

Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused

Paul Varul (RiTo 1), Tartu Ülikool

Iga riigi õigussüsteem on muutuv ja arenev, tulenevalt ühiskonnas toimuvatest muudatustest. Seega on paratamatu ja vajalik seadustesse paranduste ja täienduste tegemine, samuti uute seaduste vastuvõtmine. Samas tuleb hoiduda liiga sagedasest seaduste muutmisest, et mitte tekitada õigussuhetes ebastabiilsust. Õeldu kehtib ka põhiseaduse kohta. Võrreldes nn lihtseadustega, tuleb põhiseadusesse muudatuste tegemisse suhtuda veelgi konservatiivsemalt ja ettevaatlikumalt, kuna põhiseaduse normidel on riigi ja õigussüsteemi ülesehitamise ja funktsioneerimise seisukohalt tunduvalt laiem tähendus teiste seadustega võrreldes. Põhiseadusesse põhjalikumalt läbimõtle mata paranduste tegemine võib ühiskonna stabiilset arengut oluliselt häirida. Põhjendatud on R. Maruste järeldus, et kui põhiseadus oleks iga valitsuse või esinduskogu poolt muudetatav, kaotaks see oma põhjaneva tähenduse – vundamenti ei saa iga natukese aja tagant teise kohta tõsta, isegi tema remont on äärmiselt komplitseeritud ettevõtmine (Maruste 1996, 460). Samas on aeg-ajalt teatud paranduste tegemine põhiseadusesse hädavajalik, et põhiseadus ei muutuks arengu piduriks. Teiste riikide kogemus näitab, et ilma põhiseadust täiendamata ja parandamata ei ole kusagil läbi saadud.

Eesti praeguse põhiseaduse eelnõu valmistati ette suhteliselt lühikese ajaga. Ülemnõukogu võttis 20. augustil 1991. aastal vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest, millega otsustati moodustada Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks ja rahvahääletusele esitamiseks Põhiseaduslik Assamblee (RT 1992, 25, 312), oma esimesele istungile kogunes assamblee 13. septembril 1991 (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, 1997, 9), põhiseaduse edukas rahvahääletus toimus aga juba 28. juunil 1992. Leian, et põhiseaduse kiire ja heatasemeline koostamine ja edukas vastuvõtmine on meie 1990. aastate tulemusriikka õigusloome silmapaistvaim saavutus.

Muidugi oli reaalne oht, et niivõrd kiire põhiseaduse eelnõu koostamise käigus võis midagi kahe silma vahele jääda, sisse võis jääda mõni oluline lünk või vastuolu. Seda ohtu ette nähes sätestati põhjendatult põhiseaduse rakendamise seaduse §-s 8 põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus, täiendavalt põhiseaduse XV peatükis kehtestatud põhiseaduse muutmise üldreeglitele, mis on koostatud eesmärgiga teha põhiseaduse muutmine võimalikult keeruliseks ja aeganõudvaks. Vastavalt põhiseaduse rakendamise seaduse §-le 8 võis põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul teha põhiseaduse muudatusi kiireloomulisena Riigikogu kahekolmandikulise häälteenamusega, kusjuures otsuse vastuvõtmiseks põhiseaduse muutmise eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena piisanuks poolhäälte enamusest (üldkorra kohaselt, vastavalt põhiseaduse §-le 166 on vaja sellise otsuse vastuvõtmiseks neljaviiendikulist häälteenamust), samuti anti nimetatud kolme aasta jooksul võimalus põhiseaduse muutmist algatada rahvaalgatuse korras vähemalt kümne tuhande valimisõigusliku kodaniku poolt.

Põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus lõppes kolme aasta möödumisel pärast põhiseaduse rahvahääletamisel vastuvõtmist, ilma et Riigikogu või valimisõiguslikud kodanikud seda kasutanud oleks. Nõustuda võib K. Meruski ja R. Naritsa järeldusega, et

põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus jäeti kasutamata, kuna põhiseaduse kolme aastase toimimise käigus ei ilmnunud selliseid olulisi lünki ega takistusi, mille kõrvaldamine oleks lihtsustatud korras olnud hädavajalik (Merusk, Narits, 1998, 37).

Põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimaluse kasutamata jätmine ei tähendanud seda, et vajadus põhiseaduse analüüsiks ja võimalike muudatuste väljaselgitamiseks oleks ära langenud. Vastupidi, põhiseadust tuleb pidevalt analüüsida, lähtudes ühiskonna, riigi ja õiguse arengust. Seda teevad eelkõige õigusteadlased – konstitutsiooniõiguse asjatundjad, aga ka teiste erialade esindajad ja poliitikud. Selline pidev analüüs on ka toimunud, nii näiteks on ajakirja *Juridica* kaks numbrit olnud pühendatud põhiseaduse probleematikale (*Juridica* 1996, nr. 9 ja 1999, nr. 10), kirjutatud ja avaldatud on hulgaliselt artikleid (H. Schneider, J. Põld, K. Merusk, H.–J. Uibopuu, U. Lõhmus, R. Maruste, R. Narits, M. Ernits jt.), ilmunud on kogumikud *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee* (1997), *Taasiseseisvunud Eesti põhiseaduse eellugu* (1997), R. Maruste poolt koostatud raamat *Põhiseadus ja selle järelvalve* (1997), K. Meruski ja R. Naritsa monograafia *Eesti konstitutsiooniõigusest* (1998). 1997. a. septembris toimus esinduslik konverents, mis oli pühendatud põhiseaduse 5. aastapäevale ning millest võtsid osa ja esinesid nii meie asjatundjad kui paljud silmapaistvad välismaa õigusteadlased. Seda loetelu võiks jätkata.

Põhiseaduses muudatuste tegemiseks ei piisa siiski üksnes vastava erialakirjanduse olemasolust, oluline on veel muudatuste tegemise korralduslik aspekt ning vastava poliitilise tahte olemasolu.

