. Tundub, et eeltoodud seisukohtade aktuaalsus pole viiekümne aasta jooksul põrmugi vähenenud.

Uudne ja samas ürgse loomusega on §1 teine lõige, kus Eesti iseseisvus ja sõltumatus kuulutatakse aegumatuks ja võõrandamatuks. Kommentaar viidatud normile võiks olla pikk ja põhjalik. Piirdugem siinkohal vaid sellega, et õigustühiseks muutuvad juba ette äraotsustatult ka põhiseaduslike võimu- ja valitsemisorganite teod, mis ühel või teisel viisil kahjustavad Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatust ja võõrandamatust. Isegi rahvakl endal, kui ta on juba seda põhimõtet korra kinnitanud, on raske teda muuta. Põhiseaduse muutmise kord, mis sisaldub eelnõu viimases poeatükis, seab väga keerukad reeglid sõltumatuse võõrandamatusest loobumiseks. Seda mitte



sellepärast, et rahvas ei tea kuidas asja otsustada. Seda sellepärast, et keegi kolmas ja võõras, ükskõik kes ta ka on, ei saaks iial öelda, et sõltumatusest oli vaba rahva vaba tahteväljendus, kui ta tegelikult seda ei olnud.

# 2 tähistab meie taotlusi liikumisel õigusriigi poole. Aluste aluseks on siinkohal reegel, mille kohaselt mitte keegi ei saa teostada riigivõimu muidu kui ainult Põhiseaduse ja seaduste järgi. Seega on riigivõimu teostamise viiside määramisel jäme ots parlamendi käes, kuivõrd ainult tema on volitatud vastu võtma seadusi. Samuti on vastuvõetud seadused kohustuslikud kõigile, ka seaduse vastuvõtjale endale. Meenutame siinkohal Stockholmis elava eesti õigusteadlase hr. Agu Kriisa kirjutisi Eesti ajakirjanduses, kus ta toob välja erisused politseiriigi ja õigusriigi vahel. Üheks veelahkmeks, mis eraldab õigusriiki politseiriigist on nimelt asjaolu, et õigusriigis vastuvõetud normid kehtivad ka normi vastuvõtja suhtes, samal ajal kui politseiriigis vastuvõetud norm kehtib reeglina vaid teiste isikute suhtes.

Selleks, et täita seadust, peab olema võimalik ka seadust teada. Seetõttu saavad Eesti Vabariigis olla täitmiseks kohustuslikud vaid need seadused, mis on avaldatud, s.t. on loodud üldse võimalus seaduste täitmiseks. Salajaste nõukoglike instruksioonide aeg peab sellega lõplikult möödama. Tegelikult on aga probleem veelgi sügavam. Ka praegu Ülemnõukogu poolt vastuvõetavad seadused või otsused, kus märgitakse, et ta hakkab kehtima vastuvõtmise hetkest, on õigusriigi doktriinist kaugel. Mitte ei saa aru kuidas neid täita saab. Rääkimata kodanikest, ka riigiorganid näevad neid otsuseid alles hulk aega hiljem. See ei tähenda mitte midagi muud, kui seda, et me teadlikult sunnime ühiskonda rikkuma õigust ja koos sellega vähendame lõputult oma seaduste autoriteeti. Ärgu nüüd ainult keegi kähku vastaku, et raadios ja televisioonis me ju teatame - taoline vastus viiks meid õigusriigist üha kaugemale ja kaugemale.

Teel tsiviilühiskonna ja õigusriigi poole on meile toeks



projekti paragrahv kolm. See on norm, mis kõrvuti muude eesmärkidega peab kaasa aitama preambulas seatud sihi - kindlusetunde tagamine - saavutamist. Formuleering - "Seadus kaitseb kodaniku riigi omavoli eest", asetab kodaniku, tegelikult inimese üldse, riigist kõrgemale. Tsiteeritud normis kajastub, kes on kelle jaoks loodud! Ikka riik inimese jaoks, ja mitte vastupidi, nagu ta pikki aastakümneid on olnud! Tsiteeritud normi vaim on püütud muuta kogu projekti läbivaks.

Ühelt poolt riikluse kestvuse idee, mis sisaldub preambulas ja kogu projektis, ja teiselt poolt paragrahv viis määravad kindlaks, millisest territooriumist käib Eesti Vabariigi puhul jutt. See on Tartu rahu järgne territoorium. Arvestades Helsingi lõppakti sätteid saab riigi piiride muutumine toimuda ainult rahvusvaheliste lepingute kaudu. Käsitletava eelnõu välislepingute peatüki järgi kuuluvad piire muutvad lepingud kohustuslikus korras ratifitseerimisele Riigikogu poolt. Seega on piiride muutmisel igasugune isetegevus välistatud. Piire saab muuta ainult parlamendi range kontrolli all. Ka Eesti Vabariigi riikliku korralduse ühtsus leiab kinnitamist samas paragrahvis, millega peaksid oma loogilise lõpu leidma ka kõikvõimalikud omavalitsuslikud riikluse ambitsioonid.

Üldsätted lõpevad Eesti põhiseadustele traditsiooniliste normidega paragrahvides viis ja kuus, kus eesti keel kinnitatakse jätkuvalt riigikeeleks ja sinine, must ja valge Eesti riigivärvideks.

Kodanike põhiõigused, -vabadused ja kohustused määravad kindlaks kodaniku õigusliku seisundi ühiskonnas. Selle järgi, kuidas põhiõigused ja vabadused on põhiseaduses kajastamist leidnud võib hinnata ühiskonda. Loomulikult tuleb ühiskonna hindamisel vaadelda ka seda, kas kodanikel tegelikult on võimalik kasutada põhiseadusega ettenähtud õigusi ja vabadusi.

Spetsiaalselt on kodanike põhiõigustele ja -vabadustele pühendatud projekti 2 pt. "Kodanike põhiõigused, -vabadused ja kohustused". Sellesisulise peatüki paigutamise järgi pärast sissejuhatavaid üldsätteid teisele kohale, rõhutatakse ühiskonna isikukesksust ja seda, et riik on inimese jaoks, mitte aga vastupidi. Demokraatlikes riikides ongi enamasti kodanike



põhiõigusi ja vabadusi käsitlev peatükk Põhiseaduse 2. peatükis. Nii oli see ka Eesti Vabariigi 1920.aasta Põhiseaduses ja Eesti Vabariigi 1937.aasta põhiseaduses.

Põhiõigustele ja vabadusi käsitletakse mitte ainult põhiõigustele ja vabadustele spetsiaalselt pühendatud peatükis. Põhiõigusi on puudutatud juba üldsätetes, mille # 3 näeb ette, et kodanikud on riigi kaitse all. Sama paragrahv näeb ette ka seda, et seadus kaitseb kodanikku riigi omavoli eest. Kodanike õigusi ja vabadusi on lülitatud ka projekti teistesse peatükkidesse.

Projektis on püütud vältida deklaratiivsete õiguste loetlemist. Projekti on püütud lülitada õigusi ja vabadusi, mida me tegelikult suudame täita. Sel põhjusel puudub projektis näiteks õigus tööle, kuid on vabadus valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning riigi kohustus osutada abi töö leidmisel (§41 lg.3), samuti riigi kohustus abistada puudustkannatavaid kodanikke (§44 lk.1). See on palju realistlikum kui deklareerida, et kõigil on õigus tööle.

