



EESTI VABARIIGI  
JUSTIITSMINISTEERIUM

200104 Tallinn  
Pärnu mt. 7. Tel. 44 51 20  
Fax (0142) 445120

13.04.92 nr. 3-8/375

Tele nr. ....

Ekspertarvamus Põhiseaduse  
rakendamise seaduse eelnõu  
ja Põhiseaduse Assamblee  
poolt rahvahäletusele pakutava  
täiendava küsimuse kohta

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1992. aasta 19. märtsi otsuse "Põhiseaduse eelnõu ja Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu rahvahäletusele esitamise kohta" punktis 1 lg.4 antud ülesande täitmiseks moodustatud ekspertgrupp, vaadanud läbi ekspertiisiks esitatud dokumendid, lähtus nende ekspertiisi tegemisel loogilisest, ajaloolis-juriidilisest, filosoofilis õiguslikust ja erimeetoditel põhinevast analüüsist.

Ekspertiisi tulemused esitatakse eraldi Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ning rahvahäletusele pakutava täiendava küsimuse kohta.

I. Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu juriidilise ekspertiisi tulemused

Eelnõu § 2 lg. 1 järgi on Põhiseaduse § 80 p.4 ja § 81 jõustumine seostatud Vabariigi Presidendi ametisseastumise päevaga. Pakutud viitelise normi vajadus on tingitud ainult Põhiseaduse vastuvõtmise järgse esimese Presidendi erandkorras valimisest vastavalt Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu §-le 4 ja võib seetõttu esitatud kujul arusaamatusi tekitada - ei asuta ju kohe järgmisel päeval pärast Presidendi ametisseastumist järgmist Presidendi Põhiseaduse § 81 järgi valida. Seetõttu võiks § 2 lg.1 ümber sõnastada järgmiselt:

"§ 2. Põhiseadus jõustub selle vastuvõtmise järel valitud Riigikogu esimese koosseisu esimese istungi päeval. Samal päeval lõpevad Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi volitused. Põhiseaduse paragrahve 80 p.4 ja 81 kohaldatakse alles pärast

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu

käesoleva seaduse § 4 alusel valitud Vabariigi Presidendi ametisseastumist järgmistena valitavate Presidentide suhtes."

Eelnõu § 2 lg.2 esimene lause tuleks Põhiseaduse Ülimuslik-kuse printsiibist lähtudes ning arvestades seaduste kohaldamise süsteemsuse nõuet ümber sõnastada järgmiselt:

"Käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad niivõrd, kui võrd nad ei ole vastuolus Põhiseadusega ja seni kuni nad kas tühistatakse või viiakse Põhiseadusega täielikku vastavusse."

Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu rahvahäletusele pakumise küsimuse otsustamisel võiks kaaluda selle §-le 2 täiendava 4. lõike lisamist järgmises sõnastuses:

"Alates Põhiseaduse vastuvõtmisest kuni Põhiseaduse järgse esimese Riigikogu kokkuastumiseni võib Vabariigi Valitsus kooskõlastatult Riigikohtuga vastu võtta ajutisi seadusjõuga määrusi raharingluse, majanduselu ja avaliku korra tagamise küsimustes." See norm aitaks vältida võimalikku tühimikku riigi juhtimises perioodil, mil Riigikogu on veel valimata või ei ole jõudnud asuda seadusandliku võimuna tegutsema, Ülemnõukogu praktiline tegevus võib aga olla tingituna eelseisvatest valimistest takistatud.

Eelnõu § 3 lg.1 tekstis võiks selguse mõttes sõnad "Riigikogu valimised..." asendada sõnadega "Põhiseaduse vastuvõtmise järgse Riigikogu esimese koosseisu valimised..."

Eelnõu §-s 3 ei ole põhjendatud häälteenamuse fikseerimine ja lahtimõtestamine, sest taoline spetsiifiline norm oleks õige lülitada tulevase Riigikogu kodukorra seadusesse, viimase kehtetamiseni aga lahendada Riigikogu esimese istungjärgu avamise järel.

Eelnõu § 3 viimases lõikes tuleks sõnad "Riigikogu liikmete..." asendada sõnadega "Põhiseaduse vastuvõtmise järgse Riigikogu esimese koosseisu liikmete...", sest Riigikogu järgmiste koosseisude tasustamist Ülemnõukogu ei reguleeri.

Eelnõu §-s 4 lg.1 peaks sätestama, et Presidendi valimisteks kehtestatakse ühekordne Vabariigi Presidendi valimise seadus.