Eestis ei ole otseselt määratletud sellist institutsiooni, kes oleks vahetult vastutav põhiseaduse muudatuste panekute väljatöötamise ja Riigikogule esitamise eest. Õigus alata põhiseaduse muutmist on vastavalt põhiseaduse §-le 161 vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil, põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud rahvahääletusel või Riigikogu poolt (põhiseaduse § 163). Põhiseaduse muutmise seaduse rahvahääletusele paneku otsustab Riigikogu. Seega on keskseim institutsioon põhiseaduse muutmise otsustamisel Riigikogu, põhiseadust ei ole võimalik muuta ilma Riigikogu vastava tahteta, temast mööda minnes. Kuna Riigikogus on põhiseaduse muutmise seonduvate küsimuste ettevalmistamisel ja otsustamisel juhtivkomisjoniks põhiseaduskomisjon, võib tinglikult väita, et põhiseaduskomisjon ongi see, kes peaks jälgima põhiseaduse toimimist ja analüüsi selle pilguga, et vajadusel põhiseadust muuta. Praktika on seda järelust kinnitanud – Riigikogu erinevate koosseisude põhiseaduskomisjonid on oma vastutust tunnetanud ning vastavaid samme astunud.

1995. a. märtsis valitud Riigikogu põhiseaduskomisjon pöördus Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga läbi viia põhiseaduse terviklik analüüs. Eesmärgiks seati välja selgitada võimalikud vastuolud ja lüngad põhiseaduses, et osata vastata küsimusele, kas ja millises ulatuses on vajalik põhiseaduse muutmine. Nagu eespool märkisin, oli selleks ajaks möödunud põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus ning lähtuti üldisest hinnangust, et ühtegi sellist viga või lünka, mille parandamine oleks kiirkorras hädavajalik, põhiseaduses ei ole. Ometi oli selge, et põhiseaduse teksti tuleks täiustada ning et teha vastavaid otsuseid Riigikogus professionaalselt ning argumenteeritult, oli põhiseadus-

komisjoni arvates vajalik kõigepealt ära teha ettevalmistustöö, mis seisnes põhiseaduse ning selle toimimise praktika analüüsis. Üheks motiiviks, miks sellise töö alustamisega ei saanud viivitada, oli alanud Eesti ühinemisprotsess Euroopa Liiduga. Seoses sellega oli vaja osata vastata täiendavale küsimusele – kas põhiseadust tuleb seetõttu muuta ja kui, siis kuidas.

Vastavalt põhiseaduskomisjoni ettepanekule moodustas Vabariigi Valitsus oma 4. mai 1996. aasta korraldusega põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni (RT I 1996, 35, 725) (edaspidi: komisjon). Komisjoni liikmeteks olid konstitutsiooniõiguse eksperdid Uno Lõhmus, Kalle Merusk, Heiki Pisuke, Jüri Raidla, Märt Rask, Heinrich Schneider, Eerik-Juhan Truuväli, Henn-Jüri Uibopuu ning komisjoni esimeheks ametikoha järgi tollane justiitsminister Paul Varul. Komisjoni töös osales Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Tiit Käbin. Enamik komisjoni liikmetest olid ühel või teisel viisil olnud seotud põhiseaduse eelnõu väljatöötamisega 1991–1992. a. Tiit Käbin oli Põhiseaduse Assamblee liige. Komisjoni töö kestis ligi kaks aastat. Alustati 1996. a. kevadel, 16. märtsil 1998. a. esitas komisjon Vabariigi Valitsusele oma tegevuse lõpparuande. Valitsus tunnistas komisjoni töö kordaläinuks, seda komisjoni töö korralduse, töö meetodite ja lõpptulemuse vormistamise seisukohalt. Valitsus ei andnud oma sisulist hinnangut tehtud muudatus-ettepanekutele, kuna erinevalt muudest seaduseelnõudest, ei ole valitsusel põhiseaduse muudatusettepanekute suhtes seadusandliku initsiatiivi õigust. Esitades komisjoni tegevusaruande Riigikogu põhiseaduskomisjonile, täitis valitsus põhiseaduskomisjoni taotluse – teha ära ettevalmistustöö põhiseaduse võimalike muudatuste tegemiseks.

Komisjoni ülesanne oli esitada Riigikogule soovitusel konstitutsioonipoliitiliste otsuste tegemiseks. Komisjoni esitatud ettepanekud ei tulene poliitilistest huvidest ega ole seotud erakondade programmidega, vaid põhinevad riigiõigustealasel seisukohtadel. Komisjoni eesmärk ei olnud uue põhiseaduse koostamine ega uute põhiprintsiipide väljatöötamine. Komisjon lähtus oma töös 1992. a. rahvahääletusel heaks kiidetud põhiseaduse põhimõtetest ning tegutses nende kindlustamine ja edasiarendamise suunas. Siiski ei piirdunud komisjon üksnes põhiseaduse muudatusettepanekute formuleeringuga. Põhiseaduse muutmise vajaduse väljaselgitamiseks viis komisjon läbi põhiseaduse tervikliku analüüsi.

Komisjoni lõpparuanne koosneb 4 osast: sissejuhatus, põhiseaduse analüüs, muudatus-ettepanekud koos kommentaaridega ning välisekspertiisid.¹Kõige mahukam osa ongi põhiseaduse analüüs. Analüüsi käigus arutati põhjalikult läbi kõik põhiseaduse paragrahvid peatükkide kaupa, tehti kindlaks põhiseaduse puudused ja otsustati muutmise vajadus. Analüüsi terviklikkuse huvides ei piirdunud komisjon põhiseaduse tekstiga, vaid töötas täiendavalt läbi hulgaliselt riigiõiguslikke allikmaterjale. Komisjon käsitles ka neid riigiõiguslikke küsimusi, millele ei ole põhiseaduses vajalikku tähelepanu pööratud või mis on lahendamist leidnud üksnes lihtseaduste tasandil. See tähendas riigiõigusliku praktika ja tulevikuperspektiivide põhjalikku käsitlemist, samuti teiste riikide riigiõigusliku kogemuse tundmaõppimist ja arvestamist. Põhjalikult uuriti Põhiseaduse Assamblee materjale, et selgitada tolaeagsete valikute põhjusi ja argumentatsiooni. Komisjoni peamisteks töömeetoditeks olidki ajalooline ja võrdlev meetod. Uuriti iga põhiseaduse normi tekkelugu, hinnati tema toimet ning võrreldi teiste riikide analoogiliste normidega.