Teiste sõnadega, projekti koostajad on seisukohal, et põhiseaduses fikseeritud õigused peavad kattuma subjektiivsete õigustega, mis on reaalselt tagatud. Nende õiguste üheks tähtsamaks tagamisviisiks peavad projekti koostajad iga kodaniku õigust vaidlustada kohtus konkreetset seadust või ametiisikute tegevust, tuginedes vahetult põhiseaduse kirjatähele.

Põhiõiguste ja vabaduste projekti lülitamisel on püütud arvestada Eesti õiguslike traditsioone ning kaasaja demokraatlike riikide ja autokraatlikest režiimidest vabanenud riikide kogemusi. Loomulikult on arvesse võetud ka inim- ja kodanikuõigusi käsitlevaid rahvusvahelisi õiguslike dokumente. Ei ole mindud rahvusvahelise õiguse aktide sõnasõnalisele kopeerimisele. Tähtis pole mitte formuleeringu identsus, vaid põhimõtte fikseerimine.

Erinevad riigid kasutavad põhiõiguste ja vabaduste põhiseaduses kajastamiseks erinevaid mooduseid. Osa riike tagavad põhiseadusega õigused vaid kodanikele. Välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikute õiguslik seisund fikseeritakse teistes seadustes. Meil kajastub sama põhimõtte §-s 50 lg. 2. Teine osa riikidest lülitab põhiseadusesse nii inimõigused, mis kuuluvad



igaühele, sõltumata kodakondsusest, kui ka õigused, mis kuuluvad vaid kodanikele. Teist teed kasutavad näiteks Saksamaa, Rootsi, Itaalia. Sellist moodust kasutatakse ka projektis.

Nii on põhiõigusi ja -vabadusi fikseerivad sätted projektis kolmesugused:

1) osa sätteid laieneb ainult Eesti kodanikele. Näiteks on ainult Eesti kodanikele §11, mis näeb ette, et Eesti kodanikud on välisriikides Eesti Vabariigi kaitse all. Ainult Eesti kodanikele laieneb ka §25, mis näeb ette, et ühtki Eesti kodanikku ei või Eestist välja saata, et üheltki Eesti kodanikult ei või võtta õigust sõita Eestisse.

2) teine osa sätetest fikseerib õigused ja vabadused, mis kuuluvad võrdselt nii Eesti kodanikele kui ka välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Nii on Eesti kodanikud ning välisriikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud võrdsed seaduse ees, sõltumata rahvusest, rassist, keelest, usutunnistusest, poliitilistest või muudest veendumustest ja sotsiaalsest päritolust (§ 10). Kõigil on võrdne õigus isikupuutumatusele (§14), kõik peavad võrdselt austama teiste inimeste õigusi ja vabadusi (§12), kõigil on võrdne õigus õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisele (§19), kõigil on võrdne mõtte-, usu- ja südametunnistuse vabadus (§26), kõigi kirjavahetuse saladus on võrdselt kindlustatud (§31), kõigil on võrdne õigus pöörduda kohtusse (§). See ei ole sugugi ammendav kõigi jaoks võrdsete õiguste loetelu. Lähemalt on kõigi jaoks võrdsed õigused loetletud §-s 50 lg.2;

3) kolmas osa õigustest ja vabadustest laieneb välismaalastete võrdselt Eesti kodanikega sel juhul, kui seadus ei tee välismaalaste jaoks erandit. Sellisteks õigusteks on näiteks õigus tegeleda ettevõtlusega (§34), omaniku õigused (§40), õigus saada vanaduse korral ja muudel juhtudel materiaalsel abi (§44). Lähemalt on sellised õigused loetletud projekti §-s 50 lg.2.

Põhiseadused, nähes ette kodanike õigused ja vabadused, kehtestavad ka võimaluse seaduses ettenähtud juhtudel neid õigusi ja vabadusi piirata. õiguste ja vabaduste piiramise võimaluse näevad ette ka demokraatlike maade põhiseadused, samuti inim- ja



kodanikuõigusi käsitlevaid rahvusvahelis-õiguslikud aktid. Õiguste ja vabaduste piiramise näeb ette ka käesoleva projekt.

Põhiküsimueks on: kuidas on piiramiste võimalus formuleeritud.

Siin on kaks võimalust: 1) formuleerida piirang väga avaralt, näiteks, õigusi ja vabadusi võib piirata seaduse alusel ja korras või formuleering õigusi ja vabadusi võib piirata riigi julgeoleku huvides. Avar formuleering ei pruugi inimest alati kaitsta seadusandja ja ametiisikute omavoli eest. Totalitarismist vabanenud ühiskonnas on avar formuleering isegi ohtlik.

2) teiseks võimaluseks on maksimaalselt loetleda juhtumeid, mille korral on võimalik piirata kodanike õigusi ja vabadusi. See võimalus on palju inimsõbralikum, sest paneb täpselt piirid riigiorganitele ja ametiisikutele.

Projekt kasutabki teist moodust ja püüab, kui võimalik, täpsustada neid juhtumeid, mil võib piirata kodanike õigusi ja vabadusi. Näiteks luba projekti §23 liikumise ja elukohavalikuvabadust piirata ainult loodusõnnetuse pugul, haiguste leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna ja piirireziimi kaitseks, alaealiste järelevalvetuse ärahoidmiseks ning kriminaalasja menetluse tagastamiseks ja süüdi, õistva kohtuotsuse täitmiseks. Võrdluseks: 1937. aasta põhiseadus nägi ette, et liikumis- ja elukohavalikuvabadust võis piirata seaduses ettenähtud alustel ja korras. See tähendab, 1937. a. põhiseadus võimaldas piirata liikumis- ja elukohavalikuvabadust palju rohkematel juhtudel kui käesolev projekt. Teine näide: 1937. aasta põhiseadus lubas piirata kirjavahetuse saladust kuritegevuse vastu võitlemise huvides seadusega ettenähtud alustel ja korras. Tähttäheliselt võttes on see juristi jaoks üpris lai formuleering. Projekti §31 lubab kirjavahetuse saladust kitsendada kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides ja loomulikult seaduses ettenähtud alustel ja korras. See on oluliselt kitsam formuleering, sest ta eeldab konkreetse kriminaalasja algatamist.



Rahval kui võimukandjal peatusin juba eelnevalt. Kolmas peatükk on suunatud konkreetset reguleerima neid suhteid, mille vahendusel rahvas oma võimu teostab.

§ 51 sätestab, et rahvas tegutseb kõrgeima võimukandjana hääleõiguslike kodanike kaudu. Rahva poolt riigivõimu teostamiseks nähakse 52. paragrahvis ette kolm võimalust:

- 1) Riigikogu valimised;
- 2) Vabariigi Presidendi valimised;
- 3) rahvahääletus.