Tulenevalt kohalike omavalitsuste olemasolevatest ja Põhiseaduse eelnõus ettenähtud õigustest oleks otstarbekas täiendada eelnõu § 4 lg.2 p.-ga 4, milles anda õigus Vabariigi Presidendi

kandidaadi ülesseadmiseks samuti Eesti Maaomavalitsuste Liidule (registreeritud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi 6.novembri 1990.a. otsusega) koos Eesti Linnade Liidu (tegevus taastatud Valitsuse 1.märtsi 1990.a. määrusega nr.46) ja Eesti Valdu Asutava Liiduga (registreeritud Valitsuse 10.septembri 1990.a. istungi protokollilise otsusega nr.44, (päevakorrapunkt nr.1).

Eelnõu §-s 5 tuleks sõna "...riigiametnike..." asendada sõnaga "...ametiisikutega...", et tagada vastavus Põhiseaduse eelnõu terminoloogiaga (vt. Põhiseaduse § 42).

Eelnõu § 6 lg.1 teksti täpsustamiseks võiks selle sõnad "...agent ja et ta ei ole osalenud kodanike jälitamisel ja repressioonidel..." asendada sõnadega "...agent, samuti pole ta mitte ühegi välisriigi luureteenistuses või agent ega ei ole mingi tegevusega osalenud kodanike jälitamisel või repressioonidel...". Niisugune süümevande teksti täpsustus hõlmaks riigiametnike pürgija kõiki tegusid, mitte ainult nn. repressiivorganites toimepandut, vaid ka näiteks partei- ja võimuorganites tehtut, samuti eraisikuna repressioonide soodustatut.

Eelnõu § 6 lg.2 täpsustamiseks tuleks sõnad "...ametikohtale või vabastatakse isik ametist." asendada sõnadega "...käsoleva paragrahvi 1.lõikes märgitud ametikohtale või vabastatakse isik vastavalt ametikohtalt.".

Eelnõu § 7 täpsustamiseks tuleks selles sõna "...lõigus..." asendada sõnaga "...lõikes..." ja sõna "...ametist." asendada sõnadega "...vastavalt ametikohtalt.".

Eelnõu §-st 9 tuleks välja jätta sõnad "...ja kehtib kuni 2000. aasta 31.detsembrini.", sest selle kuupäevaga seondub ainult § 6 tekst, kus on sama kuupäev juba fikseeritud.

## II. Rahvahääletusele pakutava täiendava küsimuse juriidilise ekspertiisi tulemused

### 1. Õigusteoreetiline analüüs:

1) kaasaegsetes õigussüsteemides kehtib printsiip, et siseriiklik õigus vastab üldtunnustatud rahvusvahelise õiguse põhimõtetele ja normidele (vt. ka Põhiseaduse eelnõu § 3 lg.1). Rahvahääletusele pakutav täiendav küsimus ignoreerib seda vastavust (vt. konkreetseid näiteid käsitleva teksti formaal-juriidilisest analüüsi osast lk. 5);

2) kaasaegsetes õigussüsteemides moodab positiivse seaduse õigusele vastavust rahva õiglustunne, seega ka rahvahääletus. Antud juhul on aga tegemist küsimusega, mis sisuliselt kujutab endast teatud piirangut ehk sanktsiooni, olles seega suunatud õigusliku retrospektiivse vastutuse vormistamisele;

3) uute õigusnormide konstrueerimisel, õigussüsteemi täiendamisel tuleb arvestada õiguse üldise põhimõttega - normatiivakti tagasiulatava jõuga (mõjuga). Sealjuures normatiivakt, mis laieneb minevikus asetleidnud tegudele, ei tohi rakendada õiguse subjektide olukorda antud ajas ja ruumis;

4) traditsiooniline võrdsus seaduse ees on iga üksiku inimesega seotud mõiste. Analüüsile kuuluvas täiendavas küsimuses on see aga seotud teatud grupi inimestega, kelle õigusi on nende vastavate poliitiliste ametikohtade olemise tõttu võrdsustavalt piiratud. Mõned uuema aja sotsioloogilised suunad on loonud kollektiivinimese tüübi teooria, millest tuleneb ka kollektiivse süü mõiste. Kaasaegsed demokraatlikud õigussüsteemid tunnustavad vaid süü individualiseerimise printsiipi;

5) ühiskonna desovetiseerimiseks valitavad vahendid peavad vastama tsiviilühiskonna, õigusriigi üldtunnustatud nõuetele. Ka Nürnbergi protsessil kohtualuste süü individualiseeriti. Rahvahääletusele pakutav täiendav küsimus aga välistab süü individualiseerimise;

6) õigusaktide hierarhiast lähtudes ei tohi rakendusaktiga muuta Põhiseaduse olulisi sätteid. Vastuolude korral rakendusakti ja Põhiseaduse vahel tuleb kohaldada Põhiseadust.