Võib öelda, et komisjoni lõpparuande põhiseaduse analüüsi kohta käiv osa on seni mahukaim Eestis põhjalikult ja komplekssemalt kirja pandud konstitutsiooniõiguslik uurimus, millel on praktilise tähenduse kõrval oluline teoreetiline tähtsus. Komisjoni lõpparuande osana on põhiseaduse analüüs eelkõige mõeldud kontsentreeritud kujul esitatud allikmaterjaliks Riigikogu liikmetele ja teistele poliitikutele, kes hakkavad otsustama põhiseaduse muutmisega seonduvaid küsimusi. Analüüsi tekst esitatud kujul ei ole praegu trükkis avaldamisküps, eelkõige vormilisest ja toimetajatöö aspektist, küll aga ei nõua see oluliselt palju lisatööd, et analüüs tervikuna kogumikuna avaldada, et see oleks ka laiemalt kättesaadav.²

Teine osa tegevusaruandest on põhiseaduse muudatusettepanekud koos põhjendustega. Muudatusettepanekud tulenevad eelnevalt esitatud analüüsist, on selle kontsentreeritud. Muudatusettepanekutele on lisatud lühikesed põhjendused, et lugejal oleks ka siis võimalik muudatusettepaneku mõttest aru saada, kui ta ei ole eelnevat analüüsi lugenud. Muudatusettepanekute esitamisel lähtus komisjon põhimõttest, et teha neid vaid siis, kui see on tingimata vajalik, pidades silmas riikluse ja õigussüsteemi arengu vajadusi. Seal, kus põhiseaduse süsteemse tõlgendamise abil on võimalik puudus ületada ja tekkinud probleem lahendada põhiseaduse enda alusel, komisjon muudatusettepanekuid ei teinud. Seega avalduvad komisjoni soovitused ka muudatusettepanekute tegemata jätmises seal, kus esmapilgul tundub olevat lünk või vastuolu põhiseaduses. Sellekohased komisjoni seisukohad on esitatud tegevusaruande analüütilises osas. Nii komisjoni soovitused põhiseaduse muutmiseks kui muutmata jätmiseks on võrdse kaaluga, mõlemad on hoolikalt läbi arutatud ja ratsionaalselt põhjendatud. Väga tihti on analüüs ja komisjoni arutelu viinudki selleni, et muudatusi ei ole tarvis teha. Ka see on komisjoni töö oluline tulemus, mille tähendust ei tohi alahinnata. Selline tulemus kinnitab hinnangut, et tervikuna on põhiseadus õnnestunud ning ennast praktikas hästi õigustanud.

Komisjoni poolt pakutavad põhiseaduse muudatusettepanekud on esitatud kahes rühmas, kahes nimekirjas. Esimeses nimekirjas on sellised muudatusettepanekud, mille tegemist peab komisjon oluliseks ning soovib neid teha. Teises nimekirjas olevad muudatusettepanekud on suunatud vähem oluliste puuduste kõrvaldamisele, nende muudatusettepanekute esitamisega juhivad komisjon tähelepanu probleemidele ja nende võimalikele lahendustele. Muudatusettepanekud on esitatud põhiseaduse uute sätetena, kokku on komisjon esitanud 100 põhiseaduse muudatusettepanekut, neist 71 esimeses nimekirjas ja 27 teises nimekirjas ning 2 muudatusettepanekut nimekirjadest eraldi, seoses Eesti Vabariigi võimaliku ühinemisega Euroopa Liiduga. Viimasena nimetatud ettepanekuid ei saanud panna ei esimesse ega teise nimekirja, kuna nende tegemine ei tähenda põhiseaduse kvaliteedi parandamist, millele on eelkõige suunatud nimekirjades olevad muudatusettepanekud, vaid Eesti riigi jaoks põhimõtteliselt uute oluliste poliitiliste otsuste tegemist praeguse põhiseadusega võrreldes.

Mõlemasse nimekirja kuuluvad muudatusettepanekud on komisjoni tegevusaruandes esitatud ühes loetelus. Seda tehti praktilistel kaalutlustel, et oleks peatükkide lõikes võimalik saada paremini terviklikku ülevaadet iga peatüki kohta tehtud muudatusettepanekutest,

kusjuures igähe juures on mäрге selle kohta, millisesse nimekirja ettepanek kuulub, st kas see on vähem või rohkem oluline.

Komisjon pidas veel ka kolmandat nimekirja – sinna kanti need ettepanekud, mida komisjon tegi põhiseaduse analüüsi käigus lihtseadustes esinevate puuduste kõrvaldamiseks. Nagu märgitud, käsitles komisjon põhiseaduse analüüsi käigus õiguslikke probleeme laiemalt, piirdumata üksnes põhiseaduse enda tekstiga. Käsitletavat küsimused olid muidugi põhiseaduse normidega seotud, kuid paljudel juhtudel jõudis komisjon järeldusele, et probleemi lahendus ei seisne mitte muudatuse tegemises põhiseadusesse, vaid piisab lihtseaduse parandamisest. Sellekohased ettepanekud ei ole tegevusaruandes esitatud siiski eraldi nimekirjana, kuna lihtõiguse suure mahu tõttu oleks selline nimekiri jäänud mittetäielikuks ja ebaülevaatlikuks, vaid on toodud aruande analüütilises osas koos põhiseaduse vastava peatüki kohta antud käsitlusega.

Aruande analüütilises osas on analüüs esitatud põhiseaduse peatükkide kaupa ning eraldi alaosana käsitletud Eesti võimalikku liitumist Euroopa Liiduga ja selle õiguslikku tähendust Eesti riigiõiguse seisukohalt. Sama skeemi järgi on esitatud ka muudatus–ettepanekud – põhiseaduse peatükkide kaupa kahes ülalnimetatud nimekirjas ning täiendavalt ettepanekud seoses Eesti võimaliku liitumisega Euroopa Liiduga.