Kõigi nende kolme võimaluse rakendamise seostavad eelnõu autorid usalduse ülesnäitamisega rahva vastu. Meil ei saa olla usaldatavat kogu, kui seda on rahvas. Aktsepteerides öeldut, on nii Riigikogu kui Vabariigi President usaldatav niivõrd, kui võrd ta on usaldatav rahva poolt.

Hääleõiguslikeks kodanikeks, kelle vahendusel rahvas teostab võimu, on eelnõu järgi 18-aastased Eesti Vabariigi kodanikud. Hääleõiguseta on ainult need kodanikud, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.

Siinkohal tuleb selget vahet teha §-des 54 ja 55 fikseeritud põhimõtete osas. § 54 järgi puudub hääleõigus vaid ühel kategoorial isikutel - neil, kes on tunnistatud kohtu poolt teovõimetuks. Antud loetelu ei kuulu laiendavale tõlgendamisele. Selle loetelu laiendav tõlgendamine oleks ülimalt nihilistlik tegevus, mille õiguslikud tagajärjed võiksid olla demokraatialle saatustlikud. §-s 54 sisalduv loetelu on ammendav! See loetelu peab jääma ammendavaks ka juhul, kui Assamblee otsustab teda ühe või teise punktiga täiendada.

§-s 55 märgitud kodanikud ei ole ilma jäetud hääleõigusest. Nad on hääleõiguslikud! §-s 55 ettenähtud asjaoludel need kodanikud ei osale hääletamisel. §-s 55 sätestatud asjaolude äralange-



misel asuvad nad ka realiseerima oma hääleõiguslikkust, ilma, et selleks oleks vaja mingi eriakti väljaandmist. § 55 kohaselt ei võta hääletamisest osa kaks kategooriat kodanikke:

- 1) kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad vabaduskaotuslikku karistust kinnipidamiskohas;
- 2) kaitseväes ajateenistuses olevad kodanikud.

Ka käesolev loetelu on ammendav ega kuulu laiendavale tõlgendamisele.

Autorite arvates on §-s 55 sisalduv loetelu kooskõlas demokraatia põhimõtetega.

Tahaksin siinkohal juhtida 1937.a. Põhiseadusega tähelepanu kahele aspektile:

1. 1937.a. Põhiseaduse § 37, mis oma sisult ühendas käsitletava projekti §-d 54 ja 55, andis märksa suuremad piirangud, kui vaadeldav projekt. Hääleõigust ei omandanud neli kategooriat kodanikke. Peale selle võidi hääle õigus ära võtta mõnelt liigilt kohtulikult karistatud kodanikelt.

2. Hääletamisest mitte osavõtvate kodanike ring oli samuti laiem. Olgu märgitud, et ka 1937.a. Põhiseadus ei näinud ette sõjaväe osalemist poliitikas! § 37 järgi ei võtnud hääletamisest osa sõjaväes ajateenistuses olevad kodanikud.

Rahva poolt võimu teostamise viiside hulgas ei ole §-s 52 märgitud kohalike omavalitsuste esinduskogude valimist nii, nagu see oli 1937.a. Põhiseaduses, ja rahvaalgatust, nii nagu see oli 1920.a. Põhiseaduses.

Omavalitsuste esinduskogude valimist ei ole me põhimõtteliselt nõus käsitlema riigivõimu teostamise viisina. Vastasel korral me avaksime põhiseaduslikult kanali omavalitsuste allaheitmisele riigi poolt! Käsitletav eelnõu taotleb tegelikku omavalitsust, mitte aga pooleldi riigistatud omavalitsust. Seetõttu teostab rahvas kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimisega omavalitsuslikku võimu, mitte aga riigivõimu. Sellest lähtub XIV peatükk.



Rahvaalgatuse instituudi väljajätmine oli seotud pikkade diskussioonidega, millele vihjamine siit, Assamblee kõnepuldist, tähendab probleemi vaieldavuse tunnustamist. Põhjendusi rahvaalgatuse mitte käsitlemisele on mitmeid, viitan neist mõnele:

1. Ühiskonna struktuuri kvalitatiivne muutumine viimase viiekümne aasta jooksul + ühiskondliku situatsiooni ebastabiilsus. AINUÜKSI neile kahele tegurile viitamine peaks näitama, et teatavates olukordades on võimalik vastutustundetute poliitiliste jõudude või liidrite poolt kasutada ülidemokraatlikku rahvaalgatuse instituuti demokraatlike parlamentaarsete institutsioonide töö pidurdamiseks ja pärssimiseks, võib-olla isegi blokeerimiseks!

2. Projektis on kasutatud teisi tasakaalumehhanisme, mis suudavad korvata rahvaalgatuse instituudi puudumist. Märgin etteruttavalt, et käsitatav eelnõu ei näe riigipead riigivõimu ühtluse kandjana, nagu 1937.a. Põhiseadus ega ka võimupüramiidi tipuna, vaid arbiterina, tasakaalustajana.

Põhiseaduse eelnõu järgmised peatükid - **RIIGIKOGU, VABARIIGI PRESIDENT, VABARIIGI VALITSUS ja SEADUSANDLUS** - on oma sisult üksteisega ülitihedalt läbi põimunud. Nende käsitus kujuneb nii või teisiti sünteetilisemaks, kui see on teiste peatükkide puhul. Samas on need peatükid oma sisuliselt koormuselt iseseisvad, sätestades riikliku korralduse ja struktuuri põhimõttelisi seisukohti.

#### IV PEATÜKK RIIGIKOGU

Vastavalt eelnõu §-le 56 kuulub seadusandlik võim Eesti Vabariigis Riigikogule. Mitte keegi peale Riigikogu või rahva ei ole volitatud vastu võtma seadusi. Veelgi enam. Läbi seadusandluse on



erinevate meetodite kasutamise kogu normeloov tegevus Eesti Vabariigi kontrollitav parlamendi poolt. Ka põhiseaduse muutmine on kas teostatav Riigikogu poolt või siis on tema poolt kontrollitav.

Riigikogu on ühekojaline üheksakümne üheksa - liikmeline Eesti Vabariigi parlament, kes valitakse neljaks aastaks. Loobutud on nõukogude-aegsest printsiibist, kus saadik oli seotud mandaadiga (§59). Riigikogu liige peab parlamendi saadikuna mitte esindama kitsalt oma valijaskonna huve, vaid teostama rahva esindajana riigivõimu kogu Eesti ühiskonna ja riigi huvides. Samast põhimõttest lähtus ka 1920.a. Põhiseadus (§ 45) ja 1937.a. Põhiseadus (§ 76).

Riigikogu rakenduslikud küsimused pakuvad arutatavas eelnõus traditsioonilisi lahendusi. § 57 järgi algavad Riigikogu liikmete volitused valimiste väljakuulutamise päevast. § 58 järgi annab Riigikogu liige oma kohustuste täitmisele asumisel ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. § 60 sätestab Riigikogu liikmele teenistuselased piirangud, mida, muuseas, tuleb täiendada ka piiranguga töötamisest Riigikogu aparaadis.