### 2. Formaal-juriidiline ja normitehniline analüüs.

Rahvahääletusele pakutava täiendava küsimuse tekst on sisulises vastuolus Põhiseaduse eelnõu §-dega 3 lg.1, 9, 11, 29 lg.1, 30, 31, 41 lg.3, 61 lg.2 ja 81 lg.3 ning sellega piiratakse rahvusvaheliselt üldtunnustatud inimõigusi ja kodanike vabadusi. Tekstist järeldub, et selles nimetatud isikute õigusi piiratakse ainult teatud ametikohtadel töötamise eest, arvestamata, kas ja mil määral on neil kohtadel töötanud isikud süüdi Eesti kodanike ees.

Rahvusvaheline õigus sätestab süütluse presumptsiooni põhimõtte (vt. "Inimõiguste ülddeklaratsioon", art.11 ja "Rahvusvaheline pakt kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta", art.14), mida aga rahvahääletusele pakutava täiendava paragrahvi tekst ignoreerib.

Õiguslikult oleks võimalik rahvahääletusele esitatavas täiendavas paragrahvis loetletud isikute õiguste piiramine üksnes juhul, kui nendest igaühe süü eelnevalt on tuvastatud sõltumatu kohtu poolt. Rahvas ise ei saa olla vahetu õigusemõistja rollis ainult kollektiivse süü eeldusest lähtudes.

Ilmselt peab arvestama, et Eesti iseseisvumist toetav Eestimaa Kommunistlik Partei on ametlikult registreeritud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi 6. juuni 1991.a. otsusega. Rahvahääletusele pakutava lisaparagrahvi tekst aga piirab mitmetel seaduslikult tegutseva partei liikmetel kasutamast üht oma kodaniku põhiõigust - õigust kandideerida ja olla valitud teatud ametikohtadele, ignoreerides rahvusvahelist õigust. "Rahvusvaheline pakt kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta" (art.25) näeb ette iga kodaniku õiguse olla valitud kehtivatel korralistel valimistel, samuti pääseda omal maal riigiteenistusse üldise võrdsuse juures. Eesti Vabariik ühines nimetatud paktiga Ülemnõukogu 1991.a. 26. septembri otsuse alusel. Järelikult, andes rahvahääletusele pakutava paragrahvi teksti, rikuksime Eesti Vabariigis kehtivat rahvusvahelise õiguse normi ja ignoreeriksime üht põhilist kodanikuõigust, mis oleks õigusriiki ehitavas riigis lubamatu.

Peale sisuliste puuduste on pakutavas lisaparagrahvi sõnastuses ebajärjekindlust ning ebaloogilisust ja normitehnilisi puudusi. Arusaamatuks jääb lisaparagrahvis toodud isikute ringi ning nende suhtes pakutavate kitsenduste loogika. Miks jäeti näiteks selles NLKP ja ÜLKNÜ kraia- ja linnakomiteede sekretärid nimetamata, miks võiksid loetelus toodud isikud olla mõnel valitaval või nimetataval ametikohal riigi- või omavalitsusorganism (kohaliku volikogu liige, linnapea vms. või riikliku ameti peadirektor), kui piiratakse nende kandideerimist muudele kõrgetele ametikohtadele, miks isikute ja ametikohtade ring on erinev Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu §-s 6 sätestatust jne.

Rahvahääletusele pakutava lisaparagrahvi teksti lõpus sanatakse riiklik aktsiaselts riigiettevõtteks. Juriidiliselt on see ekslik.

Eeltoodust võib järeldada, et rahvahääletusele pakutav täiendav küsimus ei ole õiguslikult läbi mõeldud ning seda ei saa toetada. Probleemi võiks lahendada Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu § 6 kaudu, s.t. süümevande andmise teel vastavate isikute poolt (vt. ka ettepanekut rakendusseaduse eelnõu § 6 täiendamiseks).