Tinglikult võibki nii analüütilise osa kui muudatusettepanekud jaotada kaheks:

1. kehtiva põhiseaduse analüüs ja tema suhtes tehtud muudatusettepanekud,
2. Eesti Euroopa Liiduga ühinemise riigiõiguslik analüüs põhiseaduse võimaliku sellekohase muutmise aspektist ning vastavad põhiseaduse täiendamise ettepanekud.

Nii põhiseaduse analüüsimiseks kui konkreetsete muudatusettepanekute välja–töötamiseks kasutas komisjon abijõudu nii oma kui välismaiste ekspertide näol.

Komisjoni töö toimus peamiselt istungite vormis, komisjon pidas kokku 18 istungit, enamikus 2–päevased, mis kõik on protokollitud. Komisjoni istungitel käsitleti probleeme peatükkide kaupa ning määrati kindlaks vajalikud muudatusettepanekud. Igaks komisjoni istungiks tehti eelnevalt ära ulatuslik ettevalmistustöö nii analüüsi kui muudatus–ettepanekute osas. Komisjon määras kindlaks, milliste peatükkide eest iga komisjoni liige vastutab. Tööjaotus oli järgmine: Uno Lõhmus – II peatükk Põhiõigused, vabadused ja kohustused; Kalle Merusk – I peatükk Üldsätted ja VI peatükk Vabariigi Valitsus; Heiki Pisuke – Euroopa Liidu temaatika ja põhiseaduse III peatükk Rahvas; Jüri Raidla – XII peatükk Õiguskantsler ja XIII peatükk Kohus; Märt Rask – X peatükk Riigikaitse ja XIV peatükk Kohalik omavalitsus; Heinrich Schneider – IV peatükk Riigikogu ja XI peatükk Riigikontroll; Eerik–Juhan Truuväli – V peatükk Vabariigi President ja VII peatükk Seadusandlus; Henn–Jüri Uibopuu – Euroopa Liidu temaatika ja põhiseaduse IX peatükk Välissuhted ja välislepingud; Paul Varul – VIII peatükk Rahandus ja riigieelarve ning XV peatükk Põhiseaduse muutmine.

See tööjaotus tähendas eelkõige vastutust vastava osa ettevalmistustöö eest, samuti kohustust olla komisjonis vastava teema arutamisel põhiettekandjaks. Muidugi ei piirdunud komisjoni liikme töö vaid oma vastutusala. Kõik komisjoni liikmed osalesid kõigi temade

arutamisel. Analüüsi tulemused ja eranditult kõik muudatusettepanekud hääletati enne otsuse langetamist komisjonis läbi. Aruandesse sattusid vaid need muudatusettepanekud, mis leidsid komisjoni liikmete enamuse toetuse. Komisjoni materjalide ettevalmistamisel tegid olulise osa eeltööst komisjoni juurde loodud töögrupi liikmed. Nende tegevust juhtis justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja Heiki Loot, kes oli ka peamine komisjoni organisatoorse tegevuse korraldaja. Nimetatud töögrupi liikmete vahel olid teemad jaotatud järgmiselt: Maret Altnurme – XII peatükk Õiguskantsler; Taavi Annus – XI peatükk Riigikontroll; Ülle Anton – XIV peatükk Kohalik omavalitsus; Madis Ernits – II peatükk Põhiõigused, vabadused ja kohustused ning IV peatükk Riigikogu; Priit Kama – XIII peatükk Kohus; Oliver Kask – III peatükk Rahvas; Kai Kullerkupp – XIII peatükk Kohus; Lasse Lehis – VIII peatükk Rahandus ja riigieelarve; Heiki Loot – VI peatükk Vabariigi Valitsus ja XII peatükk Õiguskantsler; Lauri Madise – Euroopa Liidu temaatika, põhiseaduse Preambula, I peatükk Üldsätted ja IX peatükk Välissuhted ja välislepingud; Aaro Möttus – VII peatükk Seadusandlus ja XV peatükk Põhiseaduse muutmine; Urmas Reinsalu – V peatükk Vabariigi President; Anti Poolamets – X peatükk Riigikaitse; Erik Salumäe – VII peatükk Seadusandlus ja XV peatükk Põhiseaduse muutmine; Mihkel Tasa – III peatükk Rahvas; Ken-Marti Vaher – VII peatükk Seadusandlus ja XV peatükk Põhiseaduse muutmine.

Ettevalmistustöö toimus vastava teema eest vastutava komisjoni liikme ning töögrupi liikmete koostöös. Töögrupi liikmed osalesid ühtlasi vastavate teemade arutamisel komisjonis, tehes ka ettekandeid. Loen väga positiivseks saavutuseks seda, et komisjoni töösse oli kaasatud nii palju noori abilisi-eksperte, kellest mõned olid tollal veel üliõpilased. Nad said olulise kogemuse, osaledes aktiivselt kahe aasta jooksul komisjoni töös ning enamusest neist on tänaseks kujunenud arvestatavad asjatundjad riigiõiguse valdkonnas või sellega seotud õigusvaldkondades. Seega võib komisjoni tegevuse ühe kõrvaltulemusena nimetada riigiõigusteadeuse kandepinna tunduvat laienemist Eestis.

Töös osalejate ring oli siiski veelgi laiem. Komisjoni istungitel osales eksperdina Enn Markvart, kes oli olnud ka Põhiseaduse Assamblee ekspert. Üksikute teemade arutelul osalesid ekspertidena veel Kaljo Tamm, Aare Reenumägi ja Tiina Üksvärav. Riigikontrolli puudutavate materjalide ettevalmistamisel osales Rein Söörd, kohtu temaatika arutelul Rait Maruste. Üksikutes küsimustes oli nõuandjaid veel palju teisi.

Komisjonil oli tihe koostöö välisekspertidega, kusjuures ekspertideks olid silmapaistvad ja tunnustatud teadlased: prof. Robert Alexy, prof. Jochen Abr. Frowein, prof. Torsten Stein, prof. Rolf Stober, dr. Jürgen Thomas, dr. Hubert Beemelmans (kõik Saksamaa), prof. Sergio Bartole (Itaalia), prof. David Cameron (Kanada), prof. Guy Carcassone (Prantsusmaa), prof. John Pierce Gardner (Suurbritannia), prof. Johan Hirschfeld (Rootsi), dr. Matti Niemivuo (Soome), prof. Heinz Schäffer (Austria).