Eesti Vabariigi Riigikogu pädevuse piiritlemisel kasutatakse kahte meetodit:

1) §-s 62 antakse funktsioonide loetelu

2) §-s 61 sätestatakse reegel, mille kohaselt Riigikogul on volitus lahendada täiendavalt §-ga 62 määratud kõiki Eesti riigielu küsimusi, mis ei ole Põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja teiste riigiorganite, samuti kohalike omavalitsuste otsustada. Tegemist on sisuliselt mitteammendava loeteluga, mis pakub Riigikogule märksa suuremaid tegutsemisvõimalusi kui see täht-tähelt Põhiseaduses kirjas seisab. § 61 mõte seisneb selles, et kõik see, mis ei ole sõnaselgelt Põhiseaduses paika pandud, saab kuuluda ainult Riigikogu pädevusse. Loomulikult täiendavalt neile küsimustele, mis Põhiseadusega riigi antakse Riigikogu lahendada. Taolist reeglit ei kasutata mitte ühegi teise institut-



siooni puhul - ei Presidendi, Valitsuse ega kohalike omavalitsuste puhul, isegi mitte rahva enda puhul.

§-s 62 toodud loetelu tähendab ühtlasi seda, et seal märgitud funktsioone peab Riigikogu täitma ilmtingimata ise. Tal puudub õigus ka seadusandlikul teel delegeerida §-s 62 märgitud funktsioone mistahes teisele riigiorganile. Neid saab muuta ainult Põhiseaduse muutmise korral.

Riigikogul on otsustav sõna peaministri ametisse saamisel ja selle kaudu kogu Vabariigi Valitsuse moodustamisel. Vastavalt 62. paragrahvi neljandale punktile otsustab Riigikogu Vabariigi Presidendi poolt esitatud peaministri kandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituse andmise. President, esitades Riigikogule peaministri kandidaati, on seotud Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude arvamusega kandidaadi kohta. Vastasel korral ei saa Presidendi poolt esitatav kandidaat lihtsalt volitust Valitsuse moodustamiseks. Samal ajal on selge, et kui President on saavutanud Riigikogu poliitiliste jõududega kokkuleppe peaministri kandidaadi suhtes, on need omavahel koos peaministri kandidaadiga saavutanud põhimõttelised ühised seisukohad tulevase Valitsuse moodustamise suhtes. Nii või teisiti - käesoleva eelnõu järgi vajab Vabariigi Valitsus Riigikogu usaldust nii ametisse saamiseks kui ka seal püsimiseks, sest vastavalt §-le 62 p. 11 otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsusele umbusalduse avaldamise.

Presidendil on Valitsuse moodustamisel korraldav ja vormistav roll. Presidendil puudub võimalus nimetada § 85 korras ametisse Riigikogu usaldust mitteomav peaminister ja Valitsus, kuna taoline aktsioon viiks § 62 p. 11 järgi umbusalduse avaldamisele Valitsusele. Riigikogu-poolne umbusaldus Presidendi otsusega nimetatud Valitsusele on omakorda absoluutselt siduv Presidendile, kuna tal puudub õigus Riigikogu laialisaatmiseks Valitsusele umbusalduse avaldamise tagajärjel.



Umbusalduse küsimus on tervikuna vaid Riigikogu initsiatiiv, kus Presidendi roll ning võimalused aktiivsuseks puuduvad. Vastavalt §-le 93 võib umbusaldusküsimust algetada Riigikogu istungjär-  
 gul, milleks on tarvilik 1/4 Riigikogu koosseisu kirjalik nõudmi-  
 ne. Umbusaldus on avaldatud, kui selle poolt on Riigikogu koosseisu enamus.

Riigikogu juhatuse põhiseaduslikuks ülesandeks on teatada Vabariigi Presidendile, et tema poolt nominaalselt ametisse määratud Valitsus on kukkunud, vastavalt §-le 85 vormistab President Valit-  
 suse vabastamise.

Kui § 62 p. 4 ja temaga korrespondeeruvad normid on suunatud täitevvõimu üle kontrolli hoidmisele, siis § 62 p. 2 on suunatud seadusandluse üle kontrolli hoidmisele Riigikogu poolt. Vastavalt §-le 62 p. 2 ja §-le 101 lg. 1 otsustab Riigikogu rahvahääletuse küsimuse, mida omakorda tehakse kooskõlas Riigikogu poolt vastuvõetava rahvahääletuse seadusega. Taolise seaduse vastuvõtmise kohustuslikkuse määrab ära § 103 lg. 2. Rahvahääletuse otsustamine Riigikogus toimub üldiste reeglite järgi. Erandi moodustab § 158 lg. 1, mille kohaselt Põhiseaduse I ja XV peatüki rahvahääletusele panekuks on vajalik 4/5 Riigikogu koosseisu heakskiit.

Kõrvuti muude eesmärgidega teenib ka § 62 p. 3, mille kohaselt Riigikogu ratifitseerib ja denonseerib välislepingud - seadusandluse üle kontrolli hoidmise eesmärgi. §-s 2 lg. 1 sätestati, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. § 108 p. 2 järgi kuuluvad kohustuslikult ratifitseerimisele Riigikogus need lepingud, mille rakendamiseks on tarvis Eesti Vabariigi seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist. Neis kahes normis sisaldub nii Eesti rahvusliku õiguse ja rahvusvahelise õiguse vahekord kui ka rahvusvahelise õiguse normide transformeerimise mehhanism rahvuslikku õigusesse. Antud protsess on mõlemasuunaliselt kanaliseeritud Riigikogusse. Seda enam,



et § 110 järgi kehtib põhimõte, mille järgi ratifitseeritud välis-  
lepingu norm on prioriteetne rahvusliku õiguse normi suhtes.

Eeltoodu suhtes omab põhimõttelist tähtsust veel § 109, mille  
järgi Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus Põ-  
hiseadusega. Järelikult, kui tekib vajadus taolise lepingu sõlmi-  
miseks, peab Riigikogu otsustama Põhiseaduse muutmise vajaduse.  
§ 157 järgi saab Põhiseaduse muutmist algatada kas Riigikogu koos-  
seisu enamus või Vabariigi President. Presidendi algatus pole see-  
juures iseseisev - realiseeruda saab ta ainult läbi Riigikogu.  
Lubage loota, et sellega on kõikide või vähemalt rõhuva enamuse  
initsiatiivide otsad Riigikogu poolt ka kokku seotud.

Riigikogul on teistegi kõrgete ametiisikute nimetamisel otsus-  
tav roll. §-i 62 p. 6 kohaselt nimetab Riigikogu ametisse Ülemkohtu  
esimehe, Eesti Panga Presidendi, Riigikontrolöri, Õiguskantsleri  
ja Kaitsejõudude Peastaabi Ülema.

Riigikogul on täita keskne roll anomaalsete situatsioonide  
lahendamisel. Tema pädevuses on riigis erakorralise seisukorra väl-  
jakuulutamine, ka sõja, sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, samuti  
demobilisatsiooni kuulutab Presidendi ettepanekul välja Riigikogu.  
Tõsi, vastavalt §-le 77 p. 17 on Presidendil õigus sõjaseisukord  
välja kuulutada ka iseseisvalt, kuid järgides § 123 nõudeid. § 123  
aga sätestab, et sõjaseisukorra võib President välja kuulutada vaid  
sõjalise kallaletungi korral Vabariigile ning Valitsuse ettepanekul.  
Puudub Valitsuse ettepanek, puudub Presidendil ka võimalus seadus-  
järgse otsustuse langetamiseks.