Ekspertiisi kokkuvõtlikud järeldused Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja Põhiseaduse Assamblee poolt rahvahääletusele pakutava täiendava küsimuse kohta

1. Põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu on sisuliselt vastuvõetav. Ühtlasi teeme ettepaneku normitehniliselt täpsustada eelnõu paragrahve 2-7 ja 9 järgmiselt:

1) paragrahville 2 lg.1 anda redaktsioon:

"§ 2. Põhiseadus jõustub selle vastuvõtmise järel valitud Riigikogu esimese koosseisu esimese istungi päeval. Samal päeval lõpevad Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi volitused. Põhiseaduse paragrahve 80 p.4 ja 81 kohaldatakse alles pärast käesoleva seaduse § 4 alusel valitud Vabariigi Presidendi ametisseastumist järgmistena valitavate Presidentide suhtes."

2) paragrahvi 2 lg.2 esimene lause sõnastada järgmiselt:

"Käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad niivõrd, kui võrd nad ei ole vastuolus Põhiseadusega ja seni, kuni nad kas tühistatakse või viiakse Põhiseadusega tihedalt vastavusse.";

3) kaaluda paragrahville 2 lg.4 lisamist järgmises sõnastuses:

"Alates Põhiseaduse vastuvõtmisest kuni Põhiseaduse järgse esimese Riigikogu kokkuastumiseni võib Vabariigi Valitsus kooskõlastatult Riigikohtuga vastu võtta ajutisi seadusjõuga määrusi raharingluse, majanduselu ja avaliku korra tagamise küsimustes."

4) paragrahvis 3 lg.1 asendada sõnad "Riigikogu valimised..." sõnadega "Põhiseaduse vastuvõtmise järgse Riigikogu esimese koosseisu valimised...";

5) välja jätta paragrahvi 3 lg.2;

6) välja jätta paragrahvist 3 hääletamist käsitlev lg.7 (koos alalõikudega);

7) paragrahvi 3 viimases lõikes asendada sõnad "Riigikogu liikmete..." sõnadega "Põhiseaduse vastuvõtmise järgse Riigikogu esimese koosseisu liikmete...";

8) kaaluda paragrahvi 4 lg.1 esimese lause täiendamist sõnadega "...Vabariigi Presidendi valimise seaduse alusel.", samuti selles Presidendi valimisi väljakuulutava organi nimetanise võimalust ja vajadust;

9) paragrahvi 4 lg.2 täiendada punktiga 4 järgmiselt:

"4) Eesti Maaomavalitsuste Liidul koos Eesti Linnade Liidu ja Eesti Valdu Asutava Liiduga.";

10) paragrahvis 5 asendada sõna "...riigiametnike..." sõnaga "...ametiisikute...";

11) paragrahvis 6 lg.1 asendada sõnad "...agent ja et ta ei ole osalenud kodanike jälitamisel ja repressioonidel..." sõnadega "...agent, samuti pole ta mitte ühegi välisriigi luureteenistuses või agent ega ei ole mingi tegevusega osalenud kodanike jälitamisel või repressioonidel...";

12) paragrahvis 6 lg.2 asendada sõnad "...ametikohtale või vabastatakse isik ametist." sõnadega "...käsoleva paragrahvi 1. lõikes märgitud ametikohtale või vabastatakse isik vastavalt ametikohalt.";

13) paragrahvis 7 asendada sõnad "...lõigus..." ja "...ametist." vastavalt sõnadega "...lõikes..." ning "...vastavalt ametikohalt.";

14) paragrahvist 9 välja jätta sõnad "...ja kehtib kuni 2000. aasta 31. detsembrini.".

2. Põhiseaduse Assamblee poolt rahvahääletusele pakutav täiendav küsimus on vastuolus eelkõige õiguse printsiipidega ja rahvusvahelise õiguse normidega ("Rahvusvaheline pakt kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta", art.14 p.2, art.15 ja art.25). Pakutiga on ühinenud Eesti Vabariik Ülemnõukogu 1991.a. 26.septembri otsuse alusel. Samuti on pakutav lisaparagrahv vastuolus Põhiseaduse eelnõu §-dega 3 lg.1, 9, 11, 29 lg.1, 30, 31, 41 lg.3, 61 lg.2 ja 81 lg.3.

Seega ekspordid ei toeta Põhiseaduse Assamblee poolt rahvahääletusele pakutava täiendava küsimuse rahvahääletusele panemist.

Minister



M. Rask