Komisjonile esitatud välisekspertiisid on esitatud komisjoni tegevusaruande viimase osana. Ekspertide arvamused on oluliselt mõjutanud komisjoni poolt heaks kiidetud muudatusettepanekute kujunemist.

Välisabist on oluline nimetada Phare programmi SIGMA, Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni ja Saksa Õiguslase Koostöö Fondi kaudu saadud abi. Söandan väita, et

põhiseaduse juriidilise ekspertiisi teostamisel osales kõige kõrgetasemelisem välisekspertide grupp, kes Eestis ühegi seaduseelnõu koostamisel või juriidilise iseloomuga projekti teostamisel kunagi osalenud on.

Valitsus esitas komisjoni töö aruande eelmisele Riigikogule 1998. a. kevadel. Uue Riigikogu valimisteni jäi siis vähe aega, et esitatud materjalidega oleks jõutud midagi ette võtta. Nüüd, mil praegusel Riigikogul veel pikk tööperiood ees, tuleks otsustada, kuidas toimida edasi, initsiatiiv peaks eelduslikult tulema Riigikogu põhiseaduskomisjonist.

Komisjon ei pea oma seisukohti ja asjatundjate poolt esitatud põhiseaduse muutmise ettepanekuid lõplikuks tõeks, vaid palub neid käsitleda tulevase konstitutsioonipoliitilise diskussiooni algmaterjalina.

Kuigi muudatusettepanekuid kogunes lõpuks küllaltki palju, ei olnud nende suur arv komisjonile eesmärgiks. Pigem vastupidi, komisjon suhtus muudatuste tegemisse väga konservatiivselt, paljud esialgselt pakutud muudatusettepanekud ei leidnud komisjoni enamuse toetust ning jäid esitamata. Nii näiteks ei teinud komisjon ühtegi ettepanekut põhiseaduse keelekasutuse ning terminoloogia muutmise osas, lähtusime sellest, et 1992. aastal pakutud põhiseaduse keel kajastab koostajate maitset ja stiili, olles mõjutatud ühtlasi eelnevatest Eesti põhiseaduse tekstidest ning on sellest aspektist midagi märksa enam kui üksnes põhiseaduslike normide kogumik. Oma keelelt ja stiililt on põhiseadus kultuurisümbol, mida tuleb sellisel kujul muutumatult hoida.

Ka sisuliste muudatusettepanekute osas oli komisjoni lähtepositsiooniks põhiseaduse sätete võimalik säilitamine ning kui vähegi võimalik, muudatusettepanekute tegemisest hoidumine.

Kõik muudatusettepanekud on esitatud koos põhjendustega aruandes ning huvilistele Internetis kättesaadav <http://www.just.ee/pohiseadus>.

Siin on nendest vaid lühike ülevaade.

Oma iseloomult ja riigiõiguslikust tähendusest tulenevalt võib tehtud muudatusettepanekud jagada kolme gruppi.

Esimesse gruppi kuuluvad need muudatusettepanekud, millega täpsustatakse põhiseaduse sätteid, tehes nad täiuslikumaks ning kõrvaldades lünki ja ebatäpsusi. Esitan mõned üksikud näited siia gruppi kuuluvate muudatusettepanekute kohta.

Nii sätestatakse põhiseaduse §-s 16 lisaks õigusele elule ka õigus kehalisele puutumatusele. Põhiseaduse §-s 25 täpsustatakse, et igaühe õigus talle õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele määratakse kindlaks seadusega. Praegune § 25 formulatsioon annab liiga laia kahju hüvitamise nõude aluse, mis võib viia äraarvamatute tulemusteni. Nii näiteks võiks nõuda igaüks igasuguse moraalse kahju hüvitamist, kui ta leiab selle endale tekitatud olevat, tuginedes põhiseaduse §-le 25. See ei ole mõistlik ega teistes riikides tuntud. Lihtseadus, tuginedes põhiseaduse §-le 25, peab antud juhul kindlaks määrama millal ja mis ulatuses moraalset kahju tuleb hüvitada.

Põhiseaduse §-i 21 teist lauset on täiendatud selliselt, et perekonna- ja eraellu sekkumine oleks seaduse alusel lubatud ka kriminaaltäitemenetluse tagamiseks. Tegemist on praktilise vajadusega, näiteks vangistuses viibivate isikute eraelu kitsendused, piirangud vanglast vabanenud isikutele või riikliku julgeoleku tagamiseks ettevõetavad piirangud. Praegune põhiseaduse § 26 lg 4 on muudetud niimoodi, et mitte ainult lasterikkad pered, vaid kõik lastega pered oleksid riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Laste kaitsmise vajadus sõltub perekonna majanduslikust olukorrast, mitte ainult laste arvust. Demograafilisest situatsioonist lähtuvalt peaks juba esimene laps olema erilise hoole all.

Palju segadust on tekitanud põhiseaduse § 104 p 15, mille kohaselt loetakse riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused nn konstitutsioonilisteks seadusteks, mida saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega (see tähendab, et vajalik on vähemalt 51 poolthäält). Enamik seadusandja poolt vastuvõetavatest lihtseadustest puutuvad riigi varalistesse kohustustesse, ometi ei saa neid ainuüksi seetõttu pidada konstitutsioonilisteks seadusteks. Põhiseaduse § 104 p 15 on eksitava ja ebatäpse sõnastusega ning seetõttu pakub komisjon siia muudatusettepanekut, mille kohaselt kuuluksid konstitutsiooniliste seaduste hulka § 104 p 15 alusel seadused, millega kinnitatakse Eesti Vabariigile varaliste kohustuste võtmiseks sõlmitud lepinguid.

Põhiseaduse § 113 muutmise ettepanek sisaldab igasuguste riiklike maksete üksnes seadusega sätestamise nõude. Praeguses §-s 113 seda reeglit ei ole, mis on viinud lubamatu olukorrani, et riiklikke makseid kehtestatakse ka väljaspool seadusest tulenevat alust.