§ 66 järgi on Riigikogu otsustusvõimeline, kui koos on vähe-  
malt pool valitud koosseisust. Riigikogu aktid võetakse vastu  
poolthäälteenamusega, kui seadus ei näe ette teisiti.

Erakorraliste istungjärkude kokkukutsumine on Riigikogu juha-  
tuse pädevuses. Ta teeb seda, kas:

- 1) omal algatusel;



- 2) Vabariigi Presidendi esildisel;
- 3) Vabariigi Valitsuse esildisel või
- 4) 1/3 Riigikogu liikmete nõudmisel.

Nagu ikka, on Riigikogu liikmetel õigus arupärimisteks ja küsimuste esitamiseks. Antud õigus leiab kajastamist §-s 67.

#### V. peatükk VABARIIGI PRESIDENT

Nii nagu struktuuris, on ka Põhiseaduse eelnõu sisus President Riigikogu ja Valitsuse vahel. Käsitletava eelnõu President ei ole riigi võimupüramiidi tipp, nii nagu see oli 1937.a. Põhiseaduse järgi. Käsitletav President on arbiter, tasakaalustaja ning riigi esindaja. Sellisena saab ta toimida vaid riigipeana (§ 69), kes on § 70 kohaselt valitud rahva poolt otsevalimistel. Spetsiifilisi võimufunktsioone teostab President vaid sõjaseisukorras.

President valitakse viieks aastaks, kusjuures ühe ja sama kodaniku jaoks kehtib Presidendina tegutsemiseks kahe järjestikuse ametiaja piirang. Ametisse astub President vande andmisega Eesti rahvale Riigikogu ees. Ametisse astumisega lõpevad § 72 kohaselt Presidendi volitused kõigis teistes ametites ja ülesannetes. Kohustuslikus korras peatab President oma erakondliku kuuluvuse, et olla segamatult kogu rahva ja terve riigi teenistuses.

§ 73 näeb ette kolm alust Vabariigi Presidendi volituste lõppemiseks:

1. Kõige loogilisem ja loomulikum neist on uue Vabariigi Presidendi ametisseastumine.
2. Volitused lõpevad Presidendi ametist tagasiastumisega, ja
3. Presidendi suhtes süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega.

Perioodil, mil seadusega fikseeritud juhtudel President ei saa ajutiselt oma ülesandeid täita, asendab teda peaminister. Pea-



ministrina töötab sel ajal § 86 korras määratud minister. Oluline on seejuures tõsiasi, et antud minister on peaministri poolt juba varem määratud; teda ei määrata mitte sel momendil, kui peaminister asub täitma Presidendi kohuseid.

Reeglina saab peaministri poolt Presidendi ülesannete täitmise periood kesta maksimaalselt kuus kuud.

Peaministri poolt Presidendi ülesannete täitmise perioodil on põhiseaduslik tasakaal häiritud. Selle kompenseerimiseks ja Riigikogu seisundi kindlustamiseks tuuakse §-ga 75 sisse üks täiendav piirang ja üks täiendav tasakaal. Piiranguna, mis on loomulikult samuti tasakaalustava iseloomuga, käsitlen ma siinkohal keeldu peaministrile Vabariigi Presidendi ülesannetes kuulutada välja ennetähtaegsed Riigikogu valimised. Täiendava tasakaaluna sel perioodil toimib aga Ülemkohus, kelle nõusolekuta ei saa peaminister Presidendi ülesannetes keelduda seaduste välja kuulutamisest.

Vabariigi Presidendi kompetents on §-s 77 välja pakutud ammendava loeteluna, mis ei kuulu laiendavale tõlgendamisele. Ka ei kehti Presidendi suhtes reegel, mis oleks analoogne §-s 61 sisalduva normiga Riigikogu suhtes. §-i 77 punktid 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 18, s.t. kokku kaheksa punkti on punktid, mis sätestavad kõrgemate ametnike nimetamist või vormistamist või vastavate ettepanekute tegemist. Punktid 4, 11, 12 ja 13 sisaldavad endas kas tasakaalumehhanisme või seadusandlikku initsiatiivi. Siinkohal juhin tähelepanu, et President ei saa seadusandliku initsiatiiviga pöörduda parlamenti; ta saab vaid teha Valitsusele ettepaneku algatada seaduseelnõu. Punkt 1 on spetsiifiline esindusfunktsioon - selle järgi esindab President Eesti Vabariiki suhetes välisriikidega; sarnast esinduskoormust kannavad ka punktid 14, 15 ja 16. Võimufunktsioone kätkeb endas p. 3, mis rakendub täies mahus tööle vaid sõjaseisukorras.



Seoses Vabariigi Presidendiga on arutlustes eeldatavasti kõige poleemilisemaks § 78 ja eriti § 105, mis reguleerib dekreedioigust. Enne kui sukelduda poleemikasse § 105 vajalikkuse ja otstarbekuse suhtes, analüüsiks in §-s 105 sisalduvaid mehhanisme veidi lähemalt. §-i 105 esimeses lõikes sätestatakse tingimused, millal on Presidendi seadusjõuline dekreet üldse võimalik. Neid on kolm:

1. edasilükkamatud riiklikud vajadused;
2. Riigikogu istungjärkude vaheaeg;
3. Riigikogu tegevus on takistatud.

Edasi tuleb analüüsi juures silmas pidada, et dekreet on Riigikogu eel- ja järelkontrolli all. Eelkontrolli all Peaministri kaasallkirja kaudu. Peaminister teab, et rumalale dekreedile kaasallkirja andmine lõpeb talle errusaatmisega Riigikogu poolt. Ilma Peaministri kaasallkirjata pole dekreet aga normatiivakt. Järelkontroll on 105 §-i teises lõigus: "Vabariigi President esitab dekreedid Riigikogule kahe nädala jooksul, arvates Riigikogu korralise või erakorralise istungjärgu algusest, kes võtab vastu nende kinnitamise, muutmise või tühistamise seaduse. Antud kontekstis hakkab tööle ka esimeses lõigus seatud, algul üsna ujuvana tunduv tingimus - "edasilükkamatud riiklikud vajadused". Parlament, sedastades edasilükkamatute riiklike vajaduste puudumise, võib tühistada ka muidu igati seadusjärgse ja seaduspärase dekree di. Seda peavad President, eriti aga peaminister, arvestama, kui nad dekree di allakirjutamisega liialt kipuvad hoogu minema.

Vastuargument dekreedile on selge - autoritaarsuse oht. Kontraargument eelmisele on sama selge - riigivõimu perioodiline ebaefektiivsus. Eeltoodud argumendid on rohkem emotsionaalsed. Analüüsigem dekree ti õiguslik-poliitiliselt ning langetagem seejärel otsustus tema suhtes.