Teise gruppi kuuluvad muudatusettepanekud, mille eesmärk on põhiseaduslike institutsioonide kohta käivate normide korrastamine, eelkõige puudutab see nende institutsioonide nimetamise korda ja pädevust. Toon ka siin mõned näited.

Põhiseaduse § 60 kohaselt võib Riigikogusse kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik, muudatusettepaneku kohaselt võib Riigikogusse valida nimetatud kodaniku. Muudatusettepaneku eesmärk on siduda vanusetsensus üheselt mõistetavalt valimispäevaga, välistades praeguse sätte mitmeti tõlgendamise võimaluse.

Põhiseaduse §-i 63 lg 1 on muudetud ja sõnastatud järgmiselt: "Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis ega kohaliku volikogu liige, lubatud on teaduslik ja pedagoogiline töö". Praegune praktika, mille kohaselt Riigikogu liikmed kuuluvad samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse kui riigist alamalseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku volikogusse või on kohaliku omavalitsuse palgal, on ebanormaalne ja ei ole põhiseaduse enda mõttega kooskõlas.

Põhiseaduse §-i 65 punkti 7 ja 8, samuti nendega seotud teisi sätteid soovib komisjon muuta sel viisil, et Riigikogu teeks presidendile ettepaneku riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikmete ametissenimetamiseks ning president nimetaks vastavad isikud ametisse. Praegu, v.a Riigikohtu liikmete nimetamisel, mis toimub Riigikogu poolt Riigikohtu esimehe ettepanekul (põhiseadus § 150), on olukord vastupidine – president esitab ja Riigikogu nimetab. Praktikaks ei ole praegune kord ennast hästi õigustanud, ka ei vasta see põhiseaduse §-s 1 fikseeritud demokraatia põhimõttele. Määrava

tähendusega on kandidaadi väljavälimine – see peaks toimuma läbipaistvalt poliitiliste jõudude läbirääkimiste käigus Riigikogus, mitte varjatult presidendi kabinetis.

Põhjendamatuks tuleb pidada Põhiseaduse Assambleel esindatud kartust, et president võib jätta kandidaadi nimetamata. Presidendile ei koonduks sisuline otsustusõigus (praegu on see palju suurem), talle jääb vaid nn notarifunktsioon. Ta ei saa tagasi lükata parlamendi otsust, sest parlament on rahva esinduskogu, mis otsustab parlamentaarses demokraatlikus riigis kõiki olulisi küsimusi, vaid üksnes kontrollib, kas parlamendi otsus langetati põhiseaduse norme järgides.

Avalikkusele on enam huvi pakkunud presidendi valimise küsimus. Komisjon soovitas muuta põhiseaduse §-s 79 sätestatud presidendi valimise korda. Kuna see on eeskätt oluline poliitiline, mitte niivõrd juriidiline küsimus, pakkus komisjon välja presidendi valimise korra muutmiseks neli alternatiivi.

1. Presidendi valib eriline valimisorgan – valimiskogu, mis koosneb valijameestest, mis valitakse isikuvalimistel valimisringkondadest. Valijameeste hääleõigus ja kandideerimisõigus on sarnane Riigikogu valimistele. President valitakse läbirääkimisteta salajasel hääletusel. Igal valimiskogu liikmel on üks hääl. Valituks osutumiseks peab kandidaat saama hääli 50% + 1 hääl. Kui esimeses hääletusvoorus ei osutu ükski kandidaat valituks, korraldatakse samal päeval teine hääletusvoor. Teises hääletusvoorus osutub valituks kandidaat, kes sai rohkem poolthääli. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus kirjeldatud valimisviisi puhul on vähemalt kümnel tuhandel hääleõiguslikul Eesti Vabariigi kodanikul.
2. President valitakse otse rahva poolt. Selle alternatiivi puhul valitakse president rahva otsese tahteavalduse alusel, juhindudes sellest, et kui esimeses voorus ükski kandidaat ei saa hääli 50% + 1 hääl, korraldatakse nädala pärast kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel teine hääletusvoor. Teises hääletusvoorus osutub valituks kandidaat, kes saab rohkem poolthääli.
3. Presidendi valib Riigikogu vastavalt senisele korrale selle erisusega, et Riigikogu kolmandas voorus osutub valituks rohkem poolthääli saanud kandidaat ning valimised ei kandu Riigikogust üle valimiskogusse.
4. Säilitada põhiseaduse §-s 78 kehtiv valimissüsteem, muutes seda nii, et valimiskogu viimases hääletusvoorus on valituks osutumiseks vajalik poolthäälte enamus, mitte hääletamisest osavõtnute häälteenamus nagu praegu.

Põhiseaduse §-is 133 on täpsustatud riigikontrolli pädevust, mis võrreldes praegu kehtivaga vastab enam kaasaegsetele suundadele riigikontrolli arengus demokraatlikus riigis.

Põhiseaduse §-i 135 täiendatakse uue lõikega: „Õiguskantsler teostab järelevalvet täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse tegevuse üle põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste järgimisel”. Muudatusettepanek tuleneb sellest, et õiguskantsler täidaks ka ombudsmani funktsioone. Õiguskantsler ongi nimetatud funktsiooni juba täitma asunud, vajalik on anda siin selge põhiseaduslik alus.

Muudatusettepanekute **kolmandasse gruppi** kuuluvad sellised ettepanekud, mille sisuks on riiklikus korralduses ja õigussüsteemis põhimõtteliste muudatuste tegemine. See grupp on

kahe eelneva grupiga võrreldes ettepanekute arvult kõige väiksem. Põhjuseks on, et komisjon ei seadnud endale eesmärgiks muuta põhiseaduse aluspõhimõtteid, selleks ei ole ka vajadust.

Komisjoni ettepanekute kohaselt tuleks kõige olulisemalt muuta põhiseaduse X peatükki Riigikaitse. Võrreldes põhiseaduse teiste osadega, on see ilmselt kõige nõrgem. See on üks väheseid valdkondi, mille kohta võib väita, et põhiseaduse vastavad sätted on takistanud riigi arengut, mõistes selle all riigi kaitsevõime ja kaitseväge arengut.

Tähtsaim muudatusettepanek seoses riigikaitsega on seotud põhiseaduse § 127 muutmisega. Praegu kehtiva põhiseaduse § 127 kohaselt on riigikaitse kõrgeimaks juhiks president, kelle juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu. Komisjoni muudatusettepaneku kohaselt tuleks § 127 sõnastada järgnevalt: "Vabariigi Valitsus tagab riigi välise julgeoleku ning juhib seaduse alusel riigi kaitset. Peaminister moodustab seaduses sätestatud korras Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu. Sõjaseisukorra ajal allub kaitseväge peaministrile".

Põhiprobleemiks riigi kaitsejõudude juhtimisel on kujunenud kõrgeima juhtimise hajumine ja topeltalluvus. See topeltalluvus moodustab kahekordse ning omavahel kattuvate funktsioonidega juhtimismehhanismi nii kaitseväge juhataja ja kaitseministri vahel kui ka presidendi ja valitsuse vahel. Käsuliinid peavad olema ülemistel astmetel sama selged kui madalamatel astmetel. Eesti parlamentaarse riigikorralduse juures peaks riigikaitse tegelik ja kõrgeim juht olema Vabariigi Valitsus, kellel on poliitiline vastutus parlamendi ees ning kellele allub täitev-korraldav aparaat selle funktsiooni efektiivseks täitmiseks.

Põhiseaduslikus Assamblees ei saanud täna tõusetunud probleemid kõik olla nähtavad. Praeguseks on tekkinud rida praktilisi probleeme ning on ilmne, et selline regulatsioon, mille kohaselt presidendile on pandud täitevvõimu funktsioonid, mida ta ei suuda täita, ei õigusta ennast. Näiteks võib tuua kasvõi 1997. aastal toimunud Kurkse tragöödia, kus hukkus 14 kaitseväelast. Vaatamata sellele, et valitsuse uurimiskomisjon jõudis ekspertide arvamuste toel järeldusele, et peamine õnnetuse põhjus oli korra puudumine kaitseväes, ei suudetud midagi ette võtta vajalikul määral vastutuse kohaldamiseks, kuigi vastutavad isikud olid teada. Vastutuse kohaldamata jätmine niivõrd tõsise juhtumi puhul, nagu seda oli Kurkse õnnetus, on distsipliinile kaitseväes avaldanud ilmselt negatiivset mõju. President riigikaitse kõrgeima juhina ei olnud võimeline midagi ette võtma, valitsusel aga puudus selleks võimalus. Võib väita, et presidendi riigikaitse kõrgeima juhtimise funktsioon on sümboolne ja sisutühi ning tekitab üksnes määratlematust. Seetõttu on vajalik loobuda põhiseaduse § 127 praegusest sisust ning viia kogu riigikaitse juhtimine selgelt valitsuse alla. Kaitseväge kõrgeimal tasandil juhtimise eest peab olema võimalik kohaldada vastutust. Valitsus vastab poliitiliselt Riigikogu ja rahva ees. Presidendi suhtes vastutuse kohaldamise võimalust antud juhul ei ole. Selline olukord on riiklikult lubamatu, kuid tuleneb põhiseaduse ebaõnnestunud regulatsioonist X peatükis. Kindlasti on riigikaitse korraldamiseks vaja nõuandvat organit – Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu. Kõrgema juhtimise korrastamisega seoses tuleks see nõuandev organ paigutada valitsuse juurde. Esimeseks küsimuseks sellise organi juures on vastutus ning tegelik otsustusõigus peaks kindlasti jääma eelkõige täitevvõimule. Valitsuse

praktika näitab, et riigikaitsealaste otsustuste ettevalmistamise juurde on vaja eelkõige neid ministreid, kelle haldusala see kõige otsesemalt puudutab. Kogu valitsuse pädevust see põhimõtteliselt ei piira, sest Rahvusliku Julgeoleku Nõukogul pole oma spetsiifilist õigusakti. Nõukogu otsused on nõuandva ja koordineeriva tähendusega. Peaminister moodustaks Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu seaduse alusel ning seetõttu jääb seadusandja määratleda see isikute ring, kes hakkavad Rahvusliku Julgeoleku Nõukogusse kuuluma.

Vabariigi President võib vastavalt § 78 punkt 16 muudatusettepanekule otsustada, kas ta osaleb Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu istungitel, mida ta sel juhul juhataks. Toodud skeem tagaks kaitsejõudude juhtimise selgelt meie riigikorraldusliku mõtte kohaselt täitev- korraldava võimu alluvuses.

Kaitseväge juhataja institutsiooni pole uute redaktsioonide järgi põhiseaduse tekstis nimetatud, sest kavandatud juhtimisskeemi puhul pole vajalik kaitseväge juhataja institutsiooni põhiseaduslik legitimatsioon.

Teine olulisem sisuline muudatusettepanek seisneb ettepanekus luua Põhiseaduse Kohus, muutes vastavalt põhiseaduse §-e 150 ja 151. Paragrahvi 150 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Põhiseaduse Kohus:

1. otsustab Vabariigi Presidendi või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu taotluse alusel seaduse vastavuse põhiseadusele;
2. otsustab õiguskantsleri taotluse alusel seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloova akti vastavuse põhiseadusele või seadusele;
3. lahendab igaühe kaebused põhiõiguse rikkumise kohta, kui muid õiguskaitse võimalusi ei leidu või kui olemasolevad on ammendatud;
4. lahendab kohaliku omavalitsuse kaebused põhiseaduses tagatud pädevuse kaitseks, kui muid õiguskaitse võimalusi ei leidu või kui olemasolevad on ammendatud.

Põhiseaduse Kohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte või mõttega.

Põhiseaduse Kohtu otsused on lõplikud ja avaldatakse koos eriarvamusega seaduste avaldamiseks sätestatud korras.

Kohtu otsused jõustuvad avaldamisel. Kohus võib õigusakti kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumise edasi lükata, kuid mitte kauemaks kui üheks aastaks.