VI. peatükk

VABARIIGI VALITSUS

Vabariigi Valitsus olles riigi valitsemise organ, viib ellu riigi poliitikat, suunates ja koordineerides valitsusasutuste tegevust. Vabariigi Valitsuse pädevuse määrab Põhiseadus ja Riigikogu tema poolt vastu võetavate seaduste kaudu. Riigikogu saab laiendada, aga ka ahendada, Valitsuse kompetentsi kahes suunas. § 81 p. 10 kohaselt lahendab Valitsus muuhulgas küsimusi, mis on antud seadustega Valitsuse kompetentsi; s.t. sel viisil laiendatakse Valitsuse pädevust võrreldes §-ga 81. § 81 p. 5 annab Valitsusele võimaluse seadusega ettenähtud juhtudel teha ettepanekuid Presidendile tema võimkonda kuuluvates küsimustes. Eelöeldu viitab Valitsuse aktiivsuse kasvu võimalusele.

"Päitsed pannakse", piltlikult öeldes, "Valitsusele pähe" 81. paragrahvi viienda punktiga, kus sedastatakse, et Valitsus annab ~~NB!~~ seaduse alusel ning täitmiseks määrusi ja korraldusi.

Seega - ei mingit väljaspool seadust seisvat isetegevust! Et see põhimõte ka tegelikkuses tagatud saaks, varustatakse vajalike tasakaalustamis- ja kontrollihoobadega nii õiguskantsler kui ka Ülemkohus.

Eelnõus joonistub välja ka valdkond, kus Valitsuse pädevus on mõnevõrra suurem kui muudel elualadel. See on eelarve. § 81 p. 4 järgi Valitsus koostab riigieelarve, esitab selle Riigikogule ja korraldab riigieelarve täitmist, esitab eelarve täitmise aruande Riigikogule. Sellega on antud eelarveküsimuses jäme ots parlamendi kätte. Samas luuakse eelarve küsimuses parlamendile vastukaal, mis sisaldub §-s 99. Viidatud paragrahvi mõte taandub kahele nõudele:

1. Igasugused otsuste projektid või seaduste eelnõud, mis tingivad muudatusi riigieelarves, peavad olema varustatud vastavate arvutustega, näidates ära tuluallikad vastavate kulude katteks;



2. Taolised projektid ja eelnóud tulevad parlamendis otsustamisele Valitsuse nõusolekul.

§-d 83-85, mis reguleerivad Valitsuse ametisse saamist, on suunatud suhteliselt stabiilse Valitsuse saavutamisele. § 83 lg. 1 tähendab esimese katsena enamusvalitsuse moodustumist. Kui see ei õnnestu, jätab § 83 lg. 2 võimaluse vähemusvalitsuse moodustamiseks. § 84 on aga suunatud sellele, et:

- 1) Valitsuse moodustamine toimuks võimalikult aktiivselt ja
- 2) Valitsuse moodustamine ei veniks lõpmatult pikale. Selleks kehtestab § 84 üsna kategoorilise 60 päeva nõude - kui Valitsust ei õnnestu moodustada 60 päeva jooksul arvates selle esmakordsest Riigikogu päevakorda võtmisest, saadetakse Riigikogu laiali.

Valitsuse stabiilsust peaks toetama § 94 lg. 2, mille kohaselt umbusaldust võib samas küsimuses uuesti algatada kolme kuu möödumisel eelmise usaldusküsimuse hääletamisest.

Vabariigi Valitsuse sisemise asjaajamise demokraatlikkuse nii nagu demokraatia tagamise seisukohalt üldse, on oluline viidata teiste hulgas kahele normile.

§ 91 lg. 2 kohaselt teeb Valitsus otsuseid asjaomase ministri ettepanekul, kes arusaadavalt ka vastutab oma ettepaneku eest. Eelöeldu peaks ühelt poolt vältima Valitsuse tegevuses meelevaldsuse ja teiselt poolt peaks tagama Valitsuse otsuste täidetavuse. Samu eesmärke teenib märksa jõulisemas väljenduses § 91 lg. 3 sisalduv konsignatsioonipõhimõte: "Vabariigi Valitsuse määrused kehtivad, kui nad kannavad Peaministri, asjaomase ministri ja Riigisekretäri allkirja.

Läbilõikena kõigi käsitletud institutsioonide suhtes on fikseeritud vastutusele võtmise reegel. Riigikogu liikmeid, Vabariigi Presidenti, peaministrit ja ministrit saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul kahe kolmandiku Riigikogu



koosseisu nõusolekul. Kui märgitud isikute suhtes jõustub süüdimõistev kohtuotsus, loetakse märgitud ametiisikute volitused samast päevast lõppenuks. Seega ei asetata Riigikogu liikmeid, Valitsuse liikmeid ja ka Presidenti kodanikuna teistest kodanikest kõrgemale ega vabastata neid ei osaliselt ega täielikult kriminaalvastutusest. Mõnevõrra suurema kaitsemehhanismi pakub vaid asja arutamine õiguskantsleri algatusel Riigikogus.

Olgu kohe lisatud, et sama mehhanism kehtib ka õiguskantsleri enda suhtes. Erihevus seisneb vaid selles, et § 137 kohaselt teeb ettepaneku õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmiseks Vabariigi President.

VII. peatükk SEADUSANDLUS

§ 96 fikseerib endastmõistetava printsiibi, mis on aluseks õigusriigile. Kui põhimõte, et Eesti Vabariigi seadusi antakse kooskõlas Põhiseadusega, on oma vaimult läbinud nii preambula kui ka üldsätted, on kirjasõnas tema koht justnimelt seadusandluse all. Kriipsutaksin alla, et §-st 96 hakkab näiteks kõige otsesemal kujul hargnema õiguskantsleri ja Ülemkohtu tegevus Riigikogu tasakaalustamisel. Peab olema ju tagatud seegi, et ka Riigikogu ei läheks kas vea tõttu või ka teadlikult Põhiseaduse vastu.

Seadusandluse peatükk on meie arvates vajalik Põhiseaduse iseseisva struktuuriüksusena:

1. Ta on integreeriv peatükk Riigikogule, Presidendile ja Valitsusele;
2. Ta sisaldab endas mitmeid põhiseaduslikke tasakaalumehhanisme, mis toimivad ainult seadusandluse kaudu;
3. Seadusandlik tegevus ei ole ühemõõtmeline protsess, mis taandub ainult seaduse vastuvõtmisele ja oleks seeläbi käsitletav Riigikogu peatükis. Ta hõlmab lisaks vastuvõtmisele seaduste algata-



- mist ja väljakuulutamist. Detailsemad aspektid, mis seadusandlikku protsessi iseloomustavad, ei ole lihtsalt Põhiseaduse reguleerimise objektiks;
4. Seadusandluse peatükis asuvate normide laialipaigutamine mööda Põhiseaduse teisi struktuuriüksusi oleks normitehniliselt küllaltki keeruline ning muudaks seaduse raskemini loetavaks ja mõistetavaks;
  5. Seadusandluse peatükis asetseb rahvahääletuse institutsioon;
  6. Ja lõpuks, ka 1937.y. Põhiseaduse traditsioon initsieerib meid Põhiseaduse ülesehituse esitataval kujul suhtuma.

§ 97 sätestab subjektide ringi, kes omavad seadusandlikku initsiatiivi. Need on:

- 1) 1/6 Riigikogu koosseisust;
- 2) ühiselt vähemalt kaks Riigikogu alalist komisjoni;
- 3) President Põhiseaduse muudatuste küsimuses - § 157;
- 4) Valitsus.

Presidendi seadusandlik initsiatiiv on vahendatud - tal on õigus pöörduda esildisega Valitsuse poole seaduse algatamiseks.

§ 98 on kutsutud seisma seadusandluse stabiilsuse eest valdkonnas, mis võib piirata kodanike põhiõigusi ja -vabadusi. Nimelt riigi kaitsejõudude ja kodanike kohustusi riigikaitse alal puudutavate seaduste algatamise õigus kuulub üksnes Riigikogu koosseisu enamusele või Vabariigi Valitsusele.

Seadusandluse peatükis on leidnud oma koha kaks, võib-olla, et olulisemat tasakaalumahhenismi. Nende tasakaalude analüüsimisel on oluline märkida, et President ei oma võimalust parlamendi laialisaatmiseks mitte oma hinnangulise otsuse kaudu. President ainult fikseerib parlamendi laialimineku Põhiseaduses ammendavalt sätestatud asjaolude saabumisel.



Käsitletavat tasakaalud ja vastavate mehhanismide rakendamise tingimused sisalduvad §-des 102 ja 104. Teatavasti on § 101 kohaselt Riigikogul õigus panna seaduseelnõu rahvahääletusele. § 102 järgi omab rahvahääletuse tulemus absoluutset iseloomu: positiivse tulemuse korral kuulutab President vastuvaidlematult ja viivitamatult seaduse välja. Negatiivse tulemuse korral on Riigikogu volitused lõppenud ja sama vastuvaidlematult kuulutab President välja Riigikogu uued valimised. Seega, rahvahääletusega naljatada pole põhjust.

§ 104 sisaldab teistsuguse mehhanismi. Vabariigi President võib kas või ise või Valitsuse ettepanekul jätta Riigikogus vastu võetud seadus välja kuulutamata ja anda Riigikogule tagasi. Selleks, et Riigikogu saaks jääda oma otsuse juurde, peab ta teistkordselt suutma seaduse vastu võtta oma koosseisu kahe kolmandiku häälteenamusega. Vaid sel juhul on President kohustatud seaduse välja kuulutama. Kui kahte kolmandikku hääli kokku ei tule, jäi antud seadusel ilma valgus lihtsalt nägemata.



## VII peatükk VALISLEPINGUD

Mitmel juhtumil on välislepingud käesolevas ettekandes juba olnud käsitlemisel. Välislepingud iseseisva struktuuriüksusena on käesolevas eelnõus analoogsetel põhjustel nagu seadusandluski. Välislepingud on ka peatükis, kus kujukalt avaldub rahvusvahelise õiguse vahekord rahvusliku õigusega. Täiendavalt varem käsitletule, märgiksin siinkohal vaid kahte momenti:

1. # 107 kohaselt kuulub väljatöötamisele spetsiaalne seadus, mis peab määrama Eesti Vabariigi suhtlemise korra välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

2. # 108 sätestab ammendava loeteluna Presidendi või Valitsuse ettepanekul ratifitseeritavate ja denonseeritavate välislepingute loetelu. Nendeks on lepingud, mis:

1. muudavad riigipiire;
2. mille rakendamiseks on vaja muuta seadusi;
3. millega EV ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
4. millega EV võtab endale varalisi kohustusi;
5. milles ratifitseerimine on ettenähtud.

## IX peatükk RAHANDUS JA RIIGIEELARVE

Käsitletavas peatükis on kolm sõlmküsimust, mille tähtsust, vaatamata nende näilisele lihtsusele, ei saa kuidagi alahinnata.

1. Määratakse kindlaks lai küsimuste ring, mida saab reguleerida ainult seadusega. Sellisteks on paragrahvid 111, 1112, 113, 114, 115, 116.

2. # 113 sätestatakse, et Eesti Pank tegutseb seaduse alusel, andes aru Riigikogule. Oeldu kinnitab põhiseaduslikus keeles, et Eesti Pangal pole vähimatki alluvusvahekorda Valitsusega.

# 111 annab raha emissiooni ainuõiguse Eesti Pangale

3. Kehtestatakse tähtajad, millal Valitsus peab esitama eelarve (15. oktoober) ja millal parlament peab eelarve kinnitama (enne eelarveaasta algust).

Kui Riigikogu ei suuda eelarvet vastu võtta 1. aprilliks, läheb Riigikogu laiali.

Selline on riigi eelarve tähtsus riigi elus.



## X peatükk RIIGIKAITSE

Riigikaitse peatükk ei saa konstitueerida meil faktiliselt olemas olevaid suhteid, kuna mõistlikul tasemel meil nad praegult lihtsast puuduvad.

Seetõttu on riigikaitse peatüki kirjutamisel lähtutud kolmesugusest materjalist:

1. Eesti Vabariigi - aegne praktika riigikaitse küsimuste reguleerimisel;

2. Praegu arutluste ja vaidluste staadiumis olevad ettevalmistatud kontseptsioonid;

3. Riigiehitamise juriidiline loogika.

# 119 annab viitelise aluse riigikaitsest osavõtmisele. Riigikaitse on teatavasti kodanike kohustus, mis ei laiene mitte kodanikele. Riigikaitse osalemise põhivormiks on teenistus kaitsejõududes. Teine vorm tööteenistus, kus teenivad kodanikud, kes peaksid teenima kaitsejõudes, kuid kes keelduvad seal teenimast usulistel või kõlbelistel põhjustel.

Erilist tähelepanu pöörab Riigikaitse peatükk kodanike põhiõigustele ja vabadustele. Et sõjaväeteenistus piirab kodaniku õigusi ja vabadusi, on fakt. Hoopis tähtsam on tagada, et õiguste ja vabaduste kitsendamine ei ületaks lubatavuse piire. Sel eesmärgil peetakse vajalikuks näidata Põhiseaduses need õigused ja vabadused, mida ei saa piirata.

# -d 120 ja 121 on rakendusliku kallakuga. Rõhutada võiks vast seda, et Kaitsejõukogu ei ole võimuvolitustega juhtimisorgan, vaid on nõuandev organ Presidendi juures. Oluline on ka märkida # 122, mis paneb nii - öelda paika riigikaitse edasise õigusliku reguleerimise, nähes ette Rahuaja riigikaitse seaduse ja Sõjaaja riigikaitse seaduse väljatöötamise.

#-d 123 - 126 on suunatud korraldama riigi elu ekstremaalsetes olukordades - sõjaseisukorras ja erakorralises seisukorras. Mõlemad seisukorrad kuulutab Presidendi ettpanekul välja Riigikogu, kui see on võimalik. Sõjaseisukorraga seoses annab # 123 lg. 2 Presidendile suuremad volitused kui # 124 lg. 2 erakorralise seisukorra puhul.

Erakorralise seisukorra maksimaalne pikkus on kolm kuud. Kui President on kuulutanud erakorralise seisukorra välja Riigikogu istungjärkude vahelisel ajal, kutsub ta viivitamatult kokku Riigikogu ja esitab erakorralise seisukorra välja kuulutamise otsuse talle kinnitamiseks.

Ka erakorralise või sõjaseisukorra aegu toimub põhiõiguste ja -vabaduste faktiline ahendamine. Et need piirangud jällegi lubatavuse piire ei ületaks, piirab põhiseadus ise õiguste ja vabaduste piiramise võimalikkust # 125.

# 126 on suunatud riigivõimu ja omavalitsuse stabiilsuse tagamisele sõja- ja erakorralises seisukorras. Nähakse ette, et Presidendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse esindusorganite volitused pikenevad, kui nad lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõpetamisest.



XI PEATÜKK RIIGIKONTROLL

Käsitletav preatükk on traditsiooniline. Riigikontrolli funktsiooniks on riiklikes ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides majandustegevuse, riigi rahaliste vahendite ja materiaalsete väärtuste kasutamise ja säilitamise kontrollimine.

Riigikontrolöri nimetab ametisse Riigikogu presidendi ettepanekul. Riigikogu poolt nimetatuna on riigikontrolör aruandekohustuslik Riigikogu ees.

Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmine on analoogne teiste kõrgemate ametiisikute vastutusele võtmisega.

XII PEATÜKK ÕIGUSKANTSLER

Eelnõu õiguskantsler ei ole loodud presidendi juurde, nagu seda nägi ette 1937.aasta Põhiseaduse §47. Ta nimetatakse ametisse Riigikogu poolt, kellele ta esitab kord aastas ka aruande.

Õiguskantsleri pädevus ja tegevuse põhisisu on kirjas §-s 134. Selle paragrahvi kohaselt sekkub õiguskantsler, kui riigivõimu- ja valitsemisorgan või ametiisik on andnud välja seadusvastase õigustloova akti. Õiguskantsleri kohustus on teha taolisel juhtumil õigusakti välja andnud organile ettepanek vaidlustatava akti kooskõlla viimiseks seadustega. Kui organ, kelle poole õiguskantsler pöördus, ettenähtud tähtajal - 20 päeva jooksul - ei lahenda probleemi kooskõlas seadusega, teeb õiguskantsler ülemkohtule esildise vaidlustatava akti kehtetuks tunnistamiseks. Niisiis, õiguskantsler ja seejärel ülemkohus, osutuvad institutsioonideks, kes tasakaalustavad riigiorganite tegevuse normatiivaktide väljaandmisel. Ka sellised tasakaalud on vajalikud, et õigusriik saaks sündida mitte ainult sõnades, vaid ka tegudes.

XIII PEATÜKK K O H U S

Kohus peab kujunema kolmandaks, sõltumatuks, seadustest juhitud võimuks, kes kõrvuti talle omase õigusemõistmise funktsiooni täitmisega etendab ka tasakaalustaja rolli seadusandliku ja täitevkorraldava võimu suhtyes. Kohus peab



vabanema oma repressiivorgani "kuulsusest" ning muutuma seaduskuuleka kodaniku kaitse organiks. On otse loomulik, et eelöeldu sisaldab endas ka inimõiguste kohtuliku kaitse.

Kohtureformi käivitavad kaks seaduseelnõud on Ülemnõukogule juba menetlusse antud. Käesolev Põhiseaduse eelnõu lähtub kontseptsioonist, mis töötati välja ülalmainitud eelnõude ettevalmistamisel.

Eesti kohtusüsteem planeeritakse kolme-astmelisena:

- 1) maa- ja linnakohtud ning halduskohtud;
- 2) ringkonnakohtud;
- 3) Ülemkohus.

Erakorraliste kohtute moodustamine on keelatud. Öeldu on eriti aktuaalne pärast aega, mil erakorralised kohtud olid seadusetuse ja ülekohtu vahetud realiseerijad.

Kohtureform toob endaga kaasa ka prokuratuuri reformi. Prokuratuur lakkab olemast iseseisev võim. Prokurörid saavad §143 järgi olema kohtute juures, kes esindavad riiklikku süüdistust. Prokurörile jääb kaks järelevalvefunktsiooni - kohtueelse uurimise ja kohtuotsuste täitmise üle.

§144 sisaldab endas mehhanismi, millega kohus saab mõjustada seadusandlust ja seeläbi tasakaalustada parlamenti. §144 annab kohtule võimaluse sekkuda seadusandlusesse kolmel juhul ja viisil:

1. Kohus jätab konkreetse kohtuasja lahendamisel kohaldamata mistahes seaduse või muu normatiivakti, kui see on vastuolus Põhiseadusega.

2. Konkreetse kohtuasja läbi vaatamisel võib Ülemkohus §144 lg. 3 märgitud asjaoludel teha Riigikogule esildise seaduse muutmiseks või mis veelgi karmim, tunnistab ise seaduse kehtetuks.

3. Ülemkohus võib õiguskantsleri ettepanekul tunnistada seadusi kehtetuks.

Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegselt, kohtuniku tööd saavad nad teha kuuekümne viienda eluaasta täitumiseni. Kohtunikule esitatavad nõuded on kõrgemad teistele kodanikele esitatavatest nõuetest, mida peavad kohtunikule pakutavad sotsiaalsed garantiid.



XIV PEATÜKK KOHALIKUD OMAVALITSUSED

Lähtutakse omavalitsuste seadusega reglementeeritud iseseisvusest. Omavalitsuste pädevust ei tohi riigiorganid ega ametiisikud piirata, välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

Omavalitsusprojekteeritakse ühetasandilisena. Kohaliku omavalitsusüksusteks on vallad, alevid ja linnad. Maakonnad puuduvad sellest loendist.

§149, lähtudes Eestis kujunenud demograafilisest olukorrast, ei seosta üks-ühelt omavalitsuse esinduskogude valimisi kodakondsusega. Praeguses tekstis jäävad antud küsimuses otsad lahti, pakkudes võimalusi mitmesugusteks lahendusvariantideks.

§155 sisaldab normi, millel on piisavalt nii poolt kui ka vastuargumente. "Seadusega ettenähtud juhtudel ja korras on vabariigi presidendil vabariigi valitsuse ettepanekul õigus peatada kohalike omavalitsusorganite tegevus või tunnistada nende tegevus lõppenuks." Kommentaarid vast antud normi saatuse otsustamisel eriti ei aita. Mõelgem sügavalt, ja otsustagem.

XV PEATÜKK PÕHISEADUSE MUUTMINE

Käsitletava peatüki normidest on korduvalt juba juttu olnud. Seetõttu piirdun täiendavalt vaid ühe metodoloogilist laadi mõttekäiguga.

Riigi põhikorra määrab Põhiseadus. Põhikord on peaaegu niisama hea või halb, kui hea või halb on Põhiseadus. Põhikorra kvaliteedi üheks näitajaks on tema stabiilsus. Põhikorra stabiilsuse saab tagada vaid Põhiseaduse stabiilsus. Seetõttu ongi XV peatükk, kehtestades üsna "karmid reeglid" Põhiseaduse muutmiseks, suunatud Põhiseaduse stabiilsuse tagamisele.

Viieteistkümnenda peatüki kaudu kaitseb Põhiseadus iseennast ja koos sellega demokraatiat tervikuna.

Aitäh kuulamast!