Paragrahvi 151 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Põhiseaduse Kohtu liikmed valib Riigikogu kahekolmandikulise häälteenamusega ja nimetab ametisse Vabariigi President.

Kohtu liikmeks võib valida kogenud ja tunnustatud juristi.

Kohtu liikmed valitakse kaheteistkümneks aastaks. Iga kolme aasta järel valitakse neljandik liikmetest. Kedagi ei saa ametisse valida teistkordselt.

Kohtu esimehe valib kohus oma liikmete hulgast ja nimetab ametisse Vabariigi President kolmeks aastaks.

Põhiseaduse Kohtu töökorralduse sätestab seadus.”.

Põhiseaduse Kohus täidaks seega nii neid funktsioone, mida täidab praegu Riigikohtu põhiseadusliku järelvalve kolleegium, hakkaks aga lahendama ka seaduses ettenähtud individuaalkaebusi.

Põhiseaduse Kohtu loomise ettepanek on põhimõtteline uuendus põhiseadusesse. Samas tuleb rõhutada, et see ettepanek on komisjoni teise nimekirja kuuluv ettepanek, mis tähendab seda, et Põhiseaduse Kohtu loomine ei ole riigi arengu seisukohalt hädavajalik, kuid siiski oluline ja soovitatav. Komisjon pidas vajalikuks rõhutada, et esmalt vajab otsustamist Põhiseaduse Kohtu loomise vajadus ning alles seejärel saab täpsustada kohtu pädevust. Seega on muudatusettepanekutest pakutav pädevus näitlik, mida tuleks täpsustada. Riigikohtust eraldiseisva ja ainult põhiseaduslike vaidlusküsimuste lahendamisele spetsialiseerunud Põhiseaduse Kohus kindlustab konstitutsiooniõiguse arengu, hoiab riigiorganid neile põhiseadusega määratud võimu piirides ning tagab põhiõiguste kaitse, aidates nii muuhulgas vältida Eesti riigi kaotusi vaidlustes Euroopa Inimõiguste Kohtus.

Põhiseaduse Kohtu suured volitused eeldavad tugevat demokraatlikku legitimatsiooni, mille tagab kohtu liikmete valimine Riigikogu poolt. Kindel ametiaeg ja liikmeskonna perioodiline vahetumine väldivad kohtu “kivinemist” ning tagavad legitimatsiooni jätkuva uuendamise. Teistkordse valimise keeld tugevdab kohtuniku sõltumatust.

Kolmandasse gruppi kuuluvad ka muudatusettepanekud seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga.

Siin esitati kaks muudatusettepanekut:

1. täiendada põhiseaduse §-i 1 lõikega 3 järgmises sõnastuses: “Eesti võib liituda rahva-hääletuse alusel Euroopa Liiduga põhiseaduse §-s 1231 ettenähtud tingimustel”;
2. täiendada IX peatükki §-ga 1231 järgmises sõnastuses: “Eesti võib vastastikkuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei ole vastuolus põhiseaduse preambulas sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtete ja ülesannetega. Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab osalemisel Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse seadusega”.

Komisjon jõudis järeldusele, et põhiseadus ei võimalda Eestil astuda Euroopa Liitu ja täita liikmesriigile liidu poolt esitatavaid nõudeid. Seega on vaja põhiseadust muuta. Komisjoni poolt pakutavad muudatusettepanekud on aruandes ülalesitatud kujul argumenteeritult esitatud. Muudatusettepanekute sisuks on põhiseadusesse kirjutatav otsene volitus Eesti riigiorganitele sõlmida Euroopa Liiduga liitumisleping ja delegeerida selle alusel Euroopa Liidule põhiseaduslikke riigivõimuvolitusi, võimaldamaks Euroopa Liidu õiguse rakendamist Eestis. Oluline on seejuures tagada, et Euroopa Liiduga liitumine puudutaks Eesti sõltumatust ja põhiseaduslikke aluspõhimõtteid võimalikult vähesel määral. Komisjon jõudis järeldusele, et liitumist võimaldavate muudatusettepanekute vastuvõtmise ainsaks võimalikuks viisiks on rahvahääletus. Viimane peaks vahetult eelnema Euroopa Liiduga liitumislepingu sõlmimisele, et tagada rahva tahte adekvaatsus vastavalt selleks ajaks kujunenud Euroopa Liidu juriidilisele ja poliitilisele olemusele. Ei Euroopa Liidu baasõigus ega suveräänse riigivõimu osalisest delegeerimisest tulenev Euroopa Liidu seadusandlus (*acquis communautaire*) ei tohi sattuda vastuollu Eesti riikluse aluspõhimõtete ja ülesannetega, mis on väljendatud eelkõige põhiseaduse preambulas.

Muudatusettepanekute esitatud kujul kolme gruppi liigitamine on tinglik. Nii võiks näiteks ettepaneku presidendi valimise korra muutmise kohta paigutada ka kolmandasse gruppi, kuna on tegemist olulise sisulise muudatusega. Muudatusettepanekute grupeerimisel ongi vaid ettepanekutest parema ülevaate saamise tähendus.

Kasutatud kirjandus

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevusaruanne <http://www.just.ee/pohiseadus>

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991. a. otsus Eesti riiklikust iseseisvusest.– RT 1991, 25, 312.

Vabariigi Valitsuse 4. mai 1996. a. korraldus põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni moodustamise kohta.– RT I 1996, 35, 725.

(1997) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tln.

Merusk, K, Narits, R. (1998) Eesti konstitutsiooniõigusest. Tln.

Maruste, R.(1997) Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tln.

(1997) Taasiseseisvunud Eesti põhiseaduse eellugu. Tartu.

Maruste, R. (1996) Põhiseaduse muutmise õiguslik protseduur. – Juridica, nr 9.

Märkused

1. Käesolev artikkel on kirjutatud komisjoni aruandele tuginedes ja kasutades selle teksti.

2. Komisjoni tegevusaruanne 1998. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjonile esitatud kujul on kättesaadav justiitsministeeriumi koduleheküljel (<http://www.just.ee